FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER DEUTSCHEN HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Klaus König (Hrsg.)

MINISTERIALORGANISATION ZWISCHEN BERLIN UND BONN

2. Auflage

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 173

Klaus König (Hrsg.)

Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn

Speyerer Forschungsberichte 173

Klaus König (Hrsg.)

MINISTERIALORGANISATION ZWISCHEN BERLIN UND BONN

2., unveränderte Auflage

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER DEUTSCHEN HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

1998

1. Auflage August 1997
2., unveränderte Auflage März 1998

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn /
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Klaus König (Hrsg.) - 2. Aufl. - Speyer : Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung, 1998
(Speyerer Forschungsberichte ; 173)
ISBN 3-932112-12-1

Druck und Verlag:

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-932112-12-1
ISSN 0179-2326

VORWORT

Seit September 1996 führe ich zusammen mit Frau Dipl.-Verwaltungswissenschaftlerin *Natascha Füchtner* am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ein Forschungsprojekt „'Schlanker Staat' - Verwaltungsmodernisierung im Bund" durch. Mit diesem Vorhaben soll den Forschungsaktivitäten, die den Ebenen von Ländern und Kommunen gelten, ein Begleitprojekt zu einschlägigen Modernisierungen im Bund beiseite gestellt werden. Hintergrund ist die internationale Bewegung einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wie sie mit Leitbegriffen wie „New Public Management", „Lean Government" usw. aktuell ist. Im Falle der deutschen Bundesregierung kommt freilich zu dieser Problematik noch der Berlin-Umzug hinzu. Es stellt sich die Zusatzfrage, ob die Ministerialverwaltung „schlank" in Berlin ankommt.

Unter diesen Vorzeichen haben wir vom 28. bis 30. Oktober 1996 im Forschungsinstitut ein Seminar: „Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn" veranstaltet. Die Referate dieses Seminars werden im vorliegenden Forschungsbericht veröffentlicht. Ich möchte mich auch im Namen von Frau Füchtner bei allen Teilnehmern dafür bedanken, daß sie trotz kurzfristiger Einladung sich Zeit für die Veranstaltung genommen und so substantielle Beiträge geleistet haben. Speyer hat sich wohl wieder als ein geeignetes Ambiente für ein Streitgespräch erwiesen, das Verwaltungswissenschaftler und Verwaltungspraktiker zu einem schwierigen Gegenstand zusammenbringt.

Speyer, Mai 1997 *Klaus König*

Inhaltsverzeichnis

Klaus König
Berlin und Bonn im „Schlanken Staat“ 1

Klaus Westkamp
Das Kombinationsmodell als Kompromiß 5

Wolfgang Zeh
Wirkungen des Berlin-Umzuges auf das parlamentarische Regierungssystem 12

Werner Jann
Regierungsumzug als Chance zur Verwaltungsreform 28

Hans-Ulrich Derlien
Ministerialarbeit zwischen Bonn und Berlin 45

Axel Murswieck
Aufgaben und Organisationsreform 62

Manfred Miller
Die Betroffenheit der Landesministerien durch die Doppelhauptstadt Bonn-Berlin – Ein vorläufiges Thesenpapier 64

Peter Eichhorn
Strukturen und Funktionen von Ministerien 70

Franz Kroppenstedt
Das Kombinationsmodell und alternative Vorschläge 75

Hermann Hill
Kommunikation Berlin - Bonn 85

Hellmut Hoppe
Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) - Übersicht über den Stand der Planung und Realisierung des Verbundes - 89

Ulrich Klimke
Verkehrsverbindungen Berlin - Bonn 101

Herbert König
Funktionsteilung Berlin/Bonn 118

Natascha Füchtner
Diskussionsbericht zum Seminar „Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn“ 132

Verzeichnis der Referenten und Redner 147

Klaus König

Berlin und Bonn im „Schlanken Staat"

Die öffentliche Verwaltung steht nach der Transformation des realsozialistischen DDR-Staates und der Integration der ostdeutschen Administrationen auf allen Ebenen und in allen Sektoren in das klassisch-moderne Verwaltungssystem deutschen Herkommens vor einer weiteren historischen Herausforderung, nämlich dem Berlin-Umzug. Dabei ist auf den politischen Kompromiß zu achten, der in der Einrichtung Berlins als Bundeshauptstadt einen wesentlichen Beitrag zur deutschen Einheit, in der Erhaltung Bonns als Bundesstadt den notwendigen Respekt vor der deutschen Nachkriegsgeschichte sieht. Die „faire Arbeitsteilung" zwischen Bundeshauptstadt und Bundesstadt führt zu einer großen Umzugsaktion, die den Sitz vieler Behörden nicht nach Berlin, sondern nach Bonn verlagert, um den Sonderstatus dieser Stadt für die Bundesverwaltung zu gewährleisten. Für die Bundesministerialverwaltung geht es aber um mehr als den bloßen Umzug. Der politische Kompromiß hat zu der Lösung geführt, daß in einem „Kombinationsmodell" das Bundeskanzleramt und die meisten Ministerien ihren ersten Dienstsitz in Berlin nehmen, andere und durchaus wichtige Ministerien ihren ersten Dienstsitz in Bonn behalten, wobei dann jeweils spiegelbildlich zweite Dienstsitze in Berlin bzw. Bonn einzurichten sind.

Damit sind die Bundesministerien – jedenfalls nach heutiger Beschlußlage – von einer dauerhaften Arbeitsteilung betroffen. Man greift über Erfahrungen hinaus, wie sie von Canberra bis Brasilia gemacht worden sind und wie sie in Afrika, aber auch in Asien mancherorts noch gesucht werden. In Deutschland soll die Bundesministerialverwaltung territorial getrennt arbeiten. Das ist ein anderes Problem, als wenn der Standort des Verfassungsgerichts – wie in Deutschland – oder der Standort des Parlaments – wie in Chile – territorial von der Regierung abgetrennt ist. Stehen wir damit schon für sich vor einer die Kräfte von Politik und Verwaltung herausfordernden Situation, so bringt die Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates, seines öffentlichen Dienstes und seiner Verwaltungsorganisation eine weitere Belastung mit sich.

Diese Finanzierungskrise hat seit Jahren in vielen Industrieländern eine Modernisierungsbewegung von Staat und Verwaltung ausgelöst, die eine Ökonomisierung des öffentlichen Sektors intendiert und in Formeln wie „New Public Management" oder „Reinventing Government" internationalisiert worden ist. Sie hat in Deutschland zuerst die Kommunalverwaltungen und dann

die Landesverwaltungen erreicht. Die Bundesverwaltung hat sich eher zurückgehalten, was angesichts der Bürden der deutschen Einheit zu verstehen sein mag. Jetzt ist aber auch hier mit der Formel vom „Schlanken Staat" ein deutliches Symbol für die Modernisierung des öffentlichen Sektors gesetzt worden. Für die Ministerialverwaltung bedeutet dies, daß sie sich zwischen Berlin und Bonn einzurichten, zugleich aber einer Verschlankung zu unterziehen hat, also in Bonn schlank werden und in Berlin schlank ankommen soll.

Der von der Bundesregierung eingerichtete Sachverständigenrat „Schlanker Staat" sieht das so. In seinen im August 1996 verabschiedeten Beschlüssen heißt es, daß die Empfehlungen zur Modernisierung der Bundesverwaltung zeigten, wie die verschlankten und neu organisierten Ministerien spätestens in Berlin aber auch in Bonn aussehen sollten. Als wesentliche Elemente werden genannt: die Neugestaltung der Aufbauorganisation des Kernbereiches mit größeren, flexibleren Arbeitseinheiten, einer kooperativen Führungsverantwortung und mit eigenverantwortlichen Teams sowie ein wirksames Controlling mit klaren Zielvereinbarungen. Qualitätsmanagement sei die Methode, um hier einen kontinuierlichen Prozeß in Gang zu setzen und zu verhindern, daß es nur eine punktuelle Aktion bleibe. Die Neugestaltung tradierter und über Jahrzehnte gewachsener Strukturen, wie in der Verwaltung insgesamt, benötige ein konsequentes Management des Reformprozesses. Mit der zeitlichen Dimension des Berlin-Umzuges gelte es daher für die Bundesregierung kurzfristig einen Lenkungsstab einzurichten, die Konzepte zu entwickeln und mit der Umsetzung zu beginnen.

Betrachtet man in dieser Lage die internationale Welt der Verwaltungserneuerung in der Gesamtschau, sei es die dem Modell des New Public Management folgende Verwaltungspolitik in Großbritannien, Neuseeland und Australien oder die durch das Konzept des „Reinventing Government" bestimmte Reformbewegung in den USA, so lassen sich zunächst zwei dominierende Ansätze der Verwaltungsmodernisierung differenzieren. Maßnahmen der Binnenrationalisierung des öffentlichen Sektors zielen auf eine effizientere und effektivere staatliche Aufgabenerfüllung durch die Anwendung neuer Organisationsmodelle oder Managementmethoden. Eine wirtschaftlichere Ressourcenverwendung wird insbesondere von neuen Steuerungskonzepten erhofft, die auf einer ergebnisorientierten Steuerung bei dezentral integrierter Fach- und Ressourcenverantwortung, flankiert von neuen Formen des Kostenmanagements sowie privatwirtschaftlich erprobter Informationssysteme aufbauen. Leistungsverbesserungen können aber auch infolge eines Aufgabentransfers – also durch Externalisierung – erreicht werden. Privatisierungen, seien es Vermögens-, Aufgaben- oder Finanzierungsprivatisierungen, aber auch öffentlich-private Partnerschaften ordnen die Verantwortungs-, zumindest aber

die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft neu. Entbürokratisierung und Deregulierung soll aber auch der Gesellschaft wieder Freiräume zurückgeben.

Auch in Deutschland finden sich sowohl auf der Ebene der Kommunen, der Länder sowie inzwischen auch des Bundes diese Ansätze wieder: Auf allen drei Ebenen werden weitreichende Bemühungen zur internen Rationalisierung des Verwaltungsapparates unternommen. Eine Vorreiterrolle bei diesem Prozeß wird den Kommunen zugesprochen: Die Einführung eines Neuen Steuerungsmodells (NSM), wie bereits in mehr als 200 Städten und Gemeinden erfolgt, zielt nicht nur auf eine umfassende Reorganisation von Verwaltungsstrukturen, sondern intendiert auch eine neue Form der Ressourcensteuerung. In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg sowie Bremen findet das NSM inzwischen ebenfalls großen Anklang. Berlin hat im Zuge der Initiative „Unternehmen Berlin" die flächendeckende Einführung von Produktkatalogen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Kontraktmanagement beschlossen. Hingegen belassen es Hamburg und Berlin mit dem modellhaften Einsatz des NSM auf der Grundlage eines allgemeinen Reformkonzeptes. In den anderen Bundesländern findet sich eine breite Palette von Pilot- und Einzelvorhaben, mit denen neue administrative Strukturen, Prozesse und der neue Umgang mit der Ressource Personal vorangetrieben werden sollen. Auch auf der Ebene des Bundes findet sich in diesem Bereich eine Vielzahl von Maßnahmen, angefangen von Pilotprojekten zur Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungssystemen (Kraftfahrt-Bundesamt, Stiftung Wissenschaft und Politik), von Controlling-Systemen (BPA, AA), zur Einführung von Teleworking (BMA) bis zur Erarbeitung neuer Zielstrukturen der Ministerien im Hinblick auf die neue räumliche Aufgabenwahrnehmung nach dem Umzug der Bundesregierung nach Berlin.

Die Neuorganisation der Bundesministerien ist verbunden mit einer intensiven Aufgabenkritik in den Ressorts. Vor allem im Bund wird deutlich, daß Modernisierung mit dem Ziel der Verschlankung des Staatsapparates sich nicht nur auf die Optimierung von Prozessen, Strukturen und Ressourceneinsatz beschränkt, sondern ein Überdenken staatlicher Aufgabenwahrnehmung und -verteilung voraussetzt. Im Zuge der Reorganisation der Bundesministerien wird daher nicht nur eine Abschichtung von Aufgaben, sondern auch die Möglichkeit der Privatisierung zentralstaatlich wahrgenommener Verwaltungstätigkeiten, z. B. in den Servicebereichen, geprüft. Neben der Privatisierung von Staatsaufgaben hat sich der Bund die Deregulierung zum Ziel gesetzt und plant dahingehend die Novellierung von Gesetzen (Schuldrecht, Schiedsverfahrensrecht) bzw. hat bereits diesbezüglich neue Gesetze erlassen (Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren). Auch die Länder

wirken mit ihren Regulierungsreformen (bspw. in Baden-Württemberg: Änderungen von Rechtsvorschriften im Bereich des Bau-, Planungs- und Umweltrechts oder Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung von Planung und Verfahren im Verkehrswegebau) und Aufgabenkritiken auf eine neue Arbeitsteilung hin. Bei den Städten und Kommunen finden Privatisierungen hingegen vorrangig mit dem Ziel finanzieller Entlastung statt. Aber auch sie liefern infolge einer deutlichen Zunahme z. B. stadtentwicklungspolitisch motivierter Public Private Partnerships interessante Anschauungsbeispiele für eine neue Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft.

Allerdings wird ein „Rückzug des Staates" nicht selten nur in Form einer restriktiven Kürzungspolitik vorangetrieben. Lineare Stellenkürzungen in den Bundes- und Landesverwaltungen, zusätzliche Einsparauflagen, die Auflösung von Bundeseinrichtungen wie von Hauptzollämtern oder Bundesvermögensämtern, von Ländesämtern sowie die Schließung kommunaler Einrichtungen zielen in erster Linie auf die Nutzung von Einsparpotentialen. Es lassen sich mithin drei Strategien der Verwaltungsmodernisierung ausmachen, nämlich erstens die Verlagerung bisher öffentlicher Handlungsverantwortungen in den privaten, aber auch in den Dritten Sektor, zweitens die Binnenrationalisierung von Staat und Verwaltung und drittens die kontraktive Politik des Abbaus, der Kürzung, des „down sizing". Was das für die Arbeitsteilung der Bundesministerien zwischen Berlin und Bonn bedeutet, ist eine offene Frage. Man kann sich vorstellen, daß eine sich verschärfende Finanzkrise ein dauerhaftes Überleben verschiedener und dann doppelter Dienstsitze nicht zuläßt. Man kann sich aber auch vorstellen, daß der politische Kompromiß hält und man versucht, die entstehenden Mehrkosten durch verschärfte Externalisierungen, Binnenrationalisierung und schließlich durch eine schlichte Kürzungspolitik bei Organisation und Personal aufzufangen. Jedenfalls ist die „Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn" ein Thema, daß die Aufmerksamkeit von Verwaltungswissenschaft wie Verwaltungspraxis über die unmittelbar Betroffenen hinaus verdient.

Klaus Westkamp

Das Kombinationsmodell als Kompromiß

I.

Als am 20. Juni 1991 um exakt 21.14 Uhr, nach einer von manchen Beobachtern mit Vokabeln wie „historisch" und „Sternstunde" des Parlaments bezeichneten ganztägigen Debatte die Präsidentin des Deutschen Bundestages das Ergebnis der Abstimmung über den „Antrag über die Vollendung der Einheit Deutschlands" bekannt gab, waren dem Grunde nach von diesem Beschluß betroffen: 22.000 Ministerialbeschäftigte, ungefähr 7.000 Beschäftigte im Parlament (einschließlich Bundestagsverwaltung, Fraktionen, Parteien, Abgeordnete) und ca. 11.000 Vertreter von Botschaften, Medien, Lobbyisten, Verbänden – summa sumarum mithin etwa 40.000. Ein großer Teil hat Familie, der Einfachheit halber rechne ich mal zwei und dann komme ich auf ca. 70.000 – 80.000 Menschen. Meine Damen und Herren, wie groß ist Speyer?

Ich möchte diese Zahlen mit einer gewissen Nachdenklichkeit etwas im Raume stehen lassen. Manch einem ist dieses nicht oder nicht mehr präsent. In den 5 Jahren seit diesem Beschluß ist ab und an in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung der Eindruck entstanden, hier gehe es lediglich um 672 Bundestagsabgeordnete, die an 22 Wochen im Jahr montags anstelle nach Bonn nach Berlin einfliegen und freitags wieder nach Hause fahren. Auch die heute und in den nächsten Tagen anstehenden Diskussionen werden – wie ich als sicher vorherzusagen wage – von gewissen derartigen Fehleinschätzungen nicht frei sein. Hinzu kommt, daß der Aspekt „Verlagerung von Parlament und Regierungsfunktionen nach Berlin" häufig und zuletzt verstärkt vom heutigen Stand her beurteilt wird. Hierbei werden die politischen Anstrengungen von Parlament und Regierung in der letzten Legislaturperiode, den Umzug konzeptionell, organisatorisch und personalwirtschaftlich anzugehen, vielfach nicht ausreichend und häufig auch unzutreffend gewürdigt.

Nein: Die Umsetzung des Beschlusses vom 20. Juni 1991 ist in der Tat bei der anstehenden Größenordnung und bei der Komplexität des Gesamtbereichs gewaltig. Sie wird zu Recht als „Jahrhundertaufgabe" bezeichnet. Sie ist einzigartig in der Geschichte dieses Landes und, wenn man von den Vorzeigemodellen Brasilien, Australien und Südafrika absieht, weltweit einzigartig,

wobei in Australien und Südafrika formal und in Brasilien faktisch ein „Wanderzirkus" stattfindet.

II.

Die Umsetzung des Beschlusses vom 20. Juni 1991 war von Anfang an mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dies hatte seinen Grund darin, daß dieser Beschluß sich durch Eckpunkte auszeichnete, die dem Wortlaut nach nicht zusammenzuführen waren. Der Grund hierfür ist einerseits sehr einfach, andererseits sehr „Bonn-spezifisch": Seine letzte Fassung hat der Beschluß erfahren in der Nacht vom 19. auf den 20. Juni. Bis dahin hatte man gefeilt, modifiziert und novelliert im Hinblick auf eine Mehrheitsfähigkeit. Im übrigen: Auch der Gegenantrag, der „Bonn-Antrag", ist vergleichbar behandelt worden; auch dieser hat die letzte Fassung erst in dieser Nacht erhalten.

Irgendwann sind dann bei dem Versuch, Mehrheiten zu ermöglichen, Eckpunkte zustandegekommen, die unter den üblichen verwaltungsmäßigen, organisatorischen und auch – und dies betone ich besonders – unter verwaltungswissenschaftlichen Ansätzen nicht zusammenzuführen waren. Die Eckpunkte waren:

- Das Parlament sollte in 4 Jahren seine Arbeitsfähigkeit in Berlin herstellen, in 10 bis 12 Jahren seine volle Funktionsfähigkeit.
- Für die Bundesregierung legte der Beschluß fest:
  - Es soll der Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin angesiedelt werden,
  - es sollen die Bereiche in den Ministerien und Teile der Regierung, die primär Verwaltungscharakter haben, in Bonn verbleiben

  und – dies ist jetzt der entscheidende Punkt
  - es soll der größte Teil der Arbeitsplätze der Ministerien in Bonn bleiben.

III.

Für jeden der hier Anwesenden dürfte sich der Dualismus zwischen den Forderungen des Beschlusses „Kernbereich der Regierungsfunktionen nach Berlin" und „Verbleib des größten Teils der Arbeitsplätze in Bonn" erschließen. Und: Dies sage ich jetzt vorweg: Die nunmehr geführten und auch das Thema dieser Tagung bildenden Diskussionen haben – wollen sie nicht unter dem Etikett „wissenschaftlicher Elfenbeinturm" abgelegt werden – diese Eckpunk-

te in die Überlegungen einzubeziehen. Eine Teildiskussion wäre zwar wissenschaftlich interessant, in der Sache jedoch nicht weiterführend.

IV.

Diejenigen, die mit der Umsetzung des Beschlusses für die Bundesregierung befaßt waren, sind damals fast daran verzweifelt. Der hier anwesende ehemalige Staatssekretär im Innenministerium, Herr Kroppenstedt, weiß dies noch sehr genau.

Unter verwaltungs- und organisationswissenschaftlichen Grundsätzen war ein befriedigender Lösungsansatz nicht herzuleiten. Nicht, weil ein Defizit in der verwaltungswissenschaftlichen Grundlagenplanung vorgelegen hätte. Das Problem war die Subsumtion dieser verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen unter die spezifischen Besonderheiten der Ministerialorganisation des Bundes unter ausdrücklicher Berücksichtigung der oben genannten Eckpunkte des Beschlusses.

Natürlich haben wir uns hierbei auch intensiv der Frage der Neuorganisation der Ministerialstruktur gewidmet. Wir haben die unitarischen Systeme in Schweden und England, aber auch Japan und Frankreich einer Vergleichsprüfung unterzogen und wir haben die bereits vorliegenden Ansätze und Umsetzungsversuche in Bund und Ländern in die Überlegungen mit einbezogen: von der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform im Bund“ über die Kommission „Neue Führungsstrukturen in Baden-Württemberg“ bis hin zu den Versuchen in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern. Abgesehen davon, daß wir dort sehr wenig an konzeptionellen Ansätzen gefunden haben, mußten wir feststellen, daß in keinem Bundesland Überlegungen zur Reform der Ministerien in die Praxis real umgesetzt worden sind, übrigens auch nicht in Schleswig-Holstein, Herr Jann.

Wir haben – und das wird den einen oder anderen überraschen – hierbei auch den Kontakt mit der Verwaltungswissenschaft gesucht. Wir haben ein intensives Brainstorming durchgeführt unter hochkarätiger Vertretung von Speyer und unter Beteiligung von renommierten Organisationsberatungsunternehmen. Wir haben dort übereinstimmend festgestellt: es gab keinen „Königsweg“ !

Als Ergebnis haben wir unseren Politikern verschiedene Optionen unterbreitet, von denen allerdings jede unter den unterschiedlichen Aspekten der Eckpunkte des Beschlusses für sich alleine nicht tragfähig war.

Die dann getroffene Entscheidung, das berühmte „Kombinationsmodell" mit Elementen verschiedener organisatorischer Ansätze (vertikale und horizontale Teilungsaspekte), war eine politische, eine politisch-initiierte Entscheidung. Es ist wichtig, auf diesen Punkt besonders hinzuweisen. Manchmal ist angesichts der Diskussion der letzten Zeit der Eindruck entstanden, dieses „Kombinationsmodell" sei unter organisatorischen und sonstigen Gesichtspunkten derart abwegig, daß es nur einem „wirren Beamtenhirn" habe entspringen können. Ernsthaft kann eine derartige Diskussion nicht losgelöst von diesen politischen Eckwerten geführt werden. Diese Eckwerte und politischen Rahmenbedingungen, die im übrigen im Berlin/Bonn-Gesetz dann rechtlich verfestigt wurden, sind - ob es uns nun paßt oder nicht - zu berücksichtigen. Den Optimierungsprozeß lediglich zum Gegenstand der Überlegungen zu machen, ist nicht ausreichend. Wer dies in der öffentlichen Diskussion tut, handelt unredlich. Zur Redlichkeit gehört dann auch der Hinweis, daß die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen geändert werden müßten.

Dies alles ist in extenso nachzulesen bei Kroppenstedt in dem von Werner Süß herausgegebenen Kompendium zur Hauptstadt Berlin, Band 2; lesenswert dort auch die Abhandlung von Prof. Derlien, der als ausgewiesener Kenner der Ministerialpraxis des Bundes eine Menge Essig in den Wein der Ministerialorganisationserneuerer schüttet.

Eine weitere Bemerkung in diesem Zusammenhang: Sämtliche Umsetzungsbeschlüsse von Parlament und Regierung sind im 2. Halbjahr 1991 und - mit rudimentären Resten - bis Juni 1992 erfolgt. Also in der damaligen Situation und unter dem Eindruck der damaligen Situation. Es ist nicht beschlossen worden unter den Gesichtspunkten des Jahres 1996. Dies mag man beklagen, aber es ist so. Und es war und es ist so politisch gewollt. Auch dies gehört zur Ehrlichkeit, wenn man sich heute öffentlich zu diesem Thema äußert.

Zusammenfassend: Das „Kombinationsmodell" verlagert 9 Ministerien und das Kanzleramt nach Berlin und beläßt 7 Ministerien in Bonn. Die nach Berlin verlagerten Ministerien belassen in unterschiedlicher Größenordnung Teile in Bonn; die in Bonn verbleibenden Ressorts erhalten einen zweiten Dienstsitz in Berlin. Insgesamt verbleiben nach diesem Modell etwa 2/3 der Arbeitsplätze in Bonn. Der Festlegung des Beschlusses vom 20. Juni 1991, den „größten Teil der Arbeitsplätze" in Bonn zu belassen, wird hiermit entsprochen.

V.

Zum Bundestag:

Der Bundestag hatte ebenfalls 3 Kommissionen des Ältestenrates zur Umsetzung des Beschlusses eingesetzt: eine Konzeptkommission, eine Baukommission und eine Personal- und Sozialkommission. Aufgrund der Ergebnisse dieser Kommissionen hat der Ältestenrat dann zwei Zwischenberichte im Dezember 1991 und im Juni 1992 erarbeitet und hierbei die Voraussetzung für seine Arbeitsfähigkeit in Berlin wie folgt definiert:

- den Umbau des Reichstages zum Deutschen Bundestag,
- die Sicherstellung ausreichender Arbeitsmöglichkeiten in der Nähe des Reichstages,
- die Bereitstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung für Parlamentarier und Mitarbeiter

und letztlich

- die Präsenz der Bundesregierung in Berlin.

VI.

Im Dezember 1993 hat die Bundesregierung als Zeitpunkt ihres Umzuges den Zeitraum 1998 bis 2000 festgelegt. Der Bundestag seinerseits hat etwa zeitgleich beschlossen, den Umzug des Parlaments in der 14. Legislaturperiode, möglichst zu Beginn, spätestens in der Sommerpause 2000, zu vollziehen.

Im März 1994 wurde das Berlin/Bonn-Gesetz verabschiedet. Das Gesetz verfestigt im verfassungsrechtlich gerade noch zulässigen Rahmen das „Kombinationsmodell“ und die Ausgleichsverlagerungen nach Bonn. Hierbei werden Verlagerungen von Außenstellen nachgeordneter Behörden gesetzlich kodifiziert - ein Vorgang, der manchem Verfassungsrechtler und Organisationsrechtler den Schweiß auf die Stirn hat treten lassen. Es ist ein einzigartiges Gesetz, versehen mit einer Präambel - auch einzigartig -, also, wenn Sie so wollen, ein „politisches Gesetz“ mit einem bestimmten politischen Hintergrund.

Zu dem uns hier interessierenden Komplex: nach diesem Gesetz müssen mindestens zwei Ministerien ihren Sitz in Bonn haben; die Aufteilung der Ministerialtätigkeit zwischen Berlin und Bonn ist mit Gesetzesverpflichtung so auszugestalten, daß der größte Teil der Arbeitsplätze der Ministerien sich in Bonn befindet.

Letztlich enthält das Gesetz die Verpflichtungen, Berlin bei seinen Maßnahmen zur Herrichtung als Parlaments- und Regierungssitz zu unterstützen, sowie die Verpflichtung zu Ausgleichsleistungen für die Region Bonn.

VII.

Aufbauend auf diesem Kombinationsmodell haben wir in der Zwischenzeit die flankierenden organisatorischen, dienstrechtlichen und personalwirtschaftlichen Detailkonzeptionen verabschiedet. Derzeit laufen die Umsetzungen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch der personalwirtschaftliche Bereich. Durch die beschlossenen und gesetzlich kodifizierten Behördenverlagerungen aus Berlin nach Bonn sind wir in die Lage versetzt, in erheblichem Umfange durch Personaltausch Funktionen und nicht Menschen zu verlagern. Im übrigen erspare ich mir im Augenblick eine ausführliche Stellungnahme zu der öffentlichen Diskussion über „Luxusumzüge" und „goldene Handschläge". Nur soviel: fast 50 % der Betroffenen sind Beschäftigte im einfachen und mittleren Dienst mit Gehältern zwischen 2.500 und 3.500 DM!

Ebenfalls beruhend auf dem Kombinationsmodell sind die Unterbringungsvorstellungen für die Bundesregierung in Berlin und die Behörden in Bonn eingeleitet.

VIII.

Zusammengefaßt:

Alle, ich wiederhole, alle Einzelumsetzungsmaßnahmen von Parlament und Regierung beruhen letztlich auf dem „Kombinationsmodell". Hier besteht eine Vernetzung aller Elemente, von den organisatorischen Überlegungen über die Behördenverlagerungen, die Unterbringungsfestlegungen, den Bereich der Personalwirtschaft, bis hin zu den Ausgleichsüberlegungen für Bonn. Ein Herausgreifen eines Elementes, insbesondere eine Auflösung des „Kombinationsmodells" läßt angesichts dieser Vernetzung das ganze Konzept zusammenbrechen. Dies muß man bei eindimensionalen Betrachtungsweisen wissen!

Der Beschluß vom 20. Juni 1991 war ein mühsamer Kompromiß. Die Umsetzung dieses Beschlusses in Parlament und Regierung hatte unbestreitbar ebenfalls Kompromißcharakter. Beides hat dazu geführt, einen höchst umstrittenen Beschluß mit Dauerhaftigkeit zu versehen und eine politisch befriedende

Wirkung zu erzielen. Ich sehe derzeit in Bonn niemanden, der dieses wieder in Frage zu stellen beabsichtigt.

Wolfgang Zeh

Wirkungen des Berlin-Umzuges auf das parlamentarische Regierungssystem

Für die Einladung, hier bei Ihnen zu sprechen, danke ich recht herzlich, ebenso für die freundliche Einführung durch Herrn Professor König. Ich danke auch Ihnen, Herr Kollege Westkamp, daß Sie bei Ihrer Darstellung der rechtlichen und tatsächlichen Entwicklung der Umzugsdiskussion bis heute auch die Willensbildung und Beschlußlage im Deutschen Bundestag mitberichtet haben. Das ist sachgerecht; man kann diesen politisch-parlamentarischen Prozeß nicht sinnvoll aufteilen nach den Beiträgen der Bundesregierung und denen des Bundestages. Bekanntlich gehen im parlamentarischen Regierungssystem nach dem Grundgesetz die Beiträge der Regierung und die des von seiner Mehrheit bestimmten Bundestages ineinander über. Insoweit hat die Regierung zu exekutieren, was der von seiner regierungstragenden Mehrheit bestimmte Bundestag beschließt. Das führt dazu, daß die Schicksale von Regierung und Parlamentsmehrheit eng verbunden sind, auch in der uns hier beschäftigenden Frage. Übrigens macht es auch nicht viel Sinn, scharf differenzieren zu wollen nach sogenannten politischen Entscheidungen – das wären solche, die mehr parlamentarisch-parteipolitisch ausgekämpft und gewissermaßen „gegriffen" wären – und sogenannten Sachentscheidungen in einem vermeintlich mehr technisch-rational fundierten Sinne. Das geht ineinander über, und daß die Bonn-Berlin-Entscheidung ein Gegenstand der Politik ist, ist ganz unvermeidlich.

Die Verlagerung eines Parlaments- und Regierungssitzes ist in jedem Fall von ganz ungewöhnlicher Größenordnung. Das gilt auch historisch und für andere Länder; einige Beispiele sind ja bereits erwähnt worden. Man könnte noch die Überlegungen in Japan anführen, den Parlaments- und Regierungssitz von Tokio nach Kyoto zu verlegen, ein Plan, der dort seit mehreren Jahren diskutiert wird, von dem ich persönlich aber nicht glaube, daß er realisiert werden wird. Jedenfalls liegt bei einem Vorgang dieser Größenordnung die Frage sehr nahe, was dies für die Struktur des gesamten politischen Entscheidungsprozesses bedeuten kann. Ändert ein solcher Umzug die Natur, den Charakter des Politik-Machens?

Hier stellt sich sogleich ein Zweifel ein – bei mir, wahrscheinlich ebenso wie bei Ihnen –, ob sich eine solche vermutete Gesamtwirkung einer Sitzverlagerung auf den politischen Entscheidungsprozeß als Ganzes überhaupt ver-

waltungswissenschaftlich traktieren läßt. Sicher können und müssen verwaltungswissenschaftliche Instrumentarien auch nutzbar sein, um politische Großprozesse zu analysieren und nach Möglichkeit zu erklären. Es könnte aber sein, daß solche Prozesse in Gruppen oder Teilstücke zerlegt werden müssen, um einen handhabbaren Maßstab für Untersuchungen zu bekommen. Ich möchte meine Überlegungen heute in diesem Sinne aufteilen in zwei verschiedene Abschnitte, von denen der zweite auf den ersten aufbauen soll. Zunächst möchte ich noch einiges beitragen zum Stand der Dinge und zur Entscheidungssituation im Bundestag, wobei auch besondere Kommunikations- und Konfliktbeziehungen angesprochen werden sollen, die besonders signifikant für Änderungswirkungen am neuen Standort Berlin sein könnten. Von da aus möchte ich dann zu einer Einschätzung kommen, ob aktuell und umzugsbedingt Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten für die Parlaments- und Ministerialorganisation erkennbar sind.

Zunächst einige Anmerkungen zur Entscheidungssituation: Die Arbeitsaufnahme des Bundestages in Berlin wird auf den 23. Mai 1999 gezielt sein. Das ist der 50. Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949, und es ist das Datum, an dem traditionell der nächste Bundespräsident zu wählen ist. Es besteht Konsens, daß diese Wahl durch die Bundesversammlung im Reichstagsgebäude stattfinden soll, welches bis dahin fertiggestellt sein dürfte. Konsens besteht auch darüber, daß zu diesem Zweck schon früher eine oder einige Sitzungen des Bundestages stattfinden müssen, um technisch und von den Abläufen her sicherstellen zu können, daß die gegenüber dem Bundestag doppelt so umfangreiche Bundesversammlung dann auch reibungslos ablaufen kann. Das bedeutet, daß der Bundestag schon im April 1999 die eine oder andere Sitzung in Berlin im ehemaligen Reichstagsgebäude durchführen muß.

Das kann realistischerweise nicht heißen, daß von diesem Zeitpunkt an alle und jede noch so detaillierte parlamentarische Arbeit vollständig und ausschließlich in Berlin stattfinden muß. Bei einer Verlagerung dieser Dimension handelt es sich ja nicht darum, daß die Bundesbaugesellschaft gleichsam „ein Stück Parlament“ fertigstellt und abliefert und dann das Parlament an einem Tag oder einem Wochenende seine Möbelwagen belädt und ab nächsten Montag vollständig in Berlin arbeitet. Der Umzug wird um den skizzierten Zeitraum März/April 1999 beginnen und von da aus sich entwickeln. Man könne dafür vielleicht eine Kurve zeichnen, die sich in früh ansteigender Intensität auf einen Gipfel zubewegt, auf dem sie eine Zeitlang, vielleicht bis zum Jahreswechsel bleibt, um sich dann langsam wieder abzusenken, bis der Umzug abgeschlossen ist. Hier von etwa einem Jahr zu sprechen, dürfte realistisch sein. Man muß sich die Größenordnung und die Differenziertheit im-

mer vor Augen halten. Beispielsweise hat noch niemand bisher eine komplette Parlamentsbibliothek mit ihrer elektronischen Vernetzung und ihren Bücher-, Zeitschriften- und Dokumentenbeständen komplett verpackt, umgezogen, wieder aufgestellt und am nächsten Tag benutzbar gemacht. Das ist nur ein kleines Beispiel, an dem man sich die Realität einer solchen Verlagerung vergegenwärtigen kann. Es kommt darauf an zu erkennen, daß es sich nicht um einen einzelnen Umzug, sondern um einen Umzugsprozeß, einen Verlagerungsprozeß handelt, und ich bin auch der Auffassung, daß man dies allen denen immer wieder vor Augen führen muß, die nach der Nennung eines festen einzelnen Tages für den Umzug verlangen. Mehr als der Starttermin, den der Ältestenrat des Bundestages genannt hat und der an der Wahl des Bundespräsidenten anknüpft, ist kaum möglich, und er ist auch ausreichend, wenn er mit einigen Aussagen zu Art und Umfang der dann in Berlin aufzunehmenden parlamentarischen Arbeit verbunden wird.

Dieser Termin für die Arbeitsaufnahme und für den Beginn des Umzugsprozesses wird nach meiner Auffassung nicht mehr durch Fragen nach der Fertigstellung der Parlamentsgebäude beeinflußt oder verändert werden. Die Erwartungslage ist hier bereits vorgetragen worden, daß bis zum Jahreswechsel 1999/2000 mit der Fertigstellung des Dorotheenblocks und des Alsenblokkes gerechnet wird; in diesen Blöcken werden die Abgeordnetenbüros, die Ausschußsitzungssäle und die Arbeitsräume wesentlicher Teile der Bundestagsverwaltung liegen. Daß der Luisenblock etwas später fertig wird - dort werden vor allem wissenschaftliche Dienste, Dokumentationseinrichtungen, Bibliothek usw. liegen - ist bekannt und liegt im zeitlichen Planungsrahmen. Auch bezüglich dieser Baumaßnahmen für den Bundestag ist es gut, sich die personellen Größenordnungen klarzumachen. Benötigt werden zunächst Büroräume für derzeit 672 Abgeordnete; nach dem Verkleinerungsbeschluß des Bundestages werden es ab dem Jahre 2002 vermutlich knapp 600 Mitglieder des Bundestages sein. Dazu kommen Fraktionsmitarbeiter in einer Größenordnung gegen 1000, ferner etwa 2200 Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung und außerdem eine nicht ganz genau festlegbare Zahl von Abgeordnetenassistenten, von denen in Bonn permanent mindestens 1500 arbeiten dürften. Wir haben also allein für den Bundestag die Arbeitsmöglichkeiten für eine Zahl von Menschen in der Größenordnung zwischen 5000 und 6000 herzustellen, und so viele dienstliche Einzelumzüge - von den privaten nicht zu reden - wird es geben müssen, zuzüglich zu den Umzügen ganzer Systeme, Anlagen und technischen Apparaturen. Dabei ist zu betonen, daß diese 5000 bis 6000 Menschen nicht in völlig beliebigen Portionen verlagert werden können. Sie sind von den Arbeitsabläufen her miteinander vernetzt, reagieren aufeinander, brauchen einander, alle parlamentarischen Einzelaktivitäten speisen sich aus

unterschiedlichen Ebenen von Mitarbeit und Zuarbeit und stehen auch in hierarchischen Bezügen zueinander. Weil das so ist, müssen die Verlagerungs- und Aufbauprozesse systematisch und aufeinander abgestimmt erfolgen, und insofern werden sie auf jeden Fall in dieser Phase Einfluß auf die parlamentarische Arbeitsweise haben.

Das kann für die Übergangszeit zwischen Aufnahme der Parlamentsarbeit und Fertigstellung aller Arbeitsmöglichkeiten den Gedanken nahelegen, sich einmal die in Jahrzehnten entstandenen Arbeits- und Tagungsabläufe im Bundestag daraufhin anzusehen, ob sie umorganisiert und entzerrt werden können. Diese Überlegung drängt sich auf als Alternative zu der Vorstellung, man könne zwar ab dem April/Mai 1999 in Berlin die parlamentarische Arbeit aufnehmen, müsse sich aber mangels hinreichender Büro- und Gremienarbeitsräume auf die eine oder andere demonstrative Plenarsitzung beschränken. Diese letztere Variante würde sich weder politisch im Verhältnis zu Berlin und zu den neuen Bundesländern durchhalten lassen, noch wird sie aller Voraussicht nach dem bis dahin eingetretenen Bewußtseins- und Erwartungsstand der Öffentlichkeit gerecht. Man wird keinesfalls den Bundestag in Berlin gewissermaßen einweihen können, die wesentliche parlamentarische Arbeit noch eine Zeitlang weiter in Bonn betreiben und gelegentlich in Berlin zu Plenarsitzungen einfliegen können. Andererseits verbieten sich Provisorien nicht so sehr deshalb, weil sie unbequemere Arbeitsbedingungen bereitstellen, sondern weil sie zusätzliche Kosten für Anmietung, DV-technische Ausrüstung usw. verursachen würden. Deshalb könnte es sich lohnen, das Verhältnis von Plenarsitzungen des Bundestages und Sitzungen seiner Ausschüsse, Kommissionen und Gremien näher unter die Lupe zu nehmen, um festzustellen, ob der in Bonn eingeschliffene Ablauf der „Sitzungswoche", in der sich Fraktions-, Ausschuß- und Plenarsitzungen in einem bestimmten Rhythmus mischen, unabänderlich ist. Zwar ist dieser Rhythmus nicht zufällig entstanden, sondern als Ergebnis jahrzehntelanger Entwicklung, die durchaus auch andere Anordnungen der aufeinander bezogenen Einzelschritte der parlamentarischen und Gesetzgebungsarbeit gekannt hat. Aber zugleich ist es nicht sehr wahrscheinlich, daß diese Abläufe nun den idealen Endzustand darstellen, über den hinaus nichts besseres oder gleichwertiges mehr vorstellbar wäre.

So könnte man etwa daran denken, das derzeit verflochtene Ineinandergreifen von Fraktions-, Ausschuß- und Plenarsitzungen teilweise zu entmischen, mit der Folge, daß ab der Arbeitsaufnahme in Berlin dort sämtliche Plenarsitzungen in Plenarwochen durchgeführt werden, die Ausschuß- und Gremiensitzungen dagegen in anderen Wochen noch eine Zeitlang in Bonn. Vereinfacht ausgedrückt bereiten die Sitzungen der Fraktionsgremien – Arbeitskreise und Arbeitsgruppen aller Fraktionen – die Ausschußsitzungen vor,

und die Ausschußsitzungen bereiten wiederum die Plenarsitzungen vor, in denen z.B. Gesetze abschließend beraten und beschlossen werden. Man könnte sich also vorstellen, daß in einer Gremienwoche in Bonn zunächst die Arbeitsgremien der Fraktionen tagen, etwa dienstags, sodann mittwochs und donnerstags, bei Bedarf auch am Freitagvormittag, die Ausschüsse ihre Sitzungen durchführen, ohne daß in dieser Woche in Bonn eine Plenarsitzung stattfände. Die nächste Woche wäre dann eine Plenarwoche in Berlin, in der die Fraktionen zunächst ihre Vorstandssitzungen und Vollversammlungen abhalten würden, um danach in Plenarsitzungen die Ausschußergebnisse umzusetzen und die anderweitigen Plenardebatten – Fragestunde, Aktuelle Stunde, Beratung Großer Anfragen usw. – durchzuführen.

Dabei brauchten die Arbeitsschritte nicht klinisch rein voneinander getrennt zu werden. In Berlin könnten durchaus einige Gremiensitzungen parallel zum Plenum oder in Sitzungspausen stattfinden, und umgekehrt wäre eine gelegentliche Sondersitzung des Plenums oder einer Fraktion in Bonn auch nicht völlig ausgeschlossen. Der Vorteil würde darin bestehen, daß nicht in ein und derselben Woche zwischen Bonn und Berlin gependelt werden müßte. Vielmehr würden die Abgeordneten aus den Wahlkreisen vom Wochenende entweder nach Bonn oder Berlin an- und von dort zurückreisen, so daß der zusätzliche Transportaufwand sich in Grenzen hielte. Mit dem Fortschritt der Fertigstellung von Räumen in Berlin würden sich immer mehr Gremienfunktionen auch dorthin verlagern, wie auch das Ausmaß der Trennung von Gremien- und Plenararbeit auf dem Ist-Zustand von in Berlin zur Verfügung stehenden Sitzungs- und Besprechungsräumen aufsetzen könnte. Von der Größenordnung her handelt es sich um insgesamt etwa 280 Gremien aller Art, in die der Bundestag intern organisiert ist. Bis zu 60 Fraktionsgremien tagen bisher üblicherweise gleichzeitig an Dienstagen von Sitzungswochen.

Dieser Gedanke ist noch nicht ausdiskutiert. Einmal steht noch nicht völlig fest, ob eine solche Maßnahme überhaupt nötig wird oder ob etwa doch ausreichend Sitzungs- und Besprechungsräume vom Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme in Berlin zur Verfügung stehen werden, wenn auch vielleicht mit gewissen Dislozierungsschwierigkeiten. Zum anderen gibt es ernst zu nehmende Einwände gegen ein solches Entmischungsmodell. Der wichtigste liegt darin, daß es durchaus zweifelhaft ist, ob beispielsweise ein Ausschuß mehrere Tage hintereinander ertragreich arbeiten kann. Die Zwischenergebnisse von Ausschüssen bedürfen immer wieder der Rückkoppelung mit der Exekutive, mit Organisationen und Verbänden, und besonders auch mit den Fraktionen; es könnte sich also herausstellen, daß gar nicht genügend aufbereiteter Behandlungsstoff für schnell hintereinander folgende Sitzungen in einer Gremienwoche zur Verfügung stehen würde. Andererseits muß man sehen, daß eine

vollständige sofortige Verlagerung aller Parlamentstätigkeiten nach Berlin ab Mai 1999 mit dem gegebenen Sitzungsrhythmus auf Probleme stoßen würde, wenn die notwendige Zahl von Sitzungs- und Besprechungsräumen zwar irgendwie beschafft werden könnte, so daß sie rechnerisch gegeben ist, aber ungünstig dislozíert wäre. Viele Abgeordnete sind in mehreren Gremien tätig, die sich teilweise zeitlich überschneiden. Das gilt ganz besonders für kleinere Fraktionen wie die F.D.P. oder Bündnis 90/Die Grünen, die die Vertretung ihrer Fraktionen in den zahlreichen Gremien nur dadurch schaffen, daß sie in Bonn zwischen den nahe beieinander liegenden Sitzungssälen pendeln, von einer Sitzung zur anderen hetzen und auch vom jeweiligen Standort aus technisch mit ihren Büros und anderen Ansprechpartnern kommunizieren können. Dies letztere setzt beispielsweise jederzeit zugängliche Telefone an allen denkbaren Orten voraus, und das Wechseln zwischen verschiedenen Sitzungen setzt eine schnelle örtliche Erreichbarkeit voraus. Wenn bei mehr provisorischen Sitzungsorten größere Transport-, Verkehrs- oder andere Kommunikationsprobleme auftreten würden, wären bestimmte Arbeitsabläufe dieser Art nicht mehr zu leisten. Angesichts der räumlichen Entfernungen von in Betracht kommenden Baulichkeiten sowie angesichts der Verkehrsbedingungen in Berlin läßt sich noch nicht ohne weiteres absehen, wie so etwas in einer Zwischenlösung mit ungünstig dislozierten Sitzungsräumen möglich sein wird. Die Frage, wo der einzelne Abgeordnete im Verhältnis zu seinen Arbeitsplätzen sein eigenes Büro hat und wo seine Mitarbeiter sitzen, ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Bei alledem muß gesehen werden, daß die Bedingungen von heute aus nicht perfekt vorausgeschätzt werden können. Es wird sich noch manches bewegen in den kommenden zwei Jahren, sowohl baulich-technisch als auch mental. Ein Stück weit muß man auch darauf setzen, daß sich in der dann gegebenen Situation und vor dem Hintergrund der unvermeidlich zu leistenden Arbeit pragmatische Lösungen finden werden, die, vielleicht unter Inkaufnahme mancher Unbequemlichkeiten, die Zwischenphase bis zur Fertigstellung aller Parlamentsgebäude bewältigen helfen werden. Da nützen alle Forderungen und Beschlußfassungen über fixe Termine oder über präzise und „realistische" Zeitplanungen – wie sie der Haushaltsausschuß vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gefordert hat – nur bedingt, einfach weil von heute aus nicht jedes Detail und jede sich dann praktisch bietende Möglichkeit für die Organisation der parlamentarischen Arbeit vorausberechnet werden kann. Realistisch ist es nach meiner Auffassung anzunehmen, daß auch bei einem Rest unvermeidlicher Ungenauigkeit des Netzplans für die Umsetzung die parlamentarische Arbeit nicht entscheidend

leiden, insbesondere daß keine Blockierung der gesetzgeberischen Arbeit oder Lähmung der parlamentarischen Kontrolle eintreten wird.

Wenn für die Bewältigung dieser Übergangsphase von vielleicht gut einem Jahr gewisse Kosten für später nicht mehr notwendige Transporte, Anmietungen, Material- und Technikaufwendungen entstehen sollten, so dürften sie im Rahmen der insgesamt geplanten Kosten für die Umsetzung zu erwirtschaften sein. Bei dieser Gelegenheit ist darauf hinzuweisen, daß die ständig herumgereichte Zahl von 20 Milliarden DM nicht, wie manchmal der Eindruck erweckt wird, die Kosten für einen Umzug sind – bei solcher Definition wäre der Betrag wirklich überhaupt nicht vermittelbar – sondern daß dieser Kostenrahmen alles umfaßt, was für die Funktionsfähigkeit von Berlin als Parlaments- und Regierungssitz notwendig ist. Das deckt nicht nur Neubauten, Umbauten und Renovierungen ab, sondern auch die technischen Ausstattungen und Vernetzungen, Einrichtungen und Verkehrsanlagen umfangreicher Art, ohne die das Zusammenspiel der Funktionen einer Hauptstadt nicht funktionieren kann. Die unermüdlich wiederholte Floskel in den Medien, „der Umzug kostet 20 Milliarden Mark", ist mehr als nur verkürzt, sie ist grob sachwidrig und soll wahrscheinlich auch eher Emotionen verstärken als eine Aussage über die zu lösende Aufgabe machen. Dabei vermute ich auch insoweit, daß in den verbleibenden Jahren bis zur Arbeitsaufnahme in Berlin sich noch einiges auch mental ändern wird, in Bonn und Umgebung ebenso wie in Berlin. Aus der Sicht eines Parlamentsbeamten ist ohnehin klar, daß man dort zu arbeiten hat, wo das Parlament seinen Sitz nimmt. Wir haben im Bundestag lediglich eine Aufteilung der Funktionen in sogenannte A-Dienstposten und B-Dienstposten vorgenommen, die danach differenziert, welche Funktionen sofort für die parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsabläufe benötigt werden, und welche mehr „rückwärtigen" und unterstützenden Funktionen etwas später räumlich präsent sein können. Auch wird man erwarten können, daß die Vollständigkeit des Mitumzugs der Parlamentsmitarbeiter ein wenig nach Dienstgruppen unterschiedlich sein wird: Der höhere Dienst wird vermutlich zum allergrößten Teil umziehen, während einfachere Funktionen wie Pförtner, Fahrer, Drucker und Boten sicherlich zu einem beträchtlichen Teil aus Berlin und seinem Umfeld rekrutiert werden, so wie es auch seinerzeit in Bonn geschehen ist. Dies ist nur natürlich und dafür werden auch in der Verwaltung Vorkehrungen getroffen, etwa durch Personalbörsen und Tauschmöglichkeiten zwischen Behörden, so daß die stärker in der Region verwurzelten Mitarbeiter mit einem höheren Anteil in Bonn und Umgebung bleiben können. Die Bundestagsverwaltung hat generell das Ziel, deutlich weniger Personen als Dienstposten mit nach Berlin zu nehmen.

Noch ist die Diskussion freilich nicht in einem gleichförmigen und ruhigen Fahrwasser. Es wird immer wieder Irritationen und Aufregungen geben. Das ist überhaupt nicht überraschend bei einem Unternehmen dieser Größenordnung. Auch die im Augenblick aktuelle Streitigkeit um einen Tunnel zur Erschließung der Bundestagsgebäude wird nicht die letzte Aufregung sein. Hier ist ein Teil der Aufregung künstlich, besonders wenn man bedenkt, daß die Besorgnisse über die Tunnelzufahrt ausgerechnet auf der Studie einer Firma beruhen, die bei der Ausschreibung für dieses Projekt keine Berücksichtigung gefunden hat. Manche Beiträge besonders in den Medien erwecken auch deutlich den Eindruck, daß die vorgebliche Gequältheit von der sogenannten unendlichen Umzugsgeschichte eine durchaus lustvolle ist.

Was aber wird an der eintretenden Situation wirklich neu sein aus der Sicht des Bundestages? Gibt es, über die erwähnten Überlegungen zur Zwischenphase zwischen Arbeitsaufnahme und Abschluß des Umzugs hinaus, grundlegende Chancen oder sogar Notwendigkeiten für neue Formen der Zusammenarbeit im parlamentarischen Regierungssystem? Ist jetzt die Chance gekommen und verlangt nach ihrer Nutzung, die Parlamentsabläufe und die Ministerialverwaltung, die gesamte Kommunikation im parlamentarischen Regierungssystem auf moderne Managementmethoden umzustellen oder wenigstens etwas von ihnen zu übernehmen und zu übertragen?

Es lassen sich versuchsweise zwei Thesen, eine These und eine Gegenthese, formulieren. Die erste würde lauten: Jetzt oder nie; wenn ohnehin alle Einzelteile des Gesamtsystems angefaßt, umplaziert, wieder eingerichtet und ausgestattet werden müssen, warum dann nicht bei dieser Gelegenheit Überflüssiges zurücklassen, Gealtertes renovieren, Unzweckmäßiges umorganisieren und alles wieder einmal auf optimales Zusammenspiel und reibungsloses Funktionieren überprüfen – und sich dabei der Hinweise und Hilfestellungen bedienen, die Verwaltungswissenschaft, Managementlehre, Organisationstheorie zur Verfügung stellen?

Nun die Gegenthese: Gerade weil so viel angefaßt, verlagert und wieder zum Laufen gebracht werden muß, wird man nicht auch noch zusätzliches Neuland betreten; Politiker und Verwaltung werden im Gegenteil froh sein, wenigstens gewisse Konstanten der Organisation und bekannte Abläufe beibehalten und sich schnell wieder auf sie stützen zu können; niemand wird gerade in einer solchen Situation den Entscheidungsbedarf zusätzlich hochfahren und zusätzliche Unsicherheiten der künftigen Funktionsfähigkeit einbauen wollen. Es könnte also sein, daß der vermeintlich günstige Zeitpunkt für das Ansetzen von Reforminitiativen in Wahrheit der ungünstigste ist.

Um einschätzen zu können, welche dieser Thesen oder Annahmen realistischer erscheint, ist es nützlich, sich die Art und Weise der Zusammenarbeit und Auseinandersetzung zwischen Parlament und Regierung näher anzusehen. Die Kommunikationsbeziehungen sind zwar rechtlich strukturiert durch zahlreiche und vielfältige prozedurale und kompetentielle Vorschriften, aber diese sind zugleich umgeben von einem außerordentlich weiten Hof der Informalität. Das quantitative und wirkungsbestimmende Verhältnis von formalen und informalen Strukturen läßt sich nur schwer abschätzen; dies wäre eine Forschungsaufgabe für sich. Als grobe Vermutung würde ich, gestützt auf langjährige praktische Erfahrungen, behaupten, daß zusätzlich und parallel zu allem, was in den politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozessen gemäß formellen Schritten und Prozeduren abläuft, immer auch das Dreifache an informellen Abstimmungen, Konflikten und Konsensbildungsprozessen geschieht. Bezogen auf Kausalitäten zwischen formellen und informellen Aktivitäten könnte man es auch folgendermaßen ausdrücken: Jeder formelle Abschnitt, jede auf geregelte Prozeduren bezogene Aktion benötigt das Dreifache an informeller Vorbereitung und Umgebung, damit das stattfinden kann. Wenn beispielsweise die Tagesordnung einer Plenarsitzung des Bundestages an einem Donnerstag etwa zwanzig verschiedene Punkte umfaßt, in denen etwas beschlossen und zu denen debattiert wird, und diese Sitzung von 9.00 Uhr vormittags bis abends 22.00 oder 23.00 Uhr dauert, so geschieht während der Behandlung dieser Tagesordnung das geschätzte Dreifache an anderweitigen Entscheidungsvorbereitungen, Abklärungen, gegenseitiger Information, Versicherung, Abstimmung und politischer Steuerung. Da gibt es unzählige Gelegenheiten der kürzeren oder längeren Begegnung: Man verständigt sich fast im Vorübergehen über die Einschätzung einer Gremiensitzung vom Vorgang; man verabredet sich schnell in der Lobby, um ein offenes Problem zu besprechen; der Bundeskanzler sucht sich einen freien Platz in den hinteren Reihen des Plenarsaals und unterhält sich dort mit einzelnen Ministern, mit Mitgliedern des Fraktionsvorstandes, mit dem Generalsekretär seiner Partei oder mit anderen Abgeordneten; ein parlamentarischer Geschäftsführer begibt sich zum Sitzbereich des Bundesrates und unterhält sich einige Minuten mit einem Landesminister; Abgeordnete werden aus dem Saal gerufen, um sich in der Lobby mit Besuchern, Journalisten oder Verbandsvertretern zu treffen; die Obleute eines Ausschusses begegnen sich kurz an einer Saaltür und verständigen sich über das Vorgehen in einer Verfahrensfrage; und vieles andere mehr.

Daraus ist zunächst zu folgern, daß das politische und administrative Spitzenpersonal örtlich präsent ist, wenn und wo der Bundestag tagt. Das heißt nicht, daß alle ständig gleichzeitig zugegen sind; es kommt aber darauf an,

erreichbar zu sein, schnell irgendwo hinkommen zu können oder die beispielhaft skizzierten Gelegenheiten nutzen zu können, kurz, in diesen informellen Kommunikationsprozeß eingebunden zu sein. Das läßt sich mit formellen Regeln gar nicht erfassen, und noch weniger läßt es sich ersetzen durch technische Kommunikation beispielsweise zwischen Bonn und Berlin. Das schließt auch ein, daß ein Minister oder parlamentarischer Staatssekretär die wichtigsten Beamten seines Hauses in der Nähe greifbar hat, und das ist auch deren eigenes Interesse. Auch sie sind darauf angewiesen, in diese informale politische Kommunikation jedenfalls teilweise oder sektoral eingebunden zu sein, gleichsam die atmosphärischen Bedingungen politischer Entscheidungsprozesse mit wahrzunehmen und die vielen nicht strukturierbaren Randbedingungen und Teilbeiträge zu spüren und zu verstehen. Das betrifft nicht jeden Referatsleiter, der sich am Schreibtisch und in Besprechungen seinem Fachgebiet widmet, aber es betrifft die Leitungsebenen, die selbst noch so fachgebundene und spezialisierte Entscheidungsprozesse nicht richtig einschätzen können, wenn sie nicht mit dem politisch-parlamentarischen „Betrieb" vertraut sind und bleiben.

Von daher könnten sich Unterschiede zwischen solchen Ministern ergeben, die ihr ganzes Ressort in Berlin haben, und solchen, deren erster Sitz in Bonn bleibt. Vorbereitungen oder Teilentscheidungen von auch nur einiger politischer Sensibilität oder Relevanz lassen sich eben nicht ohne persönlichen Kontakt handhaben. Redeweisen wie etwa die, daß zwischen bestimmten Personen oder Arbeitseinheiten „die Chemie stimmt", geben nur einen kleinen Hinweis auf die Bedeutung dieses personalen, menschlichen Elements in der Politik, das – wohl auch weil es so schwer erfaßbar ist – regelmäßig unterschätzt oder ausgeblendet wird, wenn es darum geht, Managementkonzepte auf ihre Anwendbarkeit im politisch-administrativen Bereich zu untersuchen. Ich kann mir persönlich nur sehr schwer vorstellen, daß dieser entscheidende Teil politischer Willensbildungsprozesse auf dem Wege über Videokonferenzen, überlastete Fax- und Telefonleitungen oder durch sonstige datentechnische Verbindungen auch nur ansatzweise zu ersetzen sein könnte. Oft scheint es sich bei Hinweisen dieser Art um Notargumente zu handeln, mit denen man sich oder andere über diesen Spalt hinwegtröstet, der sich da öffnet, etwa in dem Sinne, die moderne Datentechnik werde es schon richten. Man stelle sich einmal die fachlich-politische Zuarbeit zu einem Koalitionsgespräch oder zu einer Sitzung des Vermittlungsausschusses plastisch vor.

Der formelle Teil des Zusammenwirkens von Parlament und Regierung läßt sich demgegenüber leichter durch organisatorische und technische Vorkehrungen regeln. Nach Artikel 43 Grundgesetz hat der Bundestag Anspruch darauf und kann ihn durchsetzen, daß jedes gewünschte Regierungsmitglied

einschließlich des Kanzlers an Sitzungen des Plenums oder der Ausschüsse teilnimmt. Von der Durchsetzbarkeit dieses Anspruchs wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. Es handelt sich gewissermaßen um die Kleiderordnung zwischen Parlament und Regierung, die freilich auch wieder eine informelle Vorwirkung hat in der Weise, daß Minister sich darauf einstellen, bei ihr Ressort betreffenden Verhandlungspunkten anwesend oder erreichbar zu sein. Selbst eine formelle Herbeirufung würde praktisch kaum Probleme bereiten, weil davon auszugehen ist, daß alle Regierungsmitglieder zu Sitzungswochen des Bundestages in Berlin anwesend sein werden.

Bei der Zusammenarbeit in den Ausschüssen ist ein höherer Grad an Formalisierung und Regulierung, freilich auch in nicht geschriebener Form, festzustellen. Hier greift die politisch-fachliche Kommunikation tiefer in die Hierarchien der Ministerien hinein; die Bundestagsausschüsse genießen ein hohes Maß an Zuarbeit und Mitarbeit durch Regierungsbeamte. Sie sind nicht nur in den jeweils betreffenden Ausschüssen präsent und können mit Materialien und Auskünften dienen sowie ihr Ministerium über den Fortgang der Ausschußberatungen auf dem laufenden halten, sondern sie nehmen auch die Aufgabe der sogenannten Formulierungshilfe wahr. Das bedeutet, daß Abgeordnete während der Beratungen die politischen Ziele von Alternativen oder Änderungsforderungen nur in der Sache vorzutragen oder einzuführen brauchen, während die juristische Feinformulierung und Einfügung in einen Gesetzestext dann von den Beamten erwartet wird. Insoweit haben Mitglieder der Mehrheitsfraktionen auch außerhalb der Ausschußsitzungen noch bessere Möglichkeiten als solche der Opposition. Diese letzteren stützen sich vielleicht etwas stärker auf die Zuarbeit von Fachreferenten in den Fraktionsarbeitskreisen und zuweilen auch auf Beamte aus politisch passenden Länderregierungen, aber auch ihnen wird Formulierungshilfe aus den betreffenden Ressorts zuteil.

Auch insoweit tritt ein informeller Teil der Zusammenarbeit und Zuarbeit hinzu, soweit die Parlamentsmehrheit betroffen ist. Deren Vorbereitung der Ausschußsitzungen in den jeweils zuständigen Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen der Fraktionen wird ebenfalls unterstützt durch Beamte der zuständigen Ressorts. Ein Minister oder Parlamentarischer Staatssekretär, der von einem Arbeitskreis seiner Fraktion um nähere Auskünfte, Daten oder Berechnungen gebeten wird, setzt die Beamten seines Ressorts dafür ein, ohne daß diese danach unterscheiden könnten, welcher Verwendung ihre Zuarbeit in welchem Stadium der Willensbildung zugeführt wird. Es muß uns in diesem Zusammenhang um die Aufklärung der faktischen Verhältnisse gehen, so daß wir uns nicht mit der Frage beschäftigen müssen, ob dieser Einsatz von Ministerialbeamten mit einer juristischen Betrachtung beamtenrechtlicher Pflich-

ten immer vereinbar ist. Hier sind faktische Bindungen und Erwartungen übermächtig, und diese resultieren besonders auch daraus, daß einem Minister oder Parlamentarischen Staatssekretär daran gelegen sein muß, gegenüber seiner eigenen Koalitionsfraktion zur Kooperation und Unterstützung fähig und bereit zu sein. Er muß und will bei der eigenen politischen Seite des Parlaments gut vertreten sein, schon auch deshalb, weil er nur so die Chance hat, erfolgreich für eigene Vorstellungen in seinem Politikbereich zu werben, gewissermaßen Lobbying für die Vorhaben seines Hauses zu betreiben. Das kann für ihn politisch lebenswichtig sein. Nicht wenige Fälle, in denen ein Minister während der laufenden Wahlperiode nicht mehr zu halten war, waren mit darauf zurückzuführen, daß seine Verwurzelung in der betreffenden Fraktion, seine Kommunikation zu diesem Teil des Parlaments, sein Umgang mit den für ihn wichtigen Arbeitskreisen und Ausschüssen defizitär war oder wurde. In der Kooperation mit der eigenen politischen Seite kann es zu einem der gefürchtetsten Vorwürfe werden, in einer Angelegenheit „nicht gut vorbereitet" agiert zu haben; deshalb legt das Regierungsmitglied größten Wert darauf, daß seine Zusammenarbeit bis hinein in kleinere, nur von den Fachbeamten beherrschbare Details eine tadelsfreie ist.

Ein weiterer zu berücksichtigender Faktor sind die sonstigen Informationsforderungen und -wünsche des Parlaments gegenüber der Regierung, teils formell geregelt, teils auch hier wieder in hohem Maße informell wirksam. Die Antwortverpflichtungen der Regierung auf mündliche und schriftliche Anfragen, auf Große und Kleine Anfragen und informelle Auskunftswünsche haben ein Ausmaß angenommen, welches von verschiedenen Perspektiven her kritisiert werden kann und derzeit auch vernehmbar beklagt wird. Aus einzelnen Ressorts, aber auch von der Bundesregierung insgesamt wird in letzter Zeit der Bundestag zunehmend danach gefragt, ob er Möglichkeiten einer Begrenzung oder Kontingentierung der Fragerechte in Betracht ziehen könnte. Das Thema spielt inzwischen auf verschiedenen Gesprächsebenen zwischen Parlament und Regierung eine Rolle. Aus der Sicht der Regierung ist der Arbeitsanteil, der für die Beantwortung von Fragen und Auskunftswünschen aufgewandt werden muß, inzwischen in einer Weise angewachsen, daß in einzelnen Ressorts die originären Aufgaben beeinträchtigt werden. Aus der Sicht des Parlaments, besonders der Oppositionsfraktionen, werden die zu regelnden Einzelfragen immer komplexer und die Regelungsgeschwindigkeit immer höher, so daß die Regierungstätigkeit selbst den dauernd wachsenden Informationsbedarf antreibt, woraus keinesfalls eine Einschränkung parlamentarischer Frage- und Kontrollrechte abgeleitet werden dürfe.

Die Fragerechte werden besonders intensiv von der Opposition genutzt. Dies liegt nicht an einer größeren Wissbegier dieser Seite des Parlaments,

sondern daran, daß Fraktionen, Gremien und Abgeordnete der Mehrheit die notwendigen Informationen stärker über ihre informelle Zusammenarbeit mit der Regierung erhalten und auch nicht das Interesse haben, durch Anfragen bestimmte politische Akzente zu setzen und eigene Vorstellungen in die Öffentlichkeit zu bringen. Es handelt sich um erhebliche Größenordnungen: In dieser Wahlperiode sind bisher an die 100 Großen Anfragen eingebracht worden, und dabei handelt es sich tatsächlich um umfangreiche und komplexe Themen, die aufwendige Sammlungs- und Ermittlungs-, manchmal geradezu Forschungsarbeit für eine umfassende Beantwortung erfordern. Bei den Kleinen Anfragen handelt es sich um etwa die 10-fache Anzahl; es gab hier in dieser Wahlperiode eine erneute Steigerung gegenüber der vergangenen, die ebenfalls schon ein hohes Niveau erreicht hatte. Dabei sind die Kleinen Anfragen zwar häufig, aber nicht immer und nicht zwingend kleiner als die Großen. Es gibt keine Begrenzung nach Seitenzahl oder Anzahl der einzeln aufgeführten Detailfragen. Der Unterschied liegt nur darin, daß Große Anfragen in einer Bundestagsdebatte behandelt werden müssen, während Kleine Anfragen nur schriftlich beantwortet werden. Die Geschäftsordnung des Bundestages geht von einer Beantwortungsmöglichkeit binnen 14 Tagen aus, die aber im Einvernehmen mit dem Fragesteller verlängert werden kann. Die Folge der Größenordnung der Kleinen Anfragen und ihrer fachlichen Spezialisierung ist, daß in aller Regel eine so schnelle Antwort nicht möglich ist; dies führt zu einem dauernd sich wiederholenden Briefwechsel zwischen der Regierung, die um Fristverlängerung ersucht, der Präsidentin, die das Einvernehmen mit der anfragenden Fraktion erkundet, und der Fraktionsgeschäftsführung, die entweder auf alsbaldiger Beantwortung besteht oder in eine Fristverlängerung einwilligt, was wiederum von der Bundestagspräsidentin an die Bundesregierung übermittelt werden muß. Auch diese Formalitäten belasten die Verwaltung sowohl auf der Parlaments- wie auf der Regierungsseite.

Nicht in erster Linie aus diesem Grund, sondern im Hinblick auf den inzwischen erreichten extremen Grad von Spezialisierung und fachlicher Auseinanderentwicklung zeigen sich erste Anzeichen einer zurückhaltenden Diskussion darüber, ob nicht auch aus der Sicht des Bundestages an eine gewisse Selbstbeschränkung gedacht werden könnte, um zum einen die Arbeitsfähigkeit der Ressorts besser zu berücksichtigen und zum anderen die fachpolitische Zersplitterung in den Fraktionen etwas zu reduzieren. Oft läßt sich feststellen, daß Kleine Anfragen einer bestimmten Fraktion nicht von dieser im Sinne einer Beteiligung ihrer Führung oder aufgrund einer fraktionsinternen Willensbildung veranlaßt werden, sondern von einem einzelnen Fraktionsmitglied formuliert und von der Fraktion nur durchgeleitet werden. Dahinter steht offenbar nicht selten auch eine intensive Beratung bis hin zur Veranlas-

sung seitens von Mitarbeitern eines einzelnen Abgeordneten, die durch ihre Kontakte zu lokalen oder fachlichen Einzelinteressen das betreffende Thema für besonders wichtig oder politisch ertragreich halten und die Kleine Anfrage nicht im Auftrag ihres Abgeordneten politisch-inhaltlich und redaktionell entwerfen, sondern umgekehrt ihren Abgeordneten davon überzeugen, die gefertigte Anfrage zu akzeptieren und über die Fraktion zuzuleiten. Die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter fungieren so als Transmissionsriemen für in der Gesellschaft organisierte oder aktive Interessen, Forderungen oder Betroffenheiten.

Dieser Aspekt der Wiederspiegelung und Wiedergabe gesellschaftlich artikulierter Interessen – zu deren Repräsentation und Verarbeitung die Abgeordneten ja durchaus verpflichtet sind, wenn auch nach eigener Entscheidung und Schwerpunktsetzung – steht in einem Zusammenhang mit der Frage, welche fachliche Tiefengliederung die Ministerialorganisation benötigt. Vielfach wird angenommen, ein Ressort lasse sich aufteilen in ein gewissermaßen politisch wichtiges Hauptquartier, das mit einer geringeren Zahl von hochqualifizierten Mitarbeitern auskomme, und einer fachlichen Umgebung, in der zahlreiche Spezialfragen organisiert sind, die „eigentlich" nicht Teil der Ministerialbürokratie sein müßten. Bei Gelegenheit der Verlagerung nach Berlin, so die Folgerung, könnte ein Schnitt gemacht und dieser größere fachliche Teil in nachgeordnete Behörden verlagert, privatisiert, in Bonn zurückgelassen oder sonst wie „abgeschichtet" werden. Demgegenüber scheint mir die skizzierte Kommunikation zwischen Parlament und Regierung im Bereich des Frage- und Informationswesens, der Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung und der politischen Abstimmungen zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit stärker dafür zu sprechen, daß eine solche Abschichtung nur schwer, unter Inkaufnahme erheblicher Beliebigkeiten sowie nicht mit dem unterstellten personellen und organisatorischen Ertrag möglich sein dürfte.

Das hängt eng mit der oben angedeuteten Verknüpfung mit gesellschaftlichen Interessen zusammen. Es steht tatsächlich gar nicht im Belieben des Parlaments, und auch nicht in dem der Regierung, sich die Themen auszusuchen oder deren Fülle zu reduzieren, mit denen sie sich beschäftigen wollen. Es sind nicht unbedingt die „großen Themen", die Schicksals- oder Zukunftsfragen der Nation, welche politisch wichtig werden können. Oft genug sind es sehr spezifische Einzelfragen und Beschwernisse, scheinbare Einzelfall-Ungerechtigkeiten, die von Interessengruppen scharf artikuliert, von Medien aufgegriffen und den Politikern, Ministerien oder Behörden als empörende Unsensibilität vorgehalten werden. Niemand weiß, was der „Skandal" von morgen, die unglaubliche Nachlässigkeit von übermorgen sein wird. Dabei nützt es Politikern und Ministerien wenig, etwa auf mangelnde Zuständigkeit

zu verweisen; von ihnen wird verlangt, über den Vorgang informiert zu sein, einzugreifen, Abhilfe zu schaffen und ganz besonders die „Öffentlichkeit" zu informieren. Die Liste der 1500 beim Bundestag registrierten Verbänden und Interessenorganisationen gibt einen Hinweis, wie detailliert und wie intensiv praktisch alle gesellschaftlichen Interessen und möglichen Betroffenheiten organisiert sind und wie vielfältig die Zahl der Akteure ist, von denen Presse und Medien alarmiert werden können. Die Verbändeliste widerlegt die Behauptung von der Existenz wichtiger nichtorganisierter Interessen. Die hoch differenzierte arbeitsteilige Struktur der Ministerialbürokratie ist zum Teil auch eine Antwort auf dieses gesellschaftliche Bezugsfeld. Sie ist nicht mutwillig geschaffen worden, sondern als Raster der Reaktionsfähigkeit auf differenzierte Erwartungen und Interessen.

Weil für die politische Spitze prinzipiell unabsehbar ist, auf welchem detaillierten Feld plötzlich Informationen und Reaktionen von Öffentlichkeit und Parlament abverlangt werden, bleibt es schwierig, abstrakt entscheiden zu wollen, welche Sachgebiete als politisch-parlamentarisch wenig relevant und organisatorisch abschichtbar definiert werden könnten. Einem Minister muß daran gelegen sein, daß sein Haus ihn im politischen „Notfall" sehr schnell und sehr genau informiert sowie seine Weisungen in das betreffende Feld hinein sehr schnell und nachhaltig umsetzen kann. Man weiß ja, wie solche Prozesse ablaufen: Wenn es irgendwo massiven Ärger gibt, wird dem Minister routinemäßig vorgehalten, er habe sein Haus nicht „im Griff" oder interessiere sich nicht für seine Aufgaben, falls er nicht sofort bis in alle Einzelheiten des betreffenden Falls Auskunft geben kann; er kann dadurch in massive Schwierigkeiten kommen, unabhängig von der Bedeutung des Anlasses. Die Fragestunde im Bundestag ist hiervon noch der gewissermaßen harmlosere Fall. Hier ist es zwar auch von Vorteil, wenn man Mitarbeiter im Hintergrund hat, die schnell eine ergänzende Information geben, Zahlen oder Fakten noch herbeischaffen können. Aber im Regelfall kann man sich hier auch aus der Affäre ziehen und Akzeptanz finden, wenn man um Verständnis dafür bittet, daß man die erfragte Einzelheit jetzt nicht präsent hat und sie alsbald schriftlich zuleiten wird. Gegenüber der Öffentlichkeit funktioniert das weniger; da wird so getan, als sei es die Hauptaufgabe des Ministers, jedes Detail seiner Zuständigkeit laufend zu verfolgen und sozusagen auf Knopfdruck darüber erschöpfend Auskunft geben zu können. Mindestens wird erwartet, daß er den entsprechenden Informationsstrang über Nacht extrem aktivieren und der Öffentlichkeit die geforderten Auskünfte zur Verfügung stellen kann. Ob dies aber gegenüber nachgeordneten Behörden oder sonstwie ausgelagerten Satelliten- und Zuarbeitseinrichtungen in dieser Weise funktionieren würde, kann doch als fraglich gelten.

Vor diesem Hintergrund habe ich Zweifel, ob die politische Spitze gut beraten wäre, sich beträchtliche Felder dieser Detailzuständigkeiten und des entsprechenden Detailwissens wegorganisieren zu lassen. Das scheint aus der Sicht der hier skizzierten Kommunikationsbeziehungen zwischen Regierung und Parlament unter politischem Blickwinkel eher kontraproduktiv. Das beantwortet freilich noch nicht die Frage, ob alle benötigten Inhaber von detaillierter Fachkunde auch wirklich körperlich am Sitzort des Parlaments präsent sein müssen. Sicherlich nicht wünschenswert wäre ein dauernder umfangreicher Reisebetrieb zwischen Bonn und Berlin, um die notwendigen Mitarbeiter und Materialien für die parlamentarische Arbeit jeweils ad hoc zur Verfügung zu stellen. Wir kennen vom Europäischen Parlament die Probleme einer solchen institutionalisierten Reisemaschinerie: Da wird mit Materialcontainern und Mitarbeitern nach Straßburg zu den Plenarsitzungen gefahren, nach Brüssel zu den Ausschußsitzungen, nach Luxemburg zur Parlamentsverwaltung. Das ist kein Modell für das zukünftige Verhältnis von Bonn und Berlin bezüglich der Ministerien, die nur mit einer Kopfstelle in Berlin und mit dem größeren Teil ihrer Mitarbeiter in Bonn sein werden. Das wäre der Öffentlichkeit längerfristig noch schwieriger zu erklären als das Eintreten des teils gefürchteten, teils erhofften „Rutschbahneffekts", daß nämlich eines Tages doch alle politisch benötigten Teile der Ministerialorganisation in Berlin sein werden.

Nach alledem scheinen mir die Chancen für bedeutende Reorganisationen im Zuge der Verlagerung nicht recht einleuchtend. Ich spüre auch keine überwältigend starke Erwartung in dieser Richtung, eine Art Neugründungs- oder Pionierstimmung im Hinblick auf Struktur und Organisation unseres parlamentarischen Regierungssystems einschließlich der involvierten Interessenorganisationen und Medien. Im Augenblick spricht - vielleicht noch? - nichts dafür, daß die „Berliner Republik", wie einige die zukünftige Situation mit unklaren Erwartungen positiver oder negativer Art nennen, das politische Denken und Handeln in Deutschland und die politischen Organisations- und Interessenstrukturen ganz neu und andersartig gestalten und erscheinen lassen wird. Das Parlament und mit ihm das parlamentarische Regierungssystem haben keine autonome Reformposition über der tief differenzierten und organisierten Gesellschaft, sondern müssen im Gegenteil diese repräsentieren, abbilden, in die Staatsorganisation integrieren und investieren. Deshalb wird die Berlin-Verlagerung kein Aufbruch in eine andere, reformierte Republik, und deshalb neige ich stärker zu der Einschätzung, daß wir gerade jetzt nicht einer Zeit tiefgreifender staatlicher Organisationsreformen entgegengehen.

Werner Jann

Regierungsumzug als Chance zur Verwaltungsreform

Ich habe mich, wenn ich mich einmal umschaue, richtig in die Höhle des Löwen begeben. Außer den Kollegen aus dem Forschungsinstitut und Herrn Murswiek gibt es hier nur Ministerialbeamte, zum größten Teil des Bundes, und die haben ohne Zweifel eine ganz spezifische Sicht der hier zu diskutierenden Probleme, die nicht immer mit meiner übereinstimmt. Ich kann zu meiner Entschuldigung allenfalls anführen, daß auch ich einmal Ministerialbeamter war, zwar nur, wie Herr Westkamp schon bemerkt hat, in dem kleinen Land Schleswig-Holstein, aber immerhin. Bekanntlich sind Renegaten oft die schlimmsten Kritiker, und ich will daher mit einigen kritischen Thesen versuchen, die Diskussion anzuregen.

Ich beginne gerne mit einem Zitat. Sie wissen, ein deutscher Vortrag sollte am besten immer mit einem Zitat beginnen. Das eine lautet: „Der öffentliche Dienst wird insgesamt seine Aufgaben in unserer Zeit nur erfüllen können, wenn er sich bald und durchgreifend von den heute noch bestehenden engen und veralteten Strukturen befreit". Das hat Herr Benda gesagt als Innenminister der großen Koalition, vor über 25 Jahren.

Oder ein weiteres Zitat: „Verwaltungsreform und Reform des öffentlichen Dienstes sind miteinander zu verbinden. Die Laufbahnreform muß das Leistungsprinzip stärker in den Vordergrund stellen, die Personalführung flexibler gestalten und die Personalentscheidung transparenter machen". Das ist aus der Regierungserklärung von Willi Brandt, die ist genau 25 Jahre alt

Jetzt kann man diese Zeiträume in die Zukunft wenden. Wenn wir die vergangenen 25 oder 30 Jahre als Erfahrungsbasis nehmen, dann sind wir demnächst im Jahre 2021 oder 2026, und es hat sich immer noch nicht viel verändert. Es gibt daher die Meinung, die hier auch vertreten worden ist, in den letzten 25 Jahren sei es zu keinen gravierenden Änderungen gekommen, es werde daher auch in den nächsten 25 Jahren keine tiefgreifenden Umgestaltungen geben. Diese Position kann man natürlich vertreten, aber ich bezweifle sie.

Wenn ich die bisherige Diskussion sehr pointiert zusammenfasse, dann gibt es eine erste Sichtweise, nach der die Ministerialverwaltung im Grunde ohne jeden Fehl und Tadel ist und im Prinzip keiner Veränderung bedarf. Es gibt eine andere Sicht, für die der Umzug aus politischen Gründen nicht anders sein kann, als es jetzt vorgesehen ist. Und schließlich wird angeführt, die

Kosten der Ministerialverwaltung seien im Vergleich zum gesamten öffentlichen Sektor so minimal, daß es sich überhaupt nicht lohne, daran herumzudoktern. Für alle drei Positionen habe ich eine gewisse Sympathie. Aber ich glaube nicht, daß die sich auf die Dauer halten lassen.

Ich will daher in meinem Statement drei Fragen kurz anreißen: Zum einen, warum immer noch oder schon wieder über eine Reform von Bundesregierung und -verwaltung – und vor allen Dingen der Ministerialverwaltung – diskutiert wird und werden sollte. Zweitens, wie sollte, wenn man akzeptiert, daß die Organisation verbesserungsfähig ist, diese Reform aussehen. Und drittens, warum sollte trotz aller Komplexität der Regierungsumzug Anlaß für eine solche Reform sein.

I.

Meine erste These lautet, daß trotz aller unbestreitbaren Verbesserungen die Bundesministerien in den guten Bonner Jahren unbestreitbar „Fett angesetzt haben", wenn Sie diese lockere Formulierung entschuldigen.

Ich vertrete in diesem Zusammenhang im Prinzip keine neuen Thesen. Alle Kritikpunkte sind bekannt und unter anderem vom Rechnungshof immer wieder aufgegriffen worden: Die Ministerialverwaltung ist zu stark ausdifferenziert und hierarchisch organisiert, sie ist trotz aller Bemühungen insgesamt und nicht zuletzt in den letzten Jahren zu stark gewachsen. Man kann das an den Haushaltsplänen ablesen, und man darf dabei nicht vergessen, daß auch die obersten Bundesbehörden mit der Vereinigung noch einmal ihr Personal erheblich aufgestockt haben. Die seit kurzem festgelegten Kürzungen von 1,5% fallen bisher noch kaum ins Gewicht.

Ich will von den Kritikpunkten nur einige wenige zur Illustration aufgreifen, denn sie sind im Prinzip bekannt.

Referate sind zu klein: Nach dem letzten Bericht des Bundesrechnungshofes sind über 40% der Referate immer noch Kleinstreferate, das bedeutet vier oder weniger Mitarbeiter einschließlich Referent. Der Rechnungshof bemerkt sehr elegant, die Beibehaltung kleiner Referate „lediglich als Leistungsanreiz für Mitarbeiter des höheren Dienstes" sei wegen der damit verbundenen organisatorischen Nachteile nicht zu rechtfertigen. Es ist klar, was damit gemeint ist. Man braucht Kleinstreferate, weil man sonst die Mitarbeiter nicht belohnen kann. Die Referate nehmen aus diesem Grund zu kleinteilige Aufgaben wahr, es gibt Koordinationsschwierigkeiten, sinnvolle Sachbe-

handlung wird behindert, Leitungsspannen weisen erhebliche Unterschiede auf und sind in vielen Bereichen zu klein

Es gibt **zu viele Hierarchieebenen**: Die Ebene der Unterabteilungen ist bei entsprechender Aufgabenbündelung und natürlich bei einer Reduzierung der Zahl der Kleinstreferate überflüssig. Der Rechnungshof schreibt dazu vornehm, er regt an zu klären, „ob und gegebenenfalls inwieweit Unterabteilungen sachlich nötig sind". Das sind alles alte Diskussionen und ich brauche sie hier nicht groß an Beispielen zu erläutern, die Sie alle kennen.

Nun kann man ganz gewiß behaupten, wir benötigen sämtliche Stellen und Organisationseinheiten, um die vielfältigen Aufgaben einer modernen Ministerialbürokratie in einem parlamentarischen System erfüllen zu können. Aber wenn wir, um nur ein Beispiel herauszugreifen, im Wirtschaftsministerium insgesamt 170 Referate haben, darunter allein drei Unterabteilungen und eine Arbeitsgruppe mit 23 Referaten für Außenwirtschafspolitik und Entwicklungshilfe, und dann ja noch das BMZ, dann kann man vielleicht doch daran zweifeln, daß jede einzelne Organisationseinheit wirklich unverzichtbar ist.

Ich habe da meine Zweifel, daher die harte These: Diese Art der Ministerialorganisation unterstützt die Minister nicht, sondern belastet sie. Wenn wir insgesamt sämtliche Ressorts nehmen, dann haben wir zur Zeit ungefähr 1 900 Einheiten mit allen Referaten, Unterabteilungen, Abteilungen, Stabsstellen usw. Ein solcher Apparat ist kaum steuerbar, sondern er entwickelt erhebliche Eigeninteressen. Die fachlich horizontale wie hierarchische vertikale Aufsplitterung und Differenzierung der Ministerien ist zu detailliert. Übertriebene Arbeitsteilung und kleinteilige Organisation führen dazu, daß in den Ministerien nicht genuin politische Aufgaben wahrgenommen werden.

In welchem Umfang das zutrifft, ist offenkundig ein Streitpunkt und ist extrem schwer zu ermitteln. Ich weiß, daß es beim Bund inzwischen in einzelnen Ministerien dazu Untersuchungen gegeben hat und gibt. Ich habe an einigen solchen Untersuchungen in einigen Bundesländern teilnehmen können, und muß gestehen, daß es schon ein Erlebnis ist mitzubekommen, wie sich die Ministerialverwaltung dagegen wehrt, daß man sie selbst einem kritischen Blick unterzieht. Jede bestehende Aufgabe wird dort mit Händen und Füßen verteidigt, nicht immer – vorsichtig ausgedrückt – mit überzeugenden Argumenten. Dies ist daher nicht zuletzt eine Frage, und dazu werde ich noch kommen, die politisch zu entscheiden ist.

Was dies insgesamt für die Ministerialverwaltung bedeutet, wissen wir und ist auch mehrfach festgelegt worden: In Ministerien soll keine Einzelfallbearbeitung erfolgen, Ministerien sollen sich das benötigte Spezialwissen beschaffen, aber sie müssen es nicht in jedem Fall selbst produzieren oder auf

Verdacht vorhalten. Operative Aufgaben sollen auf problemnähere untere Verwaltungsebenen verlagert, ministerielle Aufsicht darf nicht durch vorweggenommene Beteiligung ersetzt werden. Das Ministerium soll nicht im voraus mit den beaufsichtigenden Behörden klären, was die Aufsicht nachher wohl genehmigen wird.

Dazu gibt es wunderbare Zitate. Eins stammt vom Beauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, es ist ein bißchen älter, gilt aber immer noch: „Ein allgemeines Interesse des Ministeriums an einem Aufgabenbereich reicht nicht aus, um Vorgänge ministeriellen Rang zu geben. Das gilt auch dann, wenn sich das besondere Interesse des Ministeriums darin erschöpft, Haushaltsmittel unter politischen Aspekten zuzuteilen oder gelegentlich einen Einzelfall aufzugreifen. Daraus ergibt sich im Allgemeinen nicht die Notwendigkeit, Einzelvorgänge im Ministerium zu bearbeiten" usw. Es gibt eine Reihe von solchen Festlegungen, die weitgehend ignoriert werden.

Hinzu kommt die von Herrn König erwähnte Modernisierungsdiskussion, die nach einer gewissen Verzögerung inzwischen auch den Bund erreicht hat. U.a. hat es dort verschiedene Initiativen der Oppositionsfraktionen gegeben, die Grünen unter Frau Vollmer und die SPD haben verschiedene Anträge eingebracht, und die Bundesregierung hat geantwortet. Interessant ist, daß es zumindest auf dieser Verlautbarungsebene auch hinsichtlich der Bundesregierung Einigkeit darüber gibt, was passieren müßte.

Auch die Bundesregierung verkündet, für die Bundesverwaltung und insbesondere für Ministerien und Bundesoberbehörden gelte: Aufgaben müßten wirtschaftlicher und damit mit weniger Personalaufwand wahrgenommen werden, wir bräuchten eine spürbare Verringerung der Anzahl der Bundesbehörden, der Rationalisierungsdruck, der durch knappe Finanzmittel und pauschale Stelleneinsparungen entstehe, müsse zu durchgreifenden Verbesserungen der inneren Organisation der Behörden genutzt werden, notwendig seien Flexibilisierung von Hierarchieebenen, standardisierte Kosten- und Leistungsrechnungen, flexibleres Haushaltsrecht - also alles das, was uns Herr König gestern gezeigt hat und was seit längerem national und international diskutiert wird.

Ich bin vollkommen einig mit Herrn König, daß vieles von dem, was jetzt diskutiert wird, nicht unbedingt neu ist. Es ist sicherlich überspitzt und wird in bestimmten Bereichen, dort wo es um reine Wettbewerbsorganisation geht, weitergehende Konsequenzen haben. Aber im Prinzip sind das alte Thesen, die jetzt in einer zugespitzteren und wohl auch modischeren Form wieder diskutiert werden.

In diesem Zusammenhang muß dann auch noch einmal der Sachverständigenrat „Schlanker Staat" zitiert werden, der in seinem Zwischenbericht geschrieben hat, die Ministerien des Bundes sollten durch Auslagerung operativer Aufgaben in den Bereich der Bundesoberbehörden straffer organisiert und im Ergebnis verkleinert werden, und der bevorstehende Umzug der Bundesregierung nach Berlin biete zu dieser Reorganisation der Bundesministerialverwaltung eine einmalige Chance: „Die Schätzungen gehen dahin, daß heute allenfalls 40% - eher weniger - der ministeriellen Arbeiten in konzeptionell gestalteten Aufgaben bestehen. Die Ministerien beschäftigen sich also heute überwiegend mit nichtgenuin-politschen Aufgaben". Das ist also die Auffassung des Sachverständigenrates „Schlanker Staat".

Jetzt kann man ganz gewiß diese beiden Agendas vollkommen trennen. Auf der einen Seite gibt es sozusagen die Lyrik der Bundesregierung über den „schlanken Staat", auf der anderen Ebene machen wir Regierungsumzug, und dieses Unternehmen ist so komplex, daß es nicht anders bewältigt werden kann, als daß wir uns von dieser ganzen Modernisierungsdiskussion abkoppeln.

Nach meiner festen Überzeugung wird sich diese argumentative Trennung politisch nicht halten lassen. Mir ist schon klar, daß es bezüglich des Umzuges politische Mechanismen und politische Festlegungen gegeben hat und gibt, die auf der administrativen Arbeitsebene nicht korrigiert werden können. Dort kann man allenfalls bestimmte Anpassungen vornehmen. Meine Kritik richtet sich daher auch an die politische Ebene, und ich sage vorher, daß man auf dieser Ebene die strikte Trennung zwischen „schlankem Staat" und Regierungsumzug nicht durchhalten wird, weil sie zutiefst unglaubwürdig ist.

Es ist gerade aus politischen Gründen notwendig, die Modernisierungsbemühungen auch auf die Ministerialverwaltung auszudehnen, denn, das habe ich schon öffentlich kritisiert, zum Teil wird im nachgeordneten Bereich durchaus mutig aufgeräumt und sogar über Gebühr gewütet, weiter oben aber passiert nichts. Man kann jedoch nicht oben einfach alles beim Alten lassen, denn dann wird sich auch weiter unten wenig ändern, und man verliert überdies seine Glaubwürdigkeit.

II.

Ich will als zweites kurz erläutern, wie aus meiner Sicht eine Übertragung der Modernisierungsdiskussion auf die Ministerialverwaltung aussehen müßte. Sie werden wiederum sehen, daß es sich um weitgehend bekannte Thesen handelt. Wenn Sie wollen, können Sie die meisten Aussagen ohne größere Pro-

bleme auf die alten Themen der Projektgruppe oder der Bulling-Kommission zurückführen. Man kann wiederum argumentieren, das habe die Projektgruppe schon gewollt und das habe neben vielen anderen die Bulling-Kommission versucht, und beide seien gescheitert. Also werde sich auch in Zukunft wenig ändern. An dieser These habe ich erhebliche Zweifel, denn ich bin der Überzeugung, daß grundlegende Probleme wieder und immer wieder auf die Tagesordnung geholt werden müssen. Sie werden nie „gelöst", sondern erfordern das berühmte stetige Bohren dicker Bretter. Verwaltungsreform ähnelt damit mehr dem Jäten von Unkraut als dem Entwurf und der Umsetzung optimaler Konstruktionen.

Erstens: **Kleinere Ministerien**. Wenn man mit Kollegen aus Bonn redet, wird in der Regel argumentiert, zwar gäbe es zugegebenermaßen überall Aufgaben, die nicht unbedingt notwendig seien und abgegeben werden könnten, aber das würde keinen großen Unterschied machen. Der Umfang einer überfälligen Aufgabenkritik in Bundesministerien ist zweifellos eine schwierige Frage und kann nur für jedes Ressort einzeln beantwortet werden. Es gibt beim Bund ganz unterschiedliche Ressorts, das brauche ich hier nicht zu betonen. Aber wenn man von der grundlegenden These ausgeht, daß die klassischen Merkmale und Vorteile der bürokratischen Organisation – also Arbeitsteilung und fachliche Spezialisierung, klare Informations- und Befehlsstränge, zentrale Steuerung, Programmierung durch eindeutige Regelwerke und festgefügte Arbeitsroutinen – zumindest die Grenzen ihrer Wirksamkeit erreicht haben und zum Teil schon in Nachteile umgeschlagen sind, muß diese Frage prinzipieller gestellt werden. Es gibt keinen Zweifel, daß sich fast alle Teileinheiten eines Ministeriums in ihrer Notwendigkeit rational begründen lassen. Kein Mensch behauptet, daß man nur einen kurzen Blick draufwerfen könnte und dann sofort wüßte, was nicht ins Ministerium gehört. Aber es gibt gleichzeitig auch keinen Zweifel, daß ein übergroßer Apparat, wie er sich in manchen Ressorts entwickelt hat, neben vielen anderen Nachteilen, die wir kennen – also zum Beispiel Absinken der Leistungsmotivation, geringere Identifikation mit der Organisation, schwierige Rekrutierung, Kommunikationsschwierigkeiten – nicht nur Arbeit bewältigt, sondern sich auch eigene Arbeit schafft.

Hier gibt es eine gefährliche These, aber ich will sie durchaus aussprechen: Organisatorische Verschlankung kann nicht nur als Folge von Aufgabenkritik interpretiert werden, sondern auch als deren Voraussetzung. Da ist zum einen das klassische „technokratische" Verständnis: Erst gucken wir uns die Aufgaben an, dann entledigen wir uns einiger „überflüssiger" Aufgaben, und dann verschlanken wir den Apparat. Umgekehrt ist aber eine organisatorische Verschlankung auch eine Voraussetzung von Aufgabenkritik. Eine Or-

ganisation macht sich in der Regel erst dann Gedanken über die Reduzierung ihres Aufgabenbestandes und ihrer Aufgabenwahrnehmung, wenn Ressourcen knapp werden, auch die personellen Ressourcen. Das entspricht gewiß nicht den Regeln der Technik und der herrschenden Lehre der Organisationswissenschaft. Tatsächlich geht es heute in aller Regel aber nicht mehr darum, ob eine Aufgabe überhaupt wahrgenommen wird, sondern in welcher Intensität sie wahrgenommen werden kann. Die Vorstellung, man würde, wenn man nur ausdauernd genug suchen würde, eine hinreichende Anzahl von überflüssigen Aufgaben finden, ist illusorisch.

Herr Zeh hat wunderbar geschildert, daß die Bundesregierung z.B. zunehmend umfangreichere Anfragen aus dem parlamentarischen Raum bewältigen muß und daher ihren gesamten vorhandenen Apparat benötigt. Man könnte allerdings ebenso in Erwägung ziehen, daß die Apparate verkleinert werden und die Bundesregierung irgendwann mitteilt, sie könne bestimmte Fragen nicht unmittelbar beantworten. Die Frage könnte eventuell an eine Oberbehörde weitergeben werden oder müsse extern erhoben werden, und dies würde zusätzliche Kosten verursachen. Die harte These besagt daher, Verschlankung als Voraussetzung von Aufgabenkritik, nicht als Folge. Aufgaben können nicht ausschließlich extern definiert werden, Aufgabenkritik muß auch intern mit starken Anreizen versehen werden.

Zweitens: **Auslagerung von Aufgaben auf Bundesoberbehörden**. Wenn Ministerien tatsächlich spürbar verkleinert werden sollen, ist eine notwendige Folge die Auslagerung von Aufgaben auf Bundesoberbehörden oder sogar weiter nach unten. Mir ist gelegentlich unterstellt worden, weil ich mich früher u.a. ausführlich mit England und Schweden beschäftigt habe, hätte ich das dort praktizierte Agency-Konzept einfach abgeschaut und ohne Rücksicht auf unterschiedliche Verwaltungstraditionen und -kulturen auf Deutschland übertragen. Tatsächlich bin ich der Meinung, daß wir dieses Agency-Konzept in Deutschland bereits seit langem haben. Wir haben im Prinzip Bundesministerien mit nur ganz wenigen vollziehenden Aufgaben. Die meisten Aufgaben sind entweder auf die Länder übertragen, oder, wenn sie im Bundesbereich verblieben sind, sind sie zumindest dem Anspruch nach weitgehend auf Bundesoberbehörden delegiert.

Zugespitzt besagt meine These, man sollte dieses Konzept voll durchsetzen und anwenden. Wir haben viele Bundesoberbehörden und weitere nachgeordnete Behörden des Bundes – z.B. Bundeskartellamt, Bundesumweltamt –, die in dieser gewissen Distanz zu ihrem Ministerium wunderbar funktionieren. Wir bekommen laufend weitere neue Behörden dieser Art, z.B. im Bereich der Telekommunikation. Wir bewegen uns auch in Deutschland durchaus in eine Richtung, wo wir nach amerikanischem Verständnis Independent-Regula-

tory-Agencies schaffen, die nicht unmittelbar Teil der Ministerien sind, aber durchaus regulierende Aufgaben wahrnehmen.

Ich bin der Meinung, daß dies aus verschiedensten Gründen sehr sinnvoll sein kann. Dahinter steht durchaus auch eine theoretische Überlegung und Überzeugung, nämlich was vorhin schon für die interne Organisation der Ministerien ausgeführt wurde, daß die klassische hierarchische Steuerung, über Anweisung, über Rechtsaufsicht und Fachaufsicht, in schwierigen materiellen Politikbereichen an ihre Grenzen stößt.

Alle Erfahrung zeigt, daß es auch und gerade innerhalb des staatlichen Bereichs eine Abkehr von klassischen Steuerungsinstrumenten gibt, die in vielen Fällen nicht mehr vernünftig wirken, die sozusagen nur noch Kulisse sind, innerhalb derer ganz anders entschieden wird. Wenn diese Beobachtung richtig ist, dann muß man auch die Konsequenzen ziehen und z.B. staatliche Oberbehörden tatsächlich über Zielvereinbarungen steuern.

Im privaten Sektor ist seit langem bekannt, daß eine effektive Zielsteuerung und Kontrolle eben nicht nur und oft auch nicht einmal optimal durch hierarchische Unterordnung innerhalb einer Organisation wahrgenommen werden kann. Effektive Kontrolle beruht in vielen Fällen gerade darauf, daß der Kontrolleur für die beanstandeten Entscheidungen nicht verantwortlich ist und dafür auch nicht vereinnahmt werden kann. Ministerverantwortlichkeit bedeutet keineswegs, daß alles im Ministerium entschieden wird und daß der Minister für jede Einzelheit verantwortlich ist. Vielmehr ist es manchmal außerordentlich hilfreich, wenn der Minister von außen in eine Organisation eingreifen kann und nicht für jedes Detail die Verantwortung übernehmen muß.

Ich gehe kurz gesagt davon aus, daß, wenn selbständigere Bundesoberbehörden durch politische Beamte geführt werden, gerade in komplexen, vielschichtigen Sektoren eine bessere Kontrolle möglich ist als bisher durch die traditionellen Kontrollinstrumente der Fach- und Rechtsaufsicht. Mir ist klar, daß es schwierig ist, mit Bundesoberbehörden einen präzisen Leistungsauftrag und präzise Leistungsziele zu formulieren und abzustimmen, aber es ist durchaus machbar und gerade auch für demokratische Kontrolle und Transparenz notwendig.

Dies bedeutet, daß Vollzugsaufgaben und Einzelfallentscheidung, auch wenn sie politisch kontrovers sind und unter starkem Interessendruck stehen, nicht notwendigerweise im Ministerium verbleiben, sondern in den nachgeordneten Bereich ausgelagert werden sollen. Saubere Trennung von Politik und Verwaltung ist dabei nicht das Problem. Auch in Bundesoberbehörden wird Politik gemacht, das Bundeskartellamt ist ein gutes Beispiel, aber es gibt

auch andere. Die Frage ist vielmehr, wo konzeptionell, programmatisch gearbeitet wird, und wo ausführende Entscheidungen getroffen werden. Dort liegt die relevante Unterscheidung zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich, nicht zwischen Politik und Verwaltung. Dies würde allerdings auch bedeuten, Oberbehörden zeitlich begrenzt durch politisch verantwortliche Leiter zu führen, so daß Führungskräfte gegebenenfalls abgelöst werden können.

Drittens: **Reorganisation der Ministerien**. Grundlage ist hier die schon erwähnte langanhaltende Kritik an der bestehenden Aufbauorganisation der Ministerien. Das muß nicht alles wiederholt werden, es geht um Kleinstreferate, Kontroll- oder Leitungsspanne, Wahrnehmung von Führungsaufgaben durch Referenten, Anzahl und Funktion von Hierarchieebenen usw.

Unterabteilungen sind meiner Ansicht nach, und nicht nur nach dieser , nur dann notwendig, wenn eine so große Anzahl von Referaten vorhanden ist, daß der Abteilungsleiter sie nicht mehr führen kann. Aber wir wissen alle, warum es diese große Anzahl von Referaten gibt. Es gibt sie, weil sie die einzige Möglichkeit bieten, Belohnungen dingfest zu machen. Die Aufbauorganisation der Ministerien baut sich so von unten auf. Wir wissen, warum es Unterabteilungen gibt, auch Unterabteilungsleiterstellen sind Belohnungsstellen, und so mendelt sich das nach oben durch.

Ein sicherlich extrem problematischer und kontroverser Schritt wie die Abschaffung von Unterabteilungen ist gleichzeitig nur in Verbindung mit kleineren Ministerien, aber eben auch nur in Verbindung mit dem Umzug durchführbar. Auf diese Weise hängen die verschiedenen Reformvorschläge zusammen.

Hinzu kommen klassische Themen wie Projektorganisation. Auch dies ein ganz altes Thema. Es ist bekannt, daß in Ministerien ein nicht geringer Teil der Aufgaben als Projekt organisiert werden könnte, weil sie zeitlich begrenzt sind, weil absehbar ist, wann sie abgeschlossen sein müssen, und weil sie prinzipiell zumindest organisationsintern einer klaren Zieldefinition zugänglich sind. Anders ausgedrückt: In Ministerien gibt es immer Bereiche, die chronisch überlastet sind, und andere, die chronisch unterlastet sind. Das ist in der bisherigen Ministerialorganisation extrem schwer aufzufangen. Dabei gilt: Eine Organisation, die tendenziell kontinuierlich Teile ihres Apparats überfordert und andere unterfordert, ist reformbedürftig.

Vierter Punkt: **Einführung neuer Steuerungsinstrumente**. Herr König hat die ganze Latte der Möglichkeiten aufgeführt. Man muß durchaus nicht der Meinung sein, alles müsse bis ins letzte Management-Konzept sofort und unbedingt auf die Ministerien übertragen werden, um zu erkennen, daß man auch in Ministerien über Kennzahlen und Berichtspflichten nachdenken sollte.

Daß man sich auch dort Gedanken machen sollte, wie der eigene Bereich durch bessere Kostenrechnung transparenter werden kann, oder daß eben auch im ministeriellen Bereich – anspruchsvoll formuliert – bestimmte Formen des „Contract-Management" sinnvoll sein können. Auch das sind zum Teil alte Diskussionen. Früher sprach man von MBO, heute werden ähnliche Konzepte wieder neu gewendet, vielleicht auch mit einem noch härteren Jargon aufgepeppt, aber daher gelten sie trotzdem weiter.

All dies sind Fragen, denen man sich wird nicht vollkommen entziehen können. Daß die Bundesministerien mit besonderen Schwierigkeiten der Zielbildung, der Leistungserfassung, der Meß- und Zuordnungsproblematik konfrontiert sind, ist allen klar. Aber dennoch kann die Begründung, „das mag für andere Bereiche der Verwaltung gelten, wir sind anders", auf Dauer nicht überzeugen. Auch in Ministerien ist die klassische hierarchische Steuerung an ihre Grenzen geraten, und gerade dort müssen Alternativen gefunden und implementiert werden.

Die übrigen Punkte will ich noch kürzer behandeln, denn es handelt sich, wenn Sie so wollen, um die klassische Reformagenda. Über fast jeden Punkt gibt es einen langen politischen Streit. Ich bin keineswegs der Meinung, jeder Punkt müsse unbedingt sofort voll umgesetzt werden. Aber es handelt sich um eine Reformagenda, an der die Ministerien – so sehr sie sich bemühen werden – in Zukunft nicht vorbeikommen.

Fünfter Punkt: **Spitzenpositionen auf Zeit.** Die traurige Wahrheit ist doch, daß wohl jeder von uns allein vom Blick in das Organigramm in den meisten Bundes- und Landesministerien sagen kann, welche Abteilung oder Unterabteilung und welches Referat nur besteht, weil jemand mit einer ihm „angemessenen Stelle" versorgt werden muß. Das ist ein unhaltbarer Zustand. Es muß einen akzeptierten Weg geben, mit dem man sich von bestimmten Führungskräften wieder trennen kann. Technisch gibt es verschiedene Lösungen der Ernennung auf Zeit. Wenn es Regierungswechsel gegeben hat, wissen Sie genau, wie hin- und hergeschoben wird. Da wäre es entlastend für alle Seiten, wenn bestimmte Personen ganz offiziell abgelöst werden könnten.

Sechstens: **Neuartiges Personalmanagement**. Es gibt, glaube ich, einen breiten Konsens, daß Personalpolitik im öffentlichen Dienst, also Personalmanagement, Personalführung, Aus- und Fortbildung, Mobilität usw., im Argen liegt. Herr Klages nennt es ein Motivationswunder, was im öffentlichen Dienst passiert. Herr König hat immer wieder darauf hingewiesen, daß eines der größten Probleme die nicht vorhandene Mobilität ist, nicht nur zwischen öffentlichem und privatem Sektor, sondern schon zwischen und sogar innerhalb von Ressorts.

Siebtens: **Weniger Beamte**. Dies ist vielleicht das schwierigste Thema, aber keinesfalls das wichtigste. Man kann es vorläufig durchaus ausklammern, weil diese hochgradig ideologische Diskussion wieder einmal die anderen überlagert und dazu führt, daß überhaupt nichts mehr geschieht. Ich will aus meiner persönlichen Meinung keinen Hehl machen, daß die überkommenen Begründungen für Beamte in Ministerien - hoheitliche Aufgaben, auf längere Sicht billiger - mich nicht überzeugen. In jedem Ministerium findet man sowohl Angestellte wie Beamte, die exakt die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Für eine moderne Personalplanung und ein angemessenes Personalmanagement ist der BAT mindestens ebenso reformfeindlich wie das Dienstrecht. Das Nebeneinander von Dienst- und Tarifrecht führt eher dazu, daß die negativen Aspekte beider Systeme kumulieren.

Achtens: **Weniger Bundesministerien**. Auch dies ist, selbstverständlich, eine politische Forderung. Offenkundig spielen beim Zuschnitt von Ministerien alle möglichen Aspekte eine Rolle, nicht zuletzt Koalitions- und Proporzgesichtspunkte. Aber wenn man kleinere Ministerien schafft und Aufgaben abschichtet, dann muß man auch die Zahl der Bundesministerien reduzieren. Die These gilt auch umgekehrt: Je breiter die Führungsebene oben, desto größer die Zellteilung unten.

Meine abschließende These für diesen Teil besagt, daß alle diese Initiativen auch ohne Regierungsumzug notwendig wären und diskutiert werden müßten. Ich behaupte weiter, daß die beruhigende Beobachtung, „das haben die letzten 25 Jahre nicht geschafft, das wird sich auch in den nächsten 25 Jahren nicht ändern", daß dieses Dogma nicht haltbar ist. Der öffentliche Sektor ist inzwischen unter einen ganz anderen Druck geraten. Herr König hat das den Ökonomisierungsdruck genannt. Dieser Ökonomisierungsdruck wird bis auf die Ministerialverwaltung durchschlagen. Die Frage ist, ob man sich diesem Druck frühzeitig stellt, oder ob man ihn so lange wie möglich ignoriert, um dann irgendwann in der gewohnten Weise des hektischen Krisenmanagements und des Chaossparens darauf zu reagieren. Damit komme ich zum Regierungsumzug.

III.

Warum sollte der Umzug Anlaß für Reformen sein? Natürlich ist das Argument, „bloß nicht jetzt, das können wir nicht auch noch bewältigen", zunächst einleuchtend, und auch der Hinweis auf die Vereinigung ist verständlich. Auch ich bin der Meinung, die Vereinigung konnte nicht mit Modernisierungsforderungen überlagert werden. Die Zeit 1990 bis 1993 war extrem un-

günstig für tiefgreifende Veränderungen der Strukturen des öffentlichen Sektors – dies erklärt vielleicht sogar einen Teil unseres Nachholbedarfs im europäischen Kontext. Aber wie komplex der Regierungsumzug auch immer sein mag, er ist mit der Vereinigung nun doch nicht zu vergleichen. Im Rahmen der Vereinigung ist ein ganz anderes Komplexitätsniveau bewältigt worden.

Man kann dies auch an einer anderen einfachen These verdeutlichen: Die Organisationswissenschaft hat untersucht, wann Organisation am ehesten in der Lage und Willens sind, sich zu ändern. Ganz banal gibt es eine „Streß-These": Organisationen ändern sich nur unter Streß, wenn es ihnen schlecht geht, wenn die Ressourcen knapp und die Anforderungen hoch sind. Umgekehrt vermutet die „Slag-These", Organisationen ändern sich, wenn es ihnen gut geht, wenn sie z.B. zusätzliche Ressourcen haben, sich um ihren eigenen Zustand zu kümmern. Die Frage ist empirisch untersucht worden, vorrangig im Privatsektor, und das Ergebnis wird sie nicht überraschen. Organisationen ändern sich in aller Regel nur unter Streß. Daher trotz der unzweifelhaft zu verarbeitenden Komplexität des Regierungsumzugs meine Frage: Wann denn, wenn nicht jetzt?

Ich will diese Fragen an drei Punkten aufgreifen: Da ist einmal die Kritik am Kombinationsmodell, zweitens der Umzug als Chance, neudeutsch als „window of opportunity", und drittens möchte ich auch noch etwas zur Verhinderung der Rutschbahn sagen.

Wenn ich das Kombinationsmodell kritisiere, kritisiere ich die politische Entscheidung, nicht die Umsetzung. Hier wird nicht ein überzeugendes Programm problematisch implementiert, sondern ein unmögliches Programm kann auch durch die gewissenhafteste Umsetzung nicht verbessert werden. Es geht nicht primär um die Umsetzung des Umsetzungsbeschlußes, aber dennoch ist natürlich die Art und Weise, wie dieser Beschluß festgezurrt worden ist, überaus kritikabel.

Das Kombinationsmodell ist aus meiner Sicht auf Dauer teuer, ineffektiv und zeitraubend. Ich bin auch nach der Diskussion hier in Speyer weiter der Überzeugung, daß es keinen Praktiker und keinen Wissenschaftler gibt, der die bisher vorgesehene Aufgabenverteilung zwischen Berlin und Bonn aufgrund irgendwelcher eigenen Meriten verteidigt. Allenfalls läßt man sich zu der Einschätzung hinreißen, daß Kombinationsmodell sei nicht „per se" schlechter als der Status Quo, aber daß es auch nur ansatzweise eine Verbesserung des Status Quo sein könnte, wird ernsthaft nicht vertreten.

Allenfalls können wir also den Status Quo halten, wir werden uns aber auf keinen Fall verbessern. Schon allein diese Zustandsbeschreibung ist erschrekkend. Wer wird die Mühen eines Umzuges auf sich nehmen, wenn sich keine

Verbesserungen ergeben? Ich bin allerdings weiter der Ansicht, daß dieses Modell durchaus eine Verschlechterung des Status Quo darstellt. Es wird nicht nur die zukünftigen „Bonn-Ministerien" in ihrer Arbeit behindern wird, sondern auch die „Berlin-Ministerien".

Die konkreten Zahlen des Umzuges - welches Ministerium mit wie vielen Stellen an welchem Ort präsent sein wird - liegen offiziell noch immer nicht vor, darauf hat Herr Westkamp schon hingewiesen. Es gibt nur Zahlen aus dem Jahre 1992, die zwar bisher immer wieder (u.a. durch Anfragen im Bundestag) bestätigt wurden, die aber nicht mehr ganz aktuell sind. Wenn man diese Zahlen etwas á jour führt, kommt man u.a. zu dem Ergebnis, daß von den zukünftigen Berlin-Ministerien z.B. beim BMA 90 % der Mitarbeiter zukünftig in Bonn arbeiten werden. Beim Verkehrsministerium werden dies ca. 77 % sein. Oder, was ich mir auch kaum vorstellen kann, 20 % der Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes sollen zukünftig ihren Arbeitsplatz in Bonn behalten. Es ist doch wohl legitim zu fragen, was diese Mitarbeiter zukünftig machen sollen? Und wenn Aufgaben des Bundeskanzleramtes einige hundert Kilometer entfernt erledigt werden können, müssen sie denn überhaupt im Bundeskanzleramt erledigt werden?

Es bedarf keiner besonderen Phantasie um zu erkennen, daß die Zukunft, in der alle Ministerien sowohl Dienstsitze in Berlin wie in Bonn haben werden, zu erheblichen Problemen führen wird. Schon heute sind äußerst merkwürdige Situationen zu erkennen. Es gibt das zukünftige Berlin-Ministerium BMA, wo nur ca. 10 % der Mitarbeiter in Berlin arbeiten werden, der Rest in Bonn. Aber wir haben z.B. auch das Bonn-Ministerium Verteidigung, wo der Minister jetzt schon klargestellt hat, daß er mit seinem Stab nach Berlin gehen wird.

Die Situation der zwei Dienstsitze kann organisatorisch nur über das Instrument der Spiegelreferate in der einen oder anderen Form aufgefangen werden. Man kann sich dann viele interessante Konstellationen vorstellen, z.B. im BMA in Berlin ein Spiegelreferat, das die Bonner Abteilung spiegelt, die wiederum in Berlin die Bundesversicherungsanstalt überwacht. Gleichgültig, was man sich vorstellt: Einfacher, überschaubarer und schlagkräftiger wird die Organisation auf keinen Fall.

Die zu erwartenden komplizierten Koordinations- und Informationsprobleme müssen hier nicht noch einmal im Detail aufgezeigt werden. Im demokratischen parlamentarischen Regierungssystem ist Koordination, Abstimmung mit anderen Ressorts, Abteilungen und Referaten - ganz zu schweigen von Verbänden und politischen Spitzen - die zentrale Aufgabe der Programmentwicklung. Bei einer Aufteilung der Ministerien, wie sie hier vorge-

sehen wird, wird gerade diese ministerielle Aufgabe extrem erschwert. Ganz unabhängig davon, welche Anforderungen das Parlament stellt, das hat Herr Zeh schon dargelegt, wird es allein für den Koordinations- und Beratungsbedarf der Regierung auf Dauer umfangreiche Reiseaktivitäten geben. Gerade die internen Koordinations- und Programmentwicklungsprobleme der Ministerialverwaltung werden durch dieses Modell nicht nur nicht vernünftig beantwortet, sondern erheblich erschwert.

Wenn man als Kriterien für ein zukunftssicheres Modell definiert, daß die Zahl der Umzüge minimiert, die Zahl der Reisen dauerhaft reduziert, Kommunikation und Koordination innerhalb der Ministerialbürokratie und zu ihrem Umfeld erleichtert, eine optimale Betriebsgröße der Ministerien ermöglicht und die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und zwischen Bundestag und Bundesregierung verbessert wird, dann wird keine dieser Kriterien durch das Kombinationsmodell positiv erfüllt. Auf jeder dieser Dimensionen unterliegt das Kombinationsmodell dem Status Quo.

Besonders ärgerlich ist, daß über keine dieser Fragen eine ernsthafte politische Diskussion stattgefunden hat. Wenn man sich die Zwischenberichte der Arbeitsstäbe oder auch die Pressediskussion anschaut, dann wird sehr viel über den Tunnel unter dem Reichstag, über Wohnungsversorgung, Umzugskostenerstattung und Ausgleichszahlungen, über die Bebauung des Moabiter Werders oder was auch sonst immer diskutiert, während über die Frage, wie denn der Regierungsapparat zukünftig organisiert sein soll, weitgehend Stillschweigen herrscht. Diese Frage wird im Prinzip den Experten überlassen, und die versuchen dann das Beste aus unpraktikablen Festlegungen zu machen. Das ist durchaus anzuerkennen, aber eben aus meiner Sicht nicht genug.

Auch das **personalwirtschaftliche Konzept** ist kritikwürdig, auch hier kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Festlegungen zu positiv dargestellt werden. Es gibt keine zentrale Personalbörse. Im personalwirtschaftlichen Gesamtkonzept heißt es, die „Verantwortung für das Personal verbleibt bei den jeweiligen Ressorts“ und „Berlin-Ressorts tauschen im eigenen umzugbetroffenen Geschäftsbereich“. Nun lautet die Botschaft, wie immer, „das kriegen wir trotzdem hin“. Ich bin nicht so sicher. Offenkundig ist der Bereich der Mitarbeiter, die von dem Umzug wirklich betroffen sind, durchweg überschätzt worden - sicher auch aus politischen Gründen. Der einfache und mittlere Dienst werden praktisch überhaupt nicht umziehen müssen, und auch beim gehobenen Dienst wird man versuchen, Umzüge weitgehend zu vermeiden. Aber dies wird durch den Ressortegoismus erschwert. Es ist ein Armutszeugnis, daß die Interessen der Ressorts eine umfassende und transparente Personalbörse im Interesse der Beschäftigten verhindert haben.

Warum trotz allem der **Regierungsumzug als Chance**? Ein wichtiger Grund liegt darin, daß sehr viele Kolleginnen und Kollegen nicht umziehen wollen. Das wissen wir, und das ist auch verständlich. Aber ob man es will oder nicht, im Verlaufe des Umzugs wird jedes Ressort und jedes Referat einer organisatorischen Überprüfung unterzogen werden müssen, zumindest in der Form, in dem entschieden wird, wo Referate hingehen und wo gleichzeitig – und das ist davon in vielen Fällen unabhängig – die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt werden. In den Ministerien wird „kein Stein auf dem anderen bleiben", alle Organisationseinheiten werden organisatorische und/oder personelle Veränderungen erfahren.

Daß man in einer solchen Situation über außergewöhnlichen Handlungsspielraum verfügt, weil es Chancen gibt, den Interessen der Betroffenen entgegenzukommen, versteht sich von selbst. In einer solchen Situation sind Veränderungen, die ansonsten ganz unmöglich erscheinen – wie z.B. Abschaffung von Unterabteilungen oder Vergrößerung der Referate – gerade wenn andere Interessen der Betroffenen berücksichtigt werden, noch am ehesten möglich. Wenn man der Meinung ist, größere Referate, größere Kontrollspannen, neue Managementmethoden – wie dies ja die Bundesregierung propagiert – seien erforderlich, dann muß man diese nicht einfachen Operationen in Verbindung mit dem Umzug initiieren.

Es ist auffällig, daß Umzug und Modernisierungsfragen auch organisatorisch vollkommen getrennt behandelt werden. Also Verwaltungsmodernisierung und „Schlanker Staat" liegen beim Innenministerium. Der Regierungsumzug wird bekanntlich im Bauministerium koordiniert. Und nach dem Kabinettsbeschluß soll die Federführung der Ergebnisdokumentation der nach dem Regierungsumzug angestrebten Organisationsstruktur beim Finanzministerium liegen. Als unschuldiger externer Beobachter frage ich mich, warum ist das so? Und vor allem, was ist denn der Sinn dieser organisatorischen Zersplitterung?

Schließlich einige wenige Bemerkungen zur berühmten **Rutschbahn** von Bonn nach Berlin. Das Kombinationsmodell enthält auf längere Sicht auch und gerade für Bonn keine realistische Zukunftsperspektive. Der Bundesrat hat es uns vorgemacht, übrigens viel früher als erwartet. Und so wird es weiter gehen. Sobald ein Teil der Regierung umgezogen ist, wird die Diskussion bei dem Teil, der in Bonn verbleibt, beginnen, ob nicht diese Abteilung oder jenes Referat oder vielleicht nicht doch das ganze Ministerium auch umziehen sollte. Wenn es dann irgendeinen Skandal gibt, und Skandale gibt es immer, oder wenn irgendwelche Spitzenpositionen neu besetzt werden, wird es immer wieder elende Debatten geben (muß das nicht geändert werden, muß dieser Bereich nicht auch nach Berlin, können wir uns das überhaupt noch

leisten, usw. usf.). Das mag vielleicht bis zum Jahr 2010 dauern, wie es offenbar viele in Bonn und Berlin erwarten, aber eine vernünftige Lösung ist das aus meiner Sicht eben nicht. Warum etwas mit großem Aufwand umsetzen, von dem man weiß, daß es keinen Bestand haben wird?

Dennoch bleibt man bei den gebetsmühlenartigen Betroffenheits- und Lippenbekenntnissen. Man hat derzeit den Eindruck, sowohl Berlin- wie Bonn-Anhänger versuchten den bevorstehenden Umzug und seine Konsequenzen zu verdrängen. Die „Berliner" aufgrund der Einschätzung, da brauche man nicht drüber zu reden, auf absehbare Zeit sei ohnehin der gesamte Regierungsapparat in Berlin. Die „Bonner" hingegen aus Angst, je mehr über den Umzug geredet und nachgedacht würde, um so schwieriger sei der mühsam erreichte Kompromiß zu halten. Beide Fraktionen sind sich in ihrer klammheimlichen Einschätzung einig, daß die derzeit verabredete Arbeitsteilung nicht von Dauer sein wird.

Erschreckend ist, daß über diese Einschätzungen nicht offen geredet wird. Beide Seiten bekennen sich öffentlich zum ungeliebten Kompromiß, und gleichzeitig gehen alle davon aus, daß er nicht hält. Bei dieser Art der Wirklichkeitsverweigerung muß man sich über neuere Entwicklungen der Politikverdrossenheit nicht weiter wundern, denn daß hier die politische Klasse etwas verkündet, das sie weitgehend selbst nicht mehr glaubt, bleibt den Bürgern keineswegs verborgen.

Präzise aus der Summe dieser Überlegungen ergibt sich meine kontroverse Schlußfolgerung einer notwendigen **neuartigen Aufgabenverteilung zwischen Ministerien und nachgeordnetem Bereich**, bei der Aufgaben abgeschichtet und gleichzeitig die verkleinerten, modernisierten Ministerien sämtlich nach Berlin verlagert werden, während der aufgewertete nachgeordnete Bereich in Bonn verbleibt. Nur im Rahmen dieses Modells ist es denkbar, die quantitativen Vorgaben des Umbruchbeschlusses ungefähr einzuhalten, die Nachteile des Kombinationsmodells zu vermeiden und gleichzeitig die Ministerialorganisation einer notwendigen – und auch von der Bundesregierung gewollten oder zumindest angekündigten – Generalüberholung zu unterziehen. Selbstverständlich ist ein solches Modell anspruchsvoll, aber es ist als Zielmarke realistisch. Es geht nicht darum, das eine oder das andere Modell sklavisch in allen Details umzusetzen. Aber es ist unbedingt notwendig, sich deutlicher in Richtung Abschichtung zu bewegen, als dies bisher zumindest öffentlich der Fall ist. Dabei müssen die unbestreitbaren negativen Effekte des Kombinationsmodells vermieden oder zumindest vermindert werden.

Es ist weiter kaum zu bestreiten, daß die notwendige und zumindest von einem Teil der Praxis überhaupt nicht angezweifelte Reform der Bundesmini-

sterien am ehesten in Verbindung mit dem Umzug umzusetzen ist. Wenn diese Chance vergangen ist, wird es nur noch schwieriger und schmerzhafter werden. Daß unsere Ministerialorganisation sich ändern muß, steht für mich außer Frage. Fraglich ist nur, ob in Verbindung mit dem Umzug oder später, unter ungünstigeren Bedingungen und unter dem Diktat einer noch problematischeren Haushaltssituation. Die Gelegenheit des Umzuges darf nicht aufgrund ängstlicher taktischer Rücksichtnahme verpaßt werden.

Ich würde mir wünschen, daß diese Debatte viel stärker in der Öffentlichkeit geführt wird und daß in dieser Debatte etwas mehr auf Regierungsfähigkeit und etwas weniger auf Konfliktminimierung geachtet wird.

Hans-Ulrich Derlien

Ministerialarbeit zwischen Bonn und Berlin[1]

Die Bundesrepublik Deutschland ist zwar nicht das einzige Land, das in der Hauptstadt nicht alle obersten Staatsorgane versammelt – schon bisher saß das Bundesverfassungsgericht bekanntlich nicht in Bonn –, aber es ist das einzige Land, das den Regierungsapparat auf zwei 600 km voneinander entfernte Orte aufteilt. Damit stellt sich die Frage, wie die Institutionen im Zusammenspiel unter den neuen Bedingungen funktionieren werden.

Die neue Ausgangslage wurde nach der Deklaration Berlins im Einigungsvertrag als Hauptstadt über die Entscheidung des Bundestags vom 20. Juni 1991 nach weiterer dreijähriger Problemlösungsphase (*Kansy* 1994; *Busse* 1994) im Berlin/Bonn-Gesetz vom 26.4.1994 fixiert. Hinter sybolischen Argumenten im weitesten Sinne und regionalpolitischen Erwägungen rangierte der Gesichtspunkt der *Funktionsfähigkeit des politisch-administrativen Systems erst an dritter Stelle* (*Ewringmann* 1991). Mit anderen Worten: politics- und policy-Aspekte des differenzierteren angelsächsichen Politikbegriffs dominierten in der Standortentscheidung über institutionelle polity-Fragen. Mit dem Bundespräsidenten und dem Bundestag (zunächst ohne den Bundesrat, der inzwischen aber doch nach Berlin ziehen will) wird nun zwar die Bundesregierung, d.h. der Bundeskanzler und sein Kabinett, in Berlin residieren, aber der bisherige Bonner Regierungsapparat wurde entsprechend dem Antrag „Vollendung der Deutschen Einheit" (12/815) zur Ausgleichsmasse bei der Lösung des Konflikts zwischen symbolischen, regionalpolitischen und funktionalen Zielen (*Süß* 1994). Damit stellen sich folgende praktische Fragen:

- Gibt es eine sinnvolle *Abgrenzung* der in Bonn verbleibenden Ministerien? Speziell ist zu fragen, inwieweit die Ressortaufteilung zwischen beiden Standorten die Funktion der interministeriellen Koordination beeinträchtigen wird?
- Werden sich von Berlin aus Probleme der *politischen Steuerung* und Kontrolle der weiterhin in Bonn residierenden Ministerien sowie der dort verbleibenden Aufgaben der nach Berlin ziehenden Ministerien ergeben? Was

---

1 Es handelt sich um eine gekürzte Fassung meines Aufsatzes „Regierung und Verwaltung in der räumlichen Zweiteilung", in: Werner Süß (Hrsg.), Hauptstadt Berlin, Bd. 2, Berlin 1995: *Arno Spitz*, S. 159-180.

läßt sich in diesem Zusammenhang zu dem Vorschlag einer Verkleinerung der Ministerien und eines Agency-Modells (Jann) sagen?

- Wie wird die räumliche Aufteilung zwischen Bonn und Berlin die interministerielle Koodination beeinflussen?
- Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit sich die Beziehungen des Regierungsapparats zum *politischen Umfeld*, insbesondere der Bonner Ministerien zum Bundestag wandeln könnten.

1. Ressortverteilung zwischen Berlin und Bonn

Was unter „Kernbereich der Regierungsfunktionen", der nach Berlin übersiedelt, und was unter „Verwaltungszentrum" (Bonn) zu verstehen sein sollte (Drs. 12/815, Ziff. 3), ist im Sinne einer Nominaldefinition und auch konzeptionell unklar (*Süß* 1994; *König* 1994). Befriedigende Antworten finden sich in Debatten und Dokumenten nicht. Zur Unbestimmtheit des Begriffs hat beigetragen, daß die Politikwissenschaft und selbst die Regierungslehre bislang nicht von einem funktionalen (*Derlien* 1990), sondern von einem über Art. 65 GG bestimmten institutionellen Regierungsbegriff ausgingen.

Zumindest ist im *institutionellen Regierungsbegriff* absolut klar, daß in Bonn eben nicht ein Teil der Regierung sitzt, nur weil dort Ministerien bleiben und Minister ihre Ressorts leiten werden; in Bonn bleibt lediglich ein Teil der Ministerialbürokratie oder des Regierungsapparats. Die Aufteilung der Ressorts auf Berlin und Bonn gerät dann allerdings in Begründungsschwierigkeiten, da eine *Differenzierung des Kabinetts in Kern und Peripherie*, in wichtige und unwichtige Minister, wie in Großbritannien üblich, nicht zulässig ist.

Dennoch näherte sich Staatssekretär Kroppenstedt dem Begriff „Kernbereich der Regierungsfunktionen" in der Fragestunde des Bundestages vom 3.6.1992 dadurch, daß er die *klassischen Ministerien* BMF, BMI, BMJ und AA für Berlin benannte, dann aber betonen mußte, daß auch wichtige Ministerien in Bonn verblieben; denn das Verteidigungsministerium als fünftes klassisches Ministerium wird in Bonn bleiben. Andererseits werden mit dem Verkehrs-, dem Wirtschafts-, dem Arbeits-, und dem Bauministerium sowie mit Frau Noltes Ressort „nicht-klassische" Ministerien nach Berlin ziehen.

Während der Begriff der Kernfunktionen jedenfalls dazu geeignet war, die Verlagerung der Mehrzahl der klassischen Ministerien nach Berlin „abzudecken", diente das Konzept „*Politikbereich*" dazu, die in Bonn verbleiben-

den Ministerien auf einen Begriff zu bringen. § 1 Abs.2 Ziff.3 Berlin/Bonn-Gesetz benennt die „Politikbereiche", in denen politische Funktionen (sic) außerhalb des „Kernbereichs" in Berlin in der Bundesstadt Bonn erhalten und gefördert werden sollen:

- Bildung und Wissenschaft, Kultur, Forschung und Technologie, Telekommunikation – also die heutigen BMBW/FT und BMPost (das 1997 abgeschafft werden soll),
- Umwelt und Gesundheit – also zwei weitere Ministerien: BMU und BMG
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML),
- Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen, also BMZ,
- Verteidigung (BMVg).

Damit wurde der Versuch gemacht, Politikbereiche unabhängig von Ressortgrenzen zu definieren; die genannten Politikbereiche gehen teilweise über die Geschäftsbereiche der Bundesministerien hinaus (Beispiel Kultur) oder bleiben dahinter zurück (Beispiel Reaktorsicherheit, die immer neben dem Umweltschutz genannt und nicht darunter subsumiert worden ist). Dahinter steht ein substantieller Begriff von Politikbereich im Sinne öffentlicher Aufgaben, der sich aber letzlich institutionell definiert aus der „Zusammenführung und eine(r) „netzwerkartige(n)" Konzentration nachgeordneter Bundeseinrichtungen sowie weiterer Stellen im halbstaatlichen und nicht-staatlichen Bereich" um die Ministerien herum (Drs. 12/1832 v. 11.12. 1991 S. 7). Allerdings, eine Begründung, warum diese Ministerien in Bonn bleiben sollen, ist mit dem neutralen Begriff des Politikbereichs nicht geliefert worden.

Ein eher *funktionales Kriterium* für die Ressortaufteilung war in der Hauptstadtentscheidung vorgegeben worden, indem von „Bereiche(n) in den Ministerien und... Teile(n) der Regierung, die primär verwaltenden Charakter haben", die Rede war, die im „Verwaltungszentrum" Bonn bleiben sollten (Drs. 12/815). Offenbar schwingt hierin die legitimationslogische *Unterscheidung von Politik und Verwaltung* oder von Regierung und Verwaltung mit, die indessen – wie die zugrundeliegende Ziel-Mittel-Logik – empirisch nicht haltbar ist. Mittel können sich in Ziele verkehren, und alle Ministerien sind in den politischen Prozeß sowohl unter Durchsetzungsgesichtspunkten (politics) als auch unter Programmentwicklungsgesichtspunkten (policy-making) involviert. Denn bekanntlich kommen die Initiativen für Gesetzentwürfe, ja die Vorschläge für das Regierungsprogramm (Böhret 1983) oft aus der Tiefe der Ministerien. Konzediert man Bonn das Verbleiben ganzer Ministerien, beläßt man dort auch politische Funktionen. Wollte man andererseits unter Verwal-

ten Einzelfallentscheidungen nach (gesetzlichen) Routineprogrammen, also den Verwaltungsvollzug und gegebenenfalls dessen Steuerung verstehen, kämen in erster Linie die wenigen Bundesministerien für den Verbleib in Bonn infrage, die über einen eigenen unmittelbaren Verwaltungsunterbau verfügen, der zu steuern ist; aber nur auf das Verteidigungs- und (vorerst) das Postministerium träfe dies zu, während das Verkehrsministerium und das Finanzministerium nach Berlin verlagert werden; möglicherweise werden es aber deren vollzugsbezogene Tätigkeiten sein, die in Bonn bleiben.

Ein funktionales Kriterium könnte auch die Unterscheidung zwischen *Gesetzgebung und Gesetzesvollzug* und damit die Parlamentsnähe der Ministerien gewesen sein. „Kernbereich der Regierungsfunktionen" wäre dann als Gesetzesvorbereitung zu verstehen. Nun ist aber leicht ersichtlich, daß das Umweltministerium, das in Bonn bleiben wird, erheblich in die Gesetzgebungsarbeit involviert ist (*Müller* 1994). Im übrigen hat Herbert König (1994, 124 f.) zu recht darauf hingewiesen, daß Politikgestaltung sich vor allem auch über den Bundeshaushalt vollzieht. Und schließlich enthält jede Novelle der Dampfkesselverordnung oder der Technischen Anleitung Luft mehr politischen Sprengstoff als viele Gesetze.

Die Ressortverteilung zwischen Berlin und Bonn läßt sich also bestenfalls aus der Zusammenschau aller genannten Kriterien verstehen, wenngleich Ungereimtheiten bleiben. Die Zahl der Arbeitsplätze, die in Bonn bleiben, und vermutlich doch eine politische Gewichtung der Ministerien dürften eine mindestens so große Erklärungskraft für die Ressortverteilung haben wie die genannten Leitideen.

2. Lösung des Steuerungsproblems durch Aufgabenverlagerung?

Es ist ratsam, einen differenzierenden Blick auf die unterscheidbaren Funktionen von Bundesministerien zu werfen (*Mayntz/Scharpf* 1975; *Schmid/Treiber* 1975), bevor über Verkleinerung der Ministerien im Zuge des Umzugs und damit Lösung des Steuerungsproblems geredet wird.

- *Programmentwicklung*, d.h. die Vorbereitung und Ausarbeitung von Entwürfen für Gesetze und Verordnungen ist die quantitativ bedeutsamste Funktion der Ministerialverwaltung. Daß die Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat insbesondere in der Zahl der erfolreichen Gesetzentwürfe dominiert, die sie einbringt, ist hinlänglich bekannt, und daß die Entwürfe nicht im Kabinett, sondern in der Tiefe der Ministerien, in den Referaten, ausgearbeitet werden, wo der Sachverstand der Bürokratie sitzt, dürfte nicht verwundern. Hinzuweisen ist dabei auf den Umstand, daß die

Programmentwicklung keine bloße Informationsverarbeitung ist, sondern immer zugleich ein um Konsensbildung ringender und Konflikte lösender Prozeß (*Scharpf* 1971).

- Vor allem bei der Programmentwicklung erfüllen die Ministerien eine *Koordinationsfunktion*; federführende Ministerien stimmen sich mit anderen Ressorts ab, wenn Implikationen in deren Politikfeldern zu erwarten sind. Dabei wird nach Lösungen für Konflikte zwischen Teilpolitiken gesucht.
- Drittens erfüllen die Ministerien *Unterstützungsfunktionen für den Minister* in seiner Rolle als Politiker. Zu denken ist hierbei nicht nur an das Redenschreiben, sondern vor allem an die Stabsfunktion für den Minister als Kabinettsmitglied. Auf die Kollegialentscheidungen des Kabinetts, vor allem auch in Fragen, die aus anderen Ressorts auf die Tagesordnung gelangen, wird der Minister von seinem Apparat vorbereitet. Das gilt auch für Parlamentsauftritte; Antworten auf Anfragen werden von der Bürokratie entworfen.
- Viertens befassen sich die Ministerien mit *Steuerung und Kontrolle des Verwaltungsvollzuges* im nachgeordneten Bereich der Bundesverwaltung oder in den Ländern.
- In weit geringerem Umfang als etwa in Landesministerien (*Derlien* 1988) und zudem mit Schwankungen zwischen den Ressorts werden schließlich auch *Einzelfallentscheidungen* im Programmvollzug getroffen, z.B. in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren oder Steuerbefreiungen wie im Falle Flick. Sicherlich werden in gewissem Umfang auch Routineaufgaben, zumal solche mit Binnenbezug auf die Administration selbst, wahrgenommen, und hier sollte laufend geprüft werden, ob sie nicht auf nachgeordnete Behörden verlagert werden können (*Ewringmann* 1991 mit Verweis auf die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1972). Aber die in der Vorstellung vom „Verwaltungszentrum Bonn" mitschwingende weitergehende Annahme, Bundesministerien vollzögen insgesamt oder überwiegend selbst Gesetze, träfen also Einzelfallentscheidungen, verkennt die Eigenart des deutschen Vollzugsförderalismus, der die Ausführung von Bundesgesetzen – als eigene oder Auftragsanglegenheiten – den Ländern überläßt und den Bund auf Vollzugskontrolle und -steuerung beschränkt.

Deshalb ist der notorische *Verweis auf das schwedische Modell* (*Eichhorn/ Hegelau* 1993; auch *König* 1994) mit kleinen, stabsartigen Ministerien und relativ autonomen Oberbehörden unangebracht, denn Schweden ist ein unitarischer (und bevölkerungsmäßig relativ kleiner) Staat, in dem Vollzugsaufgaben die Zentralregierung prinzipiell wesentlich stärker auf Kosten

der Programmentwicklung belasten würden, hätte man sie nicht auf Oberbehörden delegiert. Ministerien in Großbritannien haben in der Tat eine erhebliche Last mit der Vollzugssteuerung. Das, was bei uns der technische Überwachungsverein macht, Sicherheit von Kfz überprüfen, gehörte bis vor kurzem in Großbritannien zum Geschäftsbereich eines Ministeriums; der Minister war dafür parlamentarisch verantwortlich. Zweitens hat in Großbritannien die Zentralverwaltung natürlich auch die Verantwortlichkeit für das „prison management".

Jon Pierre (1994) hat ferner in Erinnerung gerufen, daß die Autonomie der Agencies in Schweden ursprünglich ein Mittel war, den Einfluß des absolutistischen Königs auf die Verwaltung zu beschneiden. Heute wirken die Agencies mit ihrer Informationsbasis auf das policy-making der Ministerien. Das Selbstverständnis der Agencies als Wahrer neutraler Kompetenz hat sich zudem als problematisch erwiesen, denn der Konservativismus der Fachbürokratien kollidierte mit den Absichten von Reformpolitikern, als die Sozialdemokraten in den 30er Jahren an die Macht kamen. Neugründung von Agencies und gezielte Rekrutierung sicherten letztlich Konformität mit den Erwartungen der politischen Leitung. Langfristig hat es eine Selbstgleichschaltung gegeben, die das Steuerungsproblem gar nicht virulent werden ließ. Erst beim Regierungswechsel 1976 (nach 44 Jahren SPD-Regierung) zeigte sich das Steuerungsproblem erneut, zumal man in den letzten 20 Jahre zur Praxis einer Rahmengesetzgebung übergegangen war und die Operationalisierung den Agencies überlassen hatte.

Wenn man andererseits Ministerien verkleinert, ohne Aufgaben in den nachgeordneten Bereich zu verlagern, erhöht man ceteris paribus ihre Zahl. Will man das nicht, schafft man „giant ministries", große Ministerien, wie es in Großbritannien in den 60er Jahren der Fall gewesen ist. Ausgerechnet Großbritannien aber, das stille Vorbild aller Modernisierer, hat die Philosophie der giant ministries aufgegeben. Aber vor allen Dingen haben wir inzwischen in Bonn nur noch 16 Ministerien; das liegt im unteren Drittel dessen, was internationaler Standard ist (*Derlien* 1996).

Wie man es auch dreht und wendet – im einen (Vollzugssteuerung) wie im anderen Sinne (ministerielle Vollzugsverwaltung) hätten ganze Ministerien also nicht nach Berlin umziehen dürfen.

Nicht alle ministeriellen Funktionen belasten gleichmäßig die vertikale Kommunikation, weil Steuerungs- und Kontrollbedarf nach politischen Wichtigkeitskriterien schwanken. Kommt die Initiative zu Gesetzentwürfen von der Basis, wird der Minister je nach Brisanz des Vorhabens spät oder von Anfang an häufig eingeschaltet; kommt es bei der interministeriellen Koordination zu

Konflikten, die auf der unteren Ebene nicht gelöst werden können, verlagert sich der Konsensfindungsprozeß schrittweise in der Hierarchie nach oben. Treten Skandale im Vollzugsapparat auf, wird der Kontrollbedarf der politischen Leitung gegenüber dem Apparat wachsen, der sonst in der Regel über die mittlere Ebene der Hierarchie befriedigt wird.

Empirisch gesichert wissen wir (*Derlien/Mayntz* 1991), daß die vertikale Kommunikation von unten nach oben umso schwächer wird, je größer die *organisatorische Distanz* zum Adressaten ist. Der Kontakt zum unmittelbaren Vorgesetzten ist jeweils am intensivsten. Die *Abteilungsleiter* werden daher insgesamt am häufigsten kontaktiert, vor allem täglich von den StS und den UAL. Sie sind also in der Tat der Transmissionsriemen in der vertikalen Kommunikation zwischen Leitung und Basis, als der sie häufig beschrieben werden. Aufgrund dieses Kommunikationsmusters war das seinerzeit ins Spiel gebrachte Modell illusorisch, nach dem nur die Leitungsebene nach Berlin ziehen und die Fachabteilungen mit ihrem Sachverstand in Bonn bleiben sollten. Ähnlich problematisch wie das Kopfstellenmodell muß auf diesem Hintergrund aber auch die Interaktion zwischen Stammhaus und zweitem Dienstsitz erscheinen.

Kontakte der StS untereinander oder mit dem PStS finden nur etwa wöchentlich statt. Das könnte zum einen daran liegen, daß es in einigen Ressorts keinen zweiten StS gab, und zum anderen gegenüber dem PStS eine relativ klare Funktionsabgrenzung besteht, die eine tägliche Abstimmung nicht erforderlich macht. Hier deutet sich die gangbare Möglichkeit an, daß sich beamteter und parlamentarischer StS, abgestimmt auf die Präsenz des Ministers, jeweils überwiegend am anderen Ort des Geschehens aufhalten können.

Der Umzugsbeschluß hat zwar Behördenverlagerungen in erheblichem Umfang zur Folge, aber für das Funktionieren von Regierung und Verwaltung ergeben sich hieraus grundsätzlich keine Probleme. Denn diese Bundesbehörden waren, um Art 36 I GG gerecht zu werden, schon immer über das gesamte Bundesgebiet verteilt und nicht in Bonn konzentriert. Obwohl die Kommunikation mit den Oberbehörden auch in der räumlichen Entfernung überwiegend problemlos zu sein scheint, muß an gelegentliche Pannen bei der Interaktion mit den „Diensten" erinnert werden; diese sind in der Vergangenheit ebenso skandalisiert worden (Fall Tiedge beim Verfassungsschutz; Kießling/Wörner und der MAD; Rücktritt von BMI Seiters nach der Panne in Bad Kleinen) wie die Beziehung zwischen Gesundheitsministerium und Bundesgesundheitsamt. Sicherlich kann es nur von Vorteil sein, wenn sich Oberbehörden in räumlicher Nähe zu den Ministerien befinden, aber der Umkehrschluß wäre nicht zulässig. Denn die genannten Pannen scheinen auf organisatorische Filterungsprozesse in der Hierarchie und strukturell bedingte vertikale Kom-

munikationsprobleme, nicht aber auf räumliche Distanzen zurückzuführen zu sein. Ob das Bundesverwaltungsamt, das Sammelbecken für Vollzugsaktivitäten des Bundes, in Köln stationiert ist oder irgendwo sonst in der Republik, ändert an der Kontroll- und Steuerungsfunktion des Ministeriums (BMI) wenig, da die Kommunikation schriftlich oder fernmündlich abläuft; allenfalls muß die Behördenspitze zu Besprechungen im Ministerium etwas weiter reisen.

Die angesprochenen Pannen geben aber Anlaß, an dieser Stelle daran zu erinnern, daß es eine *Ministerverantwortlichkeit* gibt, die sich gerade auch auf den nachgeordneten Bereich bezieht. Es besteht heute die Gefahr, daß dies von denjenigen, die dem angelsächsischen Managerialismus oder dem New Public Management verfallen sind, übersehen wird. Denn dieses normativ fundierte Zentralproblem ist z.B. in Großbritannien mit seiner wesentlich rigideren Auffassung von Ministerverantwortlichkeit bis heute ungelöst. Gerade wenn, worauf einiges hindeutet, in der Bundesrepublik die Tendenz besteht, daß sich Minister dadurch exkulpieren, sie hätten von Pannen nichts gewußt, weil man ihnen nichts berichtet habe (so BMI Zimmermann im Fall Tiedge), besteht Anlaß genug, daran zu erinnern, daß das Ressortprinzip aus Art. 65 GG natürlich die Pflicht enthält, über organisatorische und personelle Maßnahmen von vornherein sicherzustellen, daß man über wichtige Vorkommnisse informiert wird oder daß Pannen möglichst vermieden werden. Gibt man dieses Prinzip auf, muß man sich auf Fälle der von Max Weber eindringlich genug thematisierten politischen Verselbständigung der Bürokratie gefaßt machen. Wenn nun möglicherweise gerade die Teile der nach Berlin umziehenden Ministerien, die für Steuerung und Kontrolle des Vollzugsapparates zuständig sind, in Bonn bleiben sollten, nehmen die organisatorische Distanz zum verantwortlichen Minister und damit die Filterungsprozesse zu.

3. Interministerielle Koordination

Die enge Zusammenarbeit der Ministerien untereinander ist Grundvorraussetzung für kompetente, abgewogene Entscheidungen (§ 70 GGO I) und soll negative Koordination (Scharpf 1972) verhindern. Die räumliche Zweiteilung wirft natürlich insbesondere die Frage auf, wie sich der Abstimmungsprozeß zwischen Berliner und Bonner Ministerien gestalten wird. Denn zwischen den am gleichen Ort ansässigen Ministerien wird sich an der bisherigen Praxis – ceteris paribus – nichts ändern.

Den intensivsten interministeriellen Kontakt haben die Staatssekretäre, und zwar mehr als einmal wöchentlich; das ist aber insofern atypisch, als darunter

auch die wöchtliche Routinesitzung beim Chef des Bundeskanzleramts zählt. Es sind die Referatsleiter, die die substantielle Kooperation tragen; sie kommunizieren fast wöchentlich über Ressortgrenzen hinweg. Die höheren Ebenen werden in der Regel erst zur Konflikregelung bemüht, so die mittlere Leitungsebene, die weniger als wöchtlich, aber regelmäßig mit statusgleichen Kollegen anderer Ministerien Kontakt hat.

Wenn sich innerhalb des jeweiligen Standortes die Interdependenzen diskutieren und damit der Abstimmungsbedarf zwischen den Ressortpolitiken befriedigen ließe, wäre die räumliche Zweiteilung ebenfalls unschädlich. Man muß nicht gerade die Ansicht vertreten, daß in der komplexen modernen Welt ohnehin alles mit allem interdependent sei, um jedoch zu sehen, daß die Annahme unrealistisch ist, nur die Berliner oder nur die Bonner Ministerien hätten untereinander Koordinationsbedarf. Der interministerielle Koordinationsbedarf hängt natürlich auch vom *Ressortzuschnitt* ab (*Derlien* 1996). So hat sich im Zuge der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 1994 der interministerielle Koordinationsbedarf dadurch reduziert, daß Forschung und Bildung unter ein Dach gelangten (aber sie wären ohnehin beide in Bonn geblieben) und daß der Komplex „Frauen, Familie, Jugend, Senioren" in Berlin in ein Ministerium gelangen und nicht etwa zwischen Bonn und Berlin aufgeteilt wird. Leider läßt sich außer mit dem gesunden Menschenverstand nicht belegen, wie interdependent die Aufgaben der Ressorts sind[2]. Immerhin wird man sagen können, daß die Bundespolitik mit jetzt 16 Ministerien nicht ressortmäßig zersplittert ist (man nehme zum Vergleich die Ressortverteilung unter Bedingungen großer Koalitionen im Berliner Senat oder in der Baden-Württembergischen Regierung). Problematisch könnte die räumliche Zweiteilung für das Verhältnis zwischen Außenministerium einerseits und Entwicklungshilfe- sowie Verteidungsministerium andererseits werden, und auch Gesundheits- und Arbeitsministerium werden ihre fachliche Nähe auf größere räumliche Distanz bewahren müssen. Dramatischer wird sich die Kommunikation verändern zwischen den Ministerien mit *Querschnittsfunktionen* in Berlin (BMF in Haushaltsfragen, in gewissem Maße wohl auch BMJ und BMI bei der Rechtsförmigkeits- bzw. verfassungsrechtlichen Prüfung von Gesetzentwürfen) und den Bonner Ressorts. Andererseits ist der Umweltschutz auch zu einer Querschnittspolitik geworden, ressortiert aber zukünftig in Bonn – weitab von einer Reihe der „Verursacherministerien" wie Wirtschaft und

---

2 Interessant der mündliche Vorschlag *Klaus Königs*, die Angaben über federführende und zu beteiligenden Ressorts im Vorhabenerfassungsblatt des Bundeskanzleramts auszuwerten, um auf empirischem Wege Politik-Interdependenzen der letzten 25 Jahre zu ermitteln – wenn man Zugang hätte.

Verkehr (Müller 1994). Schon am 11.12.1991 (Bundestagsprotokoll S. 5624) fragte MdB Hartenstein unter Bezug auf das BMU und dessen intensive Gesetzgebungsarbeit nach Kriterien der Dislozierung.

Wenn sich die Koordination auf allen Ebenen von unten aufsteigend vollzieht, sollte man nicht auch erwarten, daß Berliner Referatsleiter z.B. aus dem BMF in der ersten Runde der Verhandlungen über den nächstjährigen Haushaltsplan auf gleicher Ebene mit dem Bonner Titelverteidiger kommunizieren wollen, nicht aber mit dessen Vertreter aus dem zweiten Dienstsitz in Berlin? Andererseits werden Bonner Abteilungsleiter bei der Klärung strittiger Punkte in den Dependancen der Berliner Ministerien, zumal wenn diese vollzugsgeprägte Aufgaben wahrnehmen, kaum kompetente Ansprechpartner finden. Wiederum gilt: sofern sich die Angelegenheiten telefonisch regeln lassen, sind auch diese Konstellationen problemlos. Schriftliche Kommunikation ist indessen vielfach wegen der Kompliziertheit der Materien und des erforderlichen Aushandelns von Kompromissen schlicht ungeeignet. Erfordert die Situation also eine Besprechung, möglicherweise unter Einbeziehung weiterer Akteure, oder handelt es sich ohnehin um eine Projektgruppe oder um einen interministeriellen Ausschuß, sind Reisen zwischen Bonn und Berlin fällig. Besonders dürfte das Funktionieren des hierarchisch gestaffelten Systems der Koordination der deutschen Politik gegenüber der Europäischen Kommission von der räumlichen Zweiteilung tangiert sein. Auch Fernsehkonferenzen werden nur begrenzt weiterhelfen; im übrigen setzen sie voraus, daß sowohl in Berlin als auch in Bonn eine Reihe von Studios entstehen, in denen Aufnahmen gemacht und gesendet werden.

Andererseits wird es möglich sein, über *Spiegelreferate* in den zweiten Dienstsitzen Routineangelegenheiten mit den örtlichen Ressortvertretern zu verhandeln. Derartige Spiegelreferate, die speziell auf Ressorts mit Querschnittsaufgaben ausgerichtet sind, existieren schon heute vielfach in den Ressorts, z.B. für den Kontakt zum Umweltministerium; vergleichbare Funktionen erfüllen gegenüber dem BMF auch die Haushaltsreferenten der Ministerien. Aber immer gilt in diesen Fällen, daß die Information sozusagen aus zweiter Hand stammt, nämlich nicht vom unmittelbar zuständigen Referatsleiter. Auf der mittleren Leitungsebene wird dieses Modell aber kaum noch funktionieren; letztlich liefe die interministerielle Koordination und Konfliktregelung erst wieder am Kabinettstisch zusammen, aber die Natur der Kabinettsarbeit (siehe Seiters, in diesem Band) erlaubt die Besprechung von relativ detaillierten Fachfragen nicht; Aufgabe des Bundeskanzleramt ist es ja gerade, interministerielle Konflikte lösen zu helfen, damit sie nicht ins Kabinett gelangen.

4. Kommunikation mit dem politischen Umfeld

Das in der Bundestagsdebatte vom 20. Juni 1991 vorgebrachte systemische Kriterium bezog sich, wie gesagt, vor allem auf mögliche Veränderungen der Position des Bundestages gegenüber der Regierung. Daß nach dem Umzug eine Reihe der Ministerien in Bonn bleiben würde, war für einige Redner Anlaß zur Beunruhigung, für andere bedeutungslos oder mit moderner Kommunikationstechnik kompensierbar, und für eine dritte Gruppe schließlich stellte sich die räumliche Trennung als Chance zur Emanzipation des Bundestages von der Exekutive dar. MdB Heiner Geißler betonte, bevor er auf die Möglichkeit moderner Technik verwies, die formale Seite der parlamentarischen Kontrolle der Regierung: „Die Regierung wird doch nicht dadurch kontrolliert ..., daß die Abgeordneten in den Ministerien die Büros kontrollieren und nachsehen, ob die Beamten arbeiten, sondern die Kontrolle der Regierung funktioniert durch die Gesetze, durch die Aufstellung der Haushaltspläne, durch den Haushaltsausschuß, durch Regierungsanfragen, kleine und große Anfragen, durch den Bundesrechnungshof als Kontrollinstrument des Parlaments und durch Untersuchungsausschüsse. Das ist das Instrument der Kontrolle der Regierung."(Protokoll 12/S. 2742). Dem hielt MdB Conradi (Protokoll S. 2743 f.) die Informalität der Kommunikation u.a. mit dem Beamtenapparat entgegen: „...Wer das auf die Frage reduziert, ob ein paar Ministerialräte auf der Zeitschiene nach Bonn jetten oder uns ihre Meinung per Fax mitteilen, der hat das Wesen der parlamentarischen Demokratie nicht begriffen. Parlamentarische Demokratie, das heißt ja gerade die tägliche, intensive und dichte Kommunikation in vielen informellen Kontakten. Für mich beginnt das bei der Frühstücksrunde im langen Eugen, wo gelästert wird und wo man erfährt, was in der Woche passiert; es setzt sich im Aufzug fort und endet abends in der Kneipe, wo mir ein Beamter sagt: Stellen Sie morgen im Ausschuß mal die und die Frage; da kann ich Ihnen was tolles erzählen."

Wie intensiv ist denn nun die persönliche Kommunikation zwischen Politikern und Beamten? 60 % der Beamten haben regelmäßig mit den Regierungsfraktionen zu tun, 22 % mindestens einmal wöchentlich zu ihnen Kontakt und 38 % ziemlich regelmäßig. Mit den Mitgliedern der Oppositionsfraktionen hingegen kommunizieren nur 35 % regelmäßig, davon 8 % wöchentlich und weitere 27 % ziemlich regelmäßig. In allen Fällen kann die Initiative zum Kontakt sowohl von den Politikern als auch von den Beamten ausgehen. Nicht überraschend ist, daß wiederum mit steigendem Rang die Kommunikationsintensität - und zwar sowohl zu den Regierungs- als auch zu den Oppositionsfraktionen - zunimmt: StS haben durchschnittlich beinahe einmal wöchentlich mit den Regierungsfraktionen und seltener, aber doch ziemlich regelmäßig

mit den Oppositionsfraktionen zu tun; sie sind offenbar zu Kontakten mit den Oppositionsfraktionen legitimiert. Referatsleiter hingegen haben nur gelegentlich, dabei aber fast ausgeglichen häufigen Kontakt sowohl zu den Regierungs- als auch zu den Oppositionsfraktionen.

Auch die befragte Bundestagselite berichtete regelmäßige, aber nicht wöchentliche Kontakte zu den Bundesministerien, wobei insbesondere die StS desjenigen Ministeriums Ansprechpartner sind, mit dem man in einem Bundestagsausschuß zu tun hat. Wie die Beamtenschaft ihre Kommunikation in zwei Netzwerken konzentriert, dem *Exekutiv-Netzwerk* um Regierungsspitze und Ressortleitung sowie dem Netzwerk der *administrativen Arbeitsebene*, in deren Mittelpunkt die Abteilungsleiter stehen, ließen sich auch für die Politiker zwei Netzwerke ermitteln. Zur *Regierungsspitze* gehören Bundeskanzler, Bundeskabinett, der spezielle Fachminister und dessen Staatssekretär, mit dem man in der Ausschußarbeit Kontakt hat, sowie das Bundeskanzleramt. Das zweite *administrative Netzwerk* umfaßt die administrative Hierarchie desjenigen Ministeriums, mit dem man in der Ausschußarbeit zu tun hat. Interessanterweise wird das administrative Netzwerk der politischen Elite häufiger aktiviert als das Netzwerk „Regierungsspitze", denn Oppositionspolitiker sind von letzterem ausgeschlossen.

Nach Vollendung des Umzugs nach Berlin wird sich an der Kommunikation im Netzwerk „Regierungsspitze" kaum etwas ändern, wenn der Bonner Fachminister, mit dem man speziell arbeitet, häufig genug in Berlin weilt. Voraussichtlich wird aber das administrative Kontaktfeld der Politiker um das Segment, das in Bonn verbleibt, eingeschränkt. Vom StS bis zum Referatsleiter werden Beamte nicht mehr so leicht verfügbar sein wie bisher. Daß man aber auch diese Aussage differenzieren muß, zeigt ein empirisches Detail: das BML hatte zu allen Fraktionen den intensivsten Kontakt aller Ressorts, während das BMBW die seltensten Beziehungen zu den Abgeordneten aufwies. Andererseits wird die oben dargelegte administrative Koordinationsproblematik zwischen Berliner und Bonner Ministerien im Bereich der Querschnittsaufgaben voraussichtlich auch die entsprechenden spiegelbildlich ausgerichteten Ausschüsse treffen, vor allem den Haushaltsausschuß, für den die Beamten bisher abrufbereit zur Verfügung zu stehen pflegten (so MdB Albowitz am 20.6.1991, Protokoll S. 2851). Inwieweit sich die Bruchlinie in der Kommunikation zwischen Bonner Ressorts und Bundestagsspezialisten in Berlin (*Süß* 1994, 117f.) mit technischen Mitteln wird überwinden lassen, bleibt ebenso abzuwarten, wie es fraglich ist, ob das Personal im zweiten, Berliner Dienstsitz die Informationswünsche der Abgeordneten wird befriedigen können. Zu wichtigen Ausschußsitzungen werden die Bonner wohl einfliegen müssen.

Werden die *Institutionen im weiteren politischen Umfeld* des Regierungsapparats sich ebenfalls zweiteilen oder verdoppeln müssen, um sowohl zu den Berliner als auch zu den in Bonn verbleibenden Ministerien die gewohnte Kontaktintensität aufrechterhalten zu können?

Die regelmäßige Kommunikation der Bonner Bürokratie mit den *Landesministerien* wird sich auch unter Bedingungen der räumlichen Zweiteilung nicht verändern. Die zukünftig unterschiedliche räumliche Nähe eines Teils der Ministerien zum Bundesrat wird angesichts des nur monatlichen Sitzungsturnus wohl bedeutungslos sein; dasselbe dürfte für die Beziehungen zur Kommission der EU gelten. Im übrigen bleiben mit den Ministerien für Bildung und Forschung sowie mit dem BML zwei der drei Ressorts in Bonn, die in die Planungsgremien der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 GG involviert sind, und das BML muß seine Lage gegenüber Brüssel nicht verändern. Wenn Bundesrat und Landesvertretungen mit nach Berlin ziehen, wird man nach Brüsseel nicht mehr nach zwei Stunden Autofahrt gelangen, sondern wird z.T. von Berlin aus fliegen müssen.

Absehbar ist, daß sich die *Bundesverbände*, wenn sie auf Ministerien spezialisiert sind, auf Berlin und Bonn verteilen oder, sofern sie mehrere Politikfelder bearbeiten, eine Zellteilung vornehmen werden. Das Anhörungsrecht nach § 24 GGO II hat dazu geführt, daß die Verbandskontakte der Ministerien die intensivsten Kommunikationsbeziehungen außerhalb des eigenen Ressorts darstellen.

Ähnlich unproblematisch aus der Sicht der Bürokratie, wenn auch nicht der Akteure im Umfeld, dürfte sich die Interaktion mit denjenigen Akteuren gestalten, die nicht die Ressourcen zur organisatorischen Verdoppelung besitzen: mit den *Botschaften* kleiner Länder, deren Mitarbeiter zwischen dem AA in Berlin und dem BMZ in Bonn rotieren werden, oder zu den *freien Journalisten*, die zwischen Bundespressekonferenz und Bonner Quellen hin und her jetten müßten.

Ausblick

Der Kompromiß des Kombinationsmodells bringt, gemessen am status quo, keine erkennbaren direkten Verbesserungen, wenngleich hier und dort die Hoffnung keimt, die Berliner Ministerien würden sich von Routineaufgaben entlasten, nicht zuletzt um die Stellenzahl ihrer Bonner Dependencen zu stabilisieren. Die neue Konfiguration schafft Anpassungszwänge verfahrensmäßiger Art, vor allem um mit den voraussehbaren funktionalen Problemen bei der Steuerung und Kontrolle der Ministerien vom zweiten Dienstsitz in Berlin

aus, um mit den Koordinationsproblemen zwischen Bonner und Berliner Ressorts fertig zu werden und um die Kommunikation der Bonner Ressorts mit dem Bundestag zu sichern. Die in den 70er Jahren diskutierten Management-Verfahren werden eine Renaissance erleben, und die Möglichkeiten der technischen Kommunikation werden ausgelotet. Jeder Wandel birgt aber auch unvorhergesehene Konsequenzen subjektiv rationaler Entscheidungen.

In einigen Fällen wird die Kommunikation sich nicht erschweren, ja möglicherweise gar verbessern; abzusehen ist jedoch, daß sich die Kommunikationskosten im weitesten Sinne erhöhen werden: Kommunikation wird mehr Zeit, Personal und Geld beanspruchen; das ist in der Hauptstadtdebatte sofort gesehen worden, und auf die Senkung dieser Kosten stellt die Entwicklung eines Konzepts der technischen Übertragung von Daten in vielen Formen, vor allem als Dokumente ab. Die Prozesse der interpersonalen direkten sozialen Kommunikation dürften jedoch problematisch bleiben – ein Aspekt der Funktionsfähigkeit, der auch in der Bundestagsdebatte vom 20. Juni 1991 angesprochen worden ist. Denn es scheinen diese informalen Seiten der multifunktionalen Kommunikation zu sein, die man in der Regel nicht umfassend objektivieren kann und oft auch nicht aktenkundig (und computer-kompatibel) machen möchte, von denen das Gelingen von Politik nicht selten abhängt. Die Erfahrungen, die man mit der Installation des EDV-gestützten Frühkoordinierungssystems vor 25 Jahren im Bundeskanzleramt gemacht hat, sollten eigentlich vor der Illusion schützen, man könne den politischen Prozeß im Regierungsapparat durch Datenverarbeitungs- und Übermittlungstechnik wesentlich rationalisieren.

Die räumliche Zweiteilung wird, wie gesagt, an einer Reihe von Schnittstellen Doppelkapazitäten erforderlich machen, um eine der komplizierter gewordenen Kommunikationsstruktur angemessene Eigenkomplexität der Subsysteme und Akteure zu erhalten. Aber selbst dann können *Asymmetrien* entstehen, wie sie für die wechselseitigen zweiten Dienstsitze absehbar sind. Je mehr Fachwissen punktuell oder in Gestalt von Grundsatz- und Planungseinheiten in die Berliner Zweitsitze wandert, desto mehr nähert sich diese Einheit in ihrer Funktion den französischen Ministerialkabinetten und umso mehr wird das Bonner Ressort abgewertet werden; werden zudem Querschnittsfunktionen aus den Zentralabteilungen der Bonner Ministerien, aus Haushalts-, Personal- und Organisationsreferaten, in den Berlin-Dienstsitz wandern, wird sich ein Rutschbahneffekt auch aus der Selbstrekrutierung der Kandidaten ergeben, die es auf prestigeträchtige Berliner Positionen in der Nähe der Ressortleitung zieht. Absehbar ist, daß es zur Bildung weiterer Spiegeleinheiten kommen wird, wenn Grundsatzfragen der Bonner Ministerien in Berlin bearbeitet werden. Die Redundanz im System wird zunehmen, und die 10-

Prozent-Marge für die Größe des zweiten Dienstsitzes wird sich nicht lange aufrechterhalten lassen. Wie man aus Erfahrungen mit dem Stab-Linie-System und mit den cabinets ministeriels hinreichend weiß, sind zudem Spannungen mit den Linieneinheiten sehr wahrscheinlich, deren Machtbasis die Verfügung über oft strategisch wichtige operative Detailinformationen bleibt. Dieses Szenario setzt allerdings voraus, daß der Minister es vorzieht, überwiegend in Berlin zu arbeiten; bleibt er vornehmlich in Bonn, wird der Zweitsitz den Charakter eines eher technischen Stabes behalten und nicht zum policy-Zentrum des Ressorts werden.

Beide Varianten der Entwicklung haben Implikationen für die *Rollen- und Machtverteilung im Ministerium*. Die Teilung der Leitungsfunktionen zwischen Minister, dem parlamentarischen und dem beamteten Staatssekretär hängt vom Führungs- und Arbeitsstil des jeweiligen Ministers ab (*Schmid/ Treiber* 1975). Schon heute sind PStS mehr oder weniger in das Management spezieller politischer Vorhaben involviert oder auf die Funktion der Ministervertretung in politischen Gremien beschränkt. Je mehr der PStS in die ressortinterne Programmentwicklung einbezogen wird, desto stärker reduziert sich tendenziell die Rolle des StS auf die administrative Leitung des Ressorts, konzentriert auf die Querschnittsaufgaben. Verschiebt sich das policy-Zentrum eines Ressorts nach Berlin, wird die Stellung des sicherlich in Bonn bleibenden StS als zentraler Ministerberater entwertet; bleibt der Minister vorwiegend in Bonn und der Berliner Sitz eher ein technischer Stab mit dem PStS vor Ort, könnte sich in den Bonner Ressorts hingegen die klassische Leitungsorganisation, bestehend allein aus Minister und StS, wiederbeleben. Die jeweilige Konstellation könnte auch Auswirkungen auf die (informale) Position des Ministers auf der Berliner Bühne haben. Für Regierungslehre und Verwaltungswissenschaft versprechen diese möglichen unvorhergesehen Konsequenzen, die Brüche und Verwerfungen ein reiches Betätigungsfeld. Aber eben diese Unvorhersehbarkeiten gebieten es zur Zeit, sich auf grundsätzliche Überlegungen zu beschränken, um oberhalb des semantischen Nebels, der sich im Entscheidungsprozeß um den Regierungssitz gebildet hat, einen klaren Blick für die Anpassungen des Regierungsapparats an die neue Lage zu bewahren.

Literaturverzeichnis

Böhret, Carl, 1983. Politische Vorgaben für ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln aus Regierungsprogrammen?, in: ders., Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen, S. 45-57.

Busse, Volker, 1994. Umzugsplanung Bonn – Berlin. Kooperation und Koordination bei der Planung des Umzugs von Parlament und Regierung nach Berlin, in: Die öffentliche Verwaltung 47, S. 497-504.

Derlien, Hans-Ulrich, 1988. Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg, Baden-Baden.

ders., 1990. „Regieren" – Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen, S. 77-98.

ders./Renate Mayntz und Mitarbeiter, 1991. Bundeselite 1970-1987. Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel, Forschungsbericht über das DFG-Projekt CESII. Bamberg/Köln. Buchveröffentlichung in Vorbereitung.

ders., 1996. Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: Verwaltungsarchiv 87, 548-580.

Eichhorn, Peter/Hans Joachim Hegelau, 1993. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung.

Ewringmann, Dieter, 1991. Die Konsequenzen des Berlin-Beschlusses für Regierung und Verwaltung, in: Wirtschaftsdienst, S. 632-638.

Kansy, Dietmar, 1994. Der Bundestag vom Berlin – Beschluß zum Berlin/Bonn-Gesetz, in: Werner Süß (Hrsg.) 1994, S. 77-98.

König, Herbert, 1994. Berlin als Regierungssitz – Chancen einer umfassenden Reform, in: Süß (Hrsg.) 1994, S. 99-122.

Mayntz, Renate/Fritz Scharpf, 1975. Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam.

Müller, Edda, 1994. Das Umweltministerium – „Randbereich" der Bundesregierung? Organisationsreform mit dem Taschenrechner, in: ZParl 25, S. 611-619.

Pierre, Jon, 1994. Governing the Welfare State: Public Administration, the State and Society in Sweden, in: Jon Pierre (ed.) 1994. Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration. Aldershot: Edward Elgar, 140-160.

Scharpf, Fritz W., 1971. Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4, S. 1-30.

ders., 1972. Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 4, S. 168-192.

Schmid, Günther/Hubert Treiber 1975. Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der BRD, München.

Süß, Werner (Hrsg.) 1994. Hauptstadt Berlin, Bd. 1, Berlin.

ders., 1994. Der Bonn-Berlin-Kompromiß – eine faire Arbeitsteilung, in: ders. (Hrsg.) 1994, S. 99-122.

Axel Murswieck

Aufgaben und Organisationsreform

Ich darf drei Anmerkungen zu den bisherigen Ausführungen über Reformen im Bereich der Bundesregierung machen, die sich auf die Voraussetzungen und die Randbedingungen derartiger Vorschläge beziehen.

Eine erste Bemerkung zum Verhältnis von Organisationsreform und Aufgabendiskussion. Wie vieles, was aktuell diskutiert wird, hat auch dies eine Geschichte. Es wurde vielfach darauf hingewiesen, auch von Herrn Jann, daß die ganze Problematik nicht neu sei; es dazu Wissensbestände gäbe und alles schon einmal versucht wurde. In der Tat hat sich die politik- und verwaltungswissenschaftliche Diskussion seit den 60er Jahren mit dieser Thematik beschäftigt. Es sei an die Arbeiten des Kollegen Ellwein zur Systematik öffentlicher Aufgaben erinnert, sowie die interdisziplinäre Diskussion über „form follows function?". Wenn wir heute immer noch nicht über einen überzeugenden analytischen Ansatz verfügen, der uns hilft zu definieren, was öffentliche Aufgabe zu sein hat, ist es dann gerechtfertigt, wie Herr Jann es vorschlägt, Organisationsreformen ohne materielle Klärung der Staatsaufgaben zu fordern? Konkret bezieht sich das auf die Diskussion über den „Kernbereich der Regierungsfunktionen" oder die „genuin politischen Aufgaben". Herr Derlien hat in seiner Erörterung über den institutionellen und funktionalen Regierungsbegriff betont, daß sowohl im Sinne einer Nominaldefinition als auch konzeptionell unklar bleibt, was zum Kernbereich gehört. Pragmatisch mag es daher gerechtfertigt sein, Personal- und Organisationsab- und -umbau zu verlangen; nur ohne Aufgabenreflexion bleiben das Reformen auf der Mikroebene mit einem betriebswirtschaftlichen bias. Auch die Hoffnung, daß durch Verwaltungsreformen Aufgaben wegfallen können, garantiert ja nicht, daß jederzeit neue öffentliche Aufgaben entstehen können.

Das führt mich zu der zweiten Bemerkung. Ich knüpfe an die Ausführungen von Herrn Zeh an, wo es darum ging, Verwaltungsreformen auch stets mit einer Gesamtsicht unseres parlamentarischen politischen Institutionengefüges zu verbinden. In Bezug auf die öffentlichen Aufgaben macht dieser Kontextbezug darauf aufmerksam, daß der politische Willensbildungsprozeß (politics) primär der Bereich ist, aus dem sich das ergibt, was schließlich zur öffentlichen Aufgabe wird. Kann die Regierung hier selektieren, welchen Einfluß hat sie auf die Prioritätensetzung? Ein Beispiel: Wer entscheidet darüber, ob es notwendig und klug ist, das Problem der Vergewaltigung in der Ehe gesetzlich zu regeln? Ist das eine staatliche Aufgabe? Könnte die Regierung sich weigern, nicht so agie-

ren? Die Tatsache, daß das Problem staatlich geregelt wird, ist Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses. Es ist daher zu überlegen, ob durch die Individuation gesellschaftlicher Interessen und der sich daraus ergebenden Abnahme der Aggregationsfähigkeit unserer Interessenvermittlungssysteme (Parteien und Verbände), die „Überforderung des Staates" und der daraus abgeleitete Ruf nach „Kernaufgaben" nicht eher auf Defizite im politischen Willensbildungsprozeß, denn solchen in der Regierungsorganisation zurückzuführen sind.

Die letzte Bemerkung zu den Vorschlägen einer Ausgliederung von administrativen Aufgaben aus den Ministerien, damit diese sich den „genuin politischen Aufgaben" widmen können. Es ist in der Diskussion mehrmals darauf hingewiesen worden, daß, auch im internationalen Vergleich, die Bonner Ministerialbürokratie von der Funktion her Politikformulierungsaufgaben hat. Von daher scheint es mir sehr schwierig, rein administrative Aufgaben trennscharf zu machen. Auch der Vorschlag von Herrn Jann zur Herauslagerung von Aufgaben aus den Ressorts in Bundesoberbehörden, wobei als Beispiel die amerikanischen unabhängigen Regulierungsbehörden zur Sprache kamen, paßt meines Erachtens nicht zu unserem Regierungssystem. Diese Behörden haben bekanntlich quasi-legislative und quasi-judikative Kompetenzen in ihrer Vollzugstätigkeit und die demokratische Kontrolle liegt beim Kongreß. Bei uns unterstehen Bundesoberbehörden der Kontrolle und damit der politischen Verantwortung der jeweiligen Bundesminister. Der Bundestag kann nur über diese seine parlamentarische Kontrollfunktion ausüben. Meine Befürchtung ist, daß bei den Forderungen nach Übertragung von Ressortaufgaben auf andere Behörden nicht genug die Frage berücksichtigt wird, was das hinsichtlich demokratischer Verantwortung und Kontrolle in unserem Regierungssystem zu bedeuten hat.

In Bezug auf die Definition öffentlicher Aufgaben, die Problematik einer Trennung von Politik und Verwaltung im Regierungsbereich und der demokratischen Kontrolle halte ich die These von: „Erst Organisationsreform, dann ergibt sich von selbst ein Kernbestand von Regierungsaufgaben" für bedenklich.

Manfred Miller

Die Betroffenheit der Landesministerien durch die Doppelhauptstadt Bonn-Berlin - Ein vorläufiges Thesenpapier

Ich habe nun die unangenehme Aufgabe, einen Themenwechsel vollziehen zu müssen - dazu noch unter einem Aspekt, zu dem es so gut wie keine öffentlich zugänglichen Informationen, keine Veröffentlichungen usw. gibt: Der Betroffenheit der Landesministerien durch die Doppelhauptstadt Bonn-Berlin. Aus diesem Grund kann ich lediglich auf eigene Erfahrungen aus ein paar Jahren zurückgreifen, in denen ich die Ministerialverwaltung sowohl in Stuttgart als auch im Freistaat Sachsen kennengelernt habe. Mehr als ein vorläufiges Thesenpapier dürfen Sie von mir daher nicht erwarten.

Glücklicherweise umfaßt mein Thema nicht die Betroffenheit der Länder durch den Bonn-Berlin-Umzug insgesamt. Dann säßen wir vermutlich noch heute abend hier und hätten erst einen kleinen Teil der Probleme diskutieren können. Es geht also „nur" um die vorsichtige Erkundung einer Betroffenheit der Landesministerien. Diese manifestiert sich in der täglichen Arbeit der Landesministerien in vielfältiger Weise, berührt allerdings auch zahlreiche Probleme, die eher organisatorischer Natur sind. Und genau die sollen im folgenden im Vordergrund stehen.

Um die Diskussion zu befördern, habe ich einige „Thesen" formuliert, ohne freilich immer die wissenschaftstheoretischen Anforderungen an die Struktur und Form von Thesen zu berücksichtigen. Zuvor muß ich jedoch ganz kurz auf die Ausgangsposition eingehen:

- Der Bundestag siedelt bekanntlich nach Berlin über. Zwischen ihm und den Landesministerien gibt es relativ wenige Berührungspunkte.
- Der Bundesrat hat für die Landesministerien dagegen eine außerordentliche wichtige Bedeutung, wie schon die aus früheren Zeiten bekannte Umschreibung als „Parlament der Oberregierungsräte" es beweist. Die Dienstreisen der mit Bundesratsangelegenheiten befaßten Beamten in den Landesministerien, heute in der Mehrzahl nicht mehr im Range von Oberregierungsräten, werden künftig verstärkt nach Berlin führen, die Displays der Telefonapparate werden häufiger die Vorwahl „030" anzeigen.

- Die Bundesministerien werden teilweise nach Berlin umgezogen[1] oder sind bereits dort mit einer Außenstelle vertreten, teilweise in den gleichen Gebäuden, die die Kolleginnen und Kollegen aus den neuen Bundesländern bereits aus früheren Zeiten kennen. Die vom Umzug betroffenen Bundesministerien werden aber weiterhin in Bonn vertreten bleiben. Dieser seltsamen Konstruktion muß ich mich wohl besonders zuwenden, da es für Menschen im allgemeinen recht schwierig ist, gleichzeitig an zwei verschiedenen Orten zu sein. Für Organisationen ist dies aber offenbar kein unüberwindbares Problem.
- Die Bundesregierung schließlich, bestehend aus der politischen Spitze der Ressorts und einem entsprechenden Apparat, wird auf jeden Fall in Berlin ihren Sitz haben. Da sich auch Minister und Staatssekretäre nicht zweiteilen können, kann ich den Umzug der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem teilweisen Umzug ihrer Bürokratien untersuchen.

Vor diesem Hintergrund folgen nun einige Thesen, die ich schwerpunktmäßig gegliedert habe – nach Föderalismus, Kommunikation, organisatorischen Probleme im engeren Sinn, finanziellen Auswirkungen und nach den Chancen des Umzugs für die Länder:

Föderalismus

1. Die Rolle des Bundes wird um so stärker, je mehr Aufgaben und Personal nach Berlin verlagert werden. Grund dafür sind die Synergieeffekte, die sich aus der größeren Nähe der Ministerien zu wissenschaftlichen bzw. kulturellen Einrichtungen ergeben. Die Bundesministerien werden in ihrer weltstädtischen Umwelt an Gewicht gewinnen, während die Länder mit ihren Ministerien provinzieller werden.
2. Die zu erwartende Machtkonzentration in Berlin korrespondiert nicht mit der geographischen Randlage Berlins innerhalb Deutschlands und innerhalb der Europäischen Union. Insbesondere die Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte auf den Westteil der Bundesrepublik mit ihren „heimlichen"

---

1 Das als Bundesrats-Drucksache 12/6614 am 18.1.1994 eingebrachte „Berlin-Bonn-Gesetz" wurde am 26.4.1994 vom Bundestag verabschiedet. Kernstück der Regelung ist § 4 Abs. 1 S. 2, nach dem der Bundeskanzler die Geschäftsbereiche der Bundesministerien bestimmt, die nach dem Umzug der Bundesregierung nach Berlin ihren Sitz in der Bundeshauptstadt Bonn behalten. In Abs. 2 dieser verfassungsrechtlich umstrittenen Regelung wird abgesichert, daß die Berliner Ministerien auch einen Dienstsitz in Bonn behalten.

Hauptstädten Frankfurt und Düsseldorf wird zu einem stärkeren Auseinanderdriften von wirtschaftlich und gesellschaftlich relevanten Kräften führen.

3. Der personelle Austausch zwischen der Bundesverwaltung und den Landesverwaltungen wird künftig geringer werden. Eine Bundesverwaltung, die sich überwiegend aus umgezogenen Rheinländern, Nord- und Ostdeutschen rekrutiert, ist aus der Sicht der südlichen Bundesländer eine Gefahr für den Föderalismus.

Kommunikation

1. Für die Ministerien in den neuen Bundesländer ändert sich relativ wenig: Die Wege nach Berlin sind sogar kürzer als die nach Bonn. Und schließlich ist man daran gewöhnt, den Blick auf Berlin zu richten. Im günstigsten Fall entwickelt sich aus diesen strategischen Vorteilen eine stärkere Berücksichtigung der Belange der neuen Bundesländer.
2. Auch für Dienstreisende aus den Südstaaten ist Berlin die bequemere Lösung: Nach Bonn war man zur Benutzung langsamer Intercity-Züge der Bahn und meistens noch zu einer Übernachtung gezwungen. Nach Berlin kann man fliegen – und wenn man denn schon übernachten muß: In Berlin kann man abends mehr unternehmen als im langweiligen Bonn.
3. Auf lange Sicht sehe ich allerdings die Gefahr, daß die „wichtigen Dinge" in Berlin besprochen und entschieden werden. Der Ruf der Bonner Zweitklassigkeit wird dann auch denjenigen Ministerialbeamten aus den Ländern vorauseilen, die nun nicht nach Berlin, sondern nach Bonn zu reisen haben.
4. Die inzwischen weitgehend aufgeweichte Trennung von Politik und Verwaltung wird zumindest in Bonn sehr wahrscheinlich wieder vollzogen werden: Die dort angesiedelten Verwaltungen sind von der Politik abgeschnitten; wer dort hinfährt, wird nicht mehr mit Parlamentariern oder Lobbyisten, sondern nur noch mit seinesgleichen kommunizieren.
5. In Berlin werden die Trauben für Beamte und Lobbyisten aus den Ländern sehr wahrscheinlich höher hängen: Alles ist größer, komplizierter, unüberschaubarer. Zudem wird die Berliner Ministerialbürokratie in ihrem Verhalten gegenüber den Interessenvertretern und den Beamtenkollegen aus den Ländern hauptstädtische Traditionen wiederaufleben lassen. Ich könnte auch eindeutigere Formulierungen dafür gebrauchen.

Organisatorische Probleme im engeren Sinn

1. Die Ministerialorganisation des Bundes war noch nie deckungsgleich mit der in den Ländern. Selbst im Ländervergleich gibt es bekanntlich große Unterschiede. Dennoch haben es die zuständigen Referenten bisher noch immer geschafft, zusammenzukommen. Die Abteilungsleiter, Staatssekretäre und Minister sowieso. Mit Berlin und Bonn nun zwei mögliche Reiseziele zu haben, wird sich in Zukunft nicht vermeiden lassen. Aber man trifft sich ohnehin sehr häufig auch in den Landeshauptstädten.
2. Das größere Problem scheint mir in Zukunft die unterschiedliche Ausstattung der Landesministerien mit Fachpersonal zu sein: Wo sich die großen Länder noch Fachreferate für ein bestimmtes Problem leisten können, auch wenn dort die Spezialisierung längst nicht so weit fortgeschritten ist wie bei den Bundesministerien, kümmert sich in den kleinen Ländern oft in ziemlich hilfloser Weise ein Referent am Rande darum.
3. Ein Bonn-Berlin-bedingter Zuständigkeitswirrwar ist nicht zwangsläufig. Wenn die Bundesminister nach dem Umzug noch wissen, wer für was im eigenen Haus zuständig ist, dann werden auch die Landesministerien den Weg zu ihren Ansprechpartnern finden.
4. Aus der Sicht der Bonner Ministerialbürokratie ist die räumliche Trennung von Regierung und Verwaltung möglicherweise gar nicht so schlecht. Man bleibt eher unter sich und muß mit weniger Überraschungen rechnen. Unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation ist die Trennung von Kopf und Rumpf jedoch ein Rückschritt, der auch dem Ruf der Landesministerien schaden wird.

Finanzielle Auswirkungen

1. Aus der Sicht einiger Länder ist Berlin zu bombastisch und viel zu teuer. Die 20 Milliarden, die der Umzug verschlingen wird, könnte man vor allem in den östlichen Ländern dringender gebrauchen als am Spreebogen. Die Bonn-Berlin-induzierten finanziellen Mehraufwendungen für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern, also Kosten für Dienstreisen, Telekommunikationskosten, dürften indes überschaubar bleiben, auch wenn Bonn im Bundesdurchschnitt zentraler liegt und die Hotelzimmer dort in der Regel preiswerter sind.
2. Ein bislang noch kaum erkanntes Problem sind die Landesvertretungen. Brauchen die Länder künftig zwei davon? Eine in Berlin, eine in Bonn? Oder wird Bonn von den Landesvertretungen in Brüssel betreut? Vor al-

lem die zweite Alternative ist nicht ganz ohne Reiz – vor dem Hintergrund einer schwindenden Bedeutung des Bundes in einem „Europa der Regionen", die überhaupt nicht mit der wachsenden politischen Bedeutung des Bundes gegenüber den Ländern korrespondiert.

3. Zu einem weiteren Problem könnten die im Jahresverlauf mittlerweile immer früher verhängten Haushaltssperren werden. Werden sich Kontakte auf der Arbeitsebene für den weiteren Jahresverlauf dann von selbst erledigen oder werden sie auf den Briefverkehr reduziert? Wir wissen es nicht!
4. Eine Mehrbelastung der Landeshaushalte wird sich auch in moralischer Hinsicht ergeben: Durch den Neid der Landesbeamten, die die großzügigen Regelungen für von Bonn nach Berlin umziehende Kollegen gerne auch für einen Umzug von Stuttgart nach Dresden oder von Halle nach Magdeburg in Anspruch nehmen würden. Wird es künftig Beamte erster und zweiter Klasse geben? Nämlich Bundes- und Landesbeamte?

Chancen

1. Folgt man der Arbeitsgruppe „Schlanker Staat", dann bietet die Doppelhauptstadtfrage die einmalige Chance einer Verschlankung. Auf Landesebene besteht diese Chance im Prinzip zwar auch[2] – aber nur, wenn der Bund mit gutem Beispiel wirklich voran geht. Voraussetzung dafür wäre unter anderem eine Rückführung der vertikalen Politikverflechtung sowie bundesrechtlicher Eingriffs- und Rahmenregelungsbefugnisse.
2. Ein „Haus der Bundesministerien", wie es von *Roland Berger* vorgeschlagen wurde und wie es sich offenbar in Berlin auch tatsächlich abzeichnet, würde für die dienstlichen Kontakte der Länder zum Bund eine große Erleichterung und für die Bundesministerien die Chance zur technischen und organisatorischen Erneuerung bieten. Anstatt sich zu verschlanken, scheinen die Bundesministerien durch die Schaffung von „Verbindungs- und Schnittstellenreferaten" sowie durch die Übernahme ehemaliger DDR-Einrichtungen jedoch auf wundersame Weise noch weiter zu verfetten.

---

2 Vgl. zur Modernisierung der Verwaltung auf Landesebene: *Manfred Miller*, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, 2 Bände, Speyer 1995 (= Speyerer Forschungsberichte Nr. 149) und *Morlok/Windisch/Miller* (Hrsg.), Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin 1997: Berlin-Verlag Arno Spitz (in Vorbereitung).

3. Sollte der Bund seine ehrgeizigen Pläne tatsächlich realisieren[3] und seine Ministerien mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik ausstatten, wird die Standortfrage eine tendenziell abnehmende Bedeutung erhalten. Der Nebeneffekt für die Länder könnte darin bestehen, eine mit den Bundesministerien kompatible Kommunikationsinfrastruktur zu erhalten.
4. Die bedeutende Rolle der Informalität im Regierungsgeschäft, einerseits im Umgang der Bundesverwaltung mit den Interessenvertretungen, andererseits im internen Umgang und im Umgang mit den Ländervertretern, kann durch moderne Informations- und Kommunikationstechnik allerdings nicht abgebildet werden. Die Kommunikation von Mensch zu Mensch wird auch im nächsten Jahrtausend noch notwendig sein.

Zusammenfassend wird der Bonn-Berlin-Umzug von Bundestag und Bundesrat sowie der Teilumzug der Bundesregierung als ein bedeutender Einschnitt in die Geschichte der Bundesrepublik eingehen. Er wird zu bedeutsamen Veränderungen des politischen Systems führen und wird auch am Verwaltungsgefüge der Ländern nicht spurlos vorübergehen. Eine entsprechende Sensibilität auf der Länderseite ist bislang allerdings noch nicht auszumachen, sei es aus Unkenntnis oder aufgrund der durchaus begründeten Annahme, daß mit dramatischen Veränderungen in der täglichen Praxis ab 1999 oder ab dem Jahr 2001 nicht zu rechnen ist, wenn die Umzugsaktion abgeschlossen ist und wieder etwas mehr Normalität in die Bundesverwaltung eingekehrt ist. Viele Probleme, die sich aus der Sicht der Länder dann in der Zusammenarbeit mit dem Bund stellen werden, werden nur in zweiter Linie mit dem Bonn-Berlin-Umzug zusammenhängen. In der Hauptsache wird es um eher allgemeine Probleme gehen, die bereits heute erkennbar sind und primär mit der veränderten Rolle Deutschlands in Europa und mit der veränderten Rolle des Bundes in einem wiedervereinigten Deutschland zusammenhängen, bislang jedoch hinter die schlagzeilenträchtige Hauptstadtfrage zurücktraten oder umzugsbedingt ganz einfach in Vergessenheit gerieten.

---

3 Vgl. den Beitrag von *Helmut Hoppe* in diesem Band.

Peter Eichhorn

Strukturen und Funktionen von Ministerien

Mein Fachgebiet, die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, widmet sich der wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Zu ihrem Gegenstand gehören deshalb öffentliche Verwaltungen, öffentliche Vereinigungen (zum Beispiel Kammern und Sozialversicherungen), öffentliche Unternehmen sowie private Institutionen von öffentlichem Interesse (etwa Verbände und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege). Ich gehöre damit einer in der Betriebswirtschaftslehre seltenen Spezies an. Denn die Betriebswirtschaftslehre, so wie sie an den Hochschulen in Deutschland praktiziert wird, ist eigentlich eine Privatwirtschaftslehre. Die interessanten ökonomischen Probleme öffentlicher Institutionen haben die meisten meiner Fachkollegen noch nicht entdeckt. Das sieht in anderen Ländern besser aus. Speziell in den angelsächsischen Ländern gehen die Betriebswirtschafter seit längerem auf die öffentlichen Institutionen zu. Man spricht dort von public management oder public sector management.

Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung zu meinem Staatsverständnis. Danach sollten sich in Politik und Verwaltung die herausragenden Akteure eines Gemeinwesens versammeln. Hierran muß man zweifeln angesichts der verbreiteten Eigeninteressen. Insofern unterscheidet sich der öffentliche Bereich, Staat und Kommunen, nicht von der Wirtschaft. Deren Motive, Prinzipien, Methoden und Kriterien finden sich heute auch bei res publica. Worauf es aus ökonomischer Sicht ankommt, ist ein Staat, der nicht nur den Rahmen für die Wirtschaftsordnung setzt und wirtschaftspolitisch global steuert, sondern auch in seinen Institutionen wirtschaftlich handelt. Vielleicht ist die prekäre Haushaltslage bei den Gebietskörperschaften endlich ein Anstoß, gerade das zuletzt genannte Erfordernis zu verwirklichen.

Für die Bundesverwaltung ist durch den Umzug nach Berlin eine besondere Chance gegeben. Vierzehn Tage vor dem berühmten Bundestagsbeschluß im Juni 1991 hatte ich Gelegenheit, in der Süddeutschen Zeitung einen Artikel zu schreiben, der nachhaltig einschlug. Sogar im Protokoll des Deutschen Bundestags finden sich Formulierungen daraus wieder. „Ruf nach einer Reform an Haupt und Gliedern" hatte die Süddeutsche Zeitung meinen Beitrag betitelt. Ich hatte etwas bescheidener den Hauptstadtstreit als Anlaß genommen, um einen Vorschlag zur Entflechtung der Ministerialbürokratie zu unterbreiten. Das positive Echo auf diesen Dreispalter in der Tagespresse führte

dann auch zu einer Untersuchung, die ich gemeinam mit Herrn Ministerialdirektor a.D. Dr. Hans Joachim Hegelau anfertigte. Das von der Friedrich-Ebert-Stiftung geförderte Gutachten trägt die Bezeichnung „Zur zukünftigen Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung". Wir stellten uns die Frage, ob und inwieweit der Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Bundesministerialverwaltung genutzt werden könnte. Es war also weniger unsere Aufgabe nach Einsparpotentialen bei Aufgaben und Personal zu suchen. Wir fragten uns: „Was wird in einem Bundesministerium getan?" und „Muß das alles dort getan werden?" „Können bestimmte Angelegenheiten statt von einer obersten von einer oberen Bundesbehörde erledigt werden?" Wenn ja, brauchte nur der verkleinerte Rest des Ministeriums nach Berlin umzusiedeln.

Antworten erhielten wir unter anderem vom Organisations- und Geschäftsverteilungsplan des Bundesverkehrsministeriums, das wir exemplarisch heranzogen. Wir stellten schnell fest, daß in diesem Ministerium viele nichtministerielle Aufgaben wahrgenommen werden. Ausgangspunkt war die Überlegung, daß in einem Bundesministerium drei wesentliche ministerielle Aufgaben zu erledigen sind. Nämlich Aufgaben, die erstens mit Kabinettsentscheidungen zusammenhängen, im Grunde also die große Politik, zweitens internationale Abkommen, Verträge, Konferenzen usw. und drittens die Aufsicht über nachgeordnete Behörden.

Mit den Worten von Hans Julius Wolff, dem unvergessenen Staats- und Verwaltungsrechtler, gesprochen: Ministerien gehören der Gubernative an, von lat. gubernare gleich führen und lenken, und sind von der administrativen Vollzugsgewalt zu trennen. In und mit Ministerien wird regiert; nachgeordnete Verwaltungen haben zu verwalten. Wir analysierten die vom Bundesverkehrsministerium zu erfüllenden Aufgaben und mußten erkennen, daß es beispielsweise selbst die Personalverwaltung der nachgeordneten Wasser- und Schiffahrtsdirektionen besorgt. Es liegt also eine Aufgabe vor, die nicht in ein Ministerium gehört. Im Ergebnis erfüllte von 1.200 Bediensteten des Bundesverkehrsministeriums nur ein Drittel ministerielle Aufgaben!

Unsere Konklusion war offenkundig: Wir forderten die Ausgliederung nichtministerieller Aufgaben in eine wie auch immer geartete nachgeordnete obere Bundesbehörde. Wir schlugen vor, daß ein so verkleinertes Ministerium dann nach Berlin umsiedeln sollte. Und so sollte es auch mit den anderen Bundesministerien geschehen. Das von uns entwickelte Konzept ist im Gutachten ausführlich beschrieben. Es bezieht sich im übrigen auch auf die ministerielle Innenorganisation. Wir kritisierten die aufwendige Abteilungsgliederung mit acht Abteilungen und zehn Unterabteilungen. Unsere Vorschläge führten zu fünf Abteilungen für Verkehrspolitik und die vier Verkehrssparten

Eisenbahnen, Straßenwesen, Luft- und Raumfahrt sowie Schiffahrt und Wasserstraßen. Die Abteilungen tragen die Ressourcenverantwortung und die Fachkompetenz. Deshalb benötigen sie eine gewisse Größe. Diese sog. Leistungszentren mit eigenen Budgets sollten im Stile einer koordinierten und kontrollierten Selbststeuerung geführt werden. Die Spitze im Ministerium hat die Rahmenbedingungen vorzugeben und die Ziele zu setzen. Innerhalb dessen entscheiden die Abteilungen selbständig finanziell, organisatorisch, personell und fachlich. Das Konzept der Selbststeuerung dominiert heute auch unter dem Schlagwort „New Public Management" und läßt sich für öffentliche Institutionen generell nutzen. Das Konzept dient auch dem Zweck, daß sich die Mitarbeiter wieder stärker mit ihrer Aufgabe identifizieren. Das Problem der leeren staatlichen und kommunalen Kassen beantworten wir also mit mehr Wirtschaftlichkeit und die Frustration bei vielen Bediensteten mit vermehrter Identifikation im Selbststeuerungsprozeß.

Während sich in vielen Gemeindeverwaltungen, auch in einigen Landesverwaltungen ähnliches bewegt, hält sich das Erneuerungsstreben in den Bundesverwaltungen in Grenzen. In anderen Ländern, z.B. in Großbritannien und Kanada, ist man hier weiter. Deutschland hat zwar nach wie vor eine Spitzenstellung hinsichtlich rechtsstaatlichen Verwaltens, im Hinblick auf die Einführung und Anwendung von Erkenntnissen und Methoden der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre stehen wir aber erst am Anfang. Der Umzug der Bundesregierung wäre eine Chance für Fortschritte in die angedeutete Richtung.

(Auf Zusatzfrage nach Abteilungen bzw. Leistungszentren:) Der Gedanke ist folgender: Früher wurde in der Managementlehre die Auffassung vertreten: „The bigger the better." Das stand im Einklang mit dem Aufbau von Mischkonzernen. Es führte allerdings dazu, daß der notwendige Überbau – manche sagen auch: Wasserkopf – zur Steuerung solcher Großunternehmen überdimensional wuchs. Die Vorteile der Kostendegression bei Massenproduktion gingen oft durch erhebliche zusätzliche Gemeinkosten verloren.

Es folgte eine gegenläufige Tendenz: „Small is beautiful." In der Praxis bedeutete das die Einführung von Profit-Center. Der Unternehmer Reinhard Mohn, seinerzeit Vorstandsvorsitzender der Bertelsmann AG, war einer der ersten, der das in Deutschland in den siebziger Jahren erkannte und realisierte. Die Bertelsmann AG weist heute rund 400 Profit-Center auf. An deren Spitze steht jeweils ein Geschäftsführer; er ist nicht identisch mit einem Geschäftsführer einer GmbH, denn viele dieser Leistungszentren sind rechtlich unselbständig. Ihnen werden von der Gesamtleitung des Unternehmens teils Ziele gesetzt, teils werden sie vereinbart. Dafür erhalten sie die nötigen finanziellen Mittel in Form eines Budgets. Innerhalb dieser Vorgaben können

die Profit-Center eigenständig unternehmerisch handeln. Eine der wichtigsten ökonomischen Fragestellungen ist in diesem Zusammenhang die Frage des Make or Buy, also nach Eigenerstellung oder Fremdbezug.

Dieses Konzept läßt sich prinzipiell auf öffentliche Verwaltungen übertragen. Formalrechtlich betrachtet geschah das erstmals 1938 durch die Eigenbetriebsverordnung. Sie stellt eine der größten Innovationen im Bereich der öffentlichen Verwaltungen dar. Durch sie wurden bestimmte Organisationseinheiten aus der Ämterverwaltung herausgelöst und in eine Art von Leistungszentren umgewandelt, ohne daß das Wort damals fiel. Es begann mit der Errichtung von Eigenbetrieben für die Energie- und Wasserversorgung sowie für den öffentlichen Personennahverkehr und setzte sich fort bei kommunalen Krankenhäusern. Die Entwicklung geht mittlerweile weiter auch bei sog. nichtwirtschaftlichen Unternehmen, etwa bei kulturellen Einrichtungen oder bei der Entsorgung. In Eigenbetriebsform werden beispielsweise Theater und Orchester, auch Museen geführt. Wesentlich ist dabei, daß es politische Vorgaben, etwa den Kulturauftrag, gibt, sich das Leistungszentrum selbst steuert, aber selbstverständlich der politischen Kontrolle unterliegt.

Zurück zu den Bundesministerien. Gegliedert in größere Abteilungen mit Großreferaten unter Verzicht auf Unterabteilungen, werden in diesen Leistungszentren Redundanzen vermieden, die sich aus der Trennung von Fach- und Ressourcenkompetenz ergeben. Abteilungsleiter und stellvertretender Abteilungsleiter tragen die Verantwortung für die Bewirtschaftung der finanziellen Mittel, die Aufbau- und Ablauforganisation, den Personaleinsatz usw. Querschnittsabteilungen und -referate erfüllten und erfüllen ihren Zweck, wenn sie kleineren Fachabteilungen und -referaten Service liefern, die diese nicht selbst zu erbringen vermögen. Denn in kleinen Einheiten gibt es keine Spezialisten für Haushalts-, Organisations- und Dienstrecht. Doch bei vielen Querschnittsaufgabenträgern wandelte sich das Selbstverständnis; sie sahen sich nicht mehr in der dienenden Rolle, sondern nahmen die Sache selbst in die Hand, indem sie über den Einsatz der Ressourcen entschieden. Die Fachabteilungen und -referate rückten quasi in die zweite Linie. Das ist ein Zustand, der nach Änderung ruft.

Die Realisierung des Leistungscenter-Konzepts hat teilweise gravierende Konsequenzen, die man sich vergegenwärtigen muß. Beispielsweise kann die bisherige monokratische Leitung des Abteilungsleiters in der jetzigen Form kaum aufrecht erhalten bleiben. Als alleiniger Leiter eines Leistungszentrums ist er aber überfordert, wenn man sich die rechtlichen, ökonomischen, technischen und anderen fachlichen Anforderungen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben vergegenwärtigt. Ein Geschäftsführer in einem privaten Unternehmen hat es wegen der Formalzieldominanz hier leichter. Wir schlagen deshalb

eine kollegiale Leitung durch wenigstens zwei Personen vor, einen Abteilungsleiter und seinen Stellvertreter. Zwischen ihnen lassen sich die Aufgaben verteilen, wie es sich in vielen anderen öffentlichen Einrichtungen schon lange bewährt. Man denke an ein Theater mit Intendanten und Verwaltungsdirektor oder an Krankenhäuser, an deren Spitze ein Kollegium steht.

Außerdem dürfte es in Zukunft nicht mehr ausreichen, daß ein Abteilungsleiter eines Ministeriums nur juristisch ausgebildet ist. Niemand käme auf die Idee, einen Chemiker als Vorstandsmitglied in einem Chemieunternehmen zu bestellen, wenn er nur als Chemiker qualifiziert ist. Er muß schon eine Bilanz lesen können und wissen, wie eine Kostenrechnung aufgebaut ist, um nur zwei betriebswirtschaftliche Elemente zu nennen.

Franz Kroppenstedt

Das Kombinationsmodell und alternative Vorschläge

Ehe ich die getroffenen Entscheidungen erörtere und zu Alternativen, Modellen und Vorschlägen Stellung nehme, möchte ich auf die Rahmenbedingungen, Ziele und tatsächlichen Gegebenheiten für die Verlagerung von Bundestag und Teilen der Bundesregierung von Bonn nach Berlin hinweisen.

Diese Ausgangspunkte muß man deutlich machen, um die getroffenen Entscheidungen zu verstehen und zu beurteilen.

Zunächst die entscheidenden Eckwerte des Beschlusses vom 20. Juni 1991:

1. Der größte Teil der Arbeitsplätze soll in Bonn erhalten bleiben, insbesondere die Bereiche der Ministerien, die primär verwaltenden Charakter haben. An dieser Formulierung ist bemerkenswert, daß nicht beschlossen worden ist, die verwaltenden Bereiche der Ministerien sollen in Bonn bleiben und die Regierungstätigkeiten nach Berlin verlagert werden, sondern dieses Problem ist wesentlich weicher formuliert worden. Die gefundene Formulierung dürfte darauf beruhen, daß vor der Entscheidung des Deutschen Bundestags am 20. Juni 1991 in einem Gremium des Bundestages, unter Beteiligung von Berlin und Bonn und unter Beteiligung von Vertretern der Regierungen des Bundes und der Länder, eingehende Beratungen zur Vorbereitung des Bonn-Berlin-Beschlusses stattgefunden haben. Es war zunächst der naheliegende Gedanke, wir lassen die Verwaltungstätigkeiten in Bonn und verlagern die eigentlichen Regierungstätigkeiten nach Berlin.

   Aber, meine Damen und Herren, es wurde bald erkannt, daß die Realität der Ministerien anders ist. Die Bundesministerien nehmen nicht überwiegend verwaltende Tätigkeiten wahr. Deswegen sind in dem Beschluß Elastizitäten eingebaut worden. Deswegen ist auch nicht gesagt worden, die Regierungsfunktionen werden nach Berlin verlagert, sondern der Kernbereich der Regierungsfunktionen soll in Berlin wahrgenommen werden.

2. Der Beschluß vom 20. Juni fordert weiter eine faire Arbeitsteilung zwischen Bonn und Berlin.

3. Schließlich ist ein Ausgleich durch die Verlagerung von Einrichtungen des Bundes nach Bonn vorgesehen.

Das sind die drei Eckpunkte, die in bezug auf unser Problem in dem Bonn-Berlin-Entschluß enthalten sind. Es gibt noch andere Eckpunkte, die aber für unser Problem nicht so sonderlich relevant sind.

Die Formulierungen des Bonn-Berlin-Beschlusses sind zum Teil relativ unscharf gehalten, das entsprach dem Ziel, eine Mehrheit zu finden. Noch in der Nacht vor der Abstimmung wurde über die Formulierung der Anträge verhandelt, um noch Stimmen für diese zu gewinnen. Auch Formulierungen, die bei verschiedenen Beteiligten unterschiedliche Assoziationen hervorrufen konnten. Daher ist der Beschluß in sich auch nicht völlig widerspruchsfrei und bedarf der Auslegung.

Ausgehend von den Eckpunkten des Beschlusses sind bei der Umsetzung auch folgende weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Von entscheidender Bedeutung ist die Funktionsfähigkeit der Ministerien. Es kommt also bei der Verlagerungsentscheidung darauf an, daß die Ministerien und Verwaltungen in der Lage sind, ihre Aufgaben möglichst optimal zu erfüllen, d.h., Problemlösungen von möglichst hoher Qualität in möglichst kurzer Zeit zu erarbeiten. Durch den Verlagerungs- und Aufteilungsbeschluß sollen möglichst wenig Behinderungen für die Aufgabenerfüllung entstehen. Optimale Aufgabenerfüllung erfordert insbesondere, daß die notwendige Kommunikation gegeben ist.
2. Im Hinblick auf die erheblichen Auseinandersetzungen in Zusammenhang mit dem Bonn-Berlin-Beschluß kam es für die Umsetzung weiter darauf an, einen möglichst großen Konsens für die Ausführungsbeschlüsse zu erreichen. Wir sehen gerade jetzt, bei der Diskussion über die finanziellen und wirtschaftlichen Maßnahmen, wie entscheidend dieses Moment des Konsenses ist.
3. Bei der Umsetzung des Beschlusses war nicht nur eine optimale Funktionsfähigkeit und ein hoher Konsens zu erreichen, darüber hinaus muß die neue Organisation auch kostengünstig und Mitarbeiter-motivierend sein.

Die Konkretisierungen der Umsetzung und alternativer Vorschläge muß man an diesen Zielsetzungen messen.

Ich habe den Eindruck, daß zu gewissen Zeiten gewisse Instrumente als Art Heilsideen angesehen werden. Dazu gehört meines Erachtens zum Beispiel die zur Zeit erörterte Frage der Verkleinerung von Ministerien. Schlanke Ministerien, das ist so eine Art Patentrezept, das gefordert wird, bei dem Vor- und Nachteile aber nicht mehr ernsthaft geprüft werden.

Wenn man die unmittelbar mit dem Beschluß des Bundestages zusammenhängenden Ziele und die funktionalen Ziele, die eigentlich bei jeder Organisationsänderung berücksichtigt werden müssen, betrachtet, so erkennt man leicht, daß zwischen diesen unterschiedlichen Zielen Konflikte bestehen. Zwar besitzt der Beschluß eine gewisse Elastizität, aber der Eckpunkt, daß der größte Teil der Arbeitsplätze in Bonn verbleiben soll, setzt eine unverrückbare Untergrenze. Ich habe immer vertreten, daß sich diese Aussage nur auf die Arbeitsplätze der Bundesregierung bezieht und die Arbeitsplätze des Bundestages und des Bundespräsidenten nicht mit eingerechnet werden dürfen. Denn sonst könnte so gut wie überhaupt kein Arbeitsplatz der Bundesregierung nach Berlin verlagert werden. Es gab auch Meinungsverschiedenheiten, was unter dem „größten Teil der Arbeitsplätze" zu verstehen ist. Ich habe immer vertreten, das bedeutet mindestens 50 % + 1 %. Andere haben gesagt, dann hätte der Beschluß lauten müssen, „der größere Teil der Arbeitsplätze". Der „größte Teil der Arbeitsplätze" gehört sicher auch zu den Formulierungen, die gewisse Erwartungen erwecken sollten.

Bei den Organisationsüberlegungen war zu bedenken, daß das entscheidende Problem der Aufteilung in der Kommunikationsbehinderung liegt. Es war daher die Frage, „welches Modell führt zu einer möglichst optimalen Kommunikation?" Dabei war allen Beteiligten von Anfang an klar, daß eine Aufteilung der Funktionen der Ministerien auf zwei Standorte funktionale Nachteile insbesondere im Bereich der Kommunikation mit sich bringt und daß dadurch auch höhere Kosten entstehen. Bei diesem Zielkonflikt stellte sich die Frage, „welches Ziel hat Vorrang?" Es war die einheitliche Meinung fast aller Beteiligten, daß die Vorgaben des Bonn-Berlin-Beschlusses Vorrang vor den allgemeinen funktionalen Zielen haben; dabei allerdings versucht werden müsse, auch diesen Zielen so weit als möglich Rechnung zu tragen.

Lassen Sie mich jetzt noch einige Bemerkungen zu den tatsächlichen Gegebenheiten machen. Die Zahl der Arbeitsplätze der Bundesministerien liegt bei 21.000. In den Bundesministerien gibt es im Gegensatz zu vielen Landesministerien relativ wenig verwaltende Tätigkeiten. Große verwaltende Bereiche findet man vor allem im Verteidigungs-, Verkehrs-, Entwicklungshilfe-, Forschungs- und dem früheren Postministerium. Was versteht man in diesem Zusammenhang unter Regierungs-, was unter Verwaltungstätigkeit? Die Programmentwicklung, Gesetz- und Verordnungsgebung und -auslegung würde ich der Regierungstätigkeit zuordnen. Hinzu kommen wichtige Entscheidungen von politischer Bedeutung, denken Sie beispielsweise an Ministergenehmigungen im Kartellverfahren oder an Weisungen im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Entscheidungen dieser Art wird man nachgeordneten Behörden nicht zuordnen können. Das gleiche gilt für die Kontrolle

der nachgeordneten Bereiche und die unterstützende Tätigkeiten für Parlament und für die politischen Spitzen der Ministerien. Es geht hier um eine Fülle von Aufgaben, wenn Sie zum Beispiel an die kleinen und großen Anfragen, die Anfragen der Fragestunde, die Sprechzettel und Redeentwürfe für die Leitung des Hauses denken. Schließlich gehört die Vertretung im parlamentarischen und internationalen Bereich auch zur Regierungstätigkeit. Wenn Sie sich diese Bereiche vorstellen, dann sehen Sie, daß in den meisten Ministerien die Regierungstätigkeiten bei Weitem überwiegen und weniger Routineentscheidungen und Rechtsanwendungen anfallen. Einzelentscheidungen, wie beispielsweise Beihilfen und Reisekosten, müssen nicht in Ministerien sein. Schon ein bißchen problematischer sind die Bereiche, in denen es um das Geldverteilen geht. Geld verteilen für Sport, für Kultur, für Vertriebene, für Wirtschaftsunternehmen, für Verkehr, oft geht es um hohe Beträge und Mittelverteilung mit hoher politischer Bedeutung. Ich neige in diesen Bereichen dazu, daß zumindest ein wesentlicher, weniger politischer Teil nicht unbedingt in den Ministerien wahrgenommen werden muß. Oft haben allerdings politische Spitzen ein gewisses Interesse, die Verteilungen selbst vorzunehmen. Das brauche ich nicht weiter zu erläutern. Das ist Ihnen, die Sie diese Bereiche kennen, sicher einsichtig. Es wird schwierig sein, sie aus den Ministerien herauszunehmen und in Oberbehörden zu verlagern.

Wie kommt es dazu, daß verwaltende Tätigkeiten in den Ministerien vorhanden sind? Oft liegt die Ursache darin, daß das Ministerium ein Programm entwickelt hat und daß es die ersten Entscheidungen innerhalb des Programmes selbst treffen will, um zu sehen, wie das Programm arbeitet. Dabei ist es dann nicht selten geblieben.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß immer wieder Aufgaben in die nachgeordneten Bereiche verlagert worden sind. Das Bundesministerium des Innern z. B. hat viele Aufgaben dem Bundesverwaltungsamt übertragen. Andere Ressorts haben dies auch getan. Einige Ressorts haben eigene nachgeordnete Behörden, denen sie Aufgaben übertragen haben.

Nach der Bonn-Berlin-Entscheidung des Bundestages sind mit allen Ressorts Gespräche geführt worden, wie der Beschluß umgesetzt werden könnte. Es wurde insbesondere geprüft, wie hoch der Anteil der Verwaltungsaufgaben in den einzelnen Ressorts war. Im Durchschnitt ergab sich ein Anteil von 20 %. Daraus folgerte, daß mit dem bloßen Belassen der Verwaltungstätigkeit in Bonn der Beschluß des Bundestages nicht zu erfüllen war. Selbst wenn man bei näherer Prüfung noch zu einem etwas höheren Anteil der Verwaltungsaufgaben gekommen wäre, hätte das nicht ausgereicht.

Wir haben bei der Diskussion mit den Ressorts und mit Sachverständigen über drei Grundmodelle gesprochen. Das Kopfstellen-Modell, das Modell Aufteilung in Regierungsaufgaben und Verwaltungsaufgaben und das Kombinationsmodell. Sie kennen die Modelle. Ich sehe daher davon ab, sie nochmals darzustellen.

Letzten Endes hat sich die Regierung für das Kombinationsmodell entschieden. Es entsprach auch dem politischen Willen, politische Funktionen in Bonn zu lassen. Mit diesem Modell ließ sich auch die klare Vorgabe erfüllen, den größten Teil der Arbeitsplätze in Bonn zu lassen. Dieses Ziel mußte auf jeden Fall erreicht werden, um den notwendigen Konsens zu erreichen. Die mit jeder räumlichen Trennung verbundenen Kommunikationserschwernisse lassen sich so abmildern, daß sie kein unüberwindbares Hindernis für das Kombinationsmodell darstellen.

Das Kombinationsmodell orientiert sich an folgenden Kriterien:

1. Die Verteilung ermöglicht im weitgehenden Umfang, die Nicht-Regierungstätigkeiten in Bonn zu belassen. Dies ist selbstverständlich für die Ministerien, die in Bonn verbleiben. Bei den Ministerien, die nach Berlin gehen, ihren Hauptdienstsitz in Berlin haben werden, werden die verwaltenden Tätigkeiten, von Ausnahmen abgesehen, auch in Bonn verbleiben. Um den Anforderungen des Parlaments gerecht zu werden, kam es weiter darauf an, nach Berlin möglichst die Tätigkeiten, die parlamentsnah sind, zu verlegen. Also alles, was mit Gesetzgebung und sonstiger parlamentsnaher Arbeit zu tun hat. Es ist aber nicht möglich, mit diesem Modell alle parlamentsnahen Tätigkeiten nach Berlin zu verlagern. Dieses Ziel kann nicht erreicht werden, weil mehr als die Hälfte aller Tätigkeiten der Ministerien parlamentsnah sind. Der Bundestagsbeschluß fordert auch nur, daß der Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin sein soll. Dieser Kernbereich wird künftig in Berlin sein, denn mit Bundeskanzler, Innen-, Finanz-, Wirtschafts- und Justizminister und dem Auswärtigen Amt haben sehr wichtige Ministerien ihren ersten Dienstsitz in Berlin. Hinzu kommen die Bonner Ministerien mit ihren zweiten Dienstsitzen. Dies zusammengenommen stellt sicher den Kernbereich der Regierung dar. Es bleiben allerdings auch wichtige Ministerien in Bonn. Die Verlagerung aller wichtigen Ministerien nach Berlin ist aus zahlenmäßigen Gründen (größter Teil der Arbeitsplätze) nicht möglich. Im übrigen ist es für die Optik der in Bonn verbleibenden Ministerien ganz gut, wenn nicht alle wichtigen Ministerien in Berlin sind.

   Manche befürchten, die Minister und Ministerien, die in Bonn verbleiben, würden zweitklassig. Ich meine, dies trifft nicht zu. Das Ansehen eines

Ministeriums hängt in erster Linie von dem Aufgabenbestand und von der Person eines Ministers ab. Wenn in Bonn beispielsweise ein Verteidigungsminister, ein wirkungsvoller Verteidigungsminister, amtiert, wird er auch, wenn sein erster Dienstsitz in Bonn ist, künftig als bedeutender Minister angesehen werden. Unterschiede zwischen wichtigen Ministerien und Ministern hat es unabhängig vom Standort stets gegeben. Die Bedeutung der Ressorts hängt weniger von ihrem Dienstsitz ab. Zumal ich davon ausgehe, daß auch die Minister der Bonn-Ministerien sich weitgehend in Berlin aufhalten werden, weil sich dies gerade bei ihnen aus Kommunikationsnotwendigkeiten ergibt.

2. Ein weiterer Grund, dieses Kombinationsmodell zu bilden, war das Ziel, in Bonn einen wissenschaftlich-technischen Schwerpunkt zu bilden. Von Ausnahmen abgesehen, sollen daher Ministerien mit einem wissenschaftlichen Tatsch in Bonn verbleiben. In diesem Zusammenhang und um die Kommunikationsmöglichkeiten zu verbessern, wird bei den Bonn-Ressorts durch Verlagerung von nachgeordneten Behörden eine Abrundung ihrer Geschäftsbereiche geschaffen. Dies ist durch das Bonn-Berlin-Gesetz festgeschrieben worden. Zu den nach Bonn zu verlagernden Einrichtungen hätte eigentlich auch das Bundesumweltamt gehört. Dies ließ sich aus politischen Gründen allerdings nicht erreichen.

3. Die Kommunikationserschwerungen, die hier verschiedentlich angesprochen worden sind, sind dem Grunde nach unvermeidbar, lassen sich aber abmildern. Betrachten wir die Berlin-Ressorts, wird sich der Minister um die in Bonn verbleibenden Teile weniger kümmern können. Aber auch bei den Bonn-Ressorts wird sich der Minister, da er sich oft in Berlin aufhält, weniger mit dem ihm in Bonn verbleibenden Teil seines Ressorts beschäftigen können. Diese Schwierigkeiten können durch eine geschickte Auswahl der in Bonn verbleibenden und nach Berlin zu verlagernden Teile des Ressorts und durch entsprechende Organisationsregelungen weitgehend abgemildert werden.

Es ergeben sich auch Probleme in der Kommunikation zwischen den Ressorts, weil die Gesprächspartner aus den Berlin-Ressorts nicht in Bonn und die aus den Bonner Ressorts nicht in Berlin anwesend sind, also Reisen notwendig werden. Diese Schwierigkeiten können dadurch verringert werden, daß vor allem die Querschnittsministerien dafür sorgen, daß Mitarbeiter für wiederholt auftretende Probleme in Bonn verbleiben.

Zum Bundestag hin können auch Kommunikationsprobleme entstehen. Sie sind gestern eingehend erörtert worden. Insgesamt meine ich, trotz der Pro-

bleme, die niemand leugnen kann und die bei jeder Aufteilung auftreten, wird sich eine hinreichende Kommunikation gewährleisten lassen.

Entscheidende Hilfe können die modernen Informations- und Kommunikationstechniken leisten.

Die wiederholt erörterte Verlagerung von Aufgaben der Ministerien auf Oberbehörden wird weder die Kommunikationsprobleme lösen noch beachtliche Kosteneinsparungen erreichen, da die Kommunikationsnot nicht von der organisatorischen Zuordnung der Aufgaben, sondern ihrem Inhalt abhängen, und die Kosten der Bearbeitung in Ministerien nicht höher sind.

Wie sich das Kombinationsmodell in Zukunft entwickeln wird, kann heute niemand sicher voraussagen. Es gibt keine Erfahrungen, wie sich in der Praxis ein solches Modell einspielt. Es ist anzunehmen, daß im Laufe der Zeit es zu Optimierungen kommt. Darüber hinaus wird man auch bedenken müssen, daß im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union sich die Aufgaben der Bundesregierung verändern. Das kann in den nächsten Jahren von wesentlicher Bedeutung sein.

Führt diese Entwicklung dazu, daß sich die Zusagen, die das Parlament und die Regierung der Stadt Bonn gemacht haben, nicht auf Dauer einhalten lassen, muß man über zusätzliche Ausgleiche nachdenken.

Lassen Sie mich nun noch ein paar Bemerkungen zu anderen Modellen machen. Da ist zunächst das Modell, das eben Herr Professor Eichhorn und heute morgen Herr Jann vorgeschlagen haben. Wenn die tatsächlichen Voraussetzungen für ein solches Modell gegeben wären, wäre es in mancher Hinsicht eine gute Lösung. Dem ist aber nicht so. Die Verlagerung von Regierungsaufgaben auf Oberbehörden würde die Probleme eher verstärken. Wenn Sie beispielsweise Aufgaben der Gesetzesvorbereitung in nachgeordnete Bereiche verlagern, so wird mehr Zeit und mehr Personal benötigt. Auch die internationale Zusammenarbeit sollte nicht den nachgeordneten Behörden überlassen werden. Ich sehe also zu wenig Verlagerungsmöglichkeiten, um dieses Modell anzuwenden.

Ein anderes erörtertes Modell ist das Kopfstellen-Modell, das etwa beinhaltet: Die Ministerien bleiben in Bonn. Nach Berlin werden Kopfstellen in einer Größe von 50 bis 100 Mitarbeitern verlagert. Dieses Modell würde den Bonn-Berlin-Beschluß hinsichtlich der Entlassung von Personal mehr als erfüllen. Ob dies Modell zu einer Verlagerung des Kernbereichs der Regierungsfunktionen nach Berlin führt, könnte zweifelhaft sein. Denn es ist, und dies kann nicht unberücksichtigt bleiben, bei der Beschlußfassung des Bundestages abgelehnt worden. Man kann daher wohl kaum sagen, daß ein Modell

dieser Art, auch wenn es etwas variiert würde, den Beschlüssen des Parlaments entspricht.

Prüft man die Funktionsfähigkeit dieses Modells, so ergeben sich erhebliche Bedenken. Die Kommunikation zwischen der Leitung des Hauses und dem Ressort wird durch den weitgehenden Aufenthalt der Leitung in Berlin erheblich gestört. Die Kommunikation zwischen den Ministerien und dem Bundestag und den Abgeordneten wäre wesentlich beeinträchtigt. Herr Derlien hat überzeugend vorgetragen, daß die Kommunikation nicht nur über die Spitzenbeamten und Politiker verläuft, sondern auch über Referatsleiter, Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter.

Dieses Modell würde, und das halte ich eigentlich für den bedeutendsten Gesichtspunkt, zu einer anderen Form der Regierungsarbeit führen. In einer Regierung, in der die Leitung nur mit Kopfstellen arbeitet, würde der Wert der vorhandenen Ressorts entwertet. Man kann sagen, das ist eigentlich nicht so schlimm. Entscheidend wäre aber der Verlust an Sachorientierung, zumal schon heute im politischen Bereich nicht von einem Übermaß an sachbezogener Rationalität gesprochen werden kann. Ich glaube, daß bei diesem Modell eine ganz andere Arbeitsweise entstehen würde. Es würde wahrscheinlich sehr viel externer Sachverstand herangezogen, nicht nur auf formellen, sondern auch auf informellen Wegen. Die Ressorts wären weitgehend von den Entscheidungsprozessen abgekoppelt. Dieses Modell ist daher aus funktionalen Gründen wenig geeignet.

Von manchen wird empfohlen, den Umzug mit der Verwaltungsreform zu verbinden. Gestern sind gegen dieses Vorhaben wesentliche Bedenken geäußert worden. Ich meine, man muß überlegen, was ist von der Sache her im Zusammenhang mit dem Umzug relevant und was ist nicht relevant und kann sofort oder später angepackt werden. Die Abschichtung von Aufgaben auf obere Bundesbehörden ist ein relevantes Thema. Wenn dies sinnvoll ist, sollte es vor oder im Zusammenhang mit dem Umzug erfolgen. Es gibt aber eine Fülle anderer Vorschläge, z. B. neue Steuerungsinstrumente, Outsourcing, große Referate, keine oder weniger Unterabteilungen, Spitzenpositionen auf Zeit, weniger Beamte, die mit dem Umzug nichts oder wenig zu tun haben. In den Umzug eingebettet erhöhen sie die Komplexität und erschweren daher die Problemlösung. Wenn und soweit diese Vorhaben vorangetrieben werden sollen, kann man damit sofort beginnen und braucht nicht auf den Umzug zu warten.

Lassen Sie mich noch einige Bemerkungen zu diesen einzelnen Punkten machen, um meine Vorstellungen zu erläutern:

Beim Outsourcing kann unter anderem an Schreibkräfte, Fahrer und Hauspersonal gedacht werden. Hier besteht ein enger Zusammenhang mit dem Umzug. Denn nach den jetzigen Planungen sollen in Berlin zusätzliche Kräfte im einfachen und mittleren Dienst eingestellt werden, weil das verfügbare Bundespersonal in Berlin nicht ausreicht.

Ob und inwieweit Outsourcing in diesen Fällen sinnvoll ist, kann man allerdings bezweifeln. Man muß vielleicht auch unterscheiden zwischen Grund- und Spitzenbedarf. Beim Spitzenbedarf würde ich Outsourcing für richtig halten. Beim Grundbedarf habe ich erhebliche Zweifel.

Die Einführung großer Referate halte ich im Prinzip für richtig. Damit kann man sofort beginnen, da sich die Veränderung ohnehin nur in einem schrittweisen Prozeß vollziehen lassen wird.

Die neuen Steuerungsinstrumente haben mit dem Umzug nichts oder wenig zu tun. Es gibt einige, die in den Ministerien hilfreich sein können. Hinsichtlich der Resourcenverantwortung überwiegen die Bedenken. Ich halte es nicht für sachdienlich, wenn in einem Ministerium mit zehn oder zwölf Fachabteilungen die Abteilungsleiter die Personalentscheidungen treffen. Das widerspricht dem Ziel, den Mitarbeitern eines Ministeriums gleiche Chancen zu eröffnen und den Personalaustausch zu fördern. Alles was wir mit einer flexiblen Personalwirtschaft verbinden, auch zu den nachgeordneten Behörden, läßt sich auf diese Weise kaum erreichen. Im übrigen ist zu bedenken, daß über die Verteilung des Personals in ihren Abteilungen, um Schwerpunkte zu bilden, die Abteilungsleiter heute schon selbst entscheiden können.

Was die Haushaltsmittel betrifft, so haben die Fachabteilungsleiter und zuständigen Mitarbeiter schon heute ein weitgehendes Entscheidungsrecht über den Einsatz der Mittel. Diese Zuständigkeiten zu erweitern, würde dazu führen, die bestehenden Ausgleichsmöglichkeiten innerhalb des Ressorts, z. B. zur Abdeckung von notwendigen über- oder außerplanmäßigen Ausgaben, zu behindern.

Die Finanz- und Personalverantwortung in den Ministerien sollte auch künftig in dem bisherigen Umfang zentral wahrgenommen werden. Wobei selbstverständlich, wie bisher, die Fachabteilungen bei den Entscheidungen beteiligt werden.

Spitzenpositionen auf Zeit ist eine Sache, die mit dem Umzug nichts zu tun hat. Da gibt es viele Argumente dafür, viele dagegen. Viele Argumente dagegen sind genauso übertrieben wie die Argumente dafür. Wie sich dieses Instrument tatsächlich auswirken würde, wird erst bei praktischer Anwendung übersehen werden können. Man sollte daher die Möglichkeit eröffnen, dieses

Instrument in einigen geeigneten Bereichen anzuwenden und Erfahrung zu sammeln.

Die Forderung nach weniger Beamten ist nicht neu und hat mit dem Umzug schon gar nichts zu tun.

Die Forderung nach weniger Ministerien ist ebenfalls nicht neu, sie wurde in der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform schon Ende der sechziger Jahre eingehend erörtert. Herr König, Sie waren lange Zeit im Kanzleramt, Sie wissen, aus welchen Gründen und nach welchen Gesichtspunkten neue Ministerien geschaffen werden. Diese überwiegend politischen Gesichtspunkte werden auch in Zukunft maßgebend sein und haben mit dem Umzug nach Berlin unmittelbar nichts zu tun. Es ist auch Aufgabe der Ministerien, ihre Organisation ständig zu verbessern. Es kommt aber vor allem darauf an, die Funktionsfähigkeit der Ministerien zu gewährleisten. Ob sie ein bißchen schlanker oder weniger schlank sind, ist nicht entscheidend. Wenn man an das Problem schlanker Staat denkt, so geht es in erster Linie darum, den Bereich staatlicher und privater Aufgaben neu abzugrenzen und den Bürgern und der Wirtschaft mehr Entfaltungsmöglichkeiten zu schaffen. Natürlich geht es dann auch um weniger Kosten im staatlichen Bereich. Das Problem schlankerer Staat und weniger Kosten wird durch Veränderung der Ministerialorganisation nicht entscheidend beeinflußt. Bei dieser Aufgabe kommt es mehr darauf an, daß die Ministerien, denen für das Staatsganze eine große Bedeutung zukommt, die erforderlichen innovativen Gestaltungskräfte für eine Reform des Staatswesens besitzen. Manchmal kann der Eindruck entstehen, als würde diese Gestaltungskraft durch einen vermeintlichen Sparzwang an der falschen Stelle mehr und mehr abgebaut.

Hermann Hill

Kommunikation Berlin - Bonn

Mit Beschluß vom 20. Juni 1991 hat der Deutsche Bundestag die Bundeshauptstadt Berlin zu seinem Sitz bestimmt. Durch das sog. Berlin-Bonn-Gesetz vom 26. April 1994 wurde geregelt, daß sich Bundesministerien sowohl in der Bundeshauptstadt Berlin als auch in der Bundesstadt Bonn befinden. In vorausgegangenen Kabinettsbeschlüssen war entschieden worden, welche Ministerien nach Berlin umziehen und welche in Bonn verbleiben sollten. Das Gesetz regelte nun, daß jedes Ministerium auch am jeweils anderen Ort einen Dienstsitz be- oder erhalten sollte. Bei der Umsetzung der gesamten Maßnahme sollte vor allem darauf geachtet werden, daß die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung sowie die politische und fachliche Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gewährleistet sei. Dabei ging man davon aus, daß die durch die räumliche Trennung entstehenden Nachteile insbesondere durch Möglichkeiten der modernen Kommunikationstechnik gemindert werden könnten.

Der Konzeptentwurf zur Realisierung des Informationsverbundes Berlin - Bonn vom Mai 1995 setzte sich danach zum Ziel, daß die Arbeit der Verfassungsorgane auch über die Standorte Berlin und Bonn hinaus von räumlichen Strukturen und Gegebenheiten unabhängig werden muß. Der Aufbau des Informationsverbundes sollte nach den Grundsätzen größtmöglicher Homogenität der eingesetzten Technik, hoher Sicherheitsstandard, Optimierung der Wirtschaftlichkeit sowie frühzeitige und umfassende Erprobung erfolgen. In den bereits dargestellten Polikom-Projekten sollten dazu konkrete Ansätze erprobt und Erfahrungen für die weitere Umsetzung ausgearbeitet werden. Das Angebotsspektrum des Informationsverbundes Berlin - Bonn umfaßt dabei sowohl Basisdienste, wie Telefon und Telefax, als auch Mehrwertdienste, wie elektronische Post, Personal Conferencing oder Videokonferenzen.

Nach allen Erfahrungen mit der Einführung moderner Kommunikationstechnik kann festgehalten werden, daß die Zurverfügungstellung neuer technischer Mittel und Instrumente allein noch nicht zu einem veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten führt. In einer vom Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag in Auftrag gegebenen Vorstudie zu Chancen und Herausforderungen von Multimedia vom Mai 1995 heißt es deshalb zu Recht: Multimedia darf nicht auf die technisch-ökonomischen Aspekte verkürzt werden, vielmehr ist dieser Innovationsprozeß durch politi-

sche und soziale Maßnahmen zu flankieren. Ebenso kommt die Bundesregierung in ihrem Bericht „Info 2000" vom Februar 1996 zum Ergebnis, daß Technikeinsatz allein die Ziele der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Kommunikationsmöglichkeiten, der Wirtschaftlichkeit und der Leistungssteigerung sowie der Bürgerfreundlichkeit nicht von selbst verwirklicht. Vielmehr ist eine umfassende Information, Beratung und Betreuung der betroffenen Mitarbeiter sowie eine partizipative Systemgestaltung und Organisationsentwicklung erforderlich. Das vom Bundesinnenministerium zur Begleitung des Informationsverbundes Berlin – Bonn berufene Expertengremium hat deshalb vorgeschlagen, in Modellbüros den Einsatz der neuen Techniken zu erproben sowie der Schulung und Beratung der Mitarbeiter der Ministerien besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Einige Probleme sind bei der Verwirklichung des Informationsverbundes noch zu bewältigen. So hat die Ressorthoheit der Bundesminister etwa dazu geführt, daß sich in den verschiedenen Bundesministerien trotz einheitlicher Geschäftsordnung teilweise unterschiedliche Strukturen, Abläufe und Kulturen sowie insbesondere unterschiedliche informationstechnische Ausstattungen entwickelt haben. Eine Koordination und einheitliche Ausrichtung im Rahmen des Informationsverbundes Berlin – Bonn bereitet daher rechtliche und praktische Schwierigkeiten. Sicher sind zur Wahrung fachspezifischer Interessen und Aufgaben in den einzelnen Ministerien teilweise auch unterschiedliche Strukturen erforderlich. Doch endet die Ressorthoheit der Minister dort, wo die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung im ganzen gefährdet ist. Jeder Fachminister ist danach verpflichtet, die Interessen des gesamten Verfassungsorgans Bundesregierung, insbesondere hinsichtlich ihres Zusammenwirkens und des Auftretens nach außen, zu wahren. Diese aus der Organtreue des einzelnen Ministers folgende Pflicht zum Zusammenwirken gebietet es, zur Förderung der Regierungsinteressen insgesamt eine einheitliche Grundstruktur, insbesondere im Hinblick auf informationstechnische Ausstattung und Unterstützung, zu ermöglichen.

Ein zweites Problem der Umsetzung des Informationsverbundes liegt darin, daß Führungsebenen allzuleicht in Versuchung geraten, die technische Gestaltung an eigens dafür geschaffene Einheiten zu delegieren. Geht man aber davon aus, daß eine moderne, leistungsfähige Regierungsorganisation im Hinblick auf die politisch-administrative Steuerung sich an Projekten und Produkten orientieren muß, so sind es vor allem die zu diesen Produkten hinführenden Geschäftsprozesse, die einer Optimierung bedürfen. Viele ministerielle Produkte bestehen darüber hinaus ohnehin nur aus Informationen. Die Gestaltung der Produkte und Geschäftsprozesse mit moderner Informationstechnik kann daher nicht delegiert, sondern muß zur Chefsache werden, weil dadurch

der politische Erfolg des Ministeriums entscheidend beeinflußt wird. Deshalb hat auf Initiative des Expertengremiums und mit Unterstützung des Bundesinnenministeriums und des Bundeskanzleramts ein Treffen der Zentralabteilungsleiter der Bundesministerien stattgefunden, um die Unterstützung der Führungsebene für die nachhaltige Umsetzung des Informationsverbundes zu erhalten.

Teilweise wird darauf verwiesen, daß weder die bestehende Organisationsstruktur noch die Organisationskultur in den Ministerien bisher für die Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechniken geeignet sei. Deshalb wird eine Anpassung der Verwaltungsabläufe an elektronische Medien gefordert. Umgekehrt heißt es jedoch auch, eine solche Entwicklung sei schon aus zeitlichen und organisatorischen Gründen nicht möglich. Statt dessen habe sich die Technik an die Verwaltungspraxis anzupassen. Dies würde indessen zu einer bloßen Abbildung bestehender bürokratischer Strukturen und Abläufe führen. Eine solche bloße „Elektrifizierung" wäre nicht geeignet, den Herausforderungen, denen sich die Bundesregierung in den nächsten Jahren gegenübersieht, wirksam zu begegnen. Die im Thema des Referats gestellte Frage kann daher nur so beantwortet werden, daß eine wechselseitig optimierende Entwicklung von Struktur, Kultur und Technik im Rahmen des Informationsverbundes Berlin – Bonn geboten ist. Dabei ist ein lernendes Entwickeln gefordert, das mit Methoden der Organisations- und Personalentwicklung schrittweise auch zu einer Weiterentwicklung der Funktions- und Arbeitsweise der Bundesregierung führt.

Wenn dies gelingt, könnte die zunächst aus organisatorischer Sicht vielfach als suboptimal eingeschätzte Entscheidung einer räumlichen Trennung der Bundesministerien sogar eine große Chance bedeuten, indem nämlich dieses Modell einer innovativen Verwaltungsorganisation beispielgebend für die Kommunikation anderer Organisationen an verteilten Standorten wirken könnte. So sind etwa europäische Behörden zwischen Brüssel, Straßburg und Luxemburg aufgeteilt, Landesbehörden werden, etwa aus München, zunehmend in die Fläche verlagert oder bei kommunalen Gebietsreformen, die zur Zeit vor allem in neuen Bundesländern stattfinden, bleiben aus strukturpolitischen Gründen Außenstellen bestehen, die kommunikativ vernetzt werden müssen. In all diesen Bereichen kann daher das beim Informationsverbund Berlin – Bonn gewonnene Know how nutzbringend weiterverwendet werden. Die enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Anbietern aus Informations- und Kommunikationsindustrie im Rahmen des Informationsverbundes kann dabei nicht nur zu einem wechselseitigen Erfahrungsaustausch und -gewinn zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen führen, sondern

auch den privaten Anbietern zusätzliche Marktchancen und Innovationspotentiale erschließen.

Hellmut Hoppe

Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) – Übersicht über den Stand der Planung und Realisierung des Verbundes –

1. Einleitung

Die im BMI als Arbeitsgruppe O I 3 eingerichtete Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) hat die Federführung für den Aufbau des Informationsverbundes Berlin-Bonn (IVBB).

Alle Maßnahmen werden unter Federführung des BMI in enger Abstimmung mit den Ressorts und dem Deutschen Bundestag durchgeführt.

Das BSI berät in Fragen der IT-Sicherheit und hat im Auftrag des BMI das IT-Sicherheitskonzept erstellt.

Die vom BMI 1994 berufenen Expertenkommission IVBB (11 hochrangige Experten aus Wissenschaft, Verwaltung und Industrie) begleitet die Arbeiten zum Aufbau des IVBB durch sachverständige Begutachtung.

2. Bedeutung des IVBB

Der Beschluß des Deutschen Bundestages zur Vollendung der Einheit Deutschlands vom 20. Juni 1991

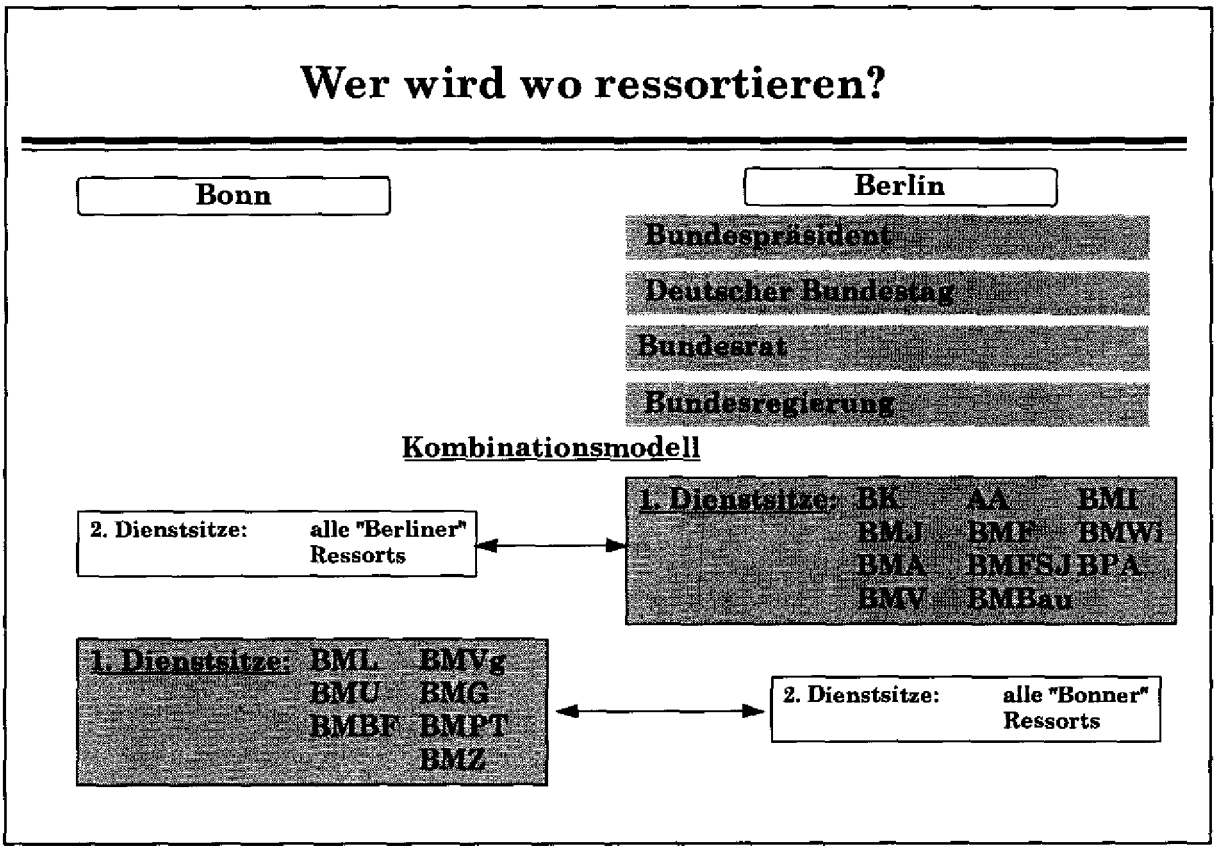
- **Berlin ist Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland**
  - » Der Deutsche Bundestag nimmt seinen Sitz in Berlin
- **Faire Arbeitsteilung zwischen Bonn und Berlin**
  - » Der größte Teil der Arbeitsplätze in Bonn soll erhalten bleiben,
  - » das waren nach dem Personalstand 1991 mindestens 11.000 (von ca. 21.200);
    Beschluß der Bundesregierung 13.900 Arbeitsplätze
- **Ausgleichsmaßnahmen für Bonn**
  - » Übernahme und Ansiedlung neuer Funktionen und Institutionen

Berlin/Bonn-Gesetz vom 26.4.94

- **Die organisatorischen Festlegungen der Bundesregierung fließen in das Gesetz ein**
- **Bei der Diskussion des Gesetzes Entscheidung über den Zeitrahmen des Umzuges**
  - » Parlament:
    möglichst früh in der 14. Legislaturperiode (Herbst 1998), spätestens in der Sommerpause 2000
  - » Bundesregierung
    in der Zeit von 1998 bis 2000

⇩

Seit 3.2.95 ist Bundesminister Töpfer "Umzugsbeauftragter" des Bundeskanzlers



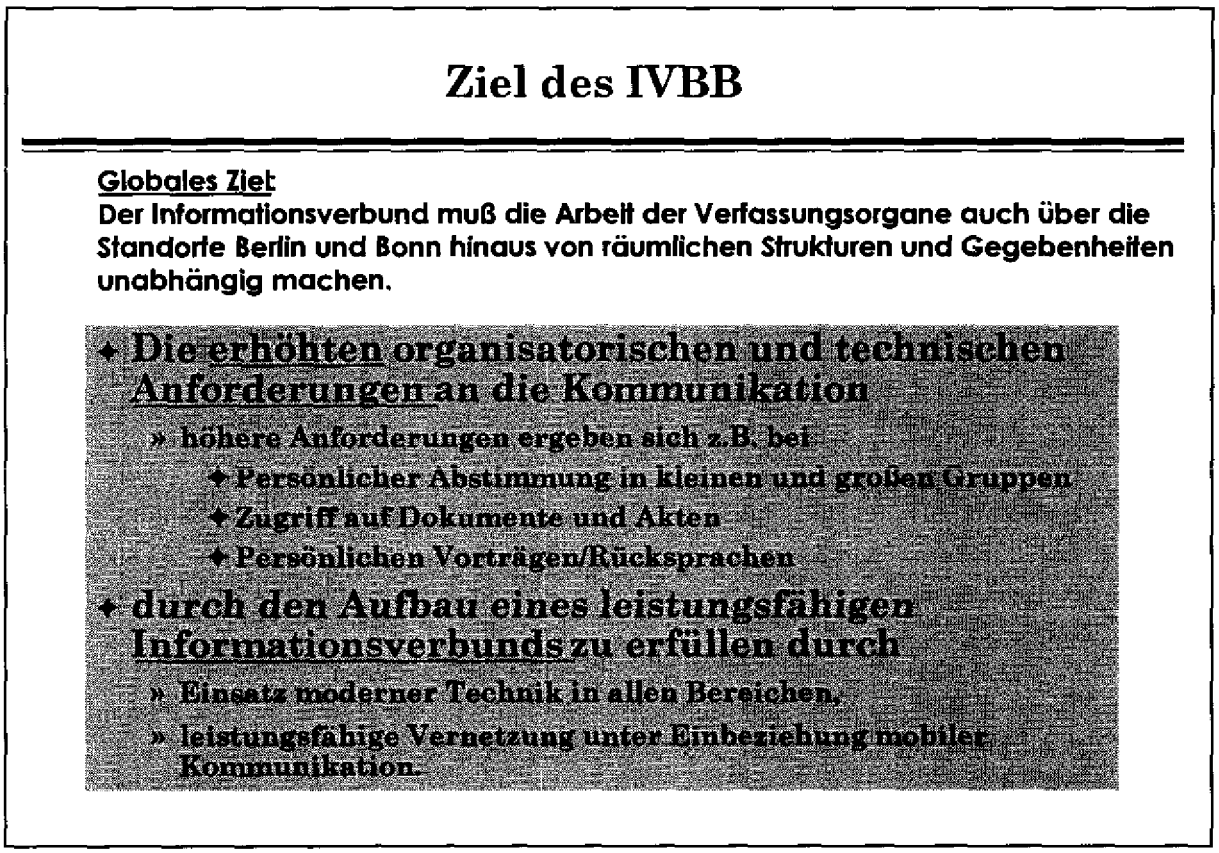
Die im Rahmen der Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20.6.1991 festgelegte Aufteilung der Regierungsfunktionen auf die Standorte Berlin und Bonn führt zu erhöhten organisatorischen und technischen Anforderungen an die Kommunikation sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch zwischen der Regierung und den anderen Verfassungsorganen.

Ziel aller Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verlagerung des Parlaments und Teilen der Bundesregierung nach Berlin ist die uneingeschränkte Arbeitsfähigkeit der Verfassungsorgane intern und untereinander.

Diesem Ziel dient der Aufbau des Informationsverbunds Berlin-Bonn. Durch den Einsatz moderner und leistungsfähiger Informations-, Kommunikations- und Übertragungstechniken soll die Arbeit der Verfassungsorgane von räumlichen Strukturen und Gegebenheiten unabhängig gemacht werden – auch über die Standorte Berlin und Bonn hinaus.

Der Aufbau des Informationsverbunds wird – unabhängig von der konkreten Aufgabe – im Zusammenhang mit der Verlagerung des Regierungssitzes auf zwei Standorte dazu beitragen, den Einsatz moderner Techniken in der

Verwaltung zu beschleunigen. Insofern ist der IVBB mit dem Einsatz moderner Technik auch als ein großer Schritt zur Modernisierung der Verwaltung unter dem Stichwort "Schlanker Staat" anzusehen.



3. Grundsätze für den Aufbau des IVBB

Ein leistungsfähiger Informationsverbund muß hinsichtlich seiner **Struktur** den folgenden Grundsätzen genügen:

- größtmögliche Homogenität der Technik, z.B. durch Festsetzung von Standards
- hoher Sicherheitsstandard (uneingeschränkte Funktionsfähigkeit)
- Wirtschaftlichkeit, z.B. durch gemeinsame Ressourcennutzung
- frühzeitige und umfassende Erprobung und Einführung neuer Techniken.

Ein hoher Sicherheitsstandard (Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit) ist dem Deutschen Bundestag besonders wichtig. Die Abgeordneten legen

Wert darauf, daß nicht nur die Kommunikationsinhalte sondern auch das Kommunikationsverhalten geschützt wird. Die Vertraulichkeit der Inhalte wird sich mit der im IVBB angestrebten Ende-zu-Ende-Verschlüsselung gewährleisten lassen; die Verkehrsdaten können anonymisiert werden, insbesondere weil der Bundestag in Berlin ein eigenes internes Netz errichten wird, das über ein Gateway mit dem IVBB verbunden wird.

Der Aspekt der frühzeitigen breiten Erprobung neuer Techniken ist für den Erfolg des Verbundes von erheblicher Bedeutung. Die Expertenkommission IVBB weist immer wieder darauf hin, neue Dienste und Anwendungen müßten vor Beginn der Umzüge am eigenen Arbeitsplatz „eingeübt" sein.

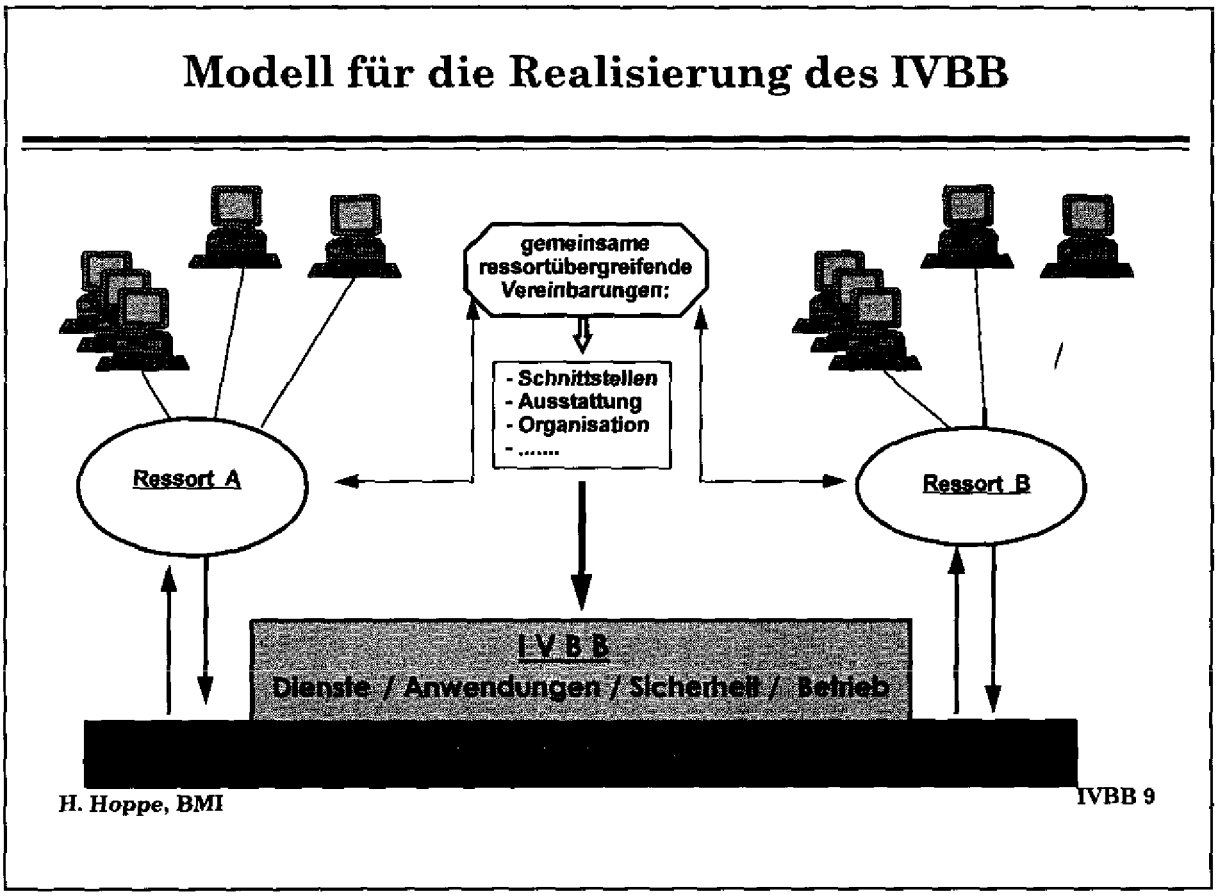
Die bei Beginn der Überlegungen zur Gestaltung des IVBB formulierten **Mindestforderungen** an einen Informationsverbund lauten wie folgt:

- Leistungsfähige, zukunftssichere, skalierbare Netzbasis
- Entsprechende IT-Infrastrukturen in den Gebäuden und Liegenschaften
- Bereitstellung multimedialer Dienste und Anwendungen
- Bereitstellung von Informationen in elektronischer Form
- Einführung elektronischen Archive (Registraturen)
- Entsprechende Ausstattung an den Arbeitsplätzen und in Konferenzräumen

Bei der Netzbasis ist von einer Lebensdauer von 10 bis 20 Jahren auszugehen. Daher muß auf Zukunftssicherheit und Skalierbarkeit besonderer Wert gelegt werden. Eine entsprechende Infrastruktur muß natürlich auch innerhalb der Liegenschaften aufgebaut werden, sonst würde möglicherweise die hohe Leistung an der Grenze der teilnehmenden Ressorts enden. Auch die Arbeitsplätze sind flächendeckend mit leistungsfähigen Geräten auszustatten. Angesichts des geringen finanziellen Spielraums der öffentlichen Haushalte wird dies zunehmend schwieriger.

Zu den Punkten Bereitstellung von Diensten, Anwendungen, Informationen sowie der Einrichtung elektronischer Archive wird noch einzugehen sein, wenn über die bereits realisierte sog. Einstiegslösung zum IVBB berichtet wird.

Im nachfolgenden Schaubild ist die Struktur des IVBB modellhaft dargestellt.



Zum IVBB zählen alle zentralen Komponenten, die keinem Nutzer zugeordnet sind („Bereich zwischen den Nutzern"). Dazu zählen insbesondere die Netz- und Basiskomponenten (Leitungen, Vermittlungstechnik usw.), aber ebenfalls gemeinsame Server u.ä.. Die zur Verfügung stehenden Dienste und Anwendungen sowie Sicherheit und Betrieb der Komponenten sind im Rahmen des IVBB zu realisieren. Für die IVBB-Komponenten, Schnittstellen zu den Nutzern und evt. Vorgaben für die Infrastruktur sind gemeinsame ressortübergreifende Vereinbarungen zu treffen.

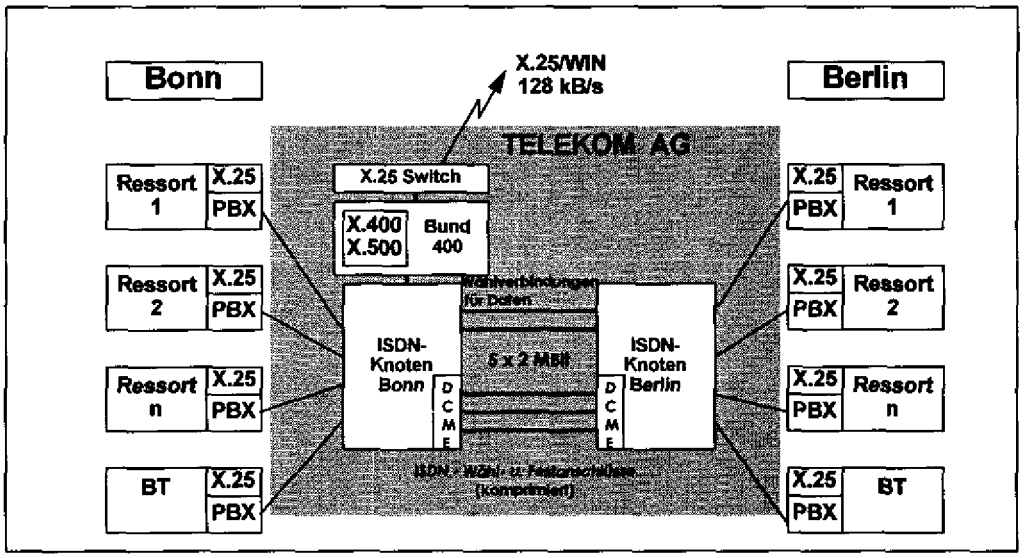
4. Planung und Realisierung einer Einstiegslösung zum IVBB

Um die Kommunikation zu den Berliner Außenstellen zu verbessern und kostengünstig zu gestalten sowie Verfügbarkeit und Sicherheit wie im Bonner Behördennetz (BBN) zu erhalten, wurde bereits 1994 eine Einstiegslösung zum IVBB im Wettbewerb ausgeschrieben und als Ergebnis des Wettbewerbs durch die Telekom AG (im Rahmen eines Dienstleistungsvertrages mit einer Laufzeit bis Oktober 1998) realisiert. Dazu wurde das Bonner Behördennetz (BBN) auf Berlin ausgedehnt, d.h. in Berlin wurde ein weiterer Vermittlungs-

knoten aufgebaut, an dem die Berliner Außenstellen entsprechend dem jeweils bestehenden Bedarf über ISDN angeschlossen sind. Die Fernstrecke zwischen Bonn und Berlin wird mit derzeit 5 Leitungen von je 2 Mbit/s Kapazität überbrückt.

"Einstiegslösung" IVBB
- Gesamtstruktur -

Innerhalb des IVBB fallen keine verkehrsabhängigen Kosten an !



H. Hoppe, BMI IVBB 15

Die Einstiegslösung zum IVBB bietet in und zwischen den Standorten folgende Leistungen, die allen angeschlossenen Teilnehmern zur Verfügung stehen:

- Telefonieren und Faxen in Berlin und Bonn und zwischen den Standorten (wie bisher im BBN in Bonn).
- TK-Anlagenkopplung, d.h. jeder Berliner Teilnehmer kann über Hausrufnummer erreicht werden.
- Datenkommunikation zwischen den lokalen Netzen.
- Anschluß des IVBB über den DFN-Verein an das Wissenschaftsnetz (WIN).

Diese Realisierung wird seit Einführung bedarfsgerecht weiterentwickelt:

- Seit 1994 ist ein elektronischer Postdienst (E-Mail) eingeführt, der Anbindung an nationale und internationale Netze hat. Die E-Mail wird mit starkem Zuwachs auch geschäftsmäßig genutzt.

- Ein elektronischer Verzeichnisdienst ("elektronisches Telefonbuch") soll in den nächsten Monaten in den Pilotbetrieb gehen.
- Vor wenigen Wochen wurde den am BBN angeschlossenen Behörden ein zentraler Zugang zum Internet (über ein in das BBN integriertes IP-Netz) zur Verfügung gestellt. Die zentralen Sicherungsfunktionen (Firewall) werden in Kürze realisiert sein.
- Mit diesem Netz wird für die am BBN angeschlossen Behörden auch ein Intranet realisiert, über das elektronische Informationen bereitgestellt werden sollen (z.B. EU-Dokumente, Gesetzestexte, Juris-Verbindung, Angebote des BPA, Personalbörse/Stellenausschreibungen u.vieles mehr). Pilotierungen sind angelaufen.
- Über das Internet wird auch die elektronische Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung unterstützt.
- Weitere Pilotprojekte, in denen "Neue Techniken" erprobt werden sollen (z.B. der Einsatz moderner Videokonferenztechnik), sind initiiert. Ziel ist dabei zu prüfen, ob und welche modernen Techniken auf wirtschaftliche Weise das Verwaltungshandeln - insbesondere in dislozierten Organisationen - unterstützen können.
- Um den bestehenden Bedarf einzelner Ressorts abzudecken, sollen bereits im Rahmen der Einstiegslösung Breitbandanschlüsse bereitgestellt werden, sofern sie von der Anschlußlage der Lokation kostengünstig möglich sind.

5. Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung

Eine wichtige Voraussetzung für eine reibungslose elektronische Komunikation innerhalb und zwischen den dislozierten Ressorts besteht darin, daß das anfallende „Schriftgut" in den betroffenen Ressorts in elektronischer Form verfügbar ist.

Nach dem Kabinettsbeschluß "Verringerung und Straffung von Bundesbehörden" vom 7.2.96 sind IT-gestützte Verfahren im Organisations- und Personalbereich, wie z.B. Beihilfe, Reisekosten, Umzugskosten, IT-gestützte Registratur, nach dem "Einer-für-alle-Prinzip" zu standardisieren. Dies hat zum Inhalt, daß entsprechende Verfahren von einem Ressort entwickelt und allen anderen zur Verfügung gestellt werden.

Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung (DOMEA)

- Durchgehende - möglichst medienbruchfreie - IT-Unterstützung bei der Vorgangsbearbeitung ist unabdingbar zur Erzielung weiterer Rationalisierungserfolge beim IT-Einsatz.
- Grundvoraussetzung für die elektronische Vorgangsbearbeitung ist
  - die Verfügbarkeit der Registraturdaten (Meta-Daten) für Auskunfts- und Recherchezwecke und
  - die Archivierung und Bereitstellung des Schriftgutes in elektronischer Form (elektronische Akte)

  an allen betroffenen Arbeitsplätzen

Mit DOMEA soll ein Basis-System aus marktgängigen Produkten - ohne Eigenprogrammierung - bereitgestellt werden.

Nach dem "Einer-für-Alle-Prinzip" ist BMI/KBSt hierfür verfahrensverantwortliches Ressort

Nach diesem Prinzip ist das BMI zuständig für das Vorhaben „Aufbau eines Pilotsystems für Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang bei der KBSt (DOMEA)".

Mit dem Vorhaben DOMEA wird das Ziel verfolgt, als Basis für die IT-Unterstützung des gesamten Geschäftsgangs ein modulares System für Dokumentenmanagement (Schriftgutmanagement) und elektronische Archivierung (einschl. „elektronischer Akte") zu beschaffen, in der KBSt im Wirkbetrieb zu erproben sowie die Ergebnisse in Form einer Empfehlung (Handlungsleitfaden und ggf. Produktempfehlung) zur Verfügung zu stellen.

Prämissen I

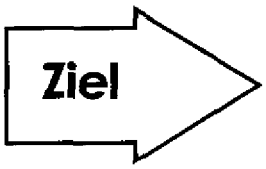
Wirtschaftlichkeit der elektronischen Vorgangsbearbeitung,
wenn langfristig gilt:

- **Alle vorgangs- /aktenrelevanten Dokumente stehen für die Bearbeitung in elektronischer Form zur Verfügung**
- **Verzicht auf parallele Führung von Papierakten**
- **Verbindliche, vollständige Akte ist die elektronische Akte**

Auch *mittelfristig* ist
keine vollständige Ablösung der Papierakte zu erwarten:

- **Arbeit mit Papierakten ist zu unterstützen**

Prämissen II



..... **ist die Arbeit mit elektronischen Akten, jedoch nicht die papierlose Vorgangsbearbeitung**

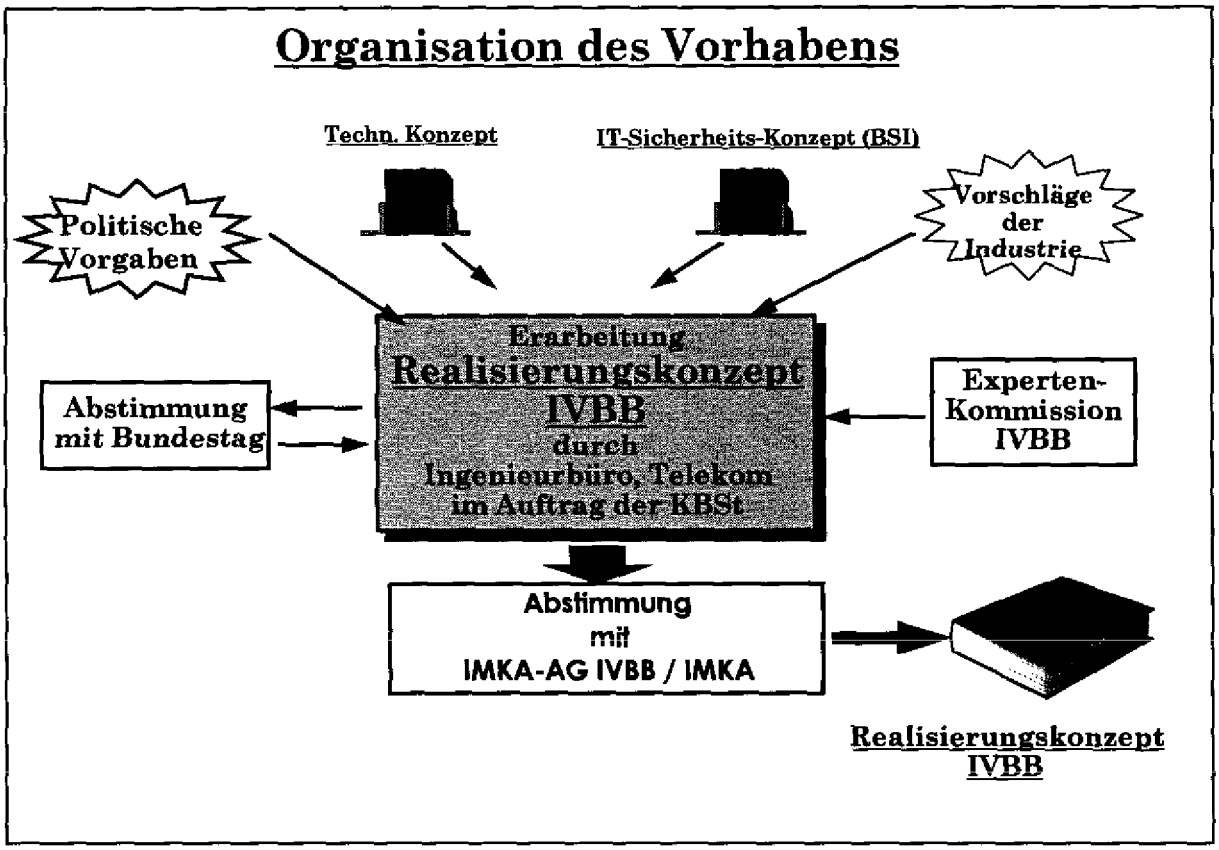
6. Längerfristiger Aufbau des IVBB

Auf der Grundlage eines separaten, leistungsfähigen sowie zukunftssicheren Netzes mit hoher Verfügbarkeit muß der IVBB in seinen dauerhaften Strukturen aufgebaut werden und vor Beginn der Umzugsaktivitäten bereitstehen und genutzt werden können.

Nach breiter Diskussion und Abstimmung über die verschiedenen möglichen Betriebsformen des IVBB ist nunmehr entschieden, den zukünftigen, längerfristigen Ausbau und Betrieb des IVBB aus dem bestehenden Bundesbehördennetz zusammen mit der Telekom AG weiterzuentwickeln. Damit ist die Kontinuität beim Aufbau des IVBB gewährleistet.

Das Bundeskabinett hat am 19.3.1996 diesem Vorgehen zugestimmt.

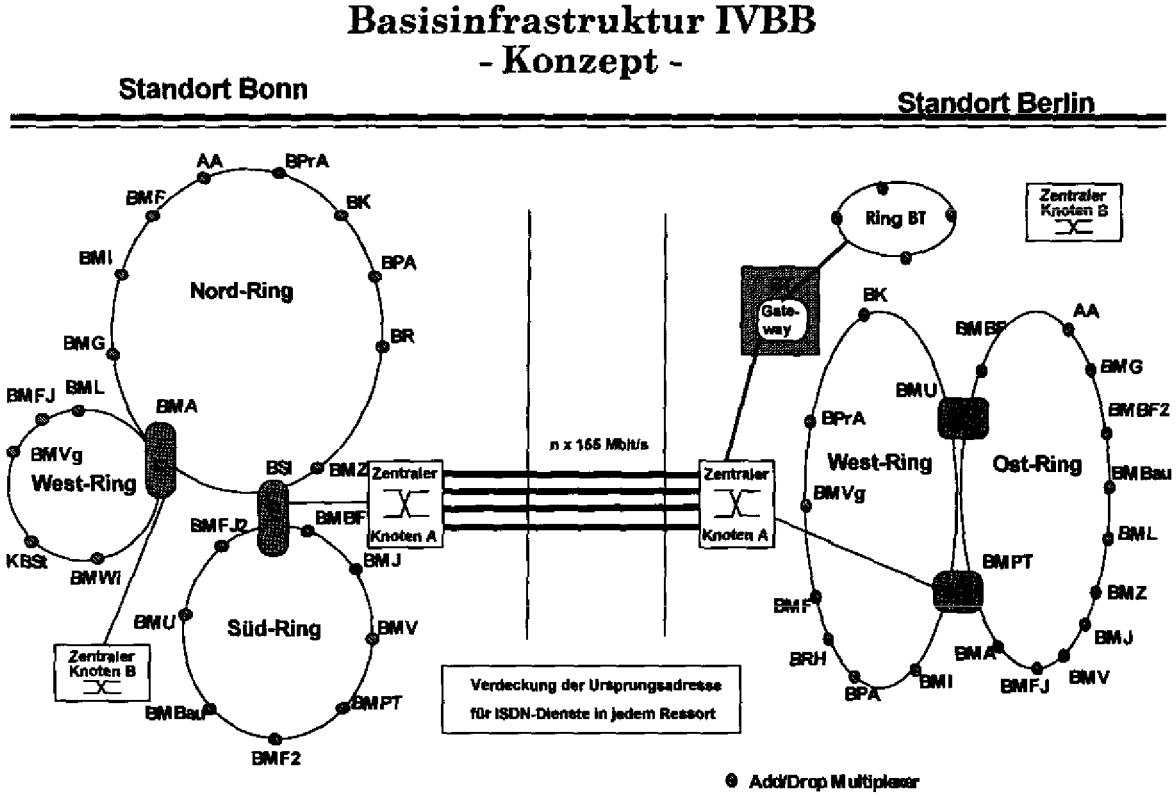
Derzeit wird auf der Grundlage der bisher erarbeiteten Vorgaben (insbesondere des technischen Konzeptes und des Sicherheitskonzeptes) ein Realisierungskonzept durch ein vom BMI beauftragtes leistungsfähiges und unabhängiges Beratungsunternehmen (Ingenieurbüro) unter Beteiligung der Telekom AG erarbeitet. Das Konzept soll bis Ende Februar 1997 vorliegen und nach Abstimmung mit den anderen Häusern Grundlage für den abzuschließenden Vertrag mit der Deutschen Telekom AG und ggf. anderen Auftragnehmern sein.



Nach der sich anschließenden Realisierung soll spätestens ab Ende 1998 mit der Migration in die neuen Strukturen begonnen werden.

Der Deutsche Bundestag wird für die Kommunikation mit der Bundesregierung den IVBB mit allen Diensten nutzen können, plant jedoch für die interne Kommunikation in Berlin ein eigenes Netz.

Das folgende Schaubild verdeutlicht die technische Struktur des künftigen IVBB.



Ulrich Klimke

Verkehrsverbindungen Berlin - Bonn

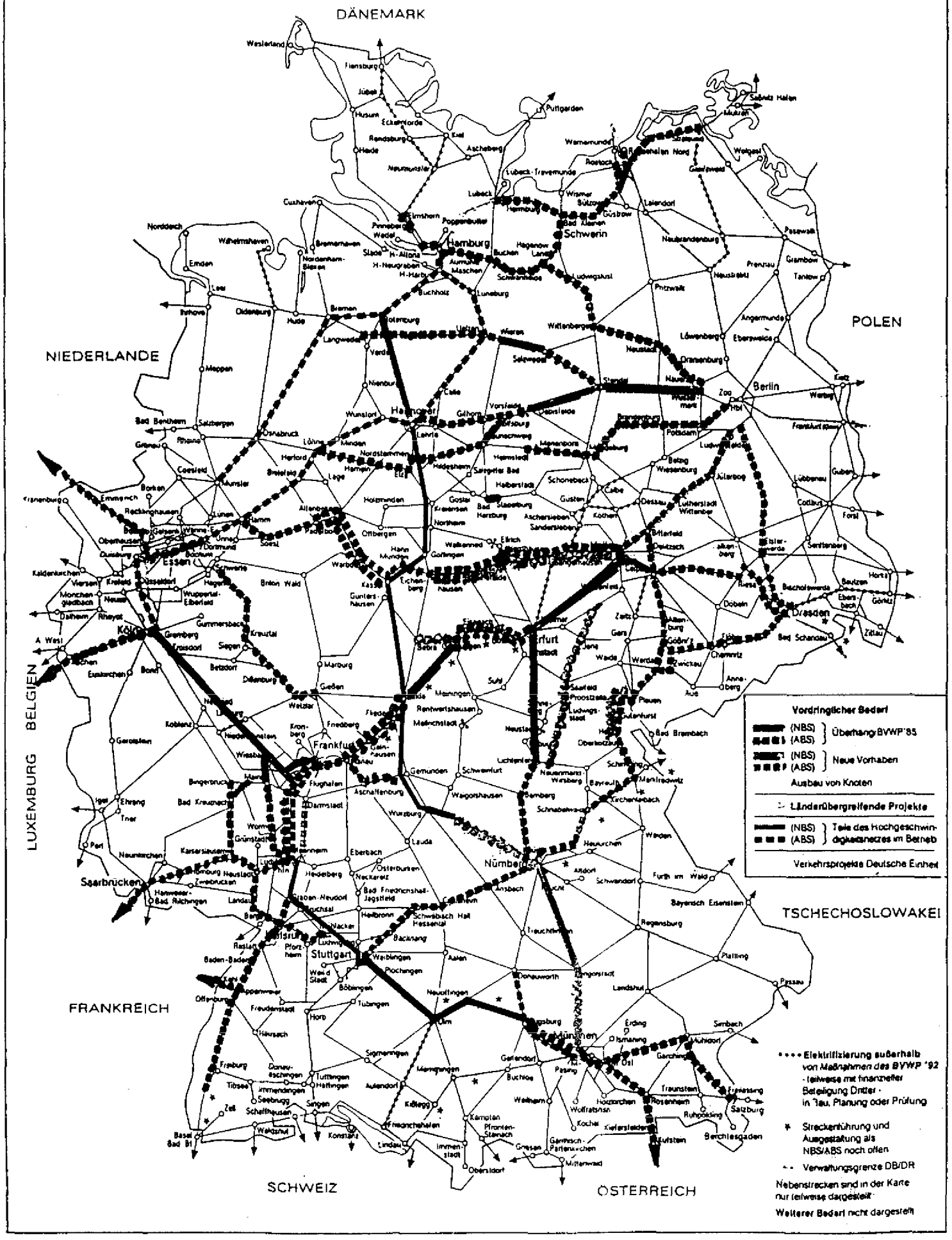
Bei allen elektronischen Möglichkeiten zwischen Bonn und Berlin, die in der Zukunft noch verbessert werden, wird sich die physische Kommunikation zwischen Bonn und Berlin natürlich auch zwischen Berlin und Bonn nicht vermeiden lassen. Im Gegenteil: Wir glauben alle, daß sie wohl noch stärkere Dimensionen als heute erfahren wird. Ich habe Ihnen einige Gedanken zu diesem Thema in den Unterlagen mitgegeben, so daß man auch hinterher für das Protokoll darauf Bezug nehmen kann. Ich möchte hier auch keine Verkehrspolitik im weiteren Sinne ausbreiten. Wohl aber durch einige Karten den gegenwärtigen Ausbauzustand in den Verbindungen Bonn - Berlin und Berlin - Bonn im Bundesverkehrswegenetz, und zwar auf der Straße, der Schiene und auf der Wasserstraße kurz darlegen.

Im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit hat das Bundesverkehrsministerium 1992 einen Bundesverkehrswegeplan für Gesamtdeutschland entwickelt. Er ist parlamentarisch abgesegnet und wird jetzt abgearbeitet. In diesem Plan sind die Verkehrswege in Deutschland, vor allem natürlich die Projekte „Deutsche Einheit", die eine besondere Priorität in der Verbindung zwischen Deutschland West und Deutschland Ost haben, d. h. damit die wichtigsten Ost-West-Verbindungen sind, besonders ausgewiesen. Diese werden mit Priorität bearbeitet und da sind natürlich auch die auf Berlin zulaufenden Linien ganz intensiv dabei.

Bundesverkehrswegeplan 1992

- Schienennetz der DB/DR -

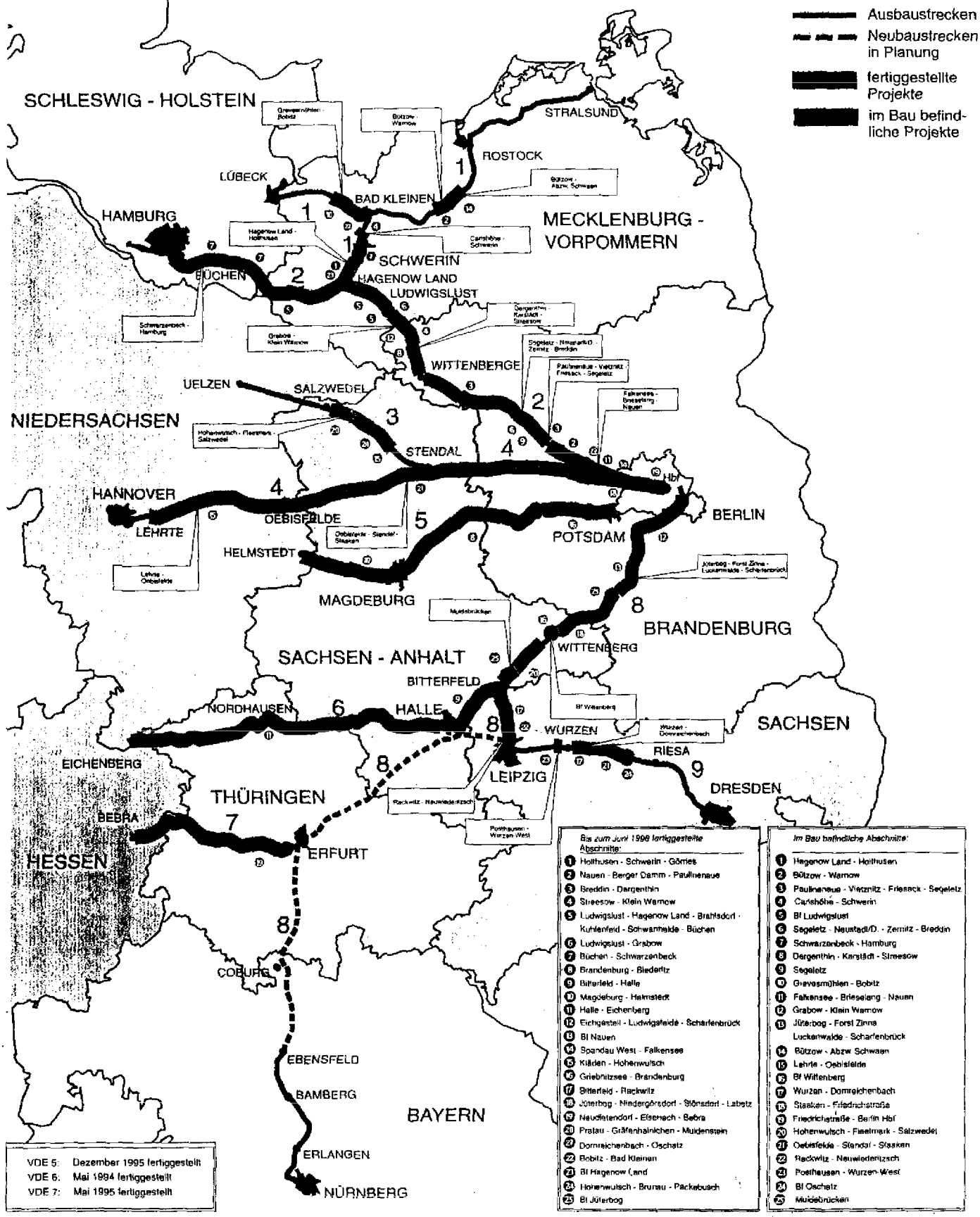
Karte 1



Karte 1: Hier sehen Sie das Schienennetz. Sie sehen, hier ist Berlin, dort ist Bonn. Hier sind Ausbaustrecken und zwischen Hannover und Berlin wird es eine ICE-Schnellstrecke mit Neubauabschnitten geben, die 1998 fertig ist und die die Fahrzeit der Eisenbahn danach zwischen Bonn und Berlin von heute etwa 6 Stunden, immer die schnellste Verbindung gerechnet, dann auf 4 Stunden und 40 Minuten reduzieren wird. Die Bahn ist seit 1995 eine Aktiengesellschaft und als solche will sie sich natürlich an dem zunehmenden Kuchen der Transporte aktiv kommerziell beteiligen. Und das ist auch gut so. Der Vorstand der DB/DR hatte schon kurz nach der Deutschen Einheit Ideen entwickelt, wie man möglicherweise auch einen sogenannten Konferenzzug zwischen Bonn und Berlin und zurück einrichten kann, wo man in dieser Zeit, in diesen 4 Stunden 40 Minuten nicht nur Zeitungen lesen kann, sondern wo die Möglichkeit des Telefonierens, Faxens und auch Konferierens besteht. Das alles können Sie ja, wie jedermann weiß, im Flugzeug nicht und im Auto sollte man sich auf die dringlichen Dinge des Lenkens und Beobachtens des Verkehrs beschränken, sonst sehen Sie den Vordermann zu spät, es sei denn, Sie haben, was das Telefonieren angeht, eine Freisprecheinrichtung. In der Zukunft wird es also um sogenannte Konferenzzüge auf der Schiene gehen, die die Distanz zwischen Bonn und Berlin auf arbeitende Weise überwinden helfen. Aber dies ist noch Zukunft und muß wie gesagt vom kommerziellen Bereich der Deutschen Bahn AG entsprechend angeboten werden.

Schienenverkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE)
Baudurchführung im 2. Halbjahr 1996

(Stand: Juni 1996)



PB DE

Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH

VERKEHRSPROJEKTE DEUTSCHE EINHEIT

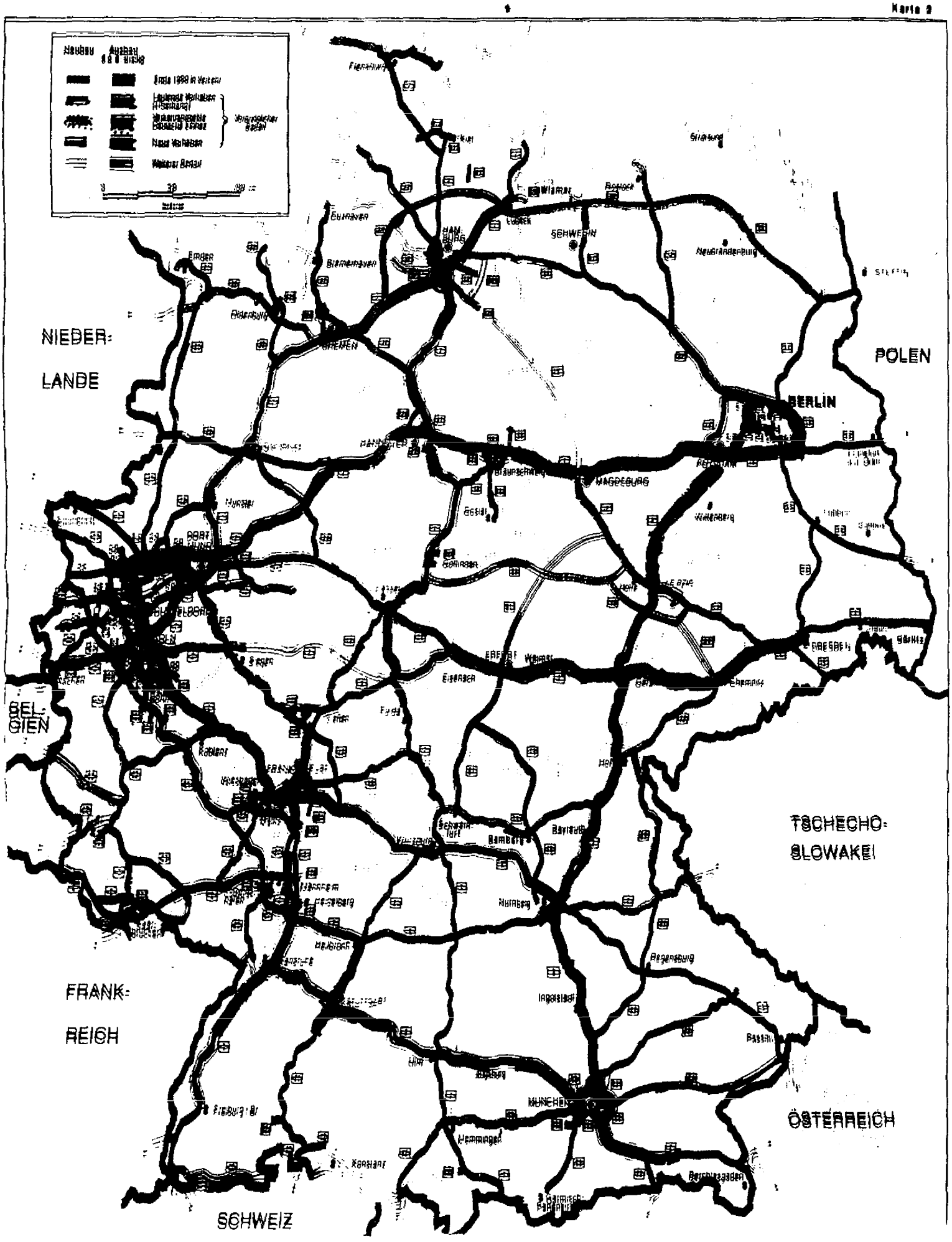
In einer weiteren Karte sehen Sie gestrichelte Linien für den Aus- und Neubau von Bahntrassen. Dies sind Neubaulinien. Was für Bonn/Berlin in diesem Zusammenhang interessant ist, ist die blaue Verbindung, bei der man nach Realisierung in knapp 2 Stunden Hannover mit Berlin anbindet und damit die Möglichkeit schafft, eben von Bonn nach Berlin mit einem Angebot, was heute in dieser zeitlichen Schnelligkeit noch nicht existiert, zu gelangen. Die Realisierung des Angebots ist, wie gesagt, Aufgabe der DB AG und wird nicht vom Bund oder von der öffentlichen Hand befohlen werden, das und das ist zu machen. Das war vor der Privatisierung anders, als z. B. Landräte gesagt haben, bitte bei uns einen Haltepunkt einrichten, z. B. keine Strecken stillegen, mit häufigen Abfahrten die Strecke versehen usw. Wenn man aber dann diese kommunalen oder regionalen Mandatsträger gefragt hat, wann sind sie das letzte Mal mit der Bahn gefahren, dann kam oft betretenes Schweigen. Diese Art der Anordnung, die nichts kostet, gibt es heute nicht mehr. Insofern wird das, was die Bahn zwischen Bonn und Berlin später einmal anbietet, unter kommerziellen Gesichtspunkten gesehen und letzlich auch bezahlt werden müssen. Ich will heute nur sagen, die technischen Voraussetzungen werden, was z. B. das Ausbau- und Neubauprogramm Hannover – Berlin angeht, geschaffen, und zwar bis 1998. Die Fahrzeit von 4 Stunden 40 von Bonn nach Berlin und zurück wird dann schon realisiert sein, bevor der große Umzug beginnt. Insofern haben wir für die Schiene eine durchaus brauchbare und gute Ausgangsbasis und vielleicht in einigen Fällen auch eine Alternative zum Luftverkehr.

Ich komme jetzt einmal kurz zur Straße, weil dieses natürlich auch eine alternative Verkehrsverbindung ist, die wir zudem im Auge behalten müssen, auch wenn die Fahrzeit aufgrund der starken Belegung der Gesamtstrecke oder von Teilen sehr unterschiedlich sein kann.

Bundesverkehrswegeplan 1992

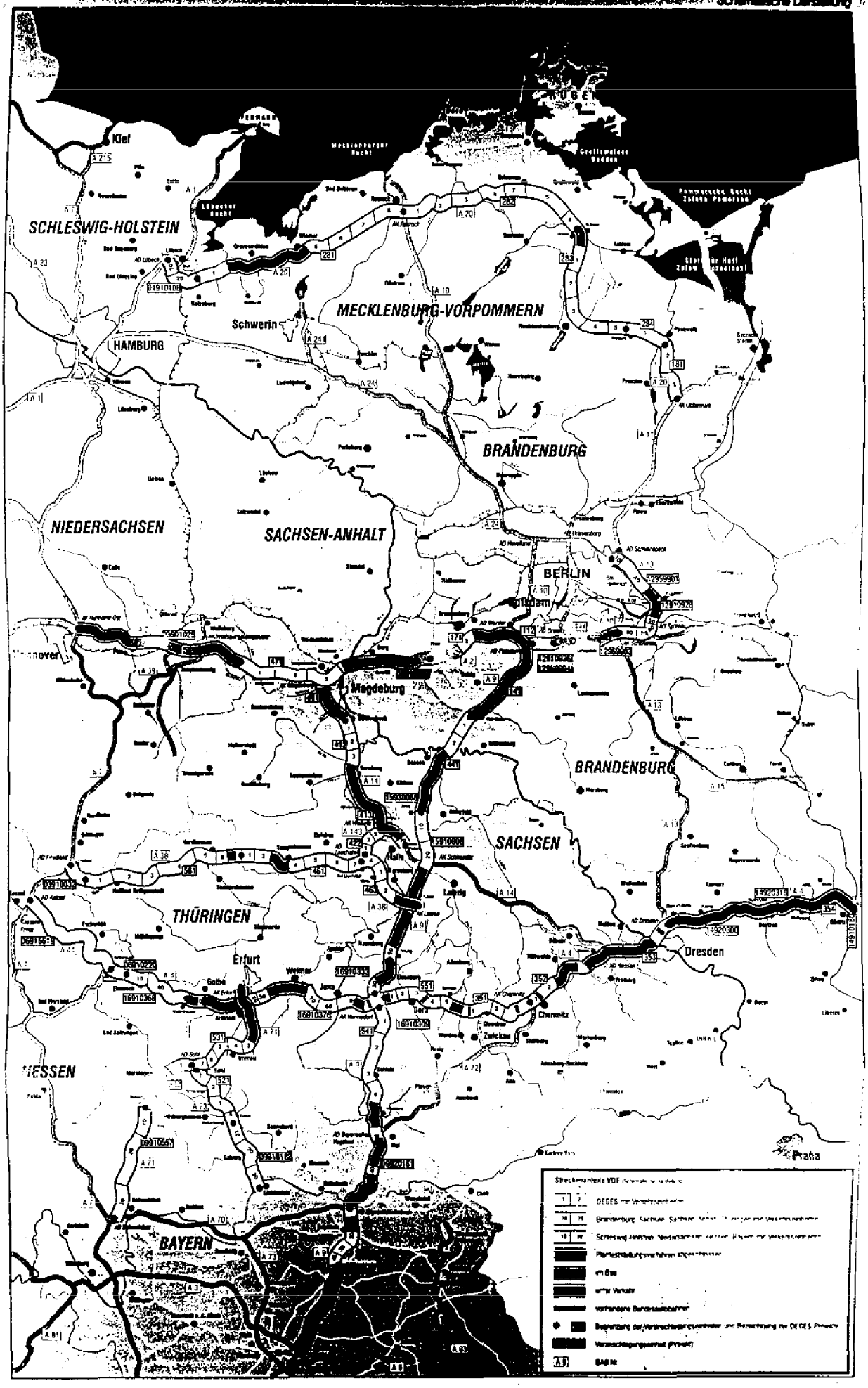
- Bundesautobahnen -

Karte 2



Sie sehen in einer weiteren Karte das Netz der Autobahnen Bonn/Köln Richtung Hannover nach Berlin. Im Ruhrgebiet gibt es ein besonders engmaschiges Netz. Zu erkennen ist auch, daß das Netz im Osten Deutschlands erheblich dünner ist und deshalb in einigen Fällen auch bei Berücksichtigung finanzieller und verkehrspolitischer Gesichtspunkte noch einiger wichtiger Ergänzungen bedarf. Aber, und das ist auch wichtig für Berlin, wir haben einen geschlossenen Autobahnring um Berlin, z.T. sechsspurig. Dieser Ring wird in dieser Form weiter bis zur Jahrtausendwende im Rahmen der Projekte „Deutsche Einheit" ausgebaut. In Richtung Westen, das ist auch in der Unterlage, die ich verteilt habe, enthalten, wird die Bundesautobahn im Rahmen weiterer Ausbaumaßnahmen auf sechs Spuren verbreitert, so daß man dann, wenn man aus dem Ruhrgebiet heraus ist und das ist natürlich auch immer, was die Zusammensetzung des Verkehrs angeht, eine Frage des Lokalverkehrs dann eine zügige Verbindung Richtung Berlin bzw. in die Gegenrichtung Richtung Bonn haben wird. Mir haben Kraftfahrer von uns aus dem Ministerium gesagt, daß man die Gesamtstrecke Bonn - Berlin auch heute schon in rd. 4 Stunden schaffen kann. Nun, das ist sicherlich eine Leistung, die man nicht verallgemeinern kann. In der Regel wird es erheblich länger dauern und damit mindestens die Fahrzeit des heutigen Eisenbahnschnellverkehrs erreichen.

Schematische Darstellung

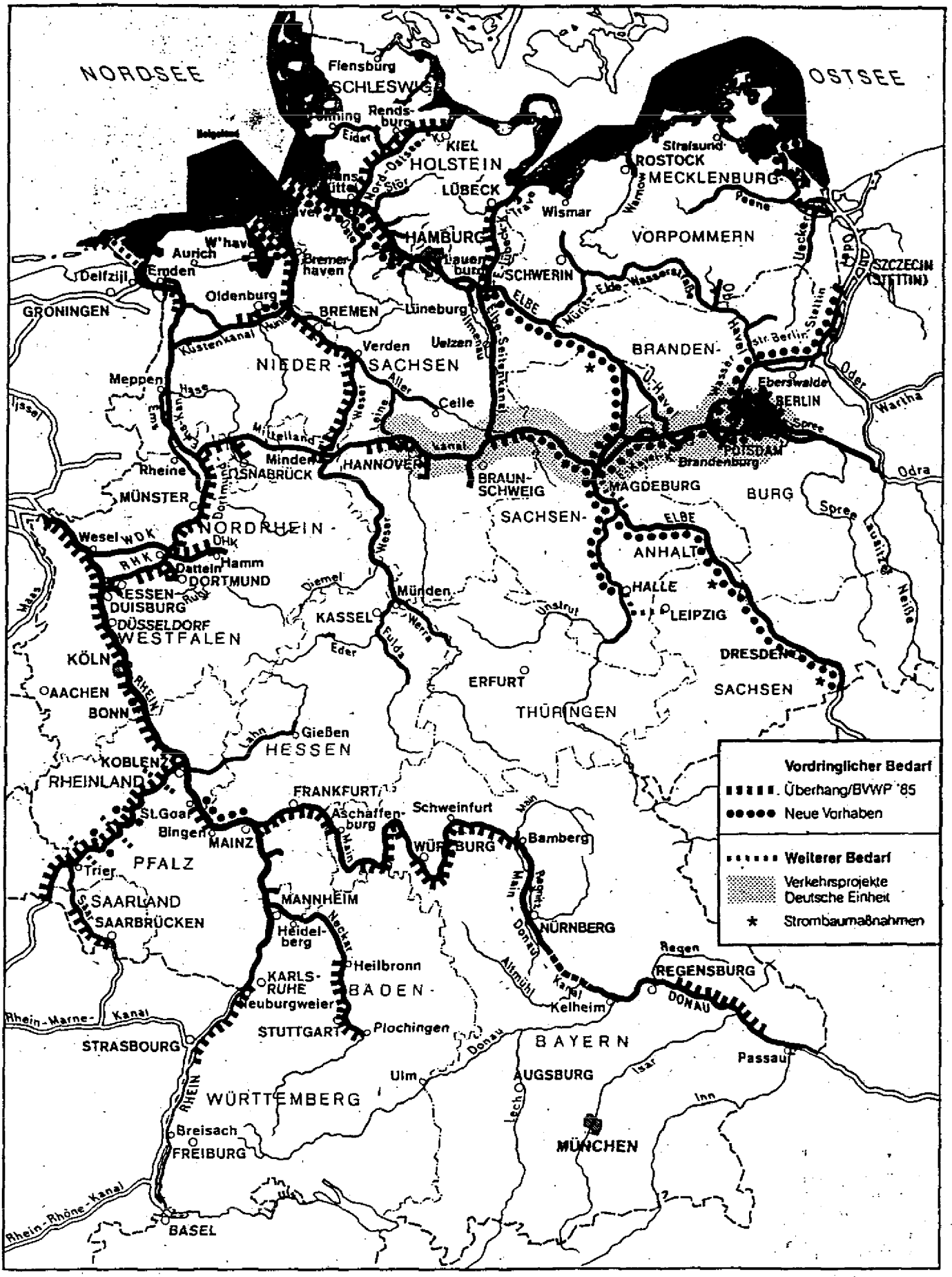


In einer weiteren Karte sehen Sie die Infrastrukturprojekte Straße „Deutsche Einheit", um noch einmal zu unterstreichen, was eben in diesem Zusammenhang gesagt wurde. Auf dieser Strecke Hannover - Berlin, die gegenwärtig ausgebaut wird auf sechs Fahrstreifen, ergeben sich nahezu permanent Staus und aus dieser Situation hat die Bahn zusammen auch mit einem Automobilclub ein derzeitig durchaus attraktives Angebot gemacht, nämlich einen Shuttle eingerichtet zwischen Berlin-Charlottenburg und Lehrte, um für 99 DM einen Pkw plus beliebig viele Insassen in relativ kurzer Zeit die Strecke Lehrte - Helmstedt - Berlin in gut 2 1/2 Stunden zu befördern, da diese Strecke auf der Schiene bereits auf 160 km/h ausgelegt ist.

Bundesverkehrswegeplan 1992

- Bundeswasserstraßen -

Karte 3



Und nun noch eine letzte Karte: Die Wasserstraßen.

Das ist zwar nicht gerade ein Transport, der für Personen für die Gesamtdistanz von Berlin von Interesse ist. Sie sehen hier den Rhein - natürlich die Hauptwasserstraße. Aber wir haben durchgehende Kanalverbindungen, haben dann den Mittellandkanal, bauen jetzt eine Überführung über die Elbe, da sie wasserstandsabhängig im Jahresablauf ein durchaus großes Problem darstellen kann und über weite Strecken auch ist. Hinzu kommt der Ausbau des Kanalsystems, wo nötig bis nach Berlin in den nächsten Jahren, so daß wir dann auch über eine voll leistungsfähige und den Wettbewerb bestehende Wasserstraße in West-Ost-Richtung für den Güterverkehr bis nach Berlin haben werden. Ich sagte in der Unterlage, daß sie dann auch für den Aktentransport oder für den Umzug Bonn - Berlin genutzt werden kann. Man muß nur wissen, wie lange so ein Transport dauert. Pünktlich kann er ebenfalls sein. Man hat aber hier den Vorteil, daß sie mit der Binnenschiffahrt oder mit den entsprechenden Fahrzeugen direkt an die Baumaßnahmen bzw. dann an die fertigen Gebäude herankommen. Dort kann man sozusagen bis zum Kanzleramt oder auch zum Bundestag per Binnenschiff gelangen. Sie wissen, es gibt z.B. Wassertaxis in London, es gibt Wassertaxis in Paris und wenn es einmal wirklich „dick" wird in Berlin, lassen sich Transporte, auch Personentransporte, sicherlich als Wassertaxi auf der Spree oder auf der Havel organisieren. Also, der Phantasie bzw. den Überlegungen, so etwas auch zu nutzen, sind keine Grenzen gesetzt.

Ich möchte damit ein vorläufiges Fazit aus bisheriger Sicht ziehen:

Die Verkehrswege auf dem Land zwischen Bonn und Berlin werden so ausgebaut sein zur Jahrtausendwende, daß von dieser Seite eine zunehmende Reisetätigkeit nicht das Problem sein wird. Bleibt der Luftweg, der der attraktivste ist in diesem Zusammenhang. Wir haben gegenwärtig im Linienverkehr etwa 17 Flugpaare zwischen Bonn und Berlin und dazu kommt noch der sogenannte Regierungsshuttle. Dieser Shuttle wurde in der Anfangsphase, wie Sie wissen, von der Bundeswehr gestellt. Dann gab und gibt es bis heute eine Vereinbarung, derzeit mit der Germania und der Deutschen BA, über den Transport von Regierungsangehörigen zwischen Bonn -Berlin und Bonn. Hierzu gibt es einen Vertrag, der gegenwärtig bis zum 31.10.1997 läuft. Danach wird sicherlich neu zu verhandeln sein.Dann können sich wieder allle interessierten Fluggesellschaften beteiligen. Bei dem Gesamttransport heute und auch in der Zukunft von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zwischen Bonn und Berlin ist sicherlich montags und freitags der jeweils kritische Bereich für diese Transporte. Derzeit bietet die Deutsche BA und die Germania montags im Halbstundentakt von 7.30 bis 7.55 über 200 Plätze an. Das reicht

im Augenblick, um alle Bedürfnisse abzudecken. Wir haben, das sehen Sie auch an dem Flugplan, der dazu aufgelegt wurde, durch diese Kombination eines Charterunternehmens mit einer Liniengesellschaft die Möglichkeit, auch während des Tages durch Anteile an weiteren Flugmöglichkeiten eine Flexibilität zu erreichen, die es ermöglicht, daß man nicht nur morgens und abends, wie wir das bisher hatten, zwischen Bonn und Berlin pendeln kann, sondern auch über den Tag verteilt Flugmöglichkeiten für den öffentlichen Dienst unter der Rubrik Shuttle angeboten werden. Damit ist die Gewähr gegeben, daß man die Arbeitszeit am jeweiligen Ort auch voll ausnutzen kann. Dieses ist gewährleistet und die Flugpaare, die im Moment zur Verfügung stehen (17 plus diesen Shuttle morgens und abends), decken eigentlich im Moment das ab, was benötigt wird. Zwei Zahlen noch: 1995 gab es rd. 83.000 Shuttlepassagiere zwischen Bonn und Berlin und zurück. Und insgesamt lag der Passagierverkehr in der Luft zwischen Bonn und Berlin und zurück im letzten Jahr bei rund 720.000 Passagieren. Also es ist schon ein ganz beträchtlicher Verkehr, der sich hier zwischen den beiden Städten bzw. Regionen abwickelt. Für die Zukunft müssen wir berücksichtigen, daß zu der Bundesregierung, wenn sie umzieht und zwei Standorte hat, ich hatte das auch kurz in der Unterlage ausgeführt, natürlich noch ein normaler (Dienst-) Reiseverkehr trotz aller Videokonferenzen in Zukunft abzuwickeln sein wird. Gerade zu Parlamentswochen in Berlin wird es zu einer regen Reisetätigkeit zwischen beiden Städten kommen. Wir müssen damit rechnen, daß natürlich auch der sogenannte „Lobby-bereich", der im Moment in Bonn angesiedelt ist, sich sukzessive nach Berlin bewegt. Aber auch dort wird man noch überlegen, welche Ressorts, die wichtige Standorte in Bonn haben, weiterhin für solche Verbände und andere Einrichtungen interessant bleiben werden. Damit wird es auch in Zukunft für diese Organisationen, zumindest in Bonn, Außenstellen geben, um den Kontakt zu den dortigen Fachleuten der Ressorts aufrecht zu erhalten. Es wird daher auch von dort eine Reisetätigkeit einsetzen. Hinzu kommen die diplomatischen Vertretungen. Sie überlegen im Moment, ob sie nicht ebenfalls noch gewisse Restkontingente in Bonn belassen, weil sie natürlich auch dort ihre Korrespondenzpartner haben bzw. haben werden.

Die gesamte Umzugsverkehrsplanung für die Jahre ab 1999 muß sich somit mit diesem Gesamtthema Bonn – Berlin beschäftigen. Dies ist selbstverständlich nicht allein die Aufgabe des Bundesverkehrsministeriums. Obwohl das BMV es bisher übernommen hatte, diese Shuttlereisetätigkeit zu organisieren. Es ist eindeutig, daß dieser Regierungsshuttle eine Gesamtorganisation der Bundesregierung und natürlich auch der Bundestagsverwaltung ist, und insofern gibt es auch eine Berechtigung, daß hier andere Verantwortlich-

keiten, so z. B. des Innenministeriums, greifen können und wohl auch werden.

In diesem Zusammenhang sind dies jetzt vielleicht noch etwas verfrühte Detailinformationen. Aber die Arbeit mit Blick auf den Umzug muß auch schon vorher einsetzen und hinterher in guter Qualität und Organisation geleistet werden. Wenn es wirklich losgeht, z. B. im Jahr 1999, mit dem Umzug, dann werden montags und freitags sicherlich andere, d. h. erheblich größere Verkehrspotentiale anfallen als heute. Vor allem auch von Mitarbeitern, die dann noch nicht fest in Berlin installiert sind. Es wird nicht unerheblich viele Bedienstete geben, die sagen, ja ich bleibe 2 bis 3 Jahre beruflich in Berlin, aber ich bleibe mit meinem ersten Wohnsitz und damit meinem Familienmittelpunkt in Bonn. Auch in den Hausabfragen der einzelnen Ressorts ist dies festgestellt worden. Die Trennungsgeldregelung, die im dienstrechtlichen Begleitgesetz enthalten ist, ist, wie wir wissen, relativ weit gefaßt, so daß man da auch ein paar Jahre dieses eben angedeutete Verfahren praktizieren kann. Dieses sicherlich nicht unbedeutende Aufkommen für einen Shuttle zum jeweiligen Wochenbeginn oder Wochenende wird hinzukommen und es wird die normalen Dienstreisenden geben, und dann gibt es sicherlich eben die anderen, die aufgrund von Regierungstätigkeiten in Berlin oder Bonn oder auch von Düsseldorf nach Berlin fliegen werden. Also ich kann mir vorstellen, es wird eine beachtliche Anzahl von Reisenden an jedem Tag und noch mehr an den Wochenenden geben. Die Fluggesellschaften wie die Bahn werden sagen, dies kommt uns sicherlich kommerziell gut gelegen. Der Ad-hoc-Stoßverkehr wird meines Erachtens das eigentliche Problem darstellen, insbesondere in den Sitzungswochen des Parlamentes.

Fazit ist, zwischen Bonn und Berlin kann es zu Wochenbeginn oder Wochenende sagen wir 1000, 2000 oder auch 3000 Personen geben, die dann auf dem jeweiligen Flughafen zur Abfertigung warten. Darauf wird man sich noch einstellen müssen, und zwar sowohl bei den Airlines als auch den Flughäfen und natürlich auch in der Organisation des Zu- und Abbringerverkehrs. Ich habe neulich in diesem Zusammenhang einmal dieses Problem mit einer Luftverkehrsgesellschaft besprochen und gefragt, wie würden sie denn dieses abwickeln wollen. Sie sagten, da bräuchte man eigentlich mehrere Großraumflugzeuge, nur, woher soll man die für so einen relativ schmalen Korridoreinsatz so schnell bekommen, denn diese Maschinen sind ja auch im Linienverkehr, möglicherweise im Europa- oder interkontinentalem Verkehr fest eingebunden. Insofern wird es wohl eine Kombination auch aus Boden- und Lufttransport geben. Dies muß nur rechtzeitig geplant und beschlossen werden, einschließlich der dann notwendigen finanziell bereitzustellenden Mittel.

Ich habe noch vergessen zu erwähnen, daß es inzwischen einen noch im Moment nur mäßig ausgenutzten ICN „Intercity Night" gibt, der jeden Tag parallel von Bonn und Berlin am späten Abend abfährt. Da können sie in Bad Godesberg um 21.58 Uhr einsteigen. Dieser Zug hält nochmals in Bonn, in Köln und wohl auch noch in Düsseldorf und ist morgens in Charlottenburg, so gegen 7.30 Uhr. Sie können dann auch noch im Zug verbleiben und weiter frühstücken, etwa 30 Minuten lang und dann sind Sie bereit zu den jeweiligen Dienstgesprächen. In der Gegenrichtung endet dieser Zug morgens etwa zur gleichen Zeit in Bad Godesberg. Also, dieser Zug stellt ebenfalls eine gute Alternative zu anderen Verkehrsmöglichkeiten dar. Wenn man sich dann in der Zukunft auch noch Konferenzzüge vorstellen kann, bin ich der Meinung, daß von der Verkehrssituation sowohl auf der Schiene als auch auf der Straße und vor allem in der Luft leistungsfähige Verkehrsalternativen zwischen Bonn und Berlin bestehen werden. Die noch auftretenden logistischen Probleme wird man rechtzeitig anpacken und auch zwischen den Ressorts besprechen müssen. Daß das alles etwas kostet und daß die Verkehrsträger das nicht zum Nulltarif machen werden, das dürfte wohl klar sein. Also müssen sich hier auch die Haushälter der einzelnen Ressorts auf möglicherweise erhöhte Reisekosten einstellen. Das wird man sehen und darauf wird man sicherlich auch bei den Haushaltsberatungen der Jahre 1999 ff. zu achten haben. Aber summa summarum meine ich, die Voraussetzungen sind gegeben, um ein gutes und flexibles Angebot an Reisemöglichkeiten zwischen den beiden Orten bereitzustellen.

Zum Thema Schönefeld:

Wir werden sicherlich in absehbarer Zeit, wenn der Umzug stattfindet, noch in Tegel ankommen und abfliegen. Schönefeld steht ja weiterhin ebenfalls noch heute als Flughafen zur Verfügung. Aber die konkreten Planungen gehen natürlich zu einem Zentralflughafen und zwar am Standort Schönefeld. Diese Entscheidung hat lange gedauert in Berlin und in Brandenburg. Aber nun ist sie gefallen und wir im Bundesverkehrsministerium haben immer gesagt, unter verkehrliche Anbindung der vorhandenen Schiene und auch der Autobahn ist dies eine sehr vernünftige Lösung. Wir haben hier eine gute Verkehrsanbindung, die an anderer Stelle erst mit hohem finanziellen Aufwand hätte geschaffen werden müssen. Sie wissen, es gibt in Schönefeld einen Bahnhof, der gleich ein paar hundert Meter vom jetzigen Flughafengebäude entfernt ist. Den wird man mit einbeziehen. Es gibt eine gute Autobahnanbindung. In der Planung ist ein Flughafenshuttle von der City Berlins her, das wird die Bahn machen, in etwa 25 Minuten, z. B. vom Bahnhof Zoo als Ausgangspunkt. Diesen sollte man, so ist vielfach auch die Meinung, schon vorher einrichten durch eine Vereinbarung zwischen der Bahn und den beiden

Ländern. Es ist auch in einer Vereinbarung festgelegt worden, daß, wenn Schönefeld international in Betrieb geht, Tegel als Flughafen geschlossen wird. Naturgemäß ist es klar, daß der Flughafen Tegel, gesehen vom Regierungsviertel, näher als Schönefeld liegt. Also benötigt man dann später eine schnelle und komfortable, aber auch leistungsfähige Schienenanbindung in die City und auch damit in das Regierungsviertel.

Auch am anderen Ende des Flugtransports, also am Köln/Bonner Flughafen ist, wie Sie wissen, das Regierungsviertel über eine etwa 25 km lange Autobahnfahrt in etwa 20 bis 25 Minuten je nach Verkehrslage zu erreichen. Aber auch hier wird es im Zusammenhang mit den Ausgleichsmaßnahmen des Bundes für die Bundesstadt Bonn eine gute und schnelle Schienenanschlußmöglichkeit zum Flughafen Köln/Bonn geben.

(Auf Zusatzfrage zum Zwischenhalt in Sachsen-Anhalt:) Diese Diskussion haben wir Gott sei Dank ausgestanden mit dem Land Sachsen-Anhalt, weil die Strecke Hannover – Magdeburg – Berlin ja besteht mit einer Geschwindigkeit von 160 km/h und neu ausgebaut ist. Die neue ICE-Strecke wird als Direktverbindung Hannover – Berlin über Stendal geführt. Und auch dies ist bekanntlich Sachsen-Anhalt. Nur wenn wir schnelle Verbindungen haben zwischen Metropolen und diese auch intensiv nutzen, dieses ist auch eine Frage, die im Zusammenhang mit dem europäischen Netz nach Westen und nach Osten zu sehen ist, wird der Schienenverkehr leistungsfähig und attraktiv sein, um den Anforderungen einer in jeder Hinsicht mobilen Gesellschaft der Zukunft gerecht zu werden. Der Kanaltunnel Richtung Paris, die Achse Kanaltunnel Brüssel – Aachen – Köln und von da aus weiter über Berlin in Richtung Osten, das ist die Zunkunft. Es gibt hier transeuropäische Netze, auch von der Europäischen Union her entwickelt und gefördert, so daß die Überlegungen über Berlin hinaus Richtung Frankfurt/Oder, Warschau, Minsk nach Moskau führen. Und in diesem Zusammenhang ist die Schiene ein ganz wichtiger Faktor. Ich sage das nur, um deutlich zu machen, daß wir auch diese Achse und innerhalb dieser Achse nicht Haltepunkte in beliebiger Form einlegen können, jedenfalls nicht für die schnellen Züge, weil das naturgemäß die Fahrzeiten weiter verlängern würde. Ich glaube, mit Sachsen-Anhalt gibt es auch in diesem Zusammenhang, Alternative Magdeburg oder Stendal, ein Einvernehmen, weil die Strecke über Magdeburg her, wie bekannt, für 160 km/h ausgebaut ist. Bleibt noch die Frage zu beantworten, warum legt man zwischen Bonn und Berlin, auch dieses ist ja in der Diskussion gewesen, nicht den Transrapid, diese ganz moderne Schwebetechnik. Um es vorweg zu nehmen: Die Frage ist natürlich geprüft worden. Aber es gibt in dieser Relation ein sehr dichtes Schienennetz, wie ich Ihnen hoffentlich zeigen konnte, und damit ergibt sich bei der dichten Besiedelung an dieser Strecke auch ne-

ben den sich zu stellenden Fragen möglicher Trassen auch die Frage der ökonomisch wichtigen Auslastung. Die Bundesregierung und der Bundesverkehrsminister haben sich deshalb für die Strecke zwischen Hamburg und Berlin für diese moderne Transrapid-Technik entschieden, weil dort die Bevölkerungsdimension in Berlin und Umland von 5 Millionen und in Hamburg von rund 3 Millionen vorhanden ist und nach allen bisherigen Untersuchungen eine wirtschaftlich tragfähige Auslastung ermöglichen wird. Die parallele und ebenfalls auf 160 km/h noch in den Endstadien auszubauende traditionelle Schienenstrecke zwischen Hamburg und Berlin wird dann dem schnellen Güterzugverkehr und dem Regionalverkehr vorbehalten sein. Die Magnetbahn soll in Berlin enden am Lehrter Bahnhof, wo ein großes Bahnkreuz entsteht und eine neue Nord-Süd-Verbindung im Schienenverkehr zur attraktiven Durchquerung der Stadt und zur Weiterführung nach Süden, Südosten geschaffen wird. Wenn Sie gegenwärtig in Berlin am Reichstag sind, dann sehen Sie eine riesige Baugrube vor dem Reichstag. Da wird ein Straßentunnel gebaut, da werden 6 Gleise neu verlegt für S-Bahn, Regionalbahn und Fernbahn.

Wenn man erst einmal ins Detail geht, kann man sich mit sehr spezifischen Verkehrsfragen beschäftigen.

Neben diesen Verkehrsfragen ist aus meiner Sicht im Augenblick ebenso wichtig, die für Berlin vorgesehenen Mitarbeiter aus Bonn mit Berlin und den Besonderheiten aus Bonner Sicht vertraut zu machen. Dies tun alle Ressorts mit ihren sogenannten „Berlinzimmern".

Zum Schluß sei angemerkt, daß es manchmal Kleinigkeiten sind, die beim Transport und bei der Information über Transportmöglichkeiten zwischen Bonn und Berlin, aber auch innerhalb Berlins und umgekehrt zu beachten sind. Nehmen Sie als Beispiel den Flughafenzubringer per Bus von Köln-Wahn nach Bonn. Auch hier wird es bei starkem Verkehrsaufkommen zu anderen, möglichweise verbesserten Transportmöglichkeiten kommen müssen. Alles sicherlich Einzelheiten, die man aber im Vorhinein bedenken und auch regeln muß, damit es zu einer Zufriedenheit der in der Anfangsphase sicherlich sehr vielen und hinterher dann etwas weniger pendelnden Bediensteten von Bonn nach Berlin und umgekehrt kommt. Denn nichts ist schlimmer, als wenn dadurch schon die Mitarbeiter nicht nur mit erheblichen Verspätungen, sondern auch mit entsprechendem Stress ins Büro nach Berlin oder am Freitag nach Bonn und damit nach Hause kommen. Nichts ist für die Arbeit und für die Zufriedenheit der Mitarbeiter abträglicher, als wenn man beispielsweise am Montag überlegt, wann und wie pünktlich komme ich am Freitag wieder rechtzeitig zurück. Also muß man auch die psychologische Seite dieser Bewegung zwischen den beiden Arbeitsorten intensiv überlegen, damit eine mög-

lichst schnelle und störungsfreie Transportkette von Büro zu Büro bzw. von Büro zu dem Heimatort organisiert werden kann.

Herbert König

Funktionsteilung Berlin/Bonn

1. Einführung

Wenn ich im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsseminars zum Thema „Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn" vorzutragen habe, und dies insbesondere unter dem Aspekt der Prognose und der Planung, eingebettet in die Begriffe der Kommunikation und Koordination, dann geht es sicher nicht nur um die Frage, wie denn die optimale Struktur zwischen den beiden Regierungssitzen oder besser: Ressortstandorten auszusehen hat. Vielmehr kommt dann auch unausweichlich die Frage hoch, wie denn Ministerialorganisation überhaupt zu gestalten ist, wobei dann freilich die Experten einer fortschrittlichen Kommunikation den Mehrbedarf an einer solchen unterstrichen und erfahrene Koordinatoren ihr erhöhtes Gefordertsein im Blick auf gewachsene Komplexität bedacht sehen möchten. Von allgemeinen Fragestellungen zur Organisation der öffentlichen Hände kann ich Sie daher nicht verschonen und bitte um Nachsicht mit der schlichten Begründung, daß bis heute weder die organisatorischen Aspekte der Ministerialstruktur noch deren programmgestaltende noch gar deren haushaltswirtschaftliche Relevanz erkannt und hinreichend gewürdigt worden sind.

Die hierzu vorzutragenden Erfahrungen speisen sich aus einem jahrzehntelangen Grenzgang zwischen Wissenschaft und Praxis, d.h. aus gut vierzig Semestern praxisorientierter Lehre an vier Universitäten zum einen und zum anderen aus zehn Jahren Kommunalerfahrung, drei Jahren internationaler Praxis als Beigeordneter Generalsekretär in der Leitung der OECD und im übrigen aus Berufserfahrung auf Bundesebene mit vielen Jahren als Haushaltsreferent des größten zivilen Ministeriums und zuletzt als dessen Verwaltungschef, bei dem Organisation, Haushalt und Personalwesen zusammenlaufen. Die letzten Praxisjahre bedingten dann zugleich die Mitgliedschaft in der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform und die Mitwirkung an der Reform des Auswärtigen Dienstes.

2. Problemlage

Die Bundesregierung ist derzeit noch bei weitem nicht in einer befriedigenden strukturellen Verfassung. Dies gilt sowohl für das Bundeskanzleramt, das über keine hinreichende Steuerungskapazität verfügt, als auch für die Ministerien, die organisatorisch als Gemischtwarenläden erscheinen und unter dem Aspekt der in ihnen obwaltenden organisatorischen Strukturdimensionen eher das Bild des Wirrwarrs als eines sinnvollen Gefüges bieten.

a) Regierungszentralen

Das Problem ist breiter angelegt als gedacht. Denn im Grunde spiegelt sich ja die Steuerungsfunktion einer Regierungszentrale – Bundeskanzleramt, Staatskanzleien, Generalsekretariat der Europäischen Kommission pp. – in den Zentralabteilungen bzw. Planungsgruppen der Ministerien oder auch in den Hauptämtern und Kämmereien unserer Kommunen. Sie alle leiden, wenn man sie einmal nach ihrer Steuerungskapazität und -fähigkeit befragt, unter der mangelnden Kongruenz der politisch-fachlichen Programmstruktur als Ausdruck der sachlichen Verantwortung eines Hauses zum einen, der den Aufbau der Handlungseinheiten dokumentierenden Organisationsstruktur – Spinne genannt – als Ausdruck organisatorischer Kompetenz zum zweiten und der Budgetstruktur als Ausweis der Verfügungsmacht über Haushaltsanteile zum dritten. Solange diese Strukturen nicht zusammenklingen, bedarf man der Crosswalks zwischen jeweils Programm und Organisation, Programm und Haushalt sowie Organisation und Budget – die Jahresberichte unserer Großforschungsanstalten, aber auch der internationalen Organisationen weltweit belegen dies deutlich. Schon an dieser Sollbruchstelle ergibt sich erheblicher Koordinationsbedarf. Man könnte aber auch umgekehrt sagen, daß dies eigentlich nur die Frucht unzureichender Strukturgestaltung und -harmonisierung sei. Unter der Aufgabenstellung Bonn/Berlin wird dies alles nicht einfacher, sondert potenziert sich.

Bundeskanzleramt wie Staatskanzleien zeichnen sich dadurch aus, daß sie statt problemorientierter Flexibilität konventionelle Strukturen als Grundmuster aufweisen, die sie wiederum eher zum Briefträger als zum Problemlöser machen. Nicht die Spiegelbildlichkeit der Gliederung einer Regierungszentrale zum Ressortgefüge sollte die Devise sein, sondern ihre Orientierung am Regierungsprogramm. Dann brauchten die Beamten etwa einer Staatskanzlei nicht mehr hinter der Realisierung dieses Programms hinterherzulaufen und die Kollegen in den Ressortstrukturen durch ihre Fragen nach dem Fortgang

der Projekte als der Programmelemente aufzuschrecken; statt dessen wären die das Regierungsprogramm auslösenden Probleme wie etwa Arbeitslosigkeit, Wohndefizite, Bildungsmängel, Innovationslethargie und mittelständische Engpässe zugleich die Überschriften über die Abteilungen und Referate der Regierungszentrale.

b) Ministerien

Was die Ministerien angeht, fragt sich zunächst, was es mit dem Verdickt „Gemischtwarenläden" auf sich hat. Hier geht es um die Anwendung klassischer betriebswirtschaftlicher Strukturdimensionen auf die öffentliche Verwaltung[1]. Denken Unternehmen bei ihrer Strukturierung an funktionale, sektorale und regionale Aspekte, arbeitet die Verwaltung eher mit den Dimensionen der Grund- und Fachfunktionen, der Zielgruppen und der politischen Handlungsebenen. Aber dazu hat sich noch keine gefestigte Theorie entwickelt. Wesentlich jedenfalls ist, daß man „sauber" organisiert, also nicht etwa den Vorstand eines Automobilherstellers aus Vertretern aller drei Dimensionen rekrutiert und die Abteilungen eines Wirtschaftsministeriums nicht in einer bunten Gemengelage, sondern möglichst rein politisch etwa nach Konjunktur-, Wettbewerbs-, Energie- und Strukturpolitik ordnet und die außenwirtschaftlichen Länderbeziehungen und die branchenorientierte Struktur in nachrangige Informationsbasen oder gar Oberbehörden, die regionale Komponente mit dem Kontakt zu anderen politischen Handlungsebenen – U.N., Europa, Länder und Kommunen – in die dritte Ebene verweist. Man muß ja nicht einen Ministerialrat darauf ansetzen, etwa einen Industriezweig zu beobachten, in dem strukturpolitisch nichts zu tun ist, und Länderwissen wäre beim gehobenen Dienst hervorragend aufgehoben[2]. Eine Alternative wäre allerdings die sektorale Spartenstruktur mit dann zugeordneten Politikbereichen – sie würde den Verbänden pp. die Kommunikation erleichtern. Und

---

1 Soweit die betriebswirtschaftliche Organisationstheorie von den Dimensionen der Organisationsstruktur spricht, kann schon auf *Taylor* und *Fayol* verwiesen werden, aber auch auf *Urwick* und *Gulick* sowie – in der deutschsprachigen Literatur – vor allem auf *Nordsiek*; die Beiträge von *Fayol* und *Gulick* finden sich auch bei *Heinrich Siedentopf* in seinem Reader „Verwaltungswissenschaft", Darmstadt 1976, S. 121 ff. und 153 ff. Zur Übertragung auf die öffentliche Verwaltung siehe *Herbert König*: Dynamische Verwaltung – Bürokratie zwischen Politik und Kosten, 2. Aufl., Stuttgart 1979, S. 26 ff.

2 Siehe dazu auch *Herbert König*: Organisation der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst 55 (1975) VIII S. 415 ff.

– wiederum alternativ dazu – könnte auch die außenwirtschaftliche Verflechtung einen ersten Rang beanspruchen.

Eine solche Betrachtung führt zugleich hin zu der Frage, wie viele Leute denn in einem Ministerium wirklich Politik machen. In einem Verteidigungsministerium zum Beispiel dürften dies von mehreren tausend Akteuren etwa einhundert bis einhundertfünfzig Beamte bzw. Soldaten zuzüglich Leitungsstäbe und militärische Führungszelle sein. Wenn man dies ernst nimmt, reduzieren sich die politischen Funktionen eines Ministeriums auf Problemanalyse, Politikentwurf und Sorge für dessen Durchsetzung sowie schließlich Evaluation im Sinne politischer Erfolgskontrolle. Dem dürften sich kleine Querschnittseinheiten wie solche für Organisation, Haushalt, Personal und Sicherheit hinzugesellen sowie die Dienst- und/oder Fachaufsicht gegenüber zugeordneten Behörden und Anstalten und schließlich Informationsbasen und ein Minimum an Innerem Dienst[3].

Zum dritten ist die methodische Unsicherheit hinsichtlich des Abteilungs- und Referatezuschnitts bemerkenswert. Dazu wäre es wohl an der Zeit, die Diskussion im Nachgang zum Bulling-Gutachten[4] zur optimalen Referats- bzw. Abteilungsgröße[5] wieder aufzunehmen und zum guten Ende zu führen. Das wäre ein Weg zur Behebung der derzeitigen institutionellen Erstarrung unserer Ministerialstrukturen; der zweite wäre der Ersatz der „Kästchen" etwa durch Balkendiagramme, die sämtlich Projekte als Teile von Programmen auf Zeit ausweisen, und zwar flächendeckend unter totaler Ablösung der derzeitigen Darstellungsform der institutionellen Organisation. Hinreichend viele Beispiele, wie man dies anzustellen vermag, finden sich in den Jahresberichten wiederum unserer Großforschungsanstalten und in den Programs of Work and Budget vieler internationaler Organisationen, die längst integrierte Systeme unter Harmonisierung von Programm und Haushalt kennen und damit zwei Welten zusammenführen, die in unserer Ministerialpraxis ohne sonderliche Beziehung zueinander obwalten[6].

---

3 Siehe dazu im einzelnen *Herbert König*: Berlin als Regierungssitz und Verwaltungsstadt – Chancen einer umfassenden Reform –, in: Werner Süß (Hrsg.): Hauptstadt Berlin, Bd. 1, Berlin 1995, S. 123 ff. (126 ff.).

4 Bericht der Kommission Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg, Stuttgart 1985. Zur Entstehungsgeschichte siehe das Plenarprotokoll 9/4 des Landtags von Baden-Württemberg vom 19. Juni 1984.

5 Siehe dazu *Herbert König*: Die „optimale Referatsgröße" – eine Frage der Quantität? in: ZBR 1986 (5) S. 129 ff.

6 Siehe im Detail *Herbert König*: Vom Sinn und Unsinn integrierter Systeme, in: Werner Schwebbach und Gerhard Wittkämper (Hrsg.): Verwaltungsführung, -praxis und

Im übrigen leidet die Methodik der öffentlichen Verwaltung heute nicht nur unter einer vielfach „steinzeitlichen" Organisation und einer längst überholten Haushaltsklassifikation, sondern insbesondere auch unter

- dem Fehlen hinreichender Kapazität für Analyse, Konzeption und Evaluation,
- mangelnder Problem-, Kosten- und Wirksamkeitsorientierung,
- unzureichender Fixierung auf die Arbeitsebene,
- einem öffentlichen Dienst mit gefährdeter Motivation im Gefängnis der von ihm selbst geschaffenen Strukturen,
- Steuerungsbemühungen ohne adäquaten strukturellen Unterbau mit
- Ansätzen zu einem fragwürdigen, weil isolierten Controlling, vor allem aber auch
- mangelndem Mut in der strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unter Beschränkung auf wirklich existentielle Aufgaben mit der Folge
- abnehmender Legitimationskraft der politischen Prozesse.

3. Voraussetzungen einer sinnvollen Funktionsteilung Bonn/Berlin

Was würde helfen? Im Grunde sollte die Verwaltung mit hohem Nachdruck und ganz zentral die Frage nach dem, was sie tut, womit sie es finanziert und wozu es überhaupt nutze ist, ernst nehmen. Es ist dies die Ausgangs- und Kernfrage öffentlichen Handelns überhaupt, die übrigens die gesamte internationale Planungsdiskussion der sechziger und siebziger Jahre durchzogen hat.

-wandel, Festschrift für Karl-Heinz Mattern, Regensburg 1983, S. 190 ff. Eine internationale Übersicht zu diesem Fragenkomplex bieten *Wenceslas Baudrillart* und *Robert Poinsard*: 20 Années de Réformes Budgétaires – Essai d'un bilan international, Brüssel 1982. Siehe ferner dazu die Arbeiten der Working Group for Integrated Planning and Budgeting Systems, Brüssel, im Rahmen des International Institute of Administrative Sciences (IIAS). Die jüngeren Erfahrungen bündelt *Roland Sturm* in seiner Habilitationsschrift: Haushaltpolitik in westlichen Demokratien – Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA, Baden-Baden 1989.

a) Wirksamkeitsorientierung

Eine solche Orientierung der Verwaltung an der intendierten Wirkung ihrer Aktivitäten jenseits von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, d.h. an ihrem Problemlösungseffekt, würde hinführen zu

- aufgabenkritisch hinterfragbaren Aussagen über die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung, und damit zu
- einer Darstellung der öffentlichen Aktion in Form von Programmen, unterteilt in Vorhaben und unterstützt durch Indikatoren und Kennzahlen,
- einem damit verknüpften Haushalt in einer Form, die die Bezeichnung „Regierungsprogramm in Zahlen" wirklich verdient, im Verbund mit
- einer höchst flexiblen Organisation in strikter Funktionalität von Strukturen und Verfahren, aber auch
- einer gezielten Personalentwickung statt Personalverwaltung und nicht zuletzt zu
- einer sinnvollen Evaluation insbesondere ex post im Sinne einer politischen Erfolgskontrolle.

b) Weite des Ansatzes

Und wie sollte sie vorgehen? Hier geht es um

- einen interdisziplinären Ansatz,
- ein Querdenken über alle methodischen Gestaltungsfelder – Probleme, Programme, Organisation, Budget, Personal, Evaluation – hinweg sowie
- die Heranziehung internationaler Erfahrungen und Erkenntnisse aus Planung und Budgetierung.

Im einzelnen:

Bei aller Liebe zur Ökonomie und der von ihr geförderten betriebswirtschaftlichen Denkweise bedeutet die Forderung nach einem interdisziplinären Ansatz, daß auch

- die politische Programmfunktion des Budgets anerkannt wird, d.h. sich eine Verwaltungsreform auch der Finanzwissenschaft und ihren längst praxiserprobten Forderungen etwa zur Budgetstruktur öffnet und hieraus zugleich

- die Methodik einer dezidierten Prioritätenfindung entwickelt. Und obendrein geht es darum,
- die sozialwissenschaftliche Perspektive zu wahren und diese im besonderen bei der Entwicklung der Sozialindikatoren in Wechselwirkung mit den sozialen Anliegen zur Geltung zu bringen.

Im übrigen ergibt eine internationale Umschau auch nur in europäischen Nachbarländern wie der Schweiz und Österreich, daß man sich dort bereits darum sorgt, daß „vor lauter Freude am Ökonomischen die Verwaltungsadäquanz Schaden leidet"[7].

Querdenken zum zweiten erfordert die Absage an jede Einlinigkeit bei der Betrachtung etwa der organisatorischen und budgetären Aspekte einer Reform. Das ermöglicht dann auch die Integration der Aufgabenkritik in das Haushaltsaufstellungsverfahren, mit der man verhindert, daß Aufgabenkritik isoliert betrieben wird und letztlich im Machtgefüge einer Regierung verpufft. Im Falle einer Integration wiederum lassen sich die organisatorischen und die personellen Konsequenzen zwanglos aus dem Zusammenspiel von Aufgabenkritik und Budgeterstellung ableiten.

Und nicht zuletzt bedarf es drittens des Rückgriffs auf internationale Erfahrungen in der Verwaltungspraxis. Dieser Rückgriff erweist sich hier sowohl im Blick auf fortschrittliche Budgetierungssysteme wie auf noch anspruchsvollere integrierte Systeme der Planung und Budgetierung durchaus als fruchtbar, denn diese führen hin zu der Frage, was denn das Wesen der Basiseinheit öffentlichen Handelns – nenne man sie Projekt, Vorhaben oder Maßnahme oder auch anders – ausmacht; die Antwort lautet schlicht, daß es hier um das Was, das Womit und das Wozu staatlicher wie kommunaler Aktivitäten geht. Eine solche Reduktion und Konzentration auf das Wesentliche offenbart in historischer Sicht der internationalen Entwicklung zugleich, daß sich hier der Building-Block des PPBS ebenso wie das Decision-Package des ZBB wiederfinden. Damit läßt sich die Praxis der internationalen Organisationen ebenso ausleuchten wie etwa die der Großforschungsanstalten in der Bundesrepublik.

---

7 *Peter Knoepfel*, Professor am IDHEAP, Lausanne; siehe dazu den Tagungsbericht zum 10jährigen SGVW-Jubiläum in Thun von *Pius Bischofberger* und *Herbert König*: Die öffentliche Verwaltung im Wandel, in: VOP 1955 (2) S. 129 ff.

In zweierlei Hinsicht bedarf es der grundsätzlichen Weichenstellung[8]:

c) *„Politische" Budgetstruktur"*

Zum ersten: Die staatliche Budgetstruktur in ihrer derzeitigen Form – Gruppierungsplan auf der Basis des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundes- und Länderhaushaltsordnungen – hat nie ihren Zweck erfüllt. Gedacht war sie ursprünglich als Vehikel einer Fiscal Policy Schiller'scher Stabilitätspolitik; als man den öffentlichen Haushalt darauf umstellte, war man wirtschaftspolitisch bereits einen Schritt weiter und exerzierte eine Geldmengenpolitik, zu der man keinen Gruppierungsplan brauchte. So war die bis heute erhaltene Budgetklassifikation ebenso unbrauchbar wie unleserlich, lästig und letztlich ärgerlich. Insgesamt ist die Kritik der Finanzwissenschaft wie der budgetären Praxis an dem geltenden Haushaltssystem nicht abgeklungen; sie ließe sich zusammenfassen in

- Inputorientierung statt Resultat- und Wirkungsausweis,
- keine Information über die zugrundeliegende politisch-fachliche Konzeption,
- fehlende Aussagekraft und mangelnde Programmlogik insgesamt,
- Fortschreibungsmentalität: Dominanz des Bestehenden,
- keine geschlossene Darstellung der Aktivitäten nach Zweck, Inhalt und Kosten,
- keine Basis für eine stringente Prioritätenfindung,
- Gefahr der Festschreibung überkommener Strukturen,
- Förderung des Denkens in Sparsamkeits- statt in Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitskategorien und schließlich
- Finanzminister in der Rolle des Oberbuchhalters.

So wird es an der Zeit sein, anstelle des heutigen Klassifikationsschemas des öffentlichen Haushalts nach Institutionen und Kostenarten eine ergebnisorientierte, d.h. funktional nach politisch-fachlichen Programmvorstellungen neu geschaffene Haushaltsgliederung einzuführen, die nicht weit weg von der Struktur der niedersächsischen Mittelfristplanung oder auch der mittelfristigen

---

8 Zu beiden Essentialia siehe *Herbert König*: Vom Performance Budgeting zur fraktalen Organisation – Strukturphasen öffentlichen Handelns, in: Verwaltung und Management 1 (1995) 5 S. 302 ff.

Finanzplanung ist und recht nahe bei dem vor vielen Jahren von Paul Senf – Universitätsprofessor und Finanzminister in einem – entwickelten funktionalen Haushalt des Saarlandes liegt, wenn man nicht gar an den eigentlich jedem Staatshaushalt beizugebenden – längst nicht mehr gelesenen – Funktionenplan denkt.

Eines Tages wird man – das sollte heute keine pure Vision mehr sein – nicht mehr Haushaltspläne heutigen Zuschnitts vorlegen, sondern – vielleicht unter der Bezeichnung „Leistungshaushalt" – kombinierte Programm- und Budgetpläne, Ressort für Ressort, unter Zusammenführung der politisch-fachlichen Programme - und entsprechender Rechenschaftsberichte am Jahresende – einerseits und der zugehörigen Teilhaushalte – und Jahresrechnungen – andererseits.

d) Totales Programm- und Projektmanagement

Zum zweiten lassen die heutigen Organigramme als Ausdruck der institutionellen Organisation erschrecken – zum einem der Fülle der Kästchen wegen, zum zweiten des dimensionalen Durcheinanders halber, zum dritten im Blick auf die hier offensichtlich zementierte Starre oder auch des Eindrucks wegen, hier würden Festungen verteidigt, die eigentlich um der Politik willen aufgegeben werden müßten.

Die Vorstellung, man müsse solche institutionellen Kästchen ablösen und „flächendeckend", d.h. total durch – zu Programmen hochaggregierte – Vorhaben ersetzen, erscheint heute noch als Revolution in der öffentlichen Verwaltung, findet aber ihren wissenschaftlichen Ursprung in der Organisationsentwicklung (OE/OD) etwa im Sinne von Beckhard und Bennis[9]. Was die Praxis der Prozeßorganisation angeht, sei verwiesen auf Tom Peters mit seinem Buch über Liberation Management und seinem darin zu findenden Beitrag über eine totale Prozeßorganisation etwa bei der EDS mit 95.000 Mitarbeitern in 42 Ländern[10].

Diese Forderung führt bei strikt subsidiärer Gestaltung der Organisation zur Primärkompetenz der Arbeitsebene mit Ausnahmen insoweit, als Dinge „vor der Klammer" der Basiseinheiten zu erledigen sind; den Gegenpol bildet

---

9 Siehe *Warren G. Bennis*: Organisationsentwicklung. Deutsche Übersetzung, Baden-Baden 1972, insbesondere S. 60 f. und 65.

10 *Tom Peters*: Jenseits der Hierarchien. Deutsche Ausgabe bei Econ, Düsseldorf 1993, 2. Kapitel S. 1 ff.

alsdann lediglich eine parlamentarisch verantwortliche Leitung; alle Zwischenstufen bedürfen zwar der Ordnung, sind aber relativ beliebig – etwa als Dienstleistungen auf Zeit – auszugestalten.

e) Dimensionale Ordnung

Damit ist andererseits die Forderung nach einer sauber nach Strukturdimensionen geordneten – und wechselseitig kongruenten – Gruppierung jeweils des Programms, der Organisation und des Budgets keineswegs obsolet, sondern vielmehr geboten. Bei der Darstellung der Organisation tritt allerdings an die Stelle der „Kästchen" ein Gefüge von Balkendiagrammen als Ausdruck der alsdann obwaltenden Prozeßorganisation, die sich obendrein durchaus mit dem Ausweis des Personalbedarfs verknüpfen läßt. Die herkömmliche Aufbauorganisation kann man alsdann vergessen.

Praktisch angewandt etwa auf ein Ministerium, würde sich ein solcher dimensionaler Ansatz – ausgehend von einem klassischen Organigramm – etwa wie folgt darstellen:

- Aussonderung von
  - Verwaltungseinheiten
  - Fachservice
  - Spiegeleinheiten und
  - Informationseinheiten
- Erkundung der Ist-Dimensionen in der Fachpolitik
  - funktionalen Gehaltes
  - sektoraler Natur (Politikfelder)
  - regionaler Art (politische Handlungsebenen)
  - pp.
- Erkundung von Soll-Dimensionen
- Entscheidung über die herrschende Dimension
- Ausbau derselben in der ersten Linie
- Verweisung der dienenden Dimensionen in die zweite, dritte pp. Linie bzw. in Stabseinheiten
- Zuordnung von
  - Verwaltungseinheiten
  - Fachservice
  - Spiegeleinheiten und
  - Informationseinheiten

- Einbau der Programmsteuerung
  - Abteilungsleiterkonferenz
  - Steuerungsgruppe
  - Projekteinheiten
  - pp.

Im Rahmen einer reinen Prozeßorganisation träten dann anstelle des Begriffs „Einheiten" reine Funktionen.

f) Verwaltungspolitik als Rahmen

Eingebettet sein müßten Konzeption und Realisierung dieser Vorstellungen in eine Verwaltungspolitik im Regierungsgefüge, verortet sowohl beim Bundeskanzleramt wie – federführend – wohl beim Bundesministerium des Innern, durchaus unter Mitwirkung der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums der Finanzen und nicht zuletzt des jeweiligen Präsidenten des Bundesrechnungshofs in dessen Regierungsamt als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.

Dabei wäre das Hauptaugenmerk zu lenken auf die Motivation aller an einem solchen Prozeß Beteiligten. Ohne deren positiv gestimmtes Verhalten bleiben alle von den Mitarbeitern zu tragenden Strukturänderungen in Regierung und Verwaltung letztlich wirkungslos; will man es schaffen, bedarf es einer Fülle von Lernprozessen auf allen Ebenen der Hierarchie.

4. Offene Chancen

Bereits im Jahre 1994 hat die Wissenschaft im Rahmen ihrer Überlegungen zu Berlin als Regierungssitz Leitfragen entwickelt, so etwa[11]

- welche Funktionen für eine Regierung essentiell sind,
- wieviel Regierung das Parlament braucht,
- wieviel Regierung das Land braucht,
- wieviel Verwaltung eine gute Regierung braucht und
- wieviel Kontrolle Verwaltung und Regierung brauchen.

---

11 *Herbert König*: Berlin als Regierungssitz – Chancen einer umfassenden Reform, a.a.O. (Fn. 3), S. 128.

Davon ist der ersten Frage auch im Rahmen dieses Seminars relativ vertieft nachgegangen worden, während man die zweite Frage eigentlich spätestens mit der nächsten Bundestagswahl beantworten sollte, weil sich damit zugleich die Entscheidung über die Ausschußstruktur unseres Parlaments abzeichnen dürfte. Die dritte Frage stellt sich im Rahmen der generellen Reformüberlegungen und beantwortet sich damit, wenn überhaupt, allenfalls langfristig, während die vierte Frage voll die derzeitigen Reformansätze umfaßt und die letzte Frage wohl am längsten unbeantwortet bleiben wird, weil eine Reform der Finanzkontrolle bei allem guten Willen einiger weniger Beteiligter im Blick auf die Kontrollapparatur unseres Staatswesens insgesamt weit in den Sternen stehen wird.

Inzwischen sind die politischen Parteien nicht untätig geblieben und attackieren zumindest verbal den Status quo, so etwa die Vorsitzenden der beiden großen Bundestagsfraktionen, die fast uni sono Ministerien fordern, die nicht verwalten, sondern regieren. Schön wär's, aber jeder Sachkundige sagt in Hinsicht auf den gigantischen Regierungsapparat insgesamt, daß dies in den anstehenden drei Jahren bis zur Jahrtausendwende schon deswegen nicht zu schaffen sein wird, weil der Apparat sich zunächst auf die Arbeitsteilung und den Teilumzug Bonn/Berlin einstellen und dies innerhalb der Ressorts ohnehin so viel Unruhe schaffen wird, daß eine obendrein zu leistende Ministerialreform das Konfliktniveau nicht nur in den Häusern, sondern auch in deren Verhältnis zu ihrem gesellschaftlichen Umfeld weit über ein tragbares Maß hinaus erhöhen würde.

Die Frage ist, ob man sich innerhalb dieser Zeit auf punktuelle Ansätze und damit letztlich auf Flickwerk konzentrieren sollte. Gewiß wäre da viel zu tun, und vielleicht wäre auch einiges davon durchsetzbar, man sollte aber die Mahnung eines derzeit herausragenden Kollegen aus der Verwaltungspraxis ernst nehmen: Jobst Fiedler, der scheidende Oberstadtdirektor von Hannover und künftige Chef der Abteilung „Verwaltungsberatung" bei Roland Berger, meinte kürzlich, man müsse die derzeit obwaltenden Prozesse völlig umstrukturieren und so ansetzen, als ob wir ganz neu beginnen müßten.

So bleibt die Frage, was es für die Organisation der Zukunft bedeute, wenn wir den Status quo akzeptieren. Hier wäre zu sagen, daß die im Verhältnis von Bonn zu Berlin vorgesehene Schwerpunktbildung für Bonn insbesondere mit Wissenschaft, Entwicklungshilfe und Verteidigung schon im Blick auf die hier obwaltenden Größenordnungen durchaus vernünftig erscheint. So wäre es beispielsweise absolut unvorstellbar, den Riesenapparat des Verteidigungsministeriums mit den derzeit im Raume Bonn zugehörigen weiteren Dienststellen des Ressorts nach Berlin zu verlegen. Was die Entwicklungshilfe angeht, erscheint das Konzentrationskonzept unter Zuführung

insbesondere der Berliner Dienststellen der Entwicklungshilfe außerordentlich vernünftig und strahlt ja auch bereits auf die Bemühungen aus, Bonn – wenn auch in bescheidenem Umfang – als weitere Hauptstadt der Vereinten Nationen neben New York, Genf und Wien zu installieren. Und auch die Entwicklung des Wissenschaftsschwerpunktes Bonn macht gute Fortschritte und sollte durch derzeit absolut irritierende Vorstellungen, wie der von dem „Rutschbahneffekt" nach Berlin hin, nicht gestört werden.

Damit hängt freilich auch die Orientierung der in Bonn und Umgebung residierenden Botschaften und nicht zuletzt – trotz Bundesrats-Umzugsbeschluß – der Landesvertretungen in Bonn zusammen. Die Botschaften der Entwicklungsländer werden es sich gar nicht leisten können, sich total von Bonn zu lösen, und aus den Landesvertretungen werden zumindest die Wissenschaftsreferenten primär den Kontakt mit den Bonner Ressorts zu pflegen haben. Es mag zu denken geben, daß derzeit lediglich ein Drittel der ausländischen Staaten bereit ist, ihre Botschaften umziehen zu lassen, daß es zum zweiten bislang keinerlei finanzielle Unterstützung für die Entwicklungsländer-Botschaften aus dem Bundeshaushalt gibt und diese, soweit sie überhaupt einen Umzug erwägen, die Grundstücke in der neuen Hauptstadt als viel zu teuer betrachten – dies nicht zuletzt angesichts des hohen Wohnraumbedarfs etwa für afrikanische Großfamilien.

Im übrigen sollte man Ruhe in die Entwicklung bringen und die wirklich durchgreifenden und grundlegenden Reformen von Regierung und Verwaltung auf Bundesebene zwar schon jetzt sauber wissenschaftlich aufbereiten, sie aber praktisch erst zu einem Zeitpunkt angehen, zu dem die nach Berlin ziehenden und die von Bonn aus ihre Berliner Geschäfte wahrnehmenden Mitarbeiter die unstreitige hohe Belastung aus den neuen örtlichen Verhältnissen verkraftet haben.

Der Versuch, dies alles in einen rationalen Rahmen zu bringen, bedingt allerdings eine Minderung der derzeit offenen Variablen etwa in der Selektion der von Bonn nach Berlin ziehenden Teileinheiten aus den im Schwerpunkt in Bonn verbleibenden Ministerien. Hier ist vor allem Disziplin im Regierungsapparat unter Verzicht auf persönliche Vorlieben angezeigt. Andererseits wäre zu wünschen, daß sich innerhalb der einzelnen Ministerien die Fronten zwischen Besitzstandswahrern einerseits und Gestaltungswilligen andererseits so weit auflockern, daß sogar innovative Ideen Raum gewinnen und der Umzug nach Berlin – wenn auch erst ganz leise – zu der Frage führt, wie man denn eine auf Problemlösung und politische Wirksamkeit angelegte Regierung strukturell wie prozedural gestalten sollte. Damit wäre endlich die Chance eröffnet, daß sich die Ministerien in ihrem Zuschnitt wie in ihrer Arbeit nachhaltig auf die dem Regierungsapparat insgesamt aufgegebenen politischen

Fragen konzentrieren, wenngleich man nicht erwarten darf, daß sie sich dabei selbst in Frage stellen.

Natascha Füchtner

Diskussionsbericht zum Seminar „Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn"

Zu dem unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Dr. *K. König* durchgeführten Seminar „Ministerialorganisation zwischen Berlin und Bonn" kamen Vertreter der Bundes- und der Landesverwaltungen zusammen, um die Chancen einer Lösung allgemeiner organisatorischer und struktureller Probleme der Ministerialorganisation im Zuge des Umzuges der Bundesregierung nach Berlin zu reflektieren und diskutieren.

In seiner Eröffnungsansprache verdeutlichte *K. König* den Zusammenhang zwischen den Modernisierungsansätzen auf der Ebene der Bundesverwaltung, die in dem Ziel eines „schlanken Staates" kumulieren, und den durch die politischen Rahmendaten des Umzugbeschlusses bedingten Reorganisationsnotwendigkeiten auf der Ebene der Ministerialorganisation. Es sei kein Zufall, daß nun auch in der Bundesrepublik, einem Land, welches von der OECD als Nachzügler bei der aktuellen internationalen Modernisierungsbewegung bezeichnet werde, Ansätze der ökonomischen Verwaltungsmodernisierung Beachtung fänden. Der für 1999 geplante Umzug biete die Option, neuartige Gestaltungskonzepte aufzugreifen. Es sei daher angebracht, näher zu analysieren, welche Rolle derartige Ansätze bei der Planung und den Umsetzungsentscheidungen in Politik und Verwaltung spielen. Gleichzeitig gehe es darum, die zukünftigen Konsequenzen der neuen räumlichen Konfiguration auf das politisch-administrative System Deutschlands zu hinterfragen.

Einen interessanten Einstieg in das Thema boten die Referate von Ministerialdirigent *K. Westkamp* und Ministerialdirigent Prof. Dr. *W. Zeh*, in denen der politische Entscheidungsprozeß in seiner ganzen Komplexität dargestellt und die Entwicklung des Beschluß-Vollzuges in den letzten 5 ½ Jahren nachgezeichnet wurden. Während *K. Westkamp* als Vertreter des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) die Ereignisse aus der Perspektive eines in den Beschluß- und Umsetzungsprozeß involvierten Ministerialbeamten erläuterte, schilderte *W. Zeh*, Unterabteilungsleiter Parlamentsdienste des Deutschen Bundestages, den Ablauf aus der Sicht der Verwaltungsbehörde des verantwortlichen Legislativorgans. Beide Referenten betonten, daß es die Politik gewesen sei, die mit der grundlegenden Entscheidung vom 20.06.1991 bestimmte inkonsistente Rahmendaten geschaffen habe, denen sich die Verwaltung mit ihrem Auftrag des effizienten und ef-

fektiven Gesetzesvollzuges konfrontiert sah. Die Entscheidung für das Kombinationsmodell sowie die darauf aufbauenden Beschlüsse zu den genaueren Umzugs-Modalitäten müßten deshalb immer im Zusammenhang mit den Besonderheiten des komplexen deutschen Parlaments- und Regierungssystem gesehen werden. *K. Westkamp* erachtete die in Beschlüssen und Gesetzen verankerten politischen Restriktionen als unüberwindbares Hindernis bei der Umsetzung theoretischer Konzepte, wie sie auch im Hinlick auf die Neustrukturierung der Ministerialorganisation immer wieder neu aufgelegt würden. *W. Zeh* verwies vor allem auf mentale Vorbehalte sowohl auf Seiten der Politiker, als auch auf Seiten der Beamten und Angestellten gegenüber strukturellen Neuerungen, die in Zeiten des räumlichen Umbruches Reste einer gewohnten verläßlichen Konstante auslöschen würden.

Die sich anschließende erste Diskussionsrunde konzentrierte sich auf die Analyse der Eigenheiten der politischen Planung und der daraus abzuleitenden Chancen von organisatorischen Neuorientierungen. Einigkeit schien weitgehend darüber zu bestehen, daß die sich gerade am Beispiel „Umzug" manifestierende Kluft zwischen Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis als Ausfluß politischer Ignoranz gegenüber wissenschaftlichen Argumenten zu begreifen sei. *K. Westkamp* unterstrich dies mit dem Hinweis, daß zum Zeitpunkt der Umzugs-Entscheidung eine Reihe von Gutachten zur Thematik der Strukturierung von Ministerialorganisationen vorgelegt hätten, aber der politische Wille zu deren Umsetzung fehlte. Wenn noch nicht einmal bei den Ländern im Zuge von Bewegungen der Verwaltungsmodernisierung die Struktur der Regierung angetastet würde, sehe die Bundesverwaltung keine große Veranlassung, den vorrangig von außen an sie herangetragenen Forderungen nachzukommen. Zudem bestünde die Befürchtung, daß eine weitreichende strukturelle Verwaltungsreform die in 40 Jahren gewachsene Machtstruktur der Ministerien, die sich in deren Größe wiederspiegelt, zerschlagen könnte. Wenn man sich dann noch vor Augen halte, daß der Anteil der Vollzugsaufgaben in den Ministerien vergleichsweise gering sei, dann würde es verständlich, daß sich zukünftig zwar an der Gesamtinfrastruktur der Bundesverwaltung einiges ändern könnte, der große Umbau entsprechend anglo-amerikanischen Mustern aber ausbleiben dürfte. *W. Zeh* fügte hinzu, daß der Ministerialverwaltung überdies die Komponente der Bürger- und Kundenorientierung fehle. Sie habe primär die Funktion, das Regierungsystem am Laufen zu halten, ob sie in virtueller Konkurrenz mit einer anderen Behörde vielleicht mehr Stückzahlen pro Mitarbeiter produziere, interessiere nicht. Auch *F. Kroppenstedt*, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern a.D., argumentierte, daß die Arbeitsweise und der Aufbau der Bundesministerien für das Gesamtproblem „Schlanker Staat" zu vernachlässigen sei. Von tiefgreifenden

Umstrukturierungen, so auch von der Verlagerung von Aufgaben auf nachgeordnete Behörden, dürften nur geringe Nutzeneffekte z.B. im Hinblick auf Kosteneinsparungen zu erwarten sein.

Zu Beginn des zweiten Seminartages versuchte Prof. Dr. *W. Jann*, Universität Potsdam, in seinem Vortrag, den Teilnehmern eine konkretere Vorstellung von den in der Wissenschaft aktuell diskutierten und in den Referaten und Diskussionen des Vortages nur beiläufig angesprochenen Ansätzen zur Modernisierung der Bundesverwaltung zu vermitteln. *W. Jann* brachte die bislang geäußerten Positionen mit dem Hinweis auf die erwähnte hohe Qualität der bundesdeutschen Ministerialbürokratie, die Resignation gegenüber politischen Vorgaben und die geringe Bedeutung der Ministerialverwaltung im Vergleich zum gesamten öffentlichen Sektor als gegenüber strukturellen Neuerungen ablehnend auf den Punkt. In Abgrenzung hierzu wies *W. Jann* auf die bereits seit langem beklagten Mißstände in der Ministerialverwaltung hin. Angesichts einer organisatorisch und personell aufgeblähten Ministerialorganisation, in der in einer übertriebenen Arbeitsteilung und kleinteiligen Organisation nicht immer nur genuin politische Aufgaben wahrgenommen würden, sei es an der Zeit, eine auf die wirtschaftliche und weniger personalintensive Aufgabenwahrnehmung abzielende Strukturreform durchzuführen. *W. Jann* stellte in diesem Zusammenhang die These auf, daß eine organisatorische Verschlankung eine wesentliche Voraussetzung für Aufgabenkritik sei. Mit dem anstehenden Umzug sei nun der richtige Zeitpunkt gekommen, diese organisatorische Verschlankung vorzunehmen. Dem Kombinationsmodell stellte *W. Jann* ein auf der Abschichtung von Aufgaben beruhendes Modell entgegen: Vollzugsaufgaben werden von den Ministerien auf Bundesbehörden übertragen und nur die „verschlankten" Ministerien vollständig nach Berlin verlagert, um so zu einer Arbeitsteilung zwischen der Bundeshauptstadt Berlin und der Verwaltungsmetropole Bonn zu gelangen. Dieses wäre nicht nur billiger, effizienter und weniger zeitraubend, sondern verhindere von vorneherein den zu erwartenden „Rutschbahneffekt". Als Sympathisant der organisationstheoretischen „Stressthese", der gemäß Organisationen am ehesten unter Stress in der Lage sind, sich zu ändern, bedauerte *W. Jann* die organisatorisch getrennte Bearbeitung der im Zusammenhang mit dem Umzug beabsichtigten Restrukturierungen der Bundesministerien, für die das Bundesministerium für Finanzen federführend sei und der Verwaltungsmodernisierung „Schlanker Staat", die beim Bundesministerium des Innern ressortiere. Dies behindere eine gemeinsame Problemsicht.

In der folgenden Diskussion wurden die angesprochenen organisatorischen und personaltechnischen Aspekte aufgegriffen. *K. König* griff zunächst *W. Jann´s* These von der Funktion, die der Form folgen soll, auf und exemplifi-

zierte diese Vorgehensweise an der Praxis einschneidender Stellenkürzungen in der Zentralverwaltung der USA. Zwar seien hier großangelegte struktuelle Veränderungen gescheitert, aber der Abbau von 240 000 der 2 Mio. Stellen habe entsprechende Wirkungen gezeigt. *K. König* gab zu bedenken, daß bei einer zunehmenden Verschlechterung der Finanzlage auch in der Bundesrepublik ein derartiger, unter Umständen irrationaler Kahlschlag drohe. Ministerialrat *W. Hermkes*, Leiter des Referates Organisation im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, wies darauf hin, daß bei genauerer Betrachtung der Reformabsichten der Bundesregierung, gemäß dem Kabinettsbeschluß vom 7.2.1996 und der Einsetzung des Sachverständigenrates „Schlanker Staat", der von *Jann* kritisierte Dualismus von den im Zusammenhang mit dem Umzug sich ergebenden Restrukturierungsnotwendigkeiten und der Haltung der Bundesregierung zur Verwaltungsmodernisierung hinfällig würde. Sofern man noch den Bericht des Rechnungshofes zu den Organisationsstrukturen der Bundesministerien vom 28.12.1995 sowie das vom Ausschuß für Organisationsfragen verfaßte „Strategiepapier zur Modernisierung der Organisationsstrukturen der Bundesressorts" vom Oktober 1996 mitberücksichtige, ließe sich nicht nur auf politischer sondern auch auf der Arbeitsebene der Verwaltung ein deutliches Postulat nach einer Strukturreform der Ministerialorganisation konstatieren. *W. Jann* warf daraufhin ein, daß auch bei Annahme eines Reformwillens der Bundesregierung die laufenden Organisationsuntersuchungen in den Ressorts im Ergebnis sicherlich weitreichender würden, wenn nicht von vorneherein klar wäre, daß die überbleibenden Stellen auf zwei Standorte verteilt werden müßten. Hinsichtlich des Personalbestandes des Bundes verwies *W. Hermkes* auf die ressortübergreifenden Rationalisierungsbemühungen. Lineare Stellenkürzungen von 2% führten bereits 1998 zur Beseitigung des einigungsbedingten Mehraufwuchses. Im Jahre 2002/3 liege der Stellenbestand des Bundes weit hinter dem von 1989. In diesem Zusammenhang gab *W. Hermkes* jedoch zu bedenken, daß mit einem derartigen Personalabbau bis zum Jahre 2002 der Bundestags-Beschluß vom 20.06.1991 faktisch unterlaufen werde. Der 1/3 Berlin, 2/3 Bonn-Beschluß beruhe zuvorderst auf sozialen und wirtschaftlichen Überlegungen, die bei einer in Folge der Verschlankung der Bundesverwaltung zu erwartenden nachhaltigen Minderung der Kaufkraft im Bonner Raum konterkarriert würden. Dem hielt *W. Westkamp* entgegen, daß in der Gesamtkonzeption der Bundesregierung zu den Umzugsmodalitäten 2/3 Bonn, 1/3 Berlin diese Stellenentwicklung bereits vorweggenommen wurde. Darüber hinaus präzisierte er, daß dem Aspekt „Organisation der Ministerien" innerhalb der Gesamtthematik „Schlanker Staat" nur geringe Aufmerksamkeit zukomme, der eigentliche Schwerpunkt liege vielmehr auf der Rückführung der Staatstätigkeit. Insofern könne doch von einem Dualismus „Umzug" und den Anstren-

gungen der Bundesregierung zur Verschlankung des Staatsapparates gesprochen werden. Es sei jedoch abzuwarten, ob die Ergebnisse beider Entwicklungen nicht doch langfristig subsumierbar seien. Auch Regierungsdirektor *D. Hofs*, Leiter des Referates Organisation im Innenministerium Mecklenbur-Vorpommern, wandte sich gegen eine Dramatisierung der Personalsituation in der Bundesverwaltung. Einige Ministerien, bspw. das BMBau, hätten mit der Wiedervereinigung nur marginal an „Fett" zugelegt. Eine Aufgabenverlagerung auf selbständige Behörden bedeute überdies nicht, daß auch die politische Verantwortung übertragen würde. Letztendlich müsse doch immer der Minister für alle Entscheidungen seiner Behörden gerade stehen. *D. Hofs* wägte die von *Jann* neben der Strukturreform angesprochenen Maßnahmen zur Modernisierung der Bundesverwaltung, u. a. die Einführung von Spitzenpositionen auf Zeit oder die Steuerung durch Zielvorgaben mit ihren Vor- und Nachteilen zusammenfassend ab und sprach sich a priori nur gegen die Einführung von Produktdefinitionen im ministeriellen Bereich aus. Generell unterstützte aber auch *D. Hofs*, ebenso wie *W. Westkamp*, eine Praxis, die erst ausgehend von der Kürzung der Personalbestände die Aufgabenkritik vornehme.

Im Anschluß trug *N. Füchtner*, Forschungsreferentin am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer, thesenartig die von Prof. Dr. *H.-U. Derlien*, Universität Bamberg, vorgebrachten Überlegungen zur zukünftigen Steuerbarkeit des Verwaltungsapparates vor. Die dabei angesprochene Problematik der Festlegung des Kernbereichs der Regierungsfunktionen wurde in einem kurzen Vortrag von Prof. Dr. *A. Murswiek*, Universität Heidelberg, vertieft. Bei der Forderung nach einem Neuzuschnitt von staatlichen Aufgaben, nach deren Verlagerung aus dem Regierungsbereich sowie nach einer Kappung öffentlicher Aufgaben müßten immer auch die Konsequenzen für die demokratische Verantwortung und Kontrolle in unserem Regierungssystem bedacht werden. *A. Murswiek* kritisierte scharf die Absicht, durch eine Beschneidung der Ressortgröße und des Personalbestandes Aufgabenkritik zu betreiben. Nicht die Regierung oder der Staat selbst definiere von sich heraus, was öffentliche Aufgaben seien, sondern diese seien das Ergebnis eines politischen Willensbildungsprozesses. Eine Auslagerung von Funktionen aus dem Regierungsbereich nach dem Vorbild der us-amerikanischen regulatory agency hätte überdies steigende Koordinations- und Kontrollprobleme zur Folge.

F. Kroppenstedt gab daraufhin einlenkend zu verstehen, daß natürlich eine Personalreduzierung im Hinlick auf eine beabsichtigte Aufgabenkritik nur in den Bereichen stattfinden könne, für die sich ein Überhang an Personal feststellen ließe. Im Bereich der gesetzesvollziehenden Verwaltung und dort, wo

gesetzlich fixierte Aufgaben wahrgenommen würden, käme einer derartigen Praxis keinerlei Bedeutung zu. *W. Jann* stellte heraus, daß derzeit nicht mehr generell die Übernahme bestimmter öffentlicher Aufgaben umstritten sei, sondern vielmehr die Detailliertheit ihrer Bearbeitung in Frage stünde. *W. Westkamp* brachte diesen Einwand mit der Unterscheidung von Aufgaben- und Vollzugskritik auf den Punkt, deren Vermengung in Form einer „McKinsey-Politik" er grundsätzlich ablehne. *K. König* warf ein, daß ein gangbarer Weg der Aufgabenkürzung wohl am ehesten über den Rückgriff auf indirekte Mechanismen führe. Direkte Eingriffe, wie bspw. Subventionskürzungen, seien politisch nur schwierig durchsetzbar. Gerade diese Problematik weise zudem auf einen bislang noch vernachlässigten Aspekt der Aufgabenkritik hin. Ministerien seien eingebunden in ein enges Bezugssystem organisierter Interessen. Diese starke Determinierung durch die Umwelt würde eine grundlegende strukturelle Bestandskritik äußerst unwahrscheinlich werden lassen. *W. Westkamp* verdeutlichte diesen Bezug mit der Befürchtung eines Verbandes vor dem Verlust an Stellenwert im Falle der Auflösung des für diesen zuständige Referates. Seien erst einmal von der Gesellschaft heraus Aufgaben definiert worden, so sei es schwierig, von diesen wieder Abstand zu nehmen. Abschließend faßte *K. König* die Diskussion in dem Satz zusammen, Ministerien seien keineswegs Mechanismen der Selbstbefriedigung sondern Ausdruck gesellschaftlicher Beschaffenheit.

Dr. *M. Miller*, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege des Landes Sachsen- Anhalt, beschäftigte sich anschließend in seinem Referat mit den möglichen Auswirkungen der Bonn-Berlin-Problematik auf die Landesregierungen. Einleitend wies er mit Nachdruck darauf hin, daß die konkreten Auswirkungen des Umzuges auf die Ausgestaltung des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik noch nicht absehbar seien, und daher seine Thesen bzgl. der organisatorischen, finanziellen, personellen sowie kommunikativen Konsequenzen größtenteils hypothetischer Natur seien.

F. J. Hessing, Ministerialdirigent in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen a.D., merkte zunächst an, daß die Auswirkungen je nach Bundesland unterschiedlich ausfallen dürften. Während heute in Nordrhein-Westfalen z.T. die Fachreferenten aus den Ministerien schnell für einen Tagesordnungspunkt nach Bonn führen, benötigte das Land wohl in Zukunft tatsächlich zwei Landesvertretungen. *F. J. Hessing* bezweifelte hingegen, daß das „standing" eines Beamten in der Landesvertretung - so von *M. Miller* spekuliert - von seinen Berlin-Kontakten abhängig werde. Wichtiger sei allemal, wie erfolgreich ein Landesbediensteter die Interessen seines Landes vertrete. *M. Miller* widersprach dem: in Ministerien gäbe es unstrittig attraktive und weniger attraktive Aufgaben. Sofern in Bonn die weniger aktuellen bzw. nicht so brisan-

ten Themen anfielen, bestünde die Möglichkeit der Herausbildung von Seilschaften, die außerhalb politischer Kontrolle Interessen verfolgten. Auch *W. Jann* sprach die Gefahr der Entwicklung unkontrollierbarer Eigendynamiken bspw. innerhalb des Länder-Apparates in Bonn an. Dissens bestand im Hinblick auf die Errichtung eines Hauses der Landesvertretungen. Während *W. Westkamp* dies für die zweiten Sitze der Landesvertretungen in Berlin prognostizierte und aufgrund der zu erwartenden Synergieeffekte begrüßte, verwehrte *F. J. Hessing* sich strikt gegen diese Idee, da in einem föderalistischen System unterschiedliche politische Standpunkte auch in einer räumlichen Trennung Niederschlag finden sollten. *K. König* betonte abschließend erneut den spekulativen Charakter der vorgetragenen Prognosen. Dies sollte jedoch die Bundesländer nicht davon abhalten, sich zukünftig stärker mit dieser Thematik auseinanderzusetzen. In einigen Jahren, wenn die mit dem Umzug verbundenen Probleme akut würden, dürften diese sonst ihr jetziges offenkundiges Desinteresse bereuen.

Der zweite Teil des Seminartages stand im Zeichen der Diskussion betriebswirtschaftlicher Überlegungen für eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Ministerialorganisation. Prof. Dr. *P. Eichhorn*, Universität Mannheim, erläuterte in seinem Referat die Grundgedanken seines in Zusammenarbeit mit *H. J. Hegelau* erstellten Gutachtens zur künftigen Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung (1993). Dieses Gutachten sei gerade im Hinblick auf die Frage verfaßt worden, was getan werden könne, um den Umzug nach Berlin zu erleichtern. Im Ergebnis habe man für die Verkleinerung der Ministerien und der Ausgliederung von Aufgaben auf weitere obere Bundesbehörden plädiert. Für die Binnenorganisation der Ministerien befürworteten die Verfasser die Vergrößerung der Abteilungen, denen zukünftig neben der Fachkompetenz auch die Ressourcenkompetenz übertragen werden solle. Wie Leistungszentren sollte diese im Wege der koordinierten und kontrollierten Selbststeuerung arbeiten: Während die Spitze des Ministeriums die Ziele setze und die Rahmenbedingungen vorgebe, könnten die einzelnen Abteilungen relativ selbständig mit Budgetverantwortlichkeit die fachliche Seite bewerkstelligen. Dieses Modell wäre nicht nur eine wirtschaftliche Lösung, sondern wirke darüber hinaus den innerhalb der Ministerialorganisation zunehmenden Frustrationen des Personals entgegen. Es sei an der Zeit, sich die positiven Erfahrungen der Kommunen mit Eigenbetrieben, einer Art deutscher „profit center", auf Bundesebene nutzbar zu machen. Von der Zusammenführung der Fach- und Ressourcenkompetenzen in Abrechnungseinheiten dürfte man den Abbau von Redundanzen erwarten. Die genauen Konsequenzen dieser Neuerung ließen sich allerdings nicht genau überblicken, so sei an-

zuzweifeln, ob die monokratische Leitung, die Alleinherrschaft des Abteilungsleiters noch aufrechtzuerhalten sei.

F. Kroppenstedt stellte der Darstellung theoretischer Alternativen noch einmal die politischen Gegebenheiten zur Zeit des Umzugsbeschlusses sowie die darin zum Tragen kommenden Rahmenbedingungen und Ziele entgegen. *F. Kroppenstedt* legte den Schwerpunkt seines Vortrages dabei auf die gesetzlichen Bestimmungen der Verlagerungsmodalitäten. Bei den entsprechenden Formulierungen sei man sehr vorsichtig vorgegangen. Schließlich sei nicht festgelegt worden, die verwaltenden Bereiche sollen in Bonn bleiben, während der Regierungsbereich nach Berlin ziehe, sondern es hieße vielmehr, Bereiche der Ministerien mit „primär verwaltenden Charakter" bleiben in Bonn, während der „Kernbereich der Regierungsfunktionen" nach Berlin verlagert werde. Die Schwierigkeit habe gerade in der Abgrenzung von verwaltender und regierender Tätigkeiten der Ministerien bestanden. Zwar fänden sich ebenso in den Ministerien Bereiche verwaltender Tätigkeit, aber auch bei diesen wünschte die politische Spitze oftmals den direkten Zugriff, so daß deren Auslagerung auf andere Behörden sich in der Praxis schwierig gestalte. Dennoch würden in jeder Legislaturperiode einige Aufgaben auf nachgeordnete Behörden verlagert. Bei einem Verwaltungsanteil von 20% in den einzelnen Ressorts wäre mit der Option für ein Modell „Aufteilung in Regierungs- und Verwaltungsaufgaben" der Parlamentsvorgabe, den größten Teil der Arbeitsplätze in Bonn zu belassen, nicht zu entsprechen gewesen. Hingegen erlaube dies das Kombinationsmodell, bei dem die verwaltenden Tätigkeiten in Bonn blieben, der Großteil der parlamentsnahen Bereich nach Berlin ziehe. Daß bei dieser Lösung vor allem anfänglich Kommunikationsprobleme zu erwarten seien, bsp. zwischen den Ressorts, ließe sich nicht leugnen, aber vor der Vornahme von Korrekturen sei abzuwarten, wie sich dieses Modell entwickele. Dem von *P. Eichhorn* vorgebrachten Ideal-Modell sei in jedem Fall nicht zu entsprechen gewesen. *F. Kroppenstedt* ging abschließend auf einzelne von *W. Jann* und *P. Eichhorn* angeführte Reformvorschläge ein. In punkto „outsourcing" differenzierte *F. Kroppenstedt* zwischen Spitzenbedarf, bei dem er dies für uneingeschränkt anwendbar erachte, und Grundbedarf, bei welchem er erhebliche Zweifel vorbrachte.

In dem nachfolgenden Meinungsaustausch wurde die grundsätzliche Bedeutung der Betriebswirtschaftslehre für den öffentlichen Sektor errörtert. *K. König* entgegnete der These *P. Eichhorns* von einer zunehmenden Konvergenz zwischen Wirtschaft und Verwaltung mit dem Hinweis, dies widerspräche den Prinzipien der Moderne, die sich durch die Differenzierung verschiedener Handlungssphären und deren Rationalisierung nach eigenen Prinzipien auszeichne. Es sei zu bezweifeln, ob man dem Staat helfe, wenn Staatlichkeit

ökonomisiert werde, bzw. der Wirtschaft helfe, wenn diese weiter verrechtlicht werde. Allerdings habe der Staat sich eine Vielzahl an Bereichen auferlegt, die die Tendenz hätten, eher von ökonomischen, als von staatlichen Prinzipien geleitet zu werden. *P. Eichhorn* wandte sich ebenfalls gegen jegliche Absichten, Marktprinzipien auf den öffentlichen Sektor zu übertragen. Bestimmte Mechanismen aber, die eine Verbesserung der Effizienz versprächen, könnten auch in der öffentliche Verwaltung zur Anwendung gelangen. Ein Zugriff auf Wettbewerbselemente bedeute nicht die Einführung eines Preiswettwerbs, sondern könne sich auch in der Konkurenz um Reputation zeigen.

Eine anschauliche Darstellung über konkreten Maßnahmen eines Ministeriums im Hinblick auf den Umzug lieferte der Leiter der Außenstelle des Bundesministeriums für Verkehr (BMV) in Berlin, Ministerialdirigent *U. Klimke*. Von den 1200 Arbeitsplätzen blieben ca. 800 in Bonn, während 400 nach Berlin gingen, wobei jede Fachabteilung mit einem Verbindungsreferat in Berlin vertreten sein werde. Außerdem dürfe man nicht vergessen, daß seit 1989 das BMV - wie die anderen Ressorts - eine Außenstelle in Berlin bereits eingerichtet hätte, in der bereits Fachaufgaben wahrgenommen werden. Man finge also, bezüglich Personal und Organisation, nicht bei Null an. Sein Ministerium verfüge zudem sowohl über Erfahrungen mit der Abschichtung von Aufgaben auf nachgeordnete Behörden, wie bspw. auf das Eisenbahnbundesamt, als auch mit der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenkompetenz bei weitgehend eigenständigen Zentren. Als Beispiel führte *U. Klimke* die Gründung der „Planungsgesellschaft Schiene und Straße" an. *P. Eichhorn* wertete diese Ausführungen als Zeichen, daß in den Ministerien zumindest die Tendenz bestünde, eine einmal initiierte Aufgabe nicht unbedingt auch im eigenen Haus zu behalten. Nun müsse noch intern der Weg zur koordinierten Selbststeuerung beschritten werden. *U. Klimke* wandte ein, daß in den Ressorts Ressourcenverwaltung nur noch als Knappheitsverwaltung zu begreifen sei. Notwendiger als die dezentrale Ressourcenverantwortung sei aus diesem Grund die klare Herausstellung politischer Endverantwortung. Vor allem müsse ein Bewußtsein über die Kosten politischer Dienstleistungen geschaffen werden, denn die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage gäbe es nun mal nicht zum Nulltarif. *P. Eichhorn* bekräftigte, daß aufgrund der Arbeitsteilung noch nicht einmal die Referenten über die Kosten ihres Tuns informiert seien. Der Parlamentarier, der sich über eine Anfrage innerparteilich profilieren möchte, mache sich schon gar keine Gedanken mehr über anfallende Kosten. Es müsse mehr Kostentransparenz geschaffen werden, nicht um diese Dienstleistungen verkaufen zu können, sondern um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit tatsächlich verwirklichen zu können. *D. Hofs*

unterstrich die Bedeutung eines Kostenvergleichs als Mittel zur Herstellung von Kostenbewußtsein, bspw. zwischen der Personalverwaltung des Innern und der des Verkehrsministeriums. Angesichts der zunehmenden Einrichtung von Controlling-Stellen müßten aber auch die Kosten von Maßnahmen des Controllings berechnet werden.

M. John, Forschungsreferentin am Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, brachte ihr Unbehagen angesichts der vorgenommenen Verknüpfung von Parlamentsrechten und Kostenrechnung zum Ausdruck. Der Verweis auf die hohen Kosten einer Anfrage oder einer Petition könne leicht zu einem Instrument der Beschneidung von Bürger- und Oppositionsrechten mutieren. Auch *A. Murswiek* betonte noch einmal, daß unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten auch bei der Kostenfrage differenziert werden müsse. Die Kosten des Rechtsstaates ließen sich nicht auf Heller und Pfennig berechnen. Sofern Konsens über die Durchführung bestimmter Verfahren bestünde, müßten auch deren Kosten getragen werden. *F. J. Hessing* argumentierte, daß gerade Politiker die Rechenhaftigkeit einer Maßnahme ignorieren, um den Einsatz eines politischen Instruments nicht von Kosten-Nutzen-Erwägungen abhängig zu machen. *K. König* bemerkte zustimmend, daß bei der Güterabwägung im Falle eines Kabinettsentscheids zunächst juristische, gesamtwirtschaftliche und politische Gesichtspunkte bewertet würden, betriebswirtschaftliche Kostenargumente hingegen nachrangig seien. Dem entgegnete *P. Eichhorn*, daß die Kostenfrage zwar nur ein Aspekt unter vielen sei, aber doch in Zeiten knapper Kassen ein maßgeblicher. *U. Klimke* pflichtete dem bei und prognostizierte, daß dieses Argument auch im Hinblick auf den Umzug dann an Relevanz gewänne, wenn durch Reisen, Übernachtungen und der Zahlung von Trennungsgeldern entsprechende Budgets bereits im Juni erschöpft seien. *K. König* resümierte abschließend, daß das politische Argument bei der Berlin-Bonn-Entscheidung durchschlagend gewesen sei, während sich das Kostenargument nicht habe instrumentalisieren lassen. Mit der Umsetzung des Beschlusses dürfe diesem jedoch ein erheblich anderes Gewicht zukommen.

Der dritte Seminartag war der Information über den Stand der informationstechnischen und infrastrukturellen Umsetzung des Beschlusses vorbehalten. Oberregierungsrat *H. Hoppe*, von der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KPSD), gab einen ausführlichen Überblick über die Planung und die bisherige Realisierung des Informationsverbundes Berlin-Bonn (IVBB). Mit der Entscheidung für das Kombinationsmodell habe festgestanden, daß bei dessen Umsetzung dem Einsatz der Informationstechnik eine herausragende Bedeutung zufalle. Man habe sich zum Ziel gemacht, generell die Arbeit der Ver-

fassungsorgane auch über die Standorte Berlin und Bonn hinaus von den räumlichen Strukturen und Gegebenheiten unabhängig zu machen. Durch den Aufbau eines leistungsfähigen Informationsverbundes sollen die erhöhten organisatorischen und technischen Anforderungen an die Kommunikation erfüllt werden. *H. Hoppe* erläuterte die Mindestanforderungen für den Aufbau des IVBB, wie bspw. die Ansprüche an Homogenität der Technik, an die Einhaltung eines hohen Sicherheitsstandards sowie an dessen Wirtschaftlichkeit. Mit der Darlegung des Realisierungs-Modells ging er sowohl auf die Einstiegslösung als auch auf den langfristigen Ausbau ein. *H. Hoppe* hob zum Schluß hervor, daß Möglichkeiten zur Modernisierung durch Informationstechnik von geeigneten organisatorischen Vorgaben und angemessener Organisationsgestaltung abhingen. Sonst liefen Technikeinsätze Gefahr, bestehende bürokratische Strukturen bloß abzubilden.

Prof. Dr. *H. Hill*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, stellte heraus, daß mit der Einbeziehung der Informationstechnik die Möglichkeit bestehe, aus der Not, einem organisationswissenschaftlich suboptimalen Beschluß, eine Tugend zu machen, nämlich Vorreiter einer innovativen Verwaltungsorganisation zu werden. Der IVBB könne für die Kommuniktion aller dislozierter Organisationen Modellcharakter erhalten. Langfristig könne, angestoßen durch den IVBB, ein Wandel in der Kultur des Umgangs mit Informationen, ein Wandel in der Wahrnehmung der Ressorthoheit durch den Minister sowie ein Wandel des Führungsstils in den Ministerien herbeigeführt werden.

K. König leitete die folgende Diskussion mit der Bemerkung ein, daß man zu Themen gelangt sei, hinter denen ein größerer Sachzwang im Zusammenhang mit dem Umzug stünde. Die anschließenden Fragen bezogen sich dementsprechend auch auf zum Teil sehr spezielle Probleme, mit denen sich der IVBB konfrontiert sieht. So erfuhren die Seminarteilnehmer Einzelheiten über die neuesten Techniken der Videokonferenzen oder über die Bildung elektronischer Akten. Auf starkes Interesse stieß der Modus der Einhaltung von Sicherheitsstandards. *H. Hoppe* erläuterte, man habe das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik beauftragt, ein Sicherheitskonzept zur Gewährleistung der Sicherheitskomponenten Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität von Informationen zu erstellen. Geplant sei bspw. die Mehrwegeführung von Kabeln, um vereinzelte Ausfälle zu vermeiden, bzw. im Falle eines Komplettausfalls der terrestrischen Übertragungswege Satelliten Back-Up-Lösungen bzw. Zugriffsmöglichkeiten auf das Übertragungsnetz der Bundeswehr. Sicher sei bislang nur, daß alle Lösungen einen hohen Preis verlangten. Derzeit schätze die TELEKOM für die Phase des Endausbaus des IVBB eine Summe von 17-18 Mio. DM/Jahr. *D. Hofs* machte vor allem drei Chan-

cen für die Bundesverwaltung mit der flächendeckenden Einführung von Informations- und Kommunikationssytemen aus: Es bestünde ein Anreiz, noch vor dem Einsatz neuer Techniken die Ablauforganisation zu optimieren. Gleichzeitig böte sich eine Gelegenheit, einheitliche Standards für bestimmte Technikaplikationen zu setzen, und überdies könne man in größerem Umfang Beschaffungen vornehmen und damit wirtschaftlicher arbeiten. *D. Hofs* sah allerdings auch die Gefahr, daß sich bei einer isolierten Konzeptionierung der IT-Planer und IT-Anwender die Anforderungen an Ausfallsicherheit, Integrität und Funktionalität an Daten hochschaukeln könnten, womit auch die Kosten stiegen. *H. Hill* bermerkte, daß in Folge eines veränderten Umganges mit Daten sich auch die Ansprüche an Sicherheitsstandards wandeln dürften. Während noch in den 80er Jahren eine starke Überbetonung von Datenschutzaspekten festzustellen war, nehme derzeit, im Zeitalter von Kreditkarte und Internet, die Sensibilität gegenüber der Verwendung persönlicher Daten ab. *B. Lohschelder-Käfer* erkundigte sich, ob die KPSD auch Maßnahmen gegen mögliche Erpressungsversuche der technikbereitstellenden Industrien in Betracht ziehe. H. Hoppe gab zu, daß eine gewisse Abhängigkeit sich leider nicht vermeiden ließe, man aber doch hoffe, daß mit der Entscheidung für die TELEKOM als Partner diese Gefahr auszuschließen sei. Das Problem der Gewöhnung der administrativen und politischen Führung an die neuen Technologien wurde von *M. Miller* aufgegriffen. Eine Technik setzte sich dann am schnellsten durch, wenn die Leitung in der Anwendung ein Vorbild gebe. *H. Hoppe* erläuterte darufhin das Schulungskonzept des IVBB, die von der Bundesanstalt für Sicherheit in der Informationstechnik, der Fachhochschule des Bundes und der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung gemeinsam getragen werde. Die technische Schulung übernehme die Industrie. *A. Murswiek* erhob Zweifel an der grundsätzlichen Zeitersparnis durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, worauf *H. Hill* die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum „Produktivitätsparadoxon" anführte, gemäß dem die Einführung neuer Techniken zunächst einmal einen beträchtlichen Mehraufwand an Arbeit bedeute. Aber auch bei der generellen Zunahme von „Informationsmüll", dürfe man doch nicht vergessen, daß die neuen Techniken ebenso die Chance zu mehr Informationsverarbeitung lieferten.

Nach der Darstellung der Potentiale der elektronischen Kommunikation ging *U. Klimke* im weiteren auf die Möglichkeiten der physischen Kommunikation zwischen Berlin und Bonn ein. *U. Klimke* erläuterte den Stand der Planung des Pendelverkehrs auf dem Land-, Wasser- und Luftweg. Ab 1998 werde mit der Fertigstellung der ICE-Verbindung die Fahrzeit von Bonn nach Berlin nur noch vier Stunden und vierzig Minuten betragen. Auch der im Rahmen der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" beschlossene Ausbau der

Wasser- und Fernstraßen ginge zügig voran. Im Falle des Luftweges verfüge man zum Zeitpunkt des Umzuges wohl über die notwendigen Kapazitäten, aber es werde mit Sicherheit logistische Probleme geben. Insgesamt schätzte *U. Klimke* die mit dem Umzug zu erwartenden Probleme der physischen Kommunikation als zu bewältigen ein. Dieser Optimismus zeigte sich auch bei der Beantwortung der von dem Teilnehmerkreis aufgeworfenen kritischen Fragen. *U. Klimke* prognostizierte die rechtzeitige Fertigstellung der wichtigsten Infrastrukturen in Berlin. Zwar werde der vollständige Ausbau des Flughafens Schönefeld noch etwas Zeit in Anspruch nehmen, die Tunnelbaumaßnahmen auf dem Gebiet des zukünftigen Kanzleramtes aber dürften bis 1999 abgeschlossen sein.

Mit dem Vortrag von Prof. Dr. *H. König* kamen die organisatorischen und strukturellen Aspekte des Umzugs wieder zur Sprache. *H. König* plädierte für die Verknüpfung der Komponenten Programm, Organisation und Haushalt bei der Bearbeitung von administrativen Vorhaben. Dies sei vor allem mit der Durchsetzung einer Prozeßorganisation möglich, bei der alle drei Komponenten zur Bearbeitung eines konkreten Programmes zusammengeführt würden. Bei dieser Organisationsform käme auch die vielfach geforderte stärkere Output-Orientierung zum Tragen. Auf Bundesebene beließe man es derzeit noch bei Pilotprojekten. Die Einfügung einer Experimentierklausel erlaube zumindest Versuche im Bereich der Budgetierung. Interessant seien aber auch Projekte der Integration von Aufgabenkritik in den Hauhaltsaufstellungsprozeß, für die er sich einsetze. Im Hinblick auf den Umzug plädierte *H. König* für eine Aufteilung der Ministerien in Projektgruppen zur Politikanalyse und des Politikentwurfs sowie in Generalbehörden, bei denen die übrigen Aufgaben wahrgenommen werden sollten. Aber diese Lösung in Form der Agency-Bildung sei mit Blick auf die fortgeschrittene Zeit bis zum Umzug nicht mehr realisierbar. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse von Theorien der Organisationsentwicklung seien derartige Umwälzungen sowieso nur langsam zu vollziehen bzw. zur Akzeptanz zu bringen, daher sollte man zunächst bei einigen Modellbehörden ansetzen. Jedenfalls dürften nicht weiterhin Verkrustungen der Verwaltungen gepflegt und Visionen totgeschlagen werden.

K. König äußerte sich zum Abschluß des Seminars zufrieden über die Vielschichtigkeit und Ergiebigkeit des Themas in der Diskussion. Die Umsetzung des Umzugsbeschlusses sei nach der Bewältigung der Deutschen Einheit eine weitere Bewährungsprobe für das bundesdeutsche politisch-administrative Regierungssystem und stelle einen hochinteressanten Anschauungsfall verwaltungswissenschaftlicher Problemstellungen dar. Die Referate zu den organisatorischen, politischen, demokratietheoretischen und infrastrukturellen Aspekten des Umzuges hätten deutlich zum Ausdruck gebracht, daß das Thema

„Umzug“ auch in Zukunft politischen Zündstoff berge und mit Herausforderungen an administrative Gestaltungsfähigkeiten verbunden sei.

Verzeichnis der Referenten und Redner

1.	Dr. *Derlien, Hans-Ulrich*	Universitätsprofessor, Universität Bamberg (schriftliche Stellungnahme)
2.	Dr. *Eichhorn, Peter*	Universitätsprofessor, Universität Mannheim
3.	*Füchtner, Natascha*	Dipl.-Verwaltungswissenschaftlerin, Forschungsreferentin, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
4.	Dr. *Hermkes, Wolfgang*	Ministerialrat, Leiter des Organisationsreferates, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn
5.	Dr. *Hessing, Franz Josef*	Ministerialdirigent a.D., Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
6.	Dr. *Hill, Hermann*	Universitätsprofessor, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Minister a.D., Mitglied des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“
7.	*Hofs, Dieter*	Regierungsdirektor, Leiter des Organisationsreferates, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
8.	*Hoppe, Hellmut*	Oberregierungsrat, Referent, Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, Bundesministerium des Innern, Bonn
9.	Dr. *Jann, Werner*	Universitätsprofessor, Universität Potsdam

10. *John, Monika*	M.A., Mag.rer.publ., Forschungsreferentin, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
11. Dr. *Klimke, Ulrich*	Ministerialdirigent, Leiter der Außenstelle Berlin, Bundesministerium für Verkehr – Außenstelle Berlin
12. Dr. *König, Herbert*	Universitätsprofessor, Ministerialdirigent a.D., Meckenheim
13. Dr. Dr. *König, Klaus*	Universitätsprofessor, Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
14. *Kroppenstedt, Franz*	Staatssekretär a.D., Mainz
15. Lohschelder-Käfer, Birgitta	Deutscher Bundestag – Verwaltung –, Bonn
16. Dr. *Miller, Manfred*	Dozent, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege des Landes Sachsen-Anhalt – Fachbereich Allgemeine Verwaltung –, Halberstadt
17. *Westkamp, Klaus*	Ministerialdirigent, Leiter des Stabes des Beauftragten der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich - Bereich Bonn -, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn
18. Dr. Zeh, Wolfgang	Professor, Ministerialdirigent, Deutscher Bundestag – Verwaltung –, Bonn

ISBN 3-932112-12-1
ISSN 0179-2326