

PROGRAMMENTWICKLUNG IN DER MINISTERIALORGANISATION

Projektbericht

erstellt im Auftrag der Projektgruppe für  
Regierungs- und Verwaltungsreform  
beim Bundesminister des Innern

Projektleiter: Renate Mayntz-Trier  
Fritz W. Scharpf

Mitarbeiter: Hanfried Andersen  
Hans-Ulrich Derlien  
Jobst Fiedler (zeitweilig)  
Jürgen Kussau  
Hubert Treiber

Speyer / Konstanz, Juni 1972



# Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungen	IX
Vorwort	X
Teil I : <u>Problemaufriß und Vorgehensweise</u>	
1. Bezugsrahmen: Kritische Anforderungen an das politische System	1
2. Externe Restriktionen der aktiven Politik	6
2.1 Formell-politische Beschränkungen	9
2.2 Formell-ökonomische Beschränkungen	10
2.3 Materiell-ökonomische Beschränkungen	10
2.4 Materiell-politische Beschränkungen	12
3. Gegenstandsbereich von RV-Reformen: Informationsverarbeitung und Konflikterege- lung	14
4. Kritische Anforderungen einer aktiven Politik	25
4.1 Die Fähigkeit zur autonomen Programm- entwicklung	26
4.2 Politikbestimmte Programmentwicklung	28
4.3 Die Verarbeitung übergreifender Pro- blemezusammenhänge	31
4.4 Längerfristige Politikentwicklung	37
4.5 Interessenberücksichtigung	39
4.6 Umweltverändernde Zielsetzungen	42
5. Vorgehensweise und Ablauf der Untersuchung	45

Teil II : Vergleichende Darstellung der empirischen  
Untersuchungsergebnisse

1. Die untersuchten Abteilungen	52
1.1 Abteilung D (Dienstrecht) im BMI	52
1.2 Abteilung U (Umweltschutz) im BMI	53
1.3 Abteilung R (Raumordnung) im BMI	53
1.4 Abteilung J (Jugend) im BMJFG	54
1.5 Abteilung L (Lebensmittelwesen und Veterinärmedizin) im BMJFG	54
1.6 Abteilung B (Berufliche Bildung) im BMA	55
1.7 Abteilung I (Grundsatz- und Planungs- abteilung) im BMA	56
1.8 Unterabteilung UA II (Planungsunter- abteilung) im BMV	57
1.9 Abteilung ST (Städtebau) im BMSt	57
2. Anteil der Programmentwicklung an den Tä- tigkeiten der Abteilungen	59
2.1 Programmentwicklung	59
2.2 Durchführungsaufgaben	61
2.3 Möglichkeiten für Aufgabendelegation	62
2.3.1 Die Argumente gegen Delegation	63
2.3.2 Argumente für Delegation	65
3. Die Programmentwicklungstätigkeit der Abteilungen	68
3.1 Typologie der Programme	68
3.1.1 Vorbemerkung	68
3.1.2 BMI: Abt. D	69
3.1.3 BMI: Abt. U	70
3.1.4 BMA: Abt. B	73
3.1.5 BMV: Abt. A	75
3.1.6 BMJFG: Abt. J	76
3.1.7 BMJFG: Abt. L	77

	<u>Seite</u>
3.2 Herkunft der Initiativen	82
3.2.1 Vorbemerkung	82
3.2.2 Dezentrale Initiativen	82
3.2.3 Externe Anstöße und Initiativen	87
3.2.4 Zentrale Initiativen	89
3.2.5 Semizentrale Initiativen	91
3.2.6 Initiativ-Ebene und Programm- qualität	92
3.2.7 Programmausarbeitung	94
3.3 Inhaltliche Steuerung der Programment- wicklung	96
3.3.1 Vorgaben und Leitung	97
3.3.2 Vorgaben der mittleren Leitungs- ebene	101
3.3.3 Orientierung der Basiseinheiten	102
<del>3.4</del> 3.4 Selbststeuerung der Basis versus Primat der Leitung	105
3.4.1 Zur Verfolgung eigener Konzep- tionen	105
3.4.2 Zur Vorlage von Alternativen	109
3.4.3 Die wahrgenommene Entscheidungs- möglichkeit der Leitung	112
4. Informationsgewinnung	115
4.1 Einschätzung der Informationsverfügung	115
4.2 Informationsquellen	117
4.3 Benutzung spezieller Daten	120
4.4 Techniken der Entscheidungsfindung	122
4.5 Mängel des ressortinternen Informa- tionsflusses und der Zugriffsge- schwindigkeit	123
4.6 Steuerung der Informationssuche	125

	<u>Seite</u>
5. Kooperation und Koordination	126
5.1 Abteilungsinterne Kooperationsmuster	126
5.1.1 Arbeitsteilige Kooperation zwischen Rechtsreferat und Fachreferaten	127
5.1.2 Koordinationsbedürftigkeit infolge Ressourcenknappheit und die Auswirkungen	127
5.1.3 Auf Kontinuität angelegte Kooperation mit nachgeordneten Institutionen und Externen (Beiräte, Institute etc.)	128
5.1.4 Grundsatz- und Schwerpunktreferate als klassisches Instrument zur Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge	128
5.1.5 Erhöhter Koordinationsbedarf bei inhomogenem Aufgabengebiet und die Auswirkungen auf das Kooperationsmuster	129
5.2 Ressortinterne Kooperationsmuster	130
5.3 Kooperation zwischen Ressorts	132
5.4 Koordination ("Steuerung der Abstimmung")	134
5.4.1 Verteilung der Koordinationsfunktionen	134
5.4.2 Koordination bei aktiven und konflikthaften Programmen	136
5.5 Beteiligung Externer	137
6. Konflikte, Konfliktregelung, Unterstützung und Konsensbildung	144
6.1 Abteilungs- und ressortinterne Konflikte	146
6.2 Konflikte zwischen Ressorts	150
6.2.1 Ursache RV-interner Konflikte	150
6.2.2 Konfliktpartner	150
6.3 Konfliktregelungsfunktion der Hierarchie	154
6.4 Unterstützung - Konsensbildung	159

	<u>Seite</u>
7. Organisatorische Varianten der klassischen Ressortstruktur	166
7.1 Leitungsstäbe	167
7.1.1 Der Leitungsstab im BMSt	167
7.1.2 Die innenpolitische Arbeitsgruppe im BMI (Z II 1)	169
7.2 Planungseinheiten	171
7.2.1 Die Planungsunterabteilung UA II im BMV	172
7.2.2 Die UA "Grundsatzfragen des Umweltschutzes" (U I)	174
7.2.3 Die Grundsatz- und Planungsabteilung im BMA	176
7.3 Projektgruppen	184
7.3.1 Vorteile der Programmentwicklung in Projektgruppen	185
7.3.2 Probleme der Programmentwicklung in Projektgruppen	189
8. Organisation und Funktion der Basis	201
8.1 Größe der Referate	201
8.2 Ausbildung	204
8.3 Arbeitsteilung im Referat	205
8.3.1 Aufgabenzuweisung	205
8.3.2 Fachliche Spezialisierung	207
8.3.3 Qualitative Differenzierung	209
8.3.4 Teamarbeit im Referat	211
8.4 Besondere Aspekte der Mitarbeiterrollen im Referat	212
8.4.1 Zur Funktion des Referenten	212
8.4.2 Probleme der Hilfsreferentenposition	213
8.4.3 Die Rolle der Sachbearbeiter	216

	<u>Seite</u>
8.5 Beurteilung von Reformkonzepten	218
8.5.1 Reformkonzept I: "Großreferat"	219
8.5.2 Reformkonzept II: "Gruppen"	219
8.6 Zur Gruppenstruktur im BMSt	221
8.6.1 Die Einrichtung der Gruppen	221
8.6.2 Zum strukturellen Aufbau	222
8.6.3 Kooperation	224
8.6.4 Beurteilung des Gruppenprinzips	225
9. Zur Funktion der mittleren Leitungsebene	227
9.1 Abteilungsleiter	227
9.2 Unterabteilungsleiter	230
9.3 Die Abgrenzung zwischen AL und UAL	232
10. Organisations- und Managementfunktionen	234
10.1 Arbeits- und Zeitplanung	235
10.1.1 Arbeits- und Zeitplanung im Leitungsbereich	235
10.1.2 Arbeits- und Zeitplanung auf der mittleren Leitungsebene	238
10.1.3 Arbeits- und Zeitplanung auf Referatsebene	240
10.2 Personalentscheidungen	244
10.3 Haushaltsentscheidungen	248
10.4 Erfolgskontrolle	250
10.4.1 Das Problem der Indikatorwahl	251
10.4.2 Das Problem der Datengewinnung	254
10.4.3 Ansätze zu systematischen Erfolgskontrollen	255
10.5 Organisationsentscheidungen	256
10.5.1 Ursachen organisatorischer Veränderungen	257
10.5.2 Die Interdependenz von Personal- und Organisationsentscheidungen	259
10.5.3 Die Lokalisierung von Organisationsentscheidungen	261
10.6 Weitere Steuerungsfunktionen	268

	<u>Seite</u>
11. Vertikale Kommunikation	270
11.1 Kriterien für die Unterrichtung der Leitung	270
11.2 Zur Filterwirkung der mittleren Leitungsebene	279
11.2.1 Filterwirkung bei Weisungs- übermittlung	279
11.2.2 Filterwirkung bei Vorlagen	281
11.3 Kommunikationshäufigkeit	284
11.4 Kommunikationswege	287
12. Leitung	291
12.1 Leitungsinstrumentarium	291
12.2 Formen der faktischen Leitungs- struktur	292
12.3 Rollen des Parlamentarischen und des beamteten Staatssekretärs	295

Teil III: Mängel und Reformmöglichkeiten

1. Mängel der Programmentwicklung in der Ministerialorganisation	300
1.1 Bezugspunkte der Mängelanalyse	300
1.1.1 Autonomie	301
1.1.2 Reichweite	301
1.1.3 Reformorientierung	302
1.2 Das klassische Muster der Ministe- rialorganisation	302
1.3 Mängelanalyse	304
1.3.1 Autonomie	305
1.3.2 Reichweite	309
1.3.3 Reformorientierte Zielsetzung	312

	<u>Seite</u>
2. Ansätze zur organisatorischen Veränderung der Ministerialorganisation	317
2.1 Veränderung der Basisorganisation: Gruppenmodell	317
2.2 Veränderung des Kooperationsmusters: Projektgruppen	320
2.3 Veränderung der Leitungsorganisation: Stabsmodell	326
2.4 Veränderung der Arbeitsteilung: Zentralplanungsmodell	333
2.5 Die Unzulänglichkeit partieller Reformen	336
3. Ein integriertes Reformmodell der Ministerialorganisation	337
3.1 Verstärkung der Basisorganisation	337
3.1.1 Innere Struktur der Großreferate	339
3.1.2 Funktion des Referatsleiters	343
3.1.3 Mittlere Leitungsebene und Abteilungsorganisation	344
3.2 Verstärkung der Kooperationsstrukturen	346
3.3 Verstärkung der Leitungsorganisation	351
3.3.1 Funktionelle Anforderungen an die Leitungsebene	353
3.3.2 Modell einer verstärkten Leitungsorganisation	357
4. Programmentwicklung auf Regierungsebene	366

Verzeichnis der Abkürzungen

Abt.: Abteilung  
AL : Abteilungsleiter  
GGO : Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien  
GVP : Geschäftsverteilungsplan  
ML : Mittlere Leitung  
PStS: Parlamentarischer Staatssekretär  
RV : Regierung und Verwaltung des Bundes  
StS : (Beamteter) Staatssekretär  
UA : Unterabteilung  
UAL : Unterabteilungsleiter

## V o r w o r t

Die Untersuchungen zur Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, für die hier der abschließende Projektbericht vorgelegt wird, haben im Oktober 1970 begonnen. Vorangegangen waren von März bis September 1970 eine Reihe von "Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung", an denen einer der Projektleiter und zwei der Mitarbeiter beteiligt waren. Überdies waren beide Projektleiter im Herbst und Winter 1969/70 von der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform an Diskussionen beteiligt worden, in denen Problemstellungen, Zielsetzungen und Untersuchungsschwerpunkte für das weitere Arbeitsprogramm der Projektgruppe vorgeklärt werden sollten. Das Projekt entstand also auf einer Grundlage von normativen, theoretischen und konzeptionellen Vorüberlegungen und empirischen Vorinformationen, die im Laufe der Projektarbeit in vorbereitenden Papieren, in "Expertengesprächen" mit den Leitern der zu untersuchenden Abteilungen, in Diskussionen mit der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform und schließlich in der Auswertung des erhobenen Datenmaterials immer wieder in Frage gestellt, verändert, qualifiziert und weiterentwickelt wurden. Der analytischen Unterscheidung von Fragestellungen, Hypothesen und Untersuchungsbefunden entsprach also in der Geschichte dieses Projekts keineswegs die zeitliche Abfolge voneinander sauber geschiedener Arbeitsphasen; ebenso wie der Entscheidungsprozeß selbst scheint auch der darauf bezogene Forschungsprozeß zum iterativen Verfahren zu tendieren.

Dem entspricht auch die Darstellungsweise. Teil I entwickelt den Bezugsrahmen, die Fragestellungen und die theoretischen

Grundlagen der Untersuchung zwar ohne unmittelbaren Rückgriff auf die konkreten Untersuchungsergebnisse, aber doch gestützt auf die bei den Autoren vorhandene Kenntnis des Regierungs- und Verwaltungssystems und seiner Probleme. Im Teil II wiederum werden zwar in erster Linie die auf Interviews in neun Ministerialabteilungen gestützten Untersuchungsergebnisse zusammenfassend und vergleichend dargestellt; es werden hier jedoch auch die durch den Untersuchungsbefund jeweils nahegelegten Ergänzungen und Qualifikationen des theoretischen Instrumentariums dargelegt. Der Teil III schließlich bringt eine zusammenfassende Mängelanalyse und die darauf gestützten Vorschläge für strukturelle und prozedurale Änderungen im Bereich der Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Da wir davon ausgehen, daß sich das Interesse vieler Leser auf diesen Teil konzentrieren wird, werden hier sowohl die Fragestellungen und theoretischen Konzeptionen aus Teil I als auch die Untersuchungsbefunde aus Teil II jeweils so weit herangezogen, daß der Argumentationszusammenhang unserer Vorschläge noch verständlich bleibt. Eine gewisse Redundanz innerhalb des Gesamtberichts wurde deshalb bewußt in Kauf genommen.

Unsere Untersuchungsbefunde und unsere Vorschläge für Änderungen in der Ministerialorganisation und im Verfahren der Programmentwicklung werden gewiß nicht nur Zustimmung finden. Die außerordentliche Problematik von generalisierenden Aussagen und darauf gestützten Empfehlungen ist uns selbst im Laufe unserer Untersuchung sehr deutlich geworden. Von der Diskussion über unseren Bericht erhoffen wir uns also kritische Korrektur nicht weniger als Bestätigung. Schon aus diesem Grunde müssen wir die Verantwortung für Mängel und Fehler des Berichts allein in Anspruch nehmen. Dies ändert jedoch nichts an unserem Dank für eine außer-

ordentlich verständnisvolle und hilfreiche begleitende Unterstützung der Untersuchung durch die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform. Unser besonderer Dank gilt jedoch unseren Gesprächspartnern in den untersuchten Ministerien, die so bereitwillig ihre knappe Zeit für die Beantwortung unserer Fragen opferten und die so geduldig darum bemüht waren, uns mit der Wirklichkeit der Programmentwicklung in der Ministerialorganisation vertrauter zu machen.

Speyer und Konstanz, im Juni 1972

Renate Mayntz-Trier  
Fritz W. Scharpf

Teil I

Problemaufriß und Vorgehensweise



# PROGRAMMENTWICKLUNG IN DER MINISTERIALORGANISATION

## Teil I: Problemaufriß und Vorgehensweise

### 1. Bezugsrahmen: Kritische Anforderungen an das politische System

Die Untersuchungen zur Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, deren Ergebnisse hiermit vorgelegt werden, orientieren sich an gewissen Grundannahmen über die funktionalen Beziehungen zwischen dem politischen System und seiner sozio-ökonomischen Umwelt. Diese Grundannahmen werden in der Wissenschaft und in der Politik heute zunehmend akzeptiert und brauchen deshalb hier nur knapp skizziert zu werden. Im Mittelpunkt steht der Zusammenhang zwischen der Eigendynamik hochentwickelter, "spätkapitalistischer" Industriegesellschaften und den immer noch wachsenden Anforderungen an die Regelungs- und Steuerungskapazität des politischen Systems. Zur Verdeutlichung genügt der Hinweis auf ein im Verhältnis zu den jeweiligen gesellschaftlichen Befriedigungsmöglichkeiten steigendes Anspruchsniveau, das die gesellschaftliche Entwicklung und insbesondere ökonomische Wachstumsprozesse antreibt. Inzwischen ist sichtbar geworden, daß diese "Selbstbewegung" der gesellschaftlichen Kräfte in ihrer zunehmenden Beschleunigung auch zu immer gravierenderen, kumulativen Folgeproblemen geführt hat. Solche Folgeprobleme des Wachstums äußern sich in wirtschaftlichen Strukturkrisen, in den Verkehrsproblemen der Ballungsgebiete, in der Umweltverschmutzung und in irreversiblen Prozessen der Umweltveränderung und Ressourcenerschöpfung mit dem Risiko einer weltweiten ökologischen

Katastrophe. Ähnlich gefährlich, aber noch nicht so klar erkannt sind inzwischen die Folgeprobleme im sozialpsychologischen Bereich. Die rasche Veränderung der Lebens-Umwelt und die Zerstörung gesellschaftlicher Strukturen durch beschleunigte Wachstumsprozesse führt hier zur Anomie und zu Sozialisationsversagen mit den Symptomen der Rebellion und Kriminalität, der gesellschaftlich bedingten Neurosen und der zunehmenden Verbreitung von Rauschgiften. Weitere Indikatoren ließen sich leicht anführen.

Die Bewältigung der Folgeprobleme sozio-ökonomischer Entwicklungen ist seit langem zur Aufgabe der Politik geworden. Neu ist allenfalls die Einsicht in die zunehmende Unzulänglichkeit einer lediglich reaktiven und kompensatorischen Politik, die erst bei den jeweils akuten Problemen ansetzt. Diese zentrale Einsicht stützt sich auf die Erfahrung, daß der hinter den gesellschaftlichen Entwicklungen herlaufende Versuch, die auftauchenden Probleme und Krisen jeweils von Fall zu Fall zu bewältigen, die verfügbaren Mittel und Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems in immer höherem Maße überfordert. Das nachträgliche Krisenmanagement erweist sich als unverhältnismäßig viel teurer als es eine antizipierende Regelung und Steuerung der zugrunde liegenden sozio-ökonomischen Prozesse selbst wäre. Die lediglich reaktive Politik wäre jedoch nicht nur ineffizient, sondern unmittelbar systemgefährdend, wenn die Diskrepanz zwischen der gesellschaftlichen Erzeugung von Problemen und Krisen und der politischen Krisenbewältigung ein gewisses Höchstmaß überschreitet. Jenseits einer solchen Grenze, die nicht generell und präzise bestimmt werden kann, von der wir aber aus historischer und vergleichender Erfahrung wissen, daß sie existiert, muß die Kumulation unbewältigter Folgeprobleme und sektoraler Krisen zu einer generellen Systemkrise werden. Die heute und in Zukunft eigentlich kritische Anforderung an das politische System richtet sich also auf

die Fähigkeit zur vorausschauenden, aktiven Regelung und Steuerung jener gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse, deren ungesteuerte Dynamik die für das Gesamtsystem relevanten Probleme und Krisen hervorbringt.

Die geforderte Fähigkeit zur Entwicklung nicht lediglich "reaktiver", sondern auch "aktiver" Politikinhalt und Programme ist hier zunächst auf das abstrakte "politische System" bezogen worden. Für die weiteren Überlegungen präzisieren wir den Bezug auf das politische "Aktivsystem", zu dem wir die in unserer politischen Ordnung zur Politikentwicklung auf Bundesebene legitimierten jeweiligen Mehrheitsparteien, Mehrheitsfraktionen, Regierung und Ministerialorganisation rechnen. Damit soll die Bedeutung anderer Teilnehmer am politischen Prozeß, insbesondere des Gesamtparlaments, der Interessenverbände, der Wählerschaft und der Öffentlichkeit nicht bestritten oder unterschätzt werden. Wir sehen jedoch innerhalb des weiteren Systemzusammenhangs in den auf die Ausübung der Regierungsverantwortung orientierten Parteien, Fraktionen und Bürokratien ein abgrenzbares Subsystem, in dem Programme einer aktiven Politik entwickelt und akzeptiert werden müssen, wenn sie im weiteren System realisiert werden sollen. Dem steht nicht entgegen, daß selbstverständlich auch die "Willensbildung" im Aktivsystem von externen Voraussetzungen abhängig und durch externe Restriktionen limitiert ist. Hierauf soll im nächsten Abschnitt näher eingegangen werden.

Der Bezug auf das politische Aktivsystem soll schon am Anfang unserer Untersuchung die begrenzte Relevanz einer lediglich auf den Bereich von Regierung und Verwaltung des Bundes (RV) beschränkten Untersuchung und der darauf gestützten Reformvorschläge deutlich machen. Aktive Politik kann in unserem politischen System nicht technokratisch-

bürokratisch betrieben werden. Sie braucht eine höhere Problemsensitivität, die auch durch die im politischen Aktivsystem im ganzen gegebene breite Verflechtung mit der gesellschaftlichen Basis gesichert werden muß. Aktive Politik braucht jedoch vor allem auch eine höhere Handlungsfähigkeit, die nur aus Prozessen der Konfliktaustragung und demokratischen Konsensbildung im politischen System gewonnen werden kann. Eine aktive Politik wird in wichtigen Bereichen dem derzeit vorherrschenden Bewußtseinsstand und dem manifesten Anspruchsniveau der Gesellschaft widersprechen müssen. Unter solchen Umständen erscheint die Fähigkeit von Regierungen, Fraktionen und Parteien zur Aktivierung und Mobilisierung von Prozessen der Aufklärung und Bewußtseinsbildung an der gesellschaftlichen Basis als kritische Voraussetzung einer jeden aktiven Politik. Ohne diese Voraussetzung könnte eine derartige Politik nur entweder repressiv-autoritär durchgesetzt werden, oder sie wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt. Diese wenigen Überlegungen reichen aus, um deutlich zu machen, daß auch eine auf RV-Reformen bezogene Untersuchung ihre Perspektive nicht auf RV im engeren Sinne beschränken kann, und daß insbesondere die vorhandenen und möglichen Verknüpfungen zwischen RV und dem politischen Aktivsystem im weiteren Sinne innerhalb der Untersuchung immer mitbehandelt werden müssen.

Umgekehrt scheint es jedoch nötig, nach der prinzipiellen Relevanz einer trotz solcher Erweiterungen letztlich doch auf organisatorische Reformen im Bereich von Regierung und Verwaltung des Bundes bezogenen Perspektive zu fragen. Diese Perspektive entspricht dem Untersuchungsauftrag, aber die Frage selbst ist damit auch für uns keineswegs beantwortet. Sie wird vor allem im nächsten Abschnitt erörtert werden, bleibt aber darüber hinaus auch ein die ganze Untersuchung begleitendes Thema, das hier nicht in wenigen einleitenden

Sätzen zusammengefaßt werden kann. Deshalb müssen an dieser Stelle zwei apodiktische Feststellungen zur Charakterisierung der Untersuchungsperspektive ausreichen:

- a) Wir gehen davon aus, daß unter den heute in der Bundesrepublik gegebenen Bedingungen die möglichen Inhalte einer aktiven Politik durch politisches Handeln in allen Bereichen und auf allen Ebenen, an der gesellschaftlichen Basis, in den Betrieben, Organisationen und Verbänden, in den Kommunen, in den Ländern und im Bund verfolgt werden können. Nicht alle Politik, aber inzwischen wohl doch der weit überwiegende Teil aller Politik bedarf jedoch zur Verwirklichung einer Umsetzung in formell verbindliche Programme - Gesetze und Verordnungen, Aufgaben- und Ausgabenpläne - öffentlicher, insbesondere kommunaler und staatlicher Institutionen.
- b) Beim derzeitigen Stand ist weiterhin davon auszugehen, daß der ganz überwiegende Teil der politischen Programme auf Bundesebene derzeit von Regierung und Verwaltung des Bundes entwickelt oder zumindest bis zur Entscheidungsreife ausgearbeitet wird. Dies bedeutet nicht, daß auch die Programminitiativen aus RV selbst und nicht aus dem Bereich des Parlaments und der Parteien kommen müßten. Immerhin scheint es unter den heute gegebenen Bedingungen eine realistische Annahme, daß die Summe aller Anforderungen an das politische System die verfügbare Aufmerksamkeits- und Informationsverarbeitungs-Kapazität demokratisch-politischer Prozesse im Parlament und in den Parteien erheblich übersteigt, und daß wir deshalb grundsätzlich darauf angewiesen sind, daß in RV Informationen gesammelt, Probleme identifiziert, Handlungsalternativen entwickelt und Programme auch und gerade in jenen Bereichen initiiert werden, in denen manifeste politische Impulse nicht oder noch nicht vor-

liegen. Die Leistungsfähigkeit der "flächendeckenden" RV-Organisation im Bereich der Programmentwicklung bleibt deshalb bei aller Relativierung eine wichtige und untersuchungswürdige Voraussetzung aktiver Politik.

Damit soll keineswegs die Notwendigkeit von Parlamentsreformen und Parteireformen geringer eingeschätzt werden. Unsere Untersuchungen zeigen den begrenzten Wirkungsbereich isolierter RV-Reformen und die Notwendigkeit einer intensiveren Interaktion mit den anderen politischen Bereichen. Die Frage, wieweit denn diese anderen Bereiche in ihrer gegenwärtigen Verfassung zu einer solchen Interaktion fähig wären, lag außerhalb unseres Untersuchungsfeldes. Immerhin wird an verschiedenen Stellen deutlich werden, daß der Ausbau eigener Programmentwicklungs-Kapazitäten und Planungsstäbe bei den politischen Parteien und Fraktionen als eine zu den RV-Reformen komplementäre Voraussetzung einer aktiven Politik angesehen werden muß. Die auf Regierung und Verwaltung bezogene Perspektive dieser Untersuchung impliziert also keineswegs die Annahme einer realen Autarkie ihres Gegenstandes.

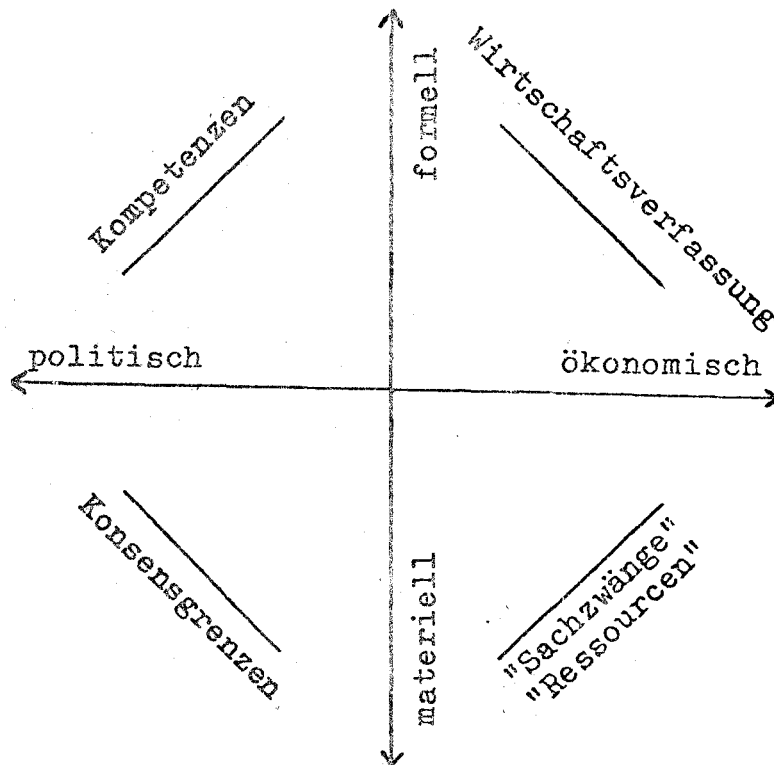
## 2. Externe Restriktionen der aktiven Politik

Die Chancen einer aktiven Steuerung gesellschaftlicher Prozesse durch das politische System werden in der heutigen wissenschaftlichen Diskussion gegensätzlich beurteilt. Nach der einen Auffassung hängt die aktive Politik nur davon ab, daß Regierung und Verwaltung im engeren Sinne durch zweckdienlichere Organisation und durch den Einsatz moderner Informations- und Planungsverfahren "intelligenter" gemacht werden. Nach der anderen Auffassung müssen solche

Versuche zwangsläufig scheitern, weil objektive Restriktionen außerhalb des politischen Aktivsystems die Möglichkeit einer aktiven Steuerung gesellschaftlicher Prozesse ausschließen. Die Untersuchung geht davon aus, daß beide Auffassungen in dieser einseitigen Formulierung falsch sind. Ohne Zweifel bringt die sozio-ökonomische Umwelt des politischen Systems nicht nur die Probleme hervor, die von der Politik zu verarbeiten sind; die Umwelt enthält auch Faktoren und "Sachzwänge", die vom politischen System nur schwer oder gar nicht verändert werden können und die darum als externe Beschränkung möglicher Politikinhalte wirksam werden. Schließlich wirken in einem offenen politischen System die in der Umwelt etablierten sozio-ökonomischen Interessen auch direkt oder indirekt in die politischen Prozesse selbst hinein und werden dort als Beschränkungen der Konsensbildungsfähigkeit wirksam. Sicherlich können und werden sich solche externen Beschränkungen und Widerstände auch gegen eine aktive, vorausschauende Politik auswirken. Daraus folgt jedoch nicht, daß für eine derartige Politik von vornherein kein Spielraum bliebe, und daß darum RV-Reformen notwendigerweise wirkungslos sein müßten. Vielmehr kommt es darauf an, die Art und Wirkungsweise solcher Beschränkungen und Widerstände zu ermitteln, um so den Spielraum abschätzen zu können, innerhalb dessen organisatorische und prozedurale RV-Reformen sich noch positiv auf die Qualität der Politikinhalte auswirken können.

Die besonders wirksamen externen Beschränkungen einer aktiven Politik auf Bundesebene lassen sich in einer sehr groben Unterscheidung zunächst als eher ökonomisch oder als eher politisch charakterisieren. Dabei soll keineswegs übersehen werden, daß es sich hier nicht nur um fließende Übergänge handelt, sondern daß auch "objektiv" ökonomische Beschränkungen unmittelbar als politische Konflikte und Schranken der Konsensbildung wirksam werden können. Im Verfassungs-

staat ist darüber hinaus eine weitere Unterscheidung relevant: die zwischen den rein faktischen, materiellen Beschränkungen und den formellen, rechtlichen Schranken einer aktiven Politik. Auch hier handelt es sich nicht um ein reines Entweder-Oder, aber es ist doch davon auszugehen, daß faktische Widerstände verstärkt werden, wenn sie durch formelle Rechtspositionen oder Kompetenzschränken zusätzlich abgesichert sind. In dem durch die beiden Gegensatzpaare politisch-ökonomisch und formell-materiell bezeichneten Koordinatensystem lassen sich nun die wichtigsten externen Restriktionen der Politik genauer beschreiben.



2.1 Formell-politische Beschränkungen: Die Handlungsmöglichkeiten von Regierung und Verwaltung auf Bundesebene sind offenbar von vornherein durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung begrenzt. Die daraus resultierenden Beschränkungen sind bekannt und brauchen hier nicht weiter diskutiert zu werden. Schwierigkeiten ergeben sich aus der Residual-Zuständigkeit der Bundesländer vor allem bei "neuen" Problemen oder solchen, die innerhalb kürzerer Zeit an Bedeutung so zugenommen haben, daß sie nur noch mit den Mitteln und Handlungsmöglichkeiten des Gesamtstaates bewältigt werden können. Die föderale Struktur wirkt jedoch nicht nur als Schranke der Bundeskompetenzen und Ursache von Kompetenzkonflikten mit den Ländern; ihr entspricht bei uns auch das Fehlen eines eigenen Behördenunterbaus für die meisten Bundesministerien. Das hat einerseits negative Auswirkungen im Bereich der Personalpolitik, wo sich das Fehlen eines eigenen Unterbaus sowohl bei der Personalrekrutierung als auch beim Ämterwechsel auf den höheren Ebenen hemmend auswirkt. Andererseits vermindert der fehlende eigene Unterbau auch die Problemsensitivität der Ministerialverwaltung des Bundes oder begründet umgekehrt die Neigung, auch prinzipiell delegierbare Durchführungsaufgaben nach Möglichkeit auf der Ministerialebene zu halten.

Begrenzt die Existenz der Bundesländer den Handlungsspielraum des Bundes gleichsam von unten her, dann wirkt sich die zunehmende Übertragung von Regelungs- und Entscheidungskompetenzen auf europäische Behörden sozusagen als Beschränkung von oben her aus. Während Bund und Länder jedoch grundsätzlich mit denselben Problemen konfrontiert und vor allem demselben Druck politischer Forderungen und Unzufriedenheit ausgesetzt sind, gilt dies für die europäischen Behörden nur in eingeschränktem Maße. Die relative Unabhängigkeit von den politischen Reaktionen der un-

mittelbar betroffenen Gruppen und von Wahlergebnissen und der hohe Konsensbedarf des Einstimmigkeitsprinzips schaffen grundsätzlich andere Bedingungen für die europäische Politik als sie für den Bund und die Länder gelten. Der Verlust an Regelungs- und Handlungskompetenz auf der nationalen Ebene wird deshalb nicht notwendigerweise ausgeglichen durch eine entsprechende Regelungs- und Handlungsbereitschaft der statt dessen zuständigen Institutionen auf der europäischen Ebene.

2.2 Formell-ökonomische Beschränkungen: Auch wenn die privatkapitalistische "Wirtschaftsverfassung" der Bundesrepublik nicht durch verfassungsrechtliche Garantien im engeren Sinne abgesichert ist, ist sie durch unsere geltende Rechtsordnung in vielfältiger und komplexer Weise geregelt und sanktioniert und wäre auch bei vorausgesetztem politischen Konsens nur mit außerordentlichen Schwierigkeiten grundlegend zu ändern. Solche Schwierigkeiten zeigen sich etwa im Bereich der Bodenrechts-Reform; aber auch andere Grundrechte bis hin zur garantierten freien Berufswahl setzen einer aktiven, auf Regelung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse gerichteten Politik wirksame Schranken. Auch dies ist hier nicht weiter auszuführen.

2.3 Materiell-ökonomische Beschränkungen: Unter der Geltung der derzeitigen "Wirtschaftsverfassung" entspricht der Autonomie der Investitions- und Produktionsentscheidungen der Unternehmen und der Lohnentscheidungen der Sozialpartner eine weitgehende Beschränkung imperativer politischer Steuerung wirtschaftlicher Prozesse. Aber auch die prinzipiell verfügbaren indirekten Steuerungsmittel sind in ihrem Anwendungsbereich begrenzt durch die notwendige Orientierung an den Gewinn- und Lohnerwartungen autonomer Entscheidungsträger. Sie wirken sich der Politik gegenüber als ökonomische

"Sachzwänge" dann aus, wenn diese die Ziele der "Vollbeschäftigung", "Preisstabilität", des "außenwirtschaftlichen Gleichgewichts" und des "wirtschaftlichen Wachstums" als verbindliche Anforderungen akzeptiert. Als besonders gravierende Restriktion einer aktiven Politik erscheint dabei der neuerdings oft erörterte "Wachstumswang", dem ein politisches System dann unterliegt, wenn mit den technischen Möglichkeiten ihrer Erfüllung auch die materiellen Ansprüche beständig wachsen. Ob das Wirtschaftswachstum dann politisch gewollt wird, weil davon die Sicherheit der Arbeitsplätze und die Realisierbarkeit politischer Ziele abhängt oder weil geringere Wachstumsraten zu einer Loyalitätskrise führen könnten, ist dann nur noch ein Akzentunterschied der Analyse. Auf jeden Fall führt der politische Zwang zur Aufrechterhaltung der ökonomischen Wachstumsraten zu einer permanenten Rücksichtnahme auf die Investitionsneigung und Gewinnchancen der Unternehmen und damit zu einer fundamentalen Beschränkung der möglichen Politikinhalte und der zulässigen Politikinstrumente. Bei gegebenen Wachstumszielen müssen deshalb ökonomische Faktoren der Politik als Sachzwänge gegenüberreten.

Ebenso wie der Zwang zur Wachstumspolitik ist auch die Begrenztheit der für die Politik verfügbaren Ressourcen eine ökonomisch-politische Mischkategorie. Aus politischen Gründen scheint die Steuerlastquote nicht beliebig zu erhöhen zu sein. Politisch motiviertes Handeln hat andererseits zur Festlegung des weit überwiegenden Teils der verfügbaren Ressourcen für die Finanzierung etablierter Programme und laufender Aufgaben geführt, so daß der finanzielle Spielraum für neue Politikinhalte von vornherein außerordentlich begrenzt erscheint. Daraus ergibt sich dann die Verknüpfung mit den Sachzwängen einer Wachstumspolitik: Nur das forcierte Wirtschaftswachstum scheint in der Lage, den Hand-

lungsspielraum der Politik zu erweitern. Jedenfalls wären die möglichen Alternativen, Erhöhung der Steuerlastquote oder Umschichtung innerhalb der laufenden Programme, mit so hoher Konfliktwahrscheinlichkeit verknüpft, daß derartige Strategien dann vermutlich an den Konsensgrenzen des politischen Aktivsystems als der nächsten Beschränkung scheitern müßten.

2.4 Materiell-politische Beschränkungen: Aus dem Vorausgehenden ist schon deutlich geworden, daß die bisher diskutierten Beschränkungen sich zusätzlich als Konsensschranken für das politische Aktivsystem manifestieren können. Die besondere Bedeutung gerade dieser politischen Schranken ergibt sich aus den faktischen Abhängigkeiten, denen das politische Aktivsystem und die politische Führung in unserer Verfassung und in unserer Parteien-Konkurrenz-Demokratie unterworfen sind. Die Regierung ist abhängig vom Bestand ihrer parlamentarischen Mehrheit und damit vom Ausgang der jeweils nächsten Bundestags- und oft auch Landtagswahl. Sie ist deshalb zur Rücksichtnahme auf die öffentliche und veröffentlichte Meinung und die Reaktionen einflußreicher organisierter Gruppen gezwungen. Unter solchen Bedingungen ist jede Politik unwahrscheinlich, die das politische Mandat gefährden könnte. Insofern ist also die Konsens-Abhängigkeit und damit die politische Sensibilität des aktiven Systems in der Konkurrenz-Demokratie weit höher einzuschätzen als dies bei einem monolithischer strukturierten politischen System der Fall wäre. Bei Koalitionsregierungen kommen weitere Gründe für die Ausklammerung kontroverser Fragen und unpopulärer Politikinhalte hinzu.

Als weitere gravierende Restriktion wirkt der im parlamentarischen System institutionalisierte Zwang zum kurzfristigen Erfolg. Gerade längerfristig angelegte Veränderungs-

strategien sind kurzfristig oft wenig attraktiv und eher mit politischen Kosten verbunden. Sie dennoch zu verfolgen, würde vom Standpunkt der jeweiligen Regierung die Chance der Wiederwahl gefährden und der Opposition in die Hände arbeiten, die später die Früchte ernten könnte. In unserem politischen System ist also ein struktureller Widerstand gegen die langfristige Politikorientierung angelegt. Er scheint besonders gefährlich gerade für jene Programme, die auf Umstrukturierung gesellschaftlicher Verhältnisse und innovative Zukunftsgestaltung gerichtet sein könnten. Dieser strukturelle Widerstand kann nur durch neue Konsensbildungsprozesse oder aber durch Krisen überwunden werden, die kurzfristige Nachteile erträglicher erscheinen lassen und damit den politischen Handlungsspielraum erweitern. Im übrigen gelten die erörterten politischen Beschränkungen nicht nur für das politische Aktivsystem im ganzen oder für die politische Führung als Gruppe, sondern innerhalb dieser Gruppe noch einmal für jede einzelne Person, die ja ihrerseits mit anderen um ihr Amt konkurriert hat und es gegen deren latent fortdauernde Konkurrenz weiter verteidigen muß.

Die angeführten Beschränkungen begrenzen den faktischen Spielraum für eine aktive, gesellschaftliche Strukturen und Prozesse gestaltende und steuernde Politik. Damit aber begrenzen sie zugleich den Spielraum für RV-Reformen, die durch Erhöhung des Wissensstandes, Benutzung moderner Informations- und Planungstechniken und vor allem durch Veränderungen im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation und des Personalwesens die Voraussetzungen für eine aktive Politik verbessern wollen. Zumindest mittelfristig wird eine auf RV bezogene Reformstrategie die erwähnten externen Beschränkungen als Gegebenheiten hinnehmen müssen; die relative Bedeutung, die solche Reformen dennoch gewinnen können, soll im folgenden Abschnitt erörtert werden.

### 3. Gegenstandsbereich von RV-Reformen: Informationsverarbeitung und Konfliktregelung

3.1 Die hier als kritische Anforderung an das politische System definierte Fähigkeit zur Entwicklung einer "aktiven" Politik kann zunächst im Hinblick auf die Entstehung, die Reichweite und die Zielsetzung politischer Programme näher charakterisiert werden. Aktive Politik setzt voraus die Fähigkeit zur autonomen, d.h.: nicht interessenten-bestimmten Programmentwicklung; und sie setzt im Verhältnis zwischen der Ministerialverwaltung und der politischen Leitung die Fähigkeit der Leitung voraus, die Programmentwicklung zu steuern und ihre Inhalte politisch zu bestimmen ("Primat der Politik" oder genauer: "Primat der Leitung"). Aktive Politik setzt ferner die Fähigkeit voraus, auch Programme von mehr als inkrementaler Reichweite zu entwickeln. Dies bedeutet einmal die Fähigkeit zur Entwicklung umfassender Programme, die in der Lage sind, übergreifende Problemzusammenhänge mittels konzertierter Strategien zu verarbeiten. Angesichts des geringen Veränderungsspielraums aller kurzfristig angelegten Strategien wird die größere Reichweite einer aktiven Politik in der Regel auch nur durch längerfristig konzipierte Programme gewonnen werden können. Schließlich ist die aktive Politik gekennzeichnet durch die Fähigkeit zur Entwicklung nicht lediglich umweltanpassender, sondern umweltverändernder Programme, die die vorgegebene Tendenz sozio-ökonomischer Entwicklungen und Wachstumsprozesse nicht lediglich nachvollziehen oder verstärken, sondern steuern und verändern können. Dem entspricht dann auch die Fähigkeit zur Interessenberücksichtigung, die nicht lediglich auf die organisierten und konfliktfähigen gesellschaftlichen Interessengruppen reagiert, sondern auch die nicht oder noch nicht organisierten und konfliktbereiten gesellschaftlichen Interessen erfassen und berücksichtigen kann.

Der Unterschied zwischen "aktiver" und "reaktiver" Politik kann also im Hinblick auf die Entstehung, Reichweite und Zielsetzung durch die folgenden Gegensatzpaare charakterisiert werden:

<u>mehr "reaktiv"</u>	<u>mehr "aktiv"</u>
<u>Programmstehung:</u>	
interessenten-bestimmt	autonom
bürokratie-bestimmt	leitungs-bestimmt
<u>Reichweite:</u>	
begrenzt	umfassend
kurzfristig	längerfristig
<u>Zielsetzung:</u>	
umweltanpassend	umweltverändernd
konfliktfähige Interessen	auch nicht-konfliktfähige Interessen

3.2 Die einzelnen Dimensionen "aktiver" Politik hängen untereinander nicht notwendigerweise zusammen; sie können unabhängig voneinander variieren. Verschiedenste Merkmalskombinationen sind also denkbar, wenn man konkrete Programme in diesen Kategorien beschreiben will. Dennoch gibt es weitgehende Übereinstimmungen in den von den einzelnen Merkmalen ausgehenden kritischen Anforderungen an RV. So erhöht sich in fast jeder Merkmalsdimension die Anforderung an die Informationsverarbeitungs-Kapazität bei einem Übergang von reaktiver zu mehr aktiver Politik. Dies gilt gewiß für die Autonomie der Programmentwicklung, die vor allem bedeutet, daß RV sich für die Problemidentifikation, Problemanalyse und für die Erarbeitung konkreter Lösungsvorschläge vom Informationsangebot und von den Forderungen und Vorschlägen der potenten Interessentenorganisationen unabhängig machen muß. Ähnliche Anforderungen können aus der Zielsetzung abgeleitet werden, auch die nicht-organisationsfähigen und -konfliktfähigen Interessen bei der Programmentwicklung zu berücksichtigen.

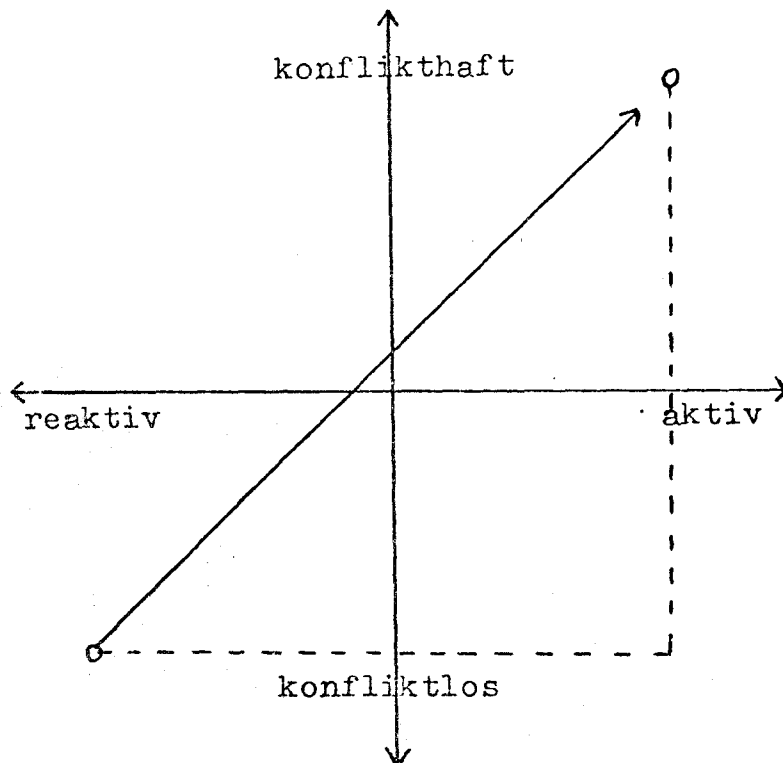
In eine etwas andere Richtung weisen die Informations-Anforderungen längerfristig konzipierter und in der Zielsetzung umweltverändernder Programme. Sie können in der Regel nicht mehr auf die in der laufenden Politik und Verwaltungspraxis ohnehin anfallenden Informationen und das daraus gewonnene Erfahrungswissen gestützt werden, sondern erfordern die aktive, forschungsintensive Suche nach "neuen" Informationen, Trendprojektionen und Prognosen. Da derartige Programme weniger in der Verwaltungserfahrung abgesichert sind, stellen sie in der Regel auch höhere Anforderungen an technische Verfahren der Programmanalyse, Programmbewertung und Erfolgskontrolle. Die Anforderung umfassender, bereichsübergreifender Programme schließlich erhöht den Koordinierungsbedarf in der Programmentwicklung und stellt damit erhöhte Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Kooperationsstrukturen und der Steuerungsinstrumente in Regierung und Verwaltung.

- 3.3 Die bezeichneten höheren Anforderungen an die Informationsverarbeitungs-Kapazität können jedenfalls im Prinzip durch RV-Reformen erfüllt werden. Man könnte also annehmen, daß es im Grundsatz nur von der durch RV-Reformen zu steigerten Informationsverarbeitungs-Kapazität des Systems abhängt, ob und wie weit der durch die externen Beschränkungen bezeichnete äußerste Handlungsspielraum des politischen Systems auch tatsächlich durch aktive Politik ausgefüllt werden kann. Dieses "technokratische" Modell scheint uns jedoch an der Wirklichkeit der Programmentwicklung in RV vorbeizugehen. Es vernachlässigt die Möglichkeit von Konflikten, die auch bei hoher Informationsverarbeitungs-Kapazität die tatsächliche Programmentwicklung hemmen oder vereiteln können. Die Fähigkeit eines Systems zu aktiver Politik beruht nach dem hier vorausgesetzten Modell sowohl auf seiner Informationsverarbeitungs-Kapazität als auch auf seiner

Konfliktregelungs-Kapazität. Dabei bestimmt die jeweils geringere der beiden Teilkapazitäten die Gesamtkapazität des Systems.

Es besteht hier zunächst kein Anlaß, den neu eingeführten Begriff der "Konfliktregelungs-Kapazität" theoretisch sehr weitgehend zu differenzieren. Im Hinblick auf die spätere Verwendung sei jedoch schon darauf hingewiesen, daß Konfliktregelung sich sowohl auf Macht als auch auf Konsensbildung stützen kann. "Macht" wird dabei in einem weiteren Sinne als Verfügung über wirksame (z.B. hierarchische) Sanktionsmittel gegenüber den jeweiligen Konflikt-Gegnern definiert, während "Konsensbildung" die nicht auf explizite Sanktion gestützte Gleichrichtung der Zielsetzungen und Handlungsabsichten relevanter Beteiligter bedeuten soll. Von Interesse ist insbesondere auch der Fall, wo nicht der Konfliktpartner selbst in die Konsensbildung einbezogen werden kann oder soll, sondern statt dessen eine ausreichende Zahl von Dritten (möglicherweise: Wähler) gewonnen werden soll, mit deren Hilfe dann der Widerstand des Konfliktpartners (durch Machtanwendung) überwunden werden kann.

Diese scheinbar abstrakten Überlegungen sind in dem gegebenen Zusammenhang deshalb von Bedeutung, weil wir für die weiteren Überlegungen von der Hypothese ausgehen, daß eine "aktivere" Politik zugleich auch mit einer Erhöhung des Konfliktniveaus und damit auch gesteigerten Anforderungen an die Konfliktregelungs-Kapazität des Systems verbunden sein wird.



Damit wird nicht behauptet, daß eine reaktive Politik immer konfliktfrei und niemals konflikthaft sein werde; und es wird auch nicht behauptet, daß es nicht auch relativ konfliktfreie aktive Politik geben könne. Vermutlich sind in jedem der vier Quadranten des vorstehenden graphischen Schemas empirische Politikinhalte zu lokalisieren, wenn auch in unterschiedlicher Häufigkeit. Unsere Hypothese besagt explizit nur etwas für den Übergang von einer mehr reaktiven zu einer mehr aktiven Politik, von dem wir zugleich eine Erhöhung des jeweiligen Konfliktniveaus erwarten. Auf das Schema angewandt: Jeder Versuch, sich in ihm von links nach rechts zu bewegen, führt zu einer gleichzeitigen Verschiebung von unten nach oben; die durch RV-Reformen prinzipiell möglich gewordene aktivere Politik wird tendenziell auch eine Politik auf höherem Konfliktniveau sein und kann

an diesen Konflikten scheitern, falls nicht gleichzeitig auch die Konfliktregelungs-Kapazität des Systems erhöht werden kann. Noch zugespitzter ausgedrückt: RV-Reformen, die sich ausschließlich auf die Verbesserung der Informationsverarbeitung in der Programmentwicklung konzentrieren, können, gerade wenn sie "erfolgreich" sein sollten, völlig wirkungslos bleiben, wenn das System nicht in die Lage versetzt wird, auch die resultierenden Konflikte zu verarbeiten.

3.4 Angesichts der zentralen Bedeutung der Konfliktdimension für die Chancen einer aktiven Politik sind hier einige weitere Differenzierungen notwendig, um den Ansatzpunkt möglicher RV-Reformen genauer zu lokalisieren.

3.4.1 Besonders niedrig scheint bisher das Konfliktniveau bei einer auf die Unterstützung und Förderung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Wachstumsprozesse gerichteten Politik zu sein. Hierzu gehören insbesondere die Infrastruktur-Programme im weitesten Sinne, bei denen die "Betroffenen" überwiegend begünstigt und nicht benachteiligt werden, so daß Konflikte nur durch die Konkurrenz um knappe Mittel ausgelöst werden. Bei solchen relativ konfliktfreien "Wachstumsplanungen" kann die Qualität der Entscheidungsvorbereitung in RV unmittelbar die Qualität der schließlichen Entscheidung bestimmen. RV-Reformen können hier also etwa dazu beitragen, daß derartige Programme auf einer breiteren Informationsgrundlage längerfristig konzipiert werden und die wahrscheinlichen Folgeprobleme für andere gesellschaftliche und ökonomische Sektoren bereits antizipierend berücksichtigen.

Ebenfalls noch verhältnismäßig gering sind die Anforderungen an die Konfliktregelungs-Kapazität des Systems bei "Vermeidungsplanungen", die bei bereits bestehendem oder entste-

hendem Krisenbewußtsein unter den Beteiligten und in der Öffentlichkeit eine Strategie der Krisenüberwindung oder der längerfristigen Krisenvermeidung verfolgen. Derartige Voraussetzungen scheinen etwa im Bereich der Umweltschutz-Politik heute näherungsweise gegeben.

Besonders hoch erscheint dagegen das Konfliktniveau typischerweise bei "Gestaltungsplanungen", durch die gesellschaftliche Strukturen auf Kosten der in ihnen etablierten Interessen verändert werden sollen, ohne daß diese Zielsetzung durch ein aktives Krisenbewußtsein in der Öffentlichkeit unterstützt würde. Hier wäre durch bloße Reformen des Informationssystems in RV wenig auszurichten, solange nicht auch das Konfliktregelungs-Potential des politischen Aktivsystems im ganzen gegenüber seiner gesellschaftlichen Umwelt verstärkt wird. Da unter den strukturellen Bedingungen der Konkurrenz-Demokratie das politische Aktivsystem jedoch gegenüber seiner gesellschaftlichen Umwelt typischerweise nur über wenig Macht verfügt, kann die notwendige Steigerung des Konfliktregelungs-Potentials im wesentlichen nur durch die Aktivierung von Konsensbildungs-Prozessen gewonnen werden.

Zu solchen Konsensbildungs-Prozessen können RV-Reformen im engeren Sinne kaum sehr viel beitragen. Die Möglichkeit der von RV ausgehenden "Öffentlichkeitsarbeit", Aufklärung und Meinungsbildung sind durch das wirksame Tabu gegen jede Form der Regierungspropaganda eng begrenzt. Immerhin könnte RV durch Reformen in die Lage versetzt werden, diese begrenzten Einflußmöglichkeiten und die Öffentlichkeits-Plattform der Regierungsmitglieder wirksamer für die Entwicklung einer aktiven Politik einzusetzen. Vor allem jedoch käme es darauf an, die Programmentwicklung in RV selbst eng zu verknüpfen mit den Strategien der Konfliktaustragung und Konsensbildung, die im übrigen politischen Aktivsystem, insbesondere

also in den Fraktionen und den politischen Parteien entwickelt werden. Bei hohem Konfliktniveau jedenfalls können die in RV entwickelten Programme niemals "aktiver" sein als die politische Zielsetzung der Regierungsparteien und die Konfliktbereitschaft der Regierungsfractionen dies zulassen.

3.42 Nicht alle für die Programmentwicklung relevanten Konfliktfronten verlaufen jedoch zwischen RV auf der einen Seite und den jeweils betroffenen gesellschaftlichen Interessen und Gruppen in der Umwelt; Konfliktpartner können auch andere politische Institutionen, insbesondere die Länder, oder andere Beteiligte innerhalb von RV selbst sein. In beiden Fällen muß zwischen Konflikten um Politikinhalt und Konflikten um Kompetenzen und Mittel unterschieden werden. Zwar wird oft die Kompetenzfrage erst dann aufgeworfen, wenn gravierende Meinungsverschiedenheiten über Politikinhalt schon aufgetreten sind, sie kann jedoch auch durchaus eigenständige Bedeutung erlangen. Insbesondere die Länder sind darauf angewiesen, ihre eigenen Kompetenzen und ihre Ressourcenbasis gegenüber den Ansprüchen einer aktiven Politik des Bundes zu verteidigen, selbst wenn im konkreten Falle die spezifischen Politikinhalt als durchaus wünschenswert akzeptiert würden.

Auch innerhalb von RV selbst liegt eine wichtige Konfliktursache in der arbeitsteiligen Struktur der Ressorts, Abteilungen und Referate mit unterschiedlicher und je begrenzter Aufgabenstellung. Die typische Folge sind auch hier sowohl Kompetenzkonflikte als auch sachliche Konflikte um den Inhalt von Programmen. Dabei sind die Kompetenzkonflikte, ebenso wie das immer wieder auftauchende Problem der Ressortabgrenzung, nie ein für allemal optimal zu lösen. Die faktische Mehrdimensionalität und hohe Interdependenz der lösungsbedürftigen Probleme schließt es von vorn-

herein aus, daß eine konfliktfreie Geschäftsverteilung und Zusammenordnung von Basiseinheiten gefunden wird. Trotzdem kann durch organisatorische Reformen das Ausmaß zwangsläufiger Kompetenzkonflikte und das Problem der Koordination zwischen mehreren sachlich zuständigen Einheiten vermindert werden.

Die sachlich-inhaltlichen Konflikte in RV ergeben sich aus dem Gesetz der "selektiven Perzeption", d.h. aus der prägenden Wirkung, die eine vorgegebene Zuständigkeit und gestellte Aufgabe für die Aufmerksamkeitsverteilung, Wirklichkeitsinterpretation und Interessenorientierung einer jeden organisatorischen Einheit besitzt. Derartige Konflikte dürfen im Interesse der inhaltlichen Politikqualität weder dauerhaft beigelegt noch latent gehalten werden, sondern sie sollen möglichst offen ausgetragen werden können, um so durch die kontroversen Beiträge zur Programmentwicklung aus unterschiedlichen Perspektiven die Folgeprobleme der jeweiligen Vorschläge sichtbar zu machen ✓

Die strukturell bedingten Konflikte in RV werden in dem Maße verstärkt, in dem sich darin latente oder manifeste Konflikte zwischen Interessen in der sozio-ökonomischen Umwelt abbilden. Dies ist häufig der Fall, weil die organisatorischen Einheiten in RV in der Regel bestimmten Umweltbereichen, unter Umständen auch Klientelgruppen zugeordnet sind und sozusagen von Amts wegen deren Interessen gegen andere verteidigen. Dabei braucht es sich keineswegs nur um hochorganisierte Umweltsektoren zu handeln. Auch die Verbraucher, die Opfer der Umweltverschmutzung oder die Gastarbeiter haben ihre institutionalisierten Fürsprecher in RV, die ihre Interessen etwa gegen die Forderungen der Landwirtschaft oder der Großindustrie durchzusetzen suchen.

Eine solche "Internalisierung" von Interessen in RV ist nicht von vornherein negativ zu bewerten. Sie hat zumindest den Vorteil, daß Interessenkonflikte in der Umwelt von RV erfaßt und bei der Programmentwicklung antizipierend berücksichtigt werden können. Wo diese Voraussetzung fehlt, können Konflikte zunächst unbemerkt bleiben und dann bei dem Versuch der Programmdurchsetzung, wenn die Reaktionsmöglichkeiten schon eingeschränkt sind, überraschend aktualisiert werden. RV-Reformen dürfen also keineswegs auf die Beseitigung oder Unterdrückung solcher die gesellschaftlichen Interessenkonflikte abbildenden internen Programmkonflikte gerichtet sein.

Die zunächst strukturell und dann durch die Abbildung von Interessengegensätzen in der Umwelt bedingten Konflikte in RV können schließlich weiter überlagert werden durch "politische" Konflikte im engeren Sinne. So kann die Konkurrenz zwischen den Koalitionsparteien oder zwischen den innerhalb einer Partei um Machtpositionen kämpfenden Ressortchefs die Konflikte verstärken, die sich bereits "aus der Sache" oder "aus der Struktur" ergeben. Umgekehrt kann gewiß auch ein politisch bedingtes Zusammenspiel von Ressortchefs die im übrigen zwischen ihren Häusern bestehenden Konflikte abschwächen. Auch hier werden RV-Reformen nur in begrenztem Maße Änderungen bewirken können.

3.4.3 Wenn nun bei Programmkonflikten innerhalb von RV oder zwischen RV und der Umwelt das jeweils verfügbare Konfliktregelungs-Potential überbeansprucht wird, dann werden dadurch die betroffenen Programmentwicklungen beeinträchtigt. Der Prozeß kann verzögert, möglicherweise sogar abgebrochen werden. Mindestens jedoch werden die Programme selbst durch den Versuch einer Konfliktregelung durch "bargaining" und Kompromiß inhaltlich beeinflusst und dabei unter Umständen

sehr weit von den ursprünglichen Zielen abgedrängt. Dabei ist mit einer Verschiebung des Programmcharakters vom "aktiven" zum "reaktiven" Pol zu rechnen: Die Einigung wird erzielt, indem das Programm seinem Inhalt nach in den konfliktfreien Raum abgedrängt wird, wo sozusagen von vornherein Konsens bestanden hätte.

Bei gegebener Konfliktregelungs-Kapazität bedeutet also eine Erhöhung des Konfliktniveaus in der Regel auch verminderte Chancen für eine aktive Politik. Solange nicht auch die Konfliktregelungs-Kapazität selbst gesteigert werden kann, könnten RV-Reformen dann allenfalls die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß gegenwärtige oder künftige Konsenschancen für eine aktive Politik auch tatsächlich erkannt und genutzt werden können. Dafür lassen sich zwei notwendige Bedingungen formulieren, die in der Praxis sicherlich nicht leicht miteinander vereinbart werden können: Zumein sollte die Problemsuche in RV nicht völlig durch die Antizipation von gegenwärtigem politischen Widerstand gesteuert werden. Problemanalysen und Lösungsentwürfe sollten im Sinne von Eventualplanungen auch für jene Bereiche entwickelt werden können, in denen ernsthafte Initiativen kurzfristig nicht durchsetzbar wären. Während also eine gewisse Distanz von der aktuellen Politik notwendig erscheint, um eine zu starke Einschränkung der heuristischen Funktion zu vermeiden, erscheint andererseits eine intime Vertrautheit mit dem politischen Bereich ebenso notwendig, wenn die sich tatsächlich bietenden Konsenschancen und Koalitionsmöglichkeiten auch wahrgenommen werden sollen. Voraussetzung dafür wäre die enge Verknüpfung der Programmentwicklung in RV mit den Konsensbildungs-Strategien und der jeweiligen Konflikt-Bereitschaft der Akteure im weiteren politischen Aktivsystem.

Innerhalb der externen Restriktionen, so können die Thesen dieses Abschnitts zusammengefaßt werden, sind die Chancen einer aktiven Politik bedingt durch die Informationsverarbeitungs-Kapazität und durch das Konfliktregelungs-Potential, die im politischen Aktivsystem zur Verfügung stehen. Aus dieser Perspektive sollen darum im weiteren Gang der Untersuchung die Kriterien für organisatorische RV-Reformen entwickelt werden. Zuvor sind jedoch noch die Qualitäten einer aktiven Politik und die daraus ableitbaren Anforderungen an RV näher zu spezifizieren.

#### 4. Kritische Anforderungen einer aktiven Politik

Die oben skizzierten Merkmalsdimensionen oder Qualitäten einer aktiven Politik sind deshalb als kritische Anforderungen an die Programmentwicklung in RV zu begreifen, weil ihre Erfüllung einerseits für das gesellschaftlich-politische System besonders wichtig und andererseits innerhalb der derzeitigen Ministerialorganisation besonders schwierig erscheint. Die Anforderungen sollen nun im Folgenden wenigstens so weit expliziert werden, daß die größere oder geringere Distanz zum derzeitigen Stand der Programmentwicklung in RV als empirische Frage diskutiert werden kann. Die Anforderungen sind also schließlich auf die Programmentwicklungsstrukturen in RV und auf mögliche strukturelle Änderungen zu beziehen. Dies wird in erster Linie in den Teilen II und III des Berichts geschehen. Soweit schon hier auf Strukturmerkmale Bezug genommen wird, genügt die grobe Unterscheidung zwischen der "Basisorganisation" (Fachreferate und Fachabteilungen), den "Kooperationsmustern" (Beteiligungssystem und Koordination) und der "Leistungsorganisation" (Minister, Parlamentarische und Beamtete Staatssekretäre mit den sie unterstützenden Leitungsstäben). Außerdem wird hier die Unterscheidung zwischen "dezentralen" und "zentralen" Programminitiativen eingeführt, je nachdem ob die

Problemidentifikation und die Festlegung der Programmziele überwiegend von der Basisorganisation oder von der Leitungsorganisation bestimmt wird. Die Umsetzung der qualitativen Anforderungen einer aktiven Politik in konkrete Strukturmerkmale der Ministerialorganisation kann jedoch erst im letzten Teil des Berichts auf der Grundlage der empirischen Untersuchungsergebnisse in Angriff genommen werden.

#### 4.1 Die Fähigkeit zur autonomen Programmentwicklung

Während ein überwiegend reaktives politisches System seine Programmentwicklung im wesentlichen auf die Impulse und Informationen stützen kann, die ihm von gesellschaftlichen Organisationen und externen Institutionen zugetragen werden, erfordert eine aktive Politik die weitgehende Autonomie des politischen Aktivsystems in der Politikentwicklung. Die Forderung nach einer aktiven Politik ist ja oben gerade aus der Befürchtung abgeleitet worden, daß die weiterhin ungesteuerte "Selbstbewegung" der gesellschaftlichen Kräfte unter den gegenwärtigen und künftigen Bedingungen in Katastrophen hineinführen könnte. Wenn diese Befürchtung berechtigt ist, dann kann eine aktive Politik nur dann Abhilfe bringen, wenn nicht der Prozeß der Politikentwicklung selbst wieder in die unmittelbare Abhängigkeit von den zu steuernden gesellschaftlichen Kräften gerät.

Von unserem theoretischen Ansatz her ist die Autonomie der Politikentwicklung für das politische Aktivsystem im ganzen zu fordern. Dementsprechend erscheint es zunächst als eine offene Frage, wo die institutionelle Kapazität für eine autonome Politikentwicklung lokalisiert werden soll, bei den Parteien, bei den Fraktionen oder in RV selbst. Uns scheint alles für eine gleichzeitige Verstärkung der Politikentwicklungs-Kapazität in allen drei Bereichen zu sprechen; ausge-

schlossen erscheint uns jedoch, daß das Aktivitätsniveau des politischen Systems im ganzen erheblich gesteigert werden könnte, solange die Politikentwicklung in RV von den Impulsen und Informationen gesellschaftlicher Kräfte, Gruppen und Organisationen abhängig bleibt. Angesichts der nicht zu reduzierenden Bedeutung von RV für die Politikentwicklung des Gesamtsystems muß darum die Autonomie-Forderung auch hier in vollem Maße erfüllt sein.

Dabei geht es zunächst um ein kognitives Problem. Die für die Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung in RV verfügbaren Kapazitäten dürfen nicht so gering sein, daß die Problemidentifikation und die Problemverarbeitung in der Programmentwicklung von den informationellen und intellektuellen Leistungen externer Institutionen abhängig bleiben. RV muß deshalb instand gesetzt werden, selbst aktiv Probleme zu suchen und künftige Entwicklungen zu prognostizieren; selbst Lösungsvorschläge auch für komplexe und längerfristige Strategien zu entwickeln; und schließlich auf Grund eigener Kriterien die internen und externen Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge überprüfen und bewerten zu können.

Die Abhängigkeit kann jedoch nicht nur im informationellen, sondern auch im personellen oder politischen Bereich liegen. Aus der Zuständigkeit von Ressorts oder Abteilungen für bestimmte Umweltbereiche und Bevölkerungsgruppen kann sich nicht nur eine besondere Aufmerksamkeit und ein besonderes Verständnis für die Probleme dieser Gruppen ergeben, sondern auch eine bewußte oder unbewußte Unterordnung der eigenen Ziele und Kriterien unter die Interessen dieser externen Gruppen und ihrer Organisationen. Wo die Gefahr der "Kolonisierung" der Ministerialorganisation durch externe Interessen besteht, da würde eine bloße Verstärkung der Informations-Kapazität die Autonomie der Politikentwicklung noch

nicht sichern. Da andererseits ein Mindestmaß an Identifikation der Untergliederungen der Ministerialorganisation mit den Problemen der Gruppen, für die sie jeweils verantwortlich sind, nicht nur unvermeidlich sondern sogar wünschenswert erscheint, kann die Lösung vermutlich nicht in einer völligen Interessen-Askese, sondern nur in der Art der Austragung von Interessenkonflikten in der Programmentwicklung und insbesondere im Verhältnis zwischen der Basis und der politischen Leitung gefunden werden.

#### 4.2 Politikbestimmte Programmentwicklung

Wenn im Verhältnis zu den externen Interessenten die Autonomie der Programmentwicklung für RV gefordert wird, so darf dies im Innenverhältnis nicht bedeuten, daß der bürokratische Apparat an Stelle der politischen Leitung die Inhalte der Programmentwicklung bestimmen soll. Dabei handelt es sich zunächst um eine explizit normative Forderung. Die Regierung als politisch legitimiertes Organ bildet die Vermittlung zwischen RV und dem in den Wahlen kulminierenden allgemeinen demokratisch-politischen Prozeß. In der parlamentarischen Regierung ist die politische Verantwortung gegenüber der gesamten Wählerschaft institutionalisiert; sie trägt das ungeteilte politische Risiko für Erfolg oder Mißerfolg der RV-Politik. Deshalb soll sie in der Lage sein, die RV-Politik inhaltlich zu bestimmen. So die durch die Verfassungsordnung gesicherte Norm.

Im Laufe unserer Untersuchungen sind wir jedoch auch noch auf eine eher empirische Begründung für den "Primat der Politik" gestoßen: Es hat sich gezeigt, daß der bürokratische Apparat aus sich selbst heraus nicht in der Lage ist, eine aktive Politik auf höherem Konfliktniveau zu entwickeln und durchzuhalten, solange nicht die politische Ebene sich für eine solche Programmentwicklung einsetzt und politisch enga-

giert. Dieser empirische Zusammenhang soll hier lediglich erwähnt und erst bei der Darstellung der Untersuchungsbefunde näher ausgeführt werden.

Der Forderung nach einer politischen Bestimmung der Politikinhalte entspricht anscheinend auch die Ministerialorganisation, die der politischen Spitze die formelle Entscheidung jedenfalls in den wichtigeren Fragen in der Regel vorbehält und ihr im übrigen eine generelle Leitungs- und Weisungsbefugnis gegenüber dem Haus einräumt. Allerdings bedeuten die formellen Befugnisse wenig, wenn sie nicht materiell durch die tatsächliche Bestimmung der Programminhalte ausgefüllt werden. Nach verbreiteter Meinung liegt hier in der Tat ein gravierendes Problem, für das die zeitliche Überlastung der politischen Spitze und ihr mangelnder Sachverstand in Detailfragen ebenso als Gründe genannt werden wie die unterstellte Neigung der Bürokratie, sich selbst zu steuern. Oft wird allerdings nicht ganz deutlich, ob es sich bei solchen Diagnosen um präzise empirische Befunde oder um den Ausdruck eines allgemeinen und vagen Mißbehagens handelt.

Fragt man jedoch, welche Steuerungsmittel der politischen Spitze den Ressorts gegenüber überhaupt zur Verfügung stehen, dann wird rasch deutlich, daß die Steuerung durch Weisung im Einzelfall die Kapazität jeder Leitung hoffnungslos überlasten müßte. Andererseits ist von der üblicherweise empfohlenen Alternative einer Steuerung durch generelle Regeln und standardisierte Verfahrensweisen gerade gegenüber den wichtigsten Aufgaben der Ministerialorganisation, der Entscheidungsvorbereitung und Programmentwicklung, nur in sehr eingeschränktem Maße Gebrauch zu machen. Generelle Regeln setzen wiederkehrende Situationen und gleichbleibende ausformulierte Ziele voraus; gerade diese Voraussetzungen fehlen jedoch typischerweise bei der Entwicklung politischer Programme. Die tatsächlich weithin praktizierte

Steuerungsform in RV dürfte deshalb ein Kompromiß zwischen den beiden genannten Typen sein: Steuerung durch allgemeine Regeln soweit wie möglich, Steuerung durch Einzelweisung soweit wie nötig, wobei das "Notwendige" überwiegend durch politische Aufmerksamkeitskriterien definiert sein dürfte.

Auch diese ministerielle Abart des "management by exception" stellt immer noch sehr hohe Anforderungen an die Kapazität der Leitungsorganisation und führt bei gesteigerter Programm-entwicklungstätigkeit schnell zu ihrer Überlastung. Im Unternehmensbereich wird aus ähnlichen Gründen die leistungsfähigere Steuerungsform des "management by objectives" in zunehmendem Maße eingesetzt. Dabei kann sich die Leitungsebene auf die Vorgabe konkreter Zielsetzungen und der erforderlichen Mittel für die nach Programmbereichen gegliederten Basiseinheiten beschränken und dann auf den Soll-Ist-Vergleich als aussagefähiges Kontrollinstrument von relativ geringem Informationsbedarf zurückgreifen. Im Regierungsbereich des Bundes steht dem jedoch nicht nur die üblicherweise zu große zeitliche Distanz zwischen Programmentwicklung und der möglichen Erfolgskontrolle entgegen, sondern vor allem auch der Umstand, daß die für die Programmentwicklung zuständigen Einheiten der Bundesverwaltung in der Regel nicht auch die Verantwortung für die Durchführung ihrer Programme (und damit auch für den meßbaren Erfolg) durch die Landes- und Kommunalverwaltungen zu tragen haben. Anders als in der amerikanischen Bundesverwaltung mit eigenem Verwaltungsbau, oder auch in den Bundesländern, fehlt also bei uns im Bund der für das Gesamtprogramm verantwortliche Adressat, der durch ein "management by objectives" gesteuert werden könnte.

Es spricht also zunächst nichts dafür, daß der Primat der Leitung in der Ministerialorganisation des Bundes durch

einfache "technische" Verbesserungen des Entscheidungsverfahrens gesichert werden könnte. Die mögliche Annäherung zwischen der Wirklichkeit und der hier postulierten Anforderung hängt also vermutlich in erster Linie von einer Steigerung der Informationsverarbeitungs-Kapazität der Leitungsorganisation und damit von ihrer Fähigkeit ab, an der Programmentwicklung der Basisorganisation aktiv teilzunehmen. Um mögliche Mißverständnisse auszuschließen, sei jedoch hier schon darauf hingewiesen, daß es keineswegs Ziel einer Reform sein kann, die Programmentwicklungstätigkeit in den Ressorts ganz auf die Leitungsebene zu verlagern. RV soll nach wie vor auf eine differenzierte und komplexe sozio-ökonomische Umwelt in ihrer Gesamtheit reagieren und einwirken, und es ist dafür auf die Problemkenntnis, die spezialisierten Fähigkeiten und das Hintergrundwissen seiner differenzierten Basisorganisation angewiesen. Dieser Informationsbestand kann auf der Leitungsebene nicht reproduziert werden, und wo ein solcher Versuch unternommen würde, würde er eine ähnlich differenzierte Organisation erfordern. Das Verhältnis zwischen Basisorganisation und Leitung in RV kann also nicht das der Konkurrenz oder der wechselseitigen Substitution sein, sondern nur das einer wechselseitigen Ergänzung und Verstärkung in der arbeitsteiligen Kooperation bei Prozessen der Politikentwicklung.

#### 4.3 Die Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Umwelt, die die vom politischen System zu verarbeitenden Probleme hervorbringt, zeichnet sich durch eine noch zunehmende Differenzierung bei gleichzeitig wachsender Interdependenz zwischen den Teilbereichen und den einzelnen sozio-ökonomischen Prozessen aus. Um auf die so definierte Problemsituation in der Umwelt angemessen reagieren zu können, bedarf auch das

politische System einer entsprechenden inneren Differenzierung mit der gleichzeitigen Fähigkeit, durch die Verknüpfung seiner eigenen Teilbereiche auch die realen Problem-Interdependenzen in der Umwelt abzubilden. Die derzeitige Basisorganisation weist bereits eine sehr hohe strukturelle Innendifferenzierung auf, die der differenzierten Umwelt entspricht. Jedoch verhindern die vorherrschenden Kooperationsmuster zwischen den differenzierten Basiseinheiten eine zureichende Behandlung von Problem-Interdependenzen im Prozeß der Programmentwicklung.

Programme werden typischerweise in der Basisorganisation in den spezialisierten Referaten und Abteilungen im Hinblick auf Probleme innerhalb der eigenen begrenzten Zuständigkeit konzipiert und anschließend in Prozessen der nachträglichen Koordination mit anderen "Beteiligten" abgestimmt. Bei dieser Abstimmung geht es im wesentlichen darum, negative Auswirkungen des Programmvorschlags für den Verantwortungsbereich anderer Einheiten zu beseitigen. Zur Disposition steht also typischerweise nur die eine Programminitiative, nicht auch die Programme und Handlungsmöglichkeiten der anderen beteiligten Einheiten. Der Abstimmungsprozeß führt deshalb in der Regel zu einer Reduktion der ursprünglichen Programmziele der initiierenden Einheit ("negative Koordination").

Im Hinblick auf die Anforderungen einer aktiven Politik hat das beschriebene Muster die folgenden Nachteile: Die Aufmerksamkeit des Gesamtsystems wird fragmentiert durch die begrenzten Zuständigkeiten seiner einzelnen Untereinheiten. Probleme, die zwischen diesen Zuständigkeiten liegen und insbesondere die diese Zuständigkeiten übergreifenden Problemzusammenhänge werden weniger zuverlässig erkannt und tendenziell vernachlässigt. Darüber hinaus ist es

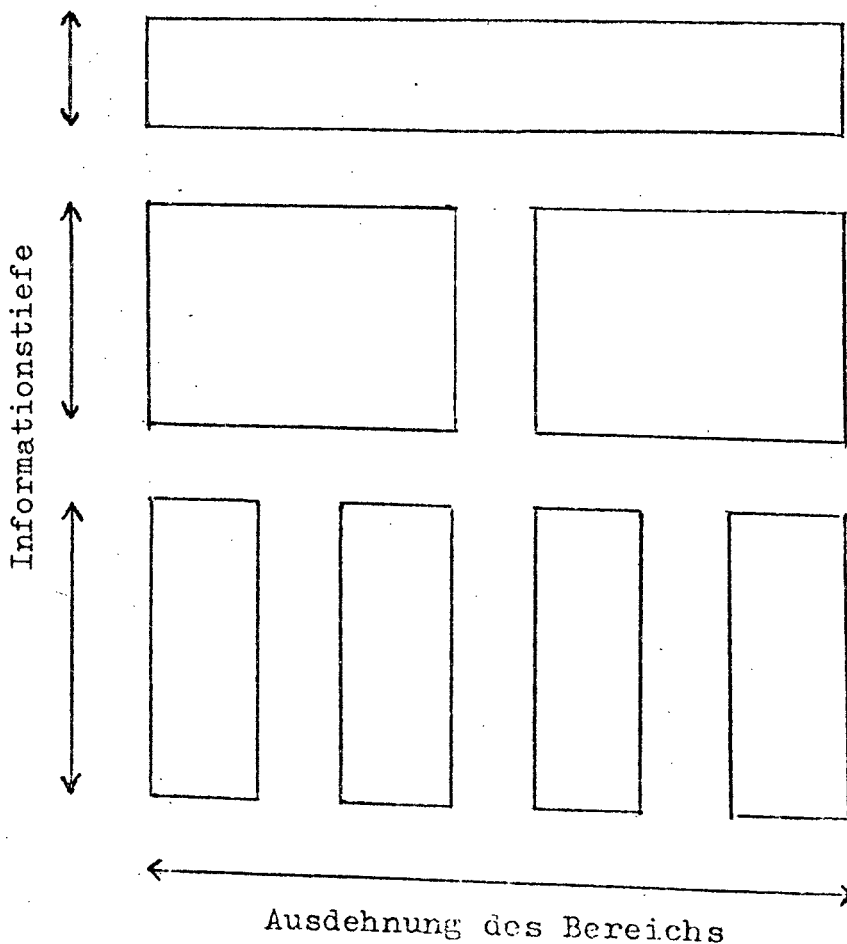
in dem beschriebenen Muster schwierig, die separaten Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Einheiten zu umfassenderen, konzertierten Strategien zu bündeln, selbst dann, wenn nur auf diese Weise ein der realen Ausdehnung des Problemzusammenhangs entsprechendes politisches Programm entwickelt werden kann.

Die aktive Politik erfordert also neben der "negativen Koordination" auch die Fähigkeit zu einer "positiven Koordination", verstanden als die Ausnutzung der Handlungsräume mehrerer organisatorisch getrennter Entscheidungsbereiche zur Entwicklung von aufeinander abgestimmten Programmen, bei denen nicht nur wechselseitige Störungen vermieden werden, sondern die sich im Hinblick auf die Verarbeitung eines übergreifenden Problemzusammenhangs wechselseitig ergänzen und verstärken sollen. Im Prinzip sollen also die verfügbaren Handlungsalternativen in den durch den Problemzusammenhang verbundenen Entscheidungsbereichen gleichzeitig zur Disposition stehen.

Angesichts der normalerweise vorauszusetzenden "Ungleichzeitigkeit" von Problemverarbeitungs-Prozessen und Programmentwicklungen in separaten Teilbereichen wäre allerdings die positive Koordination in der Form der simultanen Programmentwicklung nur schwer und vermutlich nur im Bereich der Langfristplanung überhaupt zu verwirklichen. Überdies steigt mit der Zahl der gleichzeitig zu verarbeitenden Problembereiche und der gleichzeitig zu variierenden Handlungsmöglichkeiten auch die Belastung der Informationsverarbeitungs-Kapazität des Programmentwicklungs-Systems als quadratische Funktion steil an. Bei der großen Zahl der üblicherweise an Programmentwicklungen beteiligten Mitarbeitern müßte überdies die simultane Programmentwicklung schon bei geringer Ausdehnung des Problemfeldes ganz außerordentliche Probleme der Gruppendynamik und der Gruppenorganisation aufwerfen. Aus die-

sen informationellen wie organisatorischen Kapazitätsgründen empfiehlt es sich also, das Problem der positiven Koordination nicht nur als Erweiterung des bearbeiteten Problemzusammenhangs auf einer logischen Ebene zu definieren, sondern auch die Möglichkeiten einer "Hierarchisierung" der Problemverarbeitung in die Überlegungen einzubeziehen.

Dabei könnte "Hierarchisierung" nicht im organisatorischen sondern im logischen Sinne bedeuten, daß der Problemverarbeitungs-Prozeß als eine Stufenfolge von Vorentscheidungen vor der eigentlichen Programmentwicklung im Detail strukturiert wird, wobei auf der jeweils höheren (früheren) Stufe weniger bereichsspezifische Information zu verarbeiten sein muß, damit auf dieser Stufe ein entsprechend weiter ausgedehnter Bereich bearbeitet werden kann. Vorausgesetzt wird also, daß bei begrenzter Kapazität die Ausdehnung des Bereichs auf Kosten der Informationstiefe gesteigert werden kann.



Auf der Grundlage unserer Untersuchungen erscheint es allerdings keineswegs selbstverständlich, daß Programmentwicklungs-Prozesse in diesem logischen Sinne hierarchisiert werden können. Gerade die als Voruntersuchung durchgeführten "Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung" haben gezeigt, wie in den realen Prozessen die generellen Ziel- und Richtungsentscheidungen und die Entwicklung und Überprüfung konkreter Handlungsalternativen im iterativen Verfahren vom Anfang bis zum Ende der Programmentwicklung immer wieder neu problematisiert werden. Der Versuch einer Hierarchisierung würde also in den Fluß solcher Prozesse künstliche Festlegungen einführen, die durchaus zu einem Verlust an inhaltlicher Qualität in der Problemverarbeitung führen können. Auf der anderen Seite muß jedoch ein solcher möglicher Qualitätsverlust gegen die Kosten der Nicht-Koordination von Entscheidungen in miteinander verbundenen Entscheidungsbereichen abgewogen werden. Möglicherweise wird das Optimum inhaltlicher Qualität in den begrenzten Teilbereichen viel zu teuer bezahlt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die für den Teilbereich optimale Lösung später durch die "negative Koordination" mit den beteiligten anderen Bereichen doch wieder verändert und beeinträchtigt wird. Die weiteren Überlegungen gehen also davon aus, daß die Möglichkeit einer positiven Koordination separater Teilbereiche auch dann wünschenswert sein kann, wenn sie nur durch eine Hierarchisierung der Problemverarbeitung möglich wird.

Überlegungen zu einer solchen Hierarchisierung der Problemverarbeitung werden in dem Parallel-Projekt "Methoden der Problemstrukturierung" untersucht und sollen deshalb hier nur knapp skizziert werden. Im Prinzip geht es darum, daß in einem ersten Abschnitt des Problemverarbeitungs-Prozesses zunächst die in den miteinander verbundenen Entscheidungsbereichen überhaupt verfügbaren Entscheidungs-Optionen er-

mittelt und ihre wahrscheinlichen Voraussetzungen und Auswirkungen auf die anderen Bereiche festgestellt werden. Aus dieser Bestandsaufnahme sollten sich dann begründete Aussagen zur wechselseitigen Vereinbarkeit, Verstärkung oder Inkompatibilität der Handlungsalternativen in allen verbundenen Entscheidungsbereichen entwickeln lassen, die - möglicherweise mit Hilfe des AIDA-Verfahrens - dann auf eine begrenzte Zahl kompatibler Gesamt-Konfigurationen reduziert werden können. Diese können dann im Hinblick auf die politischen Prioritäten und Kriterien der Regierung oder des Ressorts vergleichend bewertet werden, um so zu einer Auswahl zu kommen, die nicht lediglich die Wirkungen einzelner Alternativen auf ihren engeren Bereich berücksichtigt.

Ein solches Analyseverfahren könnte überdies auch erhebliche Zeitunterschiede in der "Entscheidungsreife" der einzelnen Optionen in den verschiedenen Bereichen überbrücken. Prinzipiell scheint es möglich, Festlegungen zunächst nur für die unmittelbar entscheidungsbedürftigen Optionen zu treffen, diese jedoch von vornherein darauf zu überprüfen, welche Konsequenzen sich daraus für die erst später entscheidungsbedürftigen Bereiche ergeben werden, welche Optionen dort ausgeschlossen oder offengehalten werden, und diese Informationen dann schon für die unmittelbar erforderliche Festlegung auszuwerten. In einem solchen Falle könnte also das Offenhalten künftiger Optionen selbst zu einem Entscheidungskriterium erhoben werden.

Wenn die Gesamt-Analyse der interdependenten Optionen geleistet ist und wenn die erforderlichen Festlegungen auf dieser Grundlage getroffen sind, dann kann prinzipiell die eigentliche Programmentwicklung für die ausgewählten Optionen in einer späteren Phase den dafür zuständigen Basis-

einheiten übertragen werden. Da gerade diese Phase der eigentlichen Programmausarbeitung bis zum fertigen Gesetzentwurf oder Plan die sehr viel größere Informationstiefe und den größten Arbeits- und Personalaufwand erfordert, scheint die Möglichkeit eines solchen zweistufigen Verfahrens die notwendige Voraussetzung für eine bereichsübergreifende positive Koordination zu sein. Unter dieser Voraussetzung könnte RV in der Programmentwicklung sich sowohl die Vorteile der permanenten Arbeits- und Aufmerksamkeitsteilung erhalten als auch sicherstellen, daß bei übergreifenden Problemzusammenhängen ohne Rücksicht auf die organisatorischen Zuständigkeiten die relevanten Informationen, Gesichtspunkte und Handlungsmöglichkeiten aufeinander abgestimmt werden können.

#### 4.4 Längerfristige Politikentwicklung

Die Fähigkeit zur Entwicklung längerfristig konzipierter Programme erscheint deshalb als wichtige Voraussetzung einer aktiven Politik, weil erst sie eine wirksame Erweiterung sowohl des Handlungsspielraums als auch der Handlungsperspektive erlaubt. Unter den gegebenen Bedingungen sind die Mehrzahl der Zielsetzungen einer aktiven Politik durch kurzfristig angelegte Strategien nicht zu realisieren, weil diese an den externen Beschränkungen, mangelnden Ressourcen und an dem akuten politischen Widerstand der Betroffenen scheitern müßten. Eine längerfristig geplante Politik könnte dagegen gegenwärtige "Sachzwänge" verändern, Ressourcen umschichten und Prozesse der vorbereitenden Konsensbildung in Gang setzen. Überdies kann die längerfristige Planung auch die Tendenz zur "Diskontierung der Zukunft" und die Bereitschaft der Betroffenen ausnutzen, sich auf künftige Restriktionen einzurichten, wenn genügend Zeit zur Anpassung gelassen wird.

Von besonderer Bedeutung erscheint die längerfristige Orientierung jedoch deshalb, weil erst sie Programmentwicklungen nicht nur in Reaktion auf akute Notstände oder politisch unabweisliche Gegenwartsbedürfnisse, sondern auch zur Vermeidung künftiger Gefahren oder zur aktiven Gestaltung einer künftigen Gesellschaftsordnung erlaubt. Kurzfristige Politik kann grundsätzlich nur vom Bestehenden her konzipiert werden und tendiert darum generell zur Fortschreibung und allenfalls schrittweisen Veränderung der bestehenden Verhältnisse. Demgegenüber erlaubt die längerfristige Perspektive eine sehr viel größere Freiheit des Entwurfs alternativer Zukünfte und konfrontiert deshalb die Teilnehmer am Entscheidungsprozeß sehr viel direkter mit der Frage nach der Wünschbarkeit alternativer Politikinhalte. Statt der Extrapolation der Zukunft aus dem Bestehenden begünstigt die längerfristige Perspektive eine andersartige Denkweise, bei der sozusagen die kurzfristige Politik aus den Zukunftsentwürfen durch "Retropolation" entwickelt werden kann; bei der also längerfristige Strategie die kurzfristige Taktik bestimmt und nicht umgekehrt.

Allerdings scheint die längerfristig konzipierte Programmentwicklung einem doppelten politischen Risiko ausgesetzt: Sie kann dem kurzfristigen politischen Erfolgswang der Regierungsmitglieder zum Opfer fallen, oder sie kann zu einer Festschreibung künftiger Politikinhalte auf der Basis des heute erreichbaren Minimalkonsenses führen. Die zweite Gefahr besteht gerade dann, wenn zwar das Bewußtsein von der Notwendigkeit vorausschauender Planung sich entwickelt, die jeweilige Regierung die Planungsinhalte jedoch in ihrer kurzfristigen politischen Erfolgsbilanz nur in geringem Maße verwerten könnte und deshalb statt einer innovativen (und deshalb konfliktreichen) Planungsstrategie eher nach politisch unkontroversen Lösungen sucht, die ihre Bilanz wenigstens nicht durch zusätzliche Konflikte belastet. Wenn diese

strukturell begründeten Risiken der längerfristigen Politikplanung wenigstens abgeschwächt werden sollen, dann bedarf es dazu sicherlich eines sehr engen Kontaktes zwischen den "Planern" und der politischen Ebene, vermutlich auch eines intensiveren Austausches zwischen der Programmentwicklung in den Ressorts und den längerfristig-strategischen Überlegungen und Planungen der politischen Parteien. Auf jeden Fall spräche vieles dafür, wenigstens den zeitlichen Rahmen der Legislaturperiode, auf den sich die politische Erfolgsrechnung der jeweiligen Regierung bezieht, auch als Rahmen der Programmentwicklung voll auszunutzen. Ein systematisches Ineinandergreifen von längerfristigen Perspektivplanungen und einem politisch verbindlichen Legislaturperioden-Programm könnte sich so als die noch erreichbare optimale Strukturvoraussetzung einer aktiven Politik erweisen.

#### 4.5 Interessenberücksichtigung

Hier handelt es sich um eine explizit normative Anforderung an die Zielsetzung oder die inhaltliche Qualität einer aktiven Politik, die in engem Zusammenhang steht mit der Anforderung der autonomen Politikentwicklung. Wenn man mit dem Interessen-Begriff jede auf eine Leistung des politischen Systems gerichtete, empirisch feststellbare Erwartung oder Forderung erfaßt, dann kann "Interessenberücksichtigung" sicher nicht bedeuten, daß grundsätzlich alle gesellschaftlichen Interessen, oder alle gleichmäßig, von der Politik befriedigt werden sollen. Ebensowenig kann im Rahmen dieser Untersuchung festgelegt werden, welche Interessen vorzugsweise befriedigt werden sollen. Es können also nicht inhaltliche Politikziele vorgegeben, sondern es kann nur die abstrakte Kapazität des politischen Systems gesteigert werden, auch die nicht-organisierten und die nicht-konfliktfähigen gesellschaftlichen Interessen im Prozeß der Politikentwicklung zu berücksichtigen. Für diese Fähigkeit lassen sich immerhin gewissen strukturelle Voraussetzungen angeben.

Zunächst einmal muß gewährleistet sein, daß die gesellschaftliche Interessenstruktur von RV unverzerrt wahrgenommen wird. Wenn gesellschaftliche Interessen lediglich über die auf Interessenvertretung spezialisierten Organisationen einschließlich der politischen Parteien an RV herangetragen werden, dann führt dies tendenziell zu einer Bevorzugung der kurzfristigen gegenüber den längerfristigen, der partikularen gegenüber den allgemeinen, der handfest materiellen gegenüber den nicht-ökonomischen und der organisierten gegenüber den nicht-organisierten Interessen. Eine solche Einseitigkeit der Interessenwahrnehmung ist jedoch nicht nur normativ fragwürdig, sondern bedeutet auch ein erhebliches Risiko für das politische System, das durch eine solche partielle Interessen- und Problemblindheit immer wieder mit unvorhergesehenen, aber prinzipiell durchaus vermeidbaren Krisen konfrontiert wird. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer gesteigerten Umweltsensibilität für RV, die es erlaubt, auch Probleme und Bedürfnisse wahrzunehmen, die nicht als manifeste politische Pressuren von außen an den Apparat herangetragen werden. Die Breite der Informationsaufnahme bis hinein in den Bereich der nicht unmittelbar politik-bezogenen wissenschaftlichen Forschung, die Aufmerksamkeit für Entwicklungen im Ausland und die Fähigkeit zur Erstellung eigener Problemanalysen und zur problem-orientierten Vergabe und Auswertung von Forschungsaufträgen erscheinen hier als notwendige Voraussetzungen, die nur bei einer erheblichen RV-eigenen Informationsverarbeitungs-Kapazität zu erfüllen sind.

Allerdings wird die abstrakte Kapazitätssteigerung die Interessen-Sensibilität von Programmentwicklungs-Prozessen in RV noch nicht sehr erhöhen, wenn die wahrgenommenen Interessen dann bei den zu erwartenden Interessenkonflikten so gleich wieder fallengelassen werden. Gerade hier liegt aber

auch eine der wichtigsten Veränderungschancen einer RV-Reform. Die Organisation von Regierung und Verwaltung vermittelt prinzipiell die Möglichkeit, auch nicht-organisierten und nicht-konfliktfähigen gesellschaftlichen Interessen eine "künstliche Konfliktfähigkeit" zu verleihen. Indem organisatorische Einheiten mit einer bestimmten Zuständigkeit und Verantwortlichkeit eingerichtet werden, kann die institutionelle Aufmerksamkeit für einen Problembereich gesichert und kann qualifiziertes Personal für die Problemanalyse und die Suche nach Problemlösungs-Möglichkeiten rekrutiert und motiviert werden. Durch den Ausbau der Umweltschutz-Abteilung im Innenministerium oder der Lebensmittel-Abteilung im Gesundheitsministerium oder der Gruppe "Ausländische Arbeitnehmer" im Arbeitsministerium verändert sich die objektive Situation bestimmter Interessen im Programmentwicklungs-Prozeß. Sie gewinnen Einfluß, selbst wenn sie nur als "Beteiligte" im üblichen Prozeß der negativen Koordination zugelassen werden. Ebenso steigen mit der "Institutionalisierung" auch die Chancen einer positiven Interessendurchsetzung. Allerdings wird hier die Wirkung wohl in höherem Maße mit dem jeweiligen politischen Gewicht des institutionalisierten "Fürsprechers" variieren. Als wichtiger Faktor erscheint dabei die Einordnung in einen weiteren institutionell-programmatischen Kontext. Die Veterinärmedizin besitzt im Landwirtschaftsministerium einen anderen Stellenwert als im Gesundheitsministerium; die Entwicklungshilfe in einem eigenen Ministerium hat vermutlich höheres Gewicht als eine entsprechende Abteilung im Wirtschaftsministerium; umgekehrt könnte aber der Umweltschutz in einem kleinen eigenen Ministerium wohl kaum so viel Gewicht erlangen wie als besonderes Interessengebiet der Hausleitung im großen Innenministerium. Prognosen und Empfehlungen können hier also nur auf Grund einer Analyse des jeweiligen konkreten institutionellen Kontexts entwickelt werden.

#### 4.6 Umweltverändernde Zielsetzungen

Eine aktive Politik, die gesellschaftliche Strukturen gestalten und gesellschaftliche Prozesse regeln und steuern soll, kann sich aus den eingangs erörterten Gründen nicht auf die bloße Anpassung an spontane Entwicklungen in der sozio-ökonomischen Umwelt und auch nicht auf die bloße Fortschreibung und inkrementale Veränderung laufender Programme beschränken. Sie erfordert deshalb die Fähigkeit des politischen Systems, gegen den gesellschaftlichen Status quo und gegen die vorherrschenden Entwicklungstendenzen in der sozio-ökonomischen Umwelt anzusteuern und dabei auch weitreichende inhaltliche und quantitative Änderungen gegenüber der bisher laufenden Politik durchzusetzen. Eine derart "innovative" Politik wird auf den Widerstand von etablierten Interessenten am Status quo stoßen, und sie wird deshalb - mit den oben erörterten Differenzierungen - das Konfliktniveau der Politik erhöhen. Die Fähigkeit des politischen Systems zur Entwicklung "umweltverändernder" Politikinhalte ist deshalb in erster Linie abhängig von seiner Konfliktregelungs-Kapazität.

Für eine an den Voraussetzungen einer aktiven Politik orientierte Untersuchung ist es eine entscheidende Frage, ob das Konfliktregelungs-Potential eines gegebenen politischen Systems als Konstante oder als eine durch organisatorische Reformen zu beeinflussende Variable interpretiert werden kann. Unter der ersten Annahme würde das jeweilige Konfliktniveau eines Programms unmittelbar darüber entscheiden, ob die kritische Systemkapazität überfordert wird und das Programm deshalb fallengelassen oder verändert werden muß. Unter der zweiten Annahme hinge es sowohl von organisatorischen als von prozeduralen (strategischen und taktischen) Faktoren ab, ob bei gegebenem Konfliktniveau das Programm weiterbetrieben werden kann oder aufgegeben wird.

Die hier aufgeworfene Frage ist in der Wissenschaft bisher kaum behandelt worden. Insbesondere beziehen sich die analytischen Hilfsmittel und Verfahrensvorschläge der präskriptiven Planungstheorie ausschließlich auf die Rationalisierung von Informationsverarbeitungs-Prozessen in der Planung, nicht auf die Effektivierung von Konfliktaustragungs- und Konsensbildungs-Prozessen. Immerhin sieht wenigstens die Praxis in der politischen Strategie und Taktik variable Verhaltensweisen, die zwar nicht für lehrfähig und lehrbedürftig gelten, aber denen man doch erheblichen Einfluß auf Erfolg oder Mißerfolg politischer Programme zuschreibt. Im Vergleich dazu wird die Bedeutung organisatorischer Variablen bisher auch in der Praxis noch kaum gesehen. Auch hier können zunächst nur gewisse Vorüberlegungen angestellt werden.

Wir sind oben davon ausgegangen, daß Konfliktregelung entweder Machtanwendung oder Konsensbildung erfordere. Daraus kann nun geschlossen werden, daß innerhalb der Ministerialorganisation mit ansteigendem Konfliktniveau die Möglichkeit einer Konfliktregelung ein immer stärkeres Engagement der politischen Spitze erfordert. Dort liegt bei der derzeitigen Kompetenzordnung einmal die Macht zur autoritativen Entscheidung ressort-interner Konflikte, zum andern auch die Kompetenz zur verbindlichen Einigung bei Konflikten zwischen den Ressorts. Schließlich haben Minister und Parlamentarische Staatssekretäre die wichtige Doppelstellung von Behördenleitern und hervorgehobenen Partei- und Fraktionsmitgliedern, die es ihnen erlaubt, unmittelbar an den Konflikt- und Konsensbildungsstrategien der Fraktionen und Parteien aktiv teilzunehmen. Aus diesen strukturellen Gründen erscheint es höchst unwahrscheinlich, daß eine Politik auf hohem Konfliktniveau ohne das intensive Engagement der Leitungsorganisation entwickelt werden könnte.

Dieser Sachverhalt hat eine Reihe wichtiger Folgen. Zunächst einmal folgt daraus, daß die Aufgabe der Konfliktregelung bei Programmen einer aktiven Politik nicht einmal bis zur mittleren Leitungsebene delegiert werden kann. Das bedeutet, daß mit einer zunehmenden Aktivierung der Programmentwicklung der tatsächliche Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Basiseinheiten wie auch der mittleren Leitungsebene in der Ministerialorganisation immer enger werden muß, da es immer weniger relativ konfliktfreie Programmentwicklungstätigkeiten geben wird. Die Abhängigkeit der Referate und Abteilungen von der Konfliktregelung durch die Leitungsebene wird also tendenziell steigen, woraus sich für die nachgeordneten Ebenen in RV das Problem wachsender Subalternität bei zunehmender Aktivierung und Politisierung der Programmentwicklung ergeben könnte.

Noch wichtiger erscheint die Überlegung, daß infolge des skizzierten Zusammenhangs die Kapazität der Leitungsorganisation für Konfliktregelung und Konsensbildung zu einem kritischen Engpaß im Prozeß der Programmentwicklung werden muß. Es hätte also wenig Sinn, die Informationsverarbeitungs-Kapazität von RV wesentlich zu erhöhen, wenn man nicht gleichzeitig die Konfliktregelungs-Kapazität der Spitze stärken kann. Referate und Abteilungen mögen in der Programmentwicklung so aktiv sein wie immer: Sobald daraus Konflikte entstehen, die für die Spitze unvorhergesehen auftauchen und sozusagen nicht eingeplant waren, werden solche Initiativen erfolglos bleiben, wenn die Kapazität der Leitung für Konfliktregelung bereits verplant und erschöpft ist. Die Folgerungen, die sich aus diesem Zusammenhang für Reformstrategien zur Erweiterung des Konfliktregelungs-Potentials der Ressortleitungen und der Regierung im ganzen ergeben, sollen in Teil III entwickelt werden.

## 5. Vorgehensweise und Ablauf der Untersuchung:

5.1 Die hier entwickelten "kritischen Anforderungen einer aktiven Politik" waren im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf Strukturmerkmale im Bereiche von Regierung und Verwaltung des Bundes zu beziehen. Analytisch kann dabei unterschieden werden zwischen den strukturellen Aspekten der Organisation, der Verfahrensweisen und Techniken und des Personalwesens. In allen diesen Bereichen können Faktoren und Bedingungen liegen, von denen die Fähigkeit des Systems zur Entwicklung einer aktiven Politik positiv oder negativ beeinflusst wird. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich nach dem zugrunde liegenden Auftrag auf die Faktoren und Bedingungen im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation. Selbstverständlich ist damit kein Urteil über die Reformrelevanz von Variablen im Bereich des Personalwesens (Ausbildung, Rekrutierung, Fortbildung, Karrieremuster, Personalwirtschaft) oder im Bereich der Verfahrensweisen und Techniken (Informationssysteme, Analyseverfahren, Planungsverfahren, Bewertungsverfahren, Kontrollverfahren, etc.) impliziert. Jedoch werden die hier ange deuteten Aspekte in unserer Untersuchung nur am Rande und insoweit behandelt werden, als dies erforderlich erscheint, um den Stellenwert der von uns behandelten Variablen im weiteren Kontext zu bestimmen und um die Folgeprobleme unserer Vorschläge in anderen Bereichen sichtbar zu machen. Insofern wird also die spezifische Perspektive dieser Untersuchung durch den zugrunde liegenden Auftrag bestimmt und eingegrenzt.

5.2 Eine weitere Einschränkung der Perspektive ergibt sich aus der hier begründeten Orientierung an den "kritischen Anforderungen einer aktiven Politik". Zwar halten wir die Fähigkeit zur Entwicklung einer aktiven Politik für die gegen-

wärtig und künftig dringlichste Anforderung an Regierung und Verwaltung des Bundes, aber keineswegs für die einzig relevante Anforderung. Bei einer groben quantitativen Betrachtung ist die Ministerialorganisation derzeit sicher ganz überwiegend mit der Entwicklung "reaktiver" Programme vor allem auch im Bereich der sogenannten "Ordnungsaufgaben" und überdies mit Einzelentscheidungen und einer Vielfalt anderer laufender Tätigkeiten beschäftigt.

Diese Aufgaben werden auch in Zukunft ihre Bedeutung behalten; insbesondere erscheint gerade die Fähigkeit zur sensiblen "Reaktion" auf Umweltforderungen und Umweltveränderungen als eine zentrale Systemfunktion, deren Beseitigung die gravierendsten Folgeprobleme und Krisen auslösen müßte. Wir haben diese Fähigkeit zur reaktiven, "responsiven" Politikentwicklung deswegen nicht als zentrale Orientierung unserer Untersuchung gewählt, weil wir vermuten, daß die derzeitige Ministerialorganisation auf Aufgaben dieser Art von vornherein eingerichtet sei. Die Vermutung hat sich im Laufe unserer Untersuchung auch durchaus bestätigt. Immerhin war jedoch bei allen Reformüberlegungen auf die notwendige "Multifunktionalität" der Ministerialorganisation Rücksicht zu nehmen. Deshalb mußte auch die empirische Untersuchung breiter angelegt sein und eine Erfassung aller tatsächlichen Funktionen und Aufgaben der Ministerialorganisation anstreben.

5.3 Das Hauptziel der Untersuchung bleibt jedoch die Identifizierung von möglichen Organisationsreformen, die die Fähigkeit des Systems zur Entwicklung aktiver Politik verbessern könnten. Im Hinblick auf eine solche Zielsetzung bedarf die Vorgehensweise der empirischen Untersuchung in den Ressorts noch einiger Erläuterungen. Es leuchtet ein, daß empirische Erhebungen eine Analyse des Ist-Zustandes der Ressortorganisation im Hinblick auf die hier formulierten kritischen Anforderungen einer aktiven Politik liefern

können. Eine solche Mängel-Analyse kann dann in der Tat die Grundlage für gezielt ansetzende Reformvorschläge bilden.

Weniger selbstverständlich erscheint die Bedeutung empirischer Untersuchungen für die Entwicklung von Reformvorschlägen zur Überwindung der festgestellten Mängel. Allerdings ist die derzeitige Ministerialorganisation schon nicht mehr als ein einheitliches Strukturmuster zu beschreiben; in vielen Bereichen sind organisatorische Neuerungen eingeführt und erprobt worden, die in anderen Bereichen noch nicht praktiziert werden, so daß eine breiter angelegte empirische Untersuchung durchaus sehr unterschiedliche Muster auf ihre jeweiligen Voraussetzungen und Wirkungen und ihre spezifische Leistungsfähigkeit für die hier postulierten kritischen Anforderungen überprüfen kann. Insofern erscheint es jedenfalls prinzipiell möglich, auch Reformvorschläge auf die empirische Analyse besonders erfolgreicher Organisationsvarianten zu stützen. Damit ist jedoch die Grenze der im strikten Sinne empirisch fundierbaren Reformempfehlungen erreicht. Empirische Untersuchungen können darüber hinaus nichts Gesichertes über die Wirksamkeit von organisatorischen Neuerungen sagen, die in der Praxis noch nirgends eingeführt und zu beobachten sind. Gewiß erlaubt die empirische Detailkenntnis des derzeitigen Zustandes der RV-Organisation im Vergleich zur bloßen theoretischen Ableitung plausible und vermutlich auch zutreffendere Aussagen über die Vor- und Nachteile möglicher Reformvorschläge. Trotzdem bleiben Empfehlungen, die auf der bloßen Extrapolation empirischer Einsichten beruhen, hinsichtlich ihrer tatsächlichen Auswirkungen mit einem unvermeidbaren Maß an Unsicherheit belastet. Solche Vorschläge, wie sie auch in Teil III entwickelt werden, sollten deshalb zunächst einer intensiven und breiten kritischen Diskussion und dann einer

experimentellen Erprobung in Teilbereichen von RV unterzogen werden, ehe sie zur generellen Einführung empfohlen werden.

- 5.4 Die vorliegende Untersuchung knüpft an die "Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung" an, die im Sommer 1970 abgeschlossen und dem Auftraggeber vorgelegt wurden. Gegenüber jenen Intensiv-Untersuchungen des Ablaufs und der inhaltlichen Entwicklung einzelner Entscheidungsprozesse sollten bei der nachfolgenden und umfangreicheren Untersuchung die organisatorischen Bedingungen der Programmentwicklung in größerer Breite und Tiefe vergleichend erfaßt werden. Bei den gegebenen zeitlichen und personellen Möglichkeiten verbot es sich jedoch, einzelne Ressorts im ganzen zu untersuchen. Statt dessen wurden aus einer größeren Zahl von Ressorts einzelne Abteilungen für die Untersuchung ausgewählt, um so eine ausreichende Varietät der Strukturmerkmale zu gewährleisten. Beispielsweise sollten sowohl Abteilungen mit wie ohne Unterabteilungsgliederung erfaßt werden; auch sollte die Auswahl der Untersuchungseinheiten es erlauben, die Wirkungsweise von Planungsstäben und Planungsabteilungen im Ressort zu überprüfen. Überdies orientierte sich die Auswahl auch an den "Politikfeldern", die von den Abteilungen vordringlich zu bearbeiten waren, und damit an den unterschiedlichen Anforderungen, die von der Aufgabenstellung her zu erwarten waren. Die endgültige Auswahl wurde gemeinsam mit dem Auftraggeber vorbereitet, diskutiert und beschlossen.

Das Schwergewicht der empirischen Erhebung lag auf der Referatsebene und der mittleren Leitungsebene, wo vollständige Erfassung angestrebt und in der Mehrzahl der Fälle auch erreicht wurde. In den Abteilungen wurden jeweils die Abteilungsleiter und die Unterabteilungsleiter, möglichst alle

Referenten sowie fallweise einige Hilfsreferenten und Sachbearbeiter befragt. Von der obersten Leitungsebene sollten jeweils mindestens die mit der Tätigkeit der ausgewählten Abteilungen befaßten Beamteten und Parlamentarischen Staatssekretäre in die Untersuchung einbezogen werden. Angesichts der hier schon stark zunehmenden Termenschwierigkeiten wurde auf Interviews mit den Ministern generell verzichtet. Die Funktionen der Leitungsebene werden also in unserer Untersuchung eher aus der "Basisperspektive" der Referate und Abteilungen erfaßt.

In einigen der untersuchten Abteilungen wurden die generalisierenden Erhebungen zur Programmentwicklung in der Ministerialorganisation ergänzt durch eine "Prozeßuntersuchung" eines einzelnen, besonders wichtigen Programms in seinen konkreten Phasen. Das Grundmaterial der Untersuchung besteht also aus einer Anzahl nach gemeinsamem Schema, jedoch nicht allzu detailliert durchgeführter Fallstudien von Entscheidungsprozessen, aus Befragungen über generelle Struktur- und Prozeßmuster in einzelnen Referaten und Abteilungen sowie aus einschlägigen schriftlichen Dokumenten. Schließlich konnten im Verlauf der Untersuchung auch noch die Ergebnisse einer weiteren, separaten Erhebung zur Funktion von Organisationsreferaten und zur Arbeitsweise von Projektgruppen herangezogen werden. Diese Erhebungen waren nicht auf die neun ausgewählten Abteilungen beschränkt. Im Laufe der Auswertung wurde das gewonnene Material zunächst abteilungsweise zusammengefaßt und dann für die in Teil II des Berichts vorliegende vergleichende Analyse aufbereitet.

Die Untersuchung erfaßte die folgenden Ministerialabteilungen:

BMI:           Abteilung D (Dienstrecht)  
                  Abteilung U (Umweltschutz)  
                  Abteilung R (Raumordnung)

BMJFG:         Abteilung J (Jugend)  
                  Abteilung L (Lebensmittelwesen und Veterinärmedizin)

BMA:           Abteilung B (Berufliche Bildung)  
                  Abteilung I (Grundsatz- und Planungsabteilung)

BMV:           Abteilung A (Grundsatz- und Planungsabteilung)  
                  mit den Unterabteilungen  
                  UA I (Allgemeine Verkehrsplanung und  
                  wirtschaftliche Fragen) und  
                  UA II (Planungs--Unterabteilung)

BMSt:          Abteilung Städtebau

Durch die "Prozeßuntersuchungen" wurden die folgenden Programmentwicklungen erfaßt: Neuordnung des Laufbahnrechts (D), Abfallbeseitigungsgesetz (U), Berufsbildungsgesetz (B), Verkehrswegeprogramm (A), Richtlinienenerlaß zum Bundesjugendplan (J) und Gesamtreform des Lebensmittelrechts (L).

Die Interviews in den Ressorts begannen Anfang Juni 1971 und wurden Mitte November 1971 abgeschlossen. Die abteilungsspezifische Auswertung des Materials wurde im Januar, die vergleichende Analyse im April 1972 beendet. Insgesamt liegen der Untersuchung 147 Interviews zugrunde, davon 8 auf der Leitungsebene (StS, PStS) und 21 auf der mittleren Leitungsebene (AL, UAL). Mehr als vier-stündige Gespräche waren dabei nicht selten; die mittlere Interviewdauer betrug etwa zwei Stunden. Allen Interviewpartnern wurde zu Beginn des Gesprächs die strikte Anonymisierung ihrer Auskünfte zugesichert.

Grundlage der Interviews waren detailliert ausgearbeitete Interviewer-Leitfäden sowohl für die "Prozeßuntersuchungen" als auch für die organisationssoziologischen Strukturuntersuchungen. Überdies wurden unterschiedliche Fragebogen-Varianten

ausgearbeitet für die verschiedenen hierarchischen Ebenen vom Hilfsreferenten bis zum Staatssekretär. Zwischen diesen Varianten waren allerdings die Fragen so weit standardisiert, daß grundsätzlich vergleichbare Daten für die einzelnen Untereinheiten erhoben werden konnten. Die Fragen selbst wurden jedoch weitgehend offengehalten, und es wurden oft Nachfragen oder Zusatzfragen gestellt bzw. nicht auf den Einzelfall passende Fragen fortgelassen. Diese vom Untersuchungszweck her gebotene Form des Intensivinterviews läßt einen quantitativen Vergleich der individuellen Antworten auf die einzelnen Fragen aus methodischen Gründen nicht ratsam erscheinen. Die Auswertung in Teil II des Berichtes ist deshalb auch primär qualitativ-vergleichend angelegt.

Teil II

Vergleichende Darstellung der empirischen Unter-  
suchungsergebnisse

## 1. Die untersuchten Abteilungen

Zu Beginn sollen die untersuchten Abteilungen kurz beschrieben werden.

### 1.1 Abteilung D (Dienstrecht) im BMI

Die Abt. D, "Beamtenrecht und sonstiges Personalrecht des öffentlichen Dienstes", bestand zu Beginn der Untersuchung aus zwei UA; auf diesen Zeitpunkt beziehen sich unsere Angaben. Die damals noch keine eigene UA bildende Arbeitsgruppe "Reform des öffentlichen Dienstrechts" wurde nicht in die Untersuchung einbezogen. Die Abteilung wurde während des Untersuchungszeitraumes infolge der Erweiterung der Bundeskompetenz auf dem Gebiet des Besoldungsrechts um eine UA vergrößert.

Die UA D I, "Allgemeines Recht des öffentlichen Dienstes", hat 6 Referate, von denen eines als Grundsatzreferat fungiert. Der UA obliegt die Bearbeitung aller dienstrechtlichen Angelegenheiten von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung.

Die UA D II, "Besoldungs-, Tarif- und Versorgungsrecht", hatte zu Untersuchungsbeginn 9 Referate; sie sind mit jenen Bereichen des Dienstrechts befaßt, die finanzielle Auswirkungen haben, einschließlich der Änderung von Tarifverträgen.

Die Referate in D I waren durchschnittlich mit einem Referenten, einem Hilfsreferenten und einem Sachbearbeiter besetzt; in D II verfügten drei Referate über 3 Hilfsreferenten und 7 Referate über 3 bis 5 Sachbearbeiter. In beiden UA existierte jeweils ein Referat ohne Hilfsreferenten.

Alle auf Referats- und ML-Ebene Befragten waren Juristen.

## 1.2 Abteilung U (Umweltschutz) im BMI

Die Abt. U ist in zwei Unterabteilungen gegliedert:

U I : Wasserwirtschaft mit 7 Referaten

U II : Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung mit 6 Referaten.

Zu Beginn der Untersuchung gab es zusätzlich ein Referat UK (Umweltkoordinierung), das unmittelbar dem AL zugeordnet war. UK wurde dann auf 6 Referate ausgebaut und als Gruppe "Grundsatzangelegenheiten des Umweltschutzes" den beiden Unterabteilungen vorgeschaltet. Nach Abschluß der Untersuchung wurde die Gruppe zur neuen Unterabteilung U I umgebildet.

Die Referate sind in der Regel mit einem Referenten, ein bis zwei Hilfsreferenten und ein bis zwei Sachbearbeitern besetzt.

Die Abteilung ist gemischt besetzt mit Juristen, Dipl.-Ingenieuren, Chemikern, Medizinern, Biologen, Meteorologen und Geologen. Die Abteilungsleitung besteht aus Juristen.

## 1.3 Abteilung R (Raumordnung) im BMI

Die Abt. R besteht aus 12 Referaten, von denen eines als Grundsatzreferat fungiert. Eines der Referate ist lediglich im GVP aufgeführt, war aber zum Untersuchungszeitpunkt nicht besetzt; in mehreren Referaten fehlte der Referent (längerfristig erkrankt bzw. Position unbesetzt). Die Abt. ist teilweise mit Raumordnungsfragen auf Bundesebene, teilweise mit Kommunalangelegenheit befaßt. In Abt. R wurden nur einige Interviews unter besonderer Beachtung der aufgabenbestimmten Koordinationsprobleme geführt. Deshalb konnte die Abteilung in vielen der folgenden Kapitel nicht in

den Vergleich einbezogen werden.

#### 1.4 Abteilung J (Jugend) im BMJFG

Die Abt. J ist mit 8 Referaten eine verhältnismäßig kleine Abteilung. Bei den Referaten kann man Gesetzgebungsreferate mit einem relativ hohen Anteil an Programmentwicklungstätigkeit und Förderungsreferate mit einem entsprechend niedrigen Anteil an Programmentwicklungstätigkeit unterscheiden. Die Gesetzgebungsreferate sind in der Regel mit einem Referenten, einem Hilfsreferenten und einem Sachbearbeiter besetzt; ein ausgesprochenes Kleinreferat ist J 4 (Jugendschutz). Die Förderungsreferate, die zur Untersuchungszeit mit einer Ausnahme zur Gruppe "Bundesjugendplan" zusammengefaßt waren, sind ihrer Aufgabe entsprechend mit einer größeren Zahl von Sachbearbeitern besetzt. Die Mehrzahl der Referenten wie auch der AL sind Juristen.

#### 1.5 Abteilung L (Lebensmittelwesen und Veterinärmedizin) im BMJFG

Die Abt. L gliedert sich in zwei Unterabteilungen:

L I : Veterinärmedizin

L II : Lebensmittelwesen, Lebensmittelrecht

mit je 7 Referaten.

Die Unterabteilung L I (Veterinärmedizin) hat 1 Rechtsreferat und 6 Fachreferate; bei der Unterabteilung L II (Lebensmittelwesen, Lebensmittelrecht) finden sich 3 Rechts- und 4 Fachreferate. Das Rechtsreferat L II 1 ist zugleich als Schwerpunktreferat (in den primär die Gesamtreform des Lebensmittelrechts betrieben wird) und als Koordinationsreferat für EWG-Ange-

legenheiten gedacht.

Die Referate sind in der Regel mit einem Referenten, einem Hilfsreferenten und einem Sachbearbeiter besetzt. Die UA L I besitzt 3 Referate, die keinen Hilfsreferenten haben. In 3 Fällen ist der Hilfsreferent zur Hälfte seiner Kapazität in einem weiteren Referat eingesetzt.

Die Mehrzahl der Referenten in der UA L I sind Veterinärmediziner; die Referate in der UA L II werden entweder von Juristen oder von Lebensmittelchemikern geleitet. Ein UAL ist Veterinärmediziner, ein UAL Jurist, die Abteilungsleiterin ist Volkswirtin.

#### 1.6 Abteilung B (Berufliche Bildung) im BMA

Die Abt. B bestand zur Zeit der Untersuchung aus 6 Referaten und ist damit eine der kleinsten Abteilungen der Bundesregierung. Ihre Aufgaben bestehen vor allem in der Durchführung des BerufsbildungsG in Form der Ausbildungsordnungen, Regelungen für Fortbildung, Umschulung und Fernunterricht sowie der Einrichtung des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung in Berlin. Daneben werden Richtlinien für die Vergabe von Förderungsmitteln nach dem ArbeitsförderungsG erarbeitet. Ein Referat fungiert als Grundsatzreferat.

Im Sommer 1971 fand eine Umorganisation statt, durch die die Abt. ein 7. Referat erhielt und das Aufgabengebiet "Berufsberatung" an die Abt. II zurückgab. Die Abt. heißt heute "Berufliche Bildung und Berufsbildungsförderung".

Die Referate sind in der Regel mit einem Referent, einem Hilfsreferenten und ein bis zwei Sachbearbeitern besetzt. Der AL, alle Referenten und drei der Hilfsreferenten sind Juristen.

1.7 Abteilung I (Grundsatz- und Planungsabteilung) im  
BMA

Die Abt. I wurde 1968 gegründet, indem der vorher bestehende Planungsstab mit den volkswirtschaftlichen Referaten der Abt. Z zusammengelegt wurde.

Die Abt. I bestand zur Untersuchungszeit aus drei UA und einer Gruppe:

- UA Ia : "Gesellschafts-, wirtschafts- und finanzpolitische Fragen der Sozialpolitik"
- UA Ib : "Gesamtwirtschaftliche und statistische Fragen der Sozialpolitik"
- UA Ic : "Mathematische Fragen der Sozialpolitik"
- Datengruppe ID : "Datenverarbeitung im Bereich der sozialen Sicherung".

Die drei UA und die Gruppe ID bestehen aus je 5 Referaten, von denen - außer in Ic - jeweils eines als Grundsatzreferat fungiert. Während des Untersuchungszeitraums war die UA Ia dem AL direkt unterstellt.

In die Untersuchung wurden nur die UA Ia und die UA Ib einbezogen. Die acht besuchten Referate sind jeweils mit einem Referenten, zwei bis vier Hilfsreferenten und ein bis zwei Sachbearbeitern besetzt. Von den Referenten ist nur einer Jurist, alle anderen sind wieder AL Volkswirte. Der UAL Ib ist Soziologe. Auch bei den HR überwiegt die sozialwissenschaftliche Ausbildung.

Nach Abschluß der Untersuchung ist die Abt. I umorganisiert worden, wobei im wesentlichen die Referate der UA Ia und Ib in einer UA zusammengefaßt und dem bisherigen UAL Ib unterstellt wurden.

1.8 Unterabteilung UA II (Planungsunterabteilung) im BMV

Die Abt. A, "Allgemeine Verkehrspolitik, Verkehrswirtschaft und Planung" gliedert sich in zwei Unterabteilungen:

UA I - behandelt die allgemeinen verkehrspolitischen und -wirtschaftlichen Fragen; sie besteht aus 6 Referaten

UA II - ist die Planungsunterabteilung und hat 5 Referate.

Dazu kommt die Gruppe Zivile Verteidigung mit 3 Referaten.

Untersucht wurde ausschließlich die UA II. Ihre wesentliche Aufgabe besteht in der Ausarbeitung des Bundesverkehrswegeprogramms. Dazu kommen noch eine Reihe weiterer Programmentwicklungsaufgaben.

Die Referate sind mit einem Referenten, zwei bis fünf Hilfsreferenten und zwei bis drei Sachbearbeitern besetzt.

Die UA II setzt sich überwiegend aus Volkswirten und Ingenieuren zusammen. Dazu kommen Juristen und Betriebswirte. Der Leiter der UA II ist Volkswirt.

1.9 Abteilung ST (Städtebau) im BMSt

Die Abt. St ist eine der beiden Fachabteilungen im BMSt. Sie ist in zwei Bereiche gegliedert, die einer UA ähnlich funktionieren, aber nicht so bezeichnet werden.

Der Bereich "Recht des Städtebaus und der Städtebauförderung" enthält die Gruppe I A sowie die Referate I 1, 2 und 3. Der Bereich "Angewandte Forschung, Ingenieurwesen im Städtebau" besteht aus der Gruppe I B sowie den Referaten I 4 bis I 8. Die Referate I 3 und I 9, ein abteilungseigenes Haushaltsreferat, sind dem AL direkt unterstellt.

Die Gruppen bestehen aus je einem Gruppenleiter, 2 bzw. 4 Mitgliedern (Referenten), 3 Mitarbeitern (Hilfsreferenten) und 3 Sachbearbeitern. Die Referate verfügen neben Referent und Hilfsreferent (gelegentlich 2 Hilfsreferenten) über einen oder mehrere Sachbearbeiter. Die Mitarbeiter des höheren Dienstes sind teils Juristen, teils besitzen sie eine naturwissenschaftlich-technische Vorbildung.

In der Abt. St galt das besondere Interesse der Untersuchung der Gruppenstruktur.

## 2. Anteil der Programmentwicklung an den Tätigkeiten der Abteilungen

In diesem Abschnitt geht es nicht um eine inhaltliche Beschreibung und Bewertung der Programme der untersuchten Abteilungen. Vielmehr wird darzustellen sein, welche quantitative Bedeutung der Programmentwicklung im Verhältnis zu anderen Arten von Tätigkeiten, vor allem Durchführungsaufgaben, zukommt. Daran schließt sich die Frage an, ob in den untersuchten Abteilungen Tätigkeiten ausgeübt werden, die sich unter bestimmten Voraussetzungen delegieren lassen, um Kapazität für Programmentwicklung freizumachen.

### 2.1 Programmentwicklung

Unter den Begriff der Programmentwicklung fallen umfassende Planungen (z.B. Bundesverkehrswegeprogramm), Gesetzesvorlagen (z.B. Gesamtreform des Lebensmittelrechts, Städtebauförderungsgesetz), Novellierungen (z.B. die Novellierungen des Wasserhaushaltsgesetzes), Verordnungen (z.B. die Verordnungen zum Bundesimmissionsschutzgesetz), Ausführungsbestimmungen, Förderungsprogramme (z.B. Bundesjugendplan) und Forschungsprogramme.

In der folgenden Darstellung muß die Abteilung I (BMA) unberücksichtigt bleiben. Sie entwickelt nur zu einem geringen Teil eigene Programme. Ihre Funktionen sind vielmehr:

- die Bearbeitung der Programme anderer Ressorts für das BMA
- die Steuerung der Programmentwicklung im BMA
- Dienstleistungsfunktionen für die Fachabteilungen (Statistik, Datenverarbeitung)

- in einigen Referaten fallen Fachaufgaben an, die außerhalb der Zuständigkeit der Fachabteilungen liegen (Vermögensbildung, Sozialbudget)
- Unterstützung der Leitung des Hauses.

In den anderen sieben Abteilungen beansprucht die Programmentwicklung gute zwei Fünftel der Arbeitskapazität. Oberhalb dieses Durchschnittswertes liegt die Planungsunterabteilung des BMV mit etwa zwei Drittel Programmentwicklungstätigkeit, unterhalb davon die Abteilung J (BMJFG) mit etwa einem Drittel Programmentwicklungstätigkeit.

Anteil der Programmentwicklungstätigkeiten an der Gesamttätigkeit (Die folgenden Durchschnittswerte beruhen auf Schätzungen der befragten Referenten, nicht auf objektiven Messungen):

J	B	D	U	UA II	St
ca. 35%	ca. 45%	ca. 45%	ca. 50%	ca. 60%	ca. 60% x)

x) Nur die Gruppe I A (Rechtsbereich)

Die Unterschiede im Anteil der Programmentwicklungstätigkeiten erklären sich aus der jeweiligen Aufgabenstellung der Abteilungen. So dominiert z.B. in der UA II die Arbeit am Bundesverkehrswegeprogramm, während in der Abt. J die Vergabe von Förderungsmitteln nach dem Bundesjugendplan, also eine Durchführungsaufgabe, relativ viel Kapazität beansprucht.

Auch die UA innerhalb einer Abt. können Unterschiede im Anteil an Programmentwicklungstätigkeit aufweisen:

	L	U	D
UA I	etwa 40%	etwa 35%	etwa 50%
UA II	etwa 60%	etwa 55%	etwa 40%

Die UA L II bearbeitet die Gesamtreform des Lebensmittelrechts, hat also eine programmbezogene Aufgabe. Dasselbe gilt für die UA U II, die im Untersuchungszeitraum intensiv mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz befaßt war. Auch die UA D I hat mehr gesetzgeberische Aufgaben als die stark mit Durchführungsaufgaben belastete UA D II.

Noch stärker können die einzelnen Referate in ihrem Anteil an Programmentwicklungstätigkeit differieren; die Extremwerte liegen hier zwischen 10 und 90%.

## 2.2 Durchführungsaufgaben

Als Durchführungsaufgaben werden hier u.a. bezeichnet das Fällen von Einzelentscheidungen (z.B. nach Art. 131 GG), Förderungsaufgaben (z.B. die Mittelvergabe nach dem Bundesjugendplan) sowie die Beantwortung von Einzelanfragen.

Anteil der Durchführungstätigkeiten an der Gesamttätigkeit:

UA II	St	B	L	U	J	D
ca.10%	ca.10% x)	ca.20%	ca.20%	ca.20%	ca.35%	ca.35%

x) Nur die Gruppe I A (Rechtsbereich)

Die Abteilungen B, L und U, die ähnliche Anteile an Programmentwicklungstätigkeit aufweisen, besitzen auch ähnliche Anteile an Durchführungstätigkeiten. Zur Erklärung des höheren Anteils in der Abt. D ist wieder auf die unterschiedlichen Aufgaben der beiden UA zu verweisen. Die programmintensive UA D I ist nur zu ca. 25% mit Durchführungstätigkeiten belastet, die UA D II dagegen mit nahezu 50%, wobei Aufgaben im Besoldungsbereich, bei der Wiedergutmachung und beim Gesetz nach Art. 131 GG erheblich ins Gewicht fallen.

Neben den bisher behandelten Tätigkeiten erledigen die Abteilungen noch eine Reihe anderer Aufgaben. Wichtig sind dabei vor allem Arbeiten für die Leitung des Hauses (z.B. Datenzusammenstellungen, Formulieren von Reden), Bearbeitung parlamentarischer Anfragen, sowie in einzelnen Referaten Sekretariatsfunktionen für Sachverständigenkommissionen und Dienstaufsichtsfunktionen über nachgeordnete Behörden.

### 2.3 Möglichkeiten für Aufgabendelegation

Die Frage der Delegation interessierte uns unter dem Gesichtspunkt, ob sich dadurch Arbeitskapazität zugunsten von Programmentwicklungstätigkeiten gewinnen läßt. Da zu dieser Frage jedoch inzwischen ein besonderer Bericht der Projektgruppe vorliegt, sollen hier lediglich die in unseren Interviews vorgebrachten Argumente der Befragten für oder gegen Delegation zusammengefaßt werden, ohne sie in ihrer sachlichen Gültigkeit zu diskutieren. Wir verzichten insbesondere darauf, eigene Kriterien für die Delegierbarkeit von Aufgaben zu entwickeln.

Die Meinungen der Befragten zur Möglichkeit von Aufgabendelegation im eigenen Arbeitsbereich sind geteilt. Über die Hälfte von ihnen lehnt eine Delegation zum Teil aus prinzipiellen Erwägungen, zum Teil wegen

der erwarteten Folgeprobleme ab. Gut ein Drittel der Befragten sieht konkrete Delegationsmöglichkeiten oder hält eine Aufgabendelegation für wünschenswert. Der Rest der Befragten ist unentschieden.

### 2.3.1 Die Argumente gegen Delegation

1) Obwohl unsere Frage zur Aufgabendelegation nicht zwischen Programmentwicklung und anderen Aufgaben unterschied, bezog sich die prinzipielle Ablehnung der Aufgabendelegation bei manchen Befragten speziell auf die Delegation von Programmentwicklungsaufgaben. Sie werden als die eigentliche Funktion der Ministerialebene verstanden. Das äußert sich z.B. in der Behauptung, in Rechtsreferaten in Fachabteilungen gebe es keine delegierbaren Aufgaben.

2) Ein weiteres grundsätzliches Argument, das auch für den Bereich der Durchführungsaufgaben gilt, hebt die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Lösungen hervor, die bei einer Delegation an die Länder nicht mehr gesichert wäre.

Mit besonderem Nachdruck wird dieses Argument dann vorgetragen, wenn keine geeigneten Bundesbehörden zur Verfügung stehen, an die man delegieren könnte. Wo allerdings Aussicht auf Errichtung solcher Behörden besteht, wie beim Bundesamt für Umweltschutz und bei der Bundesanstalt für Immissionsschutz, verspricht man sich wesentliche Erleichterungen und Verbesserungen für die eigene Arbeit.

Allerdings wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, daß zwar bestimmte Einzelfallentscheidungen sich für die Referatsarbeit sehr belastend auswirkten; jedoch sei die Zahl der Entscheidungen oft zu gering, als daß eine nachgeordnete Behörde oder auch nur ein Beamter damit ausgelastet wären.

3) In einer Reihe von Fällen wurde argumentiert, eine Delegation sei "von der Sache her" prinzipiell möglich, aus politischen Gründen jedoch unzweckmäßig. Damit war z.B. gemeint:

- wenn Entscheidungen nach Art. 131 GG delegiert würden, "würden politische Gruppen Schwierigkeiten machen".
- bestimmte Finanzierungsangelegenheiten bei der Wasserwirtschaft und der Abfallbeseitigung könnte man zwar delegieren. Da das Problem aber politisch strittig sei und nur über die Finanzierung gesteuert werden könne, müsse man die Aufgabe zur Zeit noch im Ministerium halten, um die Dinge hier politisch entscheiden zu können.
- Im BMV werden aufgrund des 250-Millionen-Programms für den kombinierten Verkehr unmittelbar in der Grundsatzabteilung (A) Mittel verteilt. Man könnte diese Arbeit auch an nachgeordnete Instanzen delegieren. Da man es jedoch ständig mit Einflußversuchen von Abgeordneten, anderen Ressorts, von Länderministern, von Oberbürgermeistern, von Verbänden usw. zu tun habe, müsse man damit rechnen, daß die nachgeordnete Behörde doch ständig beim BMV rückfragen würde. Der Entlastungseffekt ginge auf diese Weise wieder verloren.
- Im Fall der Förderungsreferate in der Abt. J könne man zwar argumentieren, Förderung sei "keine ministerielle Tätigkeit", Delegation also möglich oder sogar notwendig; "aber welches Verfahren gibt es, die Politik (die auch bei Förderungsfragen vorhanden ist) im Haus zu behalten und die Sacharbeit abzugeben?"

4) Primär auf mögliche negative Nebenfolgen der Delegation bezieht sich das Argument, dabei gingen wichtige Informationen verloren, die man etwa für die Novellierung von Bestimmungen benötige. Dabei sind vor allem Informationen gemeint, die man aus dem Vollzug erhält. Durch Einzeleingaben, durch Gerichtsurteile, durch Hinweise von Vollzugsbehörden (meist den Ländern) usw. bleibe man ständig auf dem laufenden; ohne diese Informationen verliere man den notwendigen "Praxisbezug".

5) Weiter wird argumentiert, bei Einzeleingaben aus der Bevölkerung, aber auch von Verbänden, habe der Absender einen Anspruch darauf, Antwort aus dem Ministerium zu erhalten; es gehe schließlich auch um das Verhältnis vom Staat zum Staatsbürger.

6) Im Aufgabenbereich "Förderungsprogramme" im BMJFG bietet sich eine differenzierte Betrachtung von Delegationsmöglichkeiten an. Hier werden zur Zeit im Ministerium die Richtlinien ausgearbeitet, die die Grundlage für die konkrete Mittelvergabe im Rahmen des Bundesjugendplans bilden. Ein Delegationsvorschlag geht nun dahin, für bestimmte Förderungsschwerpunkte mit Modellcharakter - z.B. das Programm für die Randgruppen - die Richtlinien im Ministerium zu entwickeln und auch die Mittelvergabe während einer bestimmten Einführungszeit im Ressort zu belassen. Erst wenn sich das Programm bewährt habe und seine Durchführung routinemäßig eingespielt sei, könne man die Mittelvergabe an die Länderverwaltungen delegieren.

### 2.3.2 Argumente für Delegation

Anders als die Gegner von Aufgabendelegation nennen ihre Befürworter häufiger und präziser Aufgabentypen, die sich zur Delegation anbieten. Die wichtigsten davon sind:

- die Bearbeitung von Einzelanfragen aus der Bevölkerung, von Verbänden usw., also ein wichtiger Teil der oben beschriebenen Durchführungsaufgaben.
  
- die Beschaffung und Aufbereitung von Informationen (Durchführung von Forschungsprojekten, Durcharbeiten der Fachliteratur usw.). Auch die Verwaltung und Betreuung von Forschungsprojekten könnte von nachgeordneten Behörden wahrgenommen werden.

Generell verspricht man sich von dieser Aufgabendelegation eine Arbeitsentlastung zugunsten verstärkter konzeptioneller Tätigkeit. Einmal sollen weitgehend routinisierte oder routinisierbare Aufgaben abgeschoben werden. Zum anderen verspricht man sich vor allem von einer Delegation an die Länder auch eine größere Praxisnähe von Entscheidungen. Hier befinden sich Bundesressorts jedoch in einem Dilemma. Wenn bestimmte Entscheidungen delegiert werden, geht der eigene Praxisbezug verloren - im Laufe der Zeit immer mehr. Andererseits erfordert eine sachgerechte Entscheidung im Ressort häufig einen erheblichen Arbeitsaufwand, der nur unter Vernachlässigung anderer Aufgaben oder durch Personalausweitung zu leisten ist.

Zusammenfassend gewinnen wir jedoch auch aus den Vorschlägen der Befürworter einer Delegation den Eindruck, daß es sich dabei oft um störende Einzelaufgaben, aber nur selten um sehr umfangreiche oder sehr gewichtige Aufgabenkomplexe handelt. Viele der Delegationsvorschläge würden also kaum eine erhebliche Arbeitsentlastung auf der Ministerialebene erbringen, könnten aber zu einem Verlust wichtiger Informationen für die verbleibenden "konzeptionellen" Tätigkeiten führen.

Eine andere Frage ist es, ob man ganze Aufgabenkomplexe aus den Ministerien herauslöst. Zu denken wäre dabei an die oben genannten Förderungsaufgaben, etwa nach dem Bundesjugendplan. Damit würden Teile oder in einzelnen Fällen sogar ganze Abteilungen aus den Bundesressorts ausgelagert. Hier wären auch weniger negative Nebenfolgen zu erwarten als bei der Herauslösung einzelner Aufgaben aus den Referaten.

### 3. Die Programmentwicklungstätigkeit der Abteilungen

#### 3.1 Typologie der Programme

##### 3.1.1 Vorbemerkung

Der nachfolgende Versuch einer Typologie der in den untersuchten Abteilungen entwickelten Programme orientiert sich an der theoretischen Differenzierung zwischen mehr "aktiver" und mehr "reaktiver" Politik, wie sie in Teil I entwickelt wurde. Danach sind die Kennzeichen einer aktiven Politik die "Autonomie" der Programmentwicklung, der "Primat der Leitung", ihre "umfassende" Problemverarbeitung und "längerfristige", zukunftsorientierte Konzeption und schließlich ihre Fähigkeit zur Berücksichtigung auch nichtorganisierter und nichtkonfliktfähiger Interessen und ihre "umweltverändernde" Zielsetzung. Bei der Anwendung dieser Kategorien auf die konkreten Programmentwicklungen in den untersuchten Abteilungen hat sich allerdings gezeigt, daß die theoretisch abgeleiteten Merkmalsdimensionen noch nicht operational genug gefaßt sind, um völlig eindeutige Zuordnungen zu erlauben. Außerdem hat sich gezeigt, daß im Rahmen unserer Interviews im Unterschied zu den organisatorischen und prozessualen Aspekten die inhaltliche Dimension der in den Abteilungen entwickelten Programme nur unvollständig erfaßt werden konnte. Dies hätte einen erheblich höheren Untersuchungsaufwand erfordert. So müssten wir beispielsweise das Interdependenzgeflecht der realen Problemzusammenhänge aufgrund unabhängiger Informationen erfassen, um objektiv bestimmen zu können, wieweit ein bestimmtes Programm einen konkreten Problemzusammenhang "umfassend" regelt; oder wir müssten die realen Trends in der Umwelt und die mit ihnen verbundenen Interessen erfassen, um das Maß "umweltverändernder" Zielsetzung bestimmter Pro-

gramme ermitteln zu können. Der nachfolgende Versuch ist also auch im besten Falle nur als eine methodisch wenig abgesicherte und deshalb weitgehend subjektive Einschätzung der Programmentwicklungstätigkeit der untersuchten Abteilungen im Rahmen eines selbst noch entwicklungsbedürftigen theoretischen Kontexts zu verstehen.

Soweit in den untersuchten Abteilungen einzelne Programmentwicklungen zum Gegenstand einer "Prozeßuntersuchung" gemacht wurden, bezieht sich die nachfolgende Klassifikation auf diese. In anderen Fällen hat die Untersuchung doch einen interpretierbaren Schwerpunkt der Programmentwicklungstätigkeit aufklären können. Außerhalb der Darstellung bleiben die Abteilung I im BMA, die als Grundsatz- und Planungsabteilung kaum eigene Programme entwickelt, und die Abteilung R im BMI, bei der sich die Untersuchung aus zeitlichen Gründen auf die Kooperations- und Koordinationsmuster in der Raumordnung beschränken mußte. Kaum interpretierbar ist schließlich auch die Programmentwicklungstätigkeit der Abteilung St im BMSt, bei der die Entwicklung des Städtebauförderungsgesetzes nicht mehr erfaßt wurde, während die derzeit laufenden Arbeiten an einzelnen Gesetzesnovellen ein vorherrschendes Muster kaum erkennen lassen.

### 3.1.2 BMI: Abt. D

In der Dienstrechts-Abteilung erfaßte unsere Untersuchung die Änderung der Laufbahnverordnung als besonders charakteristisches Beispiel einer "reaktiven" Programmentwicklung. Hier handelt es sich um die schrittweise Fortbildung einer rechtlich durchgeregelten Materie in bewußter Anpassung an praktische Entwicklungen. Der Versuch, solche Entwicklungen vorausschauend und zielgerichtet zu gestalten und zu steuern, wird kaum unternommen; mit einer gewissen Zuspitzung könnte man sagen, daß das Laufbahnrecht

erst dann geändert wird, wenn sich beim Bundespersonalausschuß die Ausnahmeentscheidungen für bestimmte Ausbildungs- und Berufsgruppen oder Laufbahnsituationen seit einiger Zeit gehäuft haben. Solche Anpassungen bleiben meist unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der politischen Leitung; sie sind in ihrer Reichweite begrenzt und eher vergangenheits- als zukunftsorientiert; sie riskieren weder den Konflikt mit starken, organisierten Interessengruppen noch wollen sie die relevante Umwelt, den öffentlichen Dienst, aktiv verändern. Kurz: die Änderungen der Laufbahnverordnung erscheinen als ein Instrument der Feinanpassung einer Rechtsmaterie auf relativ niedrigem Konfliktniveau.

Eine rein reaktive Politik der beschriebenen Art erscheint denn völlig ausreichend, wenn das zugrunde liegende System im ganzen befriedigend funktioniert und intensive Konflikte fehlen. Wenn das Konfliktniveau ansteigt, wie etwa bei den Arbeiten zum PersonalvertretungsG, steigt auch in der Abt. D der Anteil der Leitung an der Programmentwicklung. Und wenn das zugrunde liegende System selbst infrage gestellt werden soll, dann reicht die auf reaktive Politik zugeschnittene Kapazität der Abteilung nicht mehr aus und muß durch externe Kräfte verstärkt werden. Dies gilt für die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts und die ihr zugeordnete, neugeschaffene Arbeitsgruppe D III.

### 3.1.3 BMI: Abt. U

In der Umweltschutz-Abteilung wurde die Entwicklung des Abfallbeseitigungs-Gesetzes untersucht. Das Gesetz läßt sich zurückführen auf einen Prüf-Auftrag des Bundestages aus dem Jahre 1962, der durch eine Initiative der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (IPA) ausgelöst wurde. Zu jener Zeit wurde im neugeschaffenen Bundesgesundheitsministerium ein Refe-

rat für Wasserhygiene eingerichtet, in dem in der Folge auch Fragen der Abfallbeseitigung bearbeitet werden konnten. Ein erster Bericht der Bundesregierung von Januar 1963 führte zu langwierigen Verhandlungen mit den Ländern, bei denen man sich zunächst nur darauf einigen konnte, daß beim Bundesgesundheitsamt eine Zentralstelle für Abfallbeseitigung eingerichtet wurde, die Informationen sammeln und Bund und Länder beraten sollte. Erst 1966 lag ein erster Entwurf eines Abfallbeseitigungs-Gesetzes vor, der bis 1968 mit den übrigen Bundesressorts abgestimmt wurde und dann den Ländern und den Verbänden zur Stellungnahme zugeleitet wurde. Wegen der beschränkten und für den Gesamtproblemzusammenhang uneinheitlichen Bundeskompetenzen gestalteten sich die Verhandlungen mit den Ländern außerordentlich konfliktreich und langwierig. Deshalb konnte der Gesetzentwurf erst nach einem Antrag auf Grundgesetzänderung im Juli 1972 dem Bundestag zugeleitet werden.

Die Programmentwicklung war hier von Anfang an in einem Maße politisch determiniert, das die Autonomie-Problematik (die ja nicht im Hinblick auf Parlament und Regierung definiert wurde) ebenso gegenstandslos erscheinen läßt wie die auf den Primat der Politik bezogenen Fragen. Offenbar wurde die Programmentwicklung auch nicht durch den Widerstand von Interessenten in erheblichem Maße gehemmt. Das Ministerium bildete mit Vertretern der Industrie, der kommunalen Spitzenverbände und der Fachverbände einen Arbeitskreis, in dem bis zum Herbst 1968 nach vier oder fünf Sitzungen Einigung über den damaligen Entwurf erzielt werden konnte. Für die außerordentliche Schwerfälligkeit des Programmentwicklungsprozesses waren vielmehr zwei andere Gründe ausschlaggebend: die minimale Problemverarbeitungs-Kapazität in der Ministerialorganisation des Bundes und der Kompetenzkonflikt mit den Ländern.

Beide Gründe bewirkten auch, daß der Programmentwicklungsprozeß sich nur langsam an den realen Problemzusammenhang heranarbeiten konnte, so daß erst die letzten Fassungen des Gesetzentwurfes als näherungsweise "umfassende" Regelungen des Abfallproblems qualifiziert werden können. Auf der anderen Seite hat allerdings die Langwierigkeit der Programmentwicklung ihre Zukunftsorientierung mehr und mehr reduziert. Während ein entsprechender Entwurf 1962 noch als ein Beispiel vorausschauender, Probleme antizipierender Politik hätte gewertet werden können, muß das Gesetz heute, nach einer dramatischen Zuspitzung der Probleme, eher als ein weiteres Beispiel für verspätetes Krisenmanagement erscheinen. Im gleichen Maße ist auch die "umweltverändernde" Zielsetzung des Programms während der langen Entstehungszeit von der Umweltentwicklung eingeholt worden.

Was hier für die Entwicklung des Abfallbeseitigungsgesetzes gesagt wurde, gilt bis zu einem gewissen Grade auch für die übrige Programmentwicklungstätigkeit in der Umweltschutz-Abteilung. Sie begann, mit sehr begrenzten Kapazitäten die ebenfalls sehr begrenzten Bundeskompetenzen in den Bereichen der Wasser- und Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung durch jeweils separate Programme auszufüllen, die hinter dem lawinenartigen Anwachsen der Umweltprobleme notwendigerweise zurückbleiben mußten. Heute entspricht einem zunehmenden Problembewußtsein in der öffentlichen Meinung und einer Ausweitung der Bundeskompetenzen wohl eine gewisse Kapazitätserweiterung in der Abteilung, die jedoch im Vergleich zur realen Bedeutung und zur "Forschungsintensivität" der Umweltprobleme immer noch gering erscheint. Wichtig erscheint jedoch, daß durch die Einrichtung des früheren Koordinierungsreferats UK, der jetzigen Unterabteilung U I, der Versuch unternommen wird, die fragmentierten Perspektiven der jeweils auf Teilkompetenzen des Bundes spezialisierten Fachreferate in eine Gesamtplanung des Umweltschutzes

zu integrieren. In dem Maße, wie dies gelingt und wie die dafür erforderlichen Kapazitäten ausgebaut werden, könnte die Umweltpolitik sowohl "umfassender" als auch "längerfristig" konzipiert werden, als dies bisher möglich war.

#### 3.1.4 BMA: Abt. B

Das Berufsbildungs-Gesetz von 1969 erscheint als eine späte Antwort auf die bereits in der Weimarer Zeit und in den 50er Jahren geforderte einheitliche Regelung des in der Gewerbeordnung, der Handwerksordnung, dem Jugendschutzgesetz, dem Handelsgesetzbuch etc. zersplitterten Rechts der beruflichen Ausbildung. Diese externen Anstöße wurden 1962 im BMA aufgegriffen, wo ein Hilfsreferent im Berufsberatungsreferat den Auftrag erhielt, einen Entwurf vorzubereiten. Konflikte mit dem für die Berufsausbildung im Handwerk und in der gewerblichen Wirtschaft zuständigen BMWi verhinderten jedoch die Vorlage eines Kabinettsentwurfes. In der Großen Koalition kam es dann zu konkurrierenden Entwürfen der SPD-Fraktion und der CDU-Fraktion, die in einem Falle auf einen DGB-Entwurf, im anderen auf Vorarbeiten im BMWi und im BMA zurückgingen. Aus dem SPD-Entwurf entstand schließlich das Arbeitsförderungsgesetz, aus dem erweiterten CDU-Entwurf wurde das Berufsbildungsgesetz. Die zuständigen Ressorts leisteten in diesem Prozeß intensive "Formulierungshilfe".

Auch in diesem Prozeß stand der "Primat der Politik" nie in Frage; die Ministerialorganisation blieb auf die Zuarbeit zu Programmentwicklungen im politischen Bereich beschränkt. Allerdings scheinen diese Entwicklungen selbst in außerordentlich hohem Maße interessentenbestimmt gewesen zu sein, wobei die Initiative eindeutig bei den Gewerkschaften lag, während die Arbeitgeber-Interessen und das in dieser Frage mit ihnen

verbündete BMWi eher auf die DGB/BMA/SPD-Initiativen reagierten. Der Zwischen-Ressort-Konflikt zwischen BMWi und BMA erscheint hier dementsprechend als Widerspiegelung des Interessenkonflikts in der Umwelt.

Als Vereinheitlichung des Rechts der Ausbildung für alle Wirtschaftszweige erscheint das Gesetz zwar gegenüber den früheren Regelungen als recht "umfassend"; jedoch bleibt der faktisch damit zusammenhängende Bereich des allgemeinbildenden Schulwesens noch weitgehend ausgespart. Die Zukunftsorientierung des Gesetzes wird sich in erster Linie in den auf seiner Grundlage zu erlassenden Ausbildungsordnungen für die verschiedenen Berufszweige manifestieren müssen. Es liegt auf der Hand, daß bei der geschilderten Entstehungsgeschichte des Gesetzes in erster Linie die organisierten Interessen zum Zuge gekommen sind. Trotzdem mag man ihm eine "umweltverändernde" Zielsetzung insofern zuschreiben, als bei dem erreichten Interessenskompromiß die Arbeitnehmerseite zum ersten Mal eine paritätische Beteiligung in den Berufsbildungsausschüssen im Bund, in den Ländern und in den Kammern erreichen konnte. Darüberhinaus wird das Gesetz nach den Erwartungen im BMA die Qualität der Lehrlingsausbildung im Durchschnitt (wenn auch nicht in den bisher besten Ausbildungsbetrieben) merklich anheben. Weitergehende, das System der Lehrlingsausbildung grundlegend verändernde Vorstellungen konnten unter den politischen Bedingungen dieser Programmentwicklung offenbar nicht verfolgt werden.

Auch in anderen Programmentwicklungsprozessen ist die Stärke der externen politischen Beschränkungen einer aktiven Berufsbildungspolitik deutlich geworden. Insbesondere gilt dies etwa für die Arbeit am Entwurf eines Bildungsurlaubsgesetzes, die trotz der sehr aktiven Unterstützung durch die politische Leitung des Hauses bisher noch nicht zu einem erfolgreichen Ab-

Schluß gebracht werden konnte. Immerhin haben wir den Eindruck gewonnen, daß die Programmentwicklung im BMA den jeweils verfügbaren politischen und finanziellen Handlungsspielraum besonders weitgehend ausnutzt. Die strukturellen Bedingungen für das vergleichsweise hohe Aktivitätsniveau der Programmentwicklung im BMA können allerdings erst bei der Darstellung der Leitungsorganisation und der Grundsatz- und Planungsabteilung näher erörtert werden.

### 3.1.5 BMV: Abt. A

Untersucht wurde das "Integrierte Verkehrswege-Programm". Es geht auf eine Ankündigung im "Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung" von 1968 zurück, die zu einem auf 1973 terminierten Auftrag des Bundestages führte. Durch das Wegeprogramm sollen die bisher separaten Planungen für die einzelnen Verkehrsträger in einem umfassenden, den Verkehr als "Gesamtsystem" behandelnden Konzept ihren Rahmen finden. Zur Ausarbeitung des Programms wurde Anfang 1969 in der Grundsatzabteilung eine Planungs-Unterabteilung UA II eingerichtet. Das Programm befand sich während unserer Untersuchung noch in Arbeit, so daß seine inhaltlichen Qualitäten noch nicht vollständig beurteilt werden können.

Bezogen auf die Umwelt scheint die "Autonomie" der Programmentwicklung bisher nicht in Frage gestellt. Ein anderes Urteil läge jedoch nahe, wenn man nicht das Verhältnis zu externen Interessengruppen sondern zu den einzelnen Verkehrsträgern zugeordneten Fachabteilungen im eigenen Hause als das derzeitige Hauptproblem des Verkehrswege-Programms ansieht. Hier scheinen die zunächst geringe eigene Kapazität der UA II und die Abhängigkeit von den Informationen der Fachabteilungen eine intensive Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen notwendig gemacht zu haben, die das

Risiko mit einschließt, daß das Verkehrswege-Programm am Ende auf eine wechselseitige Abstimmung und Addition der bereits bestehenden Fachplanungen für den einzelnen Verkehrsträger reduziert werden könnte.

Im Vergleich zu allen bisherigen Verkehrsplanungen muß das Wegeprogramm zweifellos als sehr "umfassend" charakterisiert werden. Seine wünschenswerte Abstimmung auf das ebenfalls noch in Arbeit befindliche Raumordnungsprogramm des Bundes kann noch nicht beurteilt werden, sollte jedoch durch die Existenz eines "Kontaktreferats" zur Raumordnung in der UA II im Rahmen des üblichen möglich sein. Ebenso ungewöhnlich ist der Grad der Zukunftsorientierung des Wegeprogramms, der nur durch eine breite und intensive Forschungsunterstützung zu gewinnen war. In dieser Langfristperspektive liegt wohl auch die Chance einer tatsächlichen Einflußnahme auf die Fachplanungen begründet. Die UA II hat sich im wesentlichen darauf eingestellt, die vorliegenden Fünf-Jahres-Programme für die einzelnen Verkehrsträger hinzunehmen, da sie nur mit außerordentlichen Schwierigkeiten noch geändert werden könnten und sie hat sich statt dessen auf die Überprüfung und Integration der darüberhinausgehenden längerfristigen Planungen konzentriert. In diesem Bereich rechnet man also mit einem geringen Widerstand der Fachabteilungen gegen vom Wegeprogramm ausgehende Planänderungen.

Der Grad der Interessenberücksichtigung und der umweltverändernden Zielsetzung kann erst beurteilt werden, wenn das Programm selbst vorliegt.

### 3.1.6 BMJFG: Abt. J

In der Jugendabteilung wurden die Änderungen der Richtlinien zum Bundesjugendplan vom Januar 1971 und der jährliche Durchführungserlaß zum Bundesjugendplan untersucht. Beide Programmentwicklungen stehen im Zusam-

menhang eines seit 1950 kontinuierlich fortentwickelten Regelungs- und Förderungsprogramms. Es ist deshalb von vornherein mit eher "reaktiven" Politikinhaltungen zu rechnen. Dem entspricht die weitgehende Bestimmung der Programme durch die als Antragsteller legitimierten Jugendbehörden der Länder und die zentralen Jugendverbände. Aus dem gleichen Grunde bleiben derartige Programmentwicklungen auch weithin unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der Leitung. Eine intensivere Beteiligung der Leitung war nur bei zwei politisch bedeutsamen Punkten bei der Neufassung der Richtlinien festzustellen: der Beschränkung der Förderung auf Trägerorganisationen, die "die freiheitlich-demokratische Grundordnung und die parlamentarisch-repräsentative Willensbildung" bejahen, und bei der Schaffung eines Experimentierprogramms für Randgruppen, Obdachlose, etc. Auch nach dem eigenen Verständnis der zuständigen Referate handelt es sich bei der Richtlinienreform von 1971 nicht um eine Totalreform des Bundesjugendplanes, sondern um eine Anpassung und Fortentwicklung an sich verändernde Gegebenheiten. Immerhin wurde auf Initiative des PStS eine Repräsentativbefragung der in Berufsausbildung befindlichen Jugendlichen auch für die Arbeiten am Bundesjugendplan herangezogen. Auf diese Weise sollten wenigstens ansatzweise auch die Interessen der nicht-organisierten Jugendlichen erfaßt werden.

### 3.1.7 BMJFG: Abt. L

Hier wurde die Gesamtreform des Lebensmittelrechts untersucht. Sie geht zurück auf einen Beschluß des Bundestags aus Anlaß der Fremdstoff-Novelle von 1958, die deutlich gemacht hatte, daß der wünschenswerte Verbraucherschutz mit isolierten Novellierungen einzelner Gesetze nicht zu erreichen war. Erst im November 1963 wurde jedoch im Gesundheitsministerium ein Referat für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts eingerichtet.

Dort wurde dann innerhalb eines halben Jahres eine 50-seitige Unterlage ausgearbeitet, die die reformrelevanten Gesichtspunkte entwickelte. Dieses Papier diente als Arbeitsunterlage für die Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts, die im Juni 1964 ihre Arbeit aufnahm. Die Kommission hatte 25 Mitglieder, darunter Vertreter der Wissenschaft, der Überwachung und der Justiz, der Verbraucherverbände und der betroffenen Wirtschaftszweige. Auf der Grundlage der Kommissionsarbeit entstand bis 1967 ein hausinterner Diskussionsentwurf, der 1968/69 nach Beratungen in der Kommission und mit den obersten Gesundheits- und Veterinärbehörden der Länder überarbeitet und im Juni 1969 als Referentenentwurf der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Nach Besprechungen mit den Ressorts, den Ländern und den betroffenen Wirtschaftszweigen wurde im Juni 1970 ein neuer Referentenentwurf vorgelegt. Nach einer weiteren Besprechungsrunde konnte der Entwurf schließlich im Februar 1971 vom Kabinett verabschiedet und den parlamentarischen Gremien zugeleitet werden.

Während des ganzen langwierigen Programmentwicklungsprozesses blieb die ressort-eigene Problemverarbeitungs-Kapazität relativ gering. Zwar wurden innerhalb der Abteilung in gewissen Phasen des Prozesses Arbeitsgruppen gebildet, der weit überwiegende Teil der Arbeit mußte jedoch im federführenden Referat von einem Referenten und einer Hilfsreferentin geleistet werden. Erst in den letzten Jahren des Prozesses konnte die verfügbare Kapazität etwas erweitert werden. Deshalb muß die intensive Beteiligung der Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts in erster Linie als eine Verstärkung der ressort-eigenen Informationsverarbeitungs-Kapazität gesehen werden. Dafür sprechen auch die relativ häufigen Sitzungen der Kommission und ihrer Arbeitsgruppen (22 bzw. 19 Sitzungen) während der ersten beiden Jahre. Wieweit durch diese Abhängigkeit von externer Kapazität die "Autonomie" der Pro-

grammentwicklung gefährdet wurde, läßt sich aus unseren begrenzten Erhebungen nicht mit Sicherheit erschließen. Immerhin verfügte die Abteilung selbst über qualifizierten Sachverstand und war in der Lage, die Grundzüge der Reform vor Beginn der Kommissionsarbeit eigenständig zu entwickeln. Außerdem bot die Zusammensetzung der Kommission auch eine gewisse Gewähr dafür, daß einseitige, interessenspezifische Informationsangebote durch andere Beteiligte korrigiert oder in Erwartung solcher Korrekturen unterlassen wurden. Ähnlich wie auch beim Abfallbeseitigungs-Gesetz scheint auch hier das Kommissions-Verfahren gegenüber rein zweiseitigen Kontakten mit Interessenorganisationen für die Ministerialverwaltung erhebliche Vorteile zu bieten. Andererseits muß natürlich das Kommissionsverfahren nicht nur als Prozeß der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung, sondern auch als Prozeß der Konfliktaustragung und Konsensbildung verstanden werden. Indem es sich auf ein solches Verfahren einläßt, verzichtet das Ministerium weitgehend auf die Chance, Entwürfe auszuarbeiten, die von den betroffenen Gruppen nachdrücklich abgelehnt werden. Vermutlich war dies jedoch auch nicht beabsichtigt.

Der "Primat der Leitung" scheint bei der Entwicklung der Lebensmittelrechts-Reform grundsätzlich gesichert gewesen zu sein, jedenfalls in den späteren Phasen der intensiven und teilweise konflikthafter Abstimmung mit den Ländern und mit den anderen Bundesressorts. Verstärkt wurde das Engagement der Leitung nach der Übernahme des Hauses durch die derzeitige Ministerin, die sich schon als Abgeordnete spezielle Fachkenntnisse auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts erworben hatte.

Die Gesamtreform des Lebensmittelrechts kann auch als eine "umfassende" Regelung angesehen werden, die immerhin 16 Gesetze und 40 Rechtsverordnungen umfaßte. Ob damit auch die realen Problemzusammenhänge umfas-

send geregelt werden, ließ sich im Rahmen unserer Untersuchung nicht aufklären. Ebenso ungeklärt bleibt die Frage der "Zukunftsorientierung" dieses Programms. Nach unserem Eindruck orientiert es sich inhaltlich eher an den gegebenen und bereits akut gewordenen Problemen und an Anstößen aus dem wissenschaftlichen Bereich, nicht jedoch an längerfristigen Prognosen und Zielkonzeptionen. Dies braucht kein negatives Werturteil zu sein, wenn der Problembereich mit einer in diesem Sinne "reaktiven" Politik befriedigend bearbeitet werden kann.

Bei der Interessenorientierung der Programme muß deutlich hervorgehoben werden, daß jedenfalls hier die nach gängiger Meinung wenig organisationsfähigen und kaum konfliktfähigen Verbraucherinteressen ganz im Vordergrund der Aufmerksamkeit gestanden haben. Die Abteilung versteht sich selbst als Hüter des Verbraucherinteresses an einem Schutz vor Gesundheitsschäden und vor irreführender Werbung im Lebensmittelbereich. Sie stützt sich dabei insbesondere auf das Bundesgesundheitsamt und andere Bereiche der Wissenschaft und der auf die Lebensmittelüberwachung spezialisierten Verwaltung und kann insofern dem Verbraucherinteresse eine über das politische Gewicht der Verbraucherverbände offenbar erheblich hinausgehende "künstliche Konfliktfähigkeit" verschaffen. Das bedeutet nicht, daß solche Konflikte gegenüber politisch starken Partnern, etwa dem BML und der Landwirtschaft, in der überwiegenden Zahl der Fälle gewonnen worden wären, aber sie konnten jedenfalls in einem höheren Maße ausgeglichen werden, als es die bloße Stärke der Interessengruppen hätte erwarten lassen. An dieser politischen Konstellation ist auch die "umweltverändernde" Zielsetzung dieser Gesamtreform zu messen. Vermutlich wurde hier doch das Maximum dessen erreicht, was unter den gegebenen politischen Randbedingungen zunächst möglich war.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß jedenfalls in einigen der untersuchten Abteilungen und im Hinblick auf einige der Dimensionen unserer Unterscheidung zwischen "aktiven" und "reaktiven" Programmen ein relativ hohes Aktivitätsniveau angestrebt und zum Teil auch erreicht wurde. Gerade bei solchen Vorhaben fällt jedoch die extreme Langwierigkeit der Programmentwicklungs-Prozesse auf. Sie hat ihre Ursache offenbar nicht nur in den Problemen der Konsensbildung bei hoch-konflikthaften Programmen, sondern unverkennbar auch in den gegenüber den Anforderungen komplexer Informationsverarbeitungs-Prozesse extrem beschränkten personellen Kapazität der Ministerialorganisation. Wenn die für ein komplexes Programm erforderlichen Mannjahre von zwei bis drei Personen geleistet werden müssen, dann brauchen solche Prozesse eben auch eine entsprechende Zahl von Jahren. Obwohl hier der Versuch unternommen wurde, die im engeren Sinne zuständigen Mitarbeiter durch Arbeitsgruppen zu unterstützen, konnte die Wirkung dieses Kapazitäts-Engpasses nicht aufgehoben werden. Die untersuchten Programmentwicklungs-Prozesse stellen zwar sicher keine repräsentative Auswahl dar, aber sie legen doch den Schluß nahe, daß die Ministerialorganisation in ihrer derzeitigen Verfassung auf die Anforderung einer raschen Entwicklung komplexer Programme kaum eingerichtet ist. Damit wird es jedoch außerordentlich schwierig, bei dynamischen Entwicklungen im sozio-ökonomischen Bereich eine antizipierende Politik, die nicht von der Entwicklung der Probleme noch in der Entstehung überrollt wird, überhaupt zu konzipieren.

## 3.2 Herkunft der Initiativen

### 3.2.1 Vorbemerkung

Programmentwicklungen in der Ministerialorganisation können auf die Initiative der Leitung ("zentrale" I.), auf Initiative der ML-Ebene ("semi-zentrale" I.) oder auf Initiative der Referatsebene ("dezentrale" I.) zurückgehen, oder sie können auch durch Externe initiiert werden. Dabei verstehen wir unter Initiative hier mehr als den bloßen "Anstoß" oder unspezifische "Anforderungen". Gemeint ist der Entschluß, mit einer Programmentwicklung in Durchsetzungsabsicht zu beginnen auf der Grundlage schon einigermaßen konkreter Vorstellungen vom anzustrebenden Programminhalt. In der Untersuchung sollte geklärt werden, von welcher der hierarchischen Ebenen in der Ministerialorganisation Programminitiativen überwiegend ausgehen, und ob sich die unterschiedliche Herkunft der Initiativen auf die inhaltlichen Qualitäten der entwickelten Programme in systematischer Weise auswirkt.

Schon an dieser Stelle ist allerdings hervorzuheben, daß die vorausgesetzte Unterscheidbarkeit von zentralen, semi-zentralen und dezentralen Initiativen in der Untersuchung häufig nicht gegeben war. Initiativen sind oft das Ergebnis einer die zuständigen Referate, die ML-Ebene und die politische Leitung einschließenden Diskussionsprozesses, der eine eindeutige Zuordnung der Initiativfunktion nicht mehr zuläßt. Trotzdem lassen sich gewisse Tendenzen und Schwerpunkte feststellen, die im folgenden dargestellt werden sollen.

### 3.2.2 Dezentrale Initiativen

Die Initiativen zu Programmentwicklungen kommen in der überwiegenden Zahl aus den Referaten. Eine Minderheit der befragten Referatsmitglieder meint sogar,

daß ohne Initiative der Referate "die Programmentwicklung völlig zum Erliegen käme", während in der Mehrzahl der Antworten doch auch die Initiativfunktion der Leitung und der ML-Ebene anerkannt wird.

Dezentrale Initiativen besitzen eine Reihe von Merkmalen: Sie sind zunächst in ihrem Handlungsraum auf den Zuständigkeitsbereich eines Referates eingeengt. Die Referate greifen primär Probleme auf, die sich aus den zum eigenen Zuständigkeitsbereich gehörigen Programmen ergeben. So wird die Durchführung von Programmen beobachtet, dabei auftretende Mängel werden aufgegriffen und in Novellierungen umgesetzt. Entsprechend sind dezentrale Initiativen meist sektoral begrenzte Initiativen, die in beschränkten Problembereichen zumeist nur inkrementale Veränderungen erstreben, d.h. Folgeprobleme regeln, Lücken ausfüllen und Ergänzungen veranlassen wollen.

Obwohl dezentrale Initiativen inhaltlich typischerweise auf den jeweiligen Aufgabenbereich eines Referates bezogen sind, werden sie nicht im einzelnen Referat isoliert entwickelt. Die meisten dezentralen Initiativen müssen spätestens als Hausentwürfe von den Vorgesetzten gebilligt werden; in vielen Fällen finden schon lange vorher Besprechungen und Diskussionen mit der ML-Ebene und, je nach Bedeutung, auch mit der Leitung statt.

In einigen Abteilungen sind dezentrale Initiativen oft nicht mehr als Hinweise der Referenten auf Probleme, über deren Aufgreifen die Leitung oder die ML-Ebene entscheiden muß. Im BMA haben die Referenten, bevor sie an die Arbeit zu einem größeren Programm gehen, der Leitung ein Thesenpapier vorzulegen, in dem eine erste Analyse des zu lösenden Problems vorgenommen wird, und können erst nach einem positiven Bescheid mit der Entwurfsarbeit beginnen. In einem anderen Ministerium ist das Verfahren zwar weniger

formalisiert, aber die Leitung oder die ML-Ebene muß den Referaten in vielen Fällen doch grünes Licht geben, bevor sie ihre Ideen inhaltlich zu Initiativen verdichten können.

So wenig eindeutig sich manche Programminitiativen u.a. aus den eben erwähnten Gründen einer einzelnen Ebene zuschreiben lassen, so überwiegen insgesamt gesehen doch eindeutig die dezentralen Initiativen. Vor allem der geschilderte Typ sektoral begrenzter und mehr inkrementale Veränderungen anstrebender Initiativen stammt ganz überwiegend aus den Basiseinheiten. Für die immer auch nötige reaktive Politikentwicklung sind die dezentralen Initiativen daher unentbehrlich. Unter diesen Umständen kann man auch damit rechnen, daß die Vorgesetzten solche Initiativen von den Referenten erwarten, wie auf eine entsprechende Frage hin auch mehrheitlich bestätigt wurde. Für einige Vorgesetzte gehört das selbständige Entwickeln von Initiativen allerdings "nicht zum Stil preußischer Ministerialbürokratie", das hätten vor allem die älteren Beamten nicht gelernt und man könne es nicht von ihnen verlangen.

Eine geringe Erwartung der Leitung hinsichtlich dezentraler Initiativen kann die Bereitschaft zu ihrer Entwicklung mindern und die Referenten dazu veranlassen, höchstens einmal Anregungen zu äußern, die Entscheidung über die weitere Arbeit aber den Vorgesetzten zu überlassen. Es gibt jedoch noch andere Faktoren, die eine Einschränkung dezentraler Initiativen bewirken. Dazu gehört das Selbstverständnis des Beamten als eines unpolitischen Fachmanns. Als solcher wird er sich eher scheuen, politisch brisante Probleme, die schon in der Öffentlichkeit diskutiert werden, in einer Initiative aufzugreifen. Der Fachbeamte betrachtet es als "Vorrecht" der Leitung, bei solchen Problemen initiativ zu werden. Dergleichen kann die voraussichtliche Konflikthaftigkeit eines Problems dezen-

trale Initiativen hemmen, vor allem, wenn die Referenten nicht die Position der Leitung zu dieser Frage kennen und auch ihr mögliches Engagement dafür nicht abschätzen können. Diese Neigung zur Zurückhaltung wird noch verstärkt, wenn das unstrittene Problem von den politischen Parteien aufgegriffen wurde und jede Initiative hierzu unvermeidlich mit einer parteipolitischen Position in Verbindung gebracht wird. Fachbeamte setzen sich nicht gern dem Verdacht parteipolitischer Identifikation aus, müssen sie doch damit rechnen, während ihrer Laufbahn unter verschiedenen Regierungen arbeiten zu müssen.

Bestimmte Referate sind natürlich allein von ihrer Aufgabenstellung her kaum in der Lage, Initiativen zu entfalten. Das gilt für die Förderungsreferate bzw. die Referate, die Geld verteilen; sie sind in ihrer Tätigkeit stark abhängig von den Forderungen von Antragstellern. Bei den von uns untersuchten Abteilungen gilt das besonders für Referate in den Abteilungen J, B und D. Aber auch die Rechtsreferate, die sehr programmintensiv sind, besitzen nur relativ geringe Chancen zu eigener Initiative; in den Abteilungen L und U "warten" sie auf Initiativen der Spezialistenreferate, um diese dann in rechtliche Regelungen umzusetzen.

Das Prinzip der genauen Zuständigkeitsabgrenzung kann dazu führen, daß die Referate sich auch bei der Entwicklung von Initiativen gegenseitig auf Zuständigkeitsüberschreitungen hin kontrollieren und so einschränken. Allerdings ist die Neigung hierzu in den einzelnen Abteilungen unterschiedlich. Man kann aufgrund der Aufgabenabgrenzung grob zwei Typen von Abteilungen unterscheiden. In Abteilungen, in denen die Aufgaben stark miteinander verzahnt sind, kann der einzelne Referent kaum initiativ werden ohne die Hilfestellung und Zuarbeit von Kollegen. Initiativen des einen "zwingen" auch die anderen zur Mitarbeit,

da die gegenseitige Abhängigkeit eine besondere Aktivität einzelner nur schwer zuläßt. Dadurch stößt man aber bald an die Kapazitätsgrenzen der Kollegen, die nur beschränkt für die Initiativen der anderen aufnahmefähig sind. Die Abteilungen L und U entsprechen tendenziell diesem Typ. Hier stellt sich das dargestellte Problem sogar noch mit einer weiteren Variante. In diesen Abteilungen tragen alle Spezialistenreferate gemeinsam die Materialien zusammen, die dann in den Rechtsreferaten in Programme umgesetzt werden; hier stellt die beschränkte Kapazität der Rechtsreferate eine Grenze für Initiativen der Spezialistenreferate dar. In Abteilungen, in denen die Interdependenz der Aufgaben geringer ist, ist der initiierende Referent nicht an die Aufmerksamkeits- und Kapazitätsgrenzen seiner Kollegen gebunden. Er kann in seinem eigenen Aufgabenbereich, der den Nachbarbereich nicht tangiert, selbständig aktiv werden und Vorlagen auch ohne Zuarbeit von Kollegen erarbeiten. Die Abt. D entspricht eher diesem Typ von Abteilung.

Auch der Rhythmus der Legislaturperiode hat in bestimmten Phasen einen beschränkenden Einfluß auf die Entwicklung dezentraler Initiativen. Anfangs der Legislaturperiode ist mit vielen Initiativen zu rechnen. Die Referenten arbeiten verstärkt Vorlagen aus, um einmal die Ansichten der politischen Leitung zu erkunden, die in vielen Fällen neu ist, zum anderen, weil die Realisierungschancen noch vergleichsweise hoch sind. Auch das Interesse der Leitung, informiert zu werden, wird zu Beginn der Regierungszeit besonders groß sein. Von einem bestimmten Zeitpunkt ab - er beginnt zum Teil schon gegen Mitte der Legislaturperiode - stoßen dezentrale Initiativen bei der Leitung nur noch auf begrenzte Aufmerksamkeit, weil man ihnen in dieser Legislaturperiode keine Realisierungschancen mehr zugesteht. Während also mit Fortschreiten der Legislaturperiode mit weniger dezentralen Initia-

tiven zu rechnen ist, könnten gleichzeitig die zentralen Eingriffe zunehmen, wenn die Leitung noch bestimmte Programme für die kommende Wahl wünscht oder geplante Projekte zeitlich vorgezogen haben will.

### 3.2.3 Externe Anstöße und Initiativen

Die Spezialisierung der Referate auf bestimmte Aufgabenbereiche, ihre Ausrichtung auf bestimmte Umweltbereiche, führt auch dazu, daß die Referate Adressat von Anstößen und Initiativen aus dieser Umwelt werden. Allerdings entfallen externe Anstöße auch sehr stark auf die anderen hierarchischen Ebenen. So wird ein großer Teil der Außenkontakte mit anderen Ressorts, mit den Bundesländern, mit Verbänden usw. auch von der ML- und Leitungsebene wahrgenommen - "kein Verband gibt sich mehr mit einem Referenten als Ressortvertreter zufrieden". Es ist sogar möglich, daß Externe überwiegend in der ML- und Leitungsebene ihre Ansprechpartner sehen, von denen sie sich die Erfüllung ihrer Forderungen versprechen; schließlich können Referenten nur in ihrem Zuständigkeitsbereich handeln, während die Forderungen nicht darauf reduzierbar sind.

Externe Anstöße, die über die Leitung laufen, werden von den Referaten als zentrale Anstöße wahrgenommen. Allerdings ist es auch häufig so, daß die Referenten aus anderen Quellen ebenfalls davon erfahren und somit den Anteil der Leitung erkennen können. Externe Anstöße gerade an die Referate kommen vielfach aus der Durchführung von Programmen. Die durchführenden Behörden weisen auf Mängel hin; ebenso fordern betroffene Gruppen Abhilfe.

Auch Beratungsgremien sind Quelle externe Anstöße. Beispiele hierfür sind: der Bundesausschuß für Berufsbildung, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber vertreten sind; das Bundesjugendkuratorium, das das BJJFC

in Jugendfragen berät; oder der wissenschaftliche Beirat beim BMV. Allerdings werden gerade hier häufig nicht einseitig Anstöße vermittelt, sondern in wechselseitiger Diskussion Ideen ausgegoren und Vorschläge erarbeitet.

Wo eine Abteilung für ihre Arbeit genügend Informationen hat, ist sie auf externe Anstöße kaum angewiesen. Wenn dazu die Umwelt relativ ruhig ist oder sogar den Status quo verteidigen will, werden Externe eher auf fertige Vorlagen reagieren, sie aber weniger selbst auslösen.

Diese Aussagen weisen zugleich auf das Autonomieproblem hin. Eine gewisse Skepsis teilt auch eine allerdings verschwindend kleine Anzahl von Befragten. Die Mehrzahl hält externe Anstöße für voll legitim und in einer pluralistischen Gesellschaft für voll systemkonform. Brauchte es lange bis Verbände als legitim anerkannt wurden, so wurde mit dieser Anerkennung auch eine mögliche kritische Einstellung über Bord geworfen.

Daß für eine kritische Einstellung zum Teil Anlaß besteht, bestätigen sogar einige Befragte. Der Informationsstand und seine Verarbeitungsmöglichkeiten in den Referaten sind häufig zu gering. Externe Initiativen und Anstöße müssen ungeprüft, weil im Ressort unüberprüfbar, übernommen werden; man ist abhängig von den Informationen, die man geliefert erhält. Dieses Problem stellt sich noch schärfer in den Abteilungen, von denen heute angesichts drohender Krisen schnelle Lösungen erwartet werden (wie z.B. von Abt. U).

"Initiativen" aus dem Parlament werden nur sehr vereinzelt genannt. In vielen Fällen handelt es sich dann auch noch um formale Bundestagsinitiativen; die eigentliche Programmausarbeitung erfolgte in den Res-

sorts. Zwei Beispiele dafür sind die Reform des Lebensmittelrechts und das Abfallbeseitigungsgesetz, die beide durch Bundestagsaufträge ausgelöst wurden. Sie wurden dann jahrelang dezentral weiterbearbeitet, hin und wieder durch zentrale Anstöße vorangetrieben, blieben insgesamt in einem Muster wie auch viele dezentrale Initiative.

#### 3.2.4 Zentrale Initiativen

Die vom Minister und den Staatssekretären ausgehenden zentralen Initiativen und Anstöße sind nach unserer Befragung wesentlich weniger häufig als die dezentral initiierten Programmentwicklungen. Wenn sie im Gesamtzusammenhang der Ministerialorganisation die erörterten Beschränkungen und Mängel einer überwiegend dezentralen Programmentwicklung ausgleichen sollen, dann müssten zentrale Initiativen insbesondere die vorhandenen Lücken der dezentralen Problemverarbeitung füllen; sie müssten übergreifende Problemzusammenhänge identifizieren und eine Ausweitung der Handlungsräume ermöglichen; und sie müssten schließlich eine zukunftsorientierte, längerfristig konzipierte Programmentwicklung sichern. Diese normativen Anforderungen werden in den untersuchten Ressorts zum Teil auch erfüllt; insgesamt hat unsere Untersuchung jedoch ein weniger funktional und mehr politisch definiertes Muster zentraler Programminitiativen sichtbar werden lassen. Zwar trifft es zu,

- daß zentrale Initiativen Probleme aufgriffen können, die wegen ihres politisch kontroversen Charakters in der dezentralen Programmentwicklung vernachlässigt werden müssen;
- daß zentrale Initiativen umfassendere Problemzusammenhänge behandeln können, und daß sie sich nicht auf den Zuständigkeitsbereich eines Referats oder einer Abteilung zu beschränken brauchen;

- und daß sie sich eher als die dezentralen Initiativen auch auf eine mittelfristige oder längerfristige politische Planung stützen können.

Dennoch werden zentrale Initiativen nur in wenigen Bereichen systematisch entwickelt. Sie entstehen in der Regel aus gegebenem Anlaß und sind abhängig von den spezifischen Aufmerksamkeitsregeln der politischen Leitung, die etwa folgendermaßen typisiert werden können:

- die Leitung kümmert sich vordringlich um die politisch "heißen" Probleme, die soviel Brisanz und Konfliktstoff enthalten, daß sie nur auf der Leitungsebene verarbeitet werden können;
- weiter greift die Leitung ein bei externer Kritik am Ressort und insbesondere bei offenbar gewordenen Pannen in der Aufgabenerfüllung;
- besonderes Interesse finden bei der Leitung überdies Programmentwicklungen, die in absehbarer Zeit zu öffentlichkeitswirksamen Erfolgen führen können;
- darüberhinaus können Leitungsinitiativen oft durch die Intervention von Kabinettskollegen, Abgeordneten und anderen politisch wichtigen Partnern angestoßen werden;
- schließlich entwickeln Minister und Staatssekretäre auch ihre eigenen inhaltlichen Interessen in bestimmten Politikbereichen, in denen schon aus diesem Grund dann Leitungsinitiativen wahrscheinlicher werden als in anderen.

Den meisten dieser spezifischen Anforderungen an ihre Aufmerksamkeit kann sich die Ressortleitung ebensowenig entziehen wie einer Fülle anderer zeitraubender Aufgaben. Das Zeitbudget der Minister und Staatssekre-

täre ist deshalb in den meisten Ressorts so überlastet, daß schon aus diesem Grunde systematische Entwicklung zentraler Programminitiativen im gesamten Aufgabenbereich des Ministeriums fast ausgeschlossen erscheint. Günstigere Bedingungen fanden wir in den untersuchten Ressorts nur in einem sehr kleinen Haus und im BMA, wo die Leitungsorganisation gegenüber dem üblichen Muster erheblich verstärkt wurde.

### 3.2.5 Semizentrale Initiativen

In den von uns untersuchten Abteilungen scheint der Anteil der eigenen Initiativen der ML-Ebene an der Programmentwicklung des Hauses noch geringer zu sein als der der zentralen Initiativen. Entsprechend ihrer Mittlerstelle zwischen Leitung und Basis sieht offenbar die ML-Ebene auch in der Programmentwicklung ihre wichtigste Funktion in der Unterstützung und Verstärkung zentraler Initiativen und in der Steuerung, Kontrolle und Unterstützung der Programmentwicklung in den Basiseinheiten. Demgegenüber treten die eigenen Programmentwicklungen quantitativ sehr zurück - wohl nicht zuletzt auch deshalb, weil im Gegensatz zur Leitung und zu den Referenten die AL und UAL in aller Regel nicht über Hilfskräfte verfügen, die ihnen unmittelbar zuarbeiten.

Soweit jedoch eigene Initiativen auf der ML-Ebene entwickelt werden, scheinen sie in ihrer inhaltlichen Qualität eher den Leitungsinitiativen zu entsprechen. Insbesondere die AL rechnen sich selbst zum "politischen Teil" des Ministeriums, zu dessen Vorrechten es gehört, die "hoch politischen" Programme zu initiieren. Manchen der Befragten erscheinen diese als die eigentlichen "Initiativen", während sie die Programmentwicklung der Referate eher als Routinegeschäft verstehen. Zugleich identifizieren sie sich mit den Programminitiativen und Anstößen der Leitung, die sie als ihre

Aufgabe gegenüber den Referaten zu vertreten haben.

Semi-zentrale Initiativen reagieren dementsprechend oft auf politisch konflikthafte Probleme, die von den Referaten nicht aufgegriffen werden. So war beispielsweise die Problematik des früheren Rechts der beruflichen Bildung lange bekannt und die Gewerkschaften hatten immer wieder auf eine bessere Regelung gedrängt. Das Problem war dadurch jedoch auch politisch so brennend geworden, daß die Referate von sich aus sich damit nicht mehr befassen konnten. Überdies paßte das Problem auch nicht genau in die gegebene Referatszuständigkeiten. Der Anstoß zu einer Programmentwicklung mußte deshalb mindestens von der Abteilungsleitung ausgehen.

Daneben entwickeln auch die AL und UAL häufig eigene Interessengebiete, auf denen sie dann in stärkerem Maße auch Programminitiativen auslösen. Oft sind sie auch - wenigstens in Teilbereichen - noch so sehr Fachleute, daß ihr Initiativverhalten eher dem der Referenten entspricht.

### 3.2.6 Initiativ-Ebene und Programmqualität

Der von uns vermutete Zusammenhang zwischen der Herkunft der Programminitiativen und der inhaltlichen Qualität der initiierten Programme kann schon deshalb nicht durch eindeutige Untersuchungsergebnisse nachgewiesen werden, weil einerseits auch zentrale Initiativen in der Basisorganisation "dezentral" weiterverarbeitet werden, während andererseits auch ursprünglich dezentrale Initiativen in der weiteren Ausarbeitung der Steuerung und Einflußnahme der Leitungsebene unterliegen. Die spezifischen Charakteristiken zentraler und dezentraler Problemverarbeitung können sich also zwischen Programminitiativen und Programmausarbeitung überkreuzen.

Dennoch wird auch in unserer Untersuchung der Zusammenhang zwischen rein dezentraler Initiative und einer überwiegend "reaktiven", inkrementalen Politik deutlich. Die Gründe dafür sind oben dargestellt worden. Wichtiger und weniger selbstverständlich scheint es uns dagegen, daß auch die entsprechende Vermutung für zentrale Initiativen wenigstens insoweit bestätigt wurde, als alle Programme, die nicht dem vorherrschenden Muster einer reaktiven Politik entsprachen, auch nicht auf dezentrale Initiativen zurückzugehen scheinen. So wurde etwa die wichtigste Innovation im Bundesjugendplan, das Randgruppenprogramm, durch eine Ankündigung in der Regierungserklärung ausgelöst, ebenso die Arbeit am Bildungsurlaubs-Gesetz. Beide Programme fanden überdies das besondere Interesse und die Unterstützung der jeweiligen Hausleitung. Andererseits gehen die Lebensmittelrechtsreform, das Abfallbeseitigungsgesetz und das Bundesverkehrswegeprogramm sogar auf Bundestagsbeschlüsse zurück. Selbst wenn man unterstellt, daß sowohl die Regierungserklärung wie entsprechende Aufträge des Bundestages vom Ressort aus angestoßen werden können, müssen derartige Anstöße in den politischen Bereich hinein doch in aller Regel die Unterstützung der Hausleitung finden, so daß im Verhältnis zwischen politischer Leitung und Basisorganisation der Charakter einer "zentralen Initiative" hier eher noch verstärkt erscheint. Im Falle des Verkehrswege-Programms basiert der Bundestagsbeschluß sogar auf dem "Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung 1968 bis 1972", das bei unseren früheren "Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung" als ein besonders eindeutiger Fall zentraler Programminitiative und zentraler Programmausarbeitung charakterisiert werden konnte.

Allerdings haben wir auch Beispiele dafür gefunden, daß Programminitiativen der Ressortleitung oder auch des Parlaments, insbesondere wenn sie nicht unter akutem Krisendruck stehen, innerhalb der Ministerialor-

ganisation im üblichen Muster einer dezentralen Programmentwicklung weiterverarbeitet werden. Wenn die Unterstützung der Leitung oder das Interesse des Parlaments nicht weiterhin wirksam bleiben, dann kann der bereichsübergreifend angelegte Anstoß auf den Zuständigkeitsbereich des federführenden Referats zurückgeschnitten werden. Dieses sieht sich dann auf sich allein gestellt und muß sich mit den konkurrierenden Interessen anderer Referate, Ressorts und der übrigen Beteiligten in horizontalen Abstimmungsprozessen auseinandersetzen. Unter solchen Bedingungen sichert der zentrale Anstoß nicht notwendigerweise die größere Reichweite der Programmentwicklung und überwindet auch nicht in jedem Falle das Muster der "negativen Koordination".

### 3.2.7 Programmausarbeitung

Das Schwergewicht der Programmausarbeitung liegt eindeutig in den Referaten. Ob hier die Referenten selbst Programme ausarbeiten, hängt entscheidend von der Referatsgröße ab. Bei nur einem oder zwei Hilfsreferenten und einem oder zwei Sachbearbeitern ist die eigene Mitarbeit des Referenten die Regel; bei größeren Referaten werden sie jedoch zunehmend durch Leitungsfunktionen in Anspruch genommen.

Auch auf der ML-Ebene arbeitet noch etwa die Hälfte der Befragten unmittelbar an der Programmentwicklung mit. Anlaß dazu ist oft das persönliche Interesse an einem Problembereich und die frühere fachliche Spezialisierung, oft auch der Personalmangel in der Abteilung und die Überlastung der Referate bei Programmentwicklungen unter großem Zeitdruck. Ein Sonderproblem ergibt sich in Abteilungen, bei denen die Fachreferate mit relativ verwaltungsfremden Spezialisten insbesondere der naturwissenschaftlichen und technischen Fachdisziplinen besetzt sind. Hier halten man-

che UAL ihre intensive Beteiligung bei der Ausarbeitung von Entwürfen für unerlässlich, um auf diese Weise die inhaltliche und sprachliche Abstimmung auf die Verständnisbereitschaft der Adressaten im eigenen Haus und in anderen Ressorts zu gewährleisten. In besonderen Fällen, etwa bei politisch delikatem, aber nicht zu umfangreichen Angelegenheiten, kann es auch vorkommen, daß der AL selbst einen Entwurf ohne Beteiligung der Referate ausarbeitet.

In der Regel werden auf der Leitungsebene selbst Programme nicht ausgearbeitet. Die Leitung hat sich in den untersuchten Ressorts auch nicht bestimmte Sachgebiete zur ausschließlichen Behandlung vorbehalten. Ihre Beteiligung an der Programmentwicklung erfolgt durch Diskussionen und Besprechungen mit den Abteilungsleitern und mit den Referenten, die die Programme ausarbeiten sollen. Die Leitung gibt die "Marschrichtung" vor, sie fällt die grundsätzlichen Entscheidungen und sie führt Vorgespräche und Verhandlungen mit wichtigen Konflikt- oder Konsenspartnern im politischen Außenbereich. Die inhaltliche Arbeit muß sie in aller Regel der Basisorganisation überlassen. Ausnahmen finden sich allenfalls in sehr kleinen Ressorts und bei politisch hoch brisanten Problemen, vielleicht auch gelegentlich bei Fragen, die den eigenen Wahlkreis betreffen.

Bei Programmentwicklungen, die die eigene Kapazität überfordern würden, zieht die Ministerialorganisation auch häufig externe Unterstützung heran. In einigen Bereichen kann dafür auf eigene, nachgeordnete Forschungseinrichtungen zurückgegriffen werden, so etwa auf das Bundesgesundheitsamt oder auf das sich noch im Aufbau befindende Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, von dem insbesondere eine Unterstützung der Abt. B bei der Ausarbeitung der Ausbildungsordnungen zum Berufsbildungsgesetz erwartet wird. Ein anderes Muster bilden die Arbeitskreise, Kommissionen

und Ausschüsse, die entweder als ständige Einrichtung oder aus gegebenem Anlaß aus Vertretern der Wissenschaft, der Fachverbände, der Länder und der betroffenen Interessen zusammengesetzt werden, und die an der Ausarbeitung umfangreicher Programme oft einen sehr erheblichen Anteil gewinnen können. Beispiele dafür sind etwa die Richtlinienkommission, in der die neuen Richtlinien für den Bundesjugendplan erarbeitet wurden, die Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts, der Arbeitskreis zum Abfallbeseitigungs-Gesetz oder auch die überwiegend mit Externen besetzten Projektgruppen, in denen das Umweltprogramm der Bundesregierung entwickelt wurde. Während in der genannten Fällen die Verantwortung für die Programmentwicklung noch in der Ministerialorganisation verbleibt, wird sie bei der Einsetzung von unabhängigen Sachverständigenkommissionen zunächst einmal auf diese übertragen, wodurch die Regierung oder das Ressort sich jedenfalls formell die Freiheit der endgültigen Zustimmung oder Ablehnung sichert, was bei den die Ressortarbeit lediglich unterstützenden Arbeitskreisen und Projektgruppen nicht in gleichem Maße gewährleistet erscheint.

### 3.3 Inhaltliche Steuerung der Programmentwicklung

In diesem Abschnitt soll die Frage beantwortet werden, wieweit Leitung und ML die Inhalte der Programmentwicklung selber bestimmen bzw. in welchem Umfang dies der Basis überlassen bleibt. Damit ist in erster Linie die kritische Anforderung "Primat der Politik" berührt. Eine inhaltliche Steuerung der Programmentwicklung durch die Leitung liegt nicht nur bei zentralen Initiativen vor. Die Leitung kann ihre Entscheidungsprämissen auch in Form von vorgängig formulierten Richtlinien bzw. durch Einwirkung in den verschiedenen Phasen des Programmentwicklungsprozesses einbringen.

### 3.3.1 Vorgaben der Leitung

In den Interviews wurde zunächst gefragt, was die Leitung für die Programmentwicklung der Referate an inhaltlichen Entscheidungsprämissen vorgibt. Diese Frage hängt insofern mit der Frage nach dem Ort der Initiative zusammen, als vor Beginn der Programmentwicklungstätigkeit von der Leitung formulierte Entscheidungsprämissen in der Regel als zentrale Initiative identifiziert werden dürften, solche Initiativen jedoch von der Basis nicht sehr häufig konstatiert werden. Von zentralen Initiativen unterschiedene inhaltliche Vorgaben der Leitung werden von den Befragten in den Referaten entsprechend kaum genannt. Die Ausnahmen, in denen die Leitung im vorhinein inhaltliche Weisungen gibt, entsprechen etwa den Fällen, in denen sie auch zentrale Initiativen entwickelt, d.h. es handelt sich um Fragen, die aufgrund der je spezifischen Selektionskriterien im Aufmerksamkeitsbereich der Leitung liegen. Diese Kriterien sind einmal im persönlichen Interesse der Leitung begründet, vor allem sofern dies Interesse mit einer speziellen Sachkenntnis verbunden ist, dann jedoch vor allem durch den politischen Stellenwert bzw. die Öffentlichkeitswirksamkeit einer Frage bedingt. Weiter scheint das Interesse und damit die Einschaltung der Leitung mit der Höhe der finanziellen Auswirkungen eines Vorhabens zu steigen. In allen diesen Fällen sind u.U. auch recht spezifische und ins Detail gehende Vorgaben der Leitung möglich. Je übergreifender ein Problem ist, je mehr Aufgabengebiete involviert sind, desto weniger konkret sind die Leitungsvorgaben.

Ehe man den geschilderten Sachverhalt als Mangel beurteilt, ist allerdings zu bedenken, daß vorgängig formulierte Entscheidungsprämissen der Leitung notwendigerweise sowohl recht allgemein als auch selek-

tiv sein müssen, wenn man nicht von ihr eine vollständige Monopolisierung der Programmaktivitäten erwarten will. Gerade im Bereich dezentraler Initiativen konkretisieren sich die inhaltlichen Vorstellungen der Leitung oft erst im Ablauf des Entscheidungsprozesses. Es ergibt sich ein Wechselspiel zwischen Basis und Leitung: inhaltliche Weisungen der Leitung erfolgen in Reaktion auf Vorlagen bzw. direkt auf der Grundlage von entsprechenden Vorschlägen der Basis. Die inhaltliche Steuerung durch die Leitung ist hier in dem Maße gewährleistet, in dem die Leitung informiert wird, was nach unseren Unterlagen wenigstens hinsichtlich aller bedeutenderen (und mancher weniger bedeutenden) Dinge geschieht. In allen Grundsatzfragen genießt das Votum der Leitung Priorität. Geht man davon aus, daß zwischen der Leitung und den Abteilungen Einigkeit darüber besteht, was als Grundsatzfrage zu gelten hat, dann wird dieses Muster der Steuerung zum "Management by exception". Da nach unserem Eindruck in der Beurteilung des politischen Stellenwertes eines Programms meist Übereinstimmung vorliegt, dürften Fehlentwicklungen nur eintreten, wenn die Leitung aufgrund mangelnder Informationsverarbeitungskapazität, eigener Unentschiedenheit oder infolge einfachen Übersehens die Chancen der inhaltlichen Steuerung nicht voll wahrnimmt.

Genauere Auskünfte über das eben beschriebene Muster der steuernden Reaktionen der Leitung auf Initiativen der Basis brachten zwei besondere Fragen in den Referatsinterviews. Wir fragten zunächst, ob man die Reaktion der Leitung auf eigene Vorlagen erführe. Diese Frage wurde fast durchgängig bejaht. Gelegentlich wurde eine gewisse Verzögerung moniert, obwohl man nicht immer sicher sagen konnte, ob die Leitung ihre Reaktion nicht absichtlich hinauszögerte, um die mangelnde Priorität einer Vorlage zu dokumentieren. Aber diese Klagen fallen insgesamt nicht ins Ge-

wicht und es ist auch keine typische Häufung etwa in einer Abteilung festzustellen.

Die folgende Frage, ob die Reaktionen der Leitung präzise genug seien, um Rückschlüsse auf ihre Wünsche und Beurteilungsmaßstäbe ziehen zu können, d.h. ob aus den Begründungen inhaltliche Entscheidungsprämissen abgeleitet werden können, wurde differenzierter beantwortet. Die Antworten reichen von der vollen Zufriedenheit mit detaillierten Begründungen bis zum resignierenden "die Spitze weiß selbst nicht, wie sich die Sache entwickelt". Im groben Überblick hielten etwa 30% der Befragten präzisere Begründungen für wünschenswert. Lediglich in einer Abteilung (Planung BMA) überwiegen die kritischen Antworten, was insofern paradox erscheint, als gerade in dieser Abteilung der Kontakt mit der Leitung besonders intensiv ist. Die Erklärung dürfte einmal im besonders hohen Anspruchsniveau dieser Abteilung hinsichtlich des Informationsstandes, zum anderen in ihrer besonderen Aufgabenstellung liegen.

Nach Aussagen der Befragten erfolgen präzise Begründungen der Leitungsreaktion auf eine Vorlage insbesondere dann, wenn die schon erwähnten Aufmerksamkeitskriterien - selektives Interesse, fachliche Spezialisierung, politischer Stellenwert - vorliegen. Dabei spielt der Grad der fachlichen Spezialisierung hier die wohl entscheidende Rolle. Die Leitung ist häufig gar nicht in der Lage, auf fachliche Details von Vorlagen differenziert zu reagieren. So moniert man auch in den hoch spezialisierten Abteilungen gelegentlich die mangelnde Präzision der Leitungsreaktionen, schränkt aber gleichzeitig ein, daß man das eigentlich auch nicht erwarten könne.

In beschränktem Umfang kann der Konkretisierungsgrad der Begründungen von der Basis selbst gesteuert werden. So wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß die

Begründungen dann konkreter wären, wenn es die Vorlagen auch sind. Der gleiche Effekt läßt sich erzielen, wenn die Vorlagen "überspitzt" formuliert sind und dadurch Stellungnahmen der Leitung herausfordern. Ähnliche Funktionen kann auch das Vorlegen mehrerer Alternativen haben: die Entscheidung der Leitung für eine von mehreren Alternativen fordert eher zur Begründung heraus als die Annahme eines Vorschlags. Im übrigen benutzen die Befragten nicht nur die Form, sondern häufiger noch das Anfertigen einer Vorlage überhaupt als bewußtes Mittel, die Auffassungen der Leitung in einer Sache zu erkunden.

Bezog sich das bisher Gesagte auf vorgängige oder begleitende inhaltliche Einflußnahme, so sollte eine andere Frage abzuschätzen erlauben, ob es von der Leitung irgendwelche allgemeinen Richtlinien für dezentrale Initiativen gäbe. In keiner der untersuchten Abteilungen gibt es solche Richtlinien. Immerhin deuten die Antworten auf die entsprechende Frage auf die prinzipielle Bereitschaft der Befragten hin, im Sinne der Ressortpolitik zu handeln. So wurde, stellvertretend für explizit zu Steuerungszwecken bei der Programmentwicklung der Referate formulierte Richtlinien, mehrfach auf programmatische Aussagen der Leitung z.B. in der Regierungserklärung, Presseinterviews oder offiziellen Berichten (etwa dem Verkehrsbericht im BMV, dem Städtebaubericht im BMSt) hingewiesen, an denen man sich in der Referatsarbeit orientiere. Wenn auch solche Äußerungen selten als konkrete inhaltliche Richtlinien gelten können, sollte man ihre Wirkung als Orientierungshilfe doch nicht unterschätzen. Da aber solche allgemeinen Hinweise wenig systematisch erfolgen, manchmal auch nur aus der "Tradition des Hauses" oder der allgemein bekannten Einstellung des Ministers abgeleitet werden, bleibt immer ein Maß der Unsicherheit.

### 3.3.2 Vorgaben der mittleren Leitungsebene

In den Referaten haben wir nicht systematisch nach inhaltlichen Vorgaben der ML-Ebene gefragt. Spontane Hinweise lassen aber den Schluß zu, daß das Ausmaß des inhaltlichen Einflusses der ML-Ebene von der Auffassung der eigenen Rolle und der fachlichen Qualifikation abhängt. Insgesamt gesehen, ist die Einflußnahme der ML, die teilweise eine Übermittlung von Leitungsdirektiven darstellt, intensiver als die der Leitung. Dabei läßt sich auf dieser Ebene infolge der engen und häufigen Kontakte mit den Referenten zwischen vorgängigen und begleitenden Vorgaben kaum noch differenzieren.

Fachkompetenz ist notwendige Voraussetzung für die steuernde Einflußnahme der ML. Der AL, dem die Detailkenntnis fehlt, muß teilweise auf eine inhaltliche Steuerung verzichten und sich auf Koordination u.ä. beschränken. Bei gegebener Fachkompetenz entscheidet das Verständnis der eigenen Funktion über die faktische Einflußnahme; das Spektrum der beobachteten Beispiele reicht vom Versuch umfassender Steuerung aller Programme - was durchaus als Ärgernis empfunden wurde -, über den bewußten Verzicht eines AL auf inhaltliche Steuerung zur besseren Ausschöpfung der Fachkompetenz der Referate, bis hin zu einer von den Referaten schon als Vernachlässigung beklagten Selektivität der Einschaltung.

Zwischen der Steuerung durch den AL und den UAL bestehen insofern Unterschiede als der UAL im Durchschnitt die besseren Detailkenntnisse besitzt, der AL dagegen eher politisch argumentiert bzw. stärker die Promotorenfunktion betont. Je deutlicher die politische Identifikation mit der Ressortleitung ist, umso eher tritt vor allem der AL, seltener der UAL im Sinne der Leitung als Bremsen oder Verstärker auf.

Faßt man die Aussagen über die inhaltlichen Vorgaben der Leitung und der mittleren Leitungsebene zusammen, so ergibt sich daraus zwar kein allgemeingültiges Muster, aber man kann die Bedingungen inhaltlicher Steuerung angeben. Dazu zählen: das selektive Interesse, der politische Stellenwert der Programme, der Grad der fachlichen Spezialisierung, die Häufigkeit der Kommunikation, der Grad der fachlichen Qualifikation und die Auffassung der eigenen Rolle. Dabei können die einzelnen Faktoren sich z.T. kompensieren, aber auch neutralisieren. Selektives Interesse kann den geringen politischen Stellenwert ausgleichen, häufige Kommunikation die durch die fachliche Spezialisierung gesetzten Grenzen der inhaltlichen Steuerung erweitern.

### 3.3.3 Orientierung der Basiseinheiten

In dem Maße, in dem eine inhaltliche Steuerung der Programmentwicklung durch die Leitung fehlt, wird die Frage wichtig, woran die Basis sich von sich aus orientiert. Die Antworten auf eine entsprechende Frage in den Referatsinterviews ergaben zwar kein allgemeingültiges Muster, aber Hinweise auf Zusammenhänge. So orientieren sich die Mitarbeiter jener Abteilungen, die stärker im Blickfeld der Leitung stehen, auch primär an den Wünschen der Leitung. Wenn die Leitung keine direkten Hinweise gibt, versucht man ihre Wünsche zu antizipieren: mögliche Freiräume werden nicht zu dem Versuch genutzt, nun die je eigenen Vorstellungen einzubringen. In jenen Bereichen dagegen, die besonders stark mit Naturwissenschaftlern oder Technikern besetzt sind (z.B. in Abt. St, U, L, BMV) ist es vorwiegend der eigene Sachverstand, auf den man sich verlassen will. In Abteilungen schließlich, die sich weitgehend mit Novellierungen und Fortschreibungen befassen, überwiegen Antworten, die auf "das sachlich Notwendige", auf bestehende Gesetze,

generell also auf den "Sachzwang" laufender Programme verweisen.

Ebenfalls zur Ermittlung der eigenen Orientierungspunkte der Basis in Abwesenheit präziser Leitungsvorgaben für die Programmentwicklung versuchten wir festzustellen, wieweit dort eine "fachliche" im Gegensatz zu einer "politischen" Orientierung vorherrscht, bzw. ob ein solcher Orientierungsunterschied zwischen Basis und Leitung heute überhaupt noch wahrgenommen wird. Das erste Ergebnis der entsprechenden Frage ist, daß der unterstellte Gegensatz in dieser einfachen Form von der Mehrzahl der befragten Referenten und Hilfsreferenten geleugnet wird, und zwar mit dem Hinweis daß man selber auch politische Gesichtspunkte berücksichtige - wenngleich nicht im gleichen Sinne und im gleichen Maße wie die Leitung. Der Leitung konzidiert man noch "politischere" Beurteilungsmaßstäbe, wobei diese stärkere politische Akzentuierung u.a. parteipolitisch zu verstehen ist. Ein Hilfsreferent beschreibt den Unterschied: "Politisch sein, heißt (für die Basis; d. Verf.) nicht, sich für eine politische Linie zu entscheiden. Man muß die Durchsetzung beachten, ohne von einer Sache überzeugt zu sein". Die hier angesprochene Differenzierung wurde mehrfach gemacht: die Trennungslinie liegt zwischen der (partei)-politischen Identifikation einerseits und der Berücksichtigung von Realisierungschancen andererseits. Die Zurückweisung der Fachblindheit durch die Berücksichtigung der politisch begründeten Durchsetzungschancen verweist wiederum auf die aktuelle Bereitschaft, die besonderen Prämissen der Leitung zu berücksichtigen.

Bestimmte Unterschiede der Antworten in den einzelnen Abteilungen bzw. UA lassen sich als Wirkung insbesondere von zwei Faktoren erklären: dem selektiven Leitungsinteresse und dem Grad der eigenen fachlichen Spezialisierung. Die stärkste uneingeschränkte Ablegung

nung des Gegensatzes fachlich-politisch fanden wir in der Planungsabteilung des BMA, die von allen untersuchten Abteilungen am deutlichsten im Bereich aktuellen Leitungsinteresses liegt. Je politischer eine Abteilung orientiert ist, desto eher wird der Gegensatz geleugnet. Ähnliches gilt für den Rechtsbereich im Städtebau; hier könnte die enge Zusammenarbeit beim Städtebauförderungsgesetz ein Faktor gewesen sein. Sehr deutlich unterscheiden sich die beiden UA von L: in L II, deren Tätigkeit das besondere Interesse der Leitung findet, wird der Gegensatz in der Orientierung geleugnet, wogegen die gleichermaßen spezialisierten Veterinärmediziner in L I sich häufiger zu diesem Gegensatz bekannten. Am deutlichsten unterstrichen die Techniker im Städtebau den Orientierungsunterschied, der für sie geradezu als selbstverständlich und notwendig gilt; ein geringer ausgeprägtes Leitungsinteresse trifft hier mit einem hohen fachlichen Spezialisierungsgrad zusammen.

Allerdings gibt es Einschränkungen für dieses Muster. So wurde einmal trotz starkem selektiven Leitungsinteresse und hohem politischen Stellenwert der Aufgabe der Gegensatz betont, weil der Referent mit den Intentionen der Leitung nicht einverstanden war. Er wollte jede Identifikation mit dem Programm vermeiden und verstand sich deshalb als rein fachlich orientiert. Man kann wohl vermuten, daß ein Mindestmaß an Übereinstimmung der Auffassungen notwendig ist, um den Gegensatz fachlich-politischer Orientierung zu leugnen. Wäre man gezwungen, permanent auf "Weisung" zu handeln, würde man den Gegensatz vermutlich eher sehen.

### 3.4 Selbststeuerung der Basis versus Primat der Leitung

Bei der festgestellten Vielzahl dezentraler Initiativen einerseits, dem Fehlen einer gleichsam "flächendeckenden", systematischen Steuerung der Programmentwicklungstätigkeit durch die Leitung andererseits wäre es prinzipiell möglich, daß der so gegebene Handlungsspielraum von der Basis zur Entwicklung und Verfolgung eigener Konzeptionen genutzt wird, die man ohne Bezug auf und notfalls sogar gegen die Wünsche der Leitung zu realisieren sucht. Die Annahme einer solchen Tendenz zur Verselbständigung des bürokratischen Apparats gegenüber der politischen Leitung gehört seit langem zu den Standardthesen der Bürokratieforschung. Aufgrund unseres Materials mußte diese These schon im vorigen Abschnitt wenigstens insofern eingeschränkt werden, als in allen als politisch bedeutsam geltenden Fragen die Leitung frühzeitig in den Programmentwicklungsprozeß eingeschaltet wird, wenn sie hier nicht sogar durch eigene Initiativen oder immerhin durch vorgängige Zielbestimmungen eingreift. Eine "Verselbständigungstendenz" der Basis ließe sich also nur im Bereich weniger bedeutsamer, dezentral initiiertes Programmentwicklung erwarten oder aber in etwaigen Strategien, die Reaktion der Leitung auf dezentral erarbeitete Vorschläge in die von der Basis gewünschte Richtung zu drängen. Zur weiteren Erhellung dieses für das Postulat des Primats der Leitung wichtigen Zusammenhangs wurde in den Interviews eine Reihe besonderer Fragen gestellt.

#### 3.4.1 Zur Verfolgung eigener Konzeptionen

Zunächst wurde gefragt, ob die Referenten auch Konzeptionen entwickeln und der Leitung vorlegen, die mit deren eigenen Vorstellungen nicht übereinstimmen. Fast alle Befragten bejahten diese Frage. Darin drückt sich aber weniger eine Neigung zur konsequen-

ten Verfolgung eigener Konzeptionen aus als vielmehr das Fehlen von oder aber die eigene Unkenntnis über Vorgaben, Richtlinien und Wünsche der Leitung. So wurde immer wieder gesagt, daß es fast unvermeidlich sei, auch einmal von den Vorstellungen der Leitung abweichende Vorschläge zu machen, wenn man diese Vorstellungen im Einzelfall nicht kenne. Das kommt, wie einzelne Befragte vermerkten, besonders zu Beginn einer Legislaturperiode vor, wenn die Vorstellungen einer neuen Leitung noch weitgehend unbekannt seien; erst aus dem Wechselspiel von Referentenvorlage und Leitungsstellungnahme erwachse allmählich die Kenntnis von den Wünschen der neuen Spitze. Abgesehen davon deckt die Leitung aber auch sonst nur einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt der Gesamtaufgaben des Ressorts mit eigenen Vorgaben ab, so daß die Referate größere Teile ihrer Arbeit notwendigerweise ohne genaue Kenntnis der Auffassungen der Leitung erledigen müssen und infolgedessen immerwieder einmal bei der Leitung auf Ablehnung für ihre Vorschläge stoßen. Wenn Referate mit dezentralen Initiativen neue Probleme angehen, ist naturgemäß eine Meinung der Leitung in der Regel noch nicht vorhanden; auch in diesen Fällen müssen Referenten in Ungewißheit über die Reaktion der Leitung handeln.

Ein besonderer Fall liegt vor, wenn die Vorlage des Referats von den eigenen Vorstellungen der Leitung deshalb abweicht, weil sie unter strikt fachlichen Gesichtspunkten erarbeitet wurde, von der Leitung aber an politischen Brauchbarkeitskriterien gemessen wird. Hier braucht auch nicht Unkenntnis der Entscheidungsprämissen der Leitung der Grund für die Abweichung zu sein. Solche Fälle dürften am ehesten dort auftreten, wo auch der Orientierungsgegensatz fachlich-politisch von den - meist fachwissenschaftlich hochspezialisierten - Referenten gesehen und bejaht wird.

In bestimmten anderen Fällen werden eigene abweichende Konzeptionen aus eher strategischen Überlegungen der Leitung vorgelegt, obwohl man ihre Auffassung kennt. So wurde erwähnt, daß man einen "Versuchsballon" startet, um zu testen, ob die bestehende Auffassung der Leitung nicht zu verändern ist. Diese Strategie deutet eher auf das Bestreben hin, sich bei der Leitung abzusichern, bevor man eigene Gedanken vorantreibt. Weiter wurde erwähnt, daß man eigene abweichende Konzeptionen nach oben gibt, um den Entscheidungshorizont der Leitung zu erweitern und sie zum Überdenken ihrer bisherigen Auffassung zu bewegen, so daß eine "sachgerechte" Entscheidung herbeigeführt wird.

Die Seltenheit der Fälle, in denen abweichende Meinungen absichtlich, d.h. in voller Kenntnis ihres abweichenden Charakters nach oben gegeben werden, deuten ebenso wie zahlreiche spontane Kommentare auf das ständige Bemühen der weitaus meisten Mitarbeiter in den Basiseinheiten hin, die Wünsche der Leitung als eigene Entscheidungsprämissen zu berücksichtigen - sofern ihnen diese Wünsche nur bekannt sind. Gewiß ist gerade hier zu berücksichtigen, daß die Antworten der Befragten zu dieser Frage stark von dem Streben nach erwartungskonformer Selbstdarstellung beeinflußt gewesen sein mögen; die daraus abgeleitete Skepsis gegenüber dem Ergebnis wird jedoch durch die Tatsache gemildert, daß die Interviews im Bereich von ML und Leitung ebenso wie Antworten zu weniger "delikatsten" Fragen das hier gewonnene Bild bestätigen.

Dasselbe gilt für die Interpretation der Antworten zu einer weiteren Frage, die sich auf die Möglichkeiten bezog, eigene Konzeptionen auch dann noch weiterzuverfolgen, wenn sie auf höherer Ebene auf Ablehnung stoßen. Nach ihren eigenen Aussagen versuchen die Referenten ihre Meinung innerhalb des

Hauses mit allen legalen Mitteln zur Geltung zu bringen; gelingt ihnen das aber nicht, dann geben sie ihr Vorhaben in aller Regel auf.

Die erste hierarchische Barriere, die Referentenvorlagen passieren müssen, ist die ML-Ebene. Die meisten Referenten behaupten, über Mittel zu verfügen, mit denen sie gegen eine Ablehnung ihrer Vorlagen durch die ML-Ebene angehen können. Mehr als theoretische Möglichkeit denn als geübte Praxis wurde erwähnt, daß man die strittige Vorlage dem StS vortragen könne. Davon scheint nur wenig Gebrauch gemacht zu werden, weil man das Verhältnis zu den unmittelbaren Vorgesetzten nicht belasten will. Außerdem scheidet dieser Weg sowieso aus, wenn die ML-Ebene einen besonders engen, evtl. sogar parteipolitisch bestimmten Kontakt mit der Leitung hat.

Das nach Aussagen der Befragten am meisten angewandte Verfahren ist die offene Diskussion mit dem UAL oder AL. Sie belastet das Arbeitsklima am wenigsten; zudem verschafft sie entweder die Einsicht in die Unmöglichkeit eines Vorschlages oder sie überzeugt die Vorgesetzten und macht sie zu Bundesgenossen. Es kommt allerdings auch vor, daß AL und Referent nach einer solchen Diskussion gemeinsam dem StS ihre unterschiedlichen Positionen vortragen. Eine ebenfalls mehrfach erwähnte Möglichkeit, einen zunächst abgelehnten Vorschlag weiterzuverfolgen ist es, ihn nach einer gewissen Zeit evtl. etwas modifiziert erneut vorzulegen.

Relativ wenige Befragte sehen überhaupt keine praktische Möglichkeit, gegen die Ablehnung der ML-Ebene noch etwas zu unternehmen. Ein Referent begründete sein Nein so: "Damit gefährdet man seine Beförderung um ein Jahr". Lehnt dagegen die Leitung selbst einen Vorschlag ab, dann halten wesentlich mehr Be-

fragte, etwa die Hälfte, dies für eine verbindliche Entscheidung und unternehmen nichts mehr dagegen; höchstens vermerken sie ihre Meinung in den Akten, um bei anderer Gelegenheit darauf verweisen zu können. Die andere Hälfte der Befragten greift zu denselben Mitteln wie bei einer Ablehnung auf der ML-Ebene: man diskutiert Meinungsverschiedenheiten im Wege der Rücksprache oder man unterbreitet nach einer gewissen Zeit die Vorlage noch einmal. Außerdem kann man einen persönlichen Referenten, gegebenenfalls einen StS bitten, die Frage bei günstiger Gelegenheit noch einmal aufzubringen. Wenn jedoch dies alles die Leitung nicht dazu bringt, ihr ablehnendes Votum zu revidieren, dann wird das Nein akzeptiert. Nur ganz vereinzelt bekamen wir Hinweise darauf, daß man auch Bundestagsabgeordnete, befreundete Beamte in anderen Ressorts oder in den Bundesländern, persönlich bekannte Wissenschaftler, Verbände oder die Presse für sein Vorhaben zu gewinnen sucht, um mit solcher Unterstützung die Leitung zu einer Meinungsänderung zu veranlassen.

### 3.4.2 Zur Vorlage von Alternativen

Wenn in einer bislang offenen Entscheidungssituation ein konkreter Vorschlag gemacht wird, dann wird das Entscheidungsfeld dadurch oft so strukturiert, daß Alternativen, die mehr als bloße Modifikationen des ersten Vorschlags sind, kaum noch in Betracht gezogen werden. Werden in einer Entscheidungssituation von vornherein alternative Lösungen angeboten, sollte sich dadurch der faktische Entscheidungsspielraum erweitern. Aus diesen Erwägungen interessierte uns die Frage, wieweit die Referate ihre Vorschläge in Form von Alternativen ausarbeiten und so über die Ausweitung des Entscheidungsfeldes den Primat der Leitung stützen.

Die meisten Referenten arbeiten nur einen Vorschlag aus; allenfalls erwähnen sie in der Begründung noch andere Möglichkeiten. Eine Tendenz zur Ausarbeitung von Alternativen zeigt sich erwartungsgemäß am ehesten in den besonders programmintensiven Referaten und Abteilungen; selbst hier sind Alternativen jedoch nicht die Regel.

Die gängige Praxis, nur einen Vorschlag auszuarbeiten, wird mit den folgenden Argumenten begründet:

- Die Vorlage mehrerer Entscheidungsalternativen ist dort sachlich nicht geboten, wo es einzig richtige Lösungen gibt, besonders in technisch-naturwissenschaftlichen Fragen.
- Der übermäßige Zeitdruck, unter dem die Arbeit steht, erlaubt das Überdenken und Formulieren von Alternativen nicht.
- Die Vorgesetzten erwarten keine Alternativen; werden ihnen mehrere Alternativen vorgelegt, gilt die Vorlage als "unausgereift"; die Leitung wünscht ein eindeutiges Votum schon vom Referenten.
- Das Angebot von Alternativen "verunsichere" die politische Leitung; ihre Entscheidungsfähigkeit wird überfordert. Einmal werden komplexe Materialien auch in alternativer Darstellung nicht leichter verständlich und durchsichtig; zum anderen wäre die Leitung auch kapazitätsmäßig überfordert, wenn die Referate generell Alternativen vorlegten.
- Die Ausarbeitung von Alternativen erübrigt sich, wenn die Leitung präzise inhaltliche Vorgaben für die Arbeit geliefert, denkbare Alternativen also schon selbst ausgeschieden hat.

- Alternativen werden in einem Diskussionsprozeß zwischen mehreren Ebenen und Einheiten, der manchmal die erste Phase einer Programmentwicklung ist, mündlich erörtert und sukzessive ausgeschieden. Sie gehen dann nicht mehr in die schriftliche Vorlage ein.

Die genannten Gründe mögen im Einzelfall durchaus zutreffen; manche der Gründe sind aber eher praktischer als prinzipieller Natur. Offensichtlich wird in vielen Fällen, in denen Alternativen sinnvoll wären, aus derart praktischen Gründen von vornherein auf eine einzige Lösung hingearbeitet.

Soweit die Referenten Alternativen überhaupt ausarbeiten, besteht überwiegend die Tendenz, für eine Alternative eindeutig zu votieren. Auch dies geschieht aus Gründen, die den schon erwähnten analog sind. Bei alledem erkennt ein Teil der Befragten jedoch durchaus bestimmte Gründe an, die im Einzelfall für das Ausarbeiten von Alternativen sprechen.

- Man will durch die Formulierung von Alternativen der Leitung die Materie transparent machen, damit sie in Kenntnis aller Möglichkeiten rational entscheiden kann.
- Bei völlig neuen Vorhaben werden zum Teil Alternativen ausgearbeitet, um die Übersicht über das gesamte Handlungsfeld zu erhalten; in solchen Fällen ist auch die Leitung sehr an Alternativen interessiert.
- Alternativen können auch dienlich sein, wenn mit Durchsetzungsschwierigkeiten zu rechnen ist; man hat dann Ersatzvorschläge gleich zur Hand und kann damit handeln.

- Die Vorlage von Alternativen kann auch zweckmäßig sein, wenn der Referent nicht weiß, wie sein Vorschlag in die "politische Landschaft" paßt. Wie ein Referent es formuliert: er lege der Leitung mehrere Alternativen vor, weil er "entscheidungsfeige" sei.

Die Frage, ob man mehrere Alternativen ausarbeiten soll, ist im Grenzbereich zwischen Primat der Leitung und rationaler Entscheidungsfindung angesiedelt. Werden Alternativen ausgearbeitet und die Entscheidung darüber der Leitung überlassen, dann wird der rationalen Entscheidungsfindung nur beschränkt gedient, falls die Materie so schwierig ist, daß nicht die Leitung, sondern die Fachreferate den höchsten Sachverstand in dieser Sache haben. Werden Alternativen aber schon von den Referaten endgültig ausgeschieden, dann wird die faktische Entscheidungskompetenz der Leitung eingeschränkt. Die intensive Mitwirkung der Leitung am Problemverarbeitungsprozeß kann das Dilemma zum Teil lösen, nur verlaufen nach diesem Muster vergleichsweise wenige Entscheidungsprozesse.

### 3.4.3 Die wahrgenommene Entscheidungsmöglichkeit der Leitung

Zur Ergänzung des Dargestellten kann schließlich noch auf die Antworten zu der Frage eingegangen werden, wie die Referenten selbst die Entscheidungsfreiheit der politischen Spitze einschätzen. Fast alle Befragten betonen nachdrücklich, daß die Leitung prinzipiell die völlige Entscheidungsfreiheit besitzt: sie könne in jeder Phase des Entscheidungsprozesses eingreifen, die Weiterarbeit anhalten und Veränderungen vornehmen. Die politische Leitung ist nach Meinung der Befragten auch nicht durch eine etwaige vorgängige Abstimmung mit anderen Ressorts

in ihrer Entscheidungsfreiheit beschränkt.

Allerdings sehen einige Befragte, daß diese Entscheidungssouveränität permanent bedroht ist und in Einzelfällen wohl auch faktisch eingeschränkt wird. Sie geben z.B. zu, was andere Befragte strikt verneinten, daß nämlich eine vorgängige Abstimmung mit anderen Stellen (Ressorts, Bundesländern, Abgeordneten) den faktischen Bewegungsspielraum der Leitung einengt, da es sich oft um "kunstvoll ausgehandelte Kompromisse" handelt. Die Referenten, UAL und AL haben häufig bei Ressortverhandlungen schon so viel Federn lassen müssen, daß der Leitung kaum noch Spielraum verbleibt. Solche Vorentscheidungen binden die Leitung faktisch, wenn sie das Ergebnis ablehnen und den Abstimmungsprozeß neu in Gang setzen will.

Auch die zeitliche Überbeanspruchung der Leitung bringt es mit sich, daß sie weniger bedeutsame Vorlagen ohne genaue Prüfung unterzeichnet, um unerträgliche Verzögerungen zu vermeiden. Ähnlich zwingen feste Termine, etwa gegenüber dem Bundestag, die Leitung gelegentlich zur Unterschrift, ehe sie den Inhalt genau prüfen konnte. In solchen Fällen ersetzt ein generelles Vertrauen in die Loyalität des Apparats die selbständige Überprüfung und Entscheidung.

Bei bestimmten Problemen fachlicher Art kann der Leitung der notwendige Sachverstand fehlen, um Änderungen anbringen und sachlich begründen zu können. Sie kann sich in solchen Fällen natürlich auf politische Beurteilungskriterien zurückziehen und so ihre Entscheidungsfähigkeit bewahren. Im Extremfall wird sie jedoch dann nicht sicher sein, ob der politisch gewünschte Effekt überhaupt erzielt werden kann, weil sie die Auswirkungen der Vorschläge nicht überschaut. Gerade in solchen, an sich wohl selte-

nen Fällen, ist es wichtig, daß die Referenten von sich aus politische Konsequenzen bereits in ihren Vorlagen berücksichtigen. Das hier angeschnittene Problem taucht besonders bei sehr komplexen Fragen auf, deren Lösung unter Einsatz technischer Hilfsmittel (EDV) und besonderer Entscheidungsverfahren erfolgt. Wenn sich die Leitung hier nicht am Prozeß der Festlegung der Prämissen für die Kalkulation beteiligt, erhält sie durchgerechnete Ergebnisse, deren Bedingtheiten schwer überschaubar sind und die eigentlich nur noch voll akzeptiert oder ganz abgelehnt werden können.

Auf dem Hintergrund solcher - relativ selten geäußerten - Überlegungen bedeutet die überwiegende Bejahung der uneingeschränkten Entscheidungsfreiheit der Leitung am Ende, daß diese Freiheit zwar besteht und von den Basiseinheiten auch kaum gezielt zu beschränken versucht wird, daß ihre volle Ausübung jedoch u.U. mit einer geminderten Rationalität der getroffenen Entscheidungen, mit zeitlichen Verzögerungen oder mit Konflikten zu bezahlen ist.

#### 4. Informationsgewinnung

In diesem Kapitel soll ein Überblick darüber gegeben werden,

- inwieweit die Befragten die ihnen verfügbaren Informationen als zufriedenstellend ansahen bzw. wo Mängel registriert wurden,
- aus welchen Quellen man die benutzten Informationen gewinnt,
- inwieweit spezielle Daten bei der Programmentwicklung benutzt und spezielle Techniken der Entscheidungsfindung angewendet werden, und
- inwieweit die Informationssuche durch Vorgesetzte gesteuert wird.

Diese Fragen wurden gestellt, um abschätzen zu können, wieweit Mängel im Bereich der Programmentwicklung auf Schwierigkeiten bei der Informationsgewinnung beruhen.

##### 4.1 Einschätzung der Informationsverfügung

Nur in zwei Abteilungen sprach man sich überwiegend positiv über die den Referaten für ihre Arbeit zur Verfügung stehenden Informationen aus: in der Abt. D, deren Programme in erster Linie Innenwirkung haben, und in der Planungsabteilung des BMA, die selbst kaum Programme ausarbeitet und darüberhinaus über umfangreiche Informationssysteme verfügt und deren Ausbau betreibt. In allen anderen Abteilungen wurden mehr oder weniger gravierende Mängel genannt, die sich teils auf die interne Datenaufbereitung und den Informationsfluß, teils auf die Informationsgewinnung und teils auf die verfügbare Datenba-

sis bezogen. In diesem Abschnitt soll zunächst auf die Kritik an der Datenbasis eingegangen werden.

In den Abteilungen U, I/BMA und der Planungsunterabteilung im BMV, die eher als aktiv zu bezeichnende Programme erstellen bzw. für deren Erarbeitung Informationen bereitstellen, wurde übereinstimmend die Unvollkommenheit der verfügbaren Statistiken beklagt; die betreffenden Programme können ohne quantitative Daten und wissenschaftlich abgesicherte Ergebnisse nicht ausgearbeitet werden. Daß dieser Mangel gerade in den Abteilungen genannt wurde, die in der Benutzung quantitativer Informationen am weitesten fortgeschritten sind, erklärt sich jedoch nur zum Teil aus dem objektiven Bedarf an entsprechenden Daten. Teilweise liegt der Grund in der besonderen Ausbildung des Personals in diesen Abteilungen, das sich überwiegend aus Naturwissenschaftlern, Volkswirten und Statistikern zusammensetzt; ihre Ansprüche an das Datenmaterial sind höher als die des überwiegend juristisch ausgebildeten Personals der anderen Abteilungen. Die relative Zufriedenheit dieser anderen Abteilungen mit der Art, wenn auch nicht mit der Menge der verfügbaren Informationen darf deshalb noch nicht als Indikator dafür gewertet werden, daß die Qualität der von ihnen benutzten Daten auch den objektiven Anforderungen entspricht. Einen Hinweis darauf, daß subjektives Bedürfnis und objektiver Bedarf offenbar nicht übereinstimmen, geben diese Befragten in ihren Antworten auf spezielle Zusatzfragen nach bestimmten Arten von Daten wie Prognosen und internationalem Vergleichsmaterial: man verwendet diese Daten häufig nicht, gab dann aber bei der Befragung zu, daß es nützlich sein könnte, sie heranzuziehen.

In den Abteilungen, die Mängel im Hinblick auf die statistischen Grundlagen ihrer Programme ansprachen, bewirkte das Fehlen gesicherter quantitativer Daten zum Teil, daß sich auch das hier teilweise vorhandene hoch entwickelte theoretische Wissen nicht in Form quantitativer Modelle nutzen läßt. Man verwendet in diesen Abteilungen - wie übrigens auch in den Abt. St und J - sehr stark Fachliteratur und kooperiert mit Wissenschaftlern. Das so gewonnene Wissen läßt sich aber nicht voll ausschöpfen, weil die Referatskapazitäten für die Aufbereitung und den schnellen Zugriff zu den Informationen zu klein sind. Deshalb hat man in den Abt. U und I/BMA sowie in der UA II/BMV begonnen, spezielle Informationssysteme aufzubauen. Für das BMA ist eine Sozialdatenbank, für die Abt. U ein Umweltinformationssystem und für die UA II eine Verkehrsdatenbank geplant.

#### 4.2 Informationsquellen

Fast alle Befragten nannten andere Referate und andere Ressorts als primäre Informationsquellen. Daraus läßt sich jedoch eher auf das Ausmaß der Kooperation und den Informationsfluß schließen als auf die Datengewinnung. Daß der Informationsbedarf der Referate nicht ausschließlich RV-intern befriedigt werden kann, geht aus den anderen vorrangig genannten Informationsquellen hervor.

Wissenschaft und Fachliteratur wurden von mehreren Abteilungen als wichtige Informationsquelle genannt. Programmbezogene Forschung spielt aber nur in den Abt. U, St und der UA II eine wesentliche Rolle. Hier kann man, wie z.B. in der Abt. U, kaum Regelungen erarbeiten, ohne vorher Ursachen- und Wirkungsforschung betrieben zu haben. Die Bedeutung der Forschung für die Programmentwicklung

spiegelt sich in diesen Abteilungen einerseits in der Höhe der dafür aufgewendeten Haushaltsmittel (in der Abt. St z.B. 7,5 Mill. DM), andererseits finden sich in diesen Abteilungen auch spezielle Forschungsreferate, die für die Projekte federführend sind. In der UA II ist jeweils ein Referat für die technische und für die ökonomische Forschung, in der Abt. St eines für die städtebauliche und eines für die bautechnische Forschung zuständig.

In anderen Abteilungen, in denen die Vergabe von Forschungsaufträgen keine vergleichbare Bedeutung für die Programmentwicklung hat, die aber ebenfalls die Wissenschaft als eine der wichtigsten Informationsquellen nennen, kann man den Bedarf an wissenschaftlich fundierten Entscheidungsgrundlagen zum Teil aus ressorteigenen wissenschaftlichen Einrichtungen decken. So greift man in der Abt. L auf Gutachten des Bundesgesundheitsamtes und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zurück, in der Abt. J auf die Arbeiten des Deutschen Jugendinstituts in München und in der Abt. B auf die Ergebnisse des Erlanger Berufsforschungsinstituts und in Zukunft auf die Arbeiten des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung in Berlin.

Bei der Abschätzung der Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse für die Programmentwicklung dürfen die Kommissionen nicht übersehen werden. Für die Abt. D ist zwar die Forschung unbedeutend, jedoch muß man die Arbeit der Dienstrechtskommission in die Beurteilung einbeziehen, in der Sachverständige unmittelbar programmbezogen arbeiten. Vergleichbar ist auch die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel beim BMA.

Neben Wissenschaft und Forschung sind für die meisten Abteilungen die Vollzugsinstanzen eine weitere wesentliche Informationsquelle. Die hier gewonnenen Informationen sind aber in der Regel nicht geeignet, auf zukünftige Probleme aufmerksam zu machen oder gar bereits Lösungsmöglichkeiten anzubieten. Sie liefern in erster Linie Informationen über die praktischen Probleme der Durchführung, die zu inkrementalen Veränderungen der Programme in Form von Novellierungen führen. Die Übermittlung der Informationen aus dem Vollzug wurde häufig von den Abteilungen als Mangel genannt, die nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau verfügen. Als Kommunikationsbarriere wirkt sich hier der föderale Verwaltungsaufbau aus, der in der Regel eine direkte Kommunikation mit Länderministerien und statistischen Landesämtern ausschließt, sondern eine Einschaltung der entsprechenden Bundesministerien verlangt. Positiv äußerten sich dagegen die Befragten im BMA und BMV über die Zugriffsmöglichkeiten zu Informationen aus dem Durchführungsbereich, da diese Ressorts eigene nachgeordnete Behörden wie die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die Bundesbahn haben, mit denen die Kommunikation ohne Zwischenschaltung anderer Ressorts oder Instanzen möglich ist.

In allen diesen Fällen ist Information eine knappe Ressource - bei auf Forschung beruhenden Daten zusätzlich wegen der beschränkten Haushaltsmittel - und muß überwiegend von den Referaten gesucht werden, anstatt ihnen unaufgefordert laufend zuzufließen. Wenn man aufgrund dieser Mängel gezwungen ist, auf Interessenverbände als Informationsquelle zurückzugreifen, dann wird die geringe Kapazität der Referate zur Informationsgewinnung und -verarbeitung außerdem zu einer Bedrohung der Autonomie von RV. Besonders stark sind offenbar die Abteilungen B, D und U auf Verbände angewiesen. Während

in der Abteilung B die Bedeutung der organisierten Interessen noch in der Konstruktion des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung durchschlägt und ebenso wie in der Abt. D wegen des Klientelbezugs der Programme kaum "wertfreie" Informationsangebote ermöglicht, ist die Angewiesenheit der Abt. U auf den Verband deutscher Ingenieure nicht ganz so kritisch, da es sich hier um einen professionellen Verband handelt. Von den Befragten in Abt. U wurde diese Abhängigkeit in informationeller Hinsicht dennoch als Gefährdung der Autonomie angesehen, was u.a. darin zum Ausdruck kam, daß man mit der Errichtung eines eigenen Instituts die Hoffnung verband, dem VDI die Formulierung von Richtlinien entziehen zu können. Die Verbände sind auch die einzige Informationsquelle, von denen alle Befragtenangaben, Informationen ohne Nachsuchen geliefert zu bekommen, denn "die wollen ja was von uns", wie ein Befragter diesen Sachverhalt erklärte.

#### 4.3 Benutzung spezieller Daten

Da wir in der Untersuchung davon ausgingen, daß für eine aktive, auf die frühzeitige Erfassung zukünftiger Probleme gerichtete Politik Daten über Entwicklungstrends von Bedeutung sind, wurden die Interviewten außer nach Quellen und Mängeln der Informationsgewinnung auch gefragt, inwieweit sie Zielprojektionen und Prognosen für die Programmentwicklung verwenden. Die Ergebnisse decken sich - wie nicht anders zu erwarten - mit der unterschiedlichen Bedeutung der wissenschaftlichen Forschung für die einzelnen Abteilungen. Während in der Abt. U von der Forschung gelieferte Prognosen über die Energieversorgung der BRD, die Entwicklung des Kfz-Bestandes oder über die Aluminiumproduktion benutzt werden, in der Planungsunterabteilung des

BMV Prognosen im Zusammenhang mit dem Verkehrswegeprogramm "zum täglichen Brot gehören" und die Abt. I/BMA Prognosen sogar selbst erstellt und im Sozialbericht und im Rentenanpassungsbericht veröffentlicht, werden derartige Daten in den anderen Abteilungen nur partiell und auch nicht regelmäßig benutzt. Zieht man dort Prognosen heran, so handelt es sich meist um Veröffentlichungen des statistischen Bundesamtes oder Daten aus BT-Drucksachen, die ein Referent als "Fundgruben" bezeichnete. Die Abt. B kann ihren Bedarf an Prognosedaten in der Planungsabteilung decken, die ihr z.B. Projektionen der Einkommensentwicklung, der Berufstrends oder zu erwartender Technologien liefert.

Bei der Benutzung internationaler Vergleichsdaten können deutliche Unterschiede zwischen Abteilungen festgestellt werden, deren Programme bereits international abgestimmt werden müssen oder deren Politikbereiche zumindest international organisiert sind, und solchen, die noch in nationaler Isolation planen können. Die Abteilungen, die Kontakte zur EWG hatten, wie die Abt. L oder die Abt. I/BMA, antworteten auf die Frage nach der Benutzung internationaler Vergleichsdaten positiv. Sie beziehen nicht nur Daten von den internationalen Organisationen, sondern liefern ihrerseits auch welche dorthin. Für die Abt. I/BMA ist eine Abstimmung der Planungsdaten innerhalb der EWG teilweise schon ebenso wichtig wie mit dem BMWF, sei es, daß man die Auswirkungen der flexiblen Altersgrenzen auf den europäischen Arbeitsmarkt abschätzt oder an der Erstellung europäischer Sozialkonten arbeitet.

In der Mehrzahl der Abteilungen, die nur gelegentlich internationale Daten verarbeiten, wurde relativ häufig die OECD und die UNO genannt. Man er-

kennt hier zwar die Bedeutung von Vergleichsdaten an, ihre Verwendung beruht jedoch häufig auf Zufälligkeiten. Ein Befragter kommentierte die Frage: "Ich habe einen Bekannten in Oslo", ein anderer berichtete, er habe eine Informationsreise nach England gemacht.

#### 4.4 Techniken der Entscheidungsfindung

Eine andere Frage zu diesem Komplex sollte die Anwendung spezieller Techniken der Entscheidungsfindung und Entscheidungshilfe wie Kosten-Nutzen-Analysen, Netzplantechnik, Modellsimulationen usw. ermitteln. Vielen Befragten waren diese Methoden kaum dem Begriff nach bekannt. Vereinzelt wurde einmal ein Netzplan aufgestellt - "wohl zum ersten Mal in der Abteilung und auf eigene Initiative", wie der Betreffende feststellte. Eine Ausnahme stellen wiederum die Abt. U und die Planungseinheiten dar. In der UA II existiert ein Ablaufplan für das Verkehrswegeprogramm und ein spezielles Referat für die Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen; auch im BMSt läßt man die Anwendungsmöglichkeiten von Kosten-Nutzen-Analysen im Städtebau erforschen. In der Planungsabteilung des BMA ist ein Referat mit der Entwicklung von Sozialindikatoren befaßt. In der Abt. U ist die Kosten-Nutzen-Analyse zwar bekannt, wird aber nicht selbst praktiziert, sondern im Rahmen von Forschungsprojekten durchgeführt.

In den drei genannten Abteilungen war man übereinstimmend der Ansicht, daß die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse im öffentlichen Bereich nur begrenzt möglich sei, da die sozialen Kosten und Nutzen nicht meßbar sind bzw. ihre Einschätzung nur durch Werturteile möglich sei. Freizeitwert und Geruchsbelästigung, so wurde gesagt, lassen sich

ebenso wenig quantifizieren, wie die Frage entscheidbar ist, ob die Einführung der flexiblen Altersgrenze der generellen Erhöhung des Rentenniveaus vorzuziehen sei. Es lassen sich allenfalls qualitative Aussagen in diesem Bereich machen wie: "Leute am Fließband verschleißten hat auch Nachteile für die Industrie". In dieser Art hat man im BMA eine Kosten-Nutzen-Analyse zum Bildungsurlaub angefertigt - nicht zuletzt, um "Verkaufsargumente" gegenüber der Industrie und dem BMWF zu gewinnen. Eher durchführbar sind Kosten-Nutzen-Analysen als Entscheidungshilfen bei Verkehrsinvestitionen des BMV. Man hat sie verschiedentlich durchgeführt, jedoch beim "Wasserstraßenanschluß Saar" wurde alsbald ein Gegengutachten angefertigt, das zu anderen Folgerungen kommt, weil veränderte Prämissen eingeführt wurden.

Als Grund für die seltene Anwendung spezieller Entscheidungstechniken wurde neben ihrer immanenten Problematik häufig die fehlende Vorbildung der Juristen und die geringe Referatskapazität genannt, die eine Praktizierung solcher Methoden nicht gestattet.

#### 4.5 Mängel des ressortinternen Informationsflusses und der Zugriffsgeschwindigkeit

Zu diesem Punkt gaben alle Abteilungen irgendwelche Unzulänglichkeiten an, die sich teils auf die Aufbereitungstechnik, teils auf die Schnelligkeit der Übermittlung von Informationen bezogen.

In drei Abteilungen vermißte man eine Dokumentation, aus der man schnell bestimmte Daten abrufen könnte. Die schnelle Zugriffsgeschwindigkeit wurde vor allem auch deshalb als erforderlich angesehen, weil man ohne einen abteilungsinternen Datenspei-

cher häufig Anfragen aus dem politischen Raum nicht schnell genug oder gar nicht beantworten könne.

In zwei Abteilungen wurde auch die Registratur bemängelt. Selbst wenn Informationen in den Akten als dem organisatorischen "Gedächtnis" gespeichert sind, kann die Zugriffsgeschwindigkeit durch eine fehlerhafte Registratur erheblich verlangsamt werden.

In zwei weiteren Abteilungen wurde weniger über die Vollständigkeit der Informationen und die Schnelligkeit der Übermittlung geklagt als vielmehr darüber, daß die Informationen nicht genügend aufbereitet seien, so daß ein Referent sich gezwungen sah, infolge Personalmangels "mit Hilfe des Papierkorbs zu selektieren". In der Mehrzahl der Abteilungen bedauerte man auch die Langwierigkeit des Umlaufverfahrens in den Ressorts. Zeitschriften und BT-Drucksachen erreichen die Referate nicht schnell genug; Einladungen zu Tagungen und Sitzungen kommen u.U. erst an, wenn die Termine bereits verstrichen sind - ein Mangel, der umso gravierender zu bewerten ist, als für viele der Befragten Tagungen eine wichtige Informationsquelle darstellen, die man aber häufig auch aus Geld- oder Zeitmangel nicht besuchen kann. Auch die räumliche Zersplitterung der Ministerien wirkt sich teilweise auf die Zähflüssigkeit des Informationsflusses aus. Besonders im BMV, das auf etwa 15 verschiedene Stellen in Bonn verteilt ist, wurde moniert, daß die Akten zu lange unterwegs seien.

#### 4.6 Steuerung der Informationssuche

Der Steuerung der Informationssuche kommt unter den geschilderten Bedingungen erhöhte Bedeutung zu, sowohl was die Informationsbeschaffung im RV-externen Bereich betrifft, als auch hinsichtlich des internen Informationsflusses. Zugleich läßt sich aber aus den geschilderten Mängeln bereits ablesen, daß die Steuerung der Informationssuche durch die Vorgesetzten nicht systematisch erfolgt. Auf eine entsprechende Frage wurde von den Referenten auch durchgängig geantwortet, daß man von den Vorgesetzten zwar gelegentlich Hinweise etwa auf Tagungen oder auf Verbände als Informationslieferungen erhält, doch sind diese Hinweise allenfalls als Ergänzung, nicht aber als systematische Steuerung zu werten. Der ML-Ebene ist hier offenbar durch den hohen fachlichen Spezialisierungsgrad der Referate eine Grenze gesetzt.

Eine Ausnahme sind die Eingriffe von Vorgesetzten bis zur Leitungsebene hinauf in die Vergabe von Forschungsaufträgen. Häufig stehen hierbei allerdings haushaltsmäßige Gesichtspunkte im Vordergrund, sei es, daß man die Mittelvergabe kontrollieren möchte, sei es, daß man sich mit der Forschungsplanung der Abteilung befaßt, um bei eventuell ungenutzten Mitteln des Ressorts schnell "ein zusätzliches Projekt nachschieben zu können". Während man - so wurde verschiedentlich bemerkt - bei der Vergabe von Forschungsaufträgen früher eher auf Vorschläge der Forschungsinstitutionen reagiert habe, da man sich scheute, in die "Freiheit der Forschung" einzugreifen, versuche man heute, in den Abteilungen über eine Schwerpunktbildung der Forschungsziele das Angebot an Projekten von vornherein zu steuern.

## 5. Kooperation und Koordination

In diesem Kapitel interessieren zunächst die Kooperationsmuster, die sich innerhalb von Abteilungen, innerhalb der untersuchten Ressorts und zwischen den untersuchten Ressorts bei der Programmentwicklung herausgebildet haben. Außerdem wird in diesem Kapitel die Frage zu stellen sein, ob die jeweils typischen Muster der Verarbeitung von Probleminterdependenzen sich eher der negativen (oder nachträglichen) Koordination oder eher der positiven (oder vorgängigen) Koordination (vgl. hierzu die Ausführungen in Teil I) annähern. Dieser Aspekt verdient insofern besondere Berücksichtigung, als durch die Differenzierung der Regierung in Ministerien und deren weitere Unterteilung in Abteilungen und Referate, die laut GGO die "tragende Einheit im organisatorischen Aufbau der Ministerialbürokratie" sind, in der Regel zusammengehörende Problembereiche in Einzelprobleme aufgespalten und den jeweils zuständigen Untereinheiten zur Bearbeitung übertragen werden. Zu fragen ist aber, ob und wieweit die herkömmlichen Koordinationsinstrumente ausreichen, um die negativen Folgen der organisatorischen Differenzierung zu überwinden.

### 5.1 Abteilungsinterne Kooperationsmuster

Die Frage, welche Referate in der Regel bei der Programmentwicklung eingeschaltet werden, sollte Aufschluß geben über die typischen, abteilungsinternen Kooperationsmuster. Es hat sich dabei gezeigt, daß das innerhalb der Abteilungen vorherrschende Kooperationsmuster wie folgt beschrieben werden kann:

In der Regel ist die Entwicklung und Ausarbeitung eines Programms nicht auf ein Referat beschränkt; die Frage, ob es vorkommt, daß ein Referat ein Programm völlig eigenständig

in der Abteilung ausarbeitet, wurde selten bejaht. Vielmehr scheint die Interaktion bei der Programmausarbeitung innerhalb der Abteilung relativ hoch zu sein. Die Antworten deuten darauf hin, daß ein erster Entwurf im federführenden Referat ausgearbeitet wird, andere Einheiten der Abteilung in der Regel frühzeitig beteiligt werden, falls man sich nicht schon vorher informell abgestimmt hat. In der Regel verfügt ein Referat über einen feststehenden Kreis immer wieder zu beteiligender Partner-Referate, die durch seine Aufgabenstellung bestimmt werden.

Innerhalb der untersuchten Abteilungen lassen sich überdies bestimmte Kooperationsmuster ausmachen, die sich durch eine besonders intensive Kommunikationsmatrix auszeichnen. Wir können dabei die nachstehend aufgeführten Fälle unterscheiden.

#### 5.1.1 Arbeitsteilige Kooperation zwischen Rechtsreferat und Fachreferaten

Gerade Fachabteilungen, in denen unter Rückgriff auf fachspezifisches Wissen Programme ausgearbeitet werden, die dann noch in Gesetzesform (bzw. Verordnungsform) zu bringen sind, kennen zwischen Rechtsreferat und Fachreferaten eine Form der Arbeitsteilung, die zu einer besonders intensiven Kooperation führt. Die in den Fachreferaten ausgearbeiteten Programme werden dem Rechtsreferat zugeleitet, das sie in Gesetzesform "umsetzt". Beispiele hierfür sind die Abteilung U im BMI und die Abteilung E im BMJFG.

#### 5.1.2 Koordinationsbedürftigkeit infolge Ressourcenknappheit und die Auswirkungen

Die Koordinationsbedürftigkeit nimmt zu, wenn innerhalb eines bestimmten Programms für die aus dem Programm abzuleitenden Maßnahmen begrenzte Ressourcen vorhanden sind,

wie dies typischerweise auf dem Forschungssektor oder Förderungsbereich der Fall ist. Dem entspricht es auch, daß die mit der Förderung nach dem Bundesjugendplan beauftragten Referate zu einer Gruppe (Bundesjugendplan) zusammengefaßt sind und untereinander häufig kommunizieren. Allerdings soll bei der geplanten Umorganisation im BMJFG die Gruppe Bundesjugendplan aufgelöst werden.

### 5.1.3 Auf Kontinuität angelegte Kooperation mit nachgeordneten Institutionen und Externen (Beiräte, Institute etc.)

Für den Fall, daß die in den Referaten angesiedelte Informationsverarbeitungs-Kapazität nicht ausreicht und infolgedessen auf die Kapazität nachgeordneter Behörden (z.B. Bundesgesundheitsamt, Berlin) zurückgegriffen werden muß, spielt sich eine auf Kontinuität angelegte Zusammenarbeit ein, die dadurch noch gefördert werden kann, daß der nachgeordnete Bereich als Rekrutierungsfeld dient. Ein ähnliches Kooperationsmuster bildet sich auch dann heraus, wenn Referenten mit hoher professioneller Orientierung den Kontakt und die Zusammenarbeit mit externen Fachorganisationen suchen (z.B. Ingenieure bei U mit dem VDI).

### 5.1.4 Grundsatz- und Schwerpunktreferate als klassisches Instrument zur Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge

Nimmt innerhalb einer Abteilung oder Unterabteilung das Ausmaß konzeptioneller Tätigkeiten zu, oder hat die betreffende Abteilung bzw. Unterabteilung eine bestimmte Größe überschritten, werden in der Regel Grundsatz- oder Schwerpunktreferate eingerichtet, die wenigstens der Intention nach für eine übergreifende Problemverarbeitung sorgen sollen. Dieses klassische Instrument zur Verarbeitung übergreifender Probleme kann die ihm zugedachte Aufgabe allerdings nicht immer zufriedenstellend erfüllen. Gerade weil das

Grundsatzreferat von der Konzeption her eine Allzuständigkeit hat, besteht die Gefahr, daß es zu einem "Restverwerter" ("Papierkorbreferat") wird: die zur konzeptionellen Tätigkeit erforderliche Kapazität wird aufgebraucht durch die Bearbeitung jener Aufgaben, für die sich in der Abteilung sonst niemand zuständig fühlt.

Das Grundsatzreferat kann die ihm zugewiesene Funktion unter den jetzigen Bedingungen dann gut erfüllen, wenn folgende Voraussetzungen hinzukommen:

- wenn im Grundsatzreferat zugleich ein Programmvorhaben läuft, das die Arbeit der anderen Referate in der Abteilung stark tangiert, wie dies z.B. bei der Gesamtreform des Lebensmittelrechts der Fall ist, oder
- wenn Streitigkeiten um Federführung und Zuständigkeitsfragen als Folge einer besonders intensiven Zusammenarbeit mit dem nächsthöheren Vorgesetzten in der Regel zugunsten des Grundsatzreferats entschieden werden (z.B. L II,1 in der Abteilung L des BMJFG).

#### 5.1.5 Erhöhter Koordinationsbedarf bei inhomogenem Aufgabengebiet und die Auswirkungen auf das Kooperationsmuster

Der Koordinationsbedarf erhöht sich nicht nur dann, wenn die Abteilung eine bestimmte Größe, also zwei bis drei Unterabteilungen, aufweist, sondern auch dann, wenn die in der Abteilung zu bearbeitenden Aufgabengebiete inhomogen sind oder wenn innerhalb der Abteilung Zuständigkeitsfragen nicht gelöst bzw. bewußt offengehalten werden. Diesen Koordinationsbedarf versucht man in der Regel durch den Rückgriff auf bewährte Einrichtungen wie Grundsatzreferat oder Unterabteilungsleiter zu decken. Als eine weitere Möglichkeit bietet sich - vor allem bei sog. Querschnittsaufgaben - die Einrichtung von Koordinationsreferaten an, die zu anderen organisatorischen Einheiten in und außerhalb der Ab-

teilung ein enges Kommunikationsnetz unterhalten (z.B. Koordinationsreferate für Forschung, EWG-Angelegenheiten, Umweltschutz). Die Einrichtung derartiger Koordinationsreferate zeigt an, daß die Kapazität jener Referate, die üblicherweise Koordinierungstätigkeiten verrichten, z.B. das Haushaltsreferat auf dem Forschungssektor, nicht mehr ausreicht.

Daß gerade dann, wenn innerhalb der Abteilung Programme betrieben werden, die zu anderen Bereichen starke Interdependenzen aufweisen, die bisher aufgeführten klassischen Instrumente nicht mehr genügen, zeigt die zunehmende Einrichtung von Projektgruppen (vgl. hierzu auch Kapitel 7). Oftmals ist bei derartigen Projektgruppen, die der positiven Koordination am nächsten kommen, der Trend festzustellen, daß sie nach einer anfänglichen Phase der integrierten Kooperation, bei der Entscheidungsalternativen aufeinander bezogen diskutiert und dann festgelegt werden, die Kooperation "zurückschrumpft" auf das federführende Referat und in der Form der "sektoralen Arbeitsteilung" endet, bei der das federführende Referat die von den beteiligten Einheiten "eigenverantwortlich" erstellten Teilbeiträge zusammenfügt und abrundet.

## 5.2 Ressortinterne Kooperationsmuster

Das Kooperationsmuster innerhalb eines Ressorts wird von der Nähe bzw. Entfernung der Aufgabengebiete bestimmt. So ist die Kooperation zwischen der Abteilung J und der Abteilung F des BMJFG beinahe selbstverständlich, da das Jugendrecht auf irgendeine Weise immer mit dem Familienrecht zu tun hat. Ähnlich selbstverständlich ist die Zusammenarbeit der Abteilungen U und R beim BMI, die vielleicht dadurch noch besonders gefördert wird, daß die pro-

fessionelle Orientierung der Referenten in den beiden Abteilungen dieselbe ist. Andererseits gibt es Abteilungen, wie z.B. die Abteilung D beim BMI, die innerhalb des Ressorts relativ isoliert sind, da sich zu anderen Abteilungen kaum vom Arbeitsgebiet herzuleitende Verknüpfungen ergeben. Hier beschränkt sich die Kooperation im Ressort mehr oder weniger auf die von der GGO vorgeschriebenen Kontakte mit den beim Gesetzgebungsverfahren zu beteiligenden Referaten der Z-Abteilung, insbesondere also dem Haushalts- und dem Kabinettsreferat.

Die Kooperationsmuster zwischen Stabseinheiten bzw. Planungsabteilungen und den Fachabteilungen im Ressort werden in Kapitel 7 näher dargestellt, ebenso die dort auftretenden Störfaktoren. Störungen der Kooperationsmuster ergeben sich jedoch auch in anderen Bereichen und aus anderen Gründen. So kann die Kooperation, die sich infolge der Verwandtschaft der zu bearbeitenden Aufgabengebiete zwischen Unterabteilungen oder Abteilungen anbietet und auch einspielt, durch unterschiedliche Orientierungsmuster und Präferenzen gestört werden, wie dies z.B. zwischen den Veterinärmedizinern der Unterabteilung L I und den Lebensmittelchemikern der Unterabteilung L II beim BMJFG der Fall ist.

Ähnlich belastet ist die ressortinterne Kooperation im BMV, da hier die Fachabteilungen den Verkehrsträgern zugeordnet sind und sich bis zu einem gewissen Grad mit diesen identifizieren. Die daraus resultierenden Spannungen belasten die Kooperation mit der Planungsabteilung auch deshalb, weil einzelne Fachabteilungen einen direkteren Zugang zur Leitung haben als die Planungsabteilung.

Für mindestens zwei der untersuchten Ressorts (das BMV und das BMJFG) kommt die räumliche Trennung als ein die Kooperation erschwerender Faktor hinzu. Beim BMJFG wird das Pro-

blem noch verschärft durch die heterogene Aufgabenstellung seiner einzelnen Teile. Deshalb fanden wir auch im BMV und im BMJFG vermehrte Hinweise dafür, daß die Leitung durch Koordinationstätigkeiten und Konfliktregelung stärker in Anspruch genommen wird als bei anderen Häusern. Besonders deutlich kommt dies in einer Hausanordnung (Nr. 1/71) des BMJFG zum Ausdruck:

"Ich bitte noch mehr als bisher darauf hinzuwirken, daß die einzelnen Arbeitsbereiche des Hauses zusammenwachsen. Dies wird zwar durch die räumliche Trennung erschwert. Um so wichtiger ist deshalb die Beachtung von § 21 GGO I, der eine enge Zusammenarbeit innerhalb eines Ministeriums vorschreibt, um eine abgewogene Entscheidung und eine einheitliche Haltung des Ministeriums zu sichern. Alle nach dem GVP oder nach der Natur der Sache in Betracht kommende Stellen sind daher rechtzeitig vom federführenden Referat zu beteiligen. Es sollte deshalb beachtet werden, daß oft erst durch eine solche Beteiligung andere Fachinteressen bekannt werden, die für eine ausgewogene Stellungnahme erforderlich sind. In Zweifelsfällen bitte ich eher eine Beteiligung vorzusehen als zu unterlassen ..."

### 5.3 Kooperation zwischen Ressorts

Auch hier kann zunächst festgestellt werden, daß die Interaktion der Ressorts untereinander relativ hoch ist. Wiederum läuft die Kooperation entlang der Aufgabenstruktur und liegt sozusagen "in der Natur der Sache".

Ein besonders intensives Kooperationsmuster liegt dann vor, wenn - was relativ häufig vorkommt - sich bestimmte Ressorts die Zuständigkeit teilen. Ein gutes Beispiel ist hierfür die Dreifachzuständigkeit von BMA, BMWF und BMBW auf dem Bildungssektor. Oftmals wird in derartigen Fällen die Beteiligung per Gesetz vorgeschrieben.

Häufiger kommen jedoch bilaterale Kooperationsmuster vor, so z.B. zwischen BMA und BMWF, oder zwischen BMJFG und BML.

Wo die Kooperation zwischen zwei Ressorts auf Kontinuität angelegt ist, führt dies öfters zur Einrichtung von Kontaktreferaten, die auch watchdog-Funktionen übernehmen. Beispiele dafür sind etwa die Referate R 7 und A 7, die von beiden Seiten her den engen Kontakt zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung sicherstellen sollen. Kompliziert werden die bilateralen Beziehungen dann, wenn die miteinander kooperierenden Ressorts Interessen vertreten, die bestimmte Umweltkonflikte widerspiegeln, wie dies etwa zwischen BMA und BMWF oder zwischen BMJFG und BML der Fall ist.

Eine ähnlich enge, bilaterale Zusammenarbeit ergibt sich auch dann, wenn bestimmte Arbeitsgebiete z.B. im Rahmen von Zuständigkeitsvereinbarungen aus ihren alten Arbeitsbeziehungen herausgelöst und in neue Arbeitsbeziehungen eingefügt werden, wobei zu dem früheren Arbeitsgebiet noch genügend Verbindungen erhalten bleiben. Dies trifft z.B. zu für Arbeitsgebiete aus dem Bereich des Veterinärwesens, die vom BML an das BMJFG übergangen; ähnliches gilt auch für die Abteilung S des BMJFG, die Zuständigkeiten vom BMA übernommen hat, oder für die fortdauernden Beziehungen der Abteilung R im BMI zum BMSt. Hier allerdings treten die bilateralen Beziehungen doch in den Hintergrund gegenüber der Aufgabe einer multi-lateralen Koordination für den gesamten Regierungsbereich, die sich bei der Raumordnung in ähnlicher Weise stellt wie beim Umweltschutz. Für die offenbaren Schwierigkeiten einer solchen Koordination durch gleichgeordnete Einheiten ist auch in unserer Untersuchung eine voll befriedigende Lösung noch nicht sichtbar geworden.

Insgesamt hat sich ergeben, daß zwischen den Ressorts übergreifende Problemverarbeitung selten ist. In der Regel wird bei der Kooperation der Ressorts untereinander das durch die GGO festgelegte und eingefahrene Muster eingehalten:

Das federführende Referat lädt die zu beteiligenden Stellen ein, konfrontiert sie mit einem ersten, ressortintern abgestimmten Entwurf, der in bilateralen Besprechungen vorwegabgestimmt sein kann, erbittet dann Stellungnahmen, die je nach Gewicht des betreffenden Ressorts Berücksichtigung finden. Die Kontaktaufnahme erfolgt in der Regel auf Referatebene und geht erst dann auf höheren Ebenen über, wenn auftretende Konflikte hier nicht gelöst werden können. Selbst in jenen Fällen, wo die an einem Programm beteiligten Ressorts sich in institutionalisierten Gremien treffen, wird nicht nach dem Konzept der positiven Koordination verfahren.

#### 5.4 Koordination ("Steuerung der Abstimmung")

In den folgenden Abschnitten soll die Frage erörtert werden, wieweit die beschriebenen tatsächlichen Kooperationsmuster durch die verschiedenen Ebenen der Hierarchie bestimmt werden und ob sich bei bestimmten Programmen typische Unterschiede in der Steuerung des Kooperationsverhaltens feststellen lassen.

##### 5.4.1 Verteilung der Koordinationsfunktion

Die Ergebnisse unserer Befragung machen deutlich, daß die Kontaktpartner und der Zeitpunkt und die Reihenfolge der Beteiligung RV-interner Stellen in aller Regel von den Referenten vorgeschlagen werden. Hier gibt es kaum Unterschiede von Abteilung zu Abteilung; es kommt offenbar kaum jemals vor, daß das Beteiligungsmuster für die Programmentwicklung im voraus auf der höheren hierarchischen Ebene festgelegt wird.

Allerdings variiert offenbar die faktische Verbindlichkeit der Beteiligungsvorschläge der Referenten je nach der Art

der Programme. Die Leitung und die mittlere Leitungsebene sind am Abstimmungsprozeß um so mehr beteiligt, je mehr sie auch in die Programmentwicklung selbst eingeschaltet sind. Dies gilt in besonderem Maße für die eher "aktiven" und "umfassenden" und dementsprechend konfliktträchtigen Programmentwicklungen. Gegenüber den Referatsvorschlägen fällt der ML-Ebene dabei vor allen eine Korrekturfunktion zu, wobei es im allgemeinen eher zu einer Ausweitung als zu einer Einengung des Kreises der zu Beteiligten kommt.

Bei größeren Vorhaben mit entsprechend höherem Konflikt-niveau nimmt die Leitung selbst diese Korrekturfunktion wahr. Wenn institutionalisierte Vorkehrungen ihre frühzeitige Information über Programmentwicklungsprozesse sicherstellen - wie etwa im BMA und im BMSt -, hat die Leitung hier auch die Möglichkeit, sowohl die Abstimmung im Ressort selbst als auch die Beteiligung anderer Stellen zu steuern. Insgesamt gesehen erscheint jedoch die Verlagerung der Koordinationsfunktion auf die Leitungsebene als Ausnahme innerhalb des vorherrschenden Musters der Koordination auf der Referentenebene.

Die weitgehende Delegation der Entscheidungen über die Wahl des Kooperationsmusters an die Basis jedenfalls bei den konfliktärmeren Programmen scheint den Befragten deshalb wenig problematisch, weil es sich doch überwiegend um bereits eingespielte Beteiligungsmuster handelt. Die Selbstkoordination der Basis orientiert sich überwiegend an früheren Verfahrensweisen, die lediglich aktiviert zu werden brauchen, da die Probleminterdependenzen hinlänglich bekannt sind und es meist nur zu unwesentlichen Umdefinitionen des Problems kommt. Ein Indikator dafür, wie eingespielt die RV-internen Beteiligungsverfahren teilweise sind, sind die Antworten auf die Frage nach etwaigen Beteiligungsregeln, bei denen erstaunlich häufig die Be-

stimmungen der GGO genannt werden, die - mit Ausnahme der Rechtsförmlichkeits- und Verfassungsmäßigkeitsprüfung durch das BMJ und BMI - inhaltlich ja nicht definiert sind.

#### 5.4.2 Koordination bei aktiven und konflikthafter Programmen

Während bei routinisierten Kooperationsmustern auf der Grundlage ähnlicher oder als ähnlich definierter Problemzusammenhänge die Hierarchie auch hinsichtlich der Koordination nach dem Prinzip des management by exception verfährt, muß sie bei neuen Programmen mit zu erwartendem höheren Konfliktniveau auf die Anwendung dieses Prinzips verzichten, da bei diesen Programmen die Voraussetzung seiner Anwendung: nämlich gleichbleibende und sich wiederholende Bedingungen, in der Regel nicht vorliegt. Bei der Mehrzahl der von uns untersuchten Ressorts befaßt sich die Leitung allerdings nur mit der Festlegung externer Kooperationspartner, nicht mit der Steuerung der ressortinternen Abstimmung. Eine Ausnahme stellen nur jene Programme dar, die als politisch so brisant angesehen werden, daß man sich auf Leitungsebene auch zur Abschirmung gegenüber anderen Abteilungen des eigenen Hauses gezwungen sieht. Nach unserer Kenntnis koordiniert die Leitung die hausinterne Abstimmung sonst nur im BMA und BMSt, was bereits im vorausgegangenen Abschnitt behandelt wurde; bei den anderen Ressorts bleibt diese Funktion in der Regel den Abteilungsleitern überlassen.

Im übrigen sind bei der Festlegung des Kreises der zu beteiligenden Stellen Gesichtspunkte ausschlaggebend, die eher dem Durchsetzungsinteresse Rechnung tragen als einer auf die Bearbeitung interdependenter Problembereiche gerichteten Koordination. Sowohl das Bestreben, Gegenargumente frühzeitig kennenzulernen, als auch die Chance, Verbündete zu gewinnen

und den Kreis potentieller Gegner eines Programms klein zu halten, stehen im Vordergrund der auf Leitungs- und Referatsebene angestellten Überlegungen zur Frage der Beteiligung.

Inwieweit die einzelnen Ressorts von der Chance Gebrauch machen, die das Frühkoordinierungsinstrument der Bundesregierung bietet, um sich frühzeitig in den Abstimmungsprozeß ressortübergreifender Programme einzuschalten, hängt von der Sorgfältigkeit der ressortinternen Aufbereitung der Datenblätter ab. Die Praxis schwankt hierbei zwischen Fällen, in denen die Datenblätter bei den Planungsbeauftragten liegen bleiben, und Fällen, bei denen die rücklaufenden Datenblätter systematisch ausgewertet werden und den Referaten als Informationsgrundlage für Beteiligungsersuchen zur Verfügung stehen.

#### 5.5 Beteiligung Externer

Die GGO versteht unter "Beteiligung" die Mitwirkung einer anderen Verwaltungseinheit (Ressort, Abteilung, Referat) an einer Entscheidung der "federführenden" Einheit. Mit der von uns formulierten Frage nach der Beteiligung Externer sollte das Ausmaß der Mitwirkung nicht-staatlicher Handlungsträger am Entscheidungsprozeß ermittelt werden. Die Ergebnisse sind von Bedeutung sowohl für die Autonomie als auch für den Grad der Interessenberücksichtigung in Programmentwicklungs-Prozessen.

In allen befragten Abteilungen bleibt es den Referenten grundsätzlich überlassen, sowohl den Zeitpunkt der Beteiligung als auch den Kreis der zu Beteiligten festzulegen. In der Regel kann der Referent dabei zwischen frühzeitiger oder später Beteiligung und einem engeren oder weiteren Kreis

der zu Beteiligten wählen. Nach Aussagen der Befragten scheint sich als ungeschriebene Regel sowohl eine frühzeitige Beteiligung als auch eine Präferenz für eine möglichst weite Beteiligung eingeschrieben zu haben. Offenbar herrscht diese Praxis insbesondere in jenen Ressorts, die die Position des "politischen Beamten" auf mittlerer und/oder höherer Leitungsebene mit Externen besetzt haben. Wenn auch die überwiegende Mehrzahl der befragten Referenten die Frage nach Vorgabe der Vorgesetzten zur Beteiligung Externer (bzw. die Existenz abteilungsspezifischer Regeln) verneint, gibt es doch eine Reihe von Situationen, wo Fragen der Beteiligung in den Aufmerksamkeitsbereich von Vorgesetzten rücken.

In Vorbesprechungen zur inhaltlichen Abstimmung erhalten die Referenten von Vorgesetzten oft auch Hinweise darüber, wer (um bestimmter Inhalte willen) zu beteiligen ist. Wenn auch die Mehrzahl der Vorgesetzten über Zeitpunkt und Kontaktaufnahme mit Externen und über den Kreis der tatsächlich Beteiligten nicht informiert werden will, ist in diesem Zusammenhang eine interessante Ausnahme festzustellen. Gerade jene politischen Beamten, die extern rekrutiert wurden, schalten sich - wenn auch oft nur in ausgewählten Bereichen - auf Grund ihrer intimen Kenntnis der Verbandslandschaft in Beteiligungsangelegenheiten ein. Meistens geht es dann um die Ausweitung des Kreises der zu Beteiligten. Vor allem "große Vorhaben" der Ressorts sind davon betroffen. Doch selbst wenn formale Vorgaben von Vorgesetzten hinsichtlich der Beteiligung ausbleiben, ist der Entscheidungsspielraum der Referenten von vornherein dadurch eingengt, daß der Kreis der zu Beteiligten in der Regel ziemlich feststeht. Die Freiheit des Referenten besteht dann nur noch darin, aus dem Kreis der möglichen Partner die tatsächlichen Partner auszuwählen. "Das ist ein eingespieltes Verfahren" - "das ist ein Film, der abläuft" - "das liegt in der Natur der Sache" sind in diesem Zusammenhang die häufigsten Antworten.

Da das Beteiligungsverfahren eingespielt ist, erscheint den Referenten die systematische Erfassung der von einem Programm Betroffenen keineswegs problematisch. Dies trifft insofern auch den objektiven Tatbestand, als die von uns untersuchten Fachabteilungen eine relativ konstante Umwelt aufweisen und die dort ausgearbeiteten Programme schon lange laufen. Hinzu kommt, daß durch die lange Dauer der Programmentwicklungs-Prozesse in der Regel garantiert wird, daß sich alle Betroffenen melden können. Insofern überzeugt auch die immer wiederkehrende Antwort der Referenten: "Wenn man jemand zufällig vergißt, wird er sich schon melden!" Als anschauliches Beispiel hierfür eignet sich die Abteilung D des BMI: Die dort ausgearbeiteten Programme laufen schon sehr lange, es sind immer die alten Probleme, vielleicht ist dabei einmal eine neue Lösung, ansonsten Fortschreibung und Anpassung "an die Erfordernisse der Zeit". So steht von vornherein fest, wer betroffen und zu beteiligen ist. "Nach 26 Jahren haben sich alle gemeldet!"

Daß dieses Muster Gültigkeit hat, zeigt auch die Beantwortung der Frage, ob es bei der Beteiligung von Außenstehenden über die GGO hinaus bestimmte Regeln gibt. Die Mehrzahl der Referenten antwortet: "das weiß man eben" - "ich bin ein alter Hase und schon lange im Geschäft" - "wir haben einen Verteilerschlüssel". Eine Gruppe von Referenten weist in diesem Zusammenhang höchstens darauf hin, daß bestimmte Gesetze und die GGO eine Beteiligung der Spitzenverbände vorschreiben. Die Mehrzahl der Referenten hält sich nach eigenen Aussagen auch an diese Regel und beteiligt primär die Spitzenverbände. Auch die von uns untersuchten Programme belegen dies.

Danach befragt, aus welchen Gründen Außenstehende beteiligt werden, nennt die überwiegende Mehrzahl der Referenten an

erster Stelle den Gesichtspunkt der Informationsgewinnung, an zweiter Stelle den der Durchsetzung. Gerade wegen der geringen Größe der meisten Referate ist man auf die Verbände, und gerade auf die Spitzenverbände, angewiesen, die infolge ihres hohen Organisationsgrades am ehesten über ausreichende Informationsverarbeitungs-Kapazität verfügen; andererseits hat man in den Referaten wegen der beschränkten eigenen Kapazität auch ein besonderes Interesse daran, den Kreis der zu Beteiligten auf die Spitzenverbände zu beschränken. Eine Gruppe von Referenten und Abteilungsleitern wendet sich deshalb auch gegen den in einigen Bereichen zu beobachtenden Trend, nach dem auch die einem Spitzenverband angehörenden Untergruppen in direkten Kontakt treten möchten: "Das würde und überfordern!"

Obwohl der Durchsetzungsgesichtspunkt erst an zweiter Stelle genannt wird, unterschätzen die Referenten seine Bedeutung nicht. Man ist von vornherein auf vollständige Beteiligung aus, weil "dies Ärger erspart". Man weiß auf Referentenebene genau, daß nicht berücksichtigte organisierte Interessen ihre Konfliktfähigkeit dadurch steigern können, daß sie sich entweder ein ihnen nahestehendes Ressort oder ein Bundesland zum Fürsprecher ihrer Interessen wählen. Geht ein Ressort oder ein Land mit einem Verband eine negative Koalition ein, kann dies für ein bestimmtes Programm insofern gefährlich werden, als im Gesetzgebungs- oder Verordnungsverfahren deren Mitspracherecht institutionalisiert ist und nicht ohne weiteres außer acht gelassen werden kann.

In der Regel erfolgt die Unterrichtung der Verbände erst dann, wenn ein Entwurf des federführenden Ressorts mit anderen Ressorts abgestimmt ist. Dabei kann es allerdings vorkommen, daß nach Unterrichtung der Verbände dieser Prozeß der RV-internen Abstimmung nochmals durchlaufen wird.

Die Übung, die Verbände erst nach erfolgter Abstimmung mit anderen Ressorts zu unterrichten, hat unter anderem die Konsequenz, daß die beteiligten Verbände in der Regel gezwungen sind, auf einen Entwurf zu reagieren. Die Verbände antworten deshalb in aller Regel auf die in einem Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen mit Detailkritik und verzichten im allgemeinen darauf, die dem Entwurf zugrunde liegenden qualitativen Grundsatzentscheidungen und Programmziele anzugreifen. Selbst wenn Verbände ausnahmsweise vor oder während der unmittelbaren Initiativphase eines Programms beteiligt werden, dient die Beteiligung vornehmlich der Datensammlung und nicht der Problemdefinition und der Zielfestlegung. Dem entspricht es dann auch, daß nach Aussagen der Referenten von den Verbänden in der Regel Detailvorschläge und keine Alternativkonzepte vorgebracht werden.

Wenig Problembewußtsein spiegeln die Antworten auf die Frage wider, was von Referentenseite aus unternommen wird, um die Ansichten und Wünsche betroffener, aber nicht organisierter Gruppen, die selbst keine Sprecher haben, zu ermitteln. Nur eine Minderheit der Befragten sieht hier ein generelles Problem nicht nur rein organisatorischer Art. Für den großen Rest fällt die Identifikation Betroffener zusammen mit der Feststellung derer, die tatsächlich auch beteiligt werden. Die einseitige Beteiligung organisierter und konfliktfähiger Interessen ist um so bedenklicher, als vermutet werden kann, daß deren Wünsche ohnehin bekannt sind und es keiner eigentlichen Beteiligung mehr bedarf, damit diese Wünsche auch berücksichtigt werden.

Für eine Minderheit der Befragten kann die Frage nach der Berücksichtigung nicht-organisierter und nicht-konfliktfähiger Interessen deshalb nicht zum Problem werden, weil sich diese Beamten selbst als Sachwalter des Gemeinwohls

verstehen. Nur in wenigen Ressorts waren Ansätze festzustellen, auch nicht-organisierte und nicht-konfliktfähige Gruppen am Entscheidungsprozeß zu beteiligen. So versuchen sowohl das BMA als auch das BMJFG, Lehrlings- und Schülergruppen in das Anhörungsverfahren einzubeziehen. In beiden Fällen ging die Initiative dazu von der politischen Spitze aus.

Auffallend selten wurde von den Referenten die Beteiligung fester Gremien (z.B. Beiräte) genannt. Dies mag zu einem großen Teil an der Fragestellung gelegen haben. Von der üblichen Form der Beteiligung unterscheidet sich die institutionalisierte Beteiligung durch personelle Kontinuität in Beiräten, die größeren Einfluß vermitteln kann. Von ihr dürfte deshalb auch am ehesten eine Kritik zu erwarten sein, die auch qualitative Grundsatzentscheidungen angreift. Sie begünstigt offenbar auch eine aktive Interessenvertretung. Wie die Falluntersuchungen andeuten, findet sich bei der nicht-institutionalisierten Form der Beteiligung eher eine Haltung der defensiven Interessenvertretung: Die Verbände werden nur dann aktiv, wenn sie mit den in einem Programm formulierten Maßnahmen nicht übereinstimmen. Unterstellte oder abzusehende Übereinstimmung mit bestimmten Maßnahmen scheint dagegen mit Passivität verbunden zu sein (vgl. hierzu: R. Mayntz-Trier, Gutachten: Politische Planung und demokratische Beteiligung, Bericht des Projektleiters, Bonn im Oktober 1971, S. 21 f.).

Die Einschätzung der Rolle der Verbände variiert offenbar mit der Art der Referatsaufgaben. Wo, wie in der Abteilung D des BMI, die Verbände im Tarifbereich die direkten Gesprächspartner sind, werden sie in dieser Rolle akzeptiert und ihre Macht wird nicht unterschätzt. Die Verbände seien gefährlich, ihre Macht steige fortwährend, die Leitung akzeptiere nichts, was von den Verbänden nicht wenigstens toleriert

werde. Allerdings nimmt gerade im Tarifbereich der Zwang zum Kompromiß der Konfliktsituation die Schärfe. Die Macht der Verbände wird auch dort als erheblich eingeschätzt, wo die Gefahr besteht, daß Verbände mit "potenten" anderen Ressorts (oder Ländern) eine negative Koalition eingehen können. Hier empfindet man das Agieren der Verbände wohl am ehesten als ärgerliche Tatsache. Eine ambivalente Einschätzung der Rolle der Verbände liegt dann vor, wenn ein Ressort einerseits in verstärktem Maße auf die bei den Verbänden zu suchende Informationsverarbeitungs-Kapazität angewiesen ist, andererseits die Beziehung dadurch belastet wird, daß von einem Teil der in Frage kommenden Verbände eine bestimmte Ideologie vertreten wird. Unbelastet ist das Verhältnis zu den Verbänden dann, wenn - wie auf dem Gebiet der Jugendpolitik - die Verbände Informationen bereitstellen, aber insgesamt über wenig Konfliktpotential verfügen.

Allgemein herrscht der Eindruck vor, daß die Verbände als Partner akzeptiert werden, die man nicht nur aus Gründen der Informationsgewinnung heranzieht, sondern auch zur Legitimation erzielter Entscheidungen. Diese Einstellung wird - wie es scheint - primär den organisierten Spitzenverbänden entgegengebracht. Daß die Verbände ein gewisses "Mitspracherecht" haben, wird also durchaus akzeptiert, wenn auch eine Minderheit von Referenten konstatiert (nicht bedauert!), daß gerade durch die Verbände ihr Entscheidungsspielraum eingeengt werde.

Daß den Verbänden eine solche Legitimationsfunktion zukommt, kann auch den Antworten auf die Frage nach externen Anstößen und Initiativen entnommen werden. Die meisten Referenten betonen, daß man von Verbänden nur Hinweise allgemeiner Art bekomme, Detailvorschläge, oftmals "unbrauchbares Zeug". Man schätzt die Einwände der Verbände jedoch insofern,

als durch sie die regelungsbedürftigen Fragen aufgezeigt werden. Eine Absicherung erfährt diese Interpretation auch durch die Antworten auf die Frage nach den gängigen Informationsquellen. Nur die Referenten der Abteilungen D und U des BMI nennen hier die Verbände an erster Stelle.

Inwieweit durch das Beteiligungsverfahren die kritischen Anforderungen der Interessenberücksichtigung und Autonomie ausreichend erfüllt werden, kann nur vermutet werden. Die Autonomie gegenüber einer Vielzahl von Verbänden dürfte insofern gewährleistet sein, als die Problemdefinition und die Zielfestlegung bei der Programmentwicklung in der Regel von der Verwaltung vorgenommen wird und die Verbände nur mit einer die einzelnen Maßnahmen betreffenden Kritik aufwarten. Nur Spitzenverbände mit einem hohen Organisationsgrad besitzen überhaupt jene Informationsverarbeitungs-Kapazität, die notwendig ist, um sich in Zielfindungsprozesse wirksam einschalten zu können. Oftmals scheint es so zu sein, daß selbst die allgemein gehaltenen Begründungsmuster, die einem Entwurf beigegeben sind, von den Verbänden uneingeschränkt akzeptiert werden. Kritischer ist die These von der Autonomie der Verwaltung dann zu beurteilen, wenn, bedingt durch die Kleinheit der Referate und die hohe professionelle Orientierung der Referenten, Teile der Informationsverarbeitung an wissenschaftliche Institute und Fachverbände abgegeben werden und mit dem Hinweis auf die Neutralität der Wissenschaft der mögliche Vorwurf, Probleme interessenspezifisch zu erfassen und zu bearbeiten, als unbegründet zurückgewiesen wird.

## 6. Konflikte, Konfliktregelung, Unterstützung und Konsensbildung

Die Kategorie der Konfliktregelung/Konsensbildung wird von uns komplementär zu dem gesondert dargestellten Informationsverarbeitungs-Prozeß betrachtet. Unter prozessuaalem Gesicht-

punkt wird in diesem Zusammenhang in der Regel von Konfliktregelung gesprochen, obwohl Konfliktregelung und Konsensbildung an und für sich auf einer Dimension liegen. Konflikte können autoritativ durch Machteinsatz entschieden oder durch Konsensbildung überwunden werden.

Im Rahmen der Untersuchung interessierten uns primär Konflikte, die RV-intern zwischen organisatorischen Einheiten auftreten, darüber hinaus Konflikte zwischen RV und seiner politischen und sozio-ökonomischen Umwelt. Damit derartige Konflikte "greifbar" werden, müssen sie einen bestimmten Intensitätsgrad erreichen und sich im Handeln der am Konflikt beteiligten Personen oder Einheiten manifestieren.

Einem solchen Intensitätsgrad erreichen in der Regel Konflikte, die strukturell bedingt sind durch die jeweilige organisatorische Arbeitsteilung und Zuweisung von Zuständigkeiten. Die typische Folge sind sowohl Kompetenzkonflikte als auch sachliche Konflikte um den Inhalt von Programmen. Hierher gehört auch der von der Organisationssoziologie oft beschriebene Stab-Linien-Konflikt.

Strukturell bedingte Konflikte können noch verschärft werden, wenn sich in ihnen unterschiedliche Umweltinteressen widerspiegeln. Dies ist deswegen nicht unwahrscheinlich, weil die organisatorischen Einheiten in RV in der Regel bestimmten Umweltbereichen zugeordnet sind und darum häufig eine besondere Sensibilität für die Interessen und Probleme gerade dieser Umweltbereiche entwickeln.

In dem Maße, in dem ein Prozeß der Programmentwicklung auf Konflikte innerhalb RV oder zwischen RV und der Umwelt stößt, wird dieser Prozeß beeinträchtigt. Je nach Höhe des

Konfliktniveaus und der jeweils verfügbaren Konfliktregelungs-Kapazität, die vornehmlich bei der Spitze angesiedelt ist, kann die Programmentwicklung verzögert oder abgebrochen werden oder entfernt sich von den ursprünglich intendierten Zielen.

#### 6.1 Abteilungs- und ressortinterne Konflikte

Bei der arbeitsteiligen Kooperation innerhalb einer Abteilung zwischen Rechtsreferat und Fachreferaten treten Störungen in der Regel dadurch auf, daß das Problem der zeitlichen Koordinierung der einzelnen Referatsbeiträge unzureichend gelöst wird. Da von den einzelnen Referaten nur bei einigen größeren Vorhaben eine detaillierte Aufgaben- und Zeitplanung betrieben wird, die auf die Tätigkeiten der anderen Referate abgestimmt ist, besteht immer die Gefahr, daß etwa das Rechtsreferat mit Beiträgen aus den Fachreferaten überlastet wird. Können sich die Referenten untereinander nicht einigen, wessen Programm vom Rechtsreferat vordringlich bearbeitet werden soll, wird der Konflikt in der Regel zum nächsthöheren Vorgesetzten (entweder UAL oder AL) getragen. Typisch sind bei der arbeitsteiligen Kooperation zwischen Rechts- und Fachreferat jedoch auch Konflikte, die in unterschiedlichen Präferenzen der an der Programmausarbeitung beteiligten Personen ihre Ursache haben (z.B. Juristen versus Lebensmittelchemiker).

✓ Besitzt die Abteilung ein Grundsatzreferat, spielt der von der Organisationssoziologie oft beschriebene Konflikt zwischen Generalisten und Spezialisten eine Rolle. Hinzu kommen Auseinandersetzungen mit den Fachreferaten um den Zugang zu Informationen und den "Zugang zum Machthaber". Es handelt sich also um Konflikte, die sowohl von unterschiedlichen Präferenzen herrühren als auch strukturell bedingt sind!

Da das Grundsatzreferat infolge seiner Allzuständigkeit seine Kapazität für konzeptionelle Tätigkeiten restlos aufbrauchen kann, wenn es jene Programme bearbeitet, für die in der Abteilung sonst niemand zuständig ist, besteht die Gefahr, daß ein anderes Referat die dem Grundsatzreferat ursprünglich zugedachte Funktion übernimmt - wie dies z.B. bei der Abteilung R der Fall ist. Zuständigkeitskonflikte sind die natürliche Folge einer solchen Entwicklung.

Ähnlich gelagerte Konflikte treten dann auf, wenn den übrigen Referaten einer Abteilung eine Einheit vorgeschaltet wird, die konzeptionelle Tätigkeiten und übergreifende Problemverarbeitung betreiben soll, wie etwa die "Gruppe" UK der Abteilung U des BMI. Auch hier ist das Informations- und Machtproblem die Quelle häufiger Konflikte.

Hat die Abteilung eine bestimmte Größe angenommen und besitzt zwei oder mehrere Unterabteilungen, so erhöht sich mit dem Koordinationsbedarf auch die Wahrscheinlichkeit von Konflikten, die entweder strukturell bedingt sein können oder auf unterschiedliche Präferenzen zurückzuführen sind. Gerade Referenten mit hoher professioneller Orientierung neigen tendenziell dazu, sich als "Außenseiter" zu definieren, was sie zu den Normen der bürokratischen Organisation in Widerspruch geraten läßt. Auch ist bei dem Fachmann mit professioneller Orientierung die Gefahr konflikthafter Auseinandersetzungen dann gegeben, wenn er sein sachlich orientiertes Programm durch politische Eingriffe der Spitze gefährdet sieht.

Eine weitere Konfliktquelle ist bei bürokratischen Organisationen die Autoritätsstruktur. Sie ist sogar bei jener Kommunikation, die nicht entlang der hierarchischen Gliederung verläuft, gegenwärtig und aktualisierbar. So können

Konflikte auftreten, wenn das Bedürfnis nach Selbststeuerung und Eigenverantwortung bei den Referenten durch laufende Eingriffe von oben beschränkt wird, die Chancen zur Eigeninitiative durch Vorgaben von oben abgeblockt werden oder Kontrollmaßnahmen der Vorgesetzten als zu "dicht" empfunden werden. Gerade hier hat die Untersuchung den Befund erbracht, daß viele Referenten den Unterabteilungsleiter deshalb ablehnen, weil er zu sehr ihren Handlungsspielraum einengt.

Die Ausführungen zum Grundsatzreferat und zu vorgeschalteten organisatorischen Einheiten wie der Gruppe UK weisen das Informationssystem als einen besonderen Konfliktherd aus. Konflikte in diesem Bereich beruhen weniger auf technischen Unzulänglichkeiten (obwohl diese von vielen Referenten als ärgerliche Tatsache empfunden werden), sondern darauf, daß mit Informationen "Politik" gemacht werden kann und auch gemacht wird. Informationen können vorenthalten, gefiltert, "ergänzt" oder aber auch erst zu einem bestimmten Zeitpunkt erteilt werden. In diesem Zusammenhang ist auch auf eine immer wieder zu beobachtende Orientierungsunsicherheit bei Referenten zu verweisen, die auf eine ungenügende Versorgung der Basis mit "politischem Hintergrundwissen" zurückzuführen ist (z.B. Vorwurf der Abschottung der politischen Spitze, Ausschluß von Unterabteilungsleitern von der Abteilungsleiterbesprechung etc.).

Über jene Konfliktarten, die zwischen Abteilungen eines Ressorts aufzutreten pflegen, können zunächst nur allgemeine Angaben gemacht werden. Konflikte struktureller Art, bedingt durch die arbeitsteilige Gliederung der Ressorts in Abteilungen und Referate mit unterschiedlicher und begrenzter Aufgabenstellung, kommen wohl am häufigsten vor. Es handelt sich also um sachliche Konflikte um bestimmte Programminhalte sowie um Kompetenzkonflikte. Konflikte infolge unterschiedlicher Präferenzen können hinzutreten.

Strukturelle Konflikte sind besonders intensiv, wenn - wie beim BMV - sich in der Gliederung bestimmte Umweltinteressen widerspiegeln. Sie sind schwerer zu regeln, wenn einzelne Abteilungen über unterschiedliche "eigenständige" Macht verfügen: durch den Rückgriff auf eigene finanzielle Ressourcen, durch den direkten Zugang zur Leitung oder durch räumliche Distanz von der Leitung oder anderen Abteilungen des Hauses.

Besonders häufig scheinen Konflikte zwischen der Z-Abteilung und den Fachabteilungen und zwischen der Planungsabteilung (oder stabsähnlichen Einrichtungen) und den Fachabteilungen. Konflikte mit der Z-Abteilung treten vornehmlich deshalb auf, weil sich die Fachabteilungen von der Z-Abteilung ungenügend unterstützt sehen; eine oft gehörte Klage ist etwa die ungenügende personelle Ausstattung der Fachabteilungen. Hinzutreten können Konflikte, die in unterschiedlichen Präferenzen ihren Ursprung haben, wie dies in dem nachstehend aufgeführten Zitat zum Ausdruck kommt:

"Es ist also eine Schwierigkeitsquelle, das ist zumindest in unserem Hause so, aber ich habe das auch von anderen Häusern gehört, daß die Z-Abteilung doch einer sehr traditionellen Verwaltungs-Denkweise verhaftet ist und sich weniger als Sprachrohr der Abteilungen oder der Referate ansieht, sondern ein ziemlich eigenes Denkschema hat und sich nicht in dem Maße mitverpflichtet fühlt, die sachlichen Probleme zu bewältigen, das meines Erachtens notwendig wäre. So geschieht es auch hier, so daß geschäftsordnungsmäßig oder weisungsgemäß hier einfach eine Verbesserung der Zusammenarbeit festgelegt werden muß ..."

Gerade Fachabteilungen, die überwiegend mit extern rekrutierten, professionell orientierten Referenten besetzt sind, richten an die Z-Abteilung den Vorwurf, zu sehr einer "traditionellen Verwaltungsdenkweise" verhaftet zu sein.

Das zum Verhältnis von Planungs- und Fachabteilungen zur Verfügung stehende Material belegt auch hier, daß in diesem Bereich die Konfliktursache im Informations- und Machtproblem zu suchen ist (vgl. Kapitel 7).

## 6.2 Konflikte zwischen Ressorts

### 6.2.1 Ursache RV-interner Konflikte

Die Mehrzahl der befragten Referenten sieht in sachlichen Interessengegensätzen die Hauptursache von Konflikten zwischen den Ressorts. An zweiter Stelle werden dann Kompetenzüberschneidungen genannt, vereinzelt auch politische Kontroversen. Die häufige Nennung von sachlichen Interessengegensätzen und Kompetenzüberschneidungen als Hauptquellen RV-interner Konflikte überrascht nicht; sie zeigt, daß ein Großteil dieser Konflikte strukturell bedingt ist, also von der arbeitsteiligen Gliederung der Regierung in Ressorts herrührt. Das enge Beeinanderliegen der beiden Konfliktursachen läßt sich ebenfalls erklären: In der Regel dürfte es so sein, daß die an einer sachlichen Auseinandersetzung um den Inhalt von Programmen beteiligten Ressorts die Strategie verfolgen, erst dann die Kompetenzfrage ins Spiel zu bringen, wenn eine Einigung in den anstehenden Sachproblemen nicht gelingt. Allerdings gibt es auch Ressorts, wo die sachlichen Interessengegensätze so weit verhärtet sind, daß Auseinandersetzungen "nur" noch um die Kompetenz geführt werden, um eine den eigenen Präferenzen entsprechende Lösung durchsetzen zu können. Das Herausstellen sachlicher Interessengegensätze als Hauptgrund für RV-interne Konflikte sowie die in diesem Kontext gegebenen Erläuterungen lassen den Schluß zu, daß die Mehrzahl der Referenten derartige Konflikte als unauflösbar und sogar als funktional notwendig betrachtet.

### 6.2.2 Konfliktpartner

Die Frage nach den wichtigsten Konfliktpartnern der untersuchten Abteilungen sollte ermitteln, von welchen (internen und externen) Stellen in erster Linie wirksamer Wider-

stand gegen die Vorhaben der untersuchten Einheiten erwartet wird. In der Regel nennen die Referenten Verbände, andere Ressorts (unter denen das BMWF eine Sonderstellung einnimmt) und die Länder als ihre Konfliktpartner. Eine Auswertung nach Abteilungen macht den engen Zusammenhang zur Aufgabenstellung deutlich.

Die Referenten der Abteilung D des BMI nennen die Verbände als Hauptkonfliktpartner. Dies leuchtet insofern ein, als ja bei Tarifverhandlungen die Verbände die direkten Gesprächspartner von D sind. Im Tarifbereich kann zwar die Konfliktursache für größere Zeiträume ausgeräumt werden, bleibt jedoch als Thema immer vorhanden. Ferner wurde das BMWF als Konfliktpartner genannt, in der Unterabteilung D II (Besoldungs-, Tarif- und Versorgungsrecht) häufiger als in der Unterabteilung D I (Allgemeines Recht des Öffentlichen Dienstes), was wiederum von der Aufgabe her zu erklären ist.

Die Abteilung U des BMI kennt nach Angaben der Referenten folgende Konfliktpartner: an erster Stelle die Bundesländer, an zweiter Stelle andere Ressorts, schließlich noch betroffene Gruppen (also Verbände der Wirtschaft und der Industrie). Doch erst die getrennte Auswertung der Frage nach den Hauptkonfliktpartnern für die beiden Unterabteilungen läßt den in der obigen These aufgestellten Zusammenhang zwischen Aufgabenart und Ort des Widerstands deutlich hervortreten. So sind für die Unterabteilung U I (Wasserwirtschaft) die Länder die Hauptkonfliktpartner. Die Länder sind kompetenzbewußt; das Verhältnis Bund-Länder war in der Wassergesetzgebung gespannt. Da für die Unterabteilung U II (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) die Bundeskompetenz gesichert war, stoßen hier die Programme vornehmlich auf den Widerstand von Verbänden, die Kompetenzüberschneidungen ausnutzend, oft mit anderen Ressorts eine negative Koalition eingehen.

Für die Referenten der Abteilung J des BMJFG sind die Verbände die Hauptkonfliktpartner. Dies leuchtet unmittelbar ein für die Förderungsreferate (J 5 - J 8), die ja durch den Richtlinienenerlaß vom Januar 1971 zur Zusammenarbeit mit den freien Trägern (Verbänden) verpflichtet sind. Durch die auf Grund der "Hessen-Klage" erzielte Einigung auf eine überregionale Förderung konnten die Konflikte mit den Ländern weitgehend ausgeräumt werden. Bei den Gesetzgebungsreferaten der Jugendabteilung stehen dagegen Konflikte mit den Ländern eher im Vordergrund. Der Abteilungsleiter macht den Unterschied folgendermaßen deutlich: Er sieht die Hauptwiderstandsquelle

"in erster Linie bei den betroffenen Interessengruppen, in zweiter Linie bei den Ländern. Beides völlig unterschiedlich. In der Jugendförderung sind es die Interessengruppen, in der Gesetzgebung sind es die Länder ... Bei der Bundesförderung handelt es sich immer - bei zu kurzer Decke insgesamt - um Umschichtungen, um neue Prioritäten ..., die einen jubeln, die anderen klagen. Bei den Ländern sind es natürlich Zuständigkeitsfragen in erster Linie. Wir machen ja fast ausschließlich Gesetzgebung, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Und weil es Gesetzgebung ist, die vollzogen wird in Auftragsverwaltung und durch die Länder unmittelbar, müssen wir eben auf die Länder besondere Rücksicht nehmen."

Die Referenten der Abteilung L des BMJFG sehen in den Verbänden und den Ländern ihre Konfliktpartner. In den Verbänden deshalb, weil die von L ausgearbeiteten Programme in der Regel negative Auswirkungen auf Wirtschafts- und Industrieverbände haben. In den Ländern, weil sie durch ihre institutionalisierte Beteiligung das Gesetzgebungs- (bzw. Verordnungs-)verfahren blockieren können. Die Abteilungsleiterin sieht allerdings den Widerstand anderer Bundesressorts als besonders wirksam an: Daß sich die betroffene Wirtschaft hinter ein Ressort steckt,

"das ist sehr häufig der Fall. Aber ich meine, der Widerstand der Wirtschaft ist für uns ein einzukalkulierendes Risiko ... ein politisches Kalkül ... Aber wir können uns im Entwicklungsgang des Gesetzes- oder Verordnungsvorhabens doch darüber hinwegsetzen, theoretisch darüber hinwegsetzen. Aber das können wir nicht bei ähnlichen Widerständen der anderen Ressorts. Wir müssen ja, wenn wir zu einer Kabinetttvorlage kommen wollen, die Zustimmung haben, und es müssen schon schwerwiegende Probleme sein, daß man sie streitig ins Kabinett bringt ..."

Vielleicht ergibt sich die Meinungsdivergenzierung vor allem daraus, daß die Referenten in erster Linie Verbandkontakte pflegen, wogegen der Kontakt zu den Ressorts und den Ländern in erster Linie auf Abteilungsleiterebene geführt wird, vor allem eben dann, wenn die Kontakte konfliktuell sind.

Auch die Referenten der Abteilung B des BMA bestätigen die These vom Zusammenhang zwischen Art der Aufgabenstellung und Ort des Widerstands: sie sehen in den Arbeitgeberverbänden und im BMWF ihre hauptsächlichsten Konfliktpartner.

Die aufgezählten Beispiele lassen bestimmte Konfliktzonen mit jeweils unterschiedlichem Konfliktniveau erkennen:

1. Eine Konfliktzone stellen die Länder dar. Dies verweist darauf, daß die Handlungsmöglichkeiten des Bundes durch das föderative Prinzip begrenzt sind. Kompetenzkonflikte sind in der Regel die Folge. Das Konfliktniveau ist deshalb hoch einzuschätzen, weil die Länder durch ihre institutionelle Beteiligung an Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben Macht besitzen, die sich durch die Abhängigkeit des Bundes von der ausführenden Verwaltung der Länder noch erhöht.

2. Die häufige gemeinsame Nennung von Verbänden und Ressorts als Hauptkonfliktpartner zeigt eine zweite Konfliktzone an, deren Konfliktniveau durch negative Koalitionen erhöht werden kann. Nur wenige gut organisierte und konfliktfähige Verbände (wie Bauernverband, Arbeitgeberverbände etc.) sind in der Lage, allein einem Programm Widerstand entgegenzusetzen. Dagegen wird von den Referenten die Macht der anderen Ressorts (für sich genommen) von vornherein als stärker bewertet.
3. Eine weitere Konfliktzone bilden vor allem im Förderungsbereich Verbände und Abgeordnete des Bundestags. Durch die Koalition mit Abgeordneten steigt das Konfliktniveau insofern an, als die Abgeordneten in der Regel die Auseinandersetzung sofort auf die Leitungsebene tragen. Abgeordnete bieten sich gerade im Förderungsbereich auch deshalb als potentielle Koalitionspartner für Verbände an, weil hier die Zurechnung des eigenen Verdienstes um eine getroffene Entscheidung leicht möglich und für andere leicht darzustellen ist.

### 6.3 Konfliktregelungsfunktion der Hierarchie

In diesem Abschnitt interessiert vor allem die Frage, welche Konflikte auf welcher hierarchischen Ebene geregelt werden. Die Ausführungen setzen voraus, daß die Verarbeitung von Konflikten Zeit kostet und die Kapazität belastet und im Falle des Mißerfolgs zur Lähmung des Entscheidungsprozesses führen kann.

Die überwiegende Mehrzahl der Referenten trägt Konflikte, die auf Referentenebene nicht bereinigt werden können, auf die nächsthöhere Ebene und folgt damit den Regeln der GGO. Ist auch diese Ebene nicht in der Lage, den Konflikt auszu-

räumen, wird in der Regel die Leitung mit der Sache befaßt. Ein großer Teil der zur Lösung anstehenden Konflikte wird auch tatsächlich auf Referentenebene bereinigt. Dafür spricht auch, daß die Mehrzahl der Referenten es als ihre Aufgabe ansieht, sich um die Durchsetzung von Programmen zu kümmern. Die Äußerungen der Referenten in diesem Kontext lassen den Schluß zu, daß "Durchsetzung" von ihnen assoziiert wird mit "zähem Verhandeln", wenn der Konfliktpartner innerhalb von RV zu suchen ist; auch gegenüber Verbänden gilt es in erster Linie, in Verhandlungen überzeugend zu wirken, wogegen gegenüber der Öffentlichkeit "Durchsetzen" bedeutet, sich durch das Verfassen von Reden und Artikeln zu engagieren. Da es den Referenten an effektiver Macht fehlt, können sie Konflikte nur durch Überzeugungsversuche regeln, indem sie darauf einwirken, daß der Konfliktpartner seine Präferenzen ändert. Allenfalls können die Referenten noch den Gesprächskreis ausweiten, um auf diese Weise sich Verbündete zu schaffen. Diese Strategie dürfte allerdings nur begrenzt verfügbar sein, da in der Regel der Gesprächskreis von vornherein ziemlich feststeht.

Für eine Konfliktregelung durch bargaining scheint der Handlungsspielraum der Referenten generell zu eng zu sein. Eine Bestätigung dieser These bieten die Antworten auf die Frage, auf welcher Ebene die Konfliktregelung leichter erfolgt. Die Mehrzahl der Referenten ist der Meinung, daß es auf höherer Ebene leichter zu einer Einigung zwischen den Ressorts kommt. Dabei wird wie folgt argumentiert:

- Vorgesetzte können großzügiger sein und eher nachgeben;
- Auf höherer Ebene dominieren politische Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte, der Referent kann keinen politischen Kompromiß anbieten;
- Erst die Vorgesetzten sind zu Kompromissen berechtigt, Vorgesetzte haben einen größeren Entscheidungsspielraum;
- Je höher das Gremium, desto mehr ist es zu einer Einigung verurteilt;

- Oben geht es zügiger;
- Oben kennt man nicht die Details;
- Oben sind nur noch wenige Punkte strittig.

Nur eine Minderheit glaubt, daß sich Konflikte leichter auf Referentenebene regeln lassen. Dabei lassen sich zwei Argumentationsmuster unterscheiden:

- Eine Einigung muß auf Referatsebene erfolgen, da auf Abteilungsebene noch juristische und politische Bedenken hinzukommen;
- Auf höherer Ebene ist man oft festgefahren. Eine Einigung bedeutet dann oft: fauler Kompromiß!

Jene Referenten, die sich dem zuletzt genannten Argumentationsmuster anschließen, zeichnen sich in der Regel durch eine hohe professionelle Orientierung aus. So verwundert es nicht, wenn sich gerade bei der Abteilung L des BMJFG Antworten wie diese häufen:

"Auf höherer Ebene wird leichter eine Einigung erreicht, ob dabei der sachliche Gesichtspunkt Vorrang hat, ist fraglich. Mir sind Referentenentscheidungen lieber."

oder:

"Zu einer leichteren schon. Zu einer besseren wohl nicht immer. Wir Fachidioten würden die Dinge doch anders machen."

Ähnlich argumentieren auch die Referenten im technischen Bereich der Abteilung St des BMSt. Generell überwiegt allerdings die Tendenz zum Höherspielen von Konflikten. Sie kann damit erklärt werden, daß mit aufsteigender Hierarchie der zur Verfügung stehende Entscheidungsspielraum zunimmt.

Allerdings bedarf dieses Urteil einer gewissen Präzisierung. Bei vielen Konflikten, die auf Referentenebene nicht gelöst werden können, wird die ML-Ebene offenbar übergangen und die Regelung sogleich auf die Leitungsebene verlagert. Der

Grund scheint im engeren Arbeitskontakt zwischen ML-Ebene und Referaten zu liegen. Dadurch kennt der Referent im allgemeinen den Konzessionsrahmen dieser Ebene so gut, daß er ihn schon bei seinen Verhandlungen voll ausschöpfen kann. Neue Spielräume können deshalb erst wieder auf der Leitungsebene erschlossen werden. Den Zusammenhang verdeutlicht die Auskunft eines der befragten Abteilungsleiter:

"Ich finde, diese Abteilungsleiterkontakte sind schier überflüssig. Sie haben noch nie zu etwas geführt. Entweder einigt man sich auf der Referentenebene, oder es kommt auf Staatssekretärs- oder Ministerebene. Ich habe also noch nie erlebt, daß wir uns mal auf Abteilungsleiterenebene geeinigt hätten ... Die Abteilungsleiter sind nicht sehr frei zu Kompromissen, die vom eigenen Ressort, vom Ausgangspunkt im eigenen Ressort weit weg führen. Meistens geht es auf dieser Ebene ja dann doch um Kompromisse, bei denen wechselseitig jeder sagt, ja, ja, ich möchte schon, aber das kann ich nicht ohne meinen Minister ... Das geht ja teilweise telefonisch ab, so daß man sich eigentlich unterhält, weil man weiß, na ja, einigen können wir uns nicht, jeder ist irgendwie gebunden, aber die Form muß eingehalten werden. Dieses Einigungssystem der GGO halte ich für schrecklich unzumutbar ..."

Allerdings wird auch von Abteilungsleiterseite genau die entgegengesetzte Meinung vertreten:

"... Die Einigung auf Abteilungsleiterenebene ist deshalb leichter, weil bei den Referenten, so wie ich das bis jetzt erlebt habe, eben doch ein sehr begrenztes ressortegoistisches Denken vorhanden ist, und daß man da einfach einen Prestigeverlust erlitte, wenn man hier oder da nachgibt ... Es kommt vielleicht auch hinzu, daß die Abteilungsleiter doch auch etwas mehr, nicht nur fachlich, sondern auch politisch denken und die politischen Konsequenzen mehr sehen ... Der Abteilungsleiter sieht natürlich viel mehr die öffentliche Diskussion und geht seiner Aufgabe gemäß einen Schritt weiter, indem er sagt, selbst wenn ich weiß, daß alle heute so denken hier ... muß ich dafür sorgen, daß die Leute zukunftsorientiert denken, und infolgedessen müssen wir den neuen Weg gehen ... Ich glaube schon, daß es dann leichter ist (wenn der Abteilungsleiter Externer ist), weil er ja dann sehr wahrscheinlich ein mehr politischer Mensch ist als einer, der auf dem üblichen Weg aus der Verwaltung gekommen ist. Aber auch da hängt es sehr von der Person ab."

Weniger der Hinweis, daß es von der betreffenden Person abhängt, sondern vielmehr der auf die externe Rekrutierung, scheint erklären zu können, warum die Konfliktregelungs-Kapazität von Abteilungsleitern so unterschiedlich eingeschätzt wird. Unter bestimmten Bedingungen, die eng mit dem Rekrutierungsmuster zusammenhängen, scheint es für einige Abteilungsleiter möglich zu sein, den mit ihrer Position verknüpften Entscheidungsspielraum auszuweiten. Je nach Herkunft der extern rekrutierten Abteilungsleiter sind sie in der Lage, auf ein Netz von Kontakten zurückzugreifen, das für den Fall der Konfliktaustragung aktiviert werden kann. Da die meisten dieser extern rekrutierten Beamten über ausgezeichnete Parteikontakte verfügen, zudem als "Männer des Vertrauens" den direkten Zugang zur politischen Spitze haben, können sie vor allem bei der Regelung von politischen Konflikten eingesetzt werden. Die Wahrnehmung von Außenkontakten und die Regelung von Konflikten sind wichtige Elemente im Selbstbild dieser Personengruppe.

Daß eine derartige Ausweitung des Entscheidungsspielraums unter ähnlichen Bedingungen selbst auf Unterabteilungsebene möglich ist, hat die Untersuchung ebenfalls gezeigt. Enge Kontakte zur mittleren und höheren Leitungsebene auf Grund gemeinsamer Parteizugehörigkeit, aus demselben Grund ausgezeichnete Kontakte zur Fraktion und zu Arbeitskreisen der Fraktion, gute Kontakte zu Ausschüssen und ihren Vorsitzenden und Zugehörigkeit zu einer Einheit der Ministerialverwaltung, die den Überblick über laufende Programme garantiert, ermöglichen eine Abweichung von dem sonst üblichen Muster der Monopolisierung von politischen Außenkontakten und Konfliktregelung durch die höhere Leitungsebene. Allerdings scheinen diese Ausnahmen selten zu sein.

Insgesamt ist es jedoch die politische Spitze, die bei Programmkonflikten am stärksten involviert ist und dies um so mehr, wenn die mittlere Leitungsebene aus den bereits genannten Gründen keine Entlastung schaffen kann. Außerdem ist die Spitze belastet mit der Regelung organisationsinterner Konflikte, die von Personen oder Strukturen ausgehen können. Allerdings werden solche organisationsinternen Konflikte von einigen der befragten Staatssekretäre als ziemlich lästig empfunden, die der Meinung sind, daß in diesem Bereich von unten zu viel nach oben getragen wird. Dabei lassen sich Programmkonflikte und Organisationskonflikte oftmals kaum auseinanderhalten, weil gerade konfliktbehaftete Organisationsentscheidungen auf Programminhalte bezogen sein können.

#### 6.4 Unterstützung - Konsensbildung

Tendenziell scheinen die Hauptkonfliktpartner zugleich auch diejenigen zu sein, von denen man, abhängig von der jeweiligen Situation, Unterstützung erhalten kann; die Voraussetzungen, die Widerstand erst möglich machen, sind zugleich die Voraussetzungen, die zur Unterstützung befähigen.

Besonders deutlich wird dies bei der Antwort eines Befragten aus der Abteilung J des BMJFG:

"Auch unsere Bundesgenossen sind umgekehrt die Länder ... Es gibt natürlich immer eine Koalition der fachlich Engagierten ... Unsere zweitstärksten Verbündeten, wenn man mal vom Kontakt unmittelbar zum Parlament absieht, also da haben wir Verbündete im Parlament, in den Arbeitskreisen der Regierungsfraktion in erster Linie, dann sind unsere zweitstärksten Verbündeten sicher wieder die Verbände ..."

Auch bei der Abteilung L des BMJFG (insbesondere bei der Unterabteilung L II, wo die größeren Programmvorhaben laufen) kristallisiert sich als Meinungsbild heraus, daß man

die Länder und Verbände gewinnen muß, also die Unterstützung bei denjenigen Gruppen suchen muß, die Programme auch am ehesten gefährden können. Hier überrascht allenfalls, daß bei hoher professioneller Orientierung des Referenten kaum einer der Befragten Unterstützung bei der "Wissenschaft" sucht.

Auch die Referenten der Abteilung St beim BMSt sind der Meinung, daß potentiell alle Gegner auch als Unterstützer eines Programms in Frage kommen mit Ausnahme der "Grünen Front" und des Verbandes der Haus- und Grundeigentümer.

Daß sich je nach besonderen Umständen und Art des Programms bei der Unterstützungsfrage wechselnde Konstellationen ergeben können, zeigt besonders gut das Beispiel der Abteilung U des BMI:

Gegenüber den Ländern (Bundesrat) gewährt vor allem bei der Wassergesetzgebung der Bundestag Unterstützung, der "im guten Sinn zentralistischer denkt"; gegenüber den Ländern sucht man auch Unterstützung bei der Industrie. Beim Abfallbeseitigungsgesetz z.B. war die Industrie an einer bundeseinheitlichen Regelung aus Wettbewerbsgründen interessiert und unterstützte gegen den Widerstand der Länder das Konzept; bei den Ländern kann man dann Unterstützung erhalten, wenn man ihre Kompetenzen nicht antastet; und unter bestimmten Voraussetzungen lassen sich sogar bestimmte Verbände gegen widerstrebende Gruppen mobilisieren.

Für die Abteilung D beim BMI und die Abteilung B beim BMA trifft die These jedoch nicht in vollem Umfang zu. Die Möglichkeit, bei den Verbänden Unterstützung zu finden, scheidet deshalb aus, weil deren Gegnerschaft in beiden Fällen offenbar schon in einem so hohen Maße institutionalisiert

und als Norm anerkannt ist, daß bei der Abteilung B die Wirtschaftsverbände und bei der Abteilung D die Gewerkschaften als Konsenspartner von vornherein undenkbar erscheinen.

Das Beispiel der Abteilung B des BMA zeigt auch eine andere interessante Variante: Im Bereich der Abteilung B sind mit dem Bundesausschuß für berufliche Bildung und (für das ganze Haus) der sozialpolitischen Gesprächsrunde institutionalisierte Gremien vorhanden, die sowohl zur Austragung von Konflikten mit anderen Ressorts und Verbänden genutzt werden als sich auch für eine aktive Unterstützung anbieten, da die institutionalisierte Beteiligung die personelle Kontinuität sicherstellt und auf diese Weise die Chance erhöht, daß die Teilnehmer sich mit der Politik des Hauses identifizieren.

Es fällt auf, daß die Referenten der untersuchten Abteilungen selten das Parlament bei der Frage nach der Unterstützung für Programme nennen. Wenn dies überhaupt geschieht, so von Befragten der mittleren und höheren Leitungsebene. Dies deutet darauf hin, daß Kontakte zum Parlament von diesen Ebenen gepflegt werden, in vermehrtem Umfang von der höheren Leitungsebene allein.

Auffällig ist auch die häufige Nennung (so bei den Abteilungen U, D, St, B und den Planungsabteilungen beim BMA und BMV) der politischen Spitze als Verbündeter, wenn es um die Unterstützung von Programmen geht. Dies scheint zunächst aus dem bisherigen Argumentationsschema herauszufallen. Der Verweis auf die Spitze durch die Referenten in diesem Zusammenhang bedeutet letzten Endes jedoch nur, daß selbst die Referenten der höheren Leitungsebene das wirksamste Konfliktregelungs-Potential zuschreiben, dessen

Einsatz für den Fall Erfolg verspricht, wenn Programme auf Widerstand stoßen. Man kann davon ausgehen, daß der Minister bei ressortinternen Konflikten Macht einsetzen kann, die ihm auch in begrenztem Umfang für Konflikte innerhalb von RV zur Verfügung steht, zur Lösung von Umweltkonflikten aber kaum noch herangezogen werden kann. Je mehr aber Umweltkonflikte eine Rolle spielen (gerade in Fällen aktiver Politik), desto mehr muß die Konfliktregelung durch gezielte Konsensbildungs-Prozesse, durch support, abgestützt werden. In diesem Zusammenhang interessieren dann die Kontakte zum Parlament, zu Parteien und Verbänden, überhaupt der ganze Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

Nach den Antworten sowohl der Referenten als auch der AL und der StS entsprechen Parlamentskontakte überwiegend den Regeln der GGO. Die Antworten können besagen, daß die formalen Erwartungen der GGO (und der sie ergänzenden Hausanordnungen) immerhin so ernst genommen werden, daß sie wenigstens die Darstellung Externen gegenüber bestimmen. Dafür sprechen vereinzelte Hinweise von Referenten, die als brauchbare und von ihnen gern genutzte Kontakte zum parlamentarischen Raum Verbindungen angeben, die sich nur auf Grund langer und dauerhafter Beziehungen ergeben können (z.B. Kontakte zu Ausschußvorsitzenden, Stellvertretern, Berichterstattern, Assistenten von Ausschußvorsitzenden).

Die Antworten können aber auch besagen, daß der Kontakt zum parlamentarischen Raum von der politischen Spitze monopolisiert worden ist und selbst der mittleren Leitungsebene nur noch fallweise zugeschoben wird - eine Ausnahme stellen hier nur jene extern rekrutierten Abteilungsleiter dar, die gerade infolge ihrer Kontakte zum Parlament ins Haus geholt worden sind! Differenziert man noch unter den dem höheren Lei-

tungsbereich angehörenden Personen, so stellt sich heraus, daß die Kontakte zum Parlament weitgehend vom PStS monopolisiert worden sind.

Daß gerade der Kontakt zum Parlament von der Spitze als besonders wichtig eingestuft wird, zeigt auch die im Oktober 1971 durchgeführte Änderung der GGO (§ 25 GGO) bezüglich der Unterrichtung oder Beteiligung von Verbänden und Parlament bei Gesetzesvorhaben. Die bis dahin gültige Regelung der GGO sah vor, daß die Unterrichtung des Bundestags und seiner Mitglieder nur über die politische Spitze erfolgen dürfte, wogegen die Unterrichtung der Verbände den Referenten überlassen war. Da aber alle Spitzenorganisationen ihre Vertreter auch im Bundestag haben, waren sie zwar als Verbandsvertreter, nicht aber als Mitglieder des Bundestags informiert. Die neue Regelung möchte die Priorität des Bundestags sichern und sieht infolgedessen die gleichzeitige Unterrichtung von Bundestag und Verbänden über Gesetzesvorhaben vor. Allerdings kann mit hoher Wahrscheinlichkeit vermutet werden, daß die GGO-Änderung durch die Praxis längst vorweggenommen war.

Der aktiven Rolle der politischen Spitze bei der Herstellung von Kontakten zum Parlament entspricht also eine seltsam passive auf der Referentenebene: Referenten nehmen von sich aus kaum Kontakte zum Parlament auf und, wenn überhaupt, nur mit Erlaubnis der Spitze. Nach Angaben der Referenten erfolgen diese Kontakte ausschließlich zum Zweck der "sachlichen Unterrichtung". Häufig gehen die Kontakte auch von den Abgeordneten selbst aus - vor allem im Förderungsbereich.

Wie die Darstellung externer Initiativen und der Beteiligung Externer gezeigt hat, verfügen die Referenten über

ausgedehnte und intensive Verbandskontakte, die sowohl aus Gründen der Informationsgewinnung als auch unter dem Aspekt der Durchsetzung von Programmen aufrechterhalten werden. Verbandskontakte und Kontakte zum Parlament, die primär Prozesse der Konsensbildung einleiten sollen, werden in der Regel von der mittleren und höheren Leitungsebene wahrgenommen; sie scheinen heute zunehmend von der politischen Spitze monopolisiert zu werden. Die Monopolisierung von Außenkontakten zu Parteien, zum Parlament, zu Verbänden, zu Journalisten etc. durch Mitglieder der höheren Leitungsebene ergibt sich aus ihrer Doppelstellung als Behördenleiter und hervorgehobene Parteimitglieder, die es ihnen erlaubt, die für eine Konsensbeschaffung notwendige Rolle des Umsetzers wahrzunehmen ✓

Die Verbände selbst müssen allerdings im Interesse eines kontinuierlichen Einflusses den bei der Spitze möglichen Personalwechsel berücksichtigen und infolgedessen auch an Kontakten zu Referenten interessiert sein, die diesem Wechsel weniger ausgesetzt sind. Im extremen Fall einer "Kolonisierung" können die Referate geradezu zu Sprechern von Verbänden werden. Die befragten AL schätzen diese Gefahr auch durchaus realistisch ein, halten aber organisatorische Gegenmaßnahmen, wie z.B. die Rotation von Referenten, für nur bedingt geeignet. Da nur immer wenige Referenten dieser Gefahr unterliegen, könne man sich in der Regel damit begnügen, sie besonders gut zu kontrollieren.

Kritisch sind die Ergebnisse zu bewerten, die zu der auf den einzelnen Ebenen jeweils durchgeführten Öffentlichkeitsarbeit vorliegen. Auf Referatsebene scheint sie sich darauf zu beschränken, daß die Referenten in Vorträgen und Artikeln in Fachzeitschriften werbend für bestimmte Programmvorhaben auftreten. Mehr Möglichkeiten hat hier die mittlere

und höhere Leitungsebene. Doch gerade die Leitungsebene scheint, abgesehen von der Übernahme repräsentativer Funktionen bei Veranstaltungen der Spitzenverbände, eine kontinuierlich angelegte und gezielte Öffentlichkeitsarbeit kaum zu betreiben. Oftmals beschränkt sich die Öffentlichkeitsarbeit auf Wahlkreisarbeit, und nur in Wahlzeiten scheint sich die Aktivität zu steigern. Für eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit fehlt es zumeist auch an den notwendigen Voraussetzungen: systematische Meinungsumfragen, die Auswertung von Meinungsumfragen, Presseanalysen kommen im Prozeß der Programmentwicklung in den Fachabteilungen höchst selten vor. Auch das Öffentlichkeitsreferat ist von dieser Kritik betroffen: seine Tätigkeit berührt kaum die Arbeit in den Referaten, die vom Öffentlichkeitsreferat verbreiteten Informationen werden von den Referenten als unzureichend empfunden, wenn sie diese überhaupt erreichen. Insgesamt herrscht der Eindruck vor, daß die Öffentlichkeit nicht in gezielter und systematischer Weise zur Unterstützung von Programmentwicklungen mobilisiert wird.

7. Organisatorische Varianten der klassischen Ressortstruktur

Das bisher dargestellte Bild der Programmentwicklung in Fachabteilungen und der Erfüllung programmbezogener Steuerungs- und Koordinationsfunktionen auf den einzelnen Ebenen der Hierarchie muß durch die Einbeziehung weiterer von uns in den einzelnen Ressorts vorgefundener Einheiten ergänzt werden, die bestimmte Funktionen im Zusammenhang mit der Programmentwicklung innerhalb des jeweiligen Ressorts spezialisiert erfüllen sollen. Zugleich kann die Schaffung dieser Einheiten als Indiz dafür angesehen werden, in welchen Funktionsbereichen von RV selbst Mängel wahrgenommen wurden, die man durch die neuen Strukturen zu kompensieren versuchte. Es handelt sich hierbei um

- die Einrichtung von Leitungsstäben zur Erhöhung der Informationsverarbeitungskapazität des Leitungsbereichs bzw. zur Entlastung der Leitung von bestimmten Funktionen,
- die Schaffung von spezialisierten Planungseinheiten, die primär entweder bestimmte Programme des Ressorts zentralisiert erarbeiten oder die Programmentwicklung der Fachabteilungen systematisch steuern und koordinieren sollen,
- die Gründung von Projektgruppen, die das vorherrschende Kooperationsmuster zur Verarbeitung interdependenter Problemzusammenhänge verbessern sollen.

Die einzelnen organisatorischen Varianten sind jedoch, wie zu zeigen sein wird, nur primär, nicht aber ausschließlich auf die Erfüllung der angegebenen Funktionen ausgerichtet. So sind die Stäbe zum Teil auch direkt in die Programmentwicklung eingeschaltet, haben Planungseinheiten z.T. Stabscharakter oder dienen Projektgruppen der Leitungsunterstützung.

Auch kommen die Funktionen nicht immer in der Bezeichnung der Einheiten zum Ausdruck:

- als Leitungsstäbe werden die Stabsgruppe im BMSt - und hier besonders das Referat "Planungsangelegenheiten" (L1) - und die "Innenpolitische Arbeitsgruppe" im BMI (Z II 1) eingestuft,
- als Planungseinheiten die Planungsunterabteilung UA II im BMV, die UA "Grundsatzfragen des Umweltschutzes" (U I) im BMI und die Planungs- und Grundsatzabteilung im BMA (Abt. I).
- Ferner wurden von den 20 in die Untersuchung einbezogenen Projektgruppen mehrere als Arbeitsgruppen bezeichnet.

Während das empirische Material über die Projektgruppen, die UA II und die Abt. I direkt erhoben wurde, stützen sich die Aussagen über die Leitungsstäbe und die UA U I auf Spiegelbildmaterial der Fachabteilungen.

## 7.1 Leitungsstäbe

Als Leitungsstäbe werden hier Einheiten bezeichnet, die die Leitung bei der Erfüllung ihrer Funktionen gegenüber dem eigenen Haus, den anderen Ressorts und der Umwelt unterstützen sollen, dabei jedoch nur entscheidungsvorbereitend wirken, ohne selbst Vertretungsfunktionen wahrzunehmen oder steuernd oder koordinierend in die Programmentwicklung der Fachabteilungen einzugreifen.

### 7.1.1 Der Leitungsstab im BMSt

Im BMSt sind die Referate für Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten und Presse und Öffentlichkeitsarbeit mit einem Referat für Planungsangelegenheiten

(L 1) zu einer als Stabsgruppe bezeichneten Einheit zusammengefaßt, die der Leitung organisatorisch direkt unterstellt ist. Die Besonderheit dieser Stabsgruppe ist L 1, denn die anderen Referate finden sich in allen Ressorts, wenn auch mit unterschiedlicher organisatorischer Verortung im Leitungsbereich oder in den Zentralabteilungen. L 1 arbeitet vorwiegend für die Hausleitung und entlastet sie damit.

Ein Aspekt der Leitungsunterstützung durch L 1 ist die Mitarbeit an Stellungnahmen zu Kabinettdokumenten anderer Ressorts, die im Bereich des BMSt Auswirkungen haben. Die Aufmerksamkeit gegenüber anderen Ressorts ist vorwiegend auf die Interdependenz der Städte- und Wohnungsbaupolitik mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik gerichtet. Die Leitungsunterstützung von L 1 gegenüber den Fachabteilungen des BMSt besteht in der Beobachtung der Programmentwicklung in den Fachabteilungen und deren Koordinierung mit der Arbeits- und Zeitplanung des Ressorts. Da L 1 Planungsbeauftragter für das BMSt ist, kann er sich bei dieser Aufgabe auf die systematischen Informationsmöglichkeiten der Datenblätter stützen. Zur inhaltlichen Steuerung und Koordination der Programmentwicklung in den Fachabteilungen wird diese Informationsverfügung von L 1 selbst allerdings nicht genutzt. Einerseits ist die Eigenkapazität von L 1 für die systematische Wahrnehmung dieser Funktion zu begrenzt, zum anderen ist die Leitung in diesem kleinen Ressort selbst sehr stark in die Programmentwicklung eingeschaltet, so daß L 1 den Fachreferaten gegenüber kaum in Erscheinung tritt.

Obwohl man L 1 auf Referentenebene generell die Möglichkeit absprach, direkt in die Referatsarbeit einzugreifen, und kaum eine direkte Kommunikation mit L 1 besteht, wurde dennoch ein starker Einfluß von L 1 aufseiten der Referenten vermutet. Die formale Stabsverortung führt zwar dazu, daß "die Nähe zur Leitung des Hauses offenbar gleichbedeutend ist mit der

Entfernung zu den Referaten", wie es ein Referent ausdrückte, jedoch glaubt man, hinter den steuernden Eingriffen der Leitung und der ML-Ebene - letztere hat häufiger mit L 1 Kontakt als die Referate - den Einfluß von L 1 erkennen zu können. Wegen der mangelnden Transparenz des Einflusses besteht auf Referenten-Ebene eine gewisse Aversion gegen L 1, die auch mit der politischen Besetzung und Außenrekrutierung von L 1 begründet wird. Allerdings ist L 1 auch nicht in erster Linie auf direkte Informationen aus den Fachreferaten angewiesen, da er die benötigten Informationen über die Leitung erhält, wenn er zur Unterstützung eingeschaltet wird, sonst aber nur ein begrenztes Informationsbedürfnis hat, weil er die Programmentwicklung in den Fachabteilungen nicht systematisch steuert.

Mit wachsender Häufigkeit des Kontaktes zu L 1 und der Identifikation mit der Leitung wird L 1 von unseren Auskunftspersonen auch positiver beurteilt. Die Leitung würdigt L 1 als starke Unterstützung und Entlastung.

#### 7.1.2 Die innenpolitische Arbeitsgruppe im BMI (Z II 1).

Anders als L 1 im BMSt ist Z II 1 organisatorisch nicht direkt der Leitung unterstellt, sondern als Referat in der Zentralabteilung angesiedelt. Seine Funktionen für die Leitung rechtfertigen aber dennoch die Einordnung als Leitungsstab.

Wie L 1 hat auch Z II 1 keine systematischen Beziehungen zu den Fachabteilungen; auch verfolgt es die Programmentwicklung im Ressort nicht systematisch, da ihm die hierfür nötige Kapazität fehlt. Die deshalb erforderliche Selektivität der Aufmerksamkeit von Z II 1 den Fachabteilungen gegenüber richtet sich im Unterschied zu L 1 eindeutig nach politischen Wichtig-

keitskriterien, die von der Leitung bestimmt werden. Wenn Z II 1 bei der Bearbeitung einer Bundestagsanfrage zur Mitgliedschaft von Arbeitern des öffentlichen Dienstes in der DKP oder bei der Ausarbeitung des PersonalvertretungsG eingeschaltet wurde, so geschah dies nicht, um die Programmentwicklung der Abt. D inhaltlich zu steuern oder Interdependenzen mit anderen Zuständigkeitsbereichen des BMI aufzudecken, sondern um die Programmentwicklung politisch zu sichern. In solchen punktuellen Einsätzen liegt die primär politische Entlastungsfunktion für die Leitung.

Eine Aufgabe, die Z II 1 dagegen systematisch wahrnimmt, ist die Beobachtung anderer Ressortpolitiken, vor allem der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Wie bei der Einschaltung nach innen sind auch die Kriterien, nach denen Z II 1 die Programme anderer Ressorts verfolgt, überwiegend nicht durch die Aufgabenstellung des BMI bedingt, sondern ergeben sich aus den besonderen Bedingungen einer Koalitionsregierung, in der bis zu einem gewissen Grad die Politik aller Ressorts von beiden Koalitionspartnern gemeinsam verantwortet werden muß. Die dafür nötige Information soll Z II 1 gewinnen und für den Minister aufbereiten, um gegebenenfalls in seinem Sinne intervenieren zu können. So soll Z II 1 etwa bei der Reform der betrieblichen Altersversorgung, bei der Steuerreform und der Vermögenspolitik versucht haben, den Standpunkt des kleineren Koalitionspartners zur Geltung zu bringen.

Aus dieser primär politischen Beobachtung anderer Ressorts ergibt sich dann aber auch intern wiederum ein Ansatzpunkt zur Kooperation mit den Fachabteilungen des BMI. Bei der Vermögenspolitik arbeitete die Abt. D z.B. mit Z II 1 zusammen, da vermögenswirksame Leistungen Bestandteil der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst sind und konzeptionelle Änderungen der Vermögenspolitik Auswirkungen auf die Arbeit der Abt. D

haben, so daß hier eine gegenseitige Abstimmung erforderlich war. Die in erster Linie politische Ausrichtung der Aufmerksamkeit nach außen gewährleistet allerdings nicht, daß auch die fachlichen Implikationen fremder Programme für das eigene Haus von Z II 1 immer voll überblickt werden.

Da Z II 1 sowohl in seiner Innen- als auch in seiner Außenfunktion als politische Unterstützung der Leitung wirksam wird, seine Kommunikationsrichtung daher überwiegend vertikal ist und sich horizontale Kontakte zu den Fachabteilungen nur punktuell ergeben, erscheint Z II 1 für die Referenten der Abt. D, U und R nicht als häufiger Kontaktpartner.

Tritt die innenpolitische Arbeitsgruppe dennoch in politischen Ausnahmefällen mit den Fachabteilungen in Kontakt, so werden diese Kontakte nicht als Eingriffe in die fachliche Zuständigkeit der Referate gewertet, sondern als Vermittlung von politischen Brauchbarkeitsbedingungen der Leitung, die von den Fachabteilungen als Entscheidungshilfe empfunden wird.

Diese Funktionen von Z II 1 rechtfertigen nicht nur, das Referat als Leitungsstab zu bezeichnen, sondern es darüberhinaus als politischen Leitungsstab zu qualifizieren und damit gegenüber L 1 abzugrenzen.

## 7.2 Planungseinheiten

Als Planungseinheiten sollen neben den Fachabteilungen bestehende Einheiten bezeichnet werden, wenn sie im Zusammenhang mit der Programmentwicklung bestimmte Funktionen zentralisiert für das gesamte Ressort oder eine Fachabteilung erfüllen, sei es daß sie für die Fachabteilungen planen, sei es daß sie die Programmentwicklung in den Fachabteilungen inhaltlich steuern und koordinieren. Was die Planungseinheiten damit von

Leitungsstäben unterscheidet, ist die systematische und direkte Kooperation mit den Fachabteilungen. In allen drei im folgenden zu beschreibenden Varianten zeigte sich, daß mit den sich aus diesen Funktionen ergebenden häufigeren Eingriffen in die Programmentwicklung der Fachabteilungen zugleich die Konflikthaftigkeit des Verhältnisses zueinander ansteigt und die Kooperationsprobleme zunehmen, wodurch die Planungseinheiten in der Wahrnehmung ihrer Funktionen mehr oder weniger stark beeinträchtigt werden.

#### 7.2.1 Die Planungsunterabteilung UA II im BMV

Die Planungsunterabteilung wurde gegründet, um die Programmentwicklung der nach Verkehrssektoren gegliederten Fachabteilungen in ein den Verkehr als System konzipierendes Verkehrswegeprogramm zu integrieren. Obwohl den Fachabteilungen die Programmentwicklungskompetenz nicht genommen wird, soll diese längerfristige Rahmenplanung inhaltlich so weit konkretisiert werden, daß dadurch die Programmentwicklung der Fachabteilungen weitgehend vorstrukturiert werden kann. Für die Fachabteilungen bedeutet dies, daß Sektoralplanungen nicht mehr ohne Rücksicht auf das Gesamtprogramm entwickelt werden können, wodurch sie verstärkt dem Druck ihrer Klientel in den Verkehrssektoren ausgesetzt sind.

Während die Leitungsstäbe nur in bestimmten Fragen in die Programmentwicklung der Fachabteilungen eingeschaltet sind, in erster Linie aber der Leitung zuarbeiten und damit das Ausmaß manifester Konflikte mit den Fachabteilungen gering halten können, ist die Kooperationsbeziehung zwischen der Planungsunterabteilung und den Fachabteilungen stark durch Konflikte belastet. Andererseits fehlt der UA II jedoch die einem Leitungsstab regelmäßig verfügbare Unterstützung durch die politische Spitze, denn die Leitung

steht der Verkehrswegeplanung, deren Ergebnisse erst längerfristig wirksam werden, bisher abwartend gegenüber. Überdies können die Fachabteilungen eher kurzfristige politische Erfolge erzielen und finden deshalb auch in stärkerem Maße die Aufmerksamkeit der Leitung.

Belastet wird die Arbeit dieser Planungseinheit auch durch ihre Konstruktion als Unterabteilung, die es ihrem Leiter nicht erlaubt, mit den AL der Fachabteilungen statusgleich zu verkehren. Im Konfliktfall muß deshalb oft der AL der Abt. A eingeschaltet werden, der seinerseits jedoch vor allem im verkehrspolitischen Bereich der UA I engagiert ist.

Das Verhältnis zu den Fachabteilungen ist für die UA II jedoch nicht nur ein Durchsetzungsproblem bei der Rahmenplanung, sondern beeinflußt auch die Möglichkeit, die nötigen Daten für die Verkehrswegeplanung von den Fachabteilungen zu erhalten. Dieses Informationsproblem wird dadurch verschärft, daß die UA II vorwiegend mit extern rekrutierten Spezialisten besetzt ist, die mit "Eingewöhnungsschwierigkeiten" zu kämpfen haben und von den Fachabteilungen gelegentlich als praxisferne Theoretiker angesehen werden. Die UA II kann den Widerstand der Fachabteilungen gegen die Verkehrswegeplanung auch dadurch kaum mildern, daß sie diesen etwa spezielle "Dienstleistungen" offerieren könnte, wie es die Planungsabteilung im BMA mit ihren Rechenkapazitäten kann. Dazu muß die UA II befürchten, zum "Prügelknaben" der Fachabteilungen zu werden, deren Programmkonflikte - im wesentlichen der Kampf um Haushaltsmittel und damit die Prioritäten in der Verkehrspolitik - jetzt tendenziell in die UA II hineinverlagert werden. Weder kann die UA II die widersprüchlichen Forderungen der Fachabteilungen erfüllen noch ist sie in der Lage, ohne Hilfe der Leitung Prioritäten zu setzen und durchzusetzen.

Der Versuch der UA II, mit diesen Problemen fertigzuwerden, hat zur Einrichtung dreier Projektgruppen und eines Planungsausschusses geführt, die mit Mitgliedern der Fachabteilungen und der UA II besetzt sind. Ihre Funktion besteht darin, den unerläßlichen Informationsaustausch zu gewährleisten und schon frühzeitig eine Abstimmung zwischen den Beteiligten zu erzielen und so die Planungsergebnisse verbindlich zu machen. Im Ergebnis wird damit das Verkehrswegeprogramm gemeinsam von der UA II und den Fachabteilungen entwickelt. Bei den gegebenen Machtverhältnissen ist allerdings die Tendenz nicht auszuschließen, daß der Planungsspielraum der UA II hierdurch von den Fachabteilungen bestimmt wird.

#### 7.2.2 Die UA "Grundsatzfragen des Umweltschutzes" (U I)

Während die Funktionen der Leitungsstäbe und der Planungsunterabteilung im BMV auf das gesamte Ressort bezogen sind, ist die UA "Grundsatzfragen des Umweltschutzes" funktional allein auf die Abt. U im BMI ausgerichtet. Die UA U I entstand während des Untersuchungszeitraumes nach dem klassischen Muster der Anbaustrategie. Zuerst als Referat den AL stabsmäßig zugeordnet, um die Umweltkoordination im internationalen Bereich zu übernehmen, kam sehr schnell eine spezifische inhaltliche Zuständigkeit hinzu: das Projektmanagement für das Umweltprogramm der Bundesregierung, woraufhin das Referat UK innerhalb kurzer Zeit zu einer Gruppe und dann zur UA ausgebaut wurde.

Mit dieser Kapazitätsvergrößerung begann man zugleich, die Umweltschutzproblematik neu zu definieren. Während der Umweltschutz bisher als vorwiegend technisches Problem gesehen wurde, versuchte man, ihn jetzt auch in einen politischen, ökonomischen und strafrechtlichen Zusammenhang zu stellen, innerhalb dessen entsprechend veränderte Problemlösungen zu entwickeln

sind. Diese neue Aufgabenstellung, die sich auch in der Bezeichnung der Referate ausdrückt, läßt sich nicht isoliert neben der Programmentwicklung der Fachunterabteilungen erfüllen, sondern verlangt die Übernahme der neuen Problemdefinition durch die Fachreferate einerseits und die laufende Unterrichtung von U I andererseits.

Vergleicht man U I mit den UA II, so ist beiden gemeinsam, daß sie - anders als Leitungsstäbe - in der Erfüllung ihrer Funktionen die Programmentwicklung der Facheinheiten beeinflussen sollen. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, daß U I keine eigenen Programme entwickelt, die der Programmentwicklung in den Fachreferaten logisch vorgeschaltet sind und sie vorstrukturieren. U I soll die Programmentwicklung der Fachreferate nur insofern steuern, als die Interdependenz zwischen technischen Aspekten und den neuen Problembereichen nicht vernachlässigt werden soll.

Dieses Ziel konnte während des Befragungszeitraumes, der zugleich die Aufbauphase der UA war, allerdings noch nicht verwirklicht werden. Auch hier sind Spannungen mit den Fachreferaten aufgetreten, die ihre bisherige Selbständigkeit in der Programmentwicklung zu verteidigen suchen. Außerdem ist auch die U I auf die Informationen der Fachreferate angewiesen, da sie ebenfalls weitgehend mit ressortfremden Leuten besetzt worden ist, die z.T. nicht einmal mit der Umweltschutzproblematik vertraut waren. So soll U I z.B. bei internationalen Verhandlungen gelegentlich der nötige Sachverstand gefehlt haben, um ohne Rückgriff auf das Spezialistenwissen der Fachreferate bindende Auskünfte geben zu können. Schwierigkeiten soll es auch im Forschungsbereich gegeben haben.

Obwohl die Kooperationsproblematik sowohl im Falle der UA II als auch bei U I besteht, kann U I im Unterschied zur UA II auf die Unterstützung der Leitung

und damit auch des AL rechnen. U I ist größtenteils eine Schöpfung der Leitung. Durch die Person des UAL gewinnt die U I neben der Steuerungsfunktion für die anderen UA partiell auch Stabscharakter. Die Leitung wollte durch die Wahl des UAL und den Ausbau von U I Zeit für andere Probleme gewinnen, ohne den Umweltschutz, für den sie sich stark interessierte, aus ihrem Aufmerksamkeitsbereich zu verlieren. Die Entlastungsfunktion für die Leitung würde jedoch beeinträchtigt, wenn bei Konflikten eine allzu häufige Appellation der Leitung notwendig wäre. Deshalb wird die erfolgreiche Übertragung der neuen Umweltkonzeption auf die Fachreferate weitgehend davon abhängen, ob es U I gelingt, das Verhältnis zu den Fachreferaten zu entschärfen. Erleichternd könnte dabei der Ausbau des Umweltinformationssystems in U I Z wirken.

### 7.2.3 Die Grundsatz- und Planungsabteilung im BMA

Im Unterschied zur Planungsunterabteilung im BMV soll die Abt. I im BMA nicht verbindlich für die Fachabteilungen planen; auch soll sie nicht wie U I durch die Neudefinition von Problemen die Programmentwicklung der Fachabteilungen aktiv in eine bestimmte Richtung steuern, sondern ihre Funktion den Fachabteilungen gegenüber besteht darin, deren Programminitiativen auf die Übereinstimmung mit Grundsatzfragen der Ressortpolitik, auf ihre finanzielle Realisierbarkeit und auf volkswirtschaftliche Auswirkungen hin zu überprüfen sowie die Programme der Fachabteilungen untereinander inhaltlich und zeitlich zu koordinieren. Diese Funktionen werden sowohl horizontal in Kooperation mit den Fachabteilungen als auch in Abstimmung mit der Leitung wahrgenommen, wodurch die Abteilung besonders in den UA Ia und Ib Stabscharakter erhält bzw. diese Stabsfunktion aus ihrer ehemals formalen Stabsverortung beibehalten hat. In der Steuerungs- und Koordi-

nationsfunktion U I ähnlich, wird die Abt. I den Leitungsstäben auch insofern vergleichbar, als sie wie diese die Programme anderer Ressorts auf Implikationen für den eigenen Bereich überprüft. Der Stabscharakter der beiden UA Ia und Ib wird empirisch durch den relativ hohen Aufgabenanteil der Leitungsberatung von durchschnittlich 30% der Referatsarbeit, aber auch durch die extrem hohe Kommunikationshäufigkeit der Referenten mit der Leitung belegt.

Neben der Steuerungs- und Koordinationsfunktion für das Ressort und der Stabsfunktion für die Leitung erfüllt die Abt. I - vorwiegend in den UA Ib und Ic sowie in der Gruppe "Datenverarbeitung" - noch "Dienstleistungsfunktionen" für die Fachabteilungen; in der UA Ia werden einige Fachaufgaben wie die Vermögenspolitik und die betriebliche Altersversorgung wahrgenommen.

Diese Kombination von Steuerungs- und Dienstleistungsfunktionen gegenüber den Fachabteilungen bildet sich in einem matrixartigen Kooperationsmuster zwischen den Referaten der Abt. I und den Fachabteilungen ab, das jedoch nicht abteilungsbezogen, sondern programmbezogen angelegt ist. Diese programmbezogene Matrixbeziehung läßt sich an der Mitarbeit der Abt. I am Rentenreformprogramm der Abt. IV demonstrieren:

Ia1 (Grundsatzfragen der Sozial- und Gesellschaftspolitik) war mit der Frage befaßt, ob man eine generelle Anhebung des Rentenniveaus oder die flexible Altersgrenze vorziehen sollte,

Ia4 (Rechtspolitische Fragen der Sozialpolitik) stammt selbst aus der Abt. IV und arbeitete an speziellen juristischen Fragen mit,

- Ib1 (Gesamtwirtschaftliche Fragen der Sozialpolitik, Prognosen und Zielprojektionen) klärte die ökonomischen Auswirkungen der flexiblen Altersgrenze,
- Ib5 (Erwerbstätigkeitsstatistik) arbeitete an den demographischen Fragen im Zusammenhang mit der flexiblen Altersgrenze und
- UA Ic errechnete die finanzielle Belastung der Rentenversicherung.

Zwar gehen von der Abt. I kaum größere Initiativen aus, durch die die Programmentwicklung in den Fachabteilungen aktiv gesteuert wird, doch fällt ihr häufig eine "Bremsfunktion" besonders in finanzieller und ökonomischer Hinsicht, aber auch im Hinblick auf die Arbeits- und Zeitplanung für das Ressort zu. Dennoch wurde das Kooperationsklima sowohl von den Befragten in der Abt. B als auch in Abt. I durchgängig als konfliktlos, wenn nicht gar ausgesprochen positiv beurteilt; jedoch nicht, ohne zugleich auf Konflikte hinzuweisen, die in der Aufbauphase des Planungsstabes und der Abt. I vor 1969 bestanden hätten und teilweise mit den Konfliktursachen identisch sind, die das Verhältnis der Planungsunterabteilung im BMV und der Grundsatzunterabteilung U I im BMI zu den Facheinheiten trüben.

- Wie dort war auch im BMA die personelle Besetzung der Planungseinheit "recht unglücklich", da die Referenten teilweise extern rekrutiert waren und als Volkswirte von den Juristen der Fachabteilungen fachlich nicht anerkannt wurden.
- Wie die UA II hat die Abteilung seinerzeit den Anspruch erhoben, für das ganze Haus zu planen. Sie hat dadurch stark in die Arbeit der Fachabteilungen eingegriffen, woraufhin diese Informationen zurückhielten, um ihre Vorhaben nicht zu gefährden.

- Zugleich war der Planungsstab seinerzeit nicht in der Lage, die Fachabteilungen für diese Eingriffe etwa durch Dienstleistungen zu entschädigen.
  
- Während in der UA II gerade die mangelnde Unterstützung der Leitung als eine der Ursachen des problematischen Verhältnisses zu den Fachabteilungen angesehen wurde, wirkte sich für den Planungsstab die in der Stabskonstruktion angelegte rückhaltlose Deckung durch die Leitung und die laufende Einschaltung in die Kommunikation mit den Fachabteilungen negativ aus, denn diese erhielten den Eindruck, daß "der Draht zum Minister schamlos ausgenutzt wurde".

Diese die Kooperation belastenden Faktoren wurden nach dem Regierungswechsel 1969, größtenteils bewußt, beseitigt:

- a) Die ML-Ebene in der Abt. I wurde mit besonders kooperativen Personen besetzt; auf Referentenebene sind Ansätze eines Rotationssystems zwischen Fach- und Planungsabteilung zu erkennen - eine Bedingung, die von den meisten Referenten als erforderlich angesehen wird, um über persönliche Kontakte und eigenes Fachwissen an die Informationen der Fachabteilungen heranzukommen.
  
- b) Die Abt. I hat ihr Anspruchsniveau gesenkt und verfügt jetzt keineswegs mehr über "das Monopol für neue Initiativen oder neues Denken, sondern macht ein Grobraster, wobei die Abteilungen gebeten werden, sich zu überlegen, was man auf diesem Gebiet mittelfristig machen könnte".
  
- c) Zugleich hat die Abt. I den Fachabteilungen aber auch bestimmte Hilfen und "Dienstleistungen" anzubieten, die darin bestehen, daß die UA Ib, Ic und die

Gruppe I D bei statistischen und volkswirtschaftlichen Fragen zu Rate gezogen werden oder Rechnungen durchführen; die Fachabteilungen selbst verfügen weder über entsprechend qualifiziertes Personal noch über die Rechenkapazitäten, die man durch die Angliederung der mathematischen UA Ic und der Datengruppe in der Abt. I zentralisiert hat. Da die Abt. I außerdem für die Abstimmung der gesamten Datenbasis für die kurz- und mittelfristige Planung mit dem BMWF zuständig ist, sind die Fachabteilungen auch informationell stark von ihr abhängig. Zugleich liefert sie den Fachabteilungen "Verkaufsargumente" gegenüber dem BMWF, von dem den Programmen des BMA der Hauptwiderstand droht. Ferner ist die Abt. I über den AL und den UAL Ib persönlich eng an die Leitung gebunden, so daß man sich hier - wie im BMI bei Z II 1 - politisch absichern, Widerstände abbauen und Verfahren beschleunigen kann, da die ML-Ebene der Abt. I auch mit der Durchsetzung der Ressortpolitik gegenüber anderen Ministerien und im parlamentarischen Bereich befaßt ist.

d) Durch die formale Institutionalisierung als Abteilung bei gleichzeitigem Ausbau der Dienstleistungsfunktionen konnte sich der frühere Stab von der Leitung emanzipieren und gleichberechtigt mit den Fachabteilungen verkehren, wodurch die Leitung zugleich aus dem Dilemma befreit wurde, bei Konflikten mit den Fachabteilungen entweder diese brüskieren oder den Stab desavouieren zu müssen. Die Leitung verkehrt jetzt mit allen Abteilungen gleichberechtigt, Meinungen werden nicht mehr einseitig vorgetragen, und die Abteilungen versuchen, Meinungsverschiedenheiten möglichst untereinander auszuräumen.

Nach den Eingriffsmöglichkeiten befragt, antworteten denn auch alle Referenten sowohl in der Abt. I als auch in der Abt. B, daß diese formal nicht beständen. Doch habe die Abt. I durch ihre "Nähe zur Leitung"

bestimmte Einflußmöglichkeiten. Diese beruhen jedoch weniger auf der formalen Position und Funktion der Abteilung, sondern auf der in bestimmten Bereichen besseren Information und zutreffenderen Argumentation, bedeuten aber nicht, daß die Abteilung generell von der Leitung Recht bekommt. Bei der Rentenreform sind z.B. bestimmte Punkte gegen die Meinung der Abt. I von der Abt. IV durchgesetzt worden.

Die Interviews in der Abt. I und auf Leitungsebene haben gezeigt, daß man durch die Erfahrungen vor 1969 für das potentiell konflikthafte Verhältnis zu den Fachabteilungen stark sensibilisiert worden ist. Selbst wenn das Kooperationsverhältnis heute von allen Beteiligten positiv beurteilt wird, läßt sich daraus noch nicht folgern, daß die Abt. I ihre Steuerungs- und Koordinationsfunktion auch erfolgreich wahrnehmen kann. Voraussetzung dafür, Folgeprobleme bestimmter Programme erkennen, Grundsätze "hüten", finanzielle, ökonomische und politische Restriktionen sichtbar machen und eine auf die Arbeit des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales abgestellte Zeitplanung durchführen zu können, ist einerseits, daß die Abt. I rechtzeitig von den Fachabteilungen beteiligt wird, andererseits aber auch, daß sie kapazitätsmäßig in der Lage ist, alle Programminitiativen hieraufhin zu überprüfen. Beide Probleme werden von den Befragten durchaus gesehen. Dabei ist das Beteiligungsproblem vor allem für die UA Ia von Bedeutung, da sie erstens keine fachlichen Zuständigkeiten besitzt, auf die man die GGO anwenden, also eine Beteiligung erzwingen könnte, und zweitens nicht wie die anderen UA zwangsläufig eingeschaltet werden muß, weil die Fachabteilungen nicht über die erforderlichen Informationen und Fertigkeiten verfügen, die sie für die Programmentwicklung benötigen.

Die Beteiligung der Abt. I und besonders der UA Ia ist dennoch durch folgende Mechanismen sichergestellt

- Infolge der oft unvermeidlichen Einschaltung der UA Ib und Ic sowie der Gruppe I D hat die ML-Ebene die Möglichkeit, auch die UA Ia einzuschalten, sobald man aus den Rechenaufträgen der Fachabteilungen erkennt, welcher Art die Vorhaben sind und daß eine inhaltliche Befassung damit angezeigt ist. Denn Rechenaufträge werden von der Abt. I nicht ausgeführt, ohne den AL vorher darüber zu informieren.
  
- Durch das Verfahren, bei neuen Initiativen zunächst ein Thesenpapier an die Leitung zu geben, sowie durch die laufende Ergänzung der Arbeitskartei der Leitung, von der der AL I als Planungsbeauftragter ebenfalls ein Exemplar erhält, ist die Abteilung gut über die laufende Arbeit der Fachabteilungen unterrichtet bzw. wird bei neuen Vorhaben von der Leitung eingeschaltet und nimmt regelmäßig an den bei neuen Initiativen üblichen Hausbesprechungen zwischen Leitung und Fachabteilungen teil.

Da diese Einstiegsmöglichkeiten den Fachabteilungen bekannt sind und von ihnen antizipiert werden, bleibt es der Abt. I meist erspart, formal um Beteiligung zu bitten. Vielmehr erhält sie in der Regel Durchschläge von Vorlagen an die Leitung, da man in den Fachabteilungen weiß, daß die Leitung sonst von sich aus die Abt. I einschaltet, und "die guten AL wissen das und vermeiden die Zurückschreckung vom StS". Während die Leitung vor 1969 eine Beteiligung der Planungsabteilung bzw. des Planungsstabes erzwang, indem sie keine Vorlagen der Fachabteilungen abzeichnete, ohne daß die Planungseinheit vorher beteiligt worden war, kann sie heute offenbar auf derartige Spannungsschaffende Zwangsmaßnahmen verzichten. Dennoch fehlt es nicht an kritischen Stimmen, was die Beteiligungspraxis betrifft, wie etwa diese: "Die Fachabteilungen beteiligen uns je nach dem, wie es ihnen gefällt, ent-

weder um sich zu legitimieren oder in einem Stadium, wo eine Sache bereits abgeschlossen ist".

Eine Ursache für diese sicherlich etwas überspitzt formulierte Kritik ist jedoch auch die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität der Abt. I und besonders der UA Ia selbst, was dazu führen kann, "daß einem der Knüller an einer Verordnung entgeht, weil man bei der aktuellen Arbeit nicht genug strampeln kann", oder daß man sich erst relativ spät einschalten kann. Aus Kapazitätsgründen kann dann auch das Meldesystem der Leitung u.U. seine Funktion als "Klingelzeichen" nicht erfüllen, da man personell nicht in der Lage ist, sich hinreichend intensiv mit jedem Vorhaben zu befassen.

Allerdings wird durch einen rein rechnerischen Kapazitätsvergleich Fachabteilungen - Abt. I die Problematik der unvermeidlichen Selektivität der Aufmerksamkeit ungebührlich dramatisiert, da jeweils nur wenige Referate in den Fachabteilungen - und diese nicht alle gleichzeitig - mit Programmen befaßt sind. Die Selektivität der Steuerungsfunktion der Abt. I besteht darin, in erster Linie die umfangreicheren Vorhaben des Ressorts unter speziellen Gesichtspunkten zu begleiten, wie es oben anhand des Rentenreformprogramms demonstriert wurde. Bei weniger umfangreichen Arbeiten wird meist nur im Grundsatzreferat nach politischen Implikationen Ausschau gehalten, "wie es das Rechtsreferat hinsichtlich der Rechtsförmlichkeit tut", sowie auf Interdependenzen verschiedener Problembereiche geachtet wie etwa zwischen Rehabilitationsmaßnahmen (Gruppe V R) und Bereitstellung von Arbeitsplätzen durch die Abt. II (Arbeitsmarktpolitik).

### 7.3 Projektgruppen

Als weitere organisatorische Variante haben in den letzten Jahren Projektgruppen zunehmend Verbreitung gefunden. Als Projektgruppen sollen hier alle referatsübergreifenden Einheiten bezeichnet werden, die auf Zeit zur Bearbeitung eines relativ präzise definierten Problems eingesetzt und in die die Mitglieder, teilweise oder ganz von ihren Aufgaben in den ständigen Einheiten freigestellt, ad personam entsandt werden.

Die Untersuchung erbrachte zwar zahlreiche Hinweise auf Projektgruppen und eine Reihe kritischer wie positiver Äußerungen über ihre Arbeit. Da dieses Material jedoch für eine im Hinblick auf die in Teil III angestellten Reformüberlegungen erforderliche Detailanalyse nicht ausgereicht hätte, wurde eine Zusatzerhebung in den folgenden 20 Projektgruppen durchgeführt:

- Projektgruppe Korridoruntersuchungen (BMV),
- Arbeitsgruppe Wegekosten (BMV),
- Arbeitsgruppe Straßenbaufinanzierung (BMV),
- Personalstrukturkommission der Streitkräfte (BMVg),
- Projektgruppe Bildungsforschung (BMBW),
- Projektgruppe Landwirtschaftliche Sozialpolitik (BML),
- Projektgruppe Informationsbankensystem (interministeriell)
- Langfristplanungsgruppen Strukturpolitik und Lebensvorsorge (interministeriell),
- Kommission zur Neuordnung des Rüstungsbereichs (BMVg),
- Zentrale Projektgruppe Reorganisation des BMP,
- Projektgruppe Bundesverkehrswegeplanung (BMV),
- Projektgruppe Sozialgesetzbuch (BMA),
- Arbeitskreis Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs (BMV),
- Projektgruppe Unfallforschung (BMV),
- 4 Projektgruppen zur Erstellung des Umweltschutzprogramms (interministeriell mit Sachverständigen),
- Projektgruppe Raumordnung (interministeriell).

Diese Gruppen lassen sich nach ihrer Aufgabenstellung unterscheiden in Studienprojektgruppen, die sich zunächst auf die Analyse bestimmter Probleme und/oder die Entwicklung von relativ allgemein gefaßten Lösungsmöglichkeiten beschränken (so die 9 zuerst genannten), und in Programmentwicklungsprojektgruppen, die direkt in Pläne, Gesetze und Verordnungen umsetzbare Maßnahmen erarbeiten.

Die erfaßten Projektgruppen wurden zur Bearbeitung von Problemen gebildet, die über die Zuständigkeit und den Aufmerksamkeitsbereich einzelner Referate, Abteilungen und Ressorts hinausgingen. Der Anstoß zur Bildung dieser Gruppen ging jedoch nur zum Teil von der Einsicht in die Notwendigkeit einer übergreifenden Problemlösung aus. Einige Gruppen wurden vielmehr zur vorübergehenden Kapazitätsverstärkung bestimmter Einheiten gebildet oder gingen auf den Wunsch jüngerer Mitarbeiter nach nicht-hierarchischen Arbeitsformen zurück, wie etwa bei der Gruppe "Bildungsforschung".

Die meisten der erfaßten Gruppen waren vornehmlich mit Hilfsreferenten besetzt; AL und UAL fanden sich so gut wie nie in ihnen.

Entsprechend ihrem inhaltlich und zeitlich begrenzten Auftrag arbeiteten 7 der 20 Gruppen nicht länger als drei Monate.

### 7.3.1 Vorteile der Programmentwicklung in Projektgruppen

Bei der Beurteilung des Erfolgs der einzelnen Projektgruppen und der Vorteile dieser Organisationsform für die Programmentwicklung müssen wir uns auf die Meinungen der Befragten stützen; eine objektive Beurteilung erforderte eine Inhaltsanalyse der zugrundeliegenden Probleme und der entwickelten Konzeptionen. Unter diesem Vorbehalt lassen sich die Vorteile der Projektgruppenarbeit herausstellen.

1) Die Zusammenfassung der einschlägig qualifizierten Fachleute aus den verschiedenen Teilen der Ministerialorganisation erlaubt die Koordination auf einer Ebene, auf der das Informationsniveau am höchsten ist, und beschleunigt darüberhinaus die Programmentwicklung wesentlich. Nach Ansicht fast aller Befragten hätten die gestellten Aufgaben ohne die enge Kooperation der Fachleute verschiedener Einheiten in einer Gruppe und die damit erzielte Konzentration von Sachverstand nicht im traditionellen Beteiligungsverfahren gelöst oder auch nur in Angriff genommen werden können. Besonders bei Studienprojektgruppen erwies sich die Konzentration von Sachverstand in einer Gruppe als wesentlich. Umfangreiche Aufgaben wie etwa die der Gruppen "Korridoruntersuchung", "Wegekosten" und "Personalstruktur der Streitkräfte", die eine gemeinsame Problemdefinition sowie die Aufnahme und Analyse des Ist-Zustandes erforderten, hätten ohne die Bildung referatsübergreifender Gruppen nur schwer, zumindest aber nicht in einer vergleichbaren Zeit geleistet werden können. Die Vorteile der erhöhten Informationsverarbeitungskapazität zeigten sich aber auch bei ad hoc-Problemlösungsgruppen, die nur für die Dauer einiger Wochen arbeiteten. Bei Gruppen, die auf der Basis vorhandener Daten verschiedene Lösungsalternativen ausarbeiten und bewerten sollten, z.B. "Straßenbaufinanzierung", "Landwirtschaftliche Sozialpolitik", hat nach Ansicht der Gruppenmitglieder die zeitlich begrenzte Zusammenfassung der verfügbaren Experten sowohl die Qualität der gefundenen Lösungen erhöht als auch den Problemlösungsprozeß stark verkürzt.

Die Mitglieder verschiedener Gruppen meinten, daß weder ein ständiger Stab noch ein IMA oder eine externe Kommission auf gleichem Niveau hätten arbeiten können. Auch Hausbesprechungen und Ausschüsse brächten zwar die jeweiligen Spezialisten zusammen, doch meist nur unter Bedingungen, die die Bearbeitung grundsätzli-

cher und weitergehender Fragestellungen ausschließen. Die fehlende Zeit und der dadurch bedingte Problemlösungsstil, der durch "Manipulation durch die federführende Einheit" und "Ausklammern von Konflikten" gekennzeichnet sei, verhinderten die volle Berücksichtigung aller Aspekte eines Problems.

2) Die Erhöhung des Informationsniveaus durch die zeitliche Freistellung von Fachleuten und ihre Zusammenfassung in einer Gruppe gewährleistet noch nicht die Erarbeitung übergreifender Problemlösungen. Auch bei ausreichender Zeit zur Interaktion bleibt die Gruppenkonstruktion wirkungslos, wenn in ihr nur Vertreter verfestigter Referats-, Abteilungs- oder Ressortperspektiven und partikularer Ziele aufeinanderprallen. Vielmehr müssen die Gruppenmitglieder in einer gewissen Unabhängigkeit von den sie entsendenden Einheiten arbeiten können, zumal wenn zwischen diesen Konflikte bestehen. Wo diese Voraussetzung erfüllt war, gelang es den Gruppen, durch einen engen Kontakt der Mitglieder zu den Muttereinheiten die Vorteile des Zugangs zu ihren Informationen wahrzunehmen, ohne zugleich ihre restriktiven Argumente in die Gruppe einbringen zu müssen und somit auf "herunterkoordinierte" Kompromißlösungen festgelegt zu werden. Besonders bei konflikthafter Problemlösung, deren Lösung von den beteiligten Einheiten als "Null-Summen-Situation" wahrgenommen wurden, in der eine Veränderung zugunsten der einen notwendig zu einer Benachteiligung der anderen Seite führt, erwies sich die durch die Weisungsfreiheit der Mitglieder erzielte Autonomie der Gruppen als wesentlicher Vorteil. Dabei reicht natürlich die formelle Weisungsfreiheit nicht aus, um zu einer übergreifenden Problemlösung zu gelangen; es muß auch die Bereitschaft bestehen, tatsächlich frei von den mitgebrachten Interessen und Perspektiven an ein Problem heranzugehen. Diese Bereitschaft wird besonders durch die Identifikation mit der Aufgabe und die Integrationskraft der Gruppe gefördert, die bei

einigen Gruppen so stark war, daß "eine Leidenschaft für die Sache entstand, die geradezu Kreuzzugscharakter gewann", wie ein Befragter feststellte.

3) Die Erweiterung der Informationsbasis führte teilweise dazu, daß Konflikte, die zuvor als Null-Summen-Konstellation wahrgenommen worden waren, durch objektive Analyse anstatt durch Verhandlung und Kompromisse gelöst wurden. Folgendes Zitat aus der Projektgruppe "Korridoruntersuchung", die den Auftrag hatte, geplante Investitionen der rivalisierenden Verkehrssektoren in drei ausgewählten Verkehrskorridoren anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse zu beurteilen, macht diesen Effekt recht deutlich:

"Diese Fronten zwischen den Abteilungen, die im Grunde genommen nicht berechtigt sind, entstehen oft nur dadurch, daß man die tatsächlichen Verhältnisse gar nicht genügend durchschaut. Man befürchtet dann gewisse Dinge, die in Wirklichkeit gar nicht so oder gar nicht so extrem sind. Das führt dann dazu, daß man erst einmal abblockt. Bei einer Gruppe allerdings, die gewisse Dinge detaillierter untersucht und auch quantifiziert, verflüchtigt sich das von ganz alleine. Wenn erst einmal die Zahlen auf dem Tisch liegen, dann fügen sich die Dinge zu einem einheitlichen Bild".

4) Die Strukturmerkmale von Projektgruppen bedingen schließlich einen besonderen Arbeitsstil, der ein relativ sanktionsfreies Arbeitsklima schafft und schon deshalb, unabhängig von seinen positiven Funktionen für die Programmentwicklung, von den vorwiegend jüngeren Mitgliedern positiv bewertet wird. Es herrscht ein relativ freier Diskussionsstil vor. Einerseits braucht man sich nicht bei jedem Argument abzusichern, andererseits kann man "seine persönliche Meinung zum Ausdruck bringen, ohne gleich von seinem Haus beschimpft zu werden: was hast Du Dir denn da vorgestellt? Ich kann mich nur frei äußern, wenn ich die Sicherheit habe, daß ich aus dem Haus keinen hereingewürgt kriege", sagte ein Befragter. Der Arbeitsstil ist ferner durch einen weitgehenden Verzicht auf Machtkampftaktiken geprägt, was dazu führt, daß man

nicht "mit Drohungen arbeitet", auf der anderen Seite aber "auch leichter mal nachgibt". Konflikte werden eher durch Analyse geregelt, "weil die Dinge einmal ausdiskutiert werden können".

Die genannten Vorteile der Gruppenarbeit bedingen sich gegenseitig. Die Konzentration von Sachverstand ermöglicht eine objektive Problemanalyse, die relative Weisungsunabhängigkeit fördert den sanktionsfreien Arbeitsstil und den Verzicht auf Machtkampftaktiken, und letzteres ist wiederum Voraussetzung für die Konfliktregelung durch objektive Analyse. Projektgruppen, die auf diese Weise eine relative Autonomie gewonnen und zugleich intern durch die Identifikation der Mitglieder mit der Aufgabe integriert waren, sahen meist auch - anders als im Normalfall der horizontalen Kooperation - die zu erwartenden Reaktionen der Muttereinheiten nicht als kaum zu überwindende Restriktionen an. Dadurch waren sie nicht mehr auf die Entwicklung sektoral begrenzter Einzelmaßnahmen beschränkt, sondern gewannen einen den realen Interdependenzen des Problems entsprechenden Handlungsraum.

### 7.3.2 Probleme der Programmentwicklung in Projektgruppen

Die untersuchten Projektgruppen konnten durchaus nicht alle die möglichen Vorteile dieser Organisationsform auch tatsächlich realisieren. Je mehr Projektgruppen den ständigen Einheiten gegenüber Unabhängigkeit besitzen und diese zur Erarbeitung übergreifender Problemlösungen nutzen, desto mehr geraten sie - ähnlich wie die Planaugseinheiten - in die Gefahr, von den Facheinheiten als Bedrohung ihres Kompetenzbereichs gesehen zu werden. Zwar war dieses Konkurrenzverhältnis für Studienprojektgruppen wegen des geringeren Verbindlichkeitsgrades ihrer Ergebnisse weniger stark ausgeprägt. Auch können Gruppen eher solange "unbe-

stört" arbeiten, wie sie sich in der Phase der Problemanalyse und Entwicklung von unverbindlichen Lösungsmöglichkeiten befinden. Je mehr die Ergebnisse jedoch an Verbindlichkeit gewannen und eine Gruppe sich dem Typus der Programmentwicklungsgruppe annäherte, stand sie, selbst wenn sie relativ unabhängig hatte arbeiten können, vor dem Problem, den erarbeiteten Gruppenkonsens nach außen verbindlich zu machen. Dieses Durchsetzungsproblem in Gestalt der Autorisierung - die Kehrseite der relativen Weisungsfreiheit - steigerte sich besonders dann, wenn die Gruppen selbst mit der Implementierung der erarbeiteten Vorschläge befaßt waren, wie es bei den Strukturreformgruppen der Fall war. Gelingt die Autorisierung und Implementierung nicht, bleiben die Vorteile der Projektgruppen auf die Informationsverarbeitung in der Analysenphase beschränkt, ihre Ergebnisse im übrigen aber relativ folgenlos.

Die Konkurrenz zu den Einheiten der permanenten Organisation wirkte sich nicht selten bereits als Widerstand gegen die Bildung von Projektgruppen aus. Besonders in den Ressorts, in denen man schon Erfahrungen mit Projektgruppen gesammelt hatte, wurde vonseiten der Fachabteilungen versucht, in Antizipation unerwünschter Arbeitsergebnisse bereits die Bildung solcher Gruppen zu boykottieren. Diese sich aus dem Konkurrenzverhältnis ergebenden Widerstände gegen Projektgruppen gefährden ihren Erfolg prinzipiell. Im folgenden soll näher darauf eingegangen werden, welche Schwierigkeiten in den einzelnen Phasen der Projektgruppenarbeit - Einsetzung, Analysenphase, Autorisierung und Implementierung - die potentiellen Vorteile gefährden und unter welchen Bedingungen sie teilweise überwunden werden konnten.

1) Probleme bei der Einsetzung.

Die zeitliche Freistellung von Referatsmitgliedern für die Arbeit in den Gruppen war häufig nicht voll

gewährleistet, da die Referate personell nicht ausreichend ausgestattet waren, um ein Mitglied teilweise oder ganz entbehren zu können. Gerade in neuen Problembereichen, auf die Projektgruppen vorzugsweise angesetzt werden, ist gewöhnlich die Zahl der verfügbaren Spezialisten klein. Auch eine formell angeordnete Freistellung erwies sich häufig nur dann als realisierbar, wenn ein Ersatzmann im Referat einspringen konnte. Einige der Umweltschutz-Projektgruppen trafen sich deshalb nur zu wenigen Sitzungen, auf denen dann die einzeln erarbeiteten Beiträge der Mitglieder nur additiv zusammengefügt werden konnten. Das Freistellungsproblem war auch zum Teil ein Grund für die relativ kurze Arbeitszeit einiger Gruppen. Im BML etwa konnten die zur Konzipierung einer langfristigen Agrarpolitik gebildeten Gruppen nur drei Wochen tagen. War die Freistellung von der Referatsarbeit nur unzureichend möglich, so war die Folge häufig, daß jeweils einige Mitglieder an den Gruppensitzungen nicht teilnehmen konnten, was die Kontinuität der Arbeit beeinträchtigte. Entsprechend dazu das Maß der Freistellung nicht der tatsächlichen Beanspruchung in der Gruppe, so waren die Mitglieder infolge der Doppelbelastung gewöhnlich erheblich überbeansprucht. Wegen des Freistellungsproblems wurde gelegentlich der Ausweg gewählt, Spezialisten extern aus Verbänden, dem nachgeordneten Bereich oder von Hochschulen in die Gruppen zu nehmen.

Der Freistellung stehen jedoch nicht nur objektive Schwierigkeiten gegenüber. In einigen Fällen konnte beobachtet werden, daß eine entsprechende Bereitschaft fehlte, Referatsmitglieder für Projektgruppen abzustellen. Dies war vor allem dort der Fall, wo die Arbeit der Projektgruppe keinen unmittelbaren Bezug zu den Aufgaben des Referats oder der Abteilung hatte, so daß man keine Möglichkeit sah, von den Informationen oder eventuellen Erfolgen der Gruppe selbst zu profitieren. So betonte ein AL, Projektgruppen seien

zwar in bestimmten Fällen eine gute Einrichtung und auch ein Gewinn für das betreffende Mitglied, "aber für mich nur der Verlust eines Mitarbeiters". Deshalb, so ein anderer AL, stelle er natürlich nicht seine besten Leute zur Verfügung - ein Problem, mit dem besonders die Langfristplanungsgruppen im BK zu kämpfen hatten. Personalmangel kann im übrigen auch vorgeschützt werden, wenn man dem Auftrag einer Projektgruppe inhaltlich ablehnend gegenübersteht.

Diese Schwierigkeiten konnten immer dann überwunden werden, wenn die Aufgabe einer Gruppe hohe Priorität für ein Ressort besaß. In diesen Fällen war die Ressortleitung mehr als formal an der Bildung und Besetzung der Gruppen beteiligt. Zugleich erwies es sich als erforderlich, daß die einrichtende Stelle in der Lage ist, die Problembereiche hinreichend vorzustrukturieren, um einen klar umrissenen Auftrag geben und so die Arbeit der Gruppe zeitlich begrenzen zu können.

Als dritte wesentliche Restriktion für die Bildung von Projektgruppen zeigte es sich, daß auch bei den infrage kommenden Gruppenmitgliedern die Bereitschaft zur Mitarbeit nicht immer vorhanden war. Ein Grund hierfür ist, daß die Gruppenarbeit nicht von allen gleich attraktiv gefunden wird. Je nach Alter und organisatorischem Status variiert die Bereitschaft zur Mitarbeit in Gruppen: Referenten und ältere Hilfsreferenten betonten in der Regel stärker die subjektiv empfundenen Nachteile der Gruppenarbeit als jüngere Hilfsreferenten. Sie befürchteten, durch die Herauslösung aus ihrer Abteilung oder ihrem Referat die eingespielten Kontakte dort zu verlieren. Bei älteren Hilfsreferenten kam die Befürchtung hinzu, durch die Abordnung in eine Gruppe bei Freiwerden einer Referentenstelle nicht verfügbar zu sein und eine Beförderung zu verpassen. Einer meinte: "Wer nicht im Haus auf seinem Stuhl sitzt, ist aus dem Blickfeld

und weg vom Fenster". Ein weiterer Grund für die mangelnde Attraktivität der Projektgruppenarbeit ist, daß die Gruppen häufig keine kurzfristig sichtbaren Erfolge vorzuweisen haben. Damit entfällt dann auch die Chance, sich gegenüber der Leitung zu profilieren. Deshalb ziehen besonders Referenten die Arbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich der individuell sowieso schwer zuschreibbaren Gruppenleistung vor. Ein UAL sagte hierzu:

"Die alten Referenten haben sich daran gewöhnt, daß sie sich irgendein Gebiet erkämpft haben, für das sie zuständig sind und wo sie sich nicht gern reinreden lassen. Ich schimpfe gelegentlich, ihr werdet dafür bezahlt, Eure Daten weiterzugeben und nicht darauf zu hocken. Das ist das Problem eines Bibliothekars: die lieben Bücher und leihen sie ungern aus".

Diesen die Kooperationsbereitschaft mindernden Faktoren stehen besonders bei jüngeren Hilfsreferenten verschiedene Gründe gegenüber, die für sie die Arbeit in einer Projektgruppe attraktiv machen. Für Beamte mit stark sachbezogener Arbeitsmotivation stellte es häufig einen Anreiz dar, "herausgelöst aus dem Tagesgeschäft in einer Gruppe arbeiten zu können wie ein Wissenschaftler". Besonders bei der Bearbeitung neuer Probleme bietet sich nicht selten die Möglichkeit, neue inhaltliche und methodische Kenntnisse zu gewinnen und größere Teile eines Ressorts kennenzulernen. Auch die Tatsache, daß Gruppenarbeit oft keine von außen identifizierbaren Einzelleistungen zuläßt, wurde nicht immer als Mangel empfunden; dagegen erwarteten besonders jüngere Hilfsreferenten oft, daß durch die Zugehörigkeit zu einer erfolgreichen Gruppe mehr Prestige zu gewinnen ist, als das in der für die Leitung und die ML-Ebene wenig sichtbaren Hilfsreferentenposition möglich wäre. Schließlich steigt gerade für den Hilfsreferenten die Attraktivität der Projektgruppenarbeit durch den dort üblichen Arbeitsstil und die Erweiterung seines Handlungsspielraums im Vergleich zum Referat. Wie ein Befragter sagte:

"Nach Abschluß der Arbeit wurde immer wieder festgestellt, daß keiner in seinem beruflichen Leben bis-

her eine Zusammenarbeit erlebt hatte, die - nach einigen Anfangsschwierigkeiten - persönlich so nett war wie diese".

Andererseits stellte dann die Rückkehr ins Referat mehrere Befragte vor erhebliche Anpassungsprobleme.

## 2) Probleme bei der Arbeit.

Die Freistellung der Mitglieder von Weisungen der sie entsendenden Einheiten und damit die relative Autonomie der Projektgruppe ist eine Bedingung ihrer Überlegenheit im Vergleich zur traditionellen Kooperation zwischen Facheinheiten. Sind die Gruppenmitglieder lediglich Vertreter der sie entsendenden Einheiten, dann degeneriert die Gruppe leicht zu einer ausschlußähnlichen clearing-Stelle unterschiedlicher Interessen. Diese Erfolgsbedingung der relativen Autonomie war bei den untersuchten Gruppen nicht in allen Fällen gegeben und auch dort, wo sie vorhanden war, stets gefährdet.

Relativ problemlos war die Weisungsfreiheit der Gruppenmitglieder nur in den Fällen, in denen zwischen den Muttereinheiten keine oder nur geringfügige sachliche Meinungsverschiedenheiten bestanden. Ein Beispiel hierfür ist die Gruppe "Öffentlicher Personennahverkehr"; die Konflikte in dem von ihr bearbeiteten Bereich verlaufen weniger zwischen den Abteilungen des BMV, wie bei der Wegekostengruppe, sondern zwischen BMV und BMWF einerseits und Bund und Ländern andererseits. Ziemlich frei konnten auch die Gruppen arbeiten, deren Ergebnisse noch relativ unverbindlich waren bzw. wo die betroffenen Einheiten annahmen, daß sie eventuelle Auswirkungen der Projektgruppenergebnisse rechtzeitig, spätestens in der Durchführungsphase, korrigieren könnten. Das scheint z.B. zunächst bei der Gruppe "Wegkosten" der Fall gewesen zu sein. Je deutlicher die Ergebnisse der Projektgruppenarbeit sich dagegen schon aus ihrem Auftrag voraussagen ließen bzw. je mehr sich die Arbeit der Durchführung näherte, umso stärker wurden

die Vorbehalte gegen eine selbständige Arbeit der Gruppen, wenn zwischen den Einheiten der permanenten Organisation Konflikte bestanden. In solchen Situationen war auch mit einer formellen Weisungsfreiheit das Autonomieproblem der Gruppen nicht zu lösen. Bei einzelnen Gruppenmitgliedern erzeugten solche Situationen einen starken Loyalitätskonflikt. Gruppenmitglieder, die sich für das von der Gruppe erarbeitete Konzept und damit gegen die Interessen der Muttereinheit entschieden, befürchteten negative Sanktionen bei der Beurteilung und Beförderung, die auch in einigen Fällen eingetreten sein sollen. Solange die Entscheidung über Beurteilung und Beförderung während der Gruppenarbeit von der Muttereinheit ausschlaggebend beeinflusst wird, besteht deshalb immer die Gefahr, daß in Konfliktsituationen die Kooperation in der Gruppe versagt.

Mit diesen Problemen wurden Gruppen, die von der Leitung des Ressorts direkt unterstützt wurden, am besten fertig. Die Reorganisationsgruppen im BMP und im BMVg waren z.B. wegen der mit ihren Vorschlägen verbundenen Eingriffe in die Interessen der betroffenen Einheiten von dort starkem Mißtrauen und Widerständen ausgesetzt. Wegen der hohen Priorität der Aufgaben genossen sie jedoch starke Leitungsunterstützung und konnten so den Druck auffangen und sich erfolgreich abschirmen, was bei einer Gruppe bis zur räumlichen Separierung und zur Unterbindung von Informationskontakten ging. Da die Leitung selbst den Auftrag formuliert, die Mitglieder ausgewählt hatte und Adressat der Ergebnisse war, waren mögliche negative Sanktionen der entsendenden Einheiten weitgehend ausgeschlossen und erleichterten den Gruppenmitgliedern die Orientierung an den Wünschen der Leitung. Fehlt in einer solchen Konstellation dagegen die Leitungsunterstützung, dann verfügt eine Projektgruppe über wenig eigenen Handlungsraum, wie man am Beispiel der Gruppe "Verkehrswegeplanung" sehen kann.

Dem von ihr vorbereiteten Konzept einer integrierten Verkehrswegeplanung standen die Fachabteilungen ablehnend gegenüber, ohne daß die Gruppe von der Leitung im erforderlichen Maße unterstützt wurde, so daß die Vorlagen erst verbindlich wurden, wenn die Mitzeichnung der Fachabteilungen vorlag.

3) Das Problem der Autorisierung und Implementierung. Auch wenn es einer Projektgruppe gelingt, eine gruppeninterne Konfliktlösung zu erarbeiten, bleibt das relativ folgenlos, wenn es nicht ebenfalls gelingt, den Gruppenkonsens nach außen zu übertragen und verbindlich zu machen. Vor diesem Problem stehen die Studienprojektgruppen noch am wenigsten. Auch ihnen ging es jedoch oft nicht um eine bloße Entscheidungsvorbereitung; die erarbeiteten Grobkonzepte enthielten vielmehr schon eine größere Zahl von Zwischenentscheidungen, die bei Fortführung der Programmentwicklung in der permanenten Organisation als verbindlich übernommen werden sollten. Schärfer trat das Problem der Autorisierung bei Programmentwicklungsgruppen hervor, zumal wenn sich bei diesen eine weitere Implementierungsphase anschloß, in der die erarbeiteten Ergebnisse, wie z.B. bei den Reorganisationsgruppen, in die Praxis umgesetzt werden sollten. Sowohl Autorisierung wie Implementierung der Ergebnisse stießen in den meisten untersuchten Fällen auf erhebliche Widerstände. Zwar gewannen die Projektgruppen durch die Weisungsfreiheit der Mitglieder den für die Erarbeitung übergreifender Programme notwendigen Handlungsraum, doch konnten sich die beteiligten Einheiten zugleich darauf berufen, durch die Entscheidungen ihrer Mitglieder in der Projektgruppe nicht gebunden zu sein. Es scheint deshalb fraglich, ob es möglich ist, alle Vorteile der Herauslösung aus der Hierarchie während der Informationsverarbeitung wahrzunehmen, ohne zugleich entsprechende Nachteile bei der Durchsetzung in Kauf nehmen zu müssen.

Projektgruppen stehen bei der Durchsetzung ihrer Arbeitsergebnisse vor einem noch größeren Machtproblem als Planungseinheiten. Anders als jene hatten sie in der Regel keine Sanktionsmöglichkeiten oder die Chance, durch Dienstleistungsfunktionen Einfluß zu gewinnen. Außerdem waren sie in der Regel gerade nicht mit solchen Mitgliedern besetzt, die ihren Muttereinheiten gegenüber die Rolle eines Promotors mit Erfolg übernehmen konnten, da die jüngeren Mitarbeiter, die am ehesten abkömmlich und für die Gruppenarbeit motiviert sind, nicht über den für diesen Zweck nötigen hohen organisatorischen Status verfügten.

Die Schwierigkeit, gruppenintern erarbeitete Ergebnisse auf die Muttereinheiten zu übertragen, war noch am ehesten dort von den Mitgliedern selbst zu überwinden, wo sie so eng an sie angeschlossen blieben, daß es ihnen gelingen konnte, bei den wichtigen Entscheidungsträgern dort ähnliche Lerneffekte zu induzieren und die der Gruppenlösung entsprechenden Präferenzänderungen herbeizuführen. Das war allerdings nur bei den Gruppen möglich, deren Aufgaben bei den beteiligten Einheiten wenig umstritten waren, weil sie entweder von dem Ergebnis kaum betroffen wurden oder keine festen Standpunkte hierzu hatten, wie etwa bei den Gruppen "Öffentlicher Personennahverkehr", "Datenbank" und "Unfallforschung". Fälle mit einem derart geringen Konfliktniveau waren insgesamt selten.

Die Projektgruppen stießen besonders dort auf massiven Widerstand, wo sie die Konzipierung und Implementierung interner Organisationsreformen zum Auftrag hatten und wo es sich um Konflikte handelte, bei denen die beteiligten Einheiten unterschiedliche gesellschaftliche Interessen vertraten. In diesen Fällen war die Durchsetzung durch die Gruppen selbst nicht möglich. Sie waren entweder gezwungen,

die durch die Fachabteilungen vorgebrachten Restriktionen hinzunehmen und so das Programm "herunterzukordinieren", oder ihre Vorschläge unverbindlich zu lassen. In einigen Fällen war deshalb die Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse umstritten und unterblieb teilweise.

Die Schwäche der Projektgruppenkonstruktion trat besonders dort zutage, wo der Gruppenarbeit - wie z.B. bei den Reorganisationsgruppen - eine Implementierungsphase folgte. Da diese Gruppen nach Abschluß ihres Berichts aufgelöst wurden, stand zu befürchten, daß ihnen danach ein institutioneller Sprecher fehlen würde. Zwar übernahmen nach der Gruppenauflösung vielfach entweder der ehemalige Gruppenvorsitzende oder andere, interessierte Einheiten diese Rolle. Jedoch reichte dies nicht, um den Gruppenkonsens, auch wenn er offiziell verbindlich gemacht worden war, bei der Implementierung gegen ein Unterlaufen im Detail zu schützen. Zur Lösung dieses Problems fanden wir die folgenden Ansätze.

a) Verschiedentlich wurde versucht, mit der Durchführung eine Nachfolgegruppe zu beauftragen. Bei der Reorganisation des BMP wurden z.B. nacheinander mehrere Gruppen mit teilweise überlappender Mitgliedschaft eingesetzt, die das Grundkonzept schrittweise konkretisieren sollten, ohne dabei vom erarbeiteten Konsens abzuweichen.

b) Bei der Implementierung des Konzepts zur Neuordnung des Rüstungsbereichs wurden keine Nachfolgegruppen, sondern lose tagende Ausschüsse eingerichtet; nach Ansicht der Befragten waren sie jedoch für diese Funktion nicht hinreichend geeignet.

c) Im Fall der Gruppe "Personalstruktur" hatte schon die Gruppe selbst in ihrem Abschlußbericht die Einsetzung eines Projektbeauftragten für die langwierige

rige Phase der näheren Ausarbeitung des Konzepts vorgeschlagen. Hierzu ist es jedoch wegen der Widerstände verschiedener Hauptabteilungen nicht gekommen. Entsprechend fraglich ist die Verwirklichung des erarbeiteten Konzeptes.

d) Problemlos konnte die Durchsetzung der Arbeitsergebnisse nur dort gestaltet werden, wo die Gruppen eine intensive und informierte Unterstützung durch die Leitung oder einen eng mit ihr verbundenen Stab erfuhren. Als besonders erfolgreich erwies sich eine Gruppe, deren Vorsitzender zugleich Leiter eines von der Spitze voll unterstützten Stabes war. Hier genügte es bereits, daß der Bedeutung der Gruppe für die Leitung auf diese Weise symbolisch Ausdruck verliehen wurde, denn die beteiligten Einheiten antizipierten den Einsatz formeller Autorität durch die Leitung und akzeptierten die Vorschläge der Projektgruppe. Dagegen half es den Gruppen im BMV wenig, von der Planungsunterabteilung unterstützt zu werden, da diese selbst nur begrenzt durchsetzungsfähig war.

Fragt man, warum verschiedene der untersuchten Gruppen ohne die Unterstützung der Leitung bleiben, dann zeigt unser Material, daß dies nur zum Teil durch die beschränkte Kapazität des Leitungsbereichs zu erklären ist. In den Fällen, in denen die Leitung aktiv die Gruppenarbeit unterstützte und sich in die Durchsetzung der Ergebnisse einschaltete, handelte es sich - von der Leberplangruppe abgesehen - um interne Strukturreformen (BMP, BMVg). Diese waren zwar sehr umstritten, doch waren die Konflikte jeweils auf das Ministerium selbst beschränkt, so daß die Leitung ihren Primat voll ausspielen konnte und das Engagement nicht mit politischen Kosten verbunden war. Anders sieht es bei der Gruppe im BMV aus. Hier würden die integrierten Programme direkt in die Interessen starker gesellschaftlicher Gruppen ein-

greifen, die in den einzelnen Fachabteilungen ihre Fürsprecher haben. Die fehlende Autonomie der Leitung diesen Gruppen gegenüber erklärt hier die Zurückhaltung bei der Durchsetzung der Gruppenergebnisse gegenüber den Fachabteilungen. Hinzu kommt ein eher taktischer Grund für die mangelnde Leitungsunterstützung in solchen Fällen. Indem die Ressortleitung sich nur begrenzt für die Projektgruppe engagiert, kann sie sich, je nach Stärke des Widerstandes in der politischen und sozialen Umwelt, die Reaktion auf das Arbeitsergebnis offenhalten und sich notfalls auch davon distanzieren. So verwies der Minister im BMV im Vorwort eines Gruppenberichts, dessen Veröffentlichung längere Zeit überhaupt in Frage stand, darauf, daß die Ergebnisse ja nur von einer "unabhängigen" Gruppe erarbeitet worden seien - eine Distanzierungsmöglichkeit, die er nicht gehabt hätte, wäre das Programm in einer Fachabteilung entwickelt worden.

## 8. Organisation und Funktion der Basis

In diesem Kapitel werden strukturelle Merkmale der Basisorganisation behandelt. Dabei wurden jene Aspekte zur Untersuchung und Darstellung herausgegriffen, die in Zusammenhang mit Umfang und Art der Programm-entwicklungstätigkeit stehen. Die übergeordnete Frage ist, wieweit die strukturellen Merkmale der Basis die Erfüllung der kritischen Anforderungen aktiver Programm-entwicklung behindern oder begünstigen. Es war also von vornherein nicht beabsichtigt, die Strukturmerkmale der Basis deskriptiv und analytisch vollständig zu erfassen. Im Folgenden befassen wir uns zunächst mit der Größe der Referate und einigen Fragen der fachlichen Qualifikation. Im Hinblick auf die arbeitsteilige Kooperation auf Referatsebene analysierten wir Ausmaß und Bedingungen der festen Aufgabenzuweisung, den Grad der fachlichen Spezialisierung und die qualitative Differenzierung zwischen den Funktionsgruppen (Referent-Hilfsreferent-Sachbearbeiter). Weiter fragten wir nach der Häufigkeit der Teamarbeit und den Auswirkungen der Abwesenheit. Die Rollen von Referent, Hilfsreferent und Sachbearbeiter wurden selektiv auf wenige kritische Aspekte hin analysiert. Abschließend wird die Frage möglicher Reformkonzepte behandelt, wobei zusätzlich zu den Antworten auf entsprechende Fragen in der allgemeinen Erhebung die Untersuchung der "Gruppen"-Konstruktion in der Abt. St herangezogen wird.

### 8.1 Größe der Referate

Die folgende Zusammenstellung gibt einen Eindruck von der Referatsgröße. Die Zahl der Referate (72) stimmt nicht mit der Zahl der befragten Referenten überein, u.a. weil die Abt. St in der Tabelle nicht berücksichtigt wurde. In der Tabelle wird die doppelte Unterstellung von Hilfsreferenten und Sachbearbeitern vernachlässigt; "halbe" Mitarbeiter wurden hier voll gezählt.

Zahl der Mitarbeiter in den Referaten  
(ohne Schreibkräfte usw.)

Zahl der Mitarbeiter	<u>Referate mit</u>		...Hilfsreferenten	...Sachbearbeitern
	...Mitgliedern insgesamt			
	absolut	%	%	%
0			17	5
1	1	1	53	49
2	9	12	21	26
3	24	33	4	10
4	14	20	5	4
5	13	18		3
6	4	6		3
7	2	3		
8	2	3		
9	2	3		
10	1	1		
	72	100%	100% N=72	100% N=72

Die Tabelle zeigt deutlich die durchschnittlich geringe Größe der Referate. Es haben 17% der Referenten keinen Hilfsreferenten, weitere 53% nur einen; mehr als zwei Hilfsreferenten sind die Ausnahme. Das Bild bei den Sachbearbeitern ist ähnlich. Die wenigen Fälle mit 5 und 6 Sachbearbeitern finden sich vor allem in den Förderungsbereichen. Zählt man alle Mitarbeiter des höheren und gehobenen Dienstes zusammen, dann haben 83% aller Referate zwei bis fünf Mitglieder. Die Verteilung in den untersuchten Häusern ist mit Ausnahme des BMV, wo die Referate überdurchschnittlich stark besetzt sind, vergleichbar.

Die in der Tabelle vernachlässigte doppelte Unterstellung ist entweder auf die unzureichende Personalausstattung des Ressorts zurückzuführen oder Aufgaben werden wahrgenommen, die zwei Referate gleichzeitig betreffen (z.B. im Tarifbereich der Abt. D). Problematisch dürfte es sein, wenn die doppelte Unterstellung lediglich auf Personalmangel zurückzuführen ist oder man dem Referenten aus bloßen Prestigegründen wenigstens einen halben Mitarbeiter zubilligt. Dagegen könnte die doppelte Unterstellung bei verwandten Gebieten eine mögliche Strategie sein, übergreifende Probleme besser zu erkennen. Die bis zur Drittelung vorkommende Aufteilung der Sachbearbeiter könnte als Argument für eine stärkere Zentralisierung verwaltungsmäßiger Routinesachen dienen.

Obwohl in einigen Aufgabengebieten die bessere Personalausstattung eindeutig auf die Aufgabenstruktur zurückzuführen ist (z.B. mehr Sachbearbeiter bei Bearbeitung von Förderungsanträgen), läßt sich keine allgemeine Regel zur Erklärung der Größenunterschiede erkennen. Die Tendenz zum kleinen Referat wird u.a. durch ein in der Abt. L angeführtes Argument erklärt; dort ließ es, man bekäme nicht genügend fachlich spezialisiertes Personal, wenn man keinen Referentenposten versprechen könne. Möglicherweise wird der Trend zum Kleinreferat

verstärkt, wenn Fachkräfte mit spezieller beruflicher Erfahrung extern rekrutiert werden müssen.

## 8.2

### Ausbildung

Da keine detaillierte Analyse der Ausbildungsvoraussetzungen beabsichtigt war, wird hier lediglich auf den Anteil der Juristen in den untersuchten Abteilungen eingegangen.

Die Abteilungen lassen sich in mehrere Gruppen gliedern. Einmal gibt es Abteilungen, die aufgrund der Aufgabenstruktur nur für Juristen in Frage kommen; ein Beispiel ist Abt. D. Das heißt nicht, daß nicht gelegentlich auch hier Hilfsreferenten (wohl kaum Referenten) mit anderer Qualifikation denkbar wären. So ist der einmal geäußerte Wunsch nach einem Volkswirt in Abt. D aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Arbeit dort verständlich.

In anderen Abteilungen verlangt die Aufgabenstruktur zwar unterschiedliche, aber jeweils ganz bestimmte Qualifikationen, z.B. Juristen, Lebensmittelchemiker und Veterinärmediziner wie in der Abt. L. Die Abt. St mit der Trennung von Rechtsbereich und technischem Bereich ist ein weiteres Beispiel. Auch die UA I im BMV, die fast ausschließlich aus Nichtjuristen besteht, gehört in diese Gruppe.

Eine dritte Gruppe bilden jene Abteilungen, in denen von der Aufgabe her fast durchweg eine unterschiedliche Besetzung prinzipiell denkbar ist. Ein Beispiel ist Abt. J. Zwar ist klar, daß auch hier bestimmte Referate nur mit Juristen besetzt werden können (z.B. Jugendhilferecht); aber gerade für Abt. J sind auch andere Qualifikationen denkbar und der hohe Anteil an Juristen wird dort beklagt. Es mag sein, daß hier das Fehlen einer eindeutigen Qualifikationsalternative die Tendenz

zur Besetzung mit Juristen stützt. Anders liegt der auch in diese Gruppe gehörende Fall der Planungsabteilung im BMA. Die Stellen wären hier zum Teil durchaus mit Juristen zu besetzen; daß fast ausschließlich Volkswirte mit Referentenposten betraut sind (abgesehen von den Statistikern), kann als Indiz für einen Wandel in der Qualifikationsbeurteilung gelten. In der Sicht der hier herrschenden Perspektive werden die Juristen vor allem als Techniker der Gesetzesformulierung betrachtet.

### 8.3 Arbeitsteilung im Referat

#### 8.3.1 Aufgabenzuweisung

Nach dem Prinzip der festen Zuständigkeitsverteilung sind dem Referat im GVP bestimmte Aufgaben zugewiesen. Offen bleibt, in welchem Ausmaß das Prinzip fester Aufgabenzuweisung für die einzelnen Mitarbeiter des Referats gilt. Unsere Frage lautete daher, ob die anfallenden Aufgaben einer Person fest zugewiesen sind oder eher ad hoc verteilt werden. Das Grundmuster ist in fast allen von uns untersuchten Referaten dasselbe. Ein Referent: "Es gibt eine Grundstruktur der Aufgabenverteilung, nach der den einzelnen Mitarbeitern die anfallenden Aufgaben zugewiesen werden". Feste Aufgabenverteilung ist die Regel, Ausnahmen sind aber möglich.

Die feste Zuweisung bestimmter Aufgaben gilt in erster Linie für Hilfsreferenten und Sachbearbeiter. Die Referenten nehmen für sich in Anspruch, für das ganze Referat zuständig zu sein. Die Frage, ob auch sie mit ad hoc-Aufgaben betraut sind, kann nur aus der Sicht der nächst höheren Ebene beantwortet werden.

Es gibt verschiedene Abweichungen vom Grundmuster fester Aufgabenverteilung. Ausnahmen vom Prinzip selbst

bieten tendenziell jene Referate, die in ihrer Abteilung eine Art Querschnittsfunktion ausüben, d.h. in den von uns untersuchten Abteilungen Rechtsreferate und Grundsatzreferate. Obwohl auch hier in begrenztem Umfang die ständige Zuweisung angestrebt wird, kann sie nicht zum allgemeinen Prinzip erhoben werden, denn das hieße intern die ganzen Abteilungszuständigkeiten abzubilden und einzelnen Personen fest zuzuordnen. Bei Grundsatzreferaten kommt manchmal hinzu, daß der Referent AL- oder UAL-Stellvertreter ist und seine Aufgaben oft von anderen wahrgenommen werden müssen. Gelegentlich haben Grundsatzreferate auch eine Residualfunktion für Aufgaben, die in der Abteilung nicht eindeutig zuzuordnen sind und die ad hoc zugewiesen werden. Im übrigen muß vom Grundmuster fester Aufgabenzuweisung allgemein immer dann abgewichen werden, wenn neue oder kurzfristig zusätzliche Aufgaben erledigt werden müssen, das Personal wechselt oder organisatorische Änderungen erfolgen.

Programmentwicklungstätigkeiten mit übergreifender Problemverarbeitung erfordern generell die Kooperation mehrerer Basiseinheiten. Die Zuweisung derartiger Aufgaben wird von der ML-Ebene oder der Leitung gesteuert. Die durch routinisierte Aufgabenzuweisung bedingte Inelastizität in den Referaten zwingt damit nicht zur Inelastizität in den übergeordneten Einheiten. Einmal steht es der Leitung sowieso frei, Aufgaben, für die eine eindeutige Zuständigkeit nicht besteht, nach ihrem Belieben bestimmten Mitarbeitern bzw. Referaten zu übertragen. Sie hat aber auch die Möglichkeit - und nach unseren Informationen wird davon auch Gebrauch gemacht - Aufgaben entgegen der eigentlichen Zuständigkeit zu verteilen. Beides mag dazu beitragen, daß "ein Teil der Beamten 16 Stunden am Tag arbeitet und der Rest spazierengeht". Einmal können Organisations- und Personalentscheidungen nur mit einem "time lag" den veränderten Arbeitsbelastungen durch Zuweisung neuer Aufgaben folgen. Zum anderen werden von Leitung und

ML zur Erledigung von Sonderaufgaben und insbesondere auch zur Ausarbeitung bestimmter Programme selektiv jene Mitarbeiter herangezogen, deren Loyalität man sich in besonderem Maße sicher und von deren fachlicher Qualität man besonders überzeugt ist. Die (partei-)politische Orientierung einerseits und die fachliche Beurteilung andererseits motivieren damit gelegentlich die Durchbrechung der festen Aufgabenzuweisung.

Das Muster überwiegend dauerhafter Aufgabenzuweisung hängt wenigstens teilweise mit dem Vorherrschen reaktiver Programmentwicklung zusammen. Gerade für diese Aufgaben dürfte die relative Inelastizität der strikten Arbeitsteilung eher vorteilhaft sein, da sie von Koordinationsproblemen und Zuständigkeitsquerelen entlastet und Zeit spart. Beim gegenwärtigen Zuschnitt der Referate wäre es problematisch, die feste Aufgabenzuweisung zugunsten flexibler Arbeitsteilung zurückzudrängen: man würde die Vorteile für reaktive Programmentwicklung gefährden, ohne gleichzeitig den Gewinn größerer Elastizität verbuchen zu können, der nur über die Bildung von größeren Einheiten zu erzielen ist.

### 8.3.2 Fachliche Spezialisierung

Mit zunehmender fachlicher Spezialisierung im Referat verringert sich tendenziell die Elastizität der Referatsarbeit. Im Extremfall könnten einzelne Sachgebiete nur noch von ganz bestimmten Mitarbeitern bearbeitet werden, flexible Arbeitsverteilung und interner Belastungsausgleich wären stark behindert. Wir fragten deshalb nach dem Ausmaß fachlicher Spezialisierung zwischen Referent, Hilfsreferent und Sachbearbeiter. Die Frage ist allerdings nicht immer in dem von uns gemeinten Sinne beantwortet worden. Unter "fachlicher Spezialisierung" wurde manchmal eine qualitative Differenz

renzierung, also die unterschiedliche "Wertigkeit" von Tätigkeiten verstanden. Dennoch ergibt sich aus den Antworten ein relativ genaues Bild.

Schon aus dem eindeutigen Vorherrschen der dauerhaften Aufgabenzuweisung kann eine Tendenz zur fachlichen Spezialisierung abgeleitet werden. Wie jedoch die dauerhafte Zuweisung weniger für den Referenten gilt, so hat er sich auch nur in seltenen Fällen auf ein bestimmtes Teilgebiet der Referatsarbeit spezialisiert, unbeschadet gewisser Interessenschwerpunkte, die er haben mag. Diese Tatsache hängt u.a. mit der Kleinheit der meisten Referate zusammen, entspricht aber auch dem Selbstverständnis des Referenten, der für das gesamte Aufgabengebiet des Referats zuständig ist.

Für Hilfsreferenten und Sachbearbeiter wird die fachliche Spezialisierung im Durchschnitt bejaht. Genau genommen kann es eine fachliche Spezialisierung allerdings nur auf gleichem qualitativem Anforderungsniveau geben, also z.B. zwischen mehreren Hilfsreferenten; von einer fachlichen Spezialisierung zwischen Hilfsreferent und Sachbearbeiter läßt sich nur in dem Maße sprechen, in dem sich ihre Qualifikationen bzw. die faktisch ausgeübten Tätigkeiten annähern.

Eine Anzahl von Kommentaren zur Spezialisierungsfrage ergaben Hinweise auf eine Tendenz für Juristen, die die bisherigen Generalisten des höheren Dienstes waren, sich zunehmend zu spezialisieren, während gleichzeitig neue generalistisch angelegte Qualifikationen entstehen. So sind im BMV die Mitarbeiter der Planungsabteilung vor allem auf Planungsprobleme spezialisiert. Sie können in ihrer Abteilung aufgrund dieser Qualifikation auch auf mehreren Gebieten eingesetzt werden. Das führt zu einer Verstärkung der abteilungsinternen Elastizität. Ähnliches gilt auch für die Spezialisierung auf Methodenprobleme in der Planungsabteilung des BMA. Schwer abzuschätzen ist allerdings, ob dem Planungs-

fachmann ganz allgemein eine neue Generalistenfunktion zuwachsen wird.

Bei zunehmender fachlicher Spezialisierung wird tendenziell der Wechsel zwischen Ressorts oder auch Abteilungen immer schwieriger. Eine durch Spezialisierung bedingte Immobilität wurde z.B. für die Abt. D behauptet. Tatsächlich scheint es die Ausnahme zu sein, daß die fachliche Spezialisierung soweit getrieben wird, daß am Ende nur noch eine Person etwas von der Materie versteht. Generell wird Wert darauf gelegt, daß die Mitarbeiter bis zu einem gewissen Grade austauschbar sind, damit die Arbeit bei Abwesenheit eines Mitarbeiters nicht aus Mangel an Fachwissen liegenbleibt. Das schlägt sich auch in den Antworten auf die Frage nieder, ob bei zeitweiser Abwesenheit (Urlaub, Krankheit) eines Mitarbeiters die anderen Mitarbeiter in der Lage seien, die zusätzlich anfallende Arbeit mitzuerledigen. Aus den Antworten ergibt sich nicht unerwartet, daß bei steigender Spezialisierung eher etwas liegenbleibt. Insgesamt gesehen scheint die Elastizität jedoch relativ hoch zu sein: die Arbeit verzögert sich, aber es gelingt zumeist, immerhin die "wichtigen" Angelegenheiten eines Abwesenden mitzuerledigen. Zum Teil erklärt sich das auch aus der Bereitschaft, Überstunden zu machen oder die Arbeitsintensität zeitweilig zu erhöhen, die zumindest beim höheren Dienst recht groß ist.

### 8.3.3 Qualitative Differenzierung

Die Frage nach der qualitativen Differenzierung zwischen den Mitarbeitern im Referat berührt eine weitere Dimension der arbeitsteiligen Kooperation. Die Befragten antworteten häufig mit dem spontanen Hinweis auf den durch die unterschiedliche Ausbildung begründeten Qualitätsunterschied zwischen Hilfsreferent und Sachbearbeiter. Das gilt für die juristischen Bereiche

in besonderem Maße. Verstärkt wird die Tendenz zur qualitativen Differenzierung dann, wenn in den Referaten ein deutlicher Schnitt zwischen Programmentwicklungstätigkeiten und "reiner" Verwaltungsarbeit möglich ist, wie z.B. in Förderungs- und in Forschungsreferaten. Hier obliegt den Sachbearbeitern vor allem die Bearbeitung von Einzelanträgen, den Mitarbeitern des höheren Dienstes die Formulierung von Förderungsrichtlinien und Forschungskonzeptionen.

Häufig wurde behauptet, daß der Sachbearbeiter typischerweise vorbereitend tätig ist, also Material sammelt, Statistiken kompiliert und damit allgemein eine Zuträgerfunktion ausübt. Dieses Bild darf nicht zu sehr verallgemeinert werden. Generell scheint die Rolle des Sachbearbeiters von allen Positionen im Referat am variabelsten gestaltet zu sein: seine Tätigkeit reicht vom Fotokopieren und Herumtragen von Akten bis zur konkreten Gesetzesformulierung. Die oft langjährige Zugehörigkeit des Sachbearbeiters zum Referat kann ihm die Ansammlung eines Erfahrungswissens erlauben, das in nicht wenigen Fällen ein gewisses Äquivalent für die höhere Ausbildung insbesondere eines jüngeren Hilfsreferenten darstellt. Das gilt nicht nur für die technischen Bereiche, sondern teilweise sogar für die juristischen Aufgaben. Von daher wird verständlich, daß sich nach den Aussagen der Befragten die Tätigkeiten von Hilfsreferenten und Sachbearbeitern in vielen Bereichen teilweise überschneiden. Grenzfälle sind Referate, in denen wenig an jenen Aufgaben anfällt, für deren Erledigung der Sachbearbeiter eigentlich vorgesehen ist. Hier wird er entweder faktisch mit Dingen beschäftigt, die zu den Tätigkeitsmerkmalen des mittleren Dienstes gehören, oder er eignet sich die nötigen Kenntnisse an, um dann wie ein Mitarbeiter des höheren Dienstes vollwertig an der Programmentwicklung mitzuarbeiten.

Die qualitative Differenzierung zwischen Referent und Hilfsreferent ist schwerer auszumachen. Vielfach wurde der Unterschied mit dem Hinweis auf die vergleichbare akademische Ausbildung geleugnet. Die Unterschiede sind auf jeden Fall nuancierter und weniger an der konkreten Sacharbeit ablesbar. In den durchschnittlichen Kleinreferaten übernimmt der Referent die "delikatere", politischen Aufgaben. Vor allem neigen Referenten dazu, sich die Außenkontakte vorzubehalten. In den größeren Referaten gibt es zusätzliche Unterschiede. Hier kann der Referent allenfalls bestimmte Grundsatzfragen allein bearbeiten. Sein Schwergewicht liegt im Bereich der Leitungsfunktion, also in der Koordination, der Richtunggebung, dem Ausgleich usw. Die qualitative Differenzierung ist hier identisch mit der Trennung von Leitungsfunktion und Sacharbeit.

#### 8.3.4 Teamarbeit im Referat

Als Indikator einer flexiblen Arbeitsorganisation kann auch die teamartige Kooperation gelten. Den Antworten der Befragten zufolge ist Teamarbeit im Referat zwar nicht gerade ein seltener Ausnahmefall, aber keineswegs die Regel; Einzelarbeit herrscht vor. Das folgt keineswegs zwangsläufig aus dem Prinzip der festen Aufgabenzuweisung, obwohl ein Bestehen auf rigider Zuständigkeitsabgrenzung tendenziell sicher zur Vermeidung von Teamarbeit führt. Auch extreme fachliche Spezialisierung kann Teamarbeit behindern, ist aber nach unseren Eindrücken nicht ausgeprägt genug, um ein wesentlicher Hinderungsgrund zu sein. Eine gegenläufige Wirkung dürfte die Interdependenz der Aufgaben haben.

Der Durchschnitt der Antworten läßt erkennen, daß es vor allem vom Führungsstil des Referenten abhängt, ob Teamarbeit im Referat gepflegt wird oder nicht. Ein Referent: "das habe ich abgeschafft". Argumente, die ein Referent für die Teamarbeit ins Feld führte, ver-

wandte ein anderer, um sich dagegen auszusprechen. So dienen die Kleinheit der Referate und die Zeitknappheit Gegnern wie Fürsprechern der Teamarbeit zur Begründung. Der Führungsstil des einzelnen Referenten scheint zum Teil durch das "Abteilungsklima" bestimmt zu sein. Anders läßt sich kaum erklären, daß innerhalb der Abteilungen relativ homogen geantwortet wurde (z.B. eindeutige Verneinung von Teamarbeit in Abt. D, Bejahung im BMA; Ablehnung im Abt. St, Bejahung in Abt. J), ohne daß die Unterschiede allein auf die Aufgabenstellung zurückführbar wären.

#### 8.4 Besondere Aspekte der Mitarbeiterrollen im Referat

##### 8.4.1 Zur Funktion des Referenten

Hinsichtlich der Funktion des Referenten interessierte hier in erster Linie die Frage, ob das zeitliche Schwergewicht seiner Tätigkeiten eher bei den Leitungsfunktionen oder in der konkreten Sacharbeit liegt. Diese in der Frage vorgegebene Gegenüberstellung wurde von den Befragten nicht immer im gleichen Sinn verstanden. Als Leitungsfunktionen wurden einmal die Aufgaben des Steuerns, Weisungsgebens und der Konfliktregelung verstanden; man kann dies als Leitungsfunktionen im engeren Sinne bezeichnen. Als Leitungsfunktion wurde aber auch die Ausarbeitung der Grundkonzeption verstanden; wenn ein Referent mit einem oder zwei Mitarbeitern sein Schwergewicht in der Leitungsfunktion liegen sah, dann konnte er nur diesen Begriff von Leitung meinen.

Wie erwartet besteht ein entscheidender Zusammenhang zwischen der Größe der Referate und der Befassung des Referenten mit Leitungsfunktionen; hierauf wurde auch in den größeren Referaten regelmäßig hingewiesen. Dabei wurde öfter der notwendige Zusammenhang beider

Funktionen betont: Leitung im Sinne der fachlichen Steuerung ist dann erschwert, wenn man nicht in gewissem Ausmaß an der Sacharbeit der Formulierung der Programme teilhat. Umgekehrt kann die Leitungsfunktion i.e.S. durch eine zu starke Befassung mit Sacharbeit gefährdet werden, was zu Koordinationsproblemen u.ä. führen kann. Diese Problematik des Referenten in größeren Referaten grenzt an die Probleme des UAL. Bei gegebener Referatsgröße kommen andere Faktoren hinzu, die das Ausmaß nötiger Leitungstätigkeit bzw. möglicher Sacharbeit bestimmen. Sachliche Interdependenz erleichtert die Mitarbeit des Referenten an der Programmentwicklung, Zersplitterung in viele Teilgebiete und fachliche Spezialisierung wird sie erschweren.

Eine über die sachlichen Notwendigkeiten hinausgehende Neigung der Referenten, sich auf Leitungsfunktionen i.e.S. zu beschränken, also im Referat quasi UAL-Funktionen auszuüben, wurde nicht festgestellt. Das heißt natürlich nicht, daß Referenten nicht zum UAL aufsteigen wollen, sondern verweist lediglich auf die Vorstellung einer klaren Trennung von UAL- und Referentenrolle.

#### 8.4.2 Probleme der Hilfsreferentenposition

Als besonders problematischer Aspekt der Rolle des Hilfsreferenten wurde in der Befragung der Grad seiner Selbständigkeit angesprochen. Dieser Problematik kommt insbesondere im Hinblick auf eine Reform der Basisorganisation besondere Bedeutung zu. Die besondere Aktualität der Hilfsreferentenproblematik belegen die von mehreren Hilfsreferentengruppen vorgelegten Reformpapiere (so im BMRF, BMJFG, BMJ, BIZ).

Generell prägt eine gewisse Unbestimmtheit die Stellung der Hilfsreferenten. Im Gegensatz zum Sachbearbeiter, der oft durch die besondere Art seiner Tätig-

keit im eigenen Aufgabenbereich relativ selbständig arbeiten kann, ist der Hilfsreferent in der Gestaltung seiner Rolle im wesentlichen vom Referenten abhängig. Während die Unterstellung unter den Referenten dem Sachbearbeiter selbstverständlich sein muß, gilt sie dem Hilfsreferenten oft als Ärgernis. Die formelle Regelung, die den Hilfsreferenten in der hierarchischen Ordnung auf eine Stufe mit dem Sachbearbeiter stellt, vernachlässigt seinen höheren Ausbildungsstand und honoriert ihn lediglich durch Gehalt und Titel. Dies wird jedoch von den Betroffenen kaum als ausreichendes Äquivalent empfunden.

Der Hilfsreferent nimmt seine Position im allgemeinen als Durchgangsstation wahr. Es ist allgemein ein Problem von Positionen, die überwiegend als Durchgangsstationen empfunden werden, daß sich Fremd- und Eigenerwartungen leicht widersprechen. Die eigenen Erwartungen orientieren sich an der zukünftigen, höheren Position und kollidieren so mit den Erwartungen der Vorgesetzten, die vom derzeitigen Unterordnungsverhältnis ausgehen. Dieser Konflikt verschärft sich in dem Maße, in dem der erwartete Aufstieg fast schon als Norm interpretiert wird.

Analysiert man die Antworten der Hilfsreferenten zu der allgemeinen Frage nach den besonderen Problemen ihrer Position, dann steht erwartungsgemäß das Problem der Selbständigkeit an erster Stelle der Klagen. Das äußert sich aber kaum in Klagen über das Zeichnungsrecht. Einheitlich ist allen Hilfsreferenten ab A 15 das Zeichnungsrecht übertragen; häufig haben es aber auch ORR und RR, gelegentlich sogar Sachbearbeiter. In der Praxis zeichnen die meisten Hilfsreferenten gelegentlich kleinere Sachen im Namen des Referats. Die Zeichnungsbefugnis wird von den Hilfsreferenten in dem Umfang wahrgenommen, wie es das einheitliche Verantwortungsprinzip zuläßt; im übrigen erkennt man, daß ein isolierter Kampf ums Zeichnungsrecht keine Lösung des grundsätzlichen Problems ist.

Die mangelnde Selbständigkeit äußert sich für die Hilfsreferenten vor allem darin, daß man kein eigenes Gebiet zur verantwortlichen Bearbeitung hat. Wenn das ansatzweise einmal der Fall ist, dann handelt es sich um weniger wichtige Gebiete: "An große Sachen kommt man nicht ran". Mangelnde Selbständigkeit äußert sich auch darin, daß man Lösungen formulieren kann, sich aber keine Aufgaben suchen darf. Damit zusammenhängend werden Klagen über die Beschränkung der eigenen Initiative geführt. Die Profilierungschancen sind zusätzlich dadurch beeinträchtigt, daß der Autor eines Referatsentwurfs nicht immer erkennbar ist. Gibt der Referent ein Produkt des Hilfsreferenten als Produkt des Referats aus, dann schreibt man es am Ende eher ihm selber zu.

Eine andere öfter erwähnte Quelle von Mißhelligkeiten ist das unregelmäßige Verhältnis zu den Sachbearbeitern. Formal diesen gegenüber nicht weisungsbefugt, üben die Hilfsreferenten im allgemeinen doch eine qualitativ höherwertige Arbeit aus. Da die Hilfsreferenten andererseits meistens jünger und den Sachbearbeitern an Erfahrungen oft unterlegen sind, müssen sie viel Taktgefühl aufbringen, um keine Konflikte aufkommen zu lassen. Sachbearbeiter sollen - das wurde mehrfach erwähnt - in dieser Beziehung sehr empfindlich sein.

Die Größe des Referats beeinflußt nach unseren Feststellungen den Grad der Selbständigkeit des Hilfsreferenten nicht in einer bestimmten Weise. Eine größere Mitarbeiterzahl kann zwar tendenziell eher die Chance zur Bearbeitung eigener Sachgebiete durch Hilfsreferenten eröffnen, macht aber andererseits die Ausübung von Leitungsfunktionen durch den Referenten notwendig, was eine stärkere Bindung an explizite Weisungen bedeuten kann.

Das Problem der Selbständigkeit der Hilfsreferenten läßt sich in der hier gebotenen Kürze nicht näher auffächern. Klar ist, daß "Selbständigkeit" etwas Relatives ist und entsprechend subjektiv verschieden eingeschätzt wird. Diese Einschätzung differiert gelegentlich zwischen Referenten und Hilfsreferenten. Dabei beurteilen die Referenten den Hilfsreferenten überwiegend als selbständiger als er sich selbst; vielleicht unterschätzen die Hilfsreferenten ihre Selbständigkeit, weil sie zum zentralen Problem ihrer Position geworden ist. Es kam allerdings auch vor, daß der Referent dem Hilfsreferenten jede Selbständigkeit absprach, dieser sie aber "uneingeschränkt" für sich behauptete. Zusammenfassend läßt sich die Frage der Selbständigkeit des Hilfsreferenten auf die scheinbar paradoxe Formel bringen "Selbständig im Rahmen der Weisungen" (so ein Referent). Ein Hilfsreferent beschreibt das Prinzip näher: er sei selbständig in der Wahl des Ansatzes einer Problemlösung, nicht dagegen in der Wahl der Aufgabe, für die er die Problemlösung entwerfen soll. Wenn diese Beschreibung zutrifft, dann wird verständlich, daß von den Referenten die Arbeit der Hilfsreferenten eher als selbständig bezeichnet wird.

#### 8.4.3 Die Rolle der Sachbearbeiter

Der Anlage der Untersuchung entsprechend haben wir Aussagen über Sachbearbeiter fast nur von Referenten und Hilfsreferenten und nicht von ihnen selbst.

Die Rolle des Sachbearbeiters ist zunehmend auf Spezialisierung angelegt. Der in der allgemeinen Verwaltung ausgebildete Sachbearbeiter muß seine erworbene Generalistenqualifikation im Sinne fachlicher Spezialisierung einschränken. Der Sachbearbeiter kann seinen Beitrag insbesondere zur Programmentwicklung auch besser leisten, wenn er sich stärker spezialisiert. In

Extremfällen kann ein Sachbearbeiter dadurch zu dem Fachmann auf einem kleinen abgrenzbaren Gebiet werden und dort bis zur Novellierung von Gesetzen alle Aufgaben wahrnehmen (z.B. im Gebiet "Kleingartenrecht" in Abt. St).

Eine unserer aus dem Funktionswandel der Ministerialverwaltung ursprünglich abgeleiteten Arbeitshypothesen ging dahin, daß die typische Sachbearbeiterfunktion immer weniger gebraucht wird, die von Sachbearbeitern wahrgenommenen Aufgaben deshalb sinnvoller auf Kräfte des mittleren Dienstes einerseits und Hilfsreferenten andererseits aufgeteilt würden. Wir fragten in den Referaten daher, ob der Sachbearbeiter auch heute noch als notwendig für die Ministerialarbeit angesehen werde. Die Antworten widerlegen unsere Vermutung. Nur in gewissen Ausnahmefällen scheinen Sachbearbeiter entbehrlich zu sein, so z.B. für reine Rechtsreferate, wo die Gesetzesformulierung eine juristische Ausbildung erfordert. Auch gibt es gelegentlich Arbeitsgebiete, wo keine "typischen" Sachbearbeitertätigkeiten anfallen; dann verschwimmen tatsächlich die Grenzen zwischen Hilfsreferenten- und Sachbearbeitertätigkeit. Nach überwiegendem Urteil ist der Sachbearbeiter jedoch im Regelfall eine unentbehrliche Stütze des Referats. Einige Referenten wollten sogar eher den Hilfsreferenten als den Sachbearbeiter entbehren, wobei allerdings die sympathisierend-abwertende Beschreibung des Sachbearbeiters als "eisernes Hinterteil des Referates" (so ein Referent) ihm eine eher untergeordnete Rolle zuweist. In den meisten Referaten müssen nach wie vor Hilfsfunktionen erfüllt werden, für die ein Beamter des höheren Dienstes überbezahlt, die einfache Hilfskraft aber nicht qualifiziert wäre. Das häufigste Argument für die Notwendigkeit des Sachbearbeiters ist jedoch, daß er aufgrund oft langjähriger Zugehörigkeit die Kontinuität der Referatsarbeit sichert. Daraus erwächst ihm ein Erfahrungswissen, über das andere nicht verfügen, was dann

allerdings dazu führen kann, daß sich seine Tätigkeiten in der qualitativen Anforderung mit denen von Hilfsreferenten überschneiden.

#### 8.5

#### Beurteilung von Reformkonzepten

Dieser Abschnitt enthält eine Zusammenfassung der Urteile der Befragten zu zwei möglichen Reformvorstellungen. Es handelt sich einmal um die Konzeption des Großreferats mit einem Referenten und einer größeren Zahl von Hilfsreferenten - ein Modell, das innerhalb des derzeitigen Referatsprinzips bliebe. Das zweite ist das Gruppenmodell, das letztlich auf eine Aufhebung der geltenden einheitlichen Verantwortungsregelung hinausliefe. Zusammengefaßt ergibt sich, daß beide Reformmodelle von der überwiegenden Mehrheit der Befragten abgelehnt werden. Genaue Zahlen sind deshalb schlecht anzugeben, weil sich einige Befragte ambivalent äußerten und mit vielem Wenn und Aber argumentierten. Grob geschätzt dürfte die Zahl der Befürworter solcher Reformüberlegungen bei ca. 25% liegen.

Will man diejenigen beschreiben, die eher Vorteile in neuen Konzeptionen erblicken, so gewinnt man zwar kein ganz einheitliches Bild, aber doch einige Trends. Sehr klar wurde, daß die Befürworter nicht unter den Juristen zu finden sind. Je mehr Juristen in einer Abteilung waren, desto eindeutiger fiel die Ablehnung aus. Dagegen neigen jüngere Hilfsreferenten tendenziell eher zu neuen Kooperationsformen.

Im Folgenden sollen die Argumente für oder gegen die beiden Reformkonzepte wiedergegeben werden.

### 8.5.1 Reformkonzept I: "Großreferat"

Das am häufigsten genannte Argument gegen Großreferate ist die Unübersichtlichkeit. Der Referent sei nicht mehr in der Lage, noch alle Teilgebiete zu überblicken. Die Aufgabengebiete würden notwendigerweise stärker divergieren. Da sich die Hilfsreferenten dann stärker spezialisieren würden, könne der Referent nicht mit der gebotenen sachlichen Intensität und "wissenschaftlichen Akribie" mitarbeiten. Die Größe des Referats führe zugleich zu Koordinationsproblemen und Kommunikationsbarrieren. Im Grunde würde das Großreferat auch zu einer Verstärkung der Hierarchie führen, da der Referent in stärkerem Maße Leitungsfunktionen ausüben müsse und sich damit von den Hilfsreferenten noch stärker distanzieren würde. Erwähnt wurden auch Bedenken wegen der geringeren Aufstiegschancen der Hilfsreferenten.

Die positiven Argumente sind oft genau die Umkehrung der negativen. Erst ein Großreferat verschaffe dem Referenten den notwendigen Überblick über zusammenhängende Problembereiche. Die größere Zahl von Mitarbeitern würde den Referenten von der Kleinarbeit entlasten und ihn befähigen, Problemzusammenhänge besser zu erkennen. Die Koordinationsprobleme und Kommunikationsschwierigkeiten seien in einem großen Referat leichter zu lösen als im kleinen; für diese Aufgabe sei es gerade gut, wenn sich der Referent mehr den Leitungsfunktionen widme.

### 8.5.2 Reformkonzept II: "Gruppen"

Das Schwergewicht der Argumente gegen das Gruppenprinzip liegt bei der Problematik des strukturellen Aufbaus und im Zweifel an den Chancen, daß die Kooperationsformen wirklich funktionieren würden. Deutlich wurde, daß man sich im allgemeinen vom Prinzip der

einheitlichen Verantwortlichkeitsregelung nicht trennen möchte. Einer müsse die Verantwortung haben (zu der er dann auch gezogen werden könne), einer müsse entscheiden können, einer müsse koordinieren, einer müsse die Debatte beenden und Streit schlichten können. Eine nicht auf Dauer angelegte Aufgabenzuweisung führe außerdem unweigerlich zu Kompetenzstreitigkeiten. Jeder versuche, für sich die Rosinen aus dem Kuchen zu picken. Das Gruppenprodukt bliebe anonym und die Erfolgszurechnung sei erschwert. Problematisch sei auch die Stellung der Hilfsreferenten und Sachbearbeiter.

Die Chancen der Verbesserung der Kooperationsformen werden gering eingeschätzt, "da müsste man lauter Engel haben" (so ein Referent). Überhaupt wird die Bereitschaft zur Zusammenarbeit unter gleichberechtigten Kollegen nur gering eingeschätzt, "das kann nicht wirklich funktionieren". Wenn man die Kooperation verbessern wolle, dann brauche man keine Gruppen zu bilden. Vielfach orientierten sich Argumente gegen das Gruppenprinzip an der Kenntnis der Persönlichkeiten, mit denen man selber zusammenarbeitet.

Inhaltliche Argumente für das Gruppenprinzip wurden kaum vorgebracht. Sie blieben vage Andeutungen wie "könnte man probieren". Offensichtlich haben die Befragten kaum eine deutliche Vorstellung davon, wie ein auf Dauer angelegtes Kooperationsmuster nach dem Gruppenprinzip in der Praxis funktionieren würde. Man argumentiert nicht mit möglichen Veränderungen, sondern preist die konkreten Vorzüge der jetzigen Praxis, ohne sie mit den möglichen Vorzügen der neuen Form zu vergleichen. Wir haben zu dieser Frage zwar keine intensive Diskussion mit den Befragten geführt, wobei manches Argument deutlicher, vergleichender, prononcierter geworden wäre; unser Eindruck, daß sich in den eher ablehnenden Stellungnahmen u.a. das Gefühl

einer gewissen Ratlosigkeit äußert, mag trotzdem dem objektiven Sachverhalt entsprechen.

## 8.6 Zur Gruppenstruktur im BMSt

Zum Reformmodell der "Gruppe" verfügen wir nicht nur über allgemeine Äußerungen der Befragten, sondern auch über die konkreten Erfahrungen, die mit diesem Modell in der Abt. St gemacht wurden. Die Gruppenangehörigen sind im BMSt allerdings nicht mit einem besonderen Fragebogen befragt worden; lediglich die Fragen zu Strukturproblemen der Basis wurden zielgerichtet erweitert. Eine detailliertere Analyse der Gruppenstruktur etwa im Hinblick auf gruppendynamische Probleme kann deshalb nicht geleistet werden.

Die Gruppe I A im Bereich "Recht des Städtebaus und der Städtebauförderung" besteht aus einem Gruppenleiter, zwei Mitgliedern, drei Mitarbeitern und drei Sachbearbeitern; befragt wurden der Gruppenleiter, beide Mitglieder und ein Mitarbeiter. Die Gruppe I B im technischen Bereich besteht aus dem Gruppenleiter, vier Mitgliedern und drei Sachbearbeitern. Befragt wurden der Gruppenleiter, drei Mitglieder und zwei Mitarbeiter. Die Mitglieder haben Referenten-, die Mitarbeiter Hilfsreferentenstatus.

### 8.6.1 Die Einrichtung der Gruppen

Es erwies sich als schwierig, den Initianten der Gruppeneinrichtung zu ermitteln, was die geringe Transparenz dieser Organisationsentscheidung zeigt. Dem von uns rekonstruierten Ablauf zufolge ging der Anstoß aller Wahrscheinlichkeit nach vom StS aus. Die Konzeption wurde vom AL Z ausgearbeitet. Für den neuen GVP wurden mehrfach Entwürfe vorgelegt, die in den AL-Besprechungen ausführlich diskutiert wurden.

Bei diesen Entwürfen stand allerdings nur noch das Wie, nicht das Ob der Gruppenkonzeption zur Diskussion. Die betroffenen Referenten und Hilfsreferenten sind lediglich am Ende darüber informiert worden, welcher Gruppe sie zugeteilt waren.

#### 8.6.2 Zum strukturellen Aufbau

##### 1) Die hierarchische Struktur.

"Der Staatssekretär hat gesagt, es soll nicht mehr Herren und Knechte geben, sondern nur noch Herren. Jetzt gibt es nur noch Knechte". Diese sicherlich übertriebene Reaktion eines Mitarbeiters kennzeichnet eine enttäuschte Erwartung. Ein Abbau der hierarchischen Struktur - eng verflochten mit der Idee des Gruppensystems - trat nicht ein. Das gilt auch für das Verhältnis von Mitgliedern und Mitarbeitern. Kennzeichnend dafür sind die Aussagen eines Mitglieds und eines Mitarbeiters. "Die Hierarchisierung ist fast noch schlimmer geworden. Jedes Mitglied kann den Nicht-Mitgliedern Arbeit zuweisen" (Mitglied). "Habe zwei Vorgesetzte, obwohl das von der Konzeption her unsinnig ist" (Mitarbeiter).

Übertrüge man das übliche Weisungsrecht auf die Gruppe, dann wären alle Mitglieder allen Mitarbeitern und Sachbearbeitern gegenüber weisungsberechtigt. Diese Tatsache hat offenbar zunächst zu einiger Unsicherheit geführt. Daß es praktisch nicht zu Konflikten kam, liegt vor allem daran, daß sich die alten Strukturen der Zuordnung bestimmter Sachbearbeiter und Hilfsreferenten zu bestimmten Referenten bald wieder eingespielt hatten. In der prinzipiellen Offenheit dieser Frage liegt jedoch ein potentieller Störfaktor, der nur durch gute persönliche Zusammenarbeit und nicht offiziell ausgewiesene Unterstellungsverhältnisse geregelt wird. Eine offizielle Regelung dieser Frage sähe sich auch ziemlich Schwierigkeiten gegenüber.

Formell kann die intern gefundene Regelung kaum bestätigt werden, weil das dem Gruppenprinzip zuwiderläuft. Das Unterstellungsverhältnis kann andererseits auch nicht nur für die Gruppen aufgehoben werden, weil das die Hilfsreferenten außerhalb der Gruppen benachteiligen und so zu unerwünschten Konflikten führen würde. Das Nebeneinander von Gruppen und Referaten läßt den Verzicht auf eine offizielle Regelung als notwendig erscheinen.

Weniger problematisch ist das Verhältnis der Gruppenleiter zu den restlichen Mitarbeitern. Faktisch spielt er auch der Gruppe gegenüber die Rolle eines UAL, die er den Referaten gegenüber "offiziell" einnimmt. Diese Rolle des Vorgesetzten in der Gruppe nicht zu übernehmen, liefe auf die Diskriminierung der ihm unterstellten Referate hinaus. Der ursprünglichen Konzeption nach war das allerdings anders gedacht. Der Gruppenleiter sollte seine "Funktion zu den Referaten sehr vernachlässigen zugunsten der Arbeit in der Gruppe" (StS). Daß dies praktisch nicht der Fall ist, dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß sich die Gruppenkonzeption noch nicht in dem gewünschten Masse durchgesetzt hat. Dies bestätigt ein Gruppenleiter: "Im Grunde ist die Bezeichnung Gruppe dafür nur eine Überschrift. Sie ist noch nicht mit Inhalt ausgefüllt und ich glaube, wenn ich statt dieser Gruppe Referate hätte, dann würde die Arbeit gar nicht anders laufen als jetzt, wo wir eine Gruppe haben".

## 2) Zuständigkeitsregelung und Aufgabenzuweisung.

Mit nur unwesentlichen Ausnahmen haben alle Mitglieder und Mitarbeiter ihre alten Aufgaben mit in die Gruppe genommen: "jeder macht seinen Stiefel weiter". Die im GVP für die Gruppe insgesamt ausgewiesenen Aufgaben wurden intern nochmal verteilt. Diese Verteilung ist - so ein Gruppenleiter - allen Mitgliedern bekannt und wird von ihnen auch genau respektiert. Durch die prinzipiell unveränderten Zuständigkeiten wird der

Prozeß der Rückbildung alter Referatsstrukturen erleichtert. Dieser Prozeß wird durch die früheren Kontaktpartner noch verstärkt. Wenn sich nach einer gewissen Zeit der Unsicherheit über die Zuständigkeit herausstellt, daß die früheren Kompetenzen geblieben sind, dann spielen sich die alten Kontaktmuster auch wieder ein.

Da auch für die Gruppen faktisch das Prinzip der festen Aufgabenzuweisung gilt, gleichen sie in dieser Hinsicht den üblichen Referaten. Dennoch scheint der Spielraum für eine flexible Arbeitsteilung etwas größer zu sein als in anderen Abteilungen. Diese Ansicht wird zumindest auf der ML-Ebene vertreten. Trotz der internen Arbeitsteilung gewinnt das Prinzip der Gruppenstruktur immerhin soviel Eigengewicht, daß es den Gruppenangehörigen schwerer wird, eine Aufgabe abzulehnen, weil man nicht zuständig ist. Umgekehrt ist die interne Regelung nicht in dem Maße fixiert, daß die Aufgaben, für die jemand normalerweise zuständig ist, nicht von einem anderen relativ problemlos übernommen werden könnten. Die Elastizität wird durch ein graduelles Nachlassen des Zuständigkeitsdenkens erhöht. Es gilt nicht mehr - so ein Gruppenleiter - "ein Herzogtum zu verteidigen".

### 8.6.3 Kooperation

Das überraschendste Ergebnis dürfte sein, daß auch die durch die Konzeption und die strukturellen Eigenheiten der Gruppen nahegelegten Änderungen im Kooperationsystem nicht eingetreten sind. Nach nahezu übereinstimmenden Aussagen der befragten Mitglieder und Mitarbeiter ist die Kooperation in den Gruppen nicht intensiviert worden. Als überzeugender Indikator mag die Frage nach der Teamarbeit dienen: sie wurde fast durchweg verneint. Die in einer Gruppe regelmäßig stattfindenden Gruppenbesprechungen unterschei-

den sich nicht von den Referentenbesprechungen anderer Häuser. Zwar meint ein Gruppenleiter, daß die Zusammenarbeit "kameradschaftlicher" geworden sei; aber diese Aussage kann höchstens auf eine Klimaverbesserung hindeuten. Nicht auszuschließen ist allerdings, daß die negativen Antworten durch enttäuschte Erwartungen verschärft wurden.

Die Begründungen, warum es nicht zur Teamarbeit kommt, sind denen in anderen Referaten ähnlich. Genannt wurden vor allem drei Ursachen: die fachliche Spezialisierung ist zu groß; die Zeitknappheit hindert die teamartige Kooperation; die Persönlichkeiten sind dafür nicht geeignet.

#### 8.6.4 Beurteilungen des Gruppenprinzips

Das Urteil über die Gruppenstruktur ist bei den befragten Mitgliedern und Mitarbeitern überwiegend negativ; lediglich ein Mitarbeiter äußerte sich positiv. Zwischen dem Rechtsbereich und dem technischen Bereich gibt es dabei tendenzielle Unterschiede: während man im ersteren schon das Prinzip ablehnt, wird die Konzeption im technischen Bereich von allen begrüßt; die unzulängliche Realisierung der Idee wird der besonderen Aufgabenstruktur, der Personalknappheit und persönlichen Eigenheiten angelastet.

Auch die den Gruppenleitern unterstellten Referate sind eher negativ zu den Gruppen eingestellt. Charakteristisch ist folgende Äußerung eines Referenten: "Man weiß nicht mehr, wer eigentlich zuständig ist in der Gruppe. Man schickt was in die Gruppe, die als Ganzes etwas anonym bleibt. Das führt von mir aus immer wieder zu kleinen Schwierigkeiten, weil man nicht recht weiß, wer zuständig ist. Ich fürchte, daß sich faktisch nichts geändert hat, alles nur unübersichtlicher geworden ist".

Das Urteil der ML-Ebene ist widersprüchlich. Einer der Gruppenleiter umging ein Urteil mit dem Hinweis, daß ein Unterschied zur Referatsstruktur eigentlich nicht bestünde. Die Antwort des AL läßt eher eine prinzipielle Kritik erkennen:

"Es muß jeder für einen bestimmten Komplex zuständig sein und sich verantwortlich fühlen. Sonst besteht die große Gefahr, daß man sagt, na ja, warten wir doch mal ab. Dann kommt Geschwätz heraus, wenn man zusammensitzt. Irgendjemand muß die Sachen anpacken. Der muß diktieren, der muß einladen, der muß Vorschläge machen, die dann innerhalb der Gruppe wieder erörtert werden. Aber die Verantwortung muß immer bei einer bestimmten Person liegen".

Der StS sieht die Schwächen realistisch, wenn er das nicht funktionierende Gleichordnungsverhältnis und die mangelnde Durchführung der flexiblen Aufgabenverteilung nennt. Das sei aber in erster Linie ein Erziehungsproblem. Wenn man 20-30 Jahre nach einem anderen Prinzip verfahren sei, könne man das nicht von heute auf morgen ändern. Aber am Prinzip hält er fest: "Wenn Sie auf die reine Organisation sehen, dann glaube ich, daß das reine Referatsprinzip nicht das Prinzip der Zukunft ist. Wir müssen mehr zu einer Verzahnung der Arbeit auf einer Sachebene und nicht der Über- und Unterordnung kommen. Ich würde immer noch dem Gruppenprinzip den Vorzug geben".

## 9. Zur Funktion der mittleren Leitungsebene

In diesem Kapitel kann und soll keine vollständige Funktionsbeschreibung der ML-Ebene geleistet werden. Ihr Beitrag zur inhaltlichen Steuerung der Programm-entwicklung wurde bereits in Kapitel 3 behandelt; die auf ML-Ebene erfüllten O&M-Funktionen kommen in Kapitel 10 zur Sprache. Hier soll in erster Linie versucht werden, die vorgefundenen AL- und UAL-Rollen zu einer Typologie zu verdichten. Als Material stehen Antworten auf zahlreiche Fragen nach den tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten einerseits, nach verschiedenen Aspekten des Selbstverständnisses der eigenen Rolle andererseits zur Verfügung.

### 9.1 Abteilungsleiter

Die folgenden Zitate, Antworten auf die Frage "Was betrachten Sie als Ihre Hauptaufgabe als AL?", verdeutlichen beispielhaft sowohl den breiten Fächer der erfüllten Aufgaben wie die unterschiedliche Akzentuierung bei verschiedenen Personen.

"Daß die Abteilung funktioniert. Und das Problem der Menschenführung, das sich zwangsläufig ergibt in einer großen Abteilung. Dafür zu sorgen, daß in dieser Abteilung die Zusammenarbeit nicht nur sachlich funktioniert, sondern daß auch die menschlichen Beziehungen als Ausgangspunkt für sachliche Zusammenarbeit vorhanden sind".

"Die Aufteilung der Aufgaben auf die Sachgebiete, die reine Organisationsfunktion. Das Abstimmen der Arbeiten untereinander. Die Sorge darum, daß die Intentionen der Leitung bei der Arbeit der einzelnen Sachgebiete beachtet werden. Schließlich die zusammenfassende Vertretung dieser Gebiete zu den Organisationen".

"Initiativen zu entwickeln, diese weiterzugeben und dafür zu sorgen, daß sie beachtet werden."

"Einmal die politische Grundlinie der Leitung ständig in die laufende Arbeit hier zu übertragen. Zum zweiten ist für mich ein wesentliches Betätigungsfeld die zeitliche Koordinierung der gesamten Arbeit. Dann dafür zu sorgen, daß das in der Abteilung vorhandene Wissen richtig eingesetzt wird".

Die Zitate illustrieren verschiedene Punkte auf einer Dimension des Rollenverständnisses. Die erste und die letzte Antwort stellen gewissermaßen die Extrempole dar: einerseits die Ausrichtung auf die Abteilung, andererseits die Betonung der Verbindung zur politischen Spitze. Auch die Orientierungsalternative fachlich - politisch illustrieren die Antworten. Berücksichtigt man neben den Antworten der auf ML-Ebene Befragten noch deren Einschätzung durch die befragten Referenten und Hilfsreferenten, dann bietet sich die letztgenannte Alternative als zentrale Unterscheidung und damit als Basis der Typenbildung an. Dabei bezeichnen natürlich der AL als "Politiker" und der AL als "Fachmann" keine sich gegenseitig ausschließenden Orientierungen, sondern nur gewisse Unterschiede in der schwerpunktmäßigen Auffassung und Ausübung der eigenen Rolle.

Der Typus des AL als "Politiker" hat sich in Zusammenhang mit der Einrichtung des politischen Beamten entwickelt. Mit dieser Einrichtung ist für den AL die strikte Trennung von Politik und Verwaltung institutionell aufgehoben, ohne daß er nun allerdings offiziell mehr auf das eine oder andere festgelegt wäre. Eine gewisse Tendenz zur Betonung des Politischen scheint sich vielmehr aus einem Wandel der Rekrutierungspraxis zu ergeben. Die AL werden heute offensichtlich in stärkerem Maße als früher extern rekrutiert. Der AL ist dann im allgemeinen auch parteipolitisch festgelegt. In seiner Karriere an die Regierung gebunden, mit einem bestimmten politischen Programm identifiziert und mit dem Verlust seiner Position im Falle eines Regierungswechsels rechnend, akzeptiert er die politische Rolle von vornherein. Auf den Gegensatz fachlich - politisch angesprochen, bezeichnet ein solcher AL seine Orientierung als politisch; seine Mitarbeiter bestätigen das aus ihrer Sicht. Er identifiziert sich mehr mit der Leitung als mit der Basis und versteht sich im Zweifelsfall

eher als Vertreter der Leitung denn als Sprecher der Facheinheiten.

Der Typus des AL als "Fachmann" ist dem "Politiker" entgegengesetzt. Er entspricht der traditionellen Auffassung dieser Position. Er ist nicht an eine bestimmte Regierung gebunden und vermeidet die parteipolitische Identifikation. Seine Mitarbeiter bezeichnen ihn als eher fachlich orientiert. Er selbst sieht sich zwar auch als Mittler zwischen Leitung und Basis, aber vor die Wahl gestellt, ist er eher Sprecher der Referate als Vertreter der Leitung ihnen gegenüber.

Zwischen diesen beiden Typen gibt es noch einen identifizierbaren dritten, der weder in seiner Selbsteinschätzung noch in der Wahrnehmung durch andere einer der beiden Richtungen zuzuordnen ist: der AL als "Mittler". Er begreift sich selbst als Transmissionsriemen zwischen Leitung und Basis, ohne sich mit einer der beiden Ebenen primär identifizieren zu können. Er sieht zwar ein, daß Programme auch unter parteipolitischen Gesichtspunkten gestaltet werden müssen, aber er versucht zu vermeiden, daß die parteipolitische Identifikation bis zur Referateebene durchschlägt. Von der Qualifikation her eindeutig ein Fachmann, ist er in einer Art neutraler Loyalität doch der jeweiligen Regierung verbunden. In der Rollengestaltung des "Mittlers" löst sich das Paradox der Bezeichnung "politischer Beamter".

Jeder AL muß bestimmte administrative Funktionen ausüben, deren Umfang von der Größe der Abteilung und Besonderheiten der Aufgabenstruktur mitbestimmt wird. Unabhängig von diesen objektiven Gegebenheiten variiert die Wahrnehmung administrativer Funktionen jedoch mit dem Rollenverständnis des AL. Für den "Fachmann" gehört die abteilungsinterne Administration zu den selbstverständlichen Hauptaufgaben; im Einzelfall kann sie sogar ein strategisches Rückzugsgebiet beim

Versuch der Vermeidung eines mehr politischen Engagements sein. Zwar gilt auch dem "Fachmann" die Promotorenfunktion für Vorhaben der Abteilung als selbstverständlich, aber sie entbehrt für ihn der parteipolitischen Akzentuierung. Der "Politiker", der im Grenzfall zum Kern der politischen Leitung des Hauses gehört, muß dagegen gelegentlich die abteilungsinterne Administration vernachlässigen.

Was die relative Häufigkeit der einzelnen Typen angeht, lassen sich auf der Grundlage unserer Untersuchung keine repräsentativen Angaben machen. Es scheint jedoch, daß es den reinen "Fachmann" zunehmend nur noch in wenigen, ausgesuchten Gebieten gibt. Abgesehen davon, daß man im Einzelfall eine Abteilung durch die gezielte Besetzung der AL-Position mit einem "Fachmann" politisch neutralisieren kann, geht die allgemeine Tendenz anscheinend in die Richtung des "Politikers".

## 9.2 Unterabteilungsleiter

Auf die in der Position des UAL liegenden Probleme wies schon Kölblé hin (in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 182 f.): eine gewisse Unbestimmtheit der Funktion und Abgrenzungsschwierigkeiten zum AL hin. Aus unserer Untersuchung ergab sich zunächst, daß die Position des UAL noch nicht durchgehend akzeptiert wird. Die Beurteilung des UAL durch die befragten Referenten und Hilfsreferenten zeigt, daß die Kritik sich vor allem auf die Einfügung einer weiteren hierarchischen Ebene bezieht, die den Kontakt mit der Leitung vermindert, durch die fachlichen Steuerungsansprüche des UAL die Selbständigkeit der Referenten einschränkt und gelegentlich überhaupt als überflüssig bezeichnet wird. Insgesamt gesehen überwiegt jedoch deutlich das positive Urteil über den UAL, das sich allerdings in einer Anzahl von

Fällen auf die Person und nicht die Institution als solche bezog. Das war besonders deutlich, wo Befragte sich prinzipiell gegen die Einrichtung des UAL aussprachen, ihren eigenen UAL jedoch sehr positiv beurteilten. Die Notwendigkeit der Position wurde vor allem mit der Größe einer Abteilung und dem daraus resultierenden Koordinationsbedarf begründet. Auch wurde bemerkt, daß ein UAL wichtig sei, um Außenkontakte auf ranggleicher Ebene wahrnehmen zu können.

Was die Rollengestaltung des UAL betrifft, wurden alle schon beim AL beobachteten Varianten angetroffen. Die Variabilität der konkreten Rollengestaltung ist überaus groß. Während das Bild des AL sich zunehmend in Richtung auf den Typus des "Politikers" zu stabilisieren scheint, bleibt die Rolle des UAL noch relativ offen. Insgesamt wird auf dieser Ebene der Fachmann stärker betont. Obwohl in Einzelfällen bereits bei der Rekrutierung von UAL (partei-)politische Kriterien mit entsprechenden Folgen für die Rollengestaltung zum Tragen kommen, liegen die hauptsächlichen Alternativen für den UAL zwischen der Rolle des "Fachmanns" und der des "Promotors", der sich aktiv für die Durchsetzung der Abteilungsvorhaben engagiert, ohne dabei parteipolitisch orientiert zu sein. Parteipolitisch akzentuiertes Engagement muß dem UAL schon deshalb ferner liegen als dem AL, weil er nicht beliebig in den Ruhestand versetzt werden kann. In bestimmten Bereichen ist die fachliche Orientierung allerdings der parteipolitischen Identifikation gegenüber neutral; preiswertes Bauen ist z.B. ein (fachliches) Ziel, das jede Regierung anstreben wird.

Fragt man, wie ausgeprägt die Promotorenfunktion auf der UAL-Ebene ist, dann ist zunächst festzustellen, daß die meisten UAL die Frage bejahen, ob das Bemühen um die Durchsetzung von Vorhaben oder Programmen der UA nach ihrem eigenen Verständnis zu ihren Aufgaben gehöre. Aber obwohl der UAL, der von sich sagte,

"es ist nicht meine Aufgabe, nach Bataillonen zu suchen", ein Ausnahmefall war, werden Durchsetzungsaufgaben von UAL insgesamt doch weniger betont als von AL.

Die Rolle des "Fachmanns" findet sich auf UAL-Ebene manchmal in einer besonders extremen Ausgestaltung. So gibt es den UAL, der an den Leitungsfunktionen seiner Position keinen Gefallen findet, auch als UAL lieber ganz Fachmann wäre und an der Entwicklung bestimmter Programme intensiv mitarbeitet. Bei einem anderen UAL drückte die dominante Fachorientierung sich darin aus, daß er am liebsten auf die politische Realisierbarkeit seiner Programme keine Rücksicht nehmen würde. In dem einen Fall führt das leicht zu Klagen der Mitarbeiter über mangelnde Koordination, im anderen vermutlich zu kritischen Reaktionen der Leitung.

### 9.3 Die Abgrenzung zwischen AL und UAL

Bei der großen Variationsbreite in der Ausgestaltung der AL- wie der UAL-Rolle ist es nicht erstaunlich, daß sich kein allgemein gültiges Muster der Arbeitsteilung zwischen AL und UAL feststellen ließ. Lediglich ein eher formales Prinzip der Arbeitsteilung ist zu erkennen, das für die meisten untersuchten Fälle gilt: das Prinzip der Komplementarität. Gefördert wird diese Form der Arbeitsteilung durch die Möglichkeit und Neigung zur individuellen Rollenausgestaltung in Verbindung mit der Notwendigkeit, daß alle der erwähnten Funktionen in bestimmten Umfang auf der ML-Ebene erfüllt werden müssen. Nur in einem Fall fanden wir eine Arbeitsteilung in dem Sinne, daß AL und UAL sich für verschiedene Sachgebiete engagierten und dort dann analoge Funktionen erfüllten. In der betreffenden Abteilung bestand ein hoher Bedarf an Durchsetzungsaktivitäten für die erarbeiteten

Programme, den eine Person allein nicht hätte erfüllen können.

Wo Arbeitsteilung im Sinne der komplementären Aufgabenerfüllung besteht, hängt die Art der Aufgabenverteilung vor allem davon ab, wie weit der AL politisch engagiert ist und in welchem Maß er als hervorragender Fachmann auf dem Arbeitsgebiet der Abteilung gelten kann. Ist letzteres nicht der Fall, dann wird der UAL stärker zur fachlichen Führungsinstanz für die Referenten; er gibt dann auch selbständig Weisungen und wird in seiner Funktion von den Referaten als unbedingt notwendig beurteilt. Je mehr der AL als "Politiker" engagiert ist, umso leichter wird es dem UAL, seine Position zu stabilisieren. Schwieriger ist seine Situation, wenn der AL selber ein hervorragender Fachmann ist und das politische Engagement eher vermeiden möchte: hier fällt es dem UAL schwerer, eine komplementäre Funktion zu finden. Er spielt dann die Rolle, die der AL ihm zuweisen mag; z.B. fungiert er für ihn als Stab oder er erledigt besondere ihm zugewiesene Aufgaben. Die Folge kann Unsicherheit hinsichtlich der eigenen Funktion und Enttäuschung sein. Je mehr der AL abteilungsorientiert und "Fachmann" ist, umso schwerer fällt es dem UAL, eine komplementäre Funktion zu stabilisieren. Schließlich gibt es noch den Fall, daß der AL weder ein überragender Fachmann ist, noch sich besonders stark für Promotorentätigkeiten engagiert, sondern sich am liebsten administrativen Aufgaben im engen Sinne bestimmter Z-Funktionen widmet. In diesem Fall kann der UAL die Rolle des Promotors übernehmen.

Von allen vorgefundenen Kombinationen von AL- und UAL-Rollen scheint die erstgenannte die geringsten Probleme aufzuwerfen. Insgesamt gesehen dürfte in der Möglichkeit zu komplementärer Aufgabenerfüllung ein entscheidender Vorteil der Position des UAL liegen.

## 10. Organisations- und Managementfunktionen

Unter dem Stichwort "Organisation und Management" (O&M) soll hier ein Komplex von Steuerungsfunktionen behandelt werden, der grundlegende Voraussetzungen für die Erfüllung der Ressortaufgaben schafft. Es handelt sich dabei im wesentlichen um sogenannte Metafunktionen bzw. Metaentscheidungen, die analytisch von den Sach- oder Objektentscheidungen zu trennen sind. Die Metaentscheidungen steuern und gestalten das Handlungssystem des Ressorts. Die inhaltliche Steuerung der Ressorttätigkeit, insbesondere das Setzen inhaltlicher Entscheidungsprämissen für die Programmentwicklung gehört nicht zu den O&M-Funktionen.

Von den O&M-Funktionen interessieren hier vor allem die Bereiche der Arbeits- und Zeitplanung, der Organisation und Reorganisation, des Personalwesens und des Haushalts. Die ebenfalls zu den O&M-Funktionen zählende Steuerung der Suche, Speicherung und Aufbereitung von Informationen, der Abstimmung und der Beteiligung wurde im wesentlichen bereits in den Kapiteln 4 und 5 dargestellt und wird hier nur noch kurz aufgegriffen werden. Die durchführenden Tätigkeiten der Mittelbewirtschaftung und der Personalverwaltung gehörten ebensowenig wie die Aufgaben des Inneren Dienstes zur Fragestellung dieser Untersuchung.

Wenn die steuernden und gestaltenden Entscheidungen im O&M-Bereich eine Voraussetzung für die Programmentwicklungstätigkeit in RV sind, dann stellt sich die kritische Frage, ob diese Funktionen auch systematisch und orientiert an den Bedürfnissen der Programmentwicklung wahrgenommen werden. Es ist offensichtlich, daß das u.a. damit zusammenhängt, wo die betreffenden Aufgaben strukturell verankert sind, d.h. welcher Ebene bzw. Einheit sie zugewiesen sind.

In der modernen Managementlehre findet man die Auffassung vertreten, daß eine optimale Erfüllung der O&M-Funktionen ihre Aussonderung aus dem Gesamtkomplex der Leitungsfunktionen und die explizite Zuweisung an speziell dafür verantwortliche Personen im Leitungsbereich verlangt. Neuere Untersuchungen haben allerdings gezeigt, daß diese von der Managementlehre geforderte Arbeitsteiligkeit auch in der Industrie sehr viel weniger verwirklicht ist, als theoretisch oft angenommen wird. Davon abgesehen würde es sich jedoch sowieso fragen, ob eine institutionalisierte Trennung von Meta- und Objektentscheidungen im Leitungsbereich eines Ressorts angesichts der Besonderheit ministerieller Aufgaben überhaupt ein angemessenes Modell darstellt. Hier soll nur auf diese Problematik hingewiesen, nicht jedoch a priori eine bestimmte Lösung als Norm propagiert werden.

### 10.1 Arbeits- und Zeitplanung

Die von uns zur Arbeits- und Zeitplanung gestellten Fragen sollten zeigen

- auf welchen Ebenen der Ressorthierarchie Arbeits- und Zeitplanung stattfindet,
- wie systematisch das geschieht und welcher Zeithorizont dabei zugrunde gelegt wird,
- welche Gründe eine Arbeits- und Zeitplanung möglicherweise erschweren.

#### 10.1.1 Arbeits- und Zeitplanung im Leitungsbereich

Eine institutionalisierte längerfristige Aufgabenplanung im Sinne einer systematischen Antizipation mittel- und langfristige auf das Ressort zukommender Probleme

- wenn auch mit Unterschieden - für das BMA, das BMSt und das BMV.

Entsprechend ihrer Funktion als Planungseinheit für das BMV arbeitet die UA AII an einer die Fachabteilungen übergreifenden und die Legislaturperiode zeitlich überschreitenden Verkehrswegeplanung, die sich durch das Vorhandensein eines detaillierten Netzplanes auszeichnet. Inwieweit dieses Modell einer im Untersuchungszeitraum erst anlaufenden Planung funktioniert und eine verbindliche zeitliche Planung für die Fachabteilungen schafft, kann hier nicht beurteilt werden.

Die Stabs- und Planungseinheiten des BMA und des BMSt, die nicht selbst mit Fachplanungen befaßt sind, sondern die Programmentwicklungstätigkeit der Fachabteilungen koordinieren, verfügen über genaue Zeitpläne der Abteilungsarbeit. Im BMA werden darüberhinaus in zweimonatigem Abstand von den Referaten Ergänzungen und Veränderungen in eine Arbeitskartei der Leitung eingefügt, wodurch eine systematische Übersicht über die Vorhaben der Abteilungen verfügbar ist, die auch vom Planungstab genutzt werden kann, dessen Leiter zugleich Planungsbeauftragter ist. Das sorgfältige "timing" des BMA erleichtert einerseits die Zusammenarbeit mit dem BT-Ausschuß für Arbeit und Soziales, der durch das Ressort kapazitätsmäßig nicht überlastet werden darf. Andererseits wird durch die Zeitplanung die ressortinterne Koordination und sinnvolle Kooperation verstärkt, sei es, daß es sich um die Abstimmung der gesetzlich vorgeschriebenen 15jährigen Finanzierungsrechnung für die Rentenversicherungsanstalten mit gleichzeitig laufenden Fragen der Beitragserhöhung handelt, sei es, daß es sich um die Erstellung des Sozialberichtes handelt.

und daraus abgeleiteter Ziele gibt es in den von uns untersuchten Ressorts kaum. Im Rahmen unserer Untersuchung ergab sich nur ein einziger Hinweis auf eine spezialisierte Einheit, die längerfristige Aufgabenplanung für ein Ressort betreiben soll; es handelt sich um das nach Abschluß der Untersuchung in der Planungsabteilung des BMA neu eingerichtete Referat "Zukünftige Aufgaben der Gesellschaftspolitik", das nach Aussagen des AL die Funktion eines Such- und Planungsstabes übernehmen soll.

Für ein Urteil über die langfristige Aufgabenplanung in RV insgesamt - das hier nicht abzugeben ist - müssen selbstverständlich auch die Tätigkeiten der Langfristplanungsgruppen im BK und entsprechender Parteigremien mit berücksichtigt werden. Auf Ressortebene bedeutet das weitgehende Fehlen einer systematischen und langfristigen Aufgabenplanung jedenfalls, daß Arbeits- und Zeitplanung primär in Form von Terminplanung stattfindet. Die Terminplanung ist dabei auf das Ende der Legislaturperiode ausgerichtet.

Die Fähigkeit der Leitung, die Arbeit im Ressort auf der Grundlage zuvor erstellter Arbeitsübersichten (Datenblätter oder abteilungsinterner Aufstellungen) durch Terminvorgaben systematisch zu steuern, ist u.a. eine Kapazitätsfrage. Zwar werden in allen Ressorts auf den AL-Besprechungen oder in persönlichen Gesprächen mit der Leitung Terminfragen erörtert; der Leitung stehen außerdem regelmäßig Parlaments- und Kabinettsreferate sowie die Planungsbeauftragten zur Verfügung, um die Aktivitäten des Ressorts zu registrieren. Es zeigt sich aber, daß die Ressorts, die Stabseinheiten zur Unterstützung der Leitung aufweisen, in der Systematik der Arbeits- und Zeitplanung den eher nach dem klassischen Modell organisierten Ressorts deutlich überlegen sind. Dies gilt von den untersuchten Ressorts

Neben der Stabsfunktion der Abt. I des BMA, die in diesem Zusammenhang zu einer Systematisierung der Arbeits- und Zeitplanung des Ressorts und damit zu einer Erhöhung des Steuerungspotentials der Leitung führt, zeichnet sich das BMA durch die Institutionalisierung sogenannter "Klausurtagungen" gegenüber anderen Ressorts aus, die zweimal im Jahr zwischen Leitung und AL abgehalten werden und auf denen die "Grobprogrammierung" - im Dezember 1971 bereits für den Rest der Legislaturperiode - erfolgt. Die Bedeutung dieser Institution ist darin zu sehen, daß sie die strukturelle Schwäche der traditionellen AL-Konferenz, die im wesentlichen in der Heterogenität der Aufgabengebiete der Abteilungen und in der zu großen Zahl der AL begründet liegt, ausgleicht.

#### 10.1.2 Arbeits- und Zeitplanung auf der mittleren Leitungsebene

Die in den untersuchten Abteilungen auf mittlerer Leitungsebene betriebene Arbeits- und Zeitplanung besteht zumeist in einer periodisch auf den neuesten Stand gebrachten Bestandsaufnahme laufender Vorhaben samt einer groben, in Einzelfällen auch sehr genauen Terminplanung für ihre Durchführung. Der Formalisierungsgrad dieser Pläne ist sehr unterschiedlich: in manchen Fällen gibt es über die sowieso für das BKA zu erstellenden Datenblätter hinaus keine schriftlichen Festlegungen, in anderen Fällen gibt es detaillierte abteilungseigene Zusammenstellungen. Auch im letzteren Fall ist jedoch die Steuerungswirkung eines solchen Arbeits- und Zeitplans nicht unbedingt groß: in einer Abteilung war den befragten Referenten die Existenz eines detaillierten Plans, auf den der AL uns verwies, sogar unbekannt.

Es ist anzunehmen, daß formalisierte Arbeits- und Zeitpläne auf Abteilungsebene mehr eine Registratur- als eine Steuerungsfunktion erfüllen. Der größte Steuerungseffekt dürfte im Prozeß des Zustandekommens derartiger Arbeits- und Zeitplanungen liegen, wo in Gesprächen zwischen ML und den Referaten die in einzelnen Vorlagen geschätzte Dauer kritisch erörtert und ggf. revidiert wird, verschiedene Projekte zeitlich miteinander abgestimmt und dezentrale Initiativen unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Durchführbarkeit für den Zeitraum einer Legislaturperiode gesichtet werden. Das sich herauskristallisierende Arbeitsprogramm der Abteilung hat dann jedoch primär die Funktion einer zeitlichen Durchführungskontrolle.

Auch die Tatsache, daß von der überwiegenden Zahl der auf ML- und Leitungsebene Befragten die laufende Legislaturperiode als Planungszeitraum angegeben wurde, hängt damit zusammen, daß die Terminaufstellungen im Bereich von ML und Leitung überwiegend die Funktion einer Durchführungskontrolle der von Bundesregierung und Ressortleitung angekündigten Vorhaben besitzen. Bedenkt man dabei, daß die Gesetze, die noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden sollten, bis Ende 1971 in den Bundestag eingebracht sein mussten, so erklärt die Kürze des Planungszeitraums in Verbindung mit dem hohen Anspruchsniveau der Regierung bei Amtsantritt, daß Arbeitsübersichten und Zeitplanung der höheren Ebenen der Ressorthierarchie ein Ausdruck des Erfolgswangs sind, unter dem die Regierung steht. Gegen Ende der Legislaturperiode wandelt sich die anfangs noch festzustellende kurz- bis mittelfristige Aufgabenplanung in Form von Bestandsaufnahmen vorbereiteter und der Einführung neuer Programme sowie der Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Programmen immer mehr zu einer reinen Terminplanung.

Ausnahmen von dieser auf das Ende der Legislaturperiode fixierten Arbeits- und Zeitplanung fanden wir dort, wo die Vorhaben zu umfangreich waren und aus einer Vielzahl von Unterprogrammen bestanden, so daß sie arbeits- und verfahrensmäßig nicht mehr in dieser Legislaturperiode abzuschließen waren. In der Abt. L rechnet man z.B. erst für 1977 mit dem Abschluß der Reform des Lebensmittelrechts, beim Jugendhilferecht mit einer Dauer der Reform von 10 Jahren, bei der Bodenrechtsreform im BMSt mit 6 Jahren und beim Verkehrswegeprogramm und dem Ausbau einer Verkehrsdatenbank ebenfalls mit längeren Zeiträumen. Auch die Auswirkungen gegenwärtiger Maßnahmen werden manchmal längerfristig durchgespielt, wie z.B. die ökonomischen Auswirkungen der Einführung einer flexiblen Altersgrenze oder die finanzielle Belastung der Rentenversicherungsanstalten, bei der eine jährlich durchzuführende 15jährige Finanzierungsrechnung gesetzlich vorgeschrieben ist. Dies kann jedoch nicht als längerfristige Aufgabenplanung bezeichnet werden.

### 10.1.3. Arbeits- und Zeitplanung auf Referatsebene

Je weniger systematisch, detailliert und formalisiert die Arbeits- und Zeitplanung im Leitungsbereich ist, umso größer ist der Spielraum, der dem einzelnen Referat in dieser Hinsicht überlassen bleibt. Es folgt daraus jedoch keineswegs, daß in den Referaten eine eigene Arbeits- und Zeitplanung betrieben würde. Die überwiegende Zahl der befragten Referenten gab ganz im Gegenteil an, daß sie keine Arbeits- und Zeitpläne für die Referatsarbeit aufstellen. Ausnahmen von dieser Regel trafen wir in den Referaten, die an größeren Gesetzgebungsvorhaben arbeiten oder aber Förderungsprogramme erarbeiten und fortschreiben und dabei an den jährlichen Haushaltszyklus gebunden sind. Da-

mit besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Tätigkeit der Referate und dem Vorkommen einer eigenen Arbeits- und Zeitplanung auf dieser Ebene.

Die positiven Antworten zur Frage nach der Arbeits- und Zeitplanung, die im Zusammenhang mit dem Personalvertretungsgesetz (Abt. D), der Lebensmittelreform (Abt. L), dem Verkehrswegprogramm (UA II) der Bodenrechtsreform (Abt. St) und dem Umweltschutzprogramm (Abt. U) gegeben wurden, bedürfen jedoch einer Qualifizierung: es handelt sich mit Ausnahme des Umweltschutzprogramms nicht um eine längerfristige Planung zukünftig auf die betreffenden Referate zukommender Aufgaben, sondern in erster Linie wiederum nur um eine Terminplanung. Diese Terminplanung orientiert sich retroponierend am Gesetzgebungsgang und setzt erst ein, wenn die betreffenden Programme bereits offiziell angekündigt, die konzeptionelle Arbeit begonnen oder gar abgeschlossen und der formale Gesetzgebungsgang initiiert worden ist. Ähnlich an externen Vorgaben orientiert stellt sich die Arbeits- und Zeitplanung im Bereich der Förderungsreferate dar, die wir in den Abteilungen J und B fanden: hier erfolgt sie in Anlehnung an den jährlich zu durchlaufenden Haushaltsprozeß und wird durch das Drängen der Förderungsträger angetrieben.

Die Referenten, die für ihr Referat keinen Arbeits- und Zeitplan anlegen, gaben als Begründung oft an, dies sei nur bei Gesetzgebungsvorhaben notwendig. Daß aber gerade bei Gesetzgebungsvorhaben die Zeitkomponente schwer zu planen ist, da die Durchsetzungsprobleme sich häufig - gerade bei aktiven Programmen mit hohem Konfliktpotential - der Kalkulation entziehen, wurde zum Teil aus den Fallstudien deutlich. Eine Zeitplanung war z.B. beim Berufsbildungsgesetz sinnlos, da die Arbeiten infolge der Konsensbildungs-

probleme immer wieder ins Stocken kamen und sich so von 1962 bis 1969 hinzogen und dabei vor allem durch Anfragen des BT vorangetrieben wurden. Selbst dort, wo man einen Arbeits- und Zeitplan für die Referatsarbeit hat, wurde betont, daß seine Einhaltung aus diesem Grunde schwierig sei. Hieraus mag sich auch erklären, weshalb die Datenblätter des BK oder andere zeitliche Festlegungen häufig nur widerwillig von den Referaten ausgefüllt bzw. eingegangen werden, da man befürchten muß, von diesen Selbstfestlegungen später doch abweichen zu müssen.

Arbeits- und Zeitplanung in den Referaten wird also fast nur in Zusammenhang mit einzelnen Gesetzgebungsvorhaben getrieben und stößt selbst hier auf objektive Schwierigkeiten. Eine weitere Restriktion ergibt sich für diejenigen Programmreferate, die für ihre Arbeit infolge des Mangels eigener Informationsverarbeitungskapazitäten auf die Ergebnisse von extern durchgeführten Forschungsvorhaben angewiesen sind, deren Dauer sich in der Regel nur schwer abschätzen läßt. Diesem Problem sahen sich vor allem Referate in den Abteilungen U und St ausgesetzt. Ferner ist den Referaten, die nicht selbst die Federführung für ein Programm haben, sondern sich selbst als Beteiligungsreferate bezeichnen oder ihre Vorhaben im Rahmen größerer Programme verfolgen, die Disposition über die Zeitkomponente weitgehend entzogen, da man an die Terminvorgaben des für das größere Programm federführenden Referats gebunden ist. Eine eigenständige Arbeits- und Zeitplanung wird in jenen Referaten gänzlich unmöglich, die überwiegend mit inkrementalen Programmkorrekturen befaßt sind, denen externe Anstöße vorausgegangen sind, oder die stark durch die Bearbeitung von Einzelfragen belastet sind. Eine typische Außensteuerung des Terminplans liegt z.B. im Bereich der Abt. D dort vor, wo die zeitliche Disposition durch die zweimal im Jahr stattfindenden Tarifverhandlungen determiniert ist. Da man allgemein

die Auslöser für die eigenen Aktivitäten nicht vorherrschen und deshalb nicht planen kann, können allenfalls noch zeitliche Prioritäten in der Behandlung der Fälle gesetzt werden. Dieser Autonomiemangel wurde von den Befragten zum Teil beklagt: "Wir reagieren nur, anstatt zu agieren". Unter solchen Umständen sind allenfalls noch ad hoc Pläne möglich, die größtenteils "in den Köpfen der Mitarbeiter" liegen; eine systematische antizipierende Arbeits- und Zeitplanung wird in dem Maße unwahrscheinlicher wie die Tätigkeiten eines Referats durch externe Anstöße gesteuert werden. Es ist verständlich, daß gerade in diesen Fällen auch eine dem Referat aus dem Leitungsbereich vorgegebene Arbeits- und Zeitplanung auf Ablehnung stößt, da man fürchtet, auf Termine "festgenagelt" zu werden, deren Einhaltung man selbst zu wenig beeinflussen kann.

Vergleicht man die verschiedenen Ebenen miteinander, so ist die Neigung zur Arbeits- und Zeitplanung und die Bejahung ihrer Notwendigkeit im Leitungsbereich spürbar größer als auf Referatsebene. Dabei leitet sich das Streben der ML-Ebene nach laufender Übersicht über die Programmarbeit der Referate zum Teil aus den Anforderungen der Leitung ihr gegenüber ab. In einem FDP-geführten Ministerium forderte die Leitung z.B. bei Übernahme des Ressorts Zeitpläne für die gesamte Legislaturperiode - trotz der Schwierigkeiten, diese realitätsnah aufzustellen -, um die Ressortpolitik mit der Politik der eigenen Partei abstimmen zu können. Das im Leitungsbereich zeitweise akut empfundene Bedürfnis nach einer systematischen Arbeits- und Zeitplanung macht deutlich, daß hiermit eine Steuerungsfunktion erfüllt werden soll, deren stärkere Ausprägung auf den höheren Ebenen mit dem zur Spitze hin wachsenden politischen Erfolgsdruck zusammenhängt. Demgegenüber sind die angeführten Hinderungsgründe für eine Arbeits- und Zeitplanung auf Referatsebene

ratsebene objektiver Natur. Bedenkt man außerdem die geringe Größe der meisten Fachreferate, dann wird man auch gar nicht verlangen wollen, daß eine Verbesserung der Arbeits- und Zeitplanung primär auf dieser Ebene anzusetzen hätte. Das eigentliche Defizit bei der Arbeits- und Zeitplanung liegt vielmehr im Leitungsbereich und besteht hier primär in Fehlen einer systematischen Aufgabenplanung, ohne die die Programmentwicklungstätigkeit eines Ressorts mittels bloßer Terminplanung kaum wirkungsvoll gesteuert werden kann. Für eine mit der Aufgabenplanung integrierte, systematische Arbeits- und Zeitplanung fehlt im Bereich der Leitungsorganisation jedoch vielfach die Kapazität.

## 10.2 Personalentscheidungen

Fragen zum Verlauf von Personalentscheidungen wurden ausschließlich auf der mittleren Leitungsebene und im Leitungsbereich gestellt und bezogen sich auf die Belastung mit und den Einfluß auf Personalentscheidungen. Die zeitliche Belastung der ML-Ebene mit Personalentscheidungen ist insgesamt gesehen nicht sehr groß. Allerdings verändert sich die Belastung, wenn Abteilungen im Ausbau begriffen sind; das war im Untersuchungszeitraum bei den Abteilungen D, I und B der Fall.

Im Hinblick auf die Schaffung der Voraussetzungen für eine aktive Programmentwicklungstätigkeit des Ressorts interessieren hier vor allem Entscheidungen, bei denen es um die Besetzung vorhandener Planstellen, die Schaffung neuer Stellen und Umbesetzungen geht.

Der Entscheidungsprozeß zur Besetzung vorhandener Planstellen beginnt gewöhnlich mit Personalanforderungen eines Referenten oder des AL, sobald eine

Position vakant geworden ist. Gewöhnlich reagiert die Abteilung Z auf die Personalanforderung, indem sie verschiedene Bewerber präsentiert. Auf die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung geeigneter Bewerber soll hier nicht eingegangen werden. Die Auswahl der Bewerber bis zur Referentenebene erfolgt zwischen dem AL der betreffenden Fachabteilung und dem AL Z unter Hinzuziehung des Personalreferenten und, sofern es sich um die Besetzung einer Hilfsreferentenstelle handelt, des Referatsleiters. Dabei wächst die Einflußmöglichkeit der anfordernden Abteilung auf die Auswahl eines Bewerbers in dem Maße, wie spezialisiertes Personal benötigt wird, dessen Qualifikation häufig nur von der Fachabteilung beurteilt werden kann. Die Einflußmöglichkeit der anfordernden Abteilung wächst, wenn sie den Bewerber selbst gewonnen hat und keine Gegenkandidaten vom Personalreferat gestellt werden.

Während bei Beamten des gehobenen Dienstes die bindende Entscheidung über die Einstellung meist auf ML-Ebene getroffen wird, verlagert sich diese Entscheidung bei der Besetzung von Positionen des höheren Dienstes teilweise bis auf die obere Leitungsebene. Unabhängig von der formalen Regelung, die für Referenten z.B. die Entscheidung des Ministers vorschreibt, fanden wir, daß sich die Ressortleitung vor allem dort stärker mit Personalauswahlentscheidungen befaßt, wo die Abteilung Z einem Staatssekretär unterstellt ist, der sich stark für sie engagiert. Die Leiter der Abteilung Z sind in den Fällen, in denen die Ressortleitung sich intensiv mit Personalentscheidungen befaßt, in der Regel mit engen Vertrauten der Spitze besetzt. So wird sichergestellt, "daß die Richtung stimmt" und Personalentscheidungen sowohl bei der Rekrutierung als auch bei Beförderungen als Steuerungsinstru-

ment benutzt werden.

Wenn dann die Abteilung Z versucht, eigene Gesichtspunkte bei Personalentscheidungen durchzusetzen, kann es zum Konflikt mit den Fachabteilungen kommen. In dem extremsten uns zur Kenntnis gekommenen Fall einer politisch motivierten Besetzung unterhalb der AL-Ebene wurde der AL nicht nur an der Auswahl nicht beteiligt, sondern kannte den betreffenden Referenten nicht einmal. Häufiger sind Fälle, in denen bei der Besetzung einer freien Stelle dem Vorschlag des fachlich zuständigen AL nicht gefolgt wird. Es wurde uns jedoch kein Fall berichtet, daß eine Stellenbesetzung gegen den ausdrücklichen Willen des fachlich zuständigen AL vorgenommen worden wäre. Im BMSt werden Personalentscheidungen nach einem von der allgemeinen Regel leicht abweichenden Muster getroffen. Hier stellen sich die Kandidaten nicht nur den AL, sondern auch beim StS vor, vor allem wenn es sich um Spezialisten handelt. Danach werden die Bewerbungen auf der AL-Besprechung diskutiert und eine kollegiale Entscheidung gefällt.

Ist schon der Einfluß des AL auf Stellenbesetzungen in der Abteilung begrenzt, dann gilt das für die Fachreferenten in noch viel stärkerem Maße. Von Referentenseite wurde wiederholt Kritik daran geäußert, daß man als schließlich Betroffener oder späterer Vorgesetzter zu wenig Einfluß auf die Personalentscheidungen habe.

Wenn zusätzliches Personal nur über die Bewilligung neuer Planstellen gewonnen werden kann, verschiebt sich der Einfluß auf die Personalentscheidungen noch stärker zur Z-Abteilung hin. Durch eine Planstellenverschiebung im Ressort kann in der Regel nur kurzfristig Abhilfe geschaffen werden. Bei ei-

ner Planstellenvermehrung muß der Haushaltsreferent zusätzlich eingeschaltet werden. Da die Beantragung neuer Stellen an den Haushaltzyklus gebunden ist, dauert es häufig ein Jahr bis der neu aufgetretene Bedarf bewilligt werden kann. Die haushaltsmäßige Festlegung von Planstellen erweist sich als Restriktion für einen flexiblen aufgabenorientierten Personaleinsatz. Bei drängenden neuen Aufgaben behilft man sich unter Umständen mit Zwischenlösungen, die nicht nur in sich oft unbefriedigend sind, sondern auch dazu geeignet, die Kriterien und Verfahren der Personalpolitik bei den Bediensteten in Mißkredit zu bringen.

Abteilungsintern wird die Flexibilität des Personaleinsatzes zusätzlich durch die verwaltungsmäßige Zentralisierung in den Z-Abteilungen eingeschränkt. Kurzfristige Personalverschiebungen zwischen Referaten werden dadurch erschwert, daß die Abteilung Z zustimmen muß, wodurch nicht selten eine Verzögerung um mehrere Monate eintritt. "Während der Dienststellenleiter jedes Bahnhofs über sein Personal disponieren kann, ist das einem AL hier unmöglich", umschreibt ein Abteilungsleiter diesen Mangel. Der mangelnden Flexibilität bei der Personalverschiebung und der Personalvermehrung entspricht andererseits die Tendenz, daß Referate und Abteilungen die ihnen einmal zugeteilten Stellen auch dann zu halten versuchen, wenn eine Änderung im Aufgabenbestand eintritt.

Unter den geschilderten Umständen sind die Voraussetzungen für einen aufgabenorientierten Personaleinsatz nicht erfüllt. Einige der angesprochenen Mängel könnten durch eine längerfristige Personalbedarfsplanung überwunden werden. Die Voraussetzung hierfür wäre jedoch eine ebenso langfristige

orientierte Aufgabenplanung der Ressorts - eine Bedingung, die, wie bereits gezeigt, nicht erfüllt ist.

### 10.3 Haushaltsentscheidungen

In den untersuchten Abteilungen spielte der Haushaltsprozeß - abgesehen von der Stellenbeantragung - größtenteils nur eine periphere Rolle. Die von ihnen verwalteten Sachmittel dienten überwiegend der Forschungsfinanzierung (BMV, BMI/U, BMSt) oder der Verwaltung bestimmter Einrichtungen (Kommissionen, Bundespersonalausschuß). Für das BMA ist die Haushaltsaufstellung sogar insgesamt relativ uninteressant, da vom Haushaltsvolumen von rund 23 Milliarden DM nur 170 Millionen disponible Mittel darstellen und der Rest gesetzlich festgelegt ist. Nur die Abteilungen J und B sind stärker mit dem Haushaltsprozeß befaßt, da sie größere Förderungsprogramme bearbeiten; die Förderungsmitel der Abteilung B werden jedoch größtenteils nicht aus dem Bundeshaushalt, sondern von der Bundesanstalt für Arbeit aufgebracht.

Wie schon hinsichtlich der Personalentscheidungen wurden auch Fragen zu Haushaltsentscheidungen nur in den Interviews auf Leitungs- und ML-Ebene gestellt. Das erhaltene Bild entspricht den formalen Regeln herkömmlicher Haushaltsaufstellung.

In allen Abteilungen geht die Initiative in der ersten Phase des Haushaltszyklus von den Referaten aus. Die Anforderungen der Referate laufen beim AL zusammen und werden teilweise, vorwiegend bei Forschungsmitteln, abteilungsintern zwischen AL und Referenten diskutiert, wobei zugleich die Anforderungsstrategie festgelegt wird. Die Anforderungen werden dann dem Haushaltsreferenten zugeleitet. Dort, wo es nicht um die Aufstokkung von Mitteln für laufende Programme, sondern um die Ausdehnung der Programmtätigkeit durch zusätzliche

Mittelbewilligung geht, entwickeln auch die AL Initiativen, um neue Titel bewilligt zu bekommen oder nicht ausgeschöpfte Titel für die eigenen Programme zu nutzen. Auch dann stellt jedoch die Mitwirkung im Haushaltsprozeß für die ML-Ebene keine große zeitliche Belastung dar.

Die Leitung tritt gegenüber den Abteilungen im Haushaltsprozeß nur dann in Erscheinung, wenn sie besonderes Interesse an einem Programm und den damit verbundenen Mitteln hat oder wenn es sich um größere Summen handelt, die sie unter Umständen gegenüber dem BMWF zu vertreten hat; sonst wird die Haushaltsaufstellung für das Ressort jeweils zwischen dem AL Z und dem STS vorbereitet, dem die Z-Abteilung untersteht.

Die Vertretung der Ressortanforderungen gegenüber dem BMWF übernimmt die Leitung nach unseren Ergebnissen nur, wenn es zu Kontroversen und damit zu STS- oder Chefgesprächen kommt, wobei sie sich in erster Linie für politisch bedeutsame Programme einsetzt. So hat die Leitung im BMSt ein langfristiges Wohnungsprogramm, das als Reformvorhaben in der Regierungserklärung angekündigt worden war, selber beim damaligen BMF durchgesetzt.

Bei unbedeutenderen Titeln kann der Haushaltsprozeß für den betreffenden AL völlig intransparent werden, da die Leitung darüber nicht mit ihm kommuniziert, so daß er die Ergebnisse der Haushaltsbesprechungen unter Umständen erst durch informell übermittelte Auskünfte aus dem BMWF erfährt.

Vom Prozeß der Haushaltsanforderungen ist die Einwirkung der Leitung auf die Entscheidungen über die Vergabe bewilligter Mittel zu unterscheiden. Diese Einwirkungen richten sich nach dem Interesse der Lei-

tung an den jeweiligen Programmen; beim Bundesjugendplan schaltete sich z.B. der PStS, der selber aus der Jugendarbeit kommt, häufiger in die Mittelvergabe ein.

Im Zusammenhang mit der Organisation der Mittelvergabe fiel auf, daß in einer Abteilung ein eigenes Haushaltsreferat vorhanden und in zwei weiteren die Tendenz bzw. der Wunsch vermerkt wurde, die Mittelvergabe zu dezentralisieren und den Abteilungen zu überlassen; alle drei Abteilungen sind stark mit der Abwicklung von Forschungsvorhaben befaßt.

Unsere Ergebnisse dokumentieren insgesamt das Fehlen einer aufgabenorientierten Finanzplanung im RV, die den Rahmen für die Haushaltsentscheidungen im Ressort abgeben könnte. Der einzige Verbindungspunkt von Aufgaben- und Finanzplanung ist nach wie vor die Bedarfsanmeldung der Referate, die jedoch nach Titeln und nicht nach Programmen und Maßnahmen erfolgt und bei der die zu erreichenden Ziele nicht dargestellt werden, so daß Überschneidungen mit und gegenläufige Wirkungen zu anderen Programmen nicht registriert werden können. Es überrascht unter diesen Umständen nicht, daß wir auch in keinem Ressort eine zentral institutionalisierte und systematisch betriebene Programmevaluierung (Erfolgskontrolle) gefunden haben; dadurch wird die Tendenz zur Fortschreibung bestehender Programme gefördert.

#### 10.4 Erfolgskontrolle

Erfolgskontrolle als Verfahren der Programmevaluierung ist Voraussetzung für Zielkorrekturen, für Anpassungen im Maßnahmenbereich wie nicht zuletzt für eine flexiblere Verfügung über begrenzte Finanzmittel durch gezielte Programmaufhebungen. Da es Einrichtungen wie Programmevaluierungsstäbe im Leitungsbereich keines der untersuchten Ressorts gab, wurden hierzu auf der

ML-Ebene keine Fragen gestellt. Dagegen wurde auf Referatsebene nach eventuell praktizierten bzw. gegebenenfalls für möglich gehaltenen Verfahren der Erfolgskontrolle gefragt. Nach früheren Aussagen zur Durchführung von Erfolgskontrollen in RV, wie sie im ersten Bericht der Projektgruppe zusammengefaßt werden<sup>1)</sup>, und wiederholten Forderungen nach ihrer Einführung<sup>2)</sup> konnte kaum erwartet werden, daß die Befragung positive Ergebnisse bringen würde. So weisen die Antworten denn auch auf ein relativ hohes Problembewußtsein der Referenten hin, die die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen durchweg einsahen und ihr Fehlen bedauerten; dagegen erhielten wir nur wenige Hinweise auf Ansätze zur Erfolgskontrolle.

#### 10.4.1 Das Problem der Indikatorwahl

Da die Programmentwicklung nicht als logische Ableitung von Maßnahmen aus spezifizierten Zielen zu begreifen ist, sondern stark an den politischen Brauchbarkeitsbedingungen der Leitung ausgerichtet ist, stößt man auf Schwierigkeiten, nachträglich Indikatoren zur Messung des Grades der Zielerreichung zu entwickeln. Diese Problematik führt dann leicht dazu, daß man naheliegende Indikatoren substituiert, die nur einen mittelbaren Bezug zum Planziel haben. Bei Förderungsprogrammen werden z.B. die Höhe der ausgegebenen Förderungsmittel und die Zahl der Geförderten registriert oder Verwendungsnachweise gefordert, die primär den Charakter einer haushaltsrechtlichen Richtigkeitskontrolle haben. Diesen Fall trafen wir beim Bundesjugendplan, aber auch bei der Ausbildungsförderung durch die Abteilung B. Hier sind zwar die Zielgruppen bekannt,

---

1) Siehe erster Bericht der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn 1969, S. 189

2) so in der Wissenschaftsdebatte des BT am 71.1.1968, siehe Protokolle V/7808ff

und die Bundesanstalt für Arbeit liefert gut aufgeschlüsselte Daten über die Merkmale der Geförderten, jedoch fehlt es an einer unabhängig von den eingesetzten Mitteln durchgeführten Effizienzmessung im Hinblick auf die mit der Förderung intendierten Ziele.

Eine andere Variante der Ersetzung direkter durch indirekte Indikatoren ist die Messung von negativen Folgeproblemen getroffener Maßnahmen. Im Anschluß über das Gesetz zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wird z.B. vom BMA die Auswirkung dieses Programms auf den Krankenstand und die Belastung der Krankenkassen statistisch verfolgt. Derartige Auswirkungsüberprüfungen scheinen im Bereich einer Planung, die bestimmte kulturelle Normen verwirklichen will, die einen Selbstzweck darstellen, durchaus adäquat zu sein. In den Bereichen, in denen der Erlaß von Gesetzen und Verordnungen jedoch zu dem Zweck erfolgt, bestimmte gesellschaftspolitische Ziele zu realisieren, wie z.B. bei der Reform des Lebensmittelrechts oder beamtenrechtlichen Regelungen, muß es als unzureichend beurteilt werden, wenn man sich darauf beschränkt, die Zahl der Normverletzungen anhand der Gerichtsurteile abzulesen oder gar die Durchführungsprobleme der Vollzugsinstanzen, bei denen verwaltungsmäßige Praktikabilitäts Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, als Indikator für die Wirksamkeit des Programms zu nehmen. In der Praxis werden diese Indikatoren jedoch von den Referaten benutzt. Mängel, die sich im Vollzug zeigen oder bei Gerichtsurteilen deutlich werden, signalisieren dann die Novellierungsbedürftigkeit und wirken als Anstoß zur Veränderung der laufenden Programme.

Ferner werden von den Referaten zum Teil Meinungsindikatoren in Form von Umfragen oder vermittelt durch den Einfluß organisierter Verbände als Grundlage einer Programmkorrektur benutzt. Auf die Fragwürdigkeit solcher Indikatoren braucht nicht weiter hingewiesen zu werden.

Am zuverlässigsten waren die vorgefundenen Indikatoren der Erfolgskontrolle in den Politikbereichen, in denen die Ziele häufig bereits in Kategorien der späteren Erfolgsmessung definiert werden, wie z.B. in der Verkehrspolitik oder noch stärker in dem von uns nicht erfaßten Bereich der Wirtschaftspolitik, wo Umweltveränderungen relativ genau statistisch erfaßt werden. Dies sind auch typischerweise Bereiche, in denen relativ intensiv mit Prognosen gearbeitet wird oder in Kategorien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gedacht wird. Die Probleme der Erfolgsmessung liegen hier in einem anderen Sektor.

Selbst in Bereichen, wo man auf relativ gut geeignete Indikatoren zurückgreifen kann, ist Erfolgskontrolle nur schwer durchführbar, da man nicht mit Sicherheit feststellen kann, ob die gemessenen Umweltveränderungen auch wirklich auf die eingesetzten Maßnahmen zurückzuführen sind, da man in der Regel mit Trendüberlagerungen rechnen muß. Das Ansteigen des Verkehrsvolumens der DB ist nicht ausschließlich auf die Sonderangebote des Unternehmens zurückzuführen, die Zahl der Unfalltoten verringert sich nicht unbedingt durch einen verbesserten Straßenbau oder veränderte Verkehrsregeln, sondern ist z.B. auch wetterabhängig. Da diese Zusammenhänge theoretisch und statistisch nur schwer aufzuhellen sind, ist man häufig gezwungen, sich mit einfachen Zeitvergleichen im Planungsbereich zu begnügen. Analytische Studien werden allenfalls durch die Vergabe von Forschungsaufträgen beschafft, da hierfür wiederum die Eigenkapazität der RV-Einheiten nicht ausreichend ist.

#### 10.4.2 Das Problem der Datengewinnung

In Bereichen, in denen nicht auf unabhängig gewinnbares statistisches Datenmaterial zurückgegriffen werden kann, sondern die Daten zur Wirkungsbeurteilung von Betroffenen oder durchführenden Verwaltungseinheiten stammen, besteht nicht nur die Gefahr der Verzerrung, sondern die Datenbeschaffung selbst stellt ein Problem dar, da der föderale Verwaltungsaufbau eine schnelle Kommunikationsverbindung zwischen planenden und durchführenden Einheiten häufig behindert. Zwar kann der Bund von den Ländern nach Art. 85, Abs. 4 GG im Rahmen der Bundesaufsicht Berichte und Aktenvorlage verlangen, faktisch wird hiervon jedoch kaum Gebrauch gemacht. Teilweise dienen vielmehr aus gemeinsamer früherer Tätigkeit stammende informelle Kontakte zwischen Referenten und Länder- und Kommunalverwaltungen der Gewinnung von Informationen. Ressorts und Abteilungen, die einen eigenen nachgeordneten Bereich besitzen, wie die Abt. B im BMA in der Bundesanstalt für Arbeit, können dagegen auf ein reicheres, wenn auch in seinem Indikatorwert nicht unbedingt geeignetes Zahlenmaterial zurückgreifen.

Angesichts dieser Probleme kann es nicht verwundern, daß von den Befragten sehr häufig auf "den Kontakt mit der Praxis" als primärer Informationsquelle zur Erfolgsbeurteilung der eigenen Maßnahmen verwiesen wurde. Daß dabei sachliche Informationen, interessenabhängige Beurteilung und handfeste politische Forderungen nicht zu trennen sind, liegt auf der Hand. So scheint es unwahrscheinlich zu sein, daß der Bundesjugendplan angesichts der Mangels an unabhängigen Indikatoren einerseits, der Rolle der Förderungsträger als primärer Informationsquelle und der an das Programm geknüpften politischen Erwartungen andererseits jemals auslaufen wird.

### 10.4.3 Ansätze zu systematischen Erfolgskontrollen

In der Planungs- und Grundsatzabteilung des BMA wird in einem Referat an der Entwicklung von Sozialindikatoren gearbeitet. Die Arbeiten laufen jedoch erst an; im ersten Stadium arbeitet man die Erfahrungen auf, die in den USA und bei der OECD gemacht worden sind und beschränkt sich zunächst darauf, statistische Indikatoren zur deskriptiven Erfassung von Umweltveränderungen zu entwickeln. Abgesehen von der Schwierigkeit des Unterfangens sieht man sich auch hier einem Mangel konfrontiert, der bereits als Ursache für das Fehlen von Erfolgskontrollen genannt wurde: es liegen noch keine Zielbereiche vor, aus denen man die Indikatoren ableiten könnte. Dennoch ist die Arbeit insofern positiv zu bewerten, als sie dazu beitragen kann, die Definition politischer Ziele zu präzisieren und zu operationalisieren.

Die in unterschiedlichen Intervallen erstellten Berichte der einzelnen Bundesministerien und der Bundesregierung wurden in den Interviews wiederholt als Möglichkeit der Erfolgskontrolle bezeichnet, da sie zu einer Bestandsaufnahme der laufenden Maßnahmen und zur Projektion zukünftiger Ziele führten. Die Wirksamkeit dieser Berichte als Instrument der Erfolgskontrolle ist jedoch - nicht zuletzt wegen ihrer propagandistischen Funktion - unterschiedlich einzuschätzen. Immerhin wird ihr Aufbau und Inhalt laufend verbessert; auch werden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen erfaßt, so daß die Möglichkeit gegeben ist, Programmüberschneidungen und Planungslücken zu erkennen. Ein positives Beispiel für einen derartigen Bericht ist der Sozialbericht der Bundesregierung, für den in der Planungs- und Grundsatzabteilung des BMA zwei Referate, jeweils für den programmatischen und für den statistischen Teil (Sozialbudget), federführend sind.

Man sieht in der Abt. I durchaus die Möglichkeit, den Sozialbericht und besonders das Sozialbudget zu einem "geschlossenen Regelkreis von Prognose, Planung und Erfolgskontrolle" auszubauen, in dem auch die Sozialindikatoren ihre Funktion als Meßwerte erhalten. Mit der organisatorischen Verortung dieser Funktion in einer Planungseinheit wäre die Möglichkeit gegeben, die begrenzte Perspektive der Fachreferate zu überwinden und dadurch Lücken und Überschneidungen zu entdecken, sowie ein Auslaufen bestimmter Programme gegen die an der Fortschreibung interessierten Fachreferate zu bewirken, die externen Einflüssen zu stark ausgesetzt sind. Die Bedeutung der organisatorischen Verortung der Erfolgskontrolle in einer Planungseinheit wird auch im BMV gesehen und vom PStS angestrebt.

#### 10.5 Organisationsentscheidungen

In den von uns untersuchten Ressorts wurden zum Teil kurz vor, während oder im Anschluß an die Erhebung größere organisatorische Veränderungen vorgenommen, von denen auch fünf der neun befragten Abteilungen direkt betroffen waren. Alle AL und UAL sowie einzelne Mitglieder der Ressortleitungen wurden über Ursachen und Ablauf dieser Veränderungen und ihren eigenen Einfluß auf die Organisationsentscheidungen befragt. Die Befragten auf ML-Ebene äußerten sich darüber hinaus im allgemeinen zu ihrer Befassung mit Organisationsentscheidungen. Da dieses Datenmaterial jedoch noch nicht ausreichend schien, um Aussagen über die Erfüllung der Organisationsfunktion zu machen, wurde zwischen Dezember 1971 und Februar 1972 eine Zusatzbefragung durchgeführt, in die die Organisationsreferenten der von uns erfaßten Ressorts sowie sechs weitere Ministerien einbezogen wurden.

Das Material wurde einmal im Hinblick auf die Ursachen organisatorischer Veränderungen, zum anderen im Hinblick auf die strukturelle Lokalisierung organisationsgestaltender Initiativen ausgewertet.

#### 10.5.1. Ursachen organisatorischer Veränderungen

Die beobachteten Fälle organisatorischer Veränderungen lassen sich grob in drei Kategorien unterscheiden:

- Kapazitätserweiterung durch den Anbau neuer oder den Ausbau bestehender Einheiten; z.B. Erweiterungen einer Abt., Vergrößerung eines Referats, Schaffung einer neuen UA
- strukturelle Veränderung bestehender Einheiten oder Modifikation herkömmlicher Organisationsprinzipien bei der Schaffung neuer Einheiten; z.B. Einführung von Projektgruppen, Schaffung einer Planungsabteilung, Einführung von Gruppen anstelle von Referaten
- Aufgabenverlagerung innerhalb bestehender Einheiten durch Änderung des GVP ohne begleitende Struktur- und Kapazitätsänderungen.

Im konkreten Einzelfall können natürlich mehrere Merkmale zusammentreffen.

a) Der Erweiterung bestehender Kapazitäten ging in der großen Mehrzahl der beobachteten Fälle eine Veränderung des Aufgabenstandes des jeweiligen Ressorts bzw. der betreffenden Abteilung voraus. Die Veränderung im Aufgabenbestand beruhte meistens auf einem von drei Gründen:

- der Übertragung neuer Zuständigkeiten; das war etwa der Fall bei der Einrichtung der UA D III, nachdem das BMI infolge der Änderung des Art. 74 GG die Zuständigkeit für die Besoldung der Landesbeamten erhielt.
- der politischen Artikulierung von Umweltforderungen; Beispiele hierfür bietet die Einrichtung der Gruppen "Ausländische Arbeitnehmer" und "Rehabilitation" im BMA, wobei die erstere als Reaktion auf seit langem von Gewerkschaftsseite erhobenen Forderungen, die zweite als Antwort auf die verstärkte Aktivität der Kriegsopferverbände auf diesem Gebiet eingerichtet wurde.
- der Setzung neuer politischer Prioritäten durch die Ressortleitung; ein Beispiel hierfür bietet der Anbau und Ausbau der UK-Referate im BMI. Verglichen mit Kapazitätserweiterungen aus den beiden erstgenannten Gründen ist in Fällen dieser Art die Autonomie der Organisationsentscheidung größer.

b) Organisationsentscheidungen, die die Änderung bestehender Organisationsstrukturen und -prinzipien zum Ziel haben, werden in der Regel durch den Wunsch nach einer Verbesserung der Ablauforganisation und des Führungsinstrumentariums motiviert. Bei den erhobenen Fällen der Einführung von "Gruppen" stand allgemein die Absicht im Vordergrund, einen flexibleren und wirtschaftlicheren Personaleinsatz zu ermöglichen. Die Einrichtung von Projektgruppen hat die Verbesserung der Programmentwicklung zum Ziel. An den Steuerungsbedürfnissen der Leitung waren die Fälle der Einrichtung von Leitungs- oder Planungsstäben orientiert.

c) Bei der Verlagerung von Aufgaben überwiegen zwei unterschiedliche Motive. In einer Anzahl von Fällen wurden derartige Aufgabenverlagerungen zum Zweck ver-

besserter Koordination vorgenommen. Das gilt u.a. für die Zusammenfassung der institutionellen und der individuellen Ausbildungsförderung in der Abt. B oder für die Zusammenlegung einiger Referate aus Ib mit Ia in der Abt. I des BMA, durch die eine engere Verknüpfung von Aufgaben- und Ressourcenplanung erreicht werden sollte. Insbesondere abteilungsinterne Aufgabenverlagerungen sind häufig durch einen anderen Grund, den Belastungsausgleich einzelner Referate untereinander, bestimmt. Ein solcher Belastungsausgleich ist unter den gegebenen Bedingungen leichter durch Aufgabenverschiebungen als durch Personalverschiebungen (die manchmal sinnvoller wären) zu erreichen. Aufgabenverschiebungen zum Belastungsausgleich sind in der Regel zeitlich begrenzt, während die Zusammenlegung von Aufgaben zur Lösung von Koordinationsproblemen sich häufig in den Organisationsplänen niederschlägt.

#### 10.5.2 Die Interdependenz von Personal- und Organisationsentscheidungen

Die Realisierung von Organisationsentscheidungen beruht, vor allem wenn Kapazitätserweiterungen damit verbunden sind, auf personalwirtschaftlichen Voraussetzungen. Diese Interdependenz wird häufig von personalpolitischen Absichten überlagert, die im Zuge organisatorischer Maßnahmen verwirklicht werden sollen. Wir sind im Laufe der Untersuchung auf zahlreiche Beispiele hierfür gestoßen, die jedoch nicht im einzelnen aufgeführt werden sollen. Um personalpolitisch motivierte Organisationsentscheidungen handelt es sich typischerweise, wenn neue Einheiten - Referate, Gruppen, UA, sogar Abteilungen - geschaffen werden, um entweder Beförderungspositionen zu bekommen, mit denen bestimmte Personen gewonnen, gehalten oder belohnt werden sollen, oder wenn man diese Positionen braucht, um jemanden auf sie formell verset-

zen, faktisch aber abschieben zu können, weil sein bisheriger Posten für eine erstrebte Neubesetzung freigemacht werden soll. Im Bereich der Basisorganisation führen solche personalpolitisch motivierten Organisationsentscheidungen zum Referate-Splitten bzw. zur Neugründung anstatt zur Vergrößerung eines bereits vestehenden Kleinreferats; hier liegt ein wichtiger Grund für die Kleinheit der meisten Referate. In die gleiche Richtung wirkt die Schaffung neuer Referate nicht um Referentenposten zu bekommen, sondern um die festgelegte Mindestzahl für die Gründung einer neuen UA zu erreichen.

Personalpolitisch motivierte Organisationsentscheidungen sind eine Folge der im Beamtenrecht bzw. in der GGO verankerten Bestimmungen, die die Möglichkeiten der Beförderung und Versetzung einschränken bzw. an bestimmte formale Voraussetzungen binden. Derartige Organisationsentscheidungen sollen die Flexibilität im personellen Bereich erhöhen. Dabei ist der Druck, auf notwendige Personalentscheidungen mit organisatorischen Veränderungen reagieren zu müssen, in jenen Ressorts geringer, die einen größeren nachgeordneten Bereich besitzen, in den man Referenten, UAL und selbst AL "abschieben" kann, ohne daß sie einen Statusverlust erleiden bzw. wo sie sogar durch eine Beförderung belohnt werden können.

Von den Org.Referenten wird die gelegentlich zu einseitiger Abhängigkeit ausartende Interdependenz von personalpolitischen und organisatorischen Entscheidungen deutlich als Restriktion empfunden. Unter diesen Umständen ist es verständlich, daß die eigenen organisatorischen Zielsetzungen von Org.Referenten manchmal im wesentlichen darin bestehen, sachlich nicht gerechtfertigte Organisationsentscheidungen zu verhindern, d.h. vor allem das Teilen von Referaten und die Neugründung von Kleinreferaten, aber

auch die Schaffung von Unterabteilungen zu verhindern. Im Sinne einer von konkreten Anlässen gelösten und generalisierten Strategie muß eine derartige Orientierung zum Konflikt vor allem mit den Fachabteilungen führen, die eine Kapazitätserweiterung aus aufgabenbezogenen Gründen anstreben.

Im übrigen versteht es sich, daß bei konkreten organisatorischen Veränderungen eine Vielzahl von Faktoren und Überlegungen zusammenwirken können. Umweltforderungen werden z.B. mit der Einrichtung neuer Einheiten pariert, die zugleich die Möglichkeit geben, personalpolitische Ziele zu realisieren und/oder durch eine entsprechende interne Strukturierung Personaleinsparungen und Verbesserungen der Kooperation vorzunehmen. Die programmspezifische Ausrichtung der Organisationsstrukturen steht dabei selten im Vordergrund; am deutlichsten ist sie noch bei der Einsetzung von Projektgruppen und abteilungsinternen Aufgabenverschiebungen.

### 10.5.3 Die Lokalisierung von Organisationsentscheidungen

Die an Organisationsentscheidungen am meisten beteiligten Akteure sind die Ressortleitung, das Org.Referat (bzw. der Org.Stab) und die AL der jeweils betroffenen Abteilungen. Ihr relativer Einfluß variiert mit Art und Ausmaß der vorgesehenen Änderung; dabei sind Anstoß und Konzipierung einer Maßnahme von ihrer Unterstützung und Durchsetzung zu unterscheiden. Generell ist der Einfluß der AL von Fachabteilungen bei abteilungsinternen Veränderungen ohne personelle Konsequenzen am größten und verlagert sich stärker auf die Leitung und die Abt. Z, sofern die organisatorische Veränderung abteilungsübergreifender Art oder mit personellen Konsequenzen verbunden ist.

a) Die Rolle der ML. Die AL und UAL der Fachabteilungen entwickeln organisatorische Initiativen vor allem dann, wenn es um die Kapazitätserweiterung der eigenen Abt. oder um - allerdings relativ selten vorgenommene - Änderungen der Geschäftsverteilung geht. Abteilungsinternen Aufgabenverlagerungen steht selten etwas im Wege, während Ausbauwünsche schnell auf Widerstand in der Abt. Z stoßen. Umgekehrt wird von den AL Vorschlägen Widerstand entgegengesetzt, die auf die Verkleinerung ihrer "Hausmacht" hinauslaufen. Nur selten initiiert die ML den eigenen Aussagen der Befragten zufolge abteilungsübergreifende organisatorische Veränderungen im Ressort, die in die zweite der oben unter 10.5.1. unterschiedenen Kategorien fallen und darauf abzielen, das Ressort als Ganzes besser seinen Aufgaben anzupassen bzw. die Leitungsorganisation zu stärken. Einer der seltenen Fälle dieser Art scheint der von drei AL im BMJFG gemachte Vorschlag zur Reorganisation des Ressorts und Einrichtung einer Planungsabteilung zu sein; da diese Umorganisation erst nach Abschluß der Erhebungen stattfand, fehlen hierzu jedoch genauere Informationen. Auf jeden Fall ist die ML bereit, an derartigen Reorganisationsvorhaben mitzuwirken, wenn sie von der Leitung selbst initiiert werden.

b) Die Rolle der Leitung. Das Engagement der Leitung für Organisationsentscheidungen ist teils eine Frage des sachlich begründeten Interesses, teils aber auch eine Frage der Einstellung, des "Organisationsbewußtseins". Dabei scheint das Organisationsbewußtsein der Leitung nicht unwesentlich davon abzuhängen, wie der jeweilige StS rekrutiert wurde. Typischerweise sind die StS, die Erfahrungen im Wirtschaftsmanagement haben oder andere Organisationserfahrungen sammeln konnten, für Organisati-

onsfragen im allgemeinen und neuen Konzeptionen im besonderen eher aufgeschlossen und wirken hier eher als Promotor, als Karrierebeamte aus dem Apparat dies zu tun scheinen. Auch bei ausgeprägtem Organisationsbewußtsein der Leitung bzw. zumindest eines Mitgliedes der Ressortleitung werden jedoch konkrete Organisationskonzeptionen von der Leitung selbst nur selten ausgearbeitet; bei gegebenem Interesse für Organisationsfragen ist das weitgehend eine Frage der Kapazität. Vielmehr bildet sich in solchen Fällen meist ein informeller Diskussionskreis zwischen Leitung, einzelnen Personen der ML-Ebene und/oder Org.Referent, in dem die neue Konzeption entwickelt wird; es ist dann schwer, hinterher den eigentlichen Initiator genau festzustellen.

Organisationsentscheidungen, bei denen es um eine Kapazitätserweiterung geht, finden dann die Unterstützung der Leitung, wenn der Ausbau der Realisierung politisch bedeutsamer Vorhaben dient, für die sich die Leitung engagiert hat. Ein Beispiel ist hier die Erweiterung von UK in der Abt. U im BMI. Sonst jedoch scheint das Interesse der Leitung eher jenen Maßnahmen zu gelten, durch die eine Personaleinsparung oder die bessere Nutzung vorhandener Kapazitäten zu erwarten sind. Hier findet sich die Leitung oft in Übereinstimmung mit den Org.Referenten.

Die Leitung unterstützt weiter meistens Vorschläge bzw. ergreift auch selber die Initiative, wenn sie sich aus der Reorganisation eine Verbesserung ihres Führungsinstrumentariums verspricht. Beispiele bieten die jüngste Reorganisation im BMJFG, die Einrichtung der Planungseinheit im BMA und des Referats Z II 1 im BMI. Zum Teil erstrebt man bei solchen Gelegenheiten auch die Beseitigung von Mängeln im Koordinationsbereich, wie sie z.B. durch die Zusammenlegung früher getrennter Aufgabenbereiche in

einem Ressort entstehen (Beispiel: BMJFG).

Die Bedeutung von Organisationsentscheidungen ist nicht für alle Ressorts gleich groß. Die Aufmerksamkeit der Leitung für Organisationsfragen ist deshalb auch ein Ausdruck der Bedeutung, die Organisationsentscheidungen für das Ressort haben. Ein Vergleich zwischen BMP und BMVtg einerseits, dem BMWF andererseits macht dies deutlich. Infolge des großen nachgeordneten Bereichs haben Organisationsfragen in den beiden erstgenannten Ressorts wohl immer schon ein besonderes Gewicht gehabt, sind doch Organisationsentscheidungen für diesen nachgeordneten Bereich eine wesentliche Aufgabe der Ministerialebene. In beiden Ressorts wurden darüber hinaus Organisationsentscheidungen in den letzten Jahren von noch unmittelbarer Bedeutung: im BMP hing von ihnen die Personalkostenentwicklung und damit die politisch wichtige Preisgestaltung für die Dienstleistungen ab, im BMVtg die Rationalisierung der Rüstungsentwicklung und damit die Verminderung der bedrohlichen Finanzlücke. Von allen untersuchten Ressorts hat sich die Leitung denn auch in diesen beiden am stärksten im Organisationsbereich engagiert, was u.a. in der Verortung der Org.Einheiten als Stab zum Ausdruck kommt. Im Vergleich dazu hängt der politische Erfolg der Leitung im BMWF tatsächlich nur in einem geringen Masse von internen Organisationsentscheidungen ab, wodurch sich auch das vom Org.Referenten beklagte, überaus geringe Interesse der Leitung für Organisationsfragen erklärt.

c) Die Rolle der Organisationsreferate. Aktivität und Einfluß der Org.Referate auf Organisationsentscheidungen ist sehr unterschiedlich. Berücksichtigt man das Zusammenspiel mit den anderen relevanten Akteuren, dann lassen sich grob klassifizierend vier Muster unterscheiden:

- keine eigene Aktivität von Org. im Bereich konzeptionell orientierter Organisationsvorhaben - keine entsprechenden Initiativen von ML und Leitung; Ergebnis: Organisationsfunktion bleibt im wesentlichen unerfüllt.
- Versuch eigener konzeptionell orientierter Initiativen durch das Org.Referat - Widerstand bzw. mangelnde Unterstützung im Bereich von Leitung und ML; Ergebnis: Organisationsfunktion bleibt im wesentlichen unerfüllt.
- keine eigene Aktivität im Bereich konzeptionell orientierter Organisationsvorhaben - Initiativen von Leitung und ML; Ergebnis: punktuelle Erfüllung der Organisationsfunktion.
- konzeptionell orientierte Initiativen mit Unterstützung des Leitungsbereichs; Ergebnis: systematische Erfüllung der Organisationsfunktion.

Die Merkmale des ersten Typs erfüllen mehrere Ressorts näherungsweise. Den zweiten Typ kann tendenziell das BMWF, den dritten das BMSt illustrieren. Den vierten Typ fanden wir im BMP und BMVtg, weniger scharf ausgeprägt auch im BMZ.

Welche Faktoren beeinflussen nun Funktion und Einfluß der Org.Referate insbesondere im Bereich konzeptionell orientierter Organisationsentscheidungen (vgl. die zweite der unter 10.5.1 unterschiedenen Kategorien)? Als unerläßliche Voraussetzung nicht so sehr für die Entwicklung als vielmehr für die Durchsetzung organisatorischer Änderungen erwies sich die Aufmerksamkeit und aktive Unterstützung der Leitung. Ohne diese Unterstützung kann auch die Verortung als Stab nach Einschätzung

der Befragten den Einfluß der Org.Einheiten nicht wesentlich vergrößern. Fehlt das aktive Leitungsinteresse, dann ziehen manche Org.Referenten ausdrücklich das Verbleiben in der Z-Abt. der Stabskonstruktion vor, da man dort wenigstens die Unterstützung des AL Z genieße.

Eine wichtige Rolle spielen Kapazitätsfragen. Die Personalstärke der Org.Referate beträgt in der Mehrzahl der Fälle weniger als 1% der Bedienstetenzahl ihres Hauses. Dabei sind jedoch mit einer Ausnahme alle untersuchten Org.Referate in erheblichem Ausmaß zusätzliche mit Fragen des nachgeordneten Bereichs befaßt; diese Belastung wurde im Durchschnitt mit 40% angegeben.

Die personell beschränkte Kapazität der Org.Referate wird zunächst von mehr routinemäßigen Organisationstätigkeiten in Anspruch genommen, u.a. die Fortschreibung des GVP, die Anpassung des Organisationsplans, die Ausarbeitung von Verfügungen über das Zeichnungsrecht und die Überwachung der Einhaltung der GGO. Die meisten Org. Referate arbeiten außerdem an der Aufstellung des Personalhaushalts, Arbeitsplatzbewertungen und der Bearbeitung von Höhergruppierungsanträgen mit, was die enge Verbindung zum Personalreferat dokumentiert. In einigen Häusern spielen auch Probleme der Anwendung der EDV eine zunehmend wichtige Rolle für die Tätigkeit der Org.Referate. Daneben sind die Org.Referate schließlich in manchen Fällen noch mit ausgesprochen organisationsfremden Tätigkeiten belastet, so z.B. mit der Abrechnung von Reisekosten, der Schriftleitung für die Ministerialblätter, der Betreuung der Bibliothek und dem Sprachendienst.

Die Möglichkeiten, sich mit der Vorbereitung grösserer Organisationsveränderungen zu befassen, sind demnach von der Kapazität her beschränkt. Darüber hinaus stellt die Interdependenz von Organisations- und Personalentscheidungen eine wichtige Grenze für neue Konzeptionen dar. Die Antizipation derartiger Restriktionen führt manchmal dazu, daß neue Konzeptionen zur Umstrukturierung des Ressorts oder einzelner Abteilungen erst gar nicht entwickelt werden. Man weiß, wie ein Befragter sagte: "Der beste Plan wird und kann nicht gebilligt werden, weil man sofort fragt, was soll aus den Menschen werden?" Am ehesten können noch jene Org.Referenten ihre Vorstellungen verwirklichen, die so eng mit den Personalreferenten zusammenarbeiten, daß sie laufend und frühzeitig über geplante personelle Veränderungen informiert sind, die die Chance zu einer Umorganisation eröffnen.

Die faktischen Möglichkeiten der meisten Org.Referenten, neue Konzeptionen zu entwickeln und durchzusetzen, steht in deutlichem Widerspruch zu der ihnen durch § 7 GGO I eingeräumten Stellung. In den Interviews wurde allerdings diese Diskrepanz selten deutlich zum Ausdruck gebracht. Die meisten Org.Referenten akzeptieren ihre gegenwärtigen Wirkungsmöglichkeiten, was entweder heißt, daß die Befragten ihr Anspruchsniveua den Gegebenheiten angepaßt haben oder aber ihr Selbstverständnis von vornherein eher den routinemäßigen und durchführenden als den konzeptionellen und steuernden Organisationstätigkeiten entsprach. Die mit ihren gegenwärtigen geringen Wirkungsmöglichkeiten zufriedenen Org.Referenten sind im Vergleich zu ihren entweder unzufriedenen oder aber tatsächlich einflußreichen Kollegen auch an einer organisationswissenschaftlichen Fortbildung weniger interessiert und erachten ihre juristische Ausbildung für ihre Aufgaben als ausreichende Vorbereitung.

Damit schält sich der Typus eines traditionellen orientierten "Hüters der GGO" heraus, der wenig an neuen organisatorischen Konzeptionen interessiert ist und deshalb nicht nur die begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten seiner Stellung ungenutzt läßt, sondern auch entsprechenden Initiativen, die an ihn herangetragen werden, ablehnend gegenübersteht.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Organisationsfunktion nur in wenigen Fällen systematisch als Steuerungsfunktion erfüllt wird. Insbesondere die Entwicklung programmbezogener Organisationsformen, die eine Veränderung der herkömmlichen Struktur darstellen, hängt stark von der Aufgeschlossenheit der ML-Ebene und der Leitung neuen Konzeptionen gegenüber ab. Auch ein in dieser Hinsicht aktives Org.Referat kann das Fehlen der Leitungsunterstützung nicht wettmachen.

#### 10.6 Weitere Steuerungsfunktionen

Zur Vervollständigung der Angaben über die systematische Erfüllung von O&M-Funktionen im Bereich von Leitung und ML soll anschließend kurz auf die Steuerung der Informationssuche, der Abstimmung und der Beteiligung eingegangen werden. Es handelt sich hier - anders als bei Organisation, Personal und Haushalt - um Funktionen, die kaum zur Aufgabe besonderer Einheiten in einer Querschnittsabteilung gemacht werden können, da sie unlösbar mit dem Prozeß inhaltlicher Programmsteuerung verbunden sind. Man könnte erwarten, daß die ML-Ebene primär mit der Erfüllung solcher Funktionen befaßt ist, zumal sie einerseits im Vergleich zu den Referaten den größeren Überblick besitzt, andererseits im Vergleich zur Ressortleitung der täglichen Detailarbeit der Programmentwicklung

nahe genug ist. Entgegen dieser Erwartung fanden wir, daß die ML mit den genannten Funktionen sehr wenig befaßt ist. Für die Informationssuche erhalten die Referate von der ML nur gelegentlich und ad hoc einen Hinweis und sind sich im übrigen dabei selbst überlassen. Dieser Zustand wurde von den Befragten auch nicht etwa kritisiert.

Dasselbe gilt für die Bestimmung der Partner bei der RV-internen Abstimmung und bei der Beteiligung von Externen. Auch hier gaben die Referenten nahezu einmütig an, daß ihnen dies bis auf bestimmte Ausnahmefälle von besonderer politischer Bedeutung in der Regel selber überlassen sei, was die Befragten der ML-Ebene ihrerseits bestätigten. Ein Grund dafür ist, daß die Prozesse der Abstimmung und Beteiligung, in etwas geringerem Maße auch die der Informationssuche, sich weitgehend in eingefahrenen Bahnen bewegen, der empfundene Bedarf für eine Regelung durch neue, explizite Auswahlentscheidungen also gering ist. Teilweise ist auch die faktische Möglichkeit, anders als nach dem eingeübten Muster zu verfahren, kapazitätsmäßig und strukturell recht begrenzt. So paßt der Befund zu diesem Punkt einerseits ins Bild einer weitgehenden "Selbststeuerung" der Basis. Andererseits schien es aber auch im Falle einer Anhebung des Aktivitätsniveaus der Programmentwicklung und einer Verstärkung der Steuerungsfunktion von Leitung und ML im Bereich der übrigen in diesem Kapitel angesprochenen O&M-Funktionen nicht sinnvoll, die Auswahlentscheidungen bei Informationssuche, Abstimmung und Beteiligung im Einzelfall etwa generell aus der Basisorganisation in den Leitungsbereich zu verlagern.

## 11. Vertikale Kommunikation

In diesem Kapitel werden die inhaltlichen Kriterien für die Unterrichtung der Leitung durch die mittlere Leitungsebene und die Referate, die Häufigkeit der Kontakte zwischen den einzelnen Ebenen und die Kommunikationswege behandelt.

### 11.1 Kriterien für die Unterrichtung der Leitung

Nachdem wir die Inhalte der programmentwicklungsbezogenen Kommunikation von oben nach unten (Weisungen) in Kapitel 3 behandelt haben, soll im folgenden erörtert werden, nach welchen Kriterien die unteren Ebenen der Hierarchie entscheiden, worüber sie die Leitung informieren. Zunächst gibt es in allen Ressorts mehr oder weniger umfangreiche und unterschiedlich systematisch geführte Sammlungen von Regeln in der Form von Hausverfügungen, die die Unterrichtung der Leitung durch die ML-Ebene und die Referate formalisieren. Zusätzlich wurde in den meisten Gesprächen auf meist entsprechende Bestimmungen der GGO hingewiesen. Während sich diese formalen Richtlinien darauf beschränken und wohl auch beschränken müssen, die Meldungsinhalte mit Generalklauseln wie "grundsätzliche Fragen" und "Fragen von politischer Bedeutung" zu umschreiben, sind bestimmte Absender oder Adressaten sowie spezielle Anlässe detailliert als Auslöser für eine Leitungsunterrichtung definiert. So muß generell über Außenkontakte mit Mitgliedern des Bundestages, des Bundesrates, der EWG oder Verbandsvertretern, aber auch häufig über Telefonate und Besprechungen auf teilweise vorgedruckten Formblättern eine Meldung an die Leitung angefertigt werden. Weiter sollen diese formalen Richtlinien hier nicht beschrieben werden, da sie den meisten Lesern ohnehin bekannt sind.

Die Zweckmäßigkeit dieser formalen Bestimmungen wurde zum Teil in unseren Interviews von den Befragten kritisiert, da Absender und Anlässe, wie sie in den Bestimmungen aufgeführt sind, nicht immer so wichtige Informationen ergäben, daß sie der Leitung weitergegeben werden müssten. Dies wurde z.B. zu Schreiben von Abgeordneten angemerkt, über die der Leitung Kenntnis zu geben ist. Andererseits erlaubt die GGO gewisse "Briefträgerfunktionen" bei Kontakten mit parlamentarischen Gremien, wie z.B. das Übersenden von Anschauungsmaterial, ohne daß die Leitung davon unterrichtet sein muß. Darin könne jedoch eine Entscheidung von politischer Wichtigkeit liegen, da man nicht wissen könne, ob der Zeitpunkt der Unterrichtung taktisch klug sei oder nicht. Dieses Argument wurde hier angeführt, um zu zeigen, wie problematisch die Formalisierung der Unterrichtung der Vorgesetzten ist, da sich nicht alle modifizierenden Umstände formal fassen lassen, andererseits aber auch eine genaue Einhaltung der Regeln wahrscheinlich zu einer Überlastung der Leitung mit irrelevanten Informationen führen würde. Infolgedessen wird trotz der Regeln viel "nach Gefühl" entschieden, was sich unter anderem darin dokumentiert, daß die Regeln z.T. gar nicht als solche bewußt waren, sondern daß man von "eingespielten Verfahren" sprach.

Da die Vorschriften den Referenten bezüglich inhaltlicher Fragen einen großen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, was der Leitung vorgelegt werden soll, lassen, haben wir versucht herauszufinden, nach welchen Relevanzkriterien dieser Ermessensspielraum von der Basis genutzt wird. Die Daten hierzu zeigen, daß die Unterrichtung der Leitung weitgehend davon abhängt, welche Vorstellungen die Referenten davon haben, was die Leitung interessieren könnte, und inwieweit man antizi-

piert, worüber die Leitung bezüglich des eigenen Aufgabengebietes in bestimmten Situationen informiert sein müsste; d.h. man leitet die eigenen Relevanzkriterien aus dem vermuteten Aufmerksamkeitsbereich der Leitung ab. Wenn man auf Referentenebene z.B. weiß, daß der PStS sich in seiner Zeit als Abgeordneter stark mit Fragen der Jugendförderung oder der beruflichen Bildung befaßt hat, unterrichtet man ihn hierüber in seiner Leitungsfunktion weiterhin, zumal man dann auch auf seine Unterstützung rechnen kann. Ebenso wird der Minister über Fragen informiert - das ist teilweise formal geregelt - die seinen Wahlkreis oder bestimmte ihm nahestehende Bevölkerungsgruppen betreffen, wie im BMA etwa über Bergarbeiterprobleme.

In Antizipation des Informationsbedürfnisses der Leitung in bestimmten Situationen unterrichtet man in allen untersuchten Abteilungen gleichermaßen:

- a) wenn man erwartet, daß ein Vorhaben so kontrovers sein wird, daß die Leitung sich damit als letzte Konfliktregelungsinstanz befassen muß, oder
- b) wenn man erwartet, daß die Leitung darauf außerhalb des Hauses angesprochen werden könnte, sei es im Parlament, im Kabinett (ohne daß die Frage auf der Tagesordnung steht) oder in der Öffentlichkeit.

Hierbei ist ausschlaggebend, daß man die Einheitlichkeit der Außendarstellung wahren möchte, um durch widersprüchliche Äußerungen nicht die Durchsetzung des Vorhabens zu gefährden. Hinzu kommt, daß man die Leitung auch für eventuelle Fragen in der Öffentlichkeit inhaltlich präparieren und möglicherweise sogar für das Vorhaben ihr besonderes Engagement gewinnen möchte. Bei der Meldung der Belange bestimmter dem Minister nahestehender

Gruppen ist auch die Überlegung ausschlaggebend, daß die Gruppen sich ohnehin an den Minister wenden würden, wenn der Referent eine unwillkommene Entscheidung trifft, so daß man sich lieber vorher beim Minister absichert.

Die Unterrichtung über Fragen im Zusammenhang mit Vorhaben, mit denen die Leitung ohnehin befaßt sein wird, also allen Kabinettsvorlagen, ist meist schon frühzeitig erforderlich, um den Zeitplan abstimmen zu können. In der Mehrzahl der Ressorts wurde darauf hingewiesen, daß ungeschriebene Regeln bestehen, die Leitung über jeden Entwurf zu informieren. Als eindeutige Regel ist dieses Verfahren im BMA eingeführt, wo die Leitung sich nur mit einem Vorhaben befaßt, von dem sie vorher durch ein Thesenpapier unterrichtet worden ist.

Mehrfach wurde in den Interviews darauf hingewiesen, daß die Entscheidung eines Referenten, ob er die Leitung über eine bestimmte Frage unterrichtet oder nicht, weitgehend dadurch bestimmt sei, wie sicher er bei der Beurteilung ihrer Wichtigkeit ist. Dort, wo man unsicher ist, oder wo es an Entscheidungsfreudigkeit mangelt, wendet man sich zur Absicherung häufiger an den AL. Das variiert offenbar nicht nur fallweise: "Es gibt Referenten, die dem AL jeden Mist vorlegen, und andere, die Entscheidungen treffen, die eigentlich nur der AL treffen dürfte".

Durch die Einschaltung in den Dienstweg dient der AL den Referenten einerseits als Entscheidungshilfe bei der Wichtigkeitsbeurteilung einer Frage und filtert damit nach seinen in der Regel durch umfassenderes politisches Hintergrundwissen angemesseneren Wichtigkeitskriterien die Meldungen der Referenten; andererseits wird aber auch er zu-

gleich über dieselben Fragen informiert, die der Referent der Leitung mitteilen möchte. Insofern gelten für die Unterrichtung der ML-Ebene prinzipiell dieselben Regeln und Kriterien wie für die Unterrichtung der Leitung. Zusätzliche formale Regeln wurden uns kaum genannt. Allenfalls wurde auf Abteilungsverfügungen hingewiesen, die inhaltlich aber im wesentlichen dasselbe aussagen wie die Hausverfügungen und eher ein Indiz dafür sind, daß die Interpretation der Hausverfügungen oder ihre Einhaltung nicht immer gelungen ist.

Das Informationsbedürfnis der mittleren Leitungsebene wird nicht nur durch ihre Steuerungsfunktion der Basis gegenüber bestimmt, sondern auch durch ihre Unterrichtungsfunktion der Leitung gegenüber, da sich diese in der Regel zunächst mit Fragen an den AL wendet. Da die AL auf den Abteilungsleiter-Besprechungen der Leitung gewöhnlich Arbeitsinformationen bezüglich ihrer Abteilung (Termine usw.) geben, lassen sie sich selbstverständlich auch vonseiten der Referenten darüber informieren. Hierzu werden häufig ad hoc-Weisungen erlassen, wodurch es nicht den Referenten allein überlassen bleibt, was sie dem AL mitteilen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß die informationellen Anforderungen an die AL offenbar steigen, wenn die Leitung selber über eine große Informationsverarbeitungskapazität verfügt, indem sie durch einen Stab unterstützt wird, und so eher detaillierte Fragen an den AL richten kann. So wurde uns im BMA gesagt, daß die gegenwärtige Leitung weit mehr über Detailprobleme informiert werden möchte als frühere Leitungen, die sich noch nicht eines funktionierenden Stabes bedienen konnten.

Wie sich die Interessenschwerpunkte der Leitung über die ML-Ebene bis zu den Referenten als Selektionskriterien für die Unterrichtung fortsetzen, so bezeichnen auch die speziellen Interessen der AL bestimmte Relevanzen für die Referate. In der Abt. A/BMV wird der AL eher über verkehrspolitische und der UAL II über verkehrsplanerische Fragen informiert. In der Abt. L/BMJFG liegen die Interessenschwerpunkte der AL besonders im Bereich von L II, wo die Reform des Lebensmittelrechts, das Weingesetz und Umweltschutzfragen bearbeitet werden - allesamt Programme, die zugleich stark öffentlichkeitswirksam sind und damit auch häufiger Anlaß zur Unterrichtung der Leitung geben. In der Abt. U/BMI interessiert sich der AL stärker für die Wasser- als für die Luftprobleme, da die UA I den ursprünglichen Kern der Abteilung bildet, mit dem der AL seit langem zusammenarbeitet und mit dessen Fragen er offenbar vertrauter ist.

Zur Vollständigkeit ihrer Unterrichtung durch die Referenten befragt, antworteten die AL, denen diese Frage gestellt wurde, daß sie nicht der Ansicht seien, ihnen würden Informationen absichtlich vorenthalten, etwa um eine Machtposition aufzubauen. Im Gegenteil, ein AL war sogar der Ansicht, er würde von den Referenten zu stark eingeschaltet, da man sich möglichst bei ihm abzusichern versuche. Entscheidend für den nach eigener Meinung offenbar hinreichenden Informationsstand sind neben den selbständigen Meldungen der Referenten, die entsprechend der Bedeutung eines Vorgangs abgegeben werden, die zusätzlichen institutionalisierten Informationsmöglichkeiten, über die die ML-Ebene - im Gegensatz zur Leitung - in Form des Posteingangs und damit der Übersicht über die gesamte ressortexterne schriftliche Kommunikation verfügt. Teilweise von den Referenten selbst im Zusammenhang mit Fragen zur Unterrichtung der Vorgesetzten

erwähnt, wird der Posteingang von den AL und UAL jedoch unterschiedlich stark als Kontroll- und Steuerungsinstrument genannt. Dabei ist auffällig, daß alle AL und UAL, die erst kürzlich in die Abteilung gekommen sind und zum Teil bürokratische Außenseiter sind, den Posteingang bewußt als Kontrollinstrument nutzen ("Das ist überhaupt der Zügel, den sie haben"), um die Außenkontakte und die Arbeitsbelastung zu überschauen und gegebenenfalls Rücksprachevermerke oder Zeichnungsvorbehalte anzubringen. AL und UAL, die dagegen schon länger in der Abteilung tätig sind und deshalb die Arbeit der Referate besser überblicken, sehen den Posteingang eher routinemäßig durch und "lesen ihn diagonal".

Wenn die AL-Ebene als Schaltstelle in der Kommunikation zwischen Basis und Leitung dezentrale Meldungen an die Leitung filtert, indem sie die Wichtigkeitsbeurteilung der Referate korrigiert, kommt auch der Kommunikation zwischen ML-Ebene und Leitung eine zentrale Bedeutung für die Versorgung der politischen Spitze mit Informationen zu. Die Kriterien, nach denen die AL die Leitung unterrichten, sind nach ihren Aussagen im wesentlichen dieselben, die für die Meldungen der Basis gelten und lassen sich auf die Formel bringen: "politisch brisante Dinge und wo der Minister die letzte Entscheidung hat". Alle Interviews enthalten ähnlich allgemeine Formeln. Die offenkundige Schwierigkeit, diese Formel genauer zu spezifizieren oder gar zu formalisieren, deutet darauf hin, daß die auslösenden Ereignisse vielfältig und starkem Wechsel unterworfen sind. Auf Leitungsebene konnte man entsprechend nur eine diffuse Rollenerwartung dem AL gegenüber nennen: "ein politischer Beamter muß wissen, was er der Leitung vorlegt", sagte ein StS. Diese Ausführungen dürfen jedoch nicht zu dem Schluß führen, daß es

gänzlich in das Ermessen des AL gestellt wäre, die Leitung zu informieren oder nicht. Sowohl die formalen Regeln, die auch für den AL gelten, so interpretationsbedürftig und "gefühlshabhängig" sie auch sein mögen, als auch der formale Entscheidungsweg, der dem Minister bei Gesetzen und Verordnungen die Schlußzeichnung im Ressort sichert, erzwingen ein Minimum an Kommunikation, das durch die Antizipation der Erwartungen der Leitung aufgefüllt wird oder auch von der Leitung selbst induziert werden kann, indem man den Wunsch äußert, über bestimmte Fragen unterrichtet zu werden.

Das Stichwort hierfür erhält die Leitung in einigen Ressorts durch eine systematische Unterrichtung über alle wesentlichen Vorhaben, sei es durch Wochenberichte der Abteilungen (BMV), durch die Datenblätter des BK (BMSt, BMJFG) oder durch eine Arbeitskartei der Leitung (BMA), die laufend über den Stand der Arbeiten in den Abteilungen Auskunft gibt. Die Ausnutzung dieser Informationssysteme zu Steuerungszwecken hängt jedoch nicht unwesentlich von der Kapazität des Leitungsbereichs ab. Während z.B. im BMJFG von Referenten moniert wurde, daß, selbst wenn zusätzlich zu den Datenblättern Zwischenberichte vorgelegt werden, die Reaktion der Leitung relativ lange auf sich warten lasse, verhindern im BMA und im BMSt, das wegen seiner geringen Leitungsspanne allerdings einen großen Vorteil hat, die Stabseinheiten, daß die Leitung durch das Informationssystem überlastet wird. Hier ist der Minister "über jeden Halbsatz informiert". Spezielle Stellen im Leitungsbereich (Ministerbüro oder persönlicher Referent) registrieren die Meldungen der Abteilungen und wirken als "Klingelzeichen", wenn neue Vorhaben angekündigt, die Lösungen laufender Vorhaben verändert oder der Stand der Arbeiten nicht vorangetrieben

wird, woraufhin dann häufig die Stäbe eingeschaltet werden.

Die systematische Unterrichtung der Leitung in den genannten Ressorts erhöht zwar die Steuerungskapazität der Leitung, insbesondere wenn Stabsstellen verfügbar sind, garantiert den vollen Primat jedoch nur, wenn die Leitung frühzeitig in die Programmentwicklung eingeschaltet wird. In der Abt. L wurden die Datenblätter des BK zwar als Instrument zur systematischen Leitungsunterrichtung genannt, die Leitung wird aber erst eingeschaltet, wenn ein Vorhaben bereits zu einer Verordnung "gewachsen" ist. Im BMA dagegen wird der Leitung bereits im ersten Stadium der Programmentwicklung durch ein Thesenpapier, d.h. eine Problemanalyse mit Lösungsmöglichkeiten und politischen sowie finanziellen Auswirkungen vorgelegt, woraufhin bei größeren Vorhaben in der Regel eine Hausbesprechung angesetzt wird, auf der erst entschieden wird, ob man das Vorhaben überhaupt in Angriff nehmen soll oder ob es besser ist, es noch zurückzustellen. Im kleineren BMSt erfüllt diese Funktion der laufenden und frühzeitigen Unterrichtung die AL-Besprechung.

Sicherlich darf das Fehlen dieser Verfahren in den anderen Ressorts nicht vorschnell negativ gewertet werden. Die formalisierte und systematische Leitungsunterrichtung kann in gewissen Grenzen durch engen persönlichen Kontakt zwischen Leitung und ML und durch ad hoc-Meldungen kompensiert werden. Allerdings bedarf es dann manchmal eines externen Anstoßes, um die Leitung auf ein Vorhaben des eigenen Hauses aufmerksam zu machen. Das birgt u.a. die Gefahr, daß die Leitung sich ohne voll informiert zu sein und u.U. in anderem Sinne als die untere Ebene in der Öffentlichkeit festlegt. Mit eben dieser Problematik hat die

leitung des BMA die Einrichtung ihrer Arbeitskartei begründet: mit der Notwendigkeit einer einheitlichen Außendarstellung.

## 11.2 Zur Filterwirkung der mittleren Leitungsebene

Um das Ausmaß der - funktional durchaus erforderlichen - Filterwirkung der ML-Ebene abschätzen zu können, wurden diesbezügliche Fragen sowohl für den Prozeß der Weisungsübermittlung von oben nach unten als auch für den Informationsfluß von unten nach oben gestellt.

### 11.2.1 Filterwirkung bei Weisungsübermittlung

Für diesen Fall wurden die Referenten gefragt, ob die (von uns behauptete) Klage zutreffe, daß die AL den Referenten häufig kein vollständiges Bild von den Wünschen und Vorstellungen der Leitung vermitteln. Den Antworten ist zu entnehmen, daß der AL in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht im negativen Sinne als Filter empfunden wird. In der Regel werden den Referenten die Ergebnisse der AL-Besprechungen - häufig auf anschließenden Referentenbesprechungen - und der Unterredungen des AL mit der Leitung mitgeteilt, teilweise sogar möglichst wortgetreu und mit Hinweisen auf die Ursprungssituation der Weisung. Bei Unklarheiten besteht die Möglichkeit, beim AL zurückzufragen oder den persönlichen Referenten des Ministers oder StS anzurufen. Nur in einer überwiegend mit Nicht-Juristen besetzten Abt., deren AL aber Jurist ist, wurden diesem von den Referenten "Transformationsschwierigkeiten" vorgeworfen. Der Aussagewert dieser Antworten wird natürlich dadurch gemindert, daß die Referenten in der Regel nicht beurteilen können,

was die AL ihnen von dem, was sie ihrerseits von der Leitung an Informationen erhalten, wirklich mitteilen, da man als Referent die Eingangsinformationen nicht überblickt.

Obwohl man den AL generell nicht als Filter spürt, wurde doch häufig vermerkt, daß man trotzdem kein richtiges Bild von den Vorstellungen und Wünschen der Leitung habe, Das wurde dann aber darauf zurückgeführt, daß die Vorgaben aus dem Leitungsbereich oft nur vage seien und die Leitung ihre Ansichten häufig wechsele. In zwei Abteilungen wurde zusätzlich behauptet, daß dem AL diese Informationen ebenfalls fehlten, was in einem Fall auf mangelndes politisches Vertrauen zwischen Leitung und AL zurückgeführt wurde. Besonders häufig beklagten sich Referenten in Grundsatzreferaten, daß ihnen politische Hintergrundinformationen z.B. über Kabinettsitzungen und Fraktionsgespräche fehlten, so daß man nicht wisse, "was auf der politischen Bühne gespielt wird". Hieraus kann man jedoch nicht auf eine Filterwirkung des AL schließen; die Antworten indizieren eher das überdurchschnittlich große Informationsbedürfnis der Grundsatzreferate.

Die UAL wurden in keinem Falle als Filter empfunden, da sie im wesentlichen als reine "Durchlaufposten" für Informationen fungieren. Aufschlußreich ist hier der Vergleich der beiden UA der Abt. I im BMA, von denen die eine z.Zt. der Untersuchung dem AL direkt unterstellt, die andere weiterhin von einem UAL geleitet wurde. Auf den Informationsstand der Referenten hatte sich der Fortfall des UAL nicht ausgewirkt; allerdings wurde betont, daß man jetzt öfter Gelegenheit habe, mit der Leitung direkt zu kommunizieren. In der anderen UA hatte man sogar ein umfassen-

deres Bild von den Vorstellungen der Leitung, seitdem die UA durch einen UAL geleitet wird, der zum "Führungszirkel" des BMA zu rechnen ist und daher über Informationen "aus erster Hand" verfügt.

### 11.2.2 Filterwirkung bei Vorlagen

Zur Filterwirkung der ML-Ebene in der von unten nach oben laufenden Kommunikation wurden auf Referenten- und AL-Ebene Fragen nach der Reaktion des Vorgesetzten auf Vorlagen gestellt, mit deren Inhalt sie nicht übereinstimmen; auf ML-Ebene wurde gefragt, ob ggf. man Alternativen, die in den Vorlagen enthalten sind, auswählt oder an die Leitung weitergibt.

Aus den Antworten auf Referenten- und ML-Ebene geht hervor; daß bei divergierenden Meinungen in der Mehrzahl der Abteilungen die Vorlage zur Überarbeitung zurückgegeben wird, nachdem man die Meinungsunterschiede diskutiert hat. Dabei kommt es meist zu einer Einigung. Ist das nicht der Fall, geht der AL häufig gemeinsam mit dem Referenten zum StS, um die unterschiedlichen Auffassungen vorzutragen, zumal wenn es sich um taktisch-politische Fragen handelt; bei denen auch ein AL nicht immer über ein sicheres Urteil verfügt. In zwei Abteilungen fügt der AL der Vorlage ein abweichendes Votum bei, wenn man nicht zu einer Einigung kommt; der Referent wird dann nachträglich davon unterrichtet. Nur einer der befragten AL überarbeitet Vorlagen gelegentlich vollständig neu oder lehnt sie grundsätzlich ab; "Redaktionelle Änderungen" werden dagegen mehr oder weniger von allen AL angebracht.

Auch die Antworten auf die zweite Indikatorfrage zu diesem Komplex bestätigen, daß die AL überwiegend versuchen, mit den Referenten zu einem Konsens zu kommen und deren Meinung nicht etwa unterdrücken. Ohne vorangegangene Diskussion werden Alternativen von diesem AL nicht ausgeschieden. Nur der AL, der angab, Vorlagen selbständig zu überarbeiten, filtert auch ohne Rücksprache Alternativen aus.

Das vorherrschende Muster von Rückgabe und Diskussion bei Meinungsverschiedenheiten anstatt hierarchischer Entscheidung scheint auch einer Verhaltenserwartung der Referenten an die AL zu entsprechen und von diesen durchaus anerkannt zu werden. So sagte ein AL: "Ich möchte meinen Referenten nicht zumuten, daß seine Vorlage mit meinen Schmierereien beim StS landet". Dieser Verhaltenserwartung an die AL entspricht umgekehrt die Erwartung an die Referenten: sich nicht an den AL vorbei an den StS zu wenden, ohne sie vorher informiert zu haben. Ein derartiges Verhalten wurde von allen AL als unkorrekt, als "Unterwasserschießen" bezeichnet.

Während die Referenten die Filterwirkung des AL als legitim ansehen, wenn sie gemeinsam mit ihm Alternativen in der Diskussion ausscheiden, zumal die Leitung nicht in allen Ressorts alternative Lösungsmöglichkeiten in der Vorlage erwartet und die Alternativen oft nur in taktischer Hinsicht bestehen, sehen die Referenten in der Abt., deren AL Alternativen ohne Rücksprache ausscheidet, und in den beiden Fällen, wo der AL Vorlagen gelegentlich mit einem abweichenden Votum versieht, die Filterwirkung als unerwünschtes Eingreifen; auch durch ein abweichendes Votum würde ihren Vorschlägen die Realisierungschance genommen. Auffällig ist, daß es

sich in allen drei Fällen um Abteilungen handelt, in denen Referenten und AL eine unterschiedliche Ausbildung besitzen, also entweder die Referenten Juristen sind, während der AL Nicht-Jurist ist, oder umgekehrt. Dieser Zusammenhang kann auf zweierlei hindeuten: einerseits kann die Filterwirkung disfunktional sein, wenn der AL fachliche Alternativen mit fachlicher Begründung ausscheidet, ohne selbst Spezialist zu sein und über entsprechende Beurteilungsmaßstäbe zu verfügen; dies scheint zumindest in einem der Fälle zuzutreffen. Andererseits kann der AL - durchaus funktional - die Vorlagen unter politischen Gesichtspunkten filtern, da (insbesondere nicht-juristische) Fachwissenschaftler "teilweise illusorische Vorschläge machen". Während in diesen Fällen die politische Filterwirkung von Referenten, die juristisch vorgebildet waren, nicht moniert wurde, sprachen sich die Fachwissenschaftler negativ darüber aus, "daß viele Vorlagen auf der AL-Ebene mit der Bemerkung starben: das können wir dem Minister nicht zumuten, oder: wir können den Minister jenes Ressorts nicht verärgern". In den beiden Fällen starker politischer Filterung fachspezifischer Vorlagen verstanden sich die AL zugleich auch primär als Vertreter der Leitung gegenüber den Referenten und nicht als Vertreter der Fachbelange gegenüber der Leitung.

Ein abschließendes Urteil darüber, ob die Filterung durch den AL positiv oder negativ hinsichtlich des Primats der Politik ist, kann sowohl für diese relativ seltenen Fälle autoritativer Selektion als auch für das vorherrschende Muster der Selektion durch Diskussion letztlich nur durch eine Inhaltsanalyse der Vorlagen und fall-spezifische Situationsanalysen geleistet werden.

11.3

Kommunikationshäufigkeit

In der Häufigkeit direkter Kontakte zwischen Basis und Leitung zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen Referaten und Abteilungen, die an Programmen und Einzelfragen arbeiten, die stark im Aufmerksamkeitsbereich der Leitung liegen, und solchen, die vorwiegend in deren Schatten arbeiten. Umgekehrt ist natürlich die Kommunikationshäufigkeit ein Indikator für die Aufmerksamkeitsschwerpunkte der Leitung. Die Referate, die an größeren Gesetzgebungsvorhaben arbeiten, sehen die Leitung ein bis zweimal im Monat, die anderen häufig nur ein bis zweimal im Jahr. Ansprechpartner ist vorwiegend der StS. So haben z.B. Referenten in L II, die mit der Reform des Lebensmittelrechts befaßt sind, häufiger Kontakt mit der Leitung als ihre Kollegen, die "Fleischbeschauer" in L I; die Gesetzgebungsreferate in Abt. St häufiger als die technischen Referate; die Förderungsreferate in J häufiger als die Gesetzgebungsreferate, da der PStS sich aufgrund seiner Herkunft aus der Jugendarbeit stark für die Förderung interessiert.

Ist die Aufmerksamkeit der Leitung an bestimmte Gesetzgebungsvorhaben gebunden, so ist damit auch meist gesagt, daß die Kontakthäufigkeit in den verschiedenen Stadien des Entscheidungsprozesses variiert: in der Parlamentsphase nimmt sie in allen Fällen zu, in der Entwurfsphase ist sie nur dann stark, wenn die Leitung selber intensiv mit konzeptionellen Fragen befaßt ist und sich nicht nur auf die Durchsetzung beschränkt.

Eine weitere Variable, die die Kommunikationsintensität beeinflusst, ist die Öffentlichkeitswirksamkeit des Vorhabens oder bestimmter Fragen.

Die intensive Kommunikation der Leitung mit dem für das Weingesetz zuständigen Referat in der Abt. L soll z.B. einen Grund darin gehabt haben, daß die Ministerin in Rheinland-Pfalz, dem größten Weinproduzenten der BRD, im Wahlkampf focht. Die Kommunikationsintensität steigt auch bei Einzelfragen sprunghaft an, wenn sich die Öffentlichkeit damit befaßt: in der Abt. U ist sie z.B. durch die Zahl der Umweltschutzkatastrophen bedingt, in der Abt. D schaltet sich der Minister bei den Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst stark ein.

Die Aufmerksamkeit der Leitung konzentriert sich nicht nur auf einzelne Referate in einer Abteilung, sondern differiert auch zwischen den Abteilungen eines Ressorts stark. Im BMI fühlten sich z.B. die Beamten der Abt. D im Windschatten von U, im BMA die der Abt. B im Schatten der Abt. IV, die die Rentenreform ausarbeitete. Ein UAL meinte dazu: "Wenn einer die flexible Altersgrenze macht, dann kann einer mit dem 3. Arbeitsrechtsbereinigungsg kommen und die tollsten Dinge machen, die werden einfach nicht wahrgenommen."

Im Abteilungsvergleich sticht bezüglich der Kommunikationshäufigkeit zwischen Basis und Leitung die Planungs- und Grundsatzabteilung des BMA deutlich hervor, in der die Referenten der UA Ia im Durchschnitt einmal pro Woche mit dem StS sprachen. Diese überdurchschnittliche Häufigkeit erklärt sich zum Teil aus der Stabsfunktion der UA, z.T. aber auch aus einer strukturellen Ursache. Da die UA z.Zt. der Untersuchung dem AL direkt unterstellt war, dessen Zeitbudget aber durch die Leitung zweier weiterer UA und einer Gruppe schon stark beansprucht war, mußte er den Teil der vertikalen Kontakte, der zuvor vom UAL wahrgenommen worden war, den Referenten überlas-

sen. Dieser Zusammenhang zwischen organisatorischer Distanz und Kommunikationshäufigkeit wurde auch an zwei weiteren Abt. deutlich, in denen die Referenten kritisierten, daß die UAL ihnen die Möglichkeit direkter Kontakte mit der Leitung nähmen.

Die Kontakthäufigkeit der ML zur Leitung (es wurde nur nach Kontakten mit dem Minister gefragt) variiert ähnlich wie die der Referenten; im Durchschnitt gaben die AL 1 bis 2 Gespräche pro Monat an. Dazu muß man die vermutlich häufigeren Gespräche mit den StS rechnen, die wir nicht erfragt haben, sowie die Kontakte auf den AL-Besprechungen, die gewöhnlich wöchentlich stattfinden. Die Kommunikationshäufigkeit schwankt dabei nicht nur mit der Aktualität der Programme und Einzelfragen im Bereich der betreffenden Abteilungen, sondern - und das gilt für die Referenten wohl gleichermaßen - auch mit den Phasen der Legislaturperiode: zu Beginn der Legislaturperiode wurden von den Abteilungen verstärkt Vorlagen angefertigt ("Versuchsballons"), um die Ansichten der Minister zu erkunden, während die Leitung ihrerseits ein starkes Nachholbedürfnis an Informationen hatte, da sie die Programme der Abteilungen nach dem Regierungswechsel offenbar nicht hinreichend kannte.

Über die Kontakthäufigkeiten zwischen Referenten und ML wurden keine Daten erhoben. Aus Bemerkungen bei den Interviews kann man jedoch entnehmen, daß die Kontakte und Kontaktmöglichkeiten von der Größe der Abteilungen abhängen und damit zusammenhängend, ob zwischen Ref. und AL Unterabteilungsleiter stehen.

#### 11.4 Kommunikationswege

Aus dem vorangehenden Abschnitt wurde schon deutlich, daß die direkte Kommunikation zwischen Basis und Leitung nur relativ selten stattfindet. In der Regel wird der Dienstweg, d.h. die Kommunikation unter Einschaltung der ML-Ebene gewählt. Dies gilt sowohl für die Kommunikation von oben nach unten als auch in umgekehrter Richtung. Bei Weisungen wird der Dienstweg nur umgangen, wenn es sich um eilige Dinge handelt oder wenn die Kommunikation nur kurz ist, so daß sie sich telefonisch vollziehen läßt. In diesen Fällen wird die ML-Ebene anschließend von den Vorgesetzten unterrichtet. Direkte Kontakte von unten nach oben finden nur auf Veranlassung der Leitung statt; teilweise ist der AL dabei jedoch anwesend, so daß sich eine nachträgliche Unterrichtung erübrigt.

In Abteilungen mit UA wird der Dienstweg zwischen Referenten und AL offenbar etwas weniger streng eingehalten: mit einer Ausnahme wird aus allen diesen Abteilungen berichtet, daß man mit dem AL häufig direkte Kontakte unter Auslassung des UAL pflege. Die Ursache liegt z.T. in alter persönlicher Bekanntschaft zwischen einigen Referenten und dem AL; der Sachverhalt verdeutlicht aber auch, daß in diesen Fällen der UAL als unnötiger Filter oder seine Einschaltung zumindest als Zeitverlust angesehen wird. Aus einer Abt. wurde aber auch ein anderer Grund für die Umgehung des UAL genannt: er hatte politische Divergenzen mit der Leitung und dem AL, so daß man ihn durch Übergehen "kaltstellen" wollte. Die Umgehung aus Mangel an politischem Vertrauen wurde im selben Ressort auch bezüglich einiger AL erwähnt, die man nach dem Regierungswechsel 1969 mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung

nicht hatte auswechseln wollen.

Neben der Kommunikation auf dem Dienstweg und an ihm vorbei dienen auch die Besprechungen auf den einzelnen Ebenen der Hierarchie als Kommunikationskanäle. Von den fünf Ressorts, in denen die Untersuchung durchgeführt wurde, finden nur im BMA und im BMSt regelmäßige AL-Besprechungen statt. Im BMI und im BMJFG sollen sie zwar auch einmal pro Woche abgehalten werden, müssen jedoch häufig vertagt werden, da die Leitung wichtigere Termine wahrzunehmen hat. Im BMV besteht nicht einmal die Soll-Erwartung, daß sich die AL in bestimmten Abständen treffen, sondern dies geschieht nur aus gegebenem Anlaß. AL-Besprechungen werden meist von einem der StS geleitet, der Minister kommt gelegentlich hinzu.

Die Funktion der AL-Konferenzen ist in den einzelnen Ressorts sehr unterschiedlich. Während im BMSt in diesem Gremium wichtige Entscheidungen in Bezug auf die Programmentwicklung fallen und Fragen aus dem O&M-Bereich wie Zeitplanung, Personal- und Organisationsentscheidungen besprochen werden, dienen die Besprechungen im BMA und BMI der reinen Arbeitsinformation zwischen Leitung und AL und der AL untereinander, wobei meist vor allem Terminabsprachen stattfinden und über wichtige Außenkontakte der nächsten Zeit berichtet wird. Im BMA werden diese Informationen routinemäßig abteilungsweise abgefragt.

Als Grund für die offenbar höchst eingeschränkte Beratungsfunktion des AL-Gremium für die Leitung wurde wiederholt angeführt, das Gremium sei zu groß (obwohl außer im BMSt die UAL in keinem Fall daran teilnehmen) und die Aufgabengebiete zu heterogen, als daß man sich als AL noch über die Aufgabengebiete aller anderen Abteilungen

auslassen könne. Im BMSt, das nur aus drei Abteilungen besteht und einen ziemlich homogenen Aufgabenbereich hat, funktioniert die AL-Besprechung offenbar aus diesen Gründen noch als Beratungsgremium der Leitung. Danach gefragt, betrachteten die AL sich als Gruppe denn auch in keinem Falle als "kritischer Resonanzboden" für die Leitung. Man versucht eher, die Probleme im Zwiesgespräch mit der Leitung zu klären, da auf den Besprechungen häufig zu viele Personen anwesend sind, "bei denen ich als Minister nicht gerade aus dem Nähkästchen plaudern würde".

Diese strukturell (und im letzten Falle auch politisch) bedingte Schwäche der AL-Konferenz wird im BMA durch zwei Institutionen kompensiert, die die Funktionen wahrnehmen, die im BMSt die traditionelle AL-Besprechung mit der Leitung noch erfüllen kann. Bei neuen Initiativen wird von der Leitung des BMA häufig eine sogenannte Hausbesprechung einberufen, an der nur der Teil der AL teilnimmt, deren Abteilungen von den neuen Programmen betroffen sind und die wahrscheinlich kooperieren müssen (vgl. auch Kap. 5). Der Teilnehmerkreis beschränkt sich jedoch nicht nur auf die AL-Ebene, sondern alle Spezialisten bis hinunter zum Sachbearbeiter diskutieren gemeinsam, ob man das neue Vorhaben in Angriff nehmen solle oder nicht. Diese Einrichtung, bei der die hierarchischen Schranken abgebaut sind und bei der sich die Leitung frühzeitig für neue Initiativen engagiert, soll nach Aussage Beteiligten stark motivierend auf die Beamtenschaft des BMA gewirkt haben und kommt als Führungsstil dem management by objectives sehr nahe. Daneben gibt es im BMA halbjährige Klausursitzungen mit der Leitung und allen AL und UAL, auf der die "Grobprogrammierung" der Ressortarbeit für den anstehenden Zeitraum geleistet wird (vgl. auch Kap. 10.1).

Diese beiden im BMA getrennten Funktionen der Diskussion neuer Initiativen und der Arbeitsplanung für die nahe Zukunft werden im BMSt dagegen noch von der AL-Besprechung klassischen Stils erfüllt.

Während die AL-Besprechungen nur in drei Ressorts institutionalisiert sind, finden Referentenbesprechungen in allen untersuchten Abteilungen außer in D und U statt. In Abteilungen mit Unterabteilungsgliederung werden sie jedoch nur innerhalb der UA abgehalten. Eine Ausnahme stellt die Abt. L dar, in der sich alle Referenten und UAL wöchentlich beim AL versammeln. Die Möglichkeit, Referentenbesprechungen abzuhalten, hängt also offenbar stark von der Homogenität des Aufgabengebietes und der Größe des Teilnehmerkreises ab. Im Rahmen einer UA lassen sie sich noch am ehesten durchführen, wenn die Aufgaben einigermaßen interdependent sind. Diese Bedingung ist nicht in allen UA erfüllt, wie man am Beispiel der UA UII sehen kann, in der im Gegensatz zu UI keine Besprechungen stattfinden. Daß ein AL alle Referenten beider UA bei sich versammelt wie in L, ist eine Ausnahme, da der Teilnehmerkreis in der Regel für zu groß gehalten wird.

Die Funktion der Referentenbesprechung besteht darin, die Ergebnisse der AL-Besprechungen, die meist kurz zuvor stattfinden, mitzuteilen, sofern es sie gibt, oder generell Weisungen zu übermitteln und sich gegenseitig zu informieren. Auch technische Fragen wie Vertretungen und die Vorbereitung von Sitzungen werden geklärt. Auch werden teilweise Meinungsverschiedenheiten zwischen Referenten, die ja in Abteilungen und UA mit interdependenten Arbeitsgebieten wahrscheinlicher sind, beigelegt.

## 12. Leitung

Zu diesem Themenkreis verfügen wir über wenig direktes Material, da bei den mit den Staatssekretären durchgeführten Interviews andere Probleme im Vordergrund standen. Umfangreicher ist das zur Verfügung stehende Spiegelbildmaterial auf Grund der zahlreichen Interviews mit Referenten und Abteilungsleitern. Da die hierauf gestützten Schlußfolgerungen jedoch nicht ohne weiteres als präzise Zustandsbeschreibung genommen werden können, scheint im Folgenden eine gewisse, vom individuellen Fall abstrahierende Typisierung als zweckmäßige Darstellungsform.

### 12.1 Leitungsinstrumentarium

Bei den von uns untersuchten Ressorts stehen zur Unterstützung der Leitung (Minister, Staatssekretäre) unmittelbar zur Verfügung: das Ministerbüro, Pressereferat und Referat für Öffentlichkeitsarbeit sowie das Kabinetts- und Parlamentsreferat. Hinzu kommen die jeweiligen persönlichen Referenten und das Schreibpersonal. Durch den Rückgriff auf organisatorische Untereinheiten (beim BMA z.B. die Unterabteilung I b der Planungsabteilung) oder durch die Einrichtung stabsähnlicher Einheiten (z.B. Z II,1 beim BMI oder L 1 beim BMSt) kann die Kapazität der Leitung insgesamt etwas erweitert werden (vgl. hierzu Kapitel 7). Sie reicht aber bei der vielfältigen Inanspruchnahme der Ressortleitung selbst bei kleinen Häusern kaum aus, um eine kontinuierliche Aufmerksamkeit für die wichtigsten im Hause laufenden Programmvorhaben zu gewährleisten. Die Leitung ist insbesondere dann überfordert, wenn das Ressort heterogene Aufgabengebiete wahrzunehmen hat (z.B. BMJFG), wenn das Ressort in räumlich voneinander getrennten Häusern untergebracht ist oder wenn, wie beim BMV, die Leitung zugleich das Manage-

ment eines zweiten Ressorts übernommen hat. Zur Zeit der Untersuchung verfügte wohl die Leitungsorganisation des BMA über Einrichtungen von vergleichsweise höchster Kapazität - dies vor allem, wenn man dazu die Größe des Hauses (6 Abteilungen) in Relation setzt.

## 12.2 Formen der faktischen Leitungsstruktur

Aus dem zur Verfügung stehenden Material läßt sich folgende Typologie faktischer Leitungsstrukturen konstruieren:

### Teamartige Leitung

mit "Leitungskern" um den StS als Behördenchef, oder  
mit "Leitungskern" um den PStS als Behördenchef, oder

Leitung von Sektoren mit einem übergeordneten "Koordinator".

Diese Typologie der Leitungsstrukturen steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der im nächsten Abschnitt aufgestellten Typologie möglicher Rollenmuster der Staatssekretäre.

Bei den verschiedenen Typen einer "teamartigen Leitung" leiten der Minister und seine Staatssekretäre das Ressort gemeinsam. Zwischen den Mitgliedern des Leitungsbereichs bestehen enge persönliche und parteipolitische Bindungen. Je nach Ausgestaltung der faktischen Unterstellungsverhältnisse sind dabei zwei Varianten zu unterscheiden:

Bei der

### teamartigen Leitung mit Leitungskern um den StS als Behördenchef

arbeiten die Mitglieder der Führungsgruppe kollegial zusammen. Dem beamteten Staatssekretär ist jedoch die Z-Abteilung unterstellt. Er fungiert infolgedessen primär als Be-

hördenchef, der die O & M-Funktionen für das ganze Haus wahrnimmt. Der Parlamentarische Staatssekretär wird über alle wichtigen Organisations- und Personalentscheidungen informiert. Da ihm jedoch keine Abteilung direkt unterstellt ist, fungiert er primär als "Politiker im Fachgebiet" und nimmt die Außenkontakte zur politischen Umwelt wahr.

Die zweite Variante der

teamartigen Leitung mit Leitungskern um den PStS als Behördenchef

liegt dann vor, wenn dem PStS nicht nur bestimmte Fachabteilungen, sondern auch die Z-Abteilung unterstellt ist, so daß ihm die Wahrnehmung von O & M-Funktionen zufällt. Seine Leitungsfunktion wird noch verstärkt, wenn der dem Leitungsbereich angehörende beamtete Staatssekretär primär die Rolle eines "Oberabteilungsleiters" spielt (vgl. hierzu den folgenden Abschnitt). Ist dies der Fall, so sieht sich der PStS gezwungen, die dem "Leitungskern" zur Verfügung stehende Kapazität durch die informelle Einbeziehung der Abteilungsleiter wichtiger Abteilungen (z.B. Z-Abteilung) zu erhöhen.

Der zweite Typ einer Leitungsstruktur - Leitung von Sektoren mit einem übergeordneten "Koordinator" - liegt dann vor, wenn infolge der Größe des Ressorts den Staatssekretären jeweils eine bestimmte Zahl von Fachabteilungen unterstellt ist. Auf diese Weise bilden sich Sektoren heraus, die von dem jeweils zuständigen Staatssekretär mehr oder weniger eigenständig geleitet werden. Die faktische Eigenständigkeit erhöht sich noch weiter, wenn infolge der Heterogenität der Aufgaben die Intensität der Arbeitsbeziehungen zwischen den Fachabteilungen gering bleibt.

Die Leitung der voneinander mehr oder weniger unabhängigen Sektoren erhöht auf Leitungsebene notwendigerweise den Koordinationsbedarf, der - wenigstens der Intention nach - durch die Einschaltung eines übergeordneten Koordinators befriedigt werden soll. Für diese Rolle bietet sich jener der Staatssekretäre an, dem die Z-Abteilung unterstellt ist. Ist dies der PStS, so können sich daraus allerdings Probleme ergeben. Der PStS kann die Rolle des Koordinators kaum befriedigend erfüllen, wenn seine Kapazität durch die weitere Unterstellung von Fachabteilungen, durch die Wahrnehmung der Kontakte zum parlamentarischen Raum und durch die ihm als hervorgehobenes Mitglied seiner Partei zuwachsenden Aufgaben sehr überfordert ist.

Gerade für den Fall, daß der Leitungsbereich in einzelne mehr oder weniger voneinander unabhängige Sektoren zu zerfallen droht, scheint den persönlichen Referenten eine wichtige Funktion zuzufallen: ihre Koordinationsleistung, meist gestützt auf ein breites Band informeller Kontakte untereinander, verstärkt die horizontale Kommunikation im Leitungsbereich in erheblichem Maße. Aber auch für die vertikale Kommunikation sind sie unentbehrlich. Bei inhaltlichen Vorgaben der Leitung wird oftmals nur die "grobe Richtung" angegeben, und die Reaktion der politischen Spitze auf Vorlagen von unten ist oftmals nicht so präzise und definitiv, wie dies von den Referaten her erwünscht wäre. Deshalb fungieren die persönlichen Referenten, die man ja leichter als ihre Chefs ansprechen kann (sowohl wegen der fehlenden Statusdifferenz als auch wegen ihrer leichteren Erreichbarkeit), für Referenten und Hilfsreferenten gleichermaßen als Auskunftspersonen. Inhaltliche Vorgaben, die unklar geblieben sind, werden von ihnen ergänzt, die Reaktion der Leitung auf Vorlagen bei ihnen erfragt.

Beide Partner profitieren von dieser Kommunikation: Referenten und Hilfsreferenten können auftretende Orientierungsunsicherheiten auf diese Weise abbauen, die persönlichen Referenten ihr informelles Wissen über in der Basisorganisation auftretende Konflikte anreichern, die der Spitze auf formalem Weg vorenthalten werden. Die persönlichen Referenten, die auf diese Weise die Rolle des "Pfortners" spielen, der den internen Kommunikationsweg reibungslos gestalten, aber auch blockieren kann, können überdies auch jene politischen Hintergrundinformationen vermitteln, auf die die Basisorganisation angewiesen ist, wenn sie die politischen Auswirkungen bei vorgeschlagenen Lösungen berücksichtigen soll, die aber von der Leitung selbst dem Apparat oft nicht in ausreichendem Maße vermittelt werden. Zum Problem wird die Rolle der persönlichen Referenten jedoch dann, wenn im Haus der Eindruck entsteht, daß sie infolge der Überlastung der Leitung an deren Stelle Entscheidungen treffen oder den Zugang zur Leitung blockieren können. Sobald der Verdacht entsteht, die persönlichen Referenten könnten eine eigene Politik betreiben, wird die fehlende Statusdifferenz, die die vertikale Kommunikation sonst erleichtert, zur Statusinkonsistenz, die die Kommunikation mit der Basis (und erst recht mit der ML-Ebene) belastet und stört.

### 12.3 Rollen des Parlamentarischen und des beamteten Staatssekretärs

Auch hier erlaubt das zur Verfügung stehende Material nur begrenzte Aussagen. Um die verschiedenen möglichen Spielformen deutlicher hervortreten zu lassen, sollen sie von konstruierten "Idealtypen" abgehoben werden.

Wir unterscheiden beim beamteten Staatssekretär zunächst als Typ den Staatssekretär als Behördenchef. Dieser nimmt primär O & M-Funktionen wahr, ist also maßgeblich am Ressort-

management beteiligt, was u.a. auch darin zum Ausdruck kommt, daß ihm die Z-Abteilung unterstellt ist. Von ihm gehen die wichtigsten Organisationsentscheidungen aus; er kümmert sich um die anfallenden Personalentscheidungen sowie um die Regelung organisationsinterner, also strukturell bedingter Konflikte. Desgleichen ist er intensiv an Haushaltsentscheidungen beteiligt.

Der Staatssekretär kann aber auch die Rolle als "Oberabteilungsleiter" übernehmen. In reinster Ausprägung bedeutet dies, daß der Staatssekretär faktisch jene Funktionen wahrnimmt, die in der Regel von einem Abteilungsleiter, der sich auch von politischen Gesichtspunkten leiten läßt, ausgeübt werden. Der Staatssekretär als Oberabteilungsleiter kümmert sich sehr um die sachlichen Details und schaltet sich in hohem Maße in die fachliche Arbeit der Referate in einer oder mehreren Abteilungen ein, während er sich um Aufgaben der Arbeits- und Zeitplanung, Aufgabenplanung und Koordinierung der Tätigkeiten der im unterstellten Abteilungen weniger kümmert. Er berücksichtigt zwar auch politische Gesichtspunkte, orientiert sich jedoch primär an professionellen Standards, wodurch er mit seinen mehr "politisch" orientierten Kollegen im Leitungsbereich in Konflikt geraten kann.

Tritt dagegen die Orientierung an professionellen Standards zugunsten einer Ausrichtung an politischen Gesichtspunkten in den Hintergrund, spielt der Staatssekretär die Rolle als "Politiker auf dem Fachgebiet". Als solcher kümmert er sich um die Aufgaben- und Zeitplanung bei den ihm unterstellten Fachabteilungen; er schaltet sich zwar auch in inhaltliche Prozesse der Programmausarbeitung ein, ist jedoch als "Politiker" mehr an der Regelung der auf die Programminhalte bezogenen Konflikte beteiligt. Desgleichen initiiert er

Konsensbildungs-Prozesse und nimmt die politischen Außenkontakte wahr, soweit sie sich auf die Programme der ihm unterstellten Abteilungen beziehen. Personal- und Organisationsentscheidungen interessieren ihn insofern, als sie für die Programmentwicklung wichtig sind.

Auch beim Parlamentarischen Staatssekretär lassen sich in ähnlicher Weise bestimmte Typen unterscheiden. Der Parlamentarische Staatssekretär als "Politiker auf dem Fachgebiet" ist vornehmlich an der Regelung von auf Programminhalte bezogenen Konflikten interessiert, desgleichen initiiert er Konsensbildungs-Prozesse. Zur Wahrnehmung dieser Funktionen unterhält er in erster Linie Kontakte zum parlamentarischen Raum (Bundestag, Bundesrat, Arbeitskreise der Fraktionen etc.), zu externen Gruppen und zur Regierungspartei, der er ja als hervorgehobenes Mitglied angehört. Er vertritt den Minister in der Fragestunde und bei der Abgabe von Erklärungen im Parlament, Bundesrat, in den Fraktionen und Parteien. Den Minister unterstützt er außerdem bei der Erfüllung besonders genannter Aufgaben. Insoweit spielt der PStS jene Rolle, die das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 6.4.1967 (BGBl. I, S. 396) vorgesehen hat.

Ist dem PStS die Z-Abteilung unterstellt, sieht er sich zunehmend in die Rolle als Behördenchef gedrängt und übt dieselben Funktionen aus wie sein beamteter Kollege dieses Typs.

In der Regel ist keiner der eben aufgezählten Typen in reiner Ausprägung empirisch vorzufinden. Statt dessen sind Mischformen üblich. Beim Staatssekretär ist die Kombination von Typ I und II die wohl am häufigsten vorkommende Mischform. Da dem beamte-

teten Staatssekretär einerseits die Z-Abteilung unterstellt ist, fallen ihm die Aufgaben eines Behördenleiters zu; zugleich sind ihm aber auch mehrere Fachabteilungen unterstellt, bei denen er sich intensiv um die fachliche Arbeit zu kümmern hat, so daß er von dieser Seite in die Rolle des "Oberabteilungsleiters" gedrängt wird. Bei Überlastung können dann beide Funktionen beeinträchtigt werden.

Seltener bei den von uns untersuchten Ressorts ist die Kombination des Typs II und III. Hier kann der Staatssekretär, wenn er sich nicht zu sehr in die Rolle des "Oberabteilungsleiters" drängen läßt, offenbar die zusätzliche Funktion des "Politikers auf dem Fachgebiet" ohne allzu große Schwierigkeiten erfüllen.

Die bei der Kombination des Typs I und II auftauchenden Probleme können am ehesten gemildert werden, wenn dem Staatssekretär als Kollege ein Parlamentarischer Staatssekretär gegenübersteht, der sich in erster Linie als "Politiker auf dem Fachgebiet" versteht und die Außenkontakte des Hauses weitgehend wahrnimmt.

Bei zwei von den uns untersuchten Ressorts kombiniert der PStS die Rolle des Typs I "Politiker auf dem Fachgebiet" mit der des "Behördenchefs". Die daraus resultierende Überlastung wird noch verschärft durch den Umstand, daß er die Rolle des "Politikers auf dem Fachgebiet" (also Konfliktregelung, Konsensbeschaffung) nur dann erfüllen kann, wenn er zugleich jene Funktionen wahrnimmt, auf denen letzten Endes seine Konfliktregelungsfähigkeit beruht, also die intensive Pflege von Außenkontakten. In diesem Zusammenhang muß auch noch bedacht werden, daß der PStS - um seine Wiederwahl zu sichern - daneben Chancen suchen muß, bei denen er sich politisch profilieren kann, und seine Wahlkreisarbeit nicht vernachlässigen darf.

Prekär wird für den Parlamentarischen Staatssekretär und das betreffende Ressort die Situation dann, wenn ihm außerdem aus der Unterstellung von Fachabteilungen zusätzliche Aufgaben erwachsen und ihm als Kollege ein beamteter Staatssekretär gegenübersteht, der zu sehr die Rolle des "Oberabteilungsleiters" spielt.

Die in fast allen Ressorts beklagte Überlastung der Leitungsorganisation und insbesondere der Führungsgruppe reduziert nicht nur die Steuerungschancen der Leitung gegenüber dem Apparat und die Entwicklung zentraler, übergreifender Politik-Initiativen, sondern sie hemmt sogar die Prozesse dezentraler Programmentwicklung im Bereich einer überwiegend reaktiven Politik. Indikatoren sind die Klagen über ausbleibende oder erheblich verzögerte Reaktionen der Leitung auf die Vorlagen der Referate. Obwohl also unsere Untersuchung deutlich gemacht hat, daß in der Ministerialorganisation die Basis der Leitung in allen wesentlichen Fragen Steuerungschancen einräumt, scheinen doch die institutionellen Voraussetzungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Steuerungschancen nur in geringem Maße gegeben.

Teil III

Mängel und Reformmöglichkeiten

## 1. Mängel der Programmentwicklung in der Ministerialorganisation

Im vorangehenden Teil II des Berichts wurden die Ergebnisse der vergleichenden Analyse der Organisation und der Programmentwicklungstätigkeit in den untersuchten Abteilungen im einzelnen dargestellt. Die nachfolgende Erörterung von Mängeln der Programmentwicklung stützt sich auf diese Ergebnisse. Im Rückgriff auf die in Teil I entwickelten Kriterien sollen zunächst diejenigen Problembereiche hervorgehoben werden, an denen eine Reform der Ministerialorganisation in erster Linie anzusetzen hätte.

### 1.1 Bezugspunkte der Mängelanalyse

Sowohl die nachfolgende Mängelanalyse als auch die anschließenden Reformüberlegungen orientieren sich an der in Teil I erläuterten Unterscheidung zwischen "reaktiver" und "aktiver" Politik. Die Fähigkeit zur aktiven, gesellschaftliche Strukturen und Prozesse steuernden und gestaltenden Politik ist heute zu der eigentlich kritischen Anforderung an das politische System geworden. Tatsächlich ist jedoch, wie die Untersuchungsergebnisse insgesamt bestätigen, das derzeitige Regierungs- und Verwaltungssystem den Anforderungen an eine überwiegend reaktive Politik sehr viel eher gewachsen als der Anforderung zur Entwicklung aktiver Politik. In Teil I wurde eine aktive Politik definiert durch die Autonomie der Programmentwicklung, durch die größere Reichweite der Programme und durch ihre stärker reformorientierte Zielsetzung. Diese Merkmale aktiver Politik sollen hier noch einmal kurz erläutert werden.

1.1.1 Die Autonomie der Programmentwicklung wird als Gegensatz zu einem Muster der heteronom bestimmten Programmentwicklung postuliert, bei dem die Forderungen und Vorschläge externer Gruppen unmittelbar in Politikinhalt umgesetzt werden. Bei autonomer Programmentwicklung ist das politische System dagegen zur eigenen Problemidentifikation und Zielsetzung fähig. In dem Maße, in dem eine heteronom bestimmte Politik zugleich auf die ausschließliche Berücksichtigung der organisierten und konfliktfähigen Interessen hinausläuft, wird die Autonomie der Programmentwicklung auch zu einer kritischen Voraussetzung für die Chance einer ausgeglichenen Interessenberücksichtigung.

Wie in Teil I dargelegt, richten sich die hier erörterten Anforderungen an die Qualität der Programmentwicklung an das politische Aktivsystem insgesamt. Dabei wird die Zielbestimmung für die Programmentwicklung von den demokratisch legitimierten Teilen des politischen Aktivsystems erwartet. Das nach außen gerichtete Autonomiepostulat ist deshalb im Hinblick auf die Binnenstruktur des politischen Aktivsystems durch die Forderung des Primats der Politik, d.h. den Primat der politischen Leitung bei der Bestimmung der Programminhalte zu ergänzen.

1.1.2 Die größere Reichweite der Politikinhalt hat einen zeitlichen und einen gegenstandsspezifischen Aspekt. Die größere Reichweite kommt einerseits längerfristigen, andererseits umfassenderen, d.h. größere interdependente Problemzusammenhänge aufgreifenden Programmen zu. Programme geringer Reichweite sind dagegen kurzfristig und sektoral eng begrenzt.

1.1.3 Eine reformorientierte politische Zielsetzung steht im Gegensatz zu einer durch schrittweise Fortschreibung und Veränderung bestehender Programme auf Anpassung an die Eigendynamik der Umwelt abzielenden Politik. Reformorientierte Politik ist insofern umweltverändernd, als sie nicht naturwüchsige Entwicklungen verstärkt, sondern sie gerade zu bremsen bzw. in ihrer Richtung zu verändern sucht. Damit hängt zusammen, daß reformorientierte Politik auch nicht-organisierte Interessen angemessen zu berücksichtigen sucht.

Die Anforderungen einer aktiven Politik sind von den Regierungsparteien und Fraktionen, von der Regierung und von der Ministerialverwaltung, also vom politischen Aktivsystem im ganzen zu erfüllen. Trotz dieses weiteren Bezugsrahmens konzentrieren sich unsere Reformüberlegungen auf den engeren Bereich der Ressortorganisation. Wohl sind die "Kontaktflächen" zum übrigen politischen Aktivsystem in unserer Analyse berücksichtigt worden, aber sowohl die Mängelanalyse wie die Reformüberlegungen müssen an jenen Substrukturen der Ministerialorganisation anknüpfen, die innerhalb dieses Teilsystems am ehesten als veränderbar erscheinen: die Basisorganisation, die Leitungsorganisation und die institutionalisierten Kooperationsmuster innerhalb der Ministerialorganisation. Auf diese Substrukturen soll darum im folgenden eine an den drei Dimensionen einer aktiven Politik orientierte Mängelanalyse bezogen werden.

## 1.2 Das klassische Muster der Ministerialorganisation

Wie die vergleichende Analyse in Teil II deutlich gemacht hat, unterscheiden sich die Ressorts der Bundesregierung heute schon recht erheblich in ihrer organisatorischen Entwicklung. Die Mängelanalyse kann also nicht mehr von einem einheitlichen Modell der Ressort-

organisation ausgehen, sondern muß die vielfältig variierenden konkreten Muster berücksichtigen. Die für die Darstellung unerläßliche Vereinfachung soll dabei in der Weise erfolgen, daß zunächst ein "klassisches" Modell der Ressortorganisation der Diskussion zugrunde gelegt wird, und daß anschließend die in der Untersuchung sichtbar gewordenen Veränderungen und Weiterentwicklungen im Hinblick auf die Frage erörtert werden sollen, wieweit sie den Mängeln des klassischen Modells abhelfen können.

Dabei kann das klassische Modell in extremer Vereinfachung folgendermaßen charakterisiert werden:

- Basiseinheiten sind die intern hierarchisch organisierten Referate mit fester Aufgabenzuweisung und geringem Personalbestand (Klein- und Kleinstreferate). In ihnen findet die Programmentwicklung in der Ministerialorganisation fast ausschließlich statt.
- Die mittlere Leitungsebene erfüllt in erster Linie Vermittlungsfunktionen von oben nach unten und von unten nach oben sowie Aufgaben der Abstimmung und Koordination; im übrigen wird sie in außerordentlich hohem Maße durch Außenkontakte in Anspruch genommen.
- Die Leitungsebene verfügt typischerweise nicht über Stabseinrichtungen von höherer Kapazität; für die Unterstützung des Ministers und der Staatssekretäre kommen neben den jeweiligen persönlichen Referenten noch die Presse- und Öffentlichkeitsreferate, das Kabinettsreferat und das Ministerbüro infrage. Diese Kapazität reicht selbst in den kleinen Häusern nicht aus, um die kontinuierliche Aufmerksamkeit der Leitung auch nur für die wichtigeren Programmentwicklungen im Haus zu sichern.

- Programminitiativen gehen vorwiegend von den spezialisierten Basiseinheiten aus, die dabei sehr häufig auf externe Anstöße und Forderungen reagieren. Inhaltlich orientieren sich die dezentralen Initiativen typischerweise an den bereits fixierten Aufgaben und laufenden Programmen, die aus gegebenem Anlaß weiterentwickelt und an veränderte Umstände angepaßt werden.
  
- Die beschränkte Kapazität der mittleren Leitungsebene und der Leitung zwingt innerhalb des Ministerialbereichs zur horizontalen Selbstkoordination. Nur wenn Konflikte auf den unteren Ebenen nicht bereinigt werden können, wird die Leitungsebene zuverlässig eingeschaltet. Sowohl die Beteiligung von Externen als auch innerhalb und zwischen den Ressorts folgt eingespielten Mustern und erscheint relativ unproblematisch.

Gewiß handelt es sich bei dieser Skizze des klassischen Modells um eine typisierende Überzeichnung. Trotzdem entspricht die Wirklichkeit der Ministerialorganisation in verschiedenen Bereichen diesem Modell noch so sehr, daß es als Hintergrund der folgenden Mängelanalyse benutzt werden kann. Die vorfindbaren Ansätze zu neuen Organisationsformen bleiben dabei zunächst unberücksichtigt und werden erst im Anschluß skizziert.

### 1.3 Mängelanalyse

Die Untersuchung hat die Vermutung bestätigt, daß in der heutigen Ministerialorganisation reaktive Programmentwicklungen insgesamt deutlich überwiegen, nicht nur, aber insbesondere dort, wo das eben beschriebene klassische Organisationsmuster vorherrscht. Die Gründe hierfür sollen unter Bezugnahme auf die drei Merkmalsdimensionen einer aktiven Politik erörtert werden.

### 1.3.1 Autonomie

Die Autonomie der Programmentwicklung scheint insgesamt gesehen nicht durch eine aktive und gezielte Außensteuerung und auch nicht durch die Verselbständigung der Ministerialbürokratie gegenüber den politischen Zielvorgaben der Regierung gefährdet zu werden. Durch die unzureichende Fähigkeit der klassischen Ressortorganisation, eine reformorientierte Politik großer Reichweite hervorzubringen, fehlt dem politischen Aktivsystem jedoch eine wichtige Voraussetzung autonomer Umweltgestaltung.

a) Die Vermutung, daß die Basiseinheiten der Ministerialorganisation aktiv versuchen, sich der politischen Steuerung durch die Leitung zu entziehen, hat unsere Untersuchung widerlegen können (vgl. II/3). Selbst wenn man berücksichtigt, daß es besonders schwer fallen muß, eine solche Tendenz zur Verselbständigung der Basis durch Aussagen in Interviews nachzuweisen, kann man sagen, daß der Primat der politischen Leitung in den von uns untersuchten Bereichen von den Fachbeamten grundsätzlich vorbehaltlos akzeptiert wird. Es überwiegt das Selbstverständnis einer prinzipiellen, jederzeit aktualisierbaren Abhängigkeit des eigenen Handelns vom Willen der politischen Leitung; selbständiges Handeln innerhalb eines eigenen Entscheidungsspielraums erscheint weitgehend nur dann möglich, wenn ein Vorhaben oder Sachbereich nicht zum augenblicklichen Aufmerksamkeitsbereich der Leitung gehört.

Die generelle Bereitschaft zur Berücksichtigung von Zielvorgaben oder anderen von der Leitung formulierten Entscheidungsprämissen aufseiten der Basis stößt jedoch häufig ins Leere, da eine systematische und sozusagen "flächendeckende" Steuerung der Programmentwicklungstätigkeit durch die Leitung fehlt. Damit ist ein Defizit im Leitungsbereich der Ministerialorganisation angesprochen. Die politische Spitze greift nur

selektiv steuernd in den Programmentwicklungsprozeß ein. Die Auswahlkriterien sind dabei u.a. die politische Dringlichkeit eines Vorhabens, seine Öffentlichkeitswirksamkeit, sein Konfliktpotential oder ein persönliches Engagement der Leitung in einem bestimmten Sachbereich. Für das Alltagsgeschäft der Basiseinheiten gehört damit die Aufmerksamkeit der Leitung und demzufolge auch die Verfügbarkeit von richtungsweisenden inhaltlichen Äußerungen zu den besonders knappen Gütern. Das hat zur Folge, daß der Basisorganisation oft nichts anderes übrig bleibt, als sich an den eigenen fachlichen Richtigkeitskriterien zu orientieren bzw. den politischen Willen der Leitung zu antizipieren und von sich aus in Rechnung zu stellen. Eine zweite, damit zusammenhängende Folge der beschränkten Steuerungskapazität der Leitung ist, daß der Basisorganisation in weiten Bereichen die Initiative bei der Programmentwicklung überlassen bleibt.

b) Wie die Untersuchung gezeigt hat (vgl. wieder vor allem II/3), kommen gerade dezentrale Programminitiativen häufig dadurch zustande, daß Folgeprobleme laufender Programme aufgegriffen und zum Anlaß von Novelierungen oder sonstigen Programmänderungen gemacht werden; die Anstöße kommen besonders oft von außen. Nach den Merkmalen unserer Definition sind solche Programminitiativen überwiegend reaktiver Natur. Ein wesentlicher Grund für diese Eigenart dezentraler Programminitiativen liegt in der geringen Problemverarbeitungskapazität von Klein- und Kleinstreferaten sowie in der damit zusammenhängenden Fragmentierung von Zuständigkeiten. Diese Merkmale der Basisorganisation wirken sich umso mehr als eine einschneidende Restriktion aus, je größer, komplexer und dringlicher die anstehenden Probleme sind. Die Folge kann entweder sein, daß das betreffende Problem von den "zuständigen" Basiseinheiten nicht aufgegriffen wird (non-decision-

making), oder daß die Problemdefinition, die Problemanalyse und sogar die Lösungsvorschläge von externen Gruppen und Institutionen übernommen werden. In beiden Fällen ist das Autonomiepostulat gefährdet. Dabei deuten die Ergebnisse unserer Untersuchung darauf hin, daß die Beeinträchtigung der Autonomie eher durch Passivität angesichts großer, komplexer und dringlicher Probleme geschieht als durch die Steuerung der Programm-entwicklung durch externe Gruppen.

Subjektiv wird eine Abhängigkeit von Vorgaben externer Gruppen mangels eigener Problemverarbeitungskapazität auch dort oft nicht empfunden, wo die Fachbeamten tatsächlich auf derartige Vorgaben zurückgreifen. Der fachwissenschaftlich spezialisierte Beamte meint, die Problemdiskussion in der Wissenschaft und den Fachverbänden sachkundig verfolgen zu können. Aufgrund seines Sachverstands meint er, die freie Wahl zwischen angebotenen Problemdefinitionen und Lösungsvorschlägen zu haben und insofern seine Unabhängigkeit zu bewahren. Das setzt allerdings voraus, daß Wissenschaft, Forschung und Fachverbände ein zur Regelung anstehendes Sachproblem erstens überhaupt und zweitens ohne interessenspezifische Verzerrung behandeln. Beides ist keineswegs selbstverständlich. In dem Maße, in dem der Basisorganisation Problemdefinitionen, Problemanalysen und sogar Lösungsvorschläge durch externe Gruppen und Institutionen geliefert werden, wird auch die Interessenberücksichtigung beeinträchtigt. Es liegt auf der Hand, daß finanzstarke Gruppen bzw. leistungsfähige Großorganisationen ihre Interessen sehr viel eher mit fachwissenschaftlichen Daten, Analysen und Argumenten untermauern können. Die darin liegende Tendenz zur verzerrten Interessenberücksichtigung wird in der Praxis noch dadurch verschärft, daß die Basiseinheiten sich in ihren externen Kontakten auch wegen ihrer geringen Arbeitskapazität möglichst auf wenige Spitzenorganisationen beschränken müssen. Wie die Untersuchung zeigt (vgl. II/5.3), fehlt es nicht an der prinzipiellen Bereitschaft zur Berücksichtigung nichtorganisierter und nicht-konfliktfähiger Interessen, doch resignieren auch die in dieser Frage problembewußten Referenten allein schon aus Kapazitätsgründen vor der Realisierung einer solchen Forderung.

c) Eine weitere Restriktion autonomer Programmentwicklung liegt in dem Kooperationsmuster der "negativen Koordination". Soweit unser Material (vgl. II/5.1,5.2) hierzu überhaupt etwas ergibt, bestätigt es eher die Vermutung eines überwiegend defensiven Interesses der jeweils anderen an einem Vorhaben zuständigkeithalber beteiligten Einheiten; dabei gilt das für die abteilungsinterne Zusammenarbeit offenbar weniger als für abteilungs- und ressortübergreifende Kooperation. Darüberhinaus zeigt die Untersuchung deutlich, daß Programmkonflikte innerhalb von RV und insbesondere zwischen den Ressorts von den daran Beteiligten selbst typischerweise als "Widerspiegelung" von Konflikten zwischen Interessengruppen in der gesellschaftlichen Umwelt wahrgenommen werden (vgl. II/6). Das Wirtschaftsministerium als Vertreter industrieller Interessen, das BMA als Vertreter von Arbeitnehmerinteressen, das BML als Vertreter landwirtschaftlicher Interessen sind nicht nur gängige Klischees der Fremdeinschätzung, sondern entsprechen auch dem Selbstverständnis. Nimmt man beide Orientierungen zusammen, ergibt sich daraus zusätzlich zu der auffälligen Neigung zur Verteidigung der eigenen Kompetenzen eine Tendenz zur Verteidigung der Interessen der jeweils eigenen sozialen Bezugsgruppen in der Umwelt (Wirtschaft, Landwirtschaft, Arbeitnehmer usw.).

Programmorschläge, die solche "institutionalisierten" Interessen benachteiligen könnten, führen darum typischerweise zu einem RV-internen Konflikt, der auf den höheren Ebenen geregelt werden muß, wenn er nicht in der horizontalen Abstimmung auf den unteren Ebenen beigelegt werden kann. Da aber die beschränkte Kapazität der Leitungsebene durch das unselektive "Hochspielen" von Konflikten sehr leicht völlig überlastet werden kann, so daß die Ergebnisse der Konfliktregelung auf der oberen Ebene zeitlich wie inhaltlich schlecht vorhergesehen werden können, muß die Einheit, die einen Programmvorschlag durchsetzen möchte, die Konflikt-

verlagerung nach oben eher befürchten als die übrigen Beteiligten, denen es nur darum geht, eine bestimmte Initiative zu verhindern. Daraus ergibt sich die Neigung, eine Einigung schon auf der unteren Ebene zu erzielen.

Das Bedürfnis der Ressortleitung, bei beschränkter eigener Konfliktregelungskapazität zunächst die Interessen der eigenen Bezugsgruppe oder Klientel zu verteidigen, führt im Ergebnis zu einem strukturellen Veto der in RV institutionalisierten gesellschaftlichen Interessen gegenüber Programminitiativen, die sie benachteiligen könnten. Das aber bedeutet nach unserem Verständnis dieses Begriffs eine Einschränkung der Autonomie von RV gegenüber mächtigen und konfliktfähigen Interessen.

### 1.3.2 Reichweite

Die Entwicklung von Programmen größerer Reichweite, die in der Regel sowohl bereichsübergreifend als auch längerfristig konzipiert sein müssen, stößt auf recht ähnliche Restriktionen in den drei organisatorischen Substrukturen, wie es hinsichtlich der Autonomie der Programmentwicklung der Fall ist.

a) Was die Basisorganisation betrifft, werden längerfristig konzipierte Programme in besonderem Maße durch die mit der geringen Größe der Referate zusammenhängende, beschränkte Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität beeinträchtigt. Im Unterschied zur inkrementalen Veränderung laufender Programme kann eine längerfristig orientierte Politik nicht mit den ohnehin im Geschäftsgang anfallenden Informationen auskommen; sie ist angewiesen auf die systematische Sammlung und Aufbereitung von Daten, auf die zuverlässige Trendanalysen und Prognosen gestützt werden können. In den üblichen Kleinreferaten sind, wie die Untersu-

chung zeigte, solche Daten weder vorhanden noch könnten sie dort gewonnen und verarbeitet werden (vgl. II/4). Daß das Fehlen solcher Daten oft nicht einmal als Mangel und der eigene Informationsstand als ausreichend empfunden wird, zeigt lediglich, daß das Anspruchsniveau in der Basisorganisation sich an die geringeren Informationsanforderungen reaktiver Programmentwicklung angepaßt hat. Der Zusammenhang zwischen langfristiger Planung und höherer Informationsaufnahmekapazität wird indirekt dadurch bestätigt, daß die beiden untersuchten Politikbereiche, in denen längerfristige Konzeptionen vorliegen oder ausgearbeitet werden - die Verkehrspolitik und die Sozialpolitik -, auch in der Entwicklung ihres Informationssystems und in der Anwendung leistungsfähiger Verfahren der Informationsverarbeitung erheblich weiter fortgeschritten sind als die übrigen Abteilungen. Gerade die beiden damit angesprochenen Ressorts entsprechen aber auch nicht mehr dem "klassischen" Modell der Ministerialorganisation.

b) Die Restriktionen im Leitungsbereich hängen wieder mit den Kriterien zusammen, die die selektive Verteilung der Aufmerksamkeit der Leitung bestimmen. Die Untersuchung hat gezeigt, daß das Ende der Legislaturperiode ganz überwiegend den Zeithorizont der Arbeits- und Zeitplanung in den Ressorts bestimmt (vgl. II/10.1). Programme größerer Reichweite dauern jedoch schon wegen ihrer größeren Komplexität, der Menge der zu verarbeitenden Informationen und der Vielzahl der daran Beteiligten auch in der Vorbereitung oft besonders lang. Werden solche Vorhaben erst später im Laufe einer Legislaturperiode angegangen, dann ist oft abschbar, daß sie vor ihrem Ende nicht abgeschlossen werden können. Für solche Vorhaben ist aber die Unterstützung einer zwangsläufig auf aktuellen politischen Erfolg bedachten Ressortleitung schwer zu bekommen - umso schwerer, je größer die Möglichkeit eines Wechsels in der

oder den Regierungsparteien erscheint. Dieser Tendenz zur Bevorzugung kurzfristig realisierbarer Vorhaben ließe sich nur durch eine systematische Aufgabenplanung entgegenwirken.

c) Insbesondere für die Entwicklung bereichsübergreifender Programme ist die enge Begrenzung der Zuständigkeiten der Kleinreferate eine entscheidende Restriktion. Der Aufmerksamkeits- und Handlungsbereich kleiner Fachreferate umfaßt in der Regel nur Ausschnitte des jeweiligen größeren, insgesamt regelungsbedürftigen Problemereichs, weshalb sie auch dazu tendieren, gegenständlich begrenzte und damit wenig weitreichende Teilprogramme zu entwickeln. Das traditionelle Muster der Abstimmung - "Federführung" und "Beteiligung" - kann dieser Tendenz nicht wirksam begegnen und fördert nicht die Entwicklung bereichsübergreifender Programme.

Zunächst ist festzustellen, daß die Abteilungen, die von der Gesamtheit ihrer Aufgaben und Kompetenzen her für die Entwicklung umfassender Programme durchaus qualifiziert erscheinen könnten, tatsächlich in der Regel nicht die effektiven Einheiten der Programmentwicklung sind. Normalerweise ist ein einzelnes Referat innerhalb der Abteilung für ein Programm federführend und fordert gegebenenfalls spezialisierte Einzelbeiträge aus anderen Referaten an bzw. koordiniert sie. Dem Versuch einer gemeinsamen Problemverarbeitung unter Ausschöpfung der gesamten Kapazität der Abteilung steht sowohl die Inanspruchnahme der Referate mit laufenden Aufgaben als auch die begrenzte Kapazität der Abteilungsleitung entgegen.

Davon abweichende Muster der abteilungsinternen Problemverarbeitung sind jedoch nicht völlig ausgeschlossen. So gibt es gelegentlich feste Kooperationsstrukturen zwischen zwei oder drei Referaten, die ständig bei der Programmentwicklung zusammenwirken. Besonders wirksam erscheint dieses Muster, wenn ein Unterabtei-

lungsleiter sich ganz auf die Entwicklung eines solchen umfassenderen Programms konzentrieren und als effektiver Team-Führer wirken kann. Ein weiterer Schritt zur Ausdehnung der Kooperation bei der Programmentwicklung ist die Einrichtung von Gruppen, wie z.B. im Städtebau-Ministerium; das geht jedoch schon über das "klassische" Modell hinaus und wird deshalb unter III/2 erörtert werden.

Wenn die Kooperation bei der Programmentwicklung schon innerhalb der Abteilung auf Schwierigkeiten stößt, so erscheinen diese noch gering gegenüber den Problemen der abteilungsübergreifenden und der ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Hier herrscht in aller Regel das Muster der negativen Koordination vor und vereitelt die Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge zu umfassenden, konzertierten politischen Programmen. Beteiligt wird, wer aufgrund seiner Zuständigkeiten beteiligt werden muß bzw. im Falle der Nichtbeteiligung effektive Sanktionen ausüben könnte - eine Abstimmungsstrategie ausgesprochen defensiven Charakters, die zu keiner positiv koordinierten Programmentwicklung führen kann. Die Einrichtung abteilungsübergreifender und ressortübergreifender Projektgruppen, mit der dieses Problem zu lösen versucht wird, geht wiederum über das klassische Modell hinaus.

### 1.3.3 Reformorientierte Zielsetzung

Programme, die gesellschaftliche Strukturen und Prozesse gestalten und verändern sollen, müssen in der Regel als umfassende, konzertierte Strategien angelegt sein; insofern werden sie durch die eben erörterten Restriktionen im Bereich der klassischen Kooperationsmuster behindert. Reformorientierte Programme müssen weiterhin in der Regel längerfristig angelegt sein und sind deshalb durch Kapazitätsmängel der Basiseinheiten im Bereich der Informationsgewinnung,

der Forschungs- und der Informationsverarbeitung beschränkt. Die entscheidenden Restriktionen einer reformorientierten Programmentwicklung scheinen jedoch den Ergebnissen unserer Untersuchung zufolge im Leitungsbereich zu liegen.

Eine auf Umweltveränderung gerichtete Politik ist ihrer Tendenz nach eine Politik auf hohem Konfliktniveau. Konflikthafte Programme beanspruchen immer die Aufmerksamkeit und das Engagement der Leitungsebene. Die Basisorganisation verfügt nicht über die Macht, derartige Konflikte sei es durch autoritative Entscheidung, sei es durch Bargaining zu regeln. Durchsetzungsbezogene Aktivitäten der Referate sind deshalb, wie die Untersuchung zeigte (vgl. II/6.3), weitgehend auf Überzeugungsversuche beschränkt.

Das Konfliktregelungspotential der Leitung ist seinerseits durchaus begrenzt. Während der Minister bei Konflikten innerhalb seines Hauses Macht einsetzen kann und ihm solche Macht in begrenztem Maße auch gegenüber anderen RV-Einheiten zustehen mag, muß die Konfliktregelung, je mehr sich die Konfliktfront zur Umwelt hin verschiebt, in zunehmendem Maße durch Konsens abgestützt sein. Der politische Widerstand potenter Interessengruppen in der gesellschaftlichen und politischen Umwelt kann durch politische Willensakte der Ressortleitung nur in engen Grenzen negiert werden, die letztlich durch die Mehrheitschancen der Regierung im Parlament und der Regierungsparteien in der Wählerschaft bestimmt werden. Das heißt nicht, daß die Konsensgrenzen objektiv fixiert wären; sie können durch ein aktives Engagement der Leitung erweitert werden - das aber stößt wieder an zeitliche usw. Kapazitätsgrenzen. Die Ressortleitung kann deshalb die Entwicklung konfliktzeugender Programme durch die Basisorganisation nicht ungesteuert lassen, kann aber andererseits bestenfalls eine geringe Zahl solcher Programme gleichzeitig politisch verfolgen und steuern. Konflikt-

hafte Programmentwicklungen, bei denen die Leitung keine Chance sieht, daß der Widerstand der betroffenen Interessen politisch überwunden werden kann, müssen von ihr überhaupt verhindert oder suspendiert werden.

Der geschilderte Sachverhalt wird von der Basisorganisation durchaus erkannt und entmutigt dezentrale Initiativen mit vermeintlich hohem Konfliktpotential von vornherein. Hierin liegt ein weiterer Grund für den überwiegend reaktiven Charakter dezentraler Programminitiativen.

Man könnte vermuten, und einiges deutet auch darauf hin, daß der relative Anteil aktiver Programme in den kleinen Ressorts mit einem noch überschaubaren Geschäftsbereich und mehr oder weniger homogener Aufgabenstellung größer ist als in den "Superministerien", da der weniger überlastete Minister sein Konfliktregelungspotential voller ausschöpfen kann. Andererseits kann jedoch auch das höhere politische Gewicht des "großen Hauses" zumindest bei Konflikten mit anderen Ressorts in die Waagschale geworfen werden, so daß Programme aus einem solchen Ministerium, wenn sie einmal die Unterstützung der Leitung gefunden haben, auch mit größerem Nachdruck durchgesetzt werden können.

Das Aktivitätsniveau der Politik hängt also zunächst einmal davon ab, ob RV in der Lage ist, den verfügbaren Konsensrahmen realistisch abzuschätzen und mit seinen Programmen dann auch tatsächlich auszufüllen. Diese Voraussetzung muß beeinträchtigt werden, wenn die Basisorganisation die Konsensgrenzen von sich aus zu antizipieren versucht, die Treffsicherheit des Urteils infolge eines beschränkten Informationsstandes jedoch fragwürdig bleibt.

In zweiter Linie käme es darauf an, die Entwicklung aktiver Programme in RV mit Konsensbildungs- und Mobil-

sierungsstrategien zu koppeln, die den jeweils gegebenen Konsensrahmen erweitern sollen. Hier wird die Größe der Kontaktfläche zwischen RV und dem politischen Bereich in den Fraktionen, den Parteien und der aktiven Öffentlichkeit zu einem kritischen Engpaß. Zwar kann der Kontakt mit den jeweils zuständigen Parlamentsausschüssen von allen Ebenen der Ministerialorganisation aus aufrechterhalten werden, nicht jedoch der parteipolitisch akzentuierte Kontakt zu den Fraktionen und Parteiorganisationen, deren strategische Überlegungen mit denen im Ressort verknüpft werden müssten. Dieser politische Kontakt ist in der Regel auf wenige Personen auf der Leitungsebene beschränkt. Solange die politische Kapazität der Leitungsebene nicht gesteigert werden kann, wird auch das Aktivitätsniveau der Ressortprogramme nur innerhalb sehr enger Grenzen gesteigert werden können. Als flankierende Maßnahme könnte dann auch eine aktivere und an den Mobilisierungsstrategien der politischen Leitung orientierte Öffentlichkeitsarbeit ihre Wirkung haben.

Fassen wir die Hauptpunkte dieser Mängelanalyse zusammen, dann haben wir gefunden, daß zumindest im Rahmen des klassischen Modells der Ministerialorganisation die eingangs definierten kritischen Anforderungen, auf denen eine aktive Politikgestaltung beruht, unzureichend erfüllt werden.

- Im Bereich der Leitungsorganisation liegt eine wesentliche Ursache hierfür in dem begrenzten und inhaltlich durch politische Restriktionen bestimmten Aufmerksamkeitsbereich und Konfliktregelungspotential der Leitung sowie in der Tatsache, daß dieses Potential nicht einmal systematisch ausgeschöpft wird. Die Folge ist, daß dezentrale Programminitiativen überwiegen.

- Im Bereich der Basisorganisation liegt der entscheidende Mangel in der beschränkten Informationsaufnahme- und Informationsverarbeitungskapazität und in der Inelastizität in der Anpassung an neue Anforderungen. Dabei ist diese Kapazität der Basisorganisation durch Delegation von Durchführungsaufgaben und Einzelfallentscheidungen nicht wesentlich zu erweitern.
  
- Das Zusammentreffen der Mängel im Leitungsbereich und im Bereich der Basisorganisation verstärkt noch die bereits in der beschränkten Kapazität der Basisorganisation liegende Tendenz, daß dezentrale Programminitiativen überwiegend reaktiven Charakters sind.
  
- Hierzu trägt ebenfalls bei das Kooperationsmuster der auf beiden Seiten von Defensivstrategien bestimmten Abstimmung zwischen Einheiten, die über Zuständigkeiten typischerweise nur in kleinen Bereichen verfügen; d.h., daß die überwiegend negative Koordination zur Reduktion der Reichweite und der Reformorientiertheit der Programme führt.

Wie im nächsten Abschnitt gezeigt werden wird, stellen die heute bereits vorfindbaren Abweichungen vom klassischen Modell der Ministerialorganisation Versuche dar, diese Mängel zu beseitigen. Die Frage ist, wieweit die beobachteten organisatorischen Lösungen sich als dazu fähig erwiesen haben.

2. Ansätze zur organisatorischen Veränderung der Ministerialorganisation

Wie bereits mehrfach gesagt, haben wir das klassische Modell der Ministerialorganisation in reiner Form nicht mehr überall in den untersuchten Ressorts angetroffen. Allerdings beziehen sich die vorgefundenen Änderungen und Weiterentwicklungen des klassischen Modells fast immer nur auf eine der drei hier unterschiedenen Substrukturen, also die Basisorganisation, das Kooperationsmuster oder die Leitungsorganisation. Insofern haben wir bei unseren Untersuchungen zwar für jede der Substrukturen neue Varianten vorgefunden, aber kein Gesamtmodell, das mehrere oder alle dieser Varianten zu einer neuen, in sich stimmigen Konfiguration der Ministerialorganisation integriert. In der Mängelanalyse ist jedoch deutlich geworden, daß beim klassischen Modell die Mängel der verschiedenen Substrukturen ineinandergreifen und sich gegenseitig verstärken. Die Untersuchung hat denn auch insgesamt gezeigt, daß isolierte Reformen einzelner Substrukturen in ihrer Wirkung durch die fortdauernde Insuffizienz anderer Strukturen beschränkt werden. Für die Details dieser Analyse neuer organisatorischer Ansätze wird auf Teil II (vor allem II/7) verwiesen. Im folgenden sollen einzelne besonders interessante organisatorische Lösungen in einer gewissen Abstraktion von ihren untersuchten konkreten Varianten erörtert und die Grenzen ihrer Wirkung hervorgehoben werden.

2.1 Veränderung der Basisorganisation: Gruppenmodell

Das Gruppenmodell, das derzeit viel diskutiert und in einigen Ressorts praktiziert wird, konnte von uns in der Abteilung Städtebau im BMSt untersucht werden (vgl. im einzelnen II/8. ). Es wurde dort zu Beginn dieser Legislaturperiode eingerichtet, um in den Auf-

gabenschwerpunkten des Hauses "größere Gruppen von Bediensteten für die Bearbeitung von wichtigen Aufgaben zusammenzuziehen oder ständig interdisziplinär zusammenwirken zu lassen". Dahinter steht deutlich das Ziel einer Verstärkung der aktiven Programmentwicklung durch die Basisorganisation. Die Gruppen unterstehen einem Gruppenleiter im Range eines Unterabteilungsleiters, der diese Funktion auch für die der Gruppe jeweils nachgeordneten Einzelreferate wahrnimmt. Innerhalb der Gruppe wird unterschieden zwischen den "Gruppenmitgliedern" (den früheren Referenten), den "Mitarbeitern" (den früheren Hilfsreferenten) und den Sachbearbeitern. Die Gesamtgröße der Gruppen beträgt 9 bzw. 11 Personen. Die Zuordnung der Mitarbeiter und Sachbearbeiter ist offiziell nicht generell geregelt.

Die bisherige Erfahrung mit dieser Gruppenstruktur wird, vor allem von den unmittelbar Betroffenen, nicht überwiegend positiv beurteilt. Dabei läuft die Kritik zumeist auf die Behauptung hinaus, daß sich gegenüber der alten Referatsstruktur in der Praxis doch nur wenig geändert habe. Die meisten hätten ihr bisheriges Aufgabengebiet als eigenen Bereich behalten; die Hilfsreferenten seien nach wie vor hierarchisch zugeordnet; das vorherrschende Arbeitsmuster sei nach wie vor die Einzelarbeit und nicht die teamartige Zusammenarbeit und Diskussion in der Gesamtgruppe. Positiv wird allerdings hervorgehoben, daß innerhalb der Gruppe die ad-hoc-Zuteilung besonderer Aufgaben und der Ausgleich von Arbeitsspitzen etwas leichter sei als in der Referatsstruktur, wo man sich gegenüber Sonderaufträgen eher auf seine formelle Nicht-Zuständigkeit berufen könne.

Nach unserem Urteil wird das Experiment in diesem Falle durch drei Faktoren in seiner Wirkung beeinträchtigt:

a) Die Gruppenstruktur wurde von der Leitung und ohne vorbereitende Mitwirkung der unmittelbar Betroffenen eingeführt, was sich negativ auf deren Motivation zur Umstellung bisheriger Verhaltensweisen auswirkte und gleichzeitig die Korrektur des unrealistisch hohen Erwartungsniveaus verhinderte. Die teilweise auf falsche Erwartungen gestützte Kritik hätte vermutlich durch eine breitere, organisationswissenschaftlich informierte Vorbereitung und fachliche Betreuung der Gruppenarbeit vermieden werden können.

b) In dem konkreten Fall wird ein Gutteil des potentiellen Kapazitätseffekts einer flexiblen Gruppenstruktur verschenkt durch die Beibehaltung der hierarchischen Unterscheidung zwischen "Mitgliedern" und "Mitarbeitern". Dadurch wird die feste Aufgabenverteilung zementiert, so daß das einzelne Gruppenmitglied für "seine" Aufgabe nach wie vor unersetzlich ist.

c) Eine weitere Erklärung für die geringe Wirksamkeit des Gruppenmodells in dem konkreten Fall ist seine isolierte Einführung. Der festgestellte Zuwachs an Elastizität durch die Gruppenorganisation könnte u.a. die Einrichtung von bereichsübergreifenden Projektgruppen erleichtern. In der Abteilung Städtebau selbst bietet sich diese Art der Zusammenarbeit aber kaum an, da die Aufgaben der beiden Gruppen nur ein geringes Maß von Kooperation bei der Programmentwicklung erfordern. Dort, wo für die Gruppen der Abteilung Städtebau hingegen die intensivsten Verflechtungen bestehen - nämlich mit der Raumordnung im BMI und im Zusammenhang mit der Bodenrechtsreform mit dem BML - wird nach wie vor nach dem traditionellen Kooperationsmuster abgestimmt und nicht in Projektgruppen zusammengearbeitet. Insofern werden die potentiellen Kapazitätsvorteile des isoliert eingeführten Gruppenmodells der Basisorganisation infolge des Fortbestehens des traditionellen Kooperationsmusters nicht ausgeschöpft.

Zusammengefaßt: das Gruppenmodell kann vermutlich nur dann effektive Vorteile durch größere Kapazität und Elastizität der Basisorganisation bringen, wenn es

- nicht vereinzelt, sondern überall, wo die sachlichen Voraussetzungen gegeben sind, eingeführt wird;
- wenn seine Einführung gut vorbereitet und unter Mitwirkung der Betroffenen vorgenommen wird; und
- wenn es konsequent verwirklicht wird.

Dabei kann selbst im besten Fall die Einführung des Gruppenmodells nicht die Probleme lösen, die weniger mit der Kapazität und Elastizität der Basisorganisation als vielmehr mit der Art des Kooperationsmusters bzw. der Kapazität der Leitung zu tun haben.

## 2.2 Veränderung des Kooperationsmusters: Projektgruppen

Projektgruppen werden zu spezifischen Zwecken auf Zeit eingerichtet und sind meist abteilungs- bzw. sogar ressortübergreifend. Indem man Projektgruppen für die Bearbeitung größerer Aufgaben, insbesondere auch für die Entwicklung bereichsübergreifender Programme einrichtet, versucht man einerseits das Problem der unzureichenden Kapazität der Fachreferate zu lösen und andererseits eine positive Koordination der Programmbeiträge getrennter Einheiten zu erreichen, d.h. also das Problem der Verarbeitung interdependenter Problemzusammenhänge zu lösen. Der Erfolg von Projektgruppen bei der Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge beruht dabei auf einer Reihe von Voraussetzungen (vgl. hierzu II/7.3).

2.2.1 Zunächst muß es gelingen, qualifizierte und motivierte Projektgruppenmitglieder zu gewinnen. Die Erfüllung dieser Voraussetzung wird dadurch beeinträchtigt, daß das kleine Fachreferat der typischen Basisorganisation infolge der eigenen knappen Arbeitskapazität versuchen muß, die Abordnung oder auch nur die teilzeitliche Freistellung eines seiner Mitglieder in eine Projektgruppe möglichst zu vermeiden oder notfalls das "abkömmlichste" und damit oft gerade nicht das qualifizierteste Mitglied zu entsenden. Die Wirkung dieser Tendenz wird noch verstärkt, wenn qualifizierte potentielle Projektgruppenmitglieder dies auch von sich aus zu vermeiden suchen. Das wird insbesondere bei der befristeten vollzeitlichen Freistellung der Fall sein, solange die eigenen Karrierechancen primär von den in den Herkunftseinheiten erbrachten Leistungen, erzielten Beurteilungen und erworbenen Anwartschaften abhängen und es nicht möglich ist, Projektgruppenmitglieder für die Gefährdung dieser Chancen und die oft geforderten besonderen Leistungen auch besonders zu entschädigen.

2.2.2 Die Konsensbildung im Sinne einer positiven Koordination setzt in der Regel voraus, daß die Projektgruppenmitglieder ihren Herkunftseinheiten gegenüber nicht weisungsgebunden sind. Gleichzeitig sollten sie jedoch in vollem Umfang in das Informationssystem der Herkunftseinheit eingeschaltet bleiben. Diese Anforderungen sind schwer zu vereinbaren, denn es dürfte entweder die Tendenz der weitgehenden Herauslösung aus der Herkunftseinheit und Identifikation mit der Projektgruppe unter gleichzeitigem Verlust des bisherigen Zugangs zu den Informationen der Herkunftseinheit bestehen, oder umgekehrt die Tendenz zur bleibenden Bindung an die Herkunftseinheit und damit zur faktischen Abhängigkeit von ihr hinsichtlich der eigenen Meinungsbildung.

2.2.3 Durch eine effektive Weisungsfreiheit der Projektgruppenmitglieder ihren Herkunftseinheiten gegenüber kann die Gruppe so weitgehend aus der Linienorganisation herausgelöst und zu einer "freischwebenden" Einheit geworden sein, daß ihr die Möglichkeiten fehlen, den erreichten Gruppenkonsens dann auch im Sinne einer bindenden Entscheidung den Herkunftseinheiten gegenüber durchzusetzen. Daher ist das Interesse und Engagement der politischen Leitung eine weitere wichtige Erfolgsvoraussetzung. Projektgruppen, bei denen diese Voraussetzung erfüllt ist, sind in der Lage, selbst relativ starke Konflikte zwischen den beteiligten Einheiten integrativ zu verarbeiten und zu Lösungen zu kommen, die von den jeweiligen Herkunftseinheiten zunächst abgelehnt worden wären. Wo diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, wird die effektive Konfliktverarbeitung durch Projektgruppen wenig wahrscheinlich. Sie tendieren dann eher dazu, unter Ausklammerung von Konflikten wünschbare Teilprogramme additiv zusammenzuschreiben; als Beispiel kann hier das Muster der Projektgruppenarbeit für das Umweltschutzprogramm der Bundesregierung gelten. In diesem konkreten Fall mag das Ergebnis dennoch als zufriedenstellend empfunden worden sein. Problematischer könnte die Situation bei der sehr viel anspruchsvolleren Zielsetzung der für das "Integrierte Verkehrswege-Programm" im BMV eingesetzten Projektgruppe werden, denn das aktuelle Engagement der Ressortleitung für dieses Programm war zur Zeit der Untersuchung relativ gering, das potentielle Konfliktniveau jedoch hoch, da das Programm seinem Anspruch nach die sektoralen Planungen der nach Verkehrsträgern gegliederten Fachabteilungen einer übergreifenden Konzeption unterordnen und damit möglicherweise verändern bzw. sogar erheblich beschneiden könnte. Wenn die Projektgruppenarbeit bei Abschluß unserer Untersuchung in diesem Fall auch noch nicht beendet war, wurde das Risiko einer Entwicklung zur Ein-

gung auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner aus den Interviews dennoch deutlich.

2.2.4 Ist das Interesse und Engagement der Leitung eine Erfolgsvoraussetzung für die einzelne Projektgruppe, dann verlangt eine erfolgreiche Handhabung des Instruments der Projektgruppenorganisation für die Ministerialverwaltung insgesamt, daß die Einsetzung, die laufende Prüfung der Arbeit und die Auflösung von Projektgruppen systematisch geschieht. Da Projektgruppen meist zumindest abteilungsübergreifend sind, kommt hierfür nur die Leitungsebene infrage. Dabei geht es keineswegs nur um eine formelle Verantwortung, sondern darum, daß jemand für die Gesamtheit aller Projektgruppen innerhalb des Hauses bzw. an denen das Haus beteiligt ist, kontinuierlich die notwendigen O&M-Aufgaben erledigt und als verlässlicher Ansprechpartner für sie dient.

2.2.5 Der Auftrag an eine Projektgruppe sollte schließlich überschaubar, inhaltlich relativ genau umrissen und zeitlich terminiert sein. Diese Voraussetzungen hängen mit dem nichtständigen Charakter von Projektgruppen zusammen; werden sie nicht erfüllt, dann verstärken sich die Probleme, die hinsichtlich der Motivation der Mitglieder, des Verhältnisses zur permanenten Basisorganisation und des Verhältnisses zur Ressortleitung bestehen, ganz erheblich. Ein besonderes Interesse der Leitung (vgl. Erfolgsvoraussetzung 3) ist z.B. für ein kurzfristig abzuschließendes Vorhaben leichter zu erhalten als für ein Vorhaben von nicht absehbarer Dauer; ähnliches gilt für die Motivation der Projektgruppenmitglieder. Der begrenzte Auftrag und die vorauszu sehende Auflösung mildert auch die Konkurrenzsituation, in die die Projektgruppe zur permanenten Basisorganisation gerät.

Die Erfüllung der hier aufgeführten Erfolgsvoraussetzungen trifft in einer im übrigen nach dem klassischen Modell strukturierten Ministerialorganisation auf Restriktionen in drei Bereichen: a) der Leitungsorganisation, b) der Basisorganisation und c) dem derzeitigen Laufbahnsystem.

a) Das Engagement der Leitung für individuelle Projektgruppenvorhaben und die systematische Steuerung der Projektgruppenorganisation insgesamt setzt mehr an Kapazität auf der Leitungsebene voraus, als im Rahmen der klassischen Ministerialorganisation verfügbar ist.

b) Im Rahmen der herkömmlichen Basisorganisation reißt die Bildung von Projektgruppen, die doch die Kapazität zur Programmentwicklung verstärken soll, gleichzeitig Kapazitätslücken bei den Herkunftseinheiten auf, die unter den derzeitigen Bedingungen kaum geschlossen werden können. Zwar sollen die Projektgruppenmitglieder regelmäßig von ihren bisherigen Aufgaben ganz oder teilweise "entlastet" werden. In der Praxis ist jedoch Ersatz für ihre Mitarbeit kaum zu finden, so daß die Arbeit entweder liegen bleibt oder vom Projektgruppenmitglied trotz allem zusätzlich erledigt werden muß. Dies gilt vor allem dann, wenn das Projektgruppenmitglied in seiner Referatsarbeit hochgradig spezialisiert war und durch niemanden kurzfristig ersetzt werden könnte.

Es wäre denkbar, das Kapazitätsproblem für die permanente Basisorganisation dadurch zu lösen, daß man eine zentral verwaltete Stellenreserve einrichtet, über die zur Bildung von Projektgruppen verfügt werden kann (und in die Projektgruppenstellen nach Auflösung einer Gruppe zurückfließen). Das vollzeitlich zu einer Projektgruppe versetzte Mitglied würde dann in seiner Herkunftseinheit durch einen neuen Mitarbeiter ersetzt und würde selber nach Beendigung der Gruppenarbeit auf eine neue Stelle kommen. Dieses Mo-

dell wäre jedoch allenfalls in großen Ressorts mit relativ homogener Aufgabenstellung einigermaßen praktikabel; normalerweise dürfte es schwer sein, bei Auflösung einer Projektgruppe passende Stellen in der permanenten Basisorganisation für alle ihre bisherigen Mitglieder zu finden. Sobald das aber nicht gewährleistet ist, würde entweder Widerstand gegen die Auflösung bestehender Projektgruppen entstehen, oder es würde sich eine Gruppe von "professionellen Projektgruppenarbeitern" herausbilden, die von Projektgruppe zu Projektgruppe gehen, was dem Sinn der Projektgruppenbildung entgegentläuft. Auf jeden Fall aber würde die Zahl und Größe der gleichzeitig laufenden Projektgruppen immer von der sachfremden Überlegung der Verfügbarkeit von "Auffangstellen" her bestimmt werden müssen. Im übrigen könnte dieses Modell auch im Bereich subjektiver Motivation auf besondere Probleme stoßen.

Auch von der Einrichtung einer Gruppe von "Springern", die als zeitweiser Ersatz insbesondere für vollzeitleich freigestellte Mitglieder in den Fachreferaten eingesetzt werden, ist eine praktikable Lösung des Kapazitätsproblems für die permanente Basisorganisation nicht zu erwarten. Soll das Projektgruppenmodell nicht nur in seltenen Ausnahmefällen, sondern als ein routinisierbares Koordinationsmuster verwendet werden, dann bleibt als positive Lösung des Kapazitätsproblems der Basisorganisation nur die Verstärkung der dauerhaft verfügbaren Personalkapazität und die Erhöhung der inneren Flexibilität der Referate übrig. Diese Forderung ist dabei als eine unerläßliche, nicht jedoch als eine allein schon ausreichende Voraussetzung erfolgreicher Projektgruppenarbeit anzusehen.

c) Die Motivationsprobleme des Projektgruppenmodells können nicht durch organisatorische Veränderungen gelöst werden; vielmehr sind hier flankierende Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Dienstrechts und speziell des Laufbahn- und Beförderungswesens erforderlich. So müsste es unter anderem möglich sein, Funktionszulagen für die Arbeit in Projektgruppen zu zahlen, besondere Leistungen in der Projektgruppenarbeit für die Beurteilung und Beförderung wirksam werden zu lassen und anderes mehr. Da diese Fragen außerhalb des Bereichs unserer Untersuchung liegen, soll darauf nicht näher eingegangen werden.

Zusammengefaßt: auch für das Projektgruppenmodell zeigt sich, daß seine Effektivität von der gleichzeitigen Veränderung anderer Substrukturen der Ministerialorganisation abhängt; nur dann kann die Einrichtung von Projektgruppen die Programmentwicklungskapazität vergrößern und anstelle der negativen zu einer positiven Koordination bei der Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge führen.

### 2.3 Veränderung der Leitungsorganisation: Stabsmodell

Neben den nicht-ständigen Projektgruppen fanden wir in unserer Untersuchung auch Ansätze zur Verstärkung der Programmentwicklungskapazität durch Einrichtung besonderer ständiger Einheiten. Die Vielfalt der beobachteten organisatorischen Formen soll hier auf zwei Grundmodelle reduziert werden.

- Das Stabsmodell ist dadurch charakterisiert, daß die betreffende Einheit die Leitung bei der Steuerung der Programmentwicklung, die selber bei den Fachabteilungen bleibt, unterstützen soll.

- Das Zentralplanungsmodell ist dadurch gekennzeichnet, daß die betreffende Einheit selbst neben oder sogar anstelle der Fachabteilungen bzw. Fachreferate Programme für das Ressort entwickeln soll.

Unabhängig davon, ob solche Einheiten im Einzelfall als "Stab", "Grundsatzabteilung", "Planungsabteilung" etc. bezeichnet wurden, werden sie hier einem der beiden Modelle allein aufgrund der analytischen Unterscheidung hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung zugeordnet. Wir behandeln zunächst das Stabsmodell, mit dem die Kapazität der Leitungsebene verstärkt werden soll.

Zentrale Stabsfunktionen können sein

- a) die Entwicklung von Programminitiativen, von Zielvorgaben oder einer Aufgabenplanung für die Fachabteilungen, und/oder
- b) die begleitende Steuerung und Koordination von Programmentwicklungstätigkeiten der Fachabteilungen, u.a. durch Prüfung der Lösungsvorschläge auf Folgewirkungen hin, durch Aufzeigen von Interdependenzen, durch Zeitplanung u.a.m.

Die Erfolgsbedingungen eines effektiven Stabsmodells lassen sich aufgrund des beschränkten Anschauungsmaterials dieser Untersuchung nur mit gewissen Vorbehalten formulieren. Am instruktivsten erwies sich das Beispiel der "Planungs- und Grundsatzabteilung" im BMA, von der die Unterabteilungen I a ("Gesellschafts-, wirtschafts- und finanzpolitische Fragen der Sozialpolitik") ganz deutlich und in geringerem Maße auch die Unterabteilung I b ("Gesamtwirtschaftliche und statistische Fragen der Sozialpolitik") als Stab im Sinne unserer Definition anzusprechen sind. Die folgende Analyse stützt sich in besonderem Maße auf die-

ses Beispiel (vgl. II/7.23), wobei nur vermutet, aufgrund unseres Materials jedoch nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, daß damit die allgemeinen Erfolgsvoraussetzungen des Stabsmodells hinreichend erfaßt sind.

- 2.3.1 Eine erste, offensichtliche Erfolgsvoraussetzung ist eine gewisse, aber kaum in Zahlen genau angebbare Mindestgröße des Stabes. Je geringer die personelle Kapazität, umso selektiver muß der Stab zwangsläufig bei der Initiierung bzw. Steuerung und Koordination von Programmentwicklungen vorgehen. Es entsteht dann leicht die Gefahr, daß die Einflußnahmen des Stabes mangelhaft informiert und am Ende eher störend als förderlich sind.
  
- 2.3.2 Eine zweite Erfolgsvoraussetzung liegt in der Qualifikation der Stabsmitglieder. Sie müssen einen breiten Überblick über den gesamten Gegenstandsbereich, seine Probleme und die politischen Alternativen zu ihrer Lösung besitzen. Sonst wären sie außerstande, zentrale Anstöße zu geben bzw. dezentrale Initiativen zu beurteilen. Im Falle der Abt. I im BMA war diese Erfolgsvoraussetzung nach dem Urteil der Befragten früher, als "sachfremde" Mitglieder von außen neu hereinkamen, weniger erfüllt als gegenwärtig, wo mehr aus den Fachabteilungen rekrutiert wird.
  
- 2.3.3 Eine wichtige Erfolgsvoraussetzung ist das Verhältnis des Stabes zur politischen Leitung. Der Stab braucht die generelle Unterstützung der Leitung, zugleich aber auch genug eigenständige Macht, um nicht bei jedem Zeichen von Widerstand oder Nicht-Kooperation seitens anderer Einheiten im Hause die Leitung anrufen zu müssen und dadurch allzu bald ihr Aufmerksamkeitspotential überzubeanspruchen. Der Stab muß tat-

sächlich als "Verstärkung" der Leitungskapazität funktionieren, sonst wird er bald der Leitung und/oder den Fachabteilungen gegenüber in die Isolation geraten.

In diesem Zusammenhang erwies es sich als eine günstige Konstellation, daß der AL I im BMA, der längere Zeit zugleich die für die Aufgabenplanung in erster Linie zuständige Unterabteilung I a leitete, zum engeren politischen Führungskreis des Hauses gehört. In den beiden Stabs-Unterabteilungen finden sich jedoch noch weitere Mitglieder, die über langjährige, direkte Kontakte zu den Gewerkschaften, zu Parteigliederungen der SPD, zur SPD-Fraktion und zum zuständigen Ausschuß verfügen. Ihr Zugang zum politischen Kommunikationssystem ist nicht nur durch den Minister und den Parlamentarischen Staatssekretär vermittelt; sie verbreitern selbst die Kontaktfläche des Ministeriums zum politischen Bereich und sind deshalb für die Fachabteilungen unmittelbar interessante und gesuchte Gesprächspartner, mit denen die politischen Chancen und Risiken von Programminitiativen außerhalb des knappen Zeitbudgets des Ministers und der Staatssekretäre vorgeklärt werden können.

Der Einbau der Stabsfunktion in eine Abteilung, die im übrigen (UA Ib, Ic und Gruppe I D) Dienstleistungsfunktionen für das Haus zu erbringen hat, hat den weiteren Vorteil, daß der Leiter des Stabes als Abteilungsleiter einmal den direkten Zugang zur Leitungsebene besitzt - was etwa bei dem für die Planung zuständigen Unterabteilungsleiter im BMV nicht der Fall ist. Zum anderen erleichtert der formelle Status des Abteilungsleiters auch die horizontale Kommunikation mit den Fachabteilungen, wo bei Konflikten eine Abteilungsleiter-Besprechung ohne Statusprobleme und ohne die Zwischenschaltung eines Dritten angesetzt werden kann.

2.3.4 Von ausschlaggebender Bedeutung sind schließlich die im Verhältnis des Stabes zu den Fachabteilungen liegenden Erfolgsvoraussetzungen. Dieses Verhältnis sollte eines der Kooperation sein, steht jedoch in ständiger Gefahr, in ein Konkurrenz- und Kampfverhältnis umzuschlagen. Wie ein Befragter es überaus plastisch formulierte: "Tut man nichts, dann ist man abserviert, tut man zuviel, geht in den Fachabteilungen der Laden runter".

Die Wahrscheinlichkeit, bei den Fachabteilungen auf Widerstand zu stoßen, scheint umso größer zu sein, je mehr der Stab faktisch oder vermeintlich die Kompetenzen oder den Status der Fachabteilungen beeinträchtigt, indem er ihnen Weisungen erteilt, Zielvorgaben oktroyiert oder sich in ihre Kommunikation mit der Leitung einschaltet; je eher also seine Funktionen mehr in dem oben zuerst genannten Bereich als in der begleitenden Steuerung und Koordination liegen. Die Verbesserung in dem Verhältnis zwischen den Stabs-Unterabteilungen im BMA und den Fachabteilungen wurde denn auch u.a. darauf zurückgeführt, daß der Stab seine Funktionen entsprechend verschoben hat, bei der Kommunikation der Fachabteilungen mit der Leitung nicht mehr offiziell dazwischengeschaltet ist und für die Fachabteilungen keine Zielvorgaben entwickelt und keine Programme initiiert.

Gelingt es dem Stab nicht, das Verhältnis zu den Fachabteilungen kooperativ zu gestalten, steht er bald vor einem Informationsproblem. Der Stab muß erfahren, welche Initiativen in den Referaten entwickelt werden, welche Handlungsalternativen zur Verfügung stehen, welche Schwierigkeiten und Möglichkeiten diese implizieren, wo Widerstand und wo Unterstützung erwartet werden kann. Um zentrale Initiativen anstoßen zu können, braucht der Stab eine Gesamtkennntnis des Aufgabefeldes und der laufenden Programme, die es ihm er-

laubt, Lücken der Problemverarbeitung zu entdecken, übergreifende Problemzusammenhänge zu definieren und Schwerpunkte auszuwählen. Der überwiegende Teil dieser Informationen wird in den Fachreferaten und Fachabteilungen vorhanden sein; das Problem für den Stab besteht darin, Zugang zu diesen Informationen zu gewinnen. Dieser Zugang läßt sich durch formale Berichtspflichten kaum erzwingen; dem Stab ist ebensowenig mit einer Überflutung durch irrelevante Daten gedient wie mit einer bewußten Zurückhaltung relevanter Informationen - Defensivstrategien, die für die Fachabteilungen zunächst durchaus naheliegend erscheinen werden.

Für die Stabsunterabteilungen im BMA ist dieses Problem dadurch gelöst, daß in derselben Abteilung zwei weitere Unterabteilungen unmittelbare und notwendige Dienstleistungen für die Programmentwicklung in den Fachabteilungen erbringen. In der Abt. I ist sowohl die Rechenkapazität als auch die Datenbasis für die Arbeit der Fachabteilungen weitgehend konzentriert. Insbesondere muß jedes neue Programm dort auf seine finanziellen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen überprüft werden. Dies bedeutet auch, daß die Abt. I die für das Haus entscheidende Kontaktstelle zum BMWF bildet, und daß deshalb für die Fachabteilungen die im Ressortbereich wichtigsten Außenbeziehungen hier wahrgenommen werden. Nicht zuletzt aus diesem Grunde sind die Fachabteilungen inzwischen gezwungen, die Planungsabteilungen insgesamt und damit auch die Stabs-Unterabteilungen über ihre Programmvorhaben frühzeitig und detailliert zu informieren. Auf der Grundlage dieses Kommunikationssystems kann der Stab dann auch die Chancen des im BMA entwickelten Berichtssystems voll ausschöpfen, nach dem die Fachabteilungen der Leitung vor der Entwicklung neuer Programminitiativen ein sogenanntes "Problem-Thesen-Papier" vorlegen; die Leitung hat dann die Möglichkeit, für sie interessante Fragen von der Planungsabteilung weiter nachprüfen

zu lassen.

Es ist fraglich, wieweit die im BMA gegebenen günstigen Voraussetzungen für den Erfolg des Stabsmodells in allen Ressorts in gleicher Weise erfüllt werden könnten. Ein interessanter Versuch ist nach Abschluß unserer Untersuchung im BMJFG unternommen worden, wo eine Zentral- und Planungsabteilung unter Einbeziehung der Personal-, Haushalts- und Organisationsreferate der früheren Z-Abteilungen, eines Statistikreferats und eines Referats für Forschungsplanung neu geschaffen wurde.

Auch hier ist die Vorstellung erkennbar, daß die Planungsstab-Funktion einer eigenen Informations- und Machtbasis bedarf, um sich gegenüber den Fachabteilungen durchsetzen zu können. Andererseits sind die übrigen Voraussetzungen bei diesem im Vergleich zum BMA sehr heterogenen Ministerium mit einer nicht leicht überschaubaren Aufgabenstellung weniger günstig. Es würde sich empfehlen, die weitere Entwicklung in diesem Haus nach einiger Zeit gesondert zu untersuchen.

Grundsätzlich bleibt jedoch auch unter günstigen Bedingungen die Programmentwicklung im Stabsmodell durch die Verarbeitungskapazität der Basisorganisation beschränkt. Der zahlenmäßig kleine Stab soll und kann nicht eigene umfassende Programme entwickeln, sondern er kann allenfalls die Programmentwicklungstätigkeit der Basis anregen, steuern, korrigieren und koordinieren. Wo nicht, wie im BMA, von vornherein ein überschaubarer Politikbereich mit gut strukturierten Problemen und Lösungsmöglichkeiten und weitgehend formalisierten, quantitativen Informationsgrundlagen gegeben ist, da wird der Stab vermutlich auch weniger als im BMA in der Lage sein, die Programmentwicklung im Haus zu aktivieren.

#### 2.4 Veränderung der Arbeitsteilung: Zentralplanungsmodell

Aus den zuletzt erörterten Gründen könnte sich als Alternative das Zentralplanungsmodell anbieten, bei dem die Ausarbeitung von Programmen mindestens von einer gewissen Größenordnung und Komplexität ab den Fachabteilungen entzogen und als ständige Aufgabe einer darauf spezialisierten Planungsabteilung übertragen wird. Dieses Modell ist in den von uns untersuchten Ressorts in reiner Form nirgends verwirklicht. Am nächsten kam ihm seiner ursprünglichen Konzeption nach wahrscheinlich die Planungs-Unterabteilung A II im BMV (vgl. II/7.21). Diese Unterabteilung soll im Bereich langfristiger und sektoral übergreifender Planung tätig werden, wie sie insbesondere im Verkehrswege-Programm seinen Ausdruck findet. Es gelang jedoch nicht, in der Unterabteilung schnell genug eine ausreichende Personalkapazität aufzubauen, so daß das Verkehrswege-Programm heute in der Form einer Projektgruppenorganisation gemeinsam mit den Fachabteilungen entwickelt wird, wodurch die Planungs-Unterabteilung zumindest auf die eigene Bestimmung der inhaltlichen Konzeption verzichten muß, wenn sich die Programmentwicklung nicht überhaupt in die Fachabteilungen zurückverlagert und durch die Projektgruppe nur noch additiv zusammengefügt und harmonisiert werden wird. Hierüber könnte nur eine Weiterverfolgung dieses Falles Aufschluß geben.

Wir haben also in unserer Untersuchung kein Beispiel für das erfolgreiche Funktionieren eines Zentralplanungsmodells gefunden. Trotzdem kann man sagen, daß die Erfolgsvoraussetzungen des Zentralplanungsmodells denjenigen des Stabsmodells nicht unähnlich sind, wenn gleich sich dabei einige wichtige Akzentverschiebungen ergeben.

- 2.4.1 Die Erfolgsvoraussetzung einer ausreichenden Kapazität gilt für das Zentralplanungsmodell gleichermaßen; allerdings ist die erforderliche Kapazität bei diesem Modell erheblich größer als beim Stabsmodell.
- 2.4.2 Die Voraussetzung der fachlichen Qualifikation des Personals ist beim Zentralplanungsmodell vermutlich problematischer als beim Stabsmodell, da hier die Schwierigkeit hinzukommt, daß neben dem breiten Überblick auch noch das Detailwissen für alle im Hause bearbeiteten Sachgebiete und spezielle Verfahrenskennntnisse für die Programmentwicklung vorhanden sein müssen. Je mehr die Programmentwicklung des ganzen Hauses in der Planungsabteilung konzentriert werden soll und je heterogener die Aufgaben eines Ressorts sind, umso schwerer ist dieses Problem zu bewältigen. Es kommt hinzu, daß auch die von der späteren Durchführung völlig abgeschnittene "reine" Programmentwicklungstätigkeit auf die Dauer eine Art Praxisferne erzeugen kann, die sich auf die Programmqualität negativ auswirkt.
- 2.4.3 Die Beziehung der Planungsabteilung zur Leitung ist vermutlich nicht problematischer als beim Stabsmodell. Die Planungsabteilung besitzt von vornherein ein größeres Eigengewicht als der Stab, was ihre Beziehung zur Leitung entlasten kann. Andererseits ist auch hier ein intensiver direkter Kontakt nötig, damit die Planungsabteilung im Sinne der Zielkonzeptionen der Leitung tätig wird.

2.4.4 Die Beziehung zu den Fachabteilungen wird sich beim Zentralplanungsmodell dagegen viel konflikthafter gestalten als beim Stabsmodell, da die Planungsabteilung in viel direkterer Weise Konkurrent der Fachabteilungen werden muß, als der nur initiierende und steuernde Stab. Man kann also damit rechnen, daß die Fachabteilungen die Planer so weit wie möglich von den eigenen Informationen abschneiden, über die eigenen Programmentwicklungen im Unklaren lassen, bei Koordinierungsversuchen frustrieren und am politischen Widerstand der eigenen Klientel-Gruppen auflaufen lassen möchten. Wegen des tiefer gehenden Konflikts wird die Kooperation der Fachabteilungen auch nicht ohne weiteres durch das Angebot nützlicher Dienstleistungen seitens der Planungsabteilung gewonnen werden können. Die Planungsabteilung müsste sich daher eigene Informationsquellen erschließen, eigene Datenspeicher aufbauen, eigenen Sachverstand rekrutieren, eigene Kommunikationsnetze knüpfen und eigene politische Beziehungen aktivieren. Nur wenn ihr dies gelänge, wenn sie sich also informationell und politisch von den Fachabteilungen weitgehend unabhängig machen kann, würde sie vielleicht in der Lage sein, qualifizierte Programme des Ressorts unabhängig von und notfalls gegen die Fachabteilungen zu entwickeln. Selbst dann wären jedoch bestimmte Folgeprobleme zu erwarten, die den Nutzen des Zentralplanungsmodells generell infrage stellen. Wenn sich eine Planungsabteilung gegenüber den Fachabteilungen durchsetzen sollte, letztere jedoch eigene Programmentwicklungsaufgaben behalten, dann würde das Modell mit einem erheblichen Maß von Doppelarbeit und Doppelkapazitäten im Informations- und personellen Bereich erkaufte werden. Wenn dagegen die Fachabteilungen aus der Entwicklung aktiver, bereichsübergreifender Programme völlig verdrängt würden, müsste dies zu ihrer qualitativen Austrocknung und Demoralisierung führen, die für die dort verbleibenden Aufgaben nur schädlich sein könnte.

Das reine Zentralplanungsmodell käme also wohl nur für Ressorts infrage, bei denen andere Aufgaben als die Programmentwicklung im Vordergrund stehen und bei denen die Fachabteilungen deshalb in erster Linie durchführungsorientiert sind. Möglicherweise könnte dies für das Verteidigungsministerium, für Post und Bahn und für viele Länderministerien zutreffen, nicht aber für die Politikfelder, die wir auf Bundesebene untersucht haben.

## 2.5 Die Unzulänglichkeit partieller Reformen

Unsere Untersuchung hat uns davon überzeugt, daß isolierte Veränderungen einzelner Substrukturen der Ministerialorganisation zwar nützlich sein können, daß aber ihr Beitrag zu einer Steigerung des Aktivitätsniveaus der Programmentwicklung insgesamt doch nur begrenzt bleibt, wenn nicht gleichzeitige Veränderungen und Kapazitätssteigerungen in allen Substrukturen stattfinden. Dabei sind sicherlich verschiedenartige Kombinationen und Konfigurationen einzelner Elemente denkbar. Wir legen im folgenden die Skizze einer solchen Konfiguration vor, die sich weitgehend auf die erörterten Beispiele erfolgreicher oder teilweise erfolgreicher Teilreformen in einzelnen Ressorts bezieht, sie jedoch zueinander in eine systematische Beziehung setzt und dabei gleichzeitig solche Veränderungen einfügt, die die bisher in der Praxis hervorgetretenen Mängel nach unserer Meinung abmildern könnten. Dabei werden wir insbesondere in unseren Vorschlägen zur Leitungsorganisation über den Bereich bereits praktizierter und relativ gesicherter Reformvorschläge hinausgehen müssen. Es versteht sich unter diesen Umständen, daß die hier gemachten Vorschläge nicht mehr als den Status wohlüberlegter Anregungen für eine offene Reformdiskussion beanspruchen können.

### 3. Ein integriertes Reformmodell der Ministerialorganisation

#### 3.1 Verstärkung der Basisorganisation

Im Hinblick auf die Anforderungen einer "aktiven" Politikentwicklung weisen die Kleinreferate als derzeit vorherrschender Normaltyp der Basisorganisation vor allem die folgenden Mängel auf: a) sie sind in ihrer Informationsverarbeitungskapazität für größere oder forschungsintensivere Programme in der Regel zu schwach besetzt; b) sie sind in ihrem Personaleinsatz außerordentlich unflexibel und deshalb kaum in der Lage, entstehende Arbeitsspitzen ohne zusätzliche Personalanforderungen auszugleichen; und c) sie sind eben deswegen auch kaum in der Lage, Mitglieder in referatsübergreifende Arbeitsgruppen oder Projektgruppen zu entsenden.

Diese Mängel könnten durch eine Zusammenlegung von Kleinreferaten zu größeren Basiseinheiten ("Großreferate" oder "Gruppen"), die hier in einem untechnischen Sinne als Großreferate bezeichnet werden sollen, überwunden werden. In den Großreferaten können in dem hier vorgeschlagenen Modell etwa fünf bis acht Mitarbeiter des höheren Dienstes organisatorisch zusammengefaßt werden. Als Gliederungsprinzip für die Abgrenzung der Arbeitsbereiche empfiehlt sich die Ähnlichkeit oder die wechselseitige Abhängigkeit der innerhalb eines Großreferats zu erledigenden Daueraufgaben. Dadurch würde innerhalb des Großreferats die Ersetzbarkeit eines Mitarbeiters durch einen anderen wachsen.

Die Vergrößerung der Basiseinheiten bei einem möglichst homogenen Aufgabenbestand ermöglichen eine höhere personelle Flexibilität, gewährleisten sie jedoch allein keineswegs. Mit der Vergrößerung muß

vielmehr eine weitgehende Veränderung der inneren Organisation und der Arbeitsweise Hand in Hand gehen. Der volle Nutzen der Reform für die Programmentwicklung wird überdies erst dann erzielt, wenn die Großreferate nicht nur intern, sondern vor allem auch in der Zusammenarbeit mit anderen Einheiten in und außerhalb der Abteilung flexibler operieren. Erst danach könnte auch die Abteilung selbst zu einer effektiven Einheit der Programmentwicklung werden. Dazu bedarf es zusätzlich einer Verstärkung der mittleren Leitungsebene und gewisser Veränderungen in der Arbeitsorganisation der Abteilung.

Es ist denkbar, daß die Einrichtung von Großreferaten für alle Bereiche der Ministerialverwaltung Vorteile bringt. Unsere Reformüberlegungen sind jedoch unter dem spezifischen Aspekt der Verstärkung aktiver Programmentwicklung angestellt worden; deshalb bezieht sich der Vorschlag zur Einrichtung von Großreferaten zunächst auf die programmentwicklungsintensiven Arbeitsbereiche. Unberührt bleibt hier die Frage, ob die konsequente Verwirklichung des Konzepts in programmintensiven Arbeitsbereichen nicht zu Veränderungen für die Basisorganisation insgesamt führen müsste.

Der Vorschlag, Großreferate oder "Gruppen" einzurichten, findet innerhalb der Ministerialbürokratie selbst aktive Befürworter. Dabei scheinen die mittlere und obere Leitungsebene einerseits, die Hilfsreferenten andererseits diesem Vorschlag positiver gegenüberzustehen als die Referenten, die sich auch in unserer Untersuchung überwiegend kritisch solchen Plänen gegenüber geäußert haben (vgl. II/8). Hinter den hauptsächlich vorgebrachten Einwänden steht dabei unverkennbar die Furcht vor dem Verlust der herausgehobenen eigenen Stellung bzw. vor der Beeinträchtigung der bislang gewohnten Selbständigkeit. Bei den vom Hilfsreferenten vertretenen Gruppenmodellen spielt dafür als Motiv der Wunsch nach größerer Selbständig-

keit und nach der Aufhebung der formellen Unterordnung unter die Referenten eine Rolle.

Sieht man einmal von der subjektiven Interessiertheit der Kritiker ab und wägt den sachlichen Gehalt der Argumente, dann hängen die hauptsächlich gegen Großreferate vorgebrachten Einwände einmal mit dem Problem der Leitungsspanne und damit der Rolle des Referatsleiters, zum anderen mit dem Problem der Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit zusammen. Zum letzteren heißt es, daß man aus sachlichen Gründen um die individuelle Zuordnung von Verantwortlichkeiten nicht herunkäme, damit dann aber faktisch wieder bei der gegenwärtigen Referatsstruktur landen würde. Beide Einwände verweisen auf zentrale Probleme bei der Einrichtung von Großreferaten, die in einem Reformvorschlag zu berücksichtigen sind.

### 3.1.1 Innere Struktur der Großreferate

Die sachlichen Zuständigkeiten sollten vom Geschäftsverteilungsplan des Ressorts formell dem Großreferat und nicht einzelnen Mitarbeitern zugewiesen werden. Das erhöht die Flexibilität durch die Möglichkeit, innerhalb des Großreferats die Aufgaben jederzeit neu verteilen zu können.

Innerhalb des Großreferats können Daueraufgaben dann jedoch in einer relativ permanenten Arbeitsteilung erledigt werden; so würde man den Vorteil der Spezialisierung erhalten. Allerdings sollten Daueraufgaben, die nach ihrem Umfang von mehr als marginaler Bedeutung sind, grundsätzlich nicht mehr Einzelpersonen, sondern mindestens zwei Mitgliedern gemeinsam zugewiesen werden. Erst die Einführung dieses "Vier-Augen-Prinzips" macht den potentiellen Flexibilitätsvorteil des Großreferats realisierbar. Dabei sollte jeweils

ein Mitglied für eine bestimmte Aufgabe "federführend" und damit verantwortlich sein, doch sollen auch die anderen mitzuständigen Mitglieder soweit zur Mitarbeit herangezogen werden, daß sie über die laufenden Geschäfte informiert sind und sie - eventuell nach kurzfristiger "Vorwarnung" - jederzeit selber "federführend" übernehmen könnten. Damit ist schon gesagt, daß "federführende Verantwortlichkeit" für eine Aufgabe und formeller Rang nicht zusammenfallen müssen. Vielmehr kann das bei einer Aufgabe federführende Mitglied zugleich bei anderen Aufgaben zweiter oder dritter Mitarbeiter sein.

Während Daueraufgaben relativ permanent, wenngleich jederzeit revidierbar verteilt werden, würde die Zuständigkeit für andere Aufgaben jeweils ad hoc bestimmt werden. Die Aufgabenverteilung kommt dem Referatsleiter zu, während die sachliche Verantwortlichkeit bei dem Mitarbeiter liegen würde, dem die Aufgabe zugewiesen wurde. Diese Art der Arbeitsteilung einschließlich der Einführung des Vier-Augen-Prinzips soll einerseits gewährleisten, daß Verantwortlichkeiten klar, wengleich u.U. nur ad hoc bestimmt sind, andererseits aber verhindern, daß das Großreferat nichts weiter als eine Ansammlung von eifersüchtig auf ihre Selbständigkeit bedachten Referenten mit Minikompetenzen wird.

Ausdrücklich sei betont, daß diese Arbeitsorganisation nicht zu einer Personalvermehrung führen soll und dies auch nicht tun muß. Schon heute wird das Vier-Augen-Prinzip stellenweise praktiziert. Vor allem in programmintensiven Arbeitsbereichen, um die es hier geht, gibt es selten Aufgaben, die ein einziger Beamter isoliert für sich erledigt. Allerdings könnte es einer besonderen Schulung bedürfen, um die Art von kooperativer Zusammenarbeit einzuführen, die eine Praktizierung des Vier-Augen-Prinzips ohne Zeit-

verlust durch Doppelarbeit verlangt.

Die geschilderte Art der internen Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten schließt die hierarchische Unterscheidung zwischen "Mitgliedern" und "Mitarbeitern" grundsätzlich aus. Hierarchische Beziehungen sollen nicht einfach aus dem formellen Rang (RR, ORR usw.) abgeleitet werden, sondern müssen sich aus der Zuweisung spezieller Verantwortlichkeit für die Erledigung einer gemeinsamen Aufgabe ergeben und prinzipiell variabel gehalten werden. Entsprechend müsste auch der Bezeichnungsunterschied zwischen Referenten und Hilfsreferenten beseitigt werden. Vielmehr würde es im höheren Dienst, abgesehen von neuen Mitgliedern, die sich noch in einer gesondert zu regelnden Einarbeitungsphase befinden, nur "Referenten" geben; besoldungsmäßig würden diese allerdings zwischen der jetzigen Eingangsstufe in den höheren Dienst und A 16 bzw. B 3 differieren. Die Beseitigung des generellen Rangunterschiedes zwischen Referenten und Hilfsreferenten wird durch die schon jetzt oft nur geringe qualitative Unterscheidung der sachbezogenen Tätigkeiten beider Gruppen erleichtert (vgl. hierzu II/8).

Für die Stellung und Funktion der Sachbearbeiter im Großreferat kann die größere Flexibilität auf der Referentenebene besondere Probleme mit sich bringen. Prinzipiell sollten die Sachbearbeiter dem Referatsleiter unterstehen, der sie zeitweilig oder bis auf Widerruf den Arbeitsgruppen oder für eine Sonderaufgabe zuständigen Referenten zuweisen kann. Die relativ permanente Zuordnung von Sachbearbeitern dürfte insbesondere im Interesse der zuverlässigen Erledigung von Daueraufgaben erforderlich sein. Das könnte allerdings zur Folge haben, daß die Spezialisierung der Sachbearbeiter noch wachsen würde, während sich gleichzeitig infolge vielseitigerer Aufgabenstellung der fachliche Verwendungsbereich der Referenten er-

weitert. Für die Sachbearbeiter könnte damit ein größerer sachlicher Einfluß, aber auch eine größere Immobilität verbunden sein. Diese Folgeprobleme konnten im Rahmen unserer Untersuchung noch nicht weiter geklärt werden.

Die geschilderte Arbeitsorganisation des Großreferats macht es möglich, das vorhandene Personal elastisch einzusetzen und so auch zusätzliche Belastungen auszugleichen, ohne daß gleich eine Vermehrung des permanenten Personalbestandes gefordert werden müsste. Dies gilt sowohl für Arbeitsspitzen bei den Daueraufgaben als auch für aufwendige Programmentwicklungsaufgaben. Das Großreferat kann alle seine Mitglieder oder einen Teil davon für größere Programmentwicklungen als Arbeitsgruppe organisieren und sie dafür zeitweilig in den "Aggregatzustand" der Teamarbeit überführen. Dadurch würde die heute noch übliche und notwendige Bildung von Projektgruppen lediglich zur personellen Verstärkung des federführenden Kleinreferats weitgehend überflüssig werden. Das heißt nicht, daß es im Vergleich zur Gegenwart deshalb weniger Projektgruppen geben würde, zumal ja die neue Form der Basisorganisation gerade bewirken soll, daß Mitglieder aus den Großreferaten auf Zeit für Projektgruppenarbeit abgestellt werden können, ohne die Erledigung der laufenden Geschäfte im Großreferat und die dortige Programmentwicklungstätigkeit zu gefährden. Vielmehr wäre es unter diesen Umständen sowohl möglich als auch ausreichend, wenn Projektgruppen sich - systematischer und intensiver als bisher - den eigentlich bereichsübergreifenden Problemzusammenhängen widmen würden.

### 3.1.2 Funktion des Referatsleiters

Die ins Auge gefaßte Anzahl von fünf bis acht Mitgliedern des höheren Dienstes ergibt eine Leitungsspanne, die der Referatsleiter dann bewältigen kann, wenn 1. die sachliche Verantwortung für Einzelaufgaben echt auf Referatsmitglieder delegiert wird und wenn er sich 2. vornehmlich auf die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben beschränkt.

Unabhängig von der Frage der Leitungsspanne fallen Leitungsaufgaben wie u.a. Aufgabenverteilung und referatsinternes Management im Großreferat in stärkerem Umfang an als in den heute vorliegenden kleinen Fachreferaten. Die Erfüllung dieser Leitungsaufgaben ist eine Voraussetzung für das erfolgreiche Funktionieren von Großreferaten. Das könnte zu Schwierigkeiten führen, wenn der Referatsleiter sich wie viele Referenten heute primär als Fachmann auf einem Sachgebiet versteht und von daher keine große Neigung zur Wahrnehmung reiner Managementfunktionen besitzt. Diesem Problem müsste bei der Auswahl von Referatsleitern Rechnung getragen werden.

Andererseits muß vom Leiter eines Großreferats erwartet werden, daß er selber Fachmann innerhalb des sachlichen Arbeitsgebiets ist, um auf der Grundlage überlegener Sachkompetenz bei der Leitung größerer Programmentwicklungsvorhaben die Rolle des Fachpromotors zu spielen. Dabei dürfte es klar sein, daß ein Referatsleiter nicht leicht über lange Zeit und auf allen Arbeitsgebieten des Großreferats überlegene Sachkompetenz besitzen wird. Von daher erscheint es wünschenswert, daß Referatsleiter bei einem Wechsel der sachlichen Aufgabenschwerpunkte im Referat ebenfalls wechseln können.

Auch, aber nicht nur aus diesem Grunde scheint es deshalb empfehlenswert, die Leitung des Großreferats zu einer Funktion auf Zeit auszugestalten. Dieser Vorschlag erfordert bestimmte Änderungen im geltenden Dienstrecht, die ins Arbeitsgebiet der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts fallen und hier nicht weiter erörtert werden sollen. Ohne die zur Zeit in der Studienkommission erörterte Problematik der Vergabe von leitenden Positionen auf Zeit an dieser Stelle aufzurollen, sei lediglich darauf hingewiesen, daß der auf Zeit bestimmte Referatsleiter sich auch viel eher als "primus inter pares" verstehen kann, was der Verwirklichung der internen Neustrukturierung im Referat nur förderlich sein könnte.

### 3.1.3 Mittlere Leitungsebene und Abteilungsorganisation

Auch das Großreferat ist für das elastische Auffangen von besonderen Anforderungen oft noch eine zu kleine Einheit, so daß erst eine höhere personelle Flexibilität innerhalb der Abteilung den eigentlichen Gewinn bringt. So sollte es nicht nur möglich sein, referatsübergreifende Arbeitsgruppen zur Programmentwicklung in der Abteilung einzusetzen, sondern auch einzelne Referatsmitglieder auf Zeit einem Nachbarreferat zuzuordnen, dessen Kapazität einer besonderen Verstärkung bedarf. Besonderes Interesse könnte auch eine Art Matrixorganisation der Referate auf Abteilungsebene finden, bei der einzelne Abteilungsmitglieder gleichzeitig zwei Großreferaten zugeordnet werden. Dies könnte sich vielleicht für "prozeß"-orientierte Querschnittsfunktionen in der Abteilung empfehlen, die sowohl durch die Zusammenfassung der Spezialisten als auch durch deren Einbindung in "programm"-orientierte Referate gewinnen könnten. Denkbar wäre diese Organisationsform vielleicht für ein Rechtsreferat, vor allen

aber für ein Forschungsreferat, das neben ein oder zwei Vollzeit-Mitgliedern die auf Forschungsfragen spezialisierten Mitglieder aus den Fachreferaten umfassen könnte, um so in der größeren Einheit die Forschungsprioritäten und die Forschungsstrategie der Abteilung festzulegen und größere, interdisziplinäre Forschungsprojekte zu entwickeln. Für diesen Vorschlag haben wir bisher noch kein Vorbild in der Praxis gefunden; er müsste deshalb zunächst weiter geprüft werden.

Die höhere Flexibilität der Arbeitsorganisation innerhalb der Abteilung macht eine Verstärkung der O&M-Funktionen auf der mittleren Leitungsebene notwendig. Der Abteilungsleiter braucht die Möglichkeit, die Referatsstruktur zu gestalten und zu verändern, Abteilungsmitglieder auf Zeit dem einen oder anderen Referat, einer abteilungsinternen Arbeitsgruppe oder einer abteilungsübergreifenden Projektgruppe zuzuordnen. Heute sind die O&M-Funktionen - Zeit- und Aufgabenplanung, Haushalt, Organisation und Personal - zwischen der mittleren Leitungsebene und der Z-Abteilung aufgeteilt, ohne als effektives Instrument für die Steuerung der Programmentwicklung eingesetzt zu werden (vgl. hierzu II/10). Die Verstärkung der mittleren Leitungsebene in dieser Hinsicht darf natürlich nicht zu einer an kurzfristigen und beschränkten Abteilungsinteressen orientierten Personal- und Organisationspolitik führen. Die aktivere O&M-Tätigkeit auf Abteilungsebene muß deshalb in den größeren Rahmen einer auf der oberen Leitungsebene verstärkten und systematischen Steuerung dieser Funktion eingebaut werden.

Da die Einrichtung von Großreferaten die Unterabteilungsgliederung überflüssig macht (wobei gegebenenfalls die Zahl der Abteilungen etwas vermehrt werden würde), wird die personelle Kapazität der mittleren Leitungsebene scheinbar zunächst ge-

schwächt, was angesichts vermehrter Anforderungen im Bereich von O&M-Funktionen problematisch wäre. Mit dem Unterabteilungsleiter entfällt für den Abteilungsleiter die Möglichkeit, eine ranghohe und in ihrer Funktion formell nicht allzu genau festgelegte Position jeweils so einzusetzen, wie es für die Erledigung der Abteilungsaufgaben am günstigsten erscheint; unsere Untersuchung hat diese vielseitige Verwendbarkeit von Unterabteilungsleitern klar gezeigt (vgl. II/9). Ob sich aber deshalb die Einrichtung eines Abteilungsleiter-Stellvertreters, der nicht zugleich Referatsleiter ist, empfiehlt, ist aus den Ergebnissen unserer Untersuchung nicht abzuleiten. Auf jeden Fall sollte der Abteilungsleiter über einen kleinen Stab verfügen, der neben einem Sachbearbeiter auch ein oder zwei Mitglieder im Referentenstatus umfassen kann.

Unter dieser Voraussetzung kann der Abteilungsleiter auch gegenüber der politischen Leitung in höherem Maße als heute die effektive Verantwortung für die Programmentwicklung in einem größeren Komplex interdependenter Aufgabenbereiche übernehmen. Die später zu erörternde Stärkung der Leitungsorganisation darf und braucht also keineswegs mit einer Entmachtung der Abteilungsleiter im Bereich der Programmentwicklung verbunden zu sein. Dabei würde es sich empfehlen, wie schon den Referatsleiter so auch den Abteilungsleiter zu einer Funktion auf Zeit zu gestalten, was vermutlich gegenüber der heutigen Lösung vorzuziehen wäre.

### 3.2 Verstärkung der Kooperationsstrukturen

Wenn es durch die vorstehend erörterten Reformen gelingt, die Abteilung zur effektiven Einheit der Programmentwicklung zu machen und dabei auch noch

die Abteilungsabgrenzungen unter dem Gesichtspunkt der Zusammenfassung parallel laufender Aufgaben überprüft werden, dann kann schon auf dieser Ebene ein wesentlicher Teil der eingangs hervorgehobenen Mängel der Programmentwicklung überwunden oder doch gemildert werden. Es bleibt dann allerdings immer noch das Koordinationsproblem bei abteilungsübergreifenden Problemzusammenhängen zu lösen.

Die zentrale Forderung ist hier, daß die abteilungsübergreifende, ressortinterne wie ressortübergreifende Zusammenarbeit bei der Programmentwicklung nach dem Muster der "positiven Koordination" abläuft, d.h. daß die Handlungsräume mehrerer organisatorisch getrennter Entscheidungsbereiche zur Entwicklung von aufeinander abgestimmten Programmen im Sinne einer wechselseitigen Ergänzung und Verstärkung genutzt werden, anstatt daß lediglich wechselseitige Störungen vermieden werden (negative Koordination).

Nun ist jedoch angesichts der normalerweise vorauszusetzenden Ungleichzeitigkeit von Programmentwicklungsprozessen in separaten Teilbereichen eine positive Koordination in Form simultaner Programmentwicklung nur schwer und auch dann wohl nur im Bereich der Langfristplanung zu verwirklichen. Der gemeinsamen Programmentwicklung im Team sind überdies faktisch enge Grenzen gesetzt. Die Frage ist, auf welche Weise sich arbeitsteilige, aber dennoch im positiven Sinne koordinierte Entscheidungsprozesse institutionalisieren lassen.

Die Antwort auf diese Frage könnte in einem zweistufigen Verfahren der Problemverarbeitung liegen, das Gegenstand der Untersuchung "Methoden der Problemstrukturierung" ist und schon in Teil I kurz erläutert wurde. Dabei werden in einer ersten ana-

lytischen Phase die in den miteinander zu koordinierenden Entscheidungsoptionen auf ihre wechselseitige Vereinbarkeit, gegenseitige Verstärkung oder aber Inkompatibilität hin untersucht. Nachdem unter Abwägung der Auswirkungen in allen zusammenhängenden Teilbereichen bestimmte Alternativen in einem politischen Entscheidungsprozeß ausgewählt wurden, kann die Programmentwicklung auf der Grundlage dieser Vorentscheidungen in den einzelnen Entscheidungsbereichen auch bis zu einem gewissen Grade unabhängig voneinander stattfinden. Dabei muß allerdings gewährleistet bleiben, daß die Teilprogramme sich tatsächlich im Rahmen der ursprünglich abgestimmten Gesamtkonfiguration halten bzw. daß bei unvermeidlichen Abweichungen dann auch der Gesamtzusammenhang neu geprüft und notfalls geändert wird.

Angesichts der geschilderten Problematik genügt es offensichtlich nicht, einfach die Einrichtung von Projektgruppen zur Programmentwicklung in abteilungsübergreifenden Problembereichen zu empfehlen. Solche Projektgruppen müssen vielmehr in funktionseller und struktureller Hinsicht besonderen Anforderungen genügen.

- Bereichsübergreifende Projektgruppen müssen sich zuerst mit der Funktion von Analyse-Gruppen konstituieren. Unter Anwendung des eben erwähnten Verfahrens sollen sie die in dem Koordinationsbereich für den infrage stehenden Planungszeitraum tatsächlich verfügbaren Programm-Optionen ermitteln und samt ihren vermutlichen Auswirkungen darstellen.
- Der anspruchsvollen Aufgabenstellung entsprechend müssen die Mitglieder solcher Projektgruppen hoch qualifiziert sein. Sie müssen fähig sein, die in dem Politikbereich ihres Referats oder ihrer Ab-

teilung derzeit wie in absehbarer Zukunft wahrscheinlich verfügbaren Handlungsalternativen in ihren Voraussetzungen und Auswirkungen mit einiger Zuverlässigkeit abzuschätzen. In der Regel werden dies gerade jene Mitglieder sein, die heute als Referenten oder Unterabteilungsleiter für Projektgruppen kaum abkömmlich sind, in der hier vorgeschlagenen Form der Basisorganisation jedoch sehr viel leichter für eine solche Aufgabe freigestellt werden können.

- Trotz der vorauszusetzenden hohen Qualifikation der Mitglieder werden die Projektgruppen auf eine kompetente Unterstützung und Beratung in Methodenfragen angewiesen sein. Hierfür müssen die Voraussetzungen auf der Leitungsebene geschaffen werden.
  
- Adressat des Ergebnisses der analytischen Arbeit ist die politische Entscheidungsebene, auf der die erarbeiteten Gesamtkonfigurationen kompatibler Entscheidungsoptionen politisch bewertet und die entsprechenden Auswahlentscheidungen getroffen werden können. Durch diese Auswahlentscheidungen werden die beteiligten organisatorischen Einheiten auf bestimmte Alternativen innerhalb ihres jeweiligen Handlungsfeldes festgelegt. Da die Projektgruppenarbeit im Ergebnis also zu einer Bindung der Fachabteilungen bzw. Ressorts führen soll, werden schon in der analytischen Phase sachliche und institutionell begründete Konflikte zu verarbeiten sein. Deshalb genügt es nicht, wenn die Projektgruppen "fachliche" Arbeit leisten und ihr Ergebnis erst am Ende zur "politischen" Entscheidung vorlegen. Vielmehr müssen fachliche und politische Gesichtspunkte gleichzeitig berücksichtigt werden. Das verlangt aber von Anfang an eine starke personelle und institutionelle Anbindung der Projektgruppen an die

relevante politische Entscheidungsebene.

Nach Abschluß der analytischen Arbeit und der politischen Entscheidung für bestimmte Programmoptionen kann die Programmentwicklung selbst auf verschiedene Weise geleistet werden.

- Entweder kann die eigentliche Programmentwicklung in den zuständigen Fachabteilungen stattfinden, und zwar unter Umständen auch ungleichzeitig. Probleme könnten sich hierbei ergeben, wenn die schließlich festgelegten Programmoptionen den Wünschen einer Fachabteilung nicht entsprechen, so daß mit einer Tendenz zur Abweichung von der Gesamtkonfiguration zu rechnen ist. Um dem entgegenzuwirken könnte man entweder daran denken, die in ihre Fachabteilungen zurückgekehrten Projektgruppenmitglieder dort mit der Verantwortung für die Programmentwicklung zu betrauen, oder man könnte den ursprünglichen Projektgruppenleiter als Koordinierungsbeauftragten der politischen Leitung bestellen.
- Unter bestimmten Umständen wird es jedoch vorzuziehen sein, die Programmentwicklung für den gesamten oder für größere Sektoren des Koordinationsbereichs durch dieselbe oder eine etwas anders zusammengesetzte Projektgruppe vornehmen zu lassen. Das dürfte sich besonders bei starker Interdependenz im Detail und beabsichtigter Gleichzeitigkeit von Programmentwicklungen in Teilbereichen empfehlen.
- Eine Mischform beider Alternativen wäre die nachfolgende Programmentwicklung in den Fachabteilungen bei gleichzeitiger Beibehaltung der Projektgruppe, die nur noch in größeren Zeitabständen zusammentritt, um die Beachtung der gefällten Vorentscheidungen zu prüfen und etwa in der Fol-

ge erforderliche Veränderungen neu abzustimmen und für die Entscheidung der Leitungsebene aufzubereiten.

Die hier beschriebene Art der Projektgruppenarbeit soll eine positiv koordinierte Programmentwicklung in abteilungsübergreifenden, stark interdependenten Problembereichen gewährleisten. Daneben wird es jedoch auch weiterhin andere Anlässe für die Projektgruppenbildung geben, bei der auch die analytischen Funktionen weniger im Vordergrund stehen. So wird sich die Einrichtung von Projektgruppen trotz der erhöhten Arbeitselastizität der Basisorganisation auch weiterhin gelegentlich zur vorübergehenden Kapazitätsverstärkung bei der Programmentwicklung bzw. zur Erledigung von anderen Sonderaufgaben empfehlen, die ad hoc anfallen, viele organisatorische Teileinheiten betreffen und keine Daueraufgaben sind.

### 3.3 Verstärkung der Leitungsorganisation

In den bisherigen Ausführungen ist mehrfach auf die Notwendigkeit einer Verstärkung der Leitungskapazität im Prozeß der Programmentwicklung hingewiesen worden. Diese Anforderungen sollen hier in einem von den Funktionen her entwickelten organisatorischen Konzept berücksichtigt werden. Zunächst sind jedoch zwei Vorbemerkungen nötig.

Der Vorschlag einer Verstärkung der Leitungsorganisation könnte leicht in einer besonderen Weise mißverstanden und dann aus falschen Gründen begrüßt oder abgelehnt werden. Das Mißverständnis wird deutlich, wenn man unsere Vorschläge vergleicht mit der französischen Einrichtung der cabinets ministériels oder auch des persönlichen Stabes des amerikanischen Präsidenten. In beiden Fällen wurde über eine im übrigen unverändert rigide Struktur der bürokratischen Apparate eine sehr flexible, auf die politi-

schen Bedürfnisse des Chefs zugeschnittene Stabsorganisation gesetzt, deren personelle Kapazität ausreicht, um die für den Chef wichtigen und die politisch interessanten strategischen Konzepte und Einzelentscheidungen auf der Stabsebene entscheidungsreif auszuarbeiten. Die Folge ist in beiden Systemen eine Tendenz des Chefs, seine Arbeitskontakte auf den Stab zu konzentrieren und die Kommunikation mit den Ressorts im übrigen über den Stab laufen zu lassen. Auf Seiten der Ressorts bewirkt dieses Vorgehen typischerweise Frustration und Unverantwortlichkeit und eine weitere Verstärkung der bürokratischen Rigidität. Das "Kissinger-Syndrom" im amerikanischen State Department scheint ein aktuelles Beispiel für solche Gefahren.

Demgegenüber besteht der große Vorzug der bisherigen deutschen Ministerialorganisation darin, daß auch die politisch wichtigen Digne tatsächlich in den Fachabteilungen unter fachlichen und politischen Gesichtspunkten zugleich bearbeitet werden, und daß die Leiter der Fachabteilungen in den wichtigen Programmbereichen zugleich auch die wichtigsten politischen Mitarbeiter des Ministers sein können. Dieses im internationalen Vergleich hohe Aktivitätsniveau der regulären Ministerialorganisation darf durch Reformen keineswegs gefährdet, sondern es soll noch weiter gesteigert werden. Deshalb setzen unsere Vorschläge für die Verstärkung der Leitungsorganisation auch eine flexiblere und damit leistungsfähigere Basisorganisation geradezu voraus; sie sollen ausdrücklich nicht zu einer Verdrängung der Basisorganisation aus der Programmentwicklung führen: das Verhältnis zwischen Leitungsorganisation und Basisorganisation ist in unserem Gesamtvorschlag eines der wechselseitigen Verstärkung und Ergänzung.

Zum zweiten ist darauf hinzuweisen, daß unsere empirischen Erhebungen ihr Schwergewicht in der Basisorganisation und auf der mittleren Leitungsebene hatten, und daß wir den Leitungsbereich nicht mit derselben wünschenswerten Breite und Intensität empirisch erfassen konnten. Unsere Konzeption für den Leitungsbereich ist also vorwiegend von den an die Leitung gerichteten Anforderungen der Basis und der mittleren Leitungsebene her entwickelt und berücksichtigt deshalb möglicherweise nicht alle Gesichtspunkte, die aus einer spezifischen Leitungsperspektive heraus für die Organisation des Leitungsbereichs relevant sein könnten. Unter diesem Aspekt erscheint noch eine gründliche Überprüfung erforderlich.

### 3.3.1 Funktionelle Anforderungen an die Leitungsebene

Die Funktionen, die von der Leitungsebene im Hinblick auf die Programmentwicklung im Ressort zu erfüllen sind, lassen sich in vier Punkten zusammenfassen.

#### 1) Verstärkte Beteiligung an Programmentwicklungen in den Fachabteilungen

Damit soll nicht verlangt werden, daß die Leitung ihre begrenzte Aufmerksamkeit und ihr begrenztes Konfliktregelungspotential für alle dezentralen Programminitiativen einsetzt, wie sie vom Apparat an sie herangetragen werden. Vielmehr kann diese Beanspruchung der Leitung nur selektiv, d.h. im Rahmen einer die zeitlichen und finanziellen Aspekte mitberücksichtigenden Aufgabenplanung geschehen. Damit wird im einzelnen verlangt

- eine Aufgabenplanung in Form (mindestens) eines Legislaturperiodenprogramms, das mit der Terminplanung des Regierungsprogramms und der Parlamentsarbeit abgestimmt sein muß; so könnten

langfristige Programmentwicklungen rechtzeitig begonnen werden und es würde seltener vorkommen, daß voll ausgearbeitete Programmentwürfe nur deshalb keine Unterstützung mehr finden, weil sie im Rhythmus der Legislaturperiode zu spät kommen.

- eine aufgabenorientierte Finanzplanung, die es erlaubt, die finanzielle Realisierbarkeit von Programmentwürfen zu klären; so könnte leichter vermieden werden, daß anspruchsvolle Programm-initiativen in uninformierter Antizipation ihrer finanziellen Unmöglichkeit von vornherein unterlassen bzw. daß umgekehrt Programmentwicklungen ohne Kenntnis des Ressourcenrahmens begonnen und dann in einem relativ späten Stadium aus finanziellen Gründen gestoppt werden.

## 2) Einsetzung, Steuerung und politische Abstützung bereichsübergreifender Programmentwicklungen

Während die Leitung Programmentwicklungen der Fachabteilungen lediglich anstoßen, auswählen, steuern und unterstützen soll, wird sie für die abteilungsübergreifende Programmentwicklung oft als Träger der Initiative fungieren müssen - was nicht bedeutet, daß sie sich diese Initiativen etwa vorbehalten sollte. Für die abteilungsübergreifende Programmentwicklung müssen die folgenden Funktionen erfüllt werden:

- Identifikation der positiv zu koordinierenden Bereiche auf der Basis vorausschauender Analyse,
- Einsetzung von Projektgruppen und Festlegung ihrer Aufgaben,
- politische Bewertung der Arbeitsergebnisse von als Analyse-Gruppen tätigen Projektgruppen und Festlegung von Entscheidungsprämissen für die

weitere Programmentwicklungstätigkeit in den Fachabteilungen.

Aus den oben erörterten Gründen werden die Projektgruppen bei wahrscheinlichen Konflikten zwischen den Fachabteilungen nur dann positiv koordinierte Ergebnisse erarbeiten können, wenn die Leitungsperspektive kontinuierlich in den Prozeß der Problemverarbeitung eingebracht wird und eine effektive politische Abstützung der Projektgruppenarbeit bei der Leitung gewährleistet ist. Das verlangt eine entsprechende enge Anbindung der Projektgruppen an die Leitungsebene, für die eine geeignete Form zu finden ist.

### 3) Aktivierung der Organisations- und Personalfunktionen

Diese beiden Querschnittsfunktionen werden gegenwärtig nur selten systematisch als Steuerungs- und Gestaltungsmittel für die Programmentwicklungstätigkeit des Hauses eingesetzt (vgl. II/10). Die wichtigsten Organisationsentscheidungen in den von uns untersuchten Häusern wurden typischerweise nicht vom Organisationsreferat initiiert; eine konzeptionell orientierte und bewußt gestaltende Organisations-tätigkeit findet überwiegend nur in den Ressorts statt, für die das Treffen von Organisationsentscheidungen eine zentrale Funktion der Ministerialebene gegenüber dem nachgeordneten Bereich ist. Mit der Einführung der flexibleren Basisorganisation und des erörterten Projektgruppenmodells werden jedoch die Anforderungen hinsichtlich der Organisations- und Personalfunktionen erheblich steigen. Die potentielle Bedeutung und die Mängel in der bisherigen Wahrnehmung dieser Funktionen verlangen daher, daß sie zukünftig explizit leitungsorientiert und auf die Programmentwicklungstätigkeit bezogen werden.

4) Einsetzung, Steuerung und politische Abstützung von Analysen zur Überprüfung laufender Programme

Daß eine systematische Überprüfung laufender Programme im Hinblick auf ihre fortdauernde Nützlichkeit oder Dringlichkeit gegenwärtig nicht stattfindet, ist schon häufiger festgestellt worden (vgl. auch Gutachten von Naschold zur Finanzplanung).

Wenn es zutrifft, daß der politische Spielraum für neue Programmentwicklungen künftig immer weniger aus dem Zuwachs des Steueraufkommens gewonnen werden kann, und daß deshalb Umschichtungen innerhalb der etablierten Politikbereiche zur notwendigen Voraussetzung künftiger Handlungsfähigkeit werden, dann müssen die institutionellen Voraussetzungen für solche Umschichtungen geschaffen werden. Dabei kann die Programmüberprüfung sicherlich nicht auf der Abteilungsebene wirksam institutionalisiert werden, weil dort das Interesse an der Nicht-Beseitigung der eigenen Aufgaben übermächtig ist. Wenn überhaupt im einzelnen Ressort, dann muß die Programmüberprüfung hier auf der Leitungsebene institutionalisiert und unmittelbar mit den politischen Prioritäten der Leitung verknüpft werden. Die hier skizzierten funktionellen Anforderungen an die Leitungsorganisation können sicher in unterschiedlichen Organisationsstrukturen erfüllt werden. Angesichts der unterschiedlichen Größe und Aufgabenstellung der einzelnen Ministerien wird kein einzelnes Organisationsmodell eine generell überlegene Lösung bieten können. Konkrete Reformvorschläge lassen sich deshalb am besten für den einzelnen Fall entwickeln; der nachfolgende Vorschlag hat daher lediglich die Bedeutung eines Denkmodells, das es erleichtern soll, die möglichen oder wünschenswerten Varianten im Einzelfall zu präzisieren.

### 3.3.2 Modell einer verstärkten Leitungsorganisation

Es könnte sich anbieten, für die Erfüllung der genannten Funktionen besondere Stäbe auf Leitungsebene einzurichten. Diese Lösung hätte jedoch unseres Erachtens zwei miteinander verknüpfte Nachteile. Wie weiter oben ausführlicher erörtert, entbehren Stäbe meist einer eigenen Machtbasis, was bei derart konflikträchtigen Funktionen wie den eben genannten ihre Wirksamkeit beeinträchtigen und gleichzeitig die Tendenz zur Inanspruchnahme der Leitung für die Unterstützung der Stäbe verstärken muß. Eine Verstärkung der Leitungsorganisation darf jedoch die Beanspruchung der Spitze - Minister und Staatssekretäre - gegenüber dem derzeitigen Zustand nicht noch erhöhen. Vielmehr muß die Spitze durch die Einrichtung neuer Einheiten zur Wahrnehmung von Leitungsfunktionen, die nicht unbedingt vom Minister oder den Staatssekretären persönlich erledigt werden müssen, für die Wahrnehmung jener Aufgaben entlastet werden, bei denen sie normalerweise unersetzbar sind, nämlich der Konfliktregelung und Konsensbildung vor allem im Kontakt mit der politischen und sozialen Umwelt. Diesen Notwendigkeiten soll das folgende Modell Rechnung tragen.

Das Modell einer verstärkten Leitungsorganisation zeichnet sich durch die folgenden Merkmale aus:

- die Einrichtung von drei zentralen Stäben für Aufgabenplanung, Organisation, Finanzplanung und Programmevaluation, die jedoch nicht freischwebend nur der Leitung zugeordnet sind, sondern
- die eingebaut sind in eine zentrale Querschnitts- und Dienstleistungsabteilung, um an deren Informationszugang und Sanktionschancen partizipieren zu können, und

deren Leiter zusammen mit den Staatssekretären und den je betroffenen Fachabteilungsleitern in einem "Programmausschuß" des Ministers eng zusammenwirken.

1) Zum Einbau der Stäbe

Nach unserem Modell würde die zentrale Querschnitts- und Dienstleistungsabteilung aus drei "Stabsgruppen" bestehen.

Jede "Stabsgruppe" besteht einerseits aus dem Stab, der die mehr leitungsorientierten und programmentwicklungsbezogenen Aufgaben wahrnimmt, und einem großen bzw. mehreren kleinen Referaten andererseits, in denen sachlich mit der Stabsfunktion zusammenhängende, routinisierte Dienstleistungs- und Querschnittsfunktionen für das Ressort erfüllt werden. Das Verhältnis zwischen Stab und Referaten innerhalb der Stabsgruppe ist ähnlich wie das zwischen Gruppe und Referaten in der Abteilung Städtebau im BMSt; dort nimmt der Gruppenleiter den Referaten gegenüber die Funktion eines Unterabteilungsleiters wahr. Die Zugehörigkeit der Mitglieder einer Stabsgruppe zum Stab selbst könnte flexibel gehandhabt werden; auch Doppelzugehörigkeiten (Stabsmitglied und Referent im zugeordneten Stabsgruppenbereich) wären denkbar.

Die Leiter der Stäbe sollten etwa den Rang von Abteilungsleitern haben, um in ihrem Verkehr mit den Fachabteilungen nicht durch Rangunterschiede behindert zu sein. Auch die Leitung eines solchen Stabes sollte eine Funktion auf Zeit sein; solange die dienstrechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht bestehen, sollte der Leiter des Stabes politischer Beamter sein.

Um ihre Funktion erfüllen zu können, müssen die Stäbe unmittelbaren Zugang zur Leitungsebene haben; sie dürfen also von der Hausleitung nicht durch eine hierarchische Zwischenebene isoliert werden. Andererseits braucht die zentrale Querschnitts- und Dienstleistungsabteilung insgesamt einen Leiter. Eine unorthodoxe, aber möglicherweise effektive Lösung wäre es, die Abteilung einem der drei gleichrangigen Stabsleiter zu unterstellen, der dann jedoch den anderen beiden Stabsleitern in ihrer spezifischen Stabsfunktion gegenüber kein fachliches Weisungsrecht haben dürfte. Von der Sache wie von der vermutlichen Arbeitsbelastung her könnte hierzu der Leiter des Stabes Finanzplanung und Programmevaluation besonders geeignet sein. Diese Konstruktion mag schwierig und potentiell konfliktträchtig erscheinen, auch wenn die Vergabe der Leitungsämter auf Zeit sowie die enge Zusammenarbeit im Programmausschuß die Konflikte mildern dürften. Auf jeden Fall wäre die Lösung einer institutionellen Trennung der drei Stabsgruppen in Form dreier selbständiger Abteilungen noch erheblich ungünstiger, weil sie die notwendige Verklammerung zwischen Aufgabenplanung, Finanzplanung und Organisationsgestaltung nicht mehr gewährleisten könnte.

Für die Zuordnung von Referaten, die sachlich nicht derart eng mit einem der Stäbe verbunden sind, daß sie einer der drei Stabsgruppen eingegliedert werden sollten - z.B. der innere Dienst, der Sprachendienst, Rechts- und Kabinettsangelegenheiten - sind verschiedene Lösungen denkbar, deren Zweckmäßigkeit zu sehr von den Besonderheiten des Einzelfalls abhängt, als daß hier eine als Modell empfohlen werden könnte.

2) Die Stabsgruppe "Aufgabenplanung und Information"  
Die Effektivität des Stabes für die Aufgabenplanung hängt im wesentlichen von zwei Voraussetzungen ab: von der Rekrutierung von Stabsmitgliedern mit hoher fachlicher und politischer Kompetenz und vom Zugang zu den für die Programmentwicklung relevanten Informationen. Um die erste Voraussetzung zu erfüllen, müssen entsprechend dotierte Stellen verfügbar sein. Die Stabsmitglieder sollten Personen sein, die die politischen Chancen und Risiken der Vorhaben des Hauses abschätzen können und zugleich das Vertrauen der Leitung genießen. Gleichzeitig müssen die Stabsmitglieder aber über eine gute Kenntnis des Ressorts verfügen; deshalb sollte der relative Anteil an "Außenseitern" in diesem Stab grundsätzlich niedrig sein. Die Stabsmitglieder müssten nicht nur die Aufgabenplanung (Legislaturperiodenprogramm des Ressorts) und die politische Beratung und Betreuung der Programmentwicklung in den Fachabteilungen übernehmen. Sie müssten auch die Verarbeitung abteilungsübergreifender Probleme initiieren und die Projektleitung bei abteilungsübergreifender Probleme initiieren und die Projektleitung bei abteilungsübergreifenden Projektgruppen zumindest während des Analyse-Stadiums gegebenenfalls selbst übernehmen können, um so die Anbindung dieser Projektgruppen an die Leitungsebene und die kontinuierliche Aufmerksamkeit für ihre Arbeit zu gewährleisten. Der Aufgabenplanungsstab muß zugleich die Funktionen der Vorausschau und der Problemsuche erfüllen, was hohe Ansprüche an die Qualität der Informationsbasis stellt. Die Informationsbasis des Stabes sollte nicht nur hausintern sein; zusätzliche externe Informationsquellen sollten erschlossen werden. Der Zugang zu hausinternen Informationen könnte teilweise dadurch gesichert werden, daß man in der Stabsgruppe die Funktion eines ressorteigenen Informationssystems zur Frühkoordinierung etwa nach dem Modell des BMA lokali-

siert (im BMA laufen diese Informationen im Ministerbüro zusammen). Ähnlich wie im BMA könnten in der Stabsgruppe "Aufgabenplanung und Information" weiterhin die Rechenkapazität und die Datenbasis für das Haus zentralisiert werden. Dasselbe gilt für die zentrale Koordination und Betreuung der Forschungspolitik des Hauses.

Die eben genannten Aufgaben - Informationssystem, Rechenkapazität und Datenbank (EDV) und Forschungspolitik - könnten, da es sich um routinisierte Daueraufgaben handelt, außerhalb des Stabs in der Stabsgruppe erfüllt werden. Auch ein Referat für Öffentlichkeitsarbeit könnte innerhalb dieser Stabsgruppe seinen Platz finden, vor allem sofern Öffentlichkeitsarbeit vom Ressort bewußt zur Konsensbildung für die eigenen Programme eingesetzt wird. Zu prüfen wäre, ob die mit der Stabsfunktion verbundene Aufgabe der methodischen Beratung von Arbeitsgruppen und Projektgruppen des Ressorts in Fragen der Problemanalyse und Planung vom Stab selber erfüllt werden muß oder einem Referat in der Stabsgruppe zugewiesen werden kann.

### 3) Die Stabsgruppe "Organisation und Personal"

Der zweite Stab sollte sich mit den mehr konzeptionell orientierten Organisationsaufgaben und der Schaffung der Voraussetzungen für die effektive Projektgruppenarbeit befassen. Neben der ständigen Beobachtung, Anpassung und Weiterentwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation des Hauses gehört es damit zu seinen Aufgaben, die aufgabenbezogenen Anforderungen hinsichtlich der Einrichtung von Projektgruppen in Übereinstimmung zu bringen mit der insgesamt verfügbaren personellen Kapazität. Insofern gehört zu den Stabsaufgaben auch die Bestimmung der langfristigen Ziele der Personalbedarfsplanung und der Nachwuchsplanung für leitende Positionen.

Die sonst herkömmlich von den Organisations- und Personalreferaten wahrgenommenen Aufgaben können dagegen außerhalb des Stabes in der Stabsgruppe lokalisiert werden. Hinsichtlich der Organisationsfunktionen gilt das z.B. für die Dienstpostenbewertung einschließlich der Bearbeitung von Höhergruppierungsanträgen, für das Aufstellen und Fortschreiben des GVP und des Organisationsplanes - Tätigkeiten, die heute einen Großteil der Zeit in den Organisationsreferaten beanspruchen und die eigentlich gestaltenden Organisationstätigkeiten an den Rand drängen. Die enge Beziehung des Organisationsstabes zur Funktion der Personalverwaltung kann einerseits seinen Einfluß im Ressort stärken und andererseits bewirken, daß die Personalpolitik ihrerseits aufgabenbezogen geführt wird.

Es ist offensichtlich, daß die Stabsgruppe "Organisation und Personal" eine besondere Bedeutung vor allem in Zusammenhang mit der Einführung und Einübung der in unserem Reformmodell der Basisorganisation und der Kooperationsbeziehungen vorgesehenen Neuerungen gewinnen wird. Hier müsste sie noch auf längere Zeit hinaus durch eine sozialpsychologisch informierte methodische Beratung und Betreuung insbesondere der teamartigen Kooperation im Großreferat, der abteilungsinternen Arbeitsgruppen und der Projektgruppen tätig werden. Dabei wird für eine Anlaufzeit die Heranziehung externer Organisationsfachleute und Sozialpsychologen kaum zu vermeiden sein. Es muß jedoch angestrebt werden, daß die Mitglieder dieser Stabsgruppe selbst über die notwendigen fachlichen Qualifikationen und Spezialkenntnisse verfügen.

4) Die Stabsgruppe "Haushalt, Finanzplanung und Programmevaluation"

Zentrale Stabsfunktionen sind hier die Verknüpfung von Programmentwicklungen im Ressort mit der mittel-

fristigen Finanzplanung und die Programmevaluation mit dem Ziel der Einschränkung oder Einstellung laufender Programme zugunsten der Schaffung finanzieller Spielräume für neue Programme von hoher politischer Priorität. Diese Funktionen besitzen eine hohe Konfliktwahrscheinlichkeit. Deshalb erscheint es unerläßlich, sie mit den bisherigen Funktionen des Haushaltsreferats als Informationsquelle und als Einflußbasis institutionell zu verbinden, um so ihre Effektivität zu verbessern. Dabei können die traditionellen Haushaltsfunktionen, vor allem aber die Mittelbewirtschaftung außerhalb des Stabes in der Stabsgruppe lokalisiert werden. Dasselbe gilt für die Durchführung von Erfolgskontrollen als Voraussetzung für die Programmevaluation. Auch die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen könnte als Aufgabe in diese Stabsgruppe eingegliedert werden. Vermutlich ist auch hinsichtlich dieser Aufgaben zunächst die Rekrutierung externer Fachleute nicht zu vermeiden, obwohl die gezielte methodische Schulung und Fortbildung von Ministerialbeamten, die mit dem Haus schon vertraut sind, im Ergebnis wirkungsvoller sein sollte.

##### 5) Der "Programmausschuß"

Um die unmittelbare Beziehung der Stäbe zur politischen Leitung des Hauses zu gewährleisten und um über ein teamartig kooperierendes Steuerungsgremium für die Programmentwicklungstätigkeit zu verfügen, sollte der "Programmausschuß" relativ häufig und möglichst in Anwesenheit des Ministers tagen. Zu seinen ständigen Mitgliedern gehören neben den drei Stabsleitern die Staatssekretäre. Die Leiter der Fachabteilungen können ad hoc und nur, soweit sie sachlich betroffen sind, beigezogen werden. Die Alternative einer ständigen Mitgliedschaft aller Fachabteilungsleiter eines Hauses im Programmausschuß könnte zweckmäßig sein, wenn es sich durchweg um programmentwicklungsintensive und dabei regelmäßig

kooperierende Fachabteilungen handelt. Die Leiter von abteilungsübergreifenden Projektgruppen sollten fallweise zu den Ausschußberatungen herangezogen werden.

Der Programmausschuß kann und soll nicht die Abteilungsleiterkonferenz des Hauses ersetzen. In den meisten untersuchten Ressorts haben sich die Abteilungsleiterkonferenzen bisher jedoch nicht zu einem Forum der politisch-programmatischen Diskussion und Koordination entwickelt. Offenbar liegt dies wenigstens zum guten Teil an der Heterogenität der Aufgabenstellungen und akuten Probleme in den einzelnen Abteilungen. Deshalb wäre wohl auch vom Standpunkt der Abteilungsleiter die Gelegenheit zur programmspezifischen Diskussion im Programmausschuß attraktiver und nützlicher als die Diskussion in der allgemeinen Abteilungsleiterkonferenz, die als Institution durchaus beibehalten werden könnte. Jedenfalls gäbe ein so zusammengesetzter Programmausschuß dem Abteilungsleiter die Möglichkeit, in einem einzigen Gremium gleichzeitig über Programmvorschläge, die dafür verfügbaren Finanzen, die dafür erforderlichen Personalstellen und zweckmäßige Organisationsformen zu verhandeln. Im Vergleich zu dem derzeit häufigen Auseinanderlaufen der Ergebnisse dieser separaten Diskussionen sollte dies vorteilhaft sein.

Die Funktionen des Parlamentarischen Staatssekretärs werden durch unseren Vorschlag nicht präjudiziert. Er kann, wie in einigen Ressorts, für einzelne Abteilungen zuständig sein, oder er kann sich ganz auf die politischen Außenbeziehungen des Hauses konzentrieren; in jedem Falle sollte der PStS jedoch in seiner jeweiligen Funktion ständiges Mitglied des Programmausschusses sein, der damit zu einem eng integrierten kollektiven Führungsgremium der Ressortpolitik werden könnte.

6) Zusätzliche Möglichkeiten der Verstärkung

Es bedarf kaum der ausdrücklichen Erwähnung, daß jene Einrichtungen, über die Minister und Staatssekretäre heute zur Entlastung und Hilfeleistung verfügen, insbesondere persönliche Referenten und Ministerbüro, durch die hier erörterten Veränderungen im Leitungsbereich nicht etwa überflüssig werden. Sie würden sich jedoch vermutlich stärker auf ihre ursprünglich beabsichtigten Funktionen konzentrieren können, wenn die vorgeschlagene Verstärkung im Leitungsbereich durchgeführt würde.

Darüber hinaus könnte der Hausleitung zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, für besondere Aufgaben qualifizierte Personen als "Abteilungsleiter ohne Geschäftsbereich" zu gewinnen und möglicherweise auch in den Programmausschuß einzugliedern. Sowohl die Fachabteilungsleiter als auch die Leiter der zentralen Stäbe werden durch ihre laufenden Aufgaben so sehr in Anspruch genommen sein, daß sie dem Minister für Sonderaufgaben, die zwar hohen Status aber nicht notwendigerweise die Verfügung über einen hierarchischen Apparat erfordern, kaum zur Verfügung stehen können. Solche Sonderaufgaben werden heute entweder durch die organisationswidrige Inanspruchnahme einzelner Personen aus den Fachabteilungen oder durch die Überbeanspruchung von persönlichen Referenten und Angehörigen des Ministerbüros wahrgenommen, wobei im letzten Falle störende Statuskonflikte die typische Folge sind. Besonders attraktiv wäre die Möglichkeit von solchen Abteilungsleitern ohne Geschäftsbereich für die Funktion der Projektleiter bei größeren Projektgruppen mit besonders wichtiger Aufgabenstellung. Zusammen mit den "politischen" Mitgliedern des Aufgabenplanungsstabes könnten solche Abteilungsleiter ohne Geschäftsbereich auch zu einer Verbreiterung der Kontaktfläche zwischen dem Ressort und den Parlamentsfraktionen, politischen Parteien und der Öff-

fentlichkeit beitragen. Besonders günstig wäre es, wenn auf diese Weise ein personeller Austausch zwischen Programmplanungseinrichtungen der Parteien und der Programmentwicklung im Regierungsbereich verwirklicht werden könnte. Für den Apparat selbst wäre diese Lösung vermutlich attraktiver als die Besetzung von Leitungsfunktionen in den Fachabteilungen mit politisch rekrutierten Außenseitern.

#### 4. Programmentwicklung auf Regierungsebene

Unsere Untersuchung war auf die Ressorts als organisatorische Strukturen und als Einheiten der Programmentwicklung bezogen und ist deshalb auch durch die Ressortperspektive bestimmt. Es liegt jedoch auf der Hand, daß eine Verstärkung der Programmentwicklungskapazität und der Steuerungs- und Koordinationsmöglichkeiten im Ressortbereich für sich allein genommen durchaus zu einer Verschärfung der Zwischen-Ressortkonflikte und damit vielleicht sogar zu einer Verminderung der Handlungsfähigkeit der Regierung im ganzen führen kann. Dies gilt auch dann, wenn durch eine Neuabgrenzung der Ressortzuständigkeiten einige der derzeit besonders konfliktreichen Kompetenzüberschneidungen beseitigt und die Ressortaufgaben in höherem Maße als bisher funktional geordnet würden. Auch wenn, um bei einem Beispiel aus unserer Untersuchung anzuknüpfen, die Zuständigkeit für die berufliche Bildung ganz auf das BMBW überginge, bliebe der sachliche Zusammenhang zwischen Berufsbildung und Arbeitsmarkt unverändert bestehen und damit auch die Interdependenzen mit den übrigen Aufgaben des BMA und des BMBWF. Solche Programm-Interdependenzen zwischen den Ressorts ließen sich nur durch eine sehr starke Verringerung der Ressortzahl bei sehr viel größeren Ministerien reduzieren. Auf der Grundlage unserer Untersuchungen würden wir von einer der-

artigen Lösung jedoch eher abraten.

Das bedeutet, daß Programm-Interdependenzen im Zwischen-Ressortbereich weiterhin verarbeitet werden müssen. Prinzipiell würde sich auch hierfür das Projektgruppen-Modell anbieten, so wie es oben für die abteilungsübergreifenden Aufgaben vorgeschlagen wurde. Sehr viel schwieriger als im Ressortbereich wäre jedoch hier das Problem der wirksamen politischen Anbindung und Abstützung der ressortübergreifenden Projektgruppenarbeit. Die formale Zuordnung zu einem Kabinettsausschuß oder einem diesem vorgelagerten Abteilungsleiter-Gremium würde kaum ausreichen, um das naheliegende Muster einer lediglich negativ koordinierten Addition von Ressortprogrammen auszuschließen.

Im Prinzip könnte es für das Problem der Programm-entwicklung auf Regierungsebene zwei funktional äquivalente Lösungen geben, eine institutionelle und eine programmatische. Bei der institutionellen Lösung könnte man versuchen, die für den Ressortbereich vorgeschlagenen Stabsfunktionen analog für den Regierungsbereich aufzubauen und ihre Leitung Personen von hohem politischen Status (Staatssekretäre der Bundesregierung, Minister ohne Geschäftsbereich etc.) zu übertragen. Da wir diesen institutionellen Bereich durch unsere Untersuchungen nicht erfaßt haben, sollen hier detailliertere Vorschläge nicht entwickelt werden.

Die Chance einer programmatischen Lösung ist in unserer Untersuchung indirekt dadurch sichtbar geworden, daß wir als maßgebliche Orientierung der Programmentwicklung häufig nicht so sehr inhaltliche Vorgaben der Hausleitung als vielmehr die programmatische Festlegungen der Regierungserklärung gefunden haben. Selbst in ihrer gegenwärtig relativ

geringen Konkretisierung hat die Regierungserklärung offenbar eine deutlich aktivierende Wirkung auf die Programmentwicklung in den Fachreferaten und Abteilungen und bestimmt dort auch die Arbeitsprioritäten mit. Allerdings scheint diese Wirkung im Lauf der Legislaturperiode deswegen abzunehmen, weil die bloßen Absichtserklärungen in der Regierungserklärung zu wenig vorgeprüft und durchgearbeitet sein könnten und weil deshalb finanzielle Schwierigkeiten und politische Konflikte auch in dem durch die Regierungserklärung gedeckten Bereich die Programmentwicklung stören, hemmen und schließlich vereiteln können.

Diese Erfahrungen deuten darauf hin, daß ein weiter ausgearbeitetes und konkretisiertes und insbesondere ein finanziell und politisch auf seine Realisierbarkeit überprüftes "Legislaturperioden-Programm der Bundesregierung" durchaus ein effektives Instrument für die Steuerung der Programmentwicklung in den Ressorts werden könnte. Ein solches Legislaturperioden-Programm könnte selbstverständlich nicht innerhalb der bisher für Regierungserklärungen üblichen Frist ausgearbeitet werden. Die Regierungserklärung könnte allenfalls den Rahmen und die Prioritäten für die Entwicklung eines solchen Programms liefern, das dann in einer Zeit von vier bis sechs Monaten durch ressortübergreifende Projektgruppen in dem oben beschriebenen Analyseverfahren vorbereitet und anschließend in einer intensiven politischen Diskussion auf Regierungsebene zu einer Festlegung der Programm-Optionen für die Ressorts während der Legislaturperiode verdichtet werden könnte.