

Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

Leitfaden: Einfluss von Politik auf die strategische Steuerung öffentlicher Behörden



Inhaltsverzeichnis

Analyse

Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung	3
Das Verhältnis von Politik und Verwaltung	7
Akteure und Formen des politischen Einflusses	10

Handlungsempfehlung

Handlungsspielräume des administrativen Bereiches	15
Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung	18

Agenda

Analyse

- **Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung**
- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung
- Akteure und Formen des politischen Einflusses

Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung – Aufgaben der Controller in öffentlichen Institutionen

Controller nehmen eine Fülle an unterschiedlichen Aufgaben wahr. Je nach Entwicklungsstand und Institutionalisierung des Controllings unterscheidet man im Wesentlichen vier verschiedene Aufgabenbereiche, die sich im Zusammenspiel von Controlling und Organisationsführung mit der Zeit weiter entwickeln (vgl. nachfolgende Abbildung). Die einzelnen Aufgaben stehen somit nicht losgelöst voneinander, sondern bauen vielmehr aufeinander auf (vgl. Weber/Schäffer (2011), S. 26).

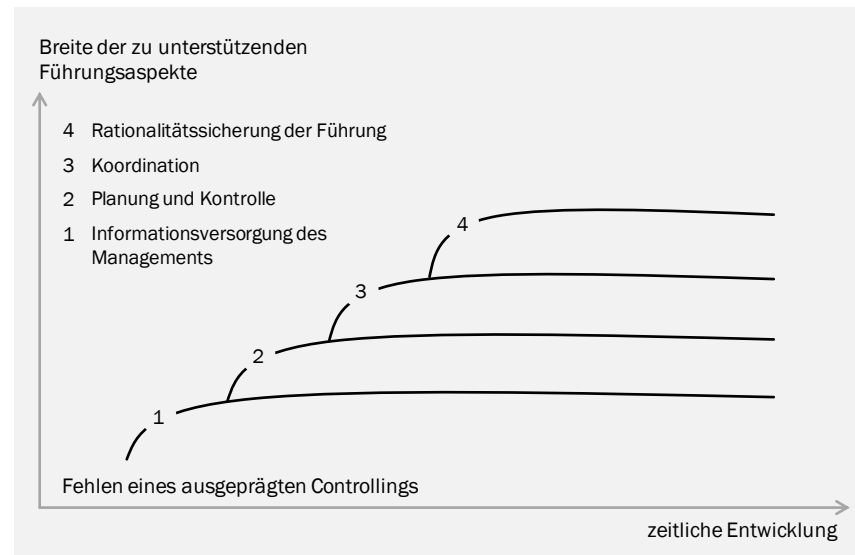
Aufgrund der jungen Historie von Controlling in öffentlichen Institutionen sind im öffentlichen Bereich vor allem die ersten beiden Entwicklungsstufen von Bedeutung (vgl. Hirsch et al. (2012), S. 135 ff). Als

Basistätigkeit der Controller ist zunächst die adressatengerechte Versorgung mit Informationen zu sehen. Controller erheben entscheidungsrelevante Informationen über die Organisation und stellen diese in geeigneter Weise, z. B. in Form von Berichten oder geeigneten Kennzahlen, der Organisationsführung zur Verfügung. Auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen übernehmen Controller mit zunehmender Institutionalisierung wichtige Aufgaben im Bereich der Planung und Kontrolle. Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Formulierung von geeigneten Zielen und sind verantwortlich für die Zielnachhaltung. Mit zunehmender Institutionalisierung des Controllings übernehmen Controller nach und nach

auch Aufgaben im Bereich der Koordination innerhalb ihrer Behörde und treten schließlich als Counterpart, also als kritischer Begleiter der Organisationsführung auf. Idealtypisch werden sie in die Entscheidungsfindung der Behördenleitungen in Bezug auf die wirtschaftliche Dimension der Entscheidungen eingebunden.

Vertiefende Analysen und entsprechende Handlungsempfehlungen zu den Aufgaben von Controllern wurden bereits im Rahmen des ersten Jahresthemas „Controllingkonzeption“ bearbeitet. Die Ergebnisse sind unter www.verwaltung-innovativ.de abrufbar.

Aufgaben der Controller (vgl. Weber/Schäffer (2011), S. 26.)



Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung – Entwicklungsstand der Strategischen Planung in öffentlichen Institutionen

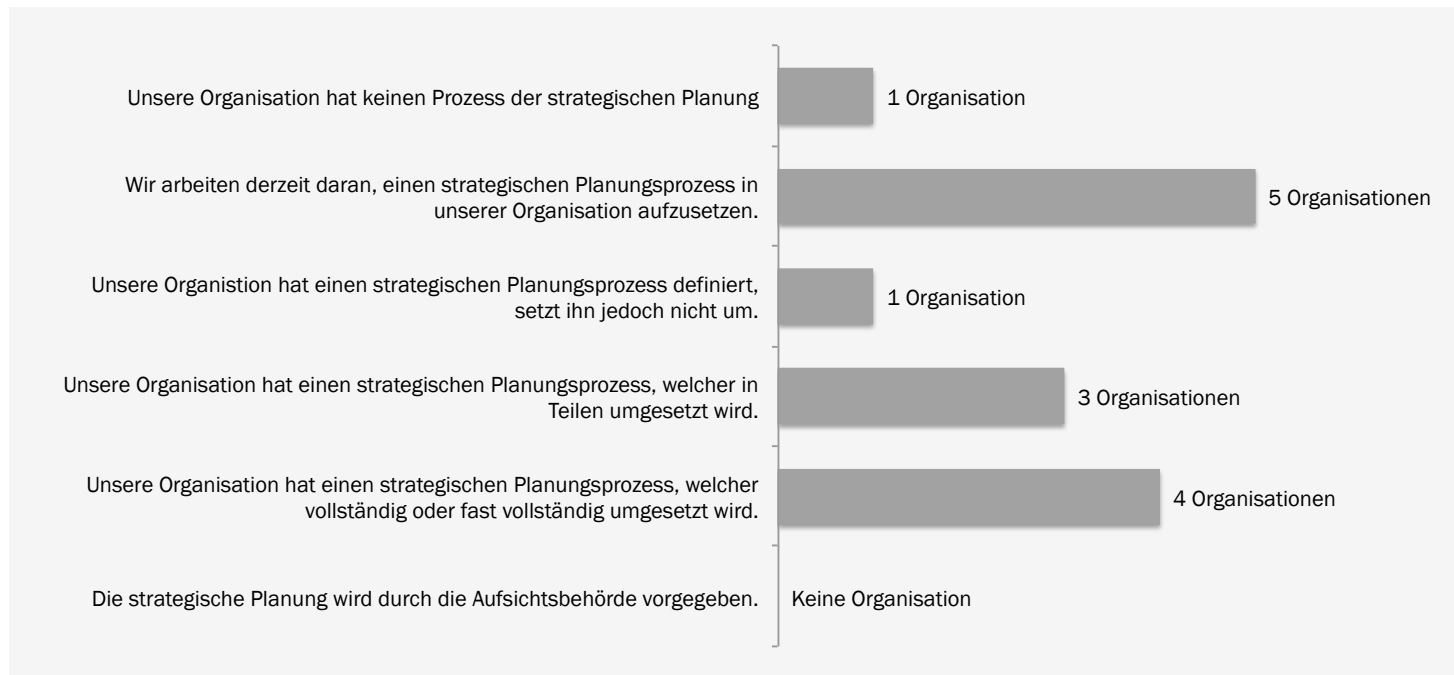
Im Aufgabenbereich „Planung und Kontrolle“ unterscheidet man nach dem Zeithorizont und Detaillierungsgrad der Planungsaktivitäten zwei Planungstypen: Die operative und die strategische Planung. Die strategische Planung weist im Gegensatz zur operativen Planung einen längeren Planungshorizont und einen höheren Abstraktionsgrad der formulierten Plangrößen auf. Sie wird konkretisiert durch operative Plangrößen und umgesetzt in Form konkreter operativer Maßnahmen. Strategische und operative Planung hängen also zwangsläufig zusammen

und bedingen einander. Eine operative Planung und Steuerung ohne eine strategische Leitlinie ist daher nur schwer vorstellbar.

Während in Unternehmen beide Planungstypen etabliert sind, spielt die strategische Planung im öffentlichen Bereich eine noch eher untergeordnete Rolle. Wie eine aktuelle Erhebung aus dem „Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ zeigt (vgl. nachfolgende Abbildung), haben nur vier von vierzehn befragten Organisationen einen strategischen

Planungsprozess in ihrer Organisation vollständig aufgesetzt. Gleichzeitig arbeiten derzeit fünf Organisationen daran, einen strategischen Planungsprozess in ihrer Behörde zu institutionalisieren. Vier weitere Behörden haben einen strategischen Planungsprozess entwickelt, der aber noch nicht oder nur teilweise umgesetzt wird. Insgesamt ist somit eine klare Tendenz zu einer ausgeprägteren strategischen Planung in den Institutionen des Arbeitskreises erkennbar.

Umsetzungsstand eines strategischen Planungsprozesses in den Institutionen des Arbeitskreises



Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung – Erklärungsansätze für die nachgeordnete Bedeutung strategischer Steuerung

Die bisher relativ geringe Bedeutung der strategischen Planung im öffentlichen Bereich lässt sich zweifach erklären.

Ein erster Erklärungsansatz ergibt sich aus der bereits oben angesprochenen jungen Historie von Controllingabteilungen im öffentlichen Bereich. Controller haben zunächst Basisaufgaben in der Informationsversorgung wahrgenommen und etablieren sich nun mehr und mehr als Führungsunterstützer in den Bereichen Planung und Kontrolle.

Ein zweiter Erklärungsansatz ist in dem besonderen Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung zu sehen. Beide Bereiche unterliegen unterschiedlichen Handlungsrationaltäten. Die Politik als gewählter Vertreter des Volkes steht unter enormer öffentlicher Aufmerksamkeit. Sie muss daher schnell reagieren können und kurzfristig Entscheidungen treffen, die zuweilen eine 180-Grad-Wende bedeuten können (Beispiel Energiewende). Hingegen ist das Handeln der Verwaltung eher langfristig und auf Kontinuität ausgerichtet. Es orientiert sich im Wesentlichen an dem durch Gesetz vorgegebenen Auftrag, der rechtmäßig und unter Einhaltung der behördlichen Normen erfüllt werden soll (vgl. hierzu vertiefend Döhler (2007), S. 243 f.). Insbesondere im Bereich der strategischen Planung prallen diese beiden gegensätzlichen Rationalitäten aufeinander. Während für die Steuerung einer Behörde eine klare mittel- bzw. langfristige Zielsetzung zweckmäßig ist, will sich die Politik kurzfristige Flexibilität erhalten. Kurzfristige politische Eingriffe in die Tätigkeit von Behörden, z. B. in Form von Ad-hoc-

Anweisungen, stören daher die Steuerungslogik der Behörde und führen zu zusätzlichen und wenig planbaren Herausforderungen für die Behörde, insbesondere deren Leitung.

Auf den nachfolgenden Folien wird dieses Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung näher beleuchtet. Zunächst wird dabei ein Ansatz der New Public Management-Theorie vorgestellt und an konkreten Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis gespiegelt. Diese zeigen, dass das Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung durch eine klare Kompetenztrennung gelöst werden könnte. Im nächsten Schritt werden Formen der Verflechtung von Politik und Verwaltung herausgearbeitet, indem Akteure, Formen und Themen des politischen Eingriffs näher spezifiziert werden. Besonderes Augenmerk soll hier auf dem Verhältnis zwischen Ministerien, die politisch geführt werden, und den ihnen nachgeordneten Behörden, die Verwaltungshandeln umsetzen sollen, liegen. Als Ergebnis werden im letzten Teil dieses Leitfadens Vorschläge des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ zum Umgang mit dem politischen Eingriff im Bereich der strategischen Planung vorgestellt.

Agenda

Analyse

- Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung
- **Das Verhältnis von Politik und Verwaltung**
- Akteure und Formen des politischen Einflusses

Theoretische Konzeptionierung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im New Public Management

Ein Kerngedanke bei der Einführung und Umsetzung einer modernen Steuerung in öffentlichen Institutionen ist die Idee, der Verwaltung umfassendere, flexiblere Möglichkeiten zu einem effizienten Verwaltungshandeln einzuräumen. Politik lässt damit Handlungsspielräume zu, die die Verwaltung als ‚Fachverantwortliche‘ ausfüllt. Ein solches Zulassen von Handlungsspielräumen durch die Politik geht allerdings einher mit einem höheren Steuerungs- und Kontrollanspruch der Politik. Oder anders ausgedrückt: Wenn Politik Kompetenzen an die Verwaltung abgibt, dann erwartet sie als Ausgleich umfassendere Kontroll- und Steuerungsrechte, die im Zweifel zu einem verstärkten Eingriff in das Verwaltungsgeschehen führen (vgl. Döhler (2007), S. 214-217).

Um dieser Neuorientierung gerecht zu werden und die hieraus entstehenden Spannungen zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren, sieht die New Public Management (NPM)-Theorie eine klare inhaltliche Trennung von Politik- und Verwaltungsaufgaben vor. Demnach soll sich die Politik auf die Vorgabe inhaltlicher, eher strategischer Leistungsziele

(„Was?“) in Form von globalen, weniger detaillierten Output-Festlegungen beschränken. Das „Wie“, also die Entscheidung darüber, wie Vorgaben konkret umgesetzt werden und welche Ressourcen dafür benötigt werden, bleibe der Verwaltung selbst überlassen. Damit beide Bereiche nicht losgelöst voneinander agieren, werden zwischen Politik und Verwaltung über die zu erstellenden Leistungen quasi-vertragliche Kontrakte (Kontraktmanagement) geschlossen, deren Einhaltung die Politik kontrollieren und steuern kann. Dafür benötigt die Politik aus dem administrativen Bereich umfassende Informationen. Je mehr sich die Aufgaben der Politik von der traditionellen Input-Steuerung weg bewegen, umso höher ist ihr Bedarf an solchen regelmäßigen Informationen, Rückmeldungen und Berichten von Seiten der Verwaltung (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 63-65).

Das Grundkonzept des NPM sieht also eine klare Kompetenztrennung zwischen Politik und Verwaltung vor. Übertragen auf den Prozess der strategischen Planung bedeutet dies, dass die Politik Leitgedanken der strategischen

Entwicklung einer Behörde vorgibt und die Behörde diese Vorgaben in konkrete Maßnahmen übersetzt und umsetzt.

Praktische Erfahrungen im Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ zeigen aber ein anderes Bild. Die beschriebene Trennung in eine Sphäre der Verwaltung (repräsentiert durch nachgeordnete Behörden) und eine Sphäre der Politik (repräsentiert durch die Leitung eines Ministeriums) findet sich in den teilnehmenden Institutionen nicht. Vielmehr sind Politik und Verwaltung eng miteinander verknüpft; je nach inhaltlichen Themen gibt es unterschiedlich starke Verflechtungen zwischen beiden Bereichen. Diese Verflechtungen werden dann zum Problem, wenn dem politischen und dem administrativen Bereich unterschiedliche Denkmuster und unterschiedliche Ziel- und Anreizsysteme zu Grunde liegen, die eine Kompatibilität zwischen politischem und administrativem Handeln erschweren (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 63-65).

Rollenverständnis von Politik und Verwaltung im Grundkonzept des NPM



Politischer Einfluss auf den strategischen Planungsprozess – Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis

Die fehlende Trennung des administrativen und politischen Bereichs kann im Prozess der strategischen Planung zu einer bedeutenden Störgröße werden. Denn „Quereinschläge“ von politischer Seite erschweren es dem nachgeordneten Bereich, langfristige strategische Programme auch umzusetzen. Idealtypisch vollzieht sich die Zielbildung einer Behörde als Prozess, bei dem die Politik aus dem Wahlprogramm und der Koalitionsvereinbarung ein politisches Programm ableitet, das in den verschiedenen Geschäftsbereichen der Ministerien in konkrete Maßnahmen übersetzt wird. Dann geben die Ministerien ihrer nachgeordneten Behörde eine Langfristplanung mit klarer Zielvorgabe vor, die konkretisierte Umsetzung dieser Zielvorgabe erfolgt im nachgeordneten Bereich. Diese Zielumsetzung wird aber je nach Grad der politischen Einflussnahme in unterschiedlich starkem Ausmaß

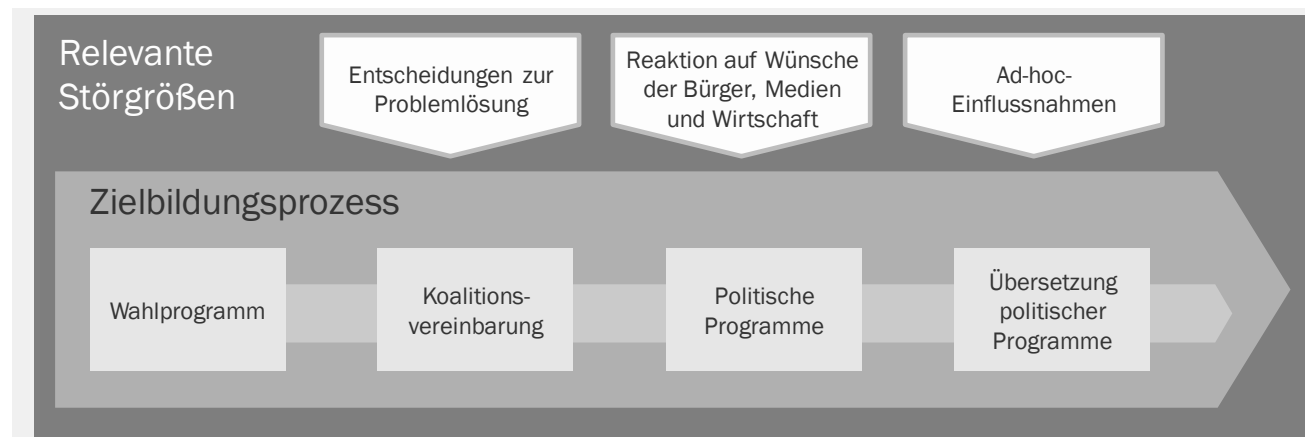
gestört. Störgrößen können so stark sein, dass sich vormals postulierte und vereinbarte Ziele um 180 Grad drehen können (z. B. Energiewende).

Auch die Institutionen des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ sind mit verschiedenen Einflussnahmen aus dem politischen Bereich konfrontiert. Der politische Eingriff kann dabei zweifach ausgestaltet sein. Einerseits umfasst er direkte Eingriffe, wie sie im nachfolgenden Schaubild verdeutlicht werden. So gibt es Situationen, in der die Politik versucht, auf aktuelle, unvorhergesehene Probleme zu reagieren. Solche Entscheidungen werden unter der Störgröße **„Entscheidungen zur Problemlösung“** subsumiert. Nicht selten ist diese Form der Einflussnahme eng verbunden mit **„Reaktionen der Politik auf Wünsche der Bürger, Medien und Wirtschaft“**. Die Erfahrung der Arbeitskreisteilnehmer

zeigt, dass insbesondere Medien einen enorm starken Einfluss auf die Meinungsbildung und dadurch hohen Druck auf die Politik ausüben. Neben diesen eher kalkulierbaren Entscheidungen gibt es aber auch Impulsentscheidungen der Politik, sogenannte **„Ad-hoc-Einflussnahmen“**, die völlig unberechenbar und kaum planbar sind.

Der politische Eingriff ist andererseits nicht immer als aktive Beeinflussung zu verstehen. Unter dem Begriff „politischer Einfluss“ kann auch ein passives Verhalten der Politik in Form einer Nicht-Festlegung auf klare politische Zielvorgaben verstanden werden. Dem nachgeordneten Bereich fehlen dann konkrete Zielvorgaben und eindeutige Maßgaben von Seiten der Politik, an der sich das Handeln der Behörde orientieren könnte.

Direkte politische Einflussnahmen als Störgrößen im strategischen Planungsprozess



Agenda

Analyse

- Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung
- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung
- **Akteure und Formen des politischen Einflusses**

Erstes Zwischenfazit

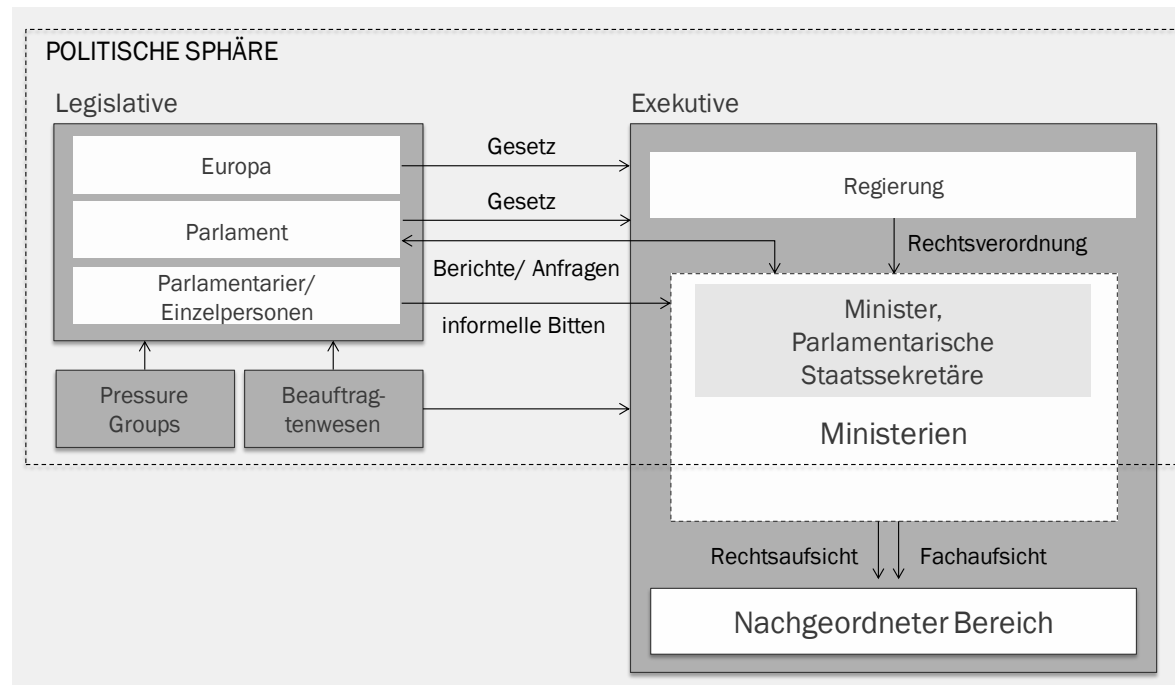
Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass in der behördlichen Praxis Politik und Verwaltung eng vernetzt sind und die theoretisch postulierte Trennung beider Sphären nicht vorhanden ist. Politik greift also in die Umsetzung politischer Ziele, die theoretisch den Behörden vorbehalten ist, auf vielfältige Art und Weise ein. Nicht selten, auch das zeigen Erfahrungen der Mitglieder des Arbeitskreises, formulieren Verwaltungen aber auch das „Was“ entscheidend mit, weil sie, im Gegensatz zu Parlamentariern, durch langjährige Erfahrungen und Spezialisierungen der Behördenmitarbeiter mehr Fachwissen und mehr

Ressourcen bereitstellen können. Ein zweites wichtiges Argument ist, dass eine klare Abgrenzung von „Was“ und „Wie“ in der behördlichen Praxis oft schwierig ist. Es stellt sich die Frage: Ab welcher Gliederungstiefe ist ein Ziel ein „Was“ und wann entwickelt es sich zu einem „Wie“? Da diese Abgrenzung bei einer Vielzahl von Themen schwer fällt, verschwimmen die Grenzen von Politik und Verwaltung häufig; die Hürden für Einflussnahmen durch die Politik auf die Verwaltung sind dadurch gering.

Um das Phänomen der politischen Einflussnahme zu konkretisieren, werden in der nachfolgenden Analyse

die für den politischen Eingriff relevanten Akteure sowie deren Möglichkeiten zur Einflussnahme näher beleuchtet.

Bei der Benennung der für den politischen Einfluss relevanten Akteure sind verschiedene Personen und Institutionen zu betrachten. Die nachfolgende Übersicht zeigt die aus Sicht des Arbeitskreises relevanten Akteure, die auf die strategische Steuerung des nachgeordneten Bereiches einen direkten oder mittelbaren Einfluss ausüben.



Akteure mit politischem Einfluss auf die strategische Steuerung

Akteure des politischen Eingriffs

Wie die vorherige Übersicht zeigt, gehören zur Politik im weiteren Sinne („politische Sphäre“) die Legislative (Europaparlament, Bundestag und Landesparlament) als kollektiver Akteur sowie die entsprechenden Parlamentarier als individuelle Akteure. Die Legislative wird durch sogenannte Pressure Groups (NGOs, Interessenverbände) und das Beauftragtenwesen beeinflusst. Wichtige Akteure der Exekutive sind die Bundes- und Landesregierungen mit ihren Ministern und parlamentarischen Staatssekretären, hinter denen die Ministerien als mächtige Institutionen stehen.

Die verschiedenen Akteure sind durch ein breites Geflecht aus institutionalisierten Auskunfts- und Weisungsrechten miteinander verbunden. Von zentraler Bedeutung sind hierbei Gesetze, die vom Parlament verabschiedet und der Exekutive zur Umsetzung vorgelegt werden. Eine Abstraktionsstufe tiefer finden sich die Rechtsverordnungen, die von der Regierung erlassen und den Ministerien zur Umsetzung vorgegeben werden. Weiter konkretisiert wird die Umsetzung von Gesetzen durch die Rechts- und Fachaufsicht der Ministerien gegenüber den nachgeordneten Bereichen.

Im Zusammenspiel von Parlament und Ministerium besteht für das Parlament die Möglichkeit, parlamentarische Anfragen zu stellen, die vom Ministerium zu beantworten sind. Neben diesen

formalen, gesetzlichen Strukturen spielen auch andere, informellere Formen der Einflussnahme eine bedeutende Rolle im politischen Betrieb. Besonders bedeutsam sind hier die Entscheidungen und der Einfluss von Interessenverbänden und des Beauftragtenwesens, deren Wesen die Beratung und Meinungsbildung der politischen Entscheider ist. Die informellste Form der Interaktion zwischen Exekutive und Legislative ist im Rahmen von informellen Bitten der Parlamentarier an die Ministerien zu sehen. Verschiedenste Einzelpersonen nutzen hier die Möglichkeit, ihr Informationsbedürfnis über informellen Austausch mit den entsprechenden Ministeriumsvertretern zu stillen und auf deren Arbeit Einfluss zu nehmen.

Im Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung nehmen Ministerien eine Sonderrolle ein. Während die Leitung des Ministeriums klar dem politischen Bereich zuzuordnen ist, wird den Ministerien allgemein eine Schnittstellenfunktion zwischen Politik und Verwaltung zuerkannt. Sie sind einerseits vollziehende Verwaltung, d. h. sie setzen politische Vorgaben um und führen Gesetze aus. Gleichzeitig fungieren sie aber auch als planende Verwaltung. Als Spezialisten in ihrem jeweiligen Fachbereich leisten sie einen wichtigen Beitrag bei der politischen Programmentwicklung und sind vom politischen Bereich allenfalls organisatorisch, nicht aber funktional zu trennen. Darüber hinaus haben Ministerien eine

verwaltungslenkende Funktion. Im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht stehen sie dem nachgeordneten Bereich vor und haben einen bedeutenden steuernden Einfluss auf den nachgeordneten Bereich (vgl. Döhler (2007), S. 238).

Gerade im Bereich der strategischen Planung spielt dieser Steuerungsaspekt eine besondere Rolle. Politische Vorgaben werden im Ministerium für den nachgeordneten Bereich aufbereitet und beeinflussen dadurch mehr oder weniger direkt den strategischen Planungsprozess der nachgeordneten Behörde. Der politische Einfluss auf die strategische Planung des nachgeordneten Bereiches ist also im Verhältnis von Ministerium und nachgeordneter Behörde am deutlichsten ersichtlich und verdient daher besondere Aufmerksamkeit.

Sonderrolle der Ministerien – empirische Erkenntnisse aus dem Arbeitskreis

Auch im Arbeitskreis wurde das Verhältnis von Ministerium und nachgeordnetem Bereich fokussiert betrachtet. Dabei war es zunächst das Ziel herauszufinden, wie stark die Institutionen des Arbeitskreises im Bereich der Strategieformulierung vom übergeordneten Ministerium beeinflusst werden und wie dieser Einfluss wahrgenommen wird.

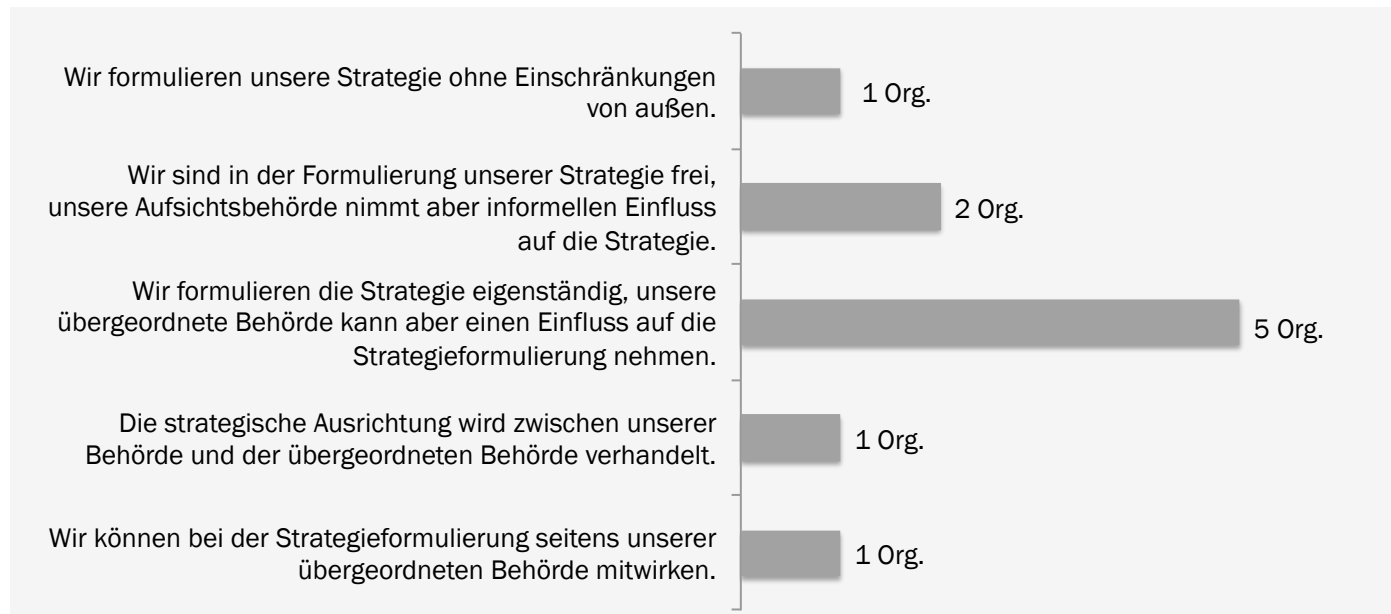
Die Ergebnisse (vgl. nachfolgende Abbildung) zeigen, dass der Großteil der Behörden im Arbeitskreis sich eigenständig eine Strategie gibt, allerdings mit dem Bewusstsein, dass das Ministerium als übergeordnete Behörde jederzeit in den strategischen Planungsprozess

eingreifen kann und dies zum Teil auch tut. In Einzelfällen wird die Strategie einer Behörde vom übergeordneten Ministerium entwickelt, wobei sich der nachgeordnete Bereich beteiligen kann. Oder aber die Strategie entsteht im Wege der Aushandlung zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich. Hinsichtlich der Bewertung des ministeriellen Einflusses sind die Ansichten im Arbeitskreis unterschiedlich. Während ein Teil der Arbeitskreismitglieder die Einflussnahme durch die übergeordnete Behörde als gegeben hinnimmt („Die übergeordnete Behörde verfolgt gesellschaftspolitische Interessen, an denen sich auch die Behörde in ihrer

strategischen Ausrichtung zu orientieren hat.“), bewerten andere Arbeitskreisbehörden den Einfluss „neutral“ bis „negativ“.

Die Ergebnisse unserer Befragung deuten darauf hin, dass es zwar einerseits politische Vorgaben durch das Ministerium gibt, es aber dennoch für Behörden möglich ist, sich eigene Freiräume im Bereich der strategischen Planung zu schaffen. Welche konkreten Einflussmöglichkeiten das übergeordnete Ministerium tatsächlich hat und welche Handlungsspielräume für den nachgeordneten Bereich entstehen, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

Einflussnahmen des übergeordneten Ministeriums in die Strategieformulierung der Institutionen des Arbeitskreises



Gegenstand und Instrumente der ministeriellen Aufsicht

Beschäftigt man sich mit der Frage, welche Steuerungsmöglichkeiten das Ministerium gegenüber den ihm nachgeordneten Bereichen hat, so sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Einerseits ist der Gegenstand der ministeriellen Einflussnahme, also die Inhalte, auf die das Ministerium Einfluss ausübt, interessant. Andererseits spielt auch die instrumentelle Ebene, mit welchen Instrumenten also die Aufsicht vom Ministerium durchgesetzt wird, eine bedeutende Rolle.

Allgemein gilt, dass das Ministerium die Rechts- und Fachaufsicht für den nachgeordneten Bereich innehat. Hintergrund und Fundament der ministeriellen Aufsicht sind die Grundsätze der Einheitlichkeit der Verwaltung sowie der Grundsatz der Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwaltung. Außerdem fungiert die ministerielle Aufsicht als Korrelat für neu entstandene funktionale und/oder organisatorische Freiräume des nachgeordneten Bereiches (vgl. Döhler (2007), S. 214 ff.). Welche genaue inhaltliche Komponente die ministerielle Aufsicht konkret umfasst, ist jedoch in Literatur und Praxis strittig und folgt keiner einheitlichen Abgrenzung. Die Ausgestaltung und der Umfang der ministeriellen Aufsicht werden vielmehr durch die Verwaltungspraxis konkretisiert (vgl. Döhler (2007), S. 218).

Im Bereich der Rechtsaufsicht ist eine solche praktische Abgrenzung in der Regel unproblematisch. Die Rechtsaufsicht wacht allgemein über die Einhaltung des Selbstverständlichen, also die Beachtung rechtlicher Normen. Was genau darunter zu verstehen ist, mag je nach Rechtsauslegung strittig sein, doch in der Regel bereitet die inhaltliche Komponente der Rechtsaufsicht keine Probleme (vgl. Döhler (2007), S. 226).

Anders sieht es aus, wenn man die inhaltliche Dimension der Fachaufsicht untersucht. Problematisch ist hierbei, dass Fachaufsicht „kein einheitliches Rechtsinstitut“, sondern eine „Art Sammelbezeichnung für alle Formen der Einflussnahme

auf Sachentscheidungen anderer Verwaltungseinheiten“ (vgl. Groß (2002), S. 800) ist. Allgemein umfasst die Fachaufsicht die Einhaltung der Rechts- und Zweckmäßigkeit der Verwaltung. Das konkrete Verständnis hinsichtlich der inhaltlichen Tiefe der Fachaufsicht ist je nach Ministerium und auch innerhalb des Ministeriums uneinheitlich und folgt eher einer intuitiven, fall- und anlassbezogenen Interpretation (vgl. Döhler (2007), S. 227). Diese Uneinheitlichkeit des Begriffes führt einerseits dazu, dass das Ministerium uneingeschränkte Eingriffsrechte in den nachgeordneten Bereich hat, da es jederzeit über die Fachaufsicht argumentieren kann. Andererseits eröffnet die mangelnde Konkretisierung aber auch Möglichkeiten in der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich, die die strategische Planung unterstützen können.

Klassische Instrumente einer traditionell hierarchischen Aufsicht sind „Erlasse“ und „Weisungen“. Grundsätzlich ist jede Willensäußerung des Ministeriums gegenüber der nachgeordneten Behörde ein Erlass. Daher kann der Inhalt von Erlassen sehr unterschiedlich sein. Er reicht von reinen fachlichen Informationen über Bitten um Stellungnahmen bis hin zu allgemeinen Durchführungsvorschriften. Umgekehrt werden alle Kontaktpunkte vom nachgeordneten Bereich an das Ministerium als „Berichte“ bezeichnet. Auch hier ist die Begriffsbestimmung sehr weit und umfasst eine Fülle an unterschiedlichen Kontaktmöglichkeiten (z. B. Telefonate, Stellungnahmen, E-Mails usw.). Vom Erlass bzw. vom Bericht abzugrenzen ist die „Weisung“. Die Weisung ist eine normative Handlungsanweisung, die an eine hierarchisch nachgelagerte Organisation ergeht. Sie hat Befehlscharakter und ihr liegt die Vorstellung der Aufsicht als „unhinterfragbare Berichtigungsfunktion“ (vgl. Döhler (2007), S. 219) zu Grunde. Typischerweise sind Anordnungen und Verwaltungsvorschriften vom Ministerium an den nachgeordneten Bereich als Weisung zu verstehen. Innerhalb

eines hierarchisch geordneten Verwaltungsapparates hat die hierarchisch höhere Instanz traditionell ein unbeschränktes Weisungsrecht (vgl. Groß (2002), S. 798). Neben diesen traditionellen Eingriffsinstrumenten, kann das Ministerium aber auch in anderer, weniger hierarchischer Form seine Fachaufsicht ausüben. Fachaufsicht kann beispielsweise auch kooperativ ausgeübt werden, indem gemeinsam mit dem nachgeordneten Bereich Ziele, Strategien und Programme und entsprechende Maßnahmen festgelegt werden. Andererseits kann die Fachaufsicht auch stark informatorischen Charakter haben. Dann beschränkt sich die Fachaufsicht im Wesentlichen auf den Austausch von Informationen zum Beispiel in Form von Berichten oder gemeinsamen Besprechungen.

Führt man sich die vorangegangenen Ausführungen vor Augen, so wird deutlich, dass das Ministerium einerseits im Rahmen der Fachaufsicht grundsätzlich uneingeschränkte Eingriffsrechte in den nachgeordneten Bereich hat. Beispielhaft ergingen an eine Behörde des Arbeitskreises zum Teil bis zu 7000 Einzelerlasse pro Jahr. Das Ministerium hatte hier seinen Kontrollanspruch intensiv durchgesetzt. Andererseits erfolgt die konkrete Art und Weise der Aufsichtsführung durch das Ministerium angepasst an die zu beaufsichtigende Aufgabe. Das Ministerium entscheidet dabei auch durch die gewählten Aufsichtsinstrumente, inwieweit es die Aufgabenerfüllung in der nachgeordneten Behörde selbst vorgibt und steuert. Die dabei zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente haben dabei jeweils eine unterschiedliche Intensität der Steuerungswirkung. Abhängig von dieser praktischen Umsetzung der ministeriellen Aufsichtsrechte eröffnen sich in der Regel Handlungsspielräume für die nachgeordnete Behörde.

Im folgenden Abschnitt werden solche Handlungsspielräume näher beleuchtet.

Agenda

Handlungsempfehlung

- **Handlungsspielräume des administrativen Bereiches**
- **Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung**

Handlungsempfehlung

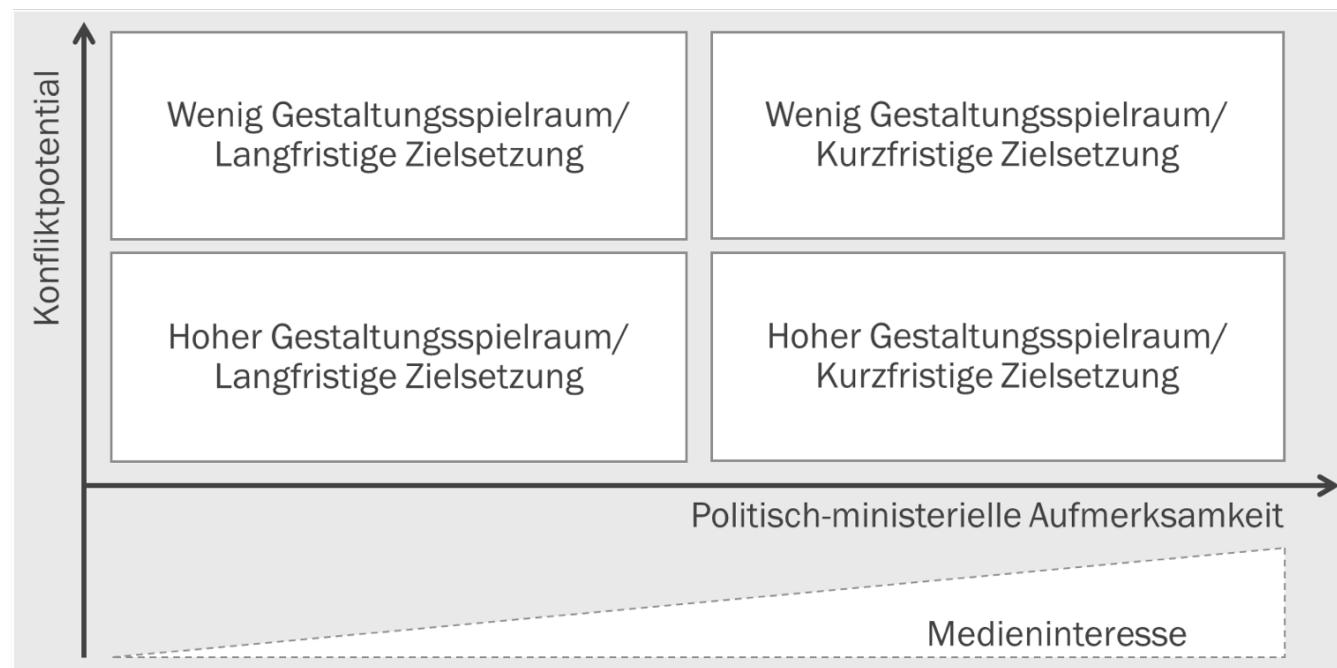
Steuerungsambitionen des Ministeriums

Aufbauend auf den vorhergehenden Gedanken stellt sich die Frage, inwieweit das Ministerium seine Steuerungsmöglichkeiten auch tatsächlich ausüben und dadurch Handlungsspielräume der Verwaltung einschränken wird. Die Diskussion im Arbeitskreis hat gezeigt, dass der Grad der Einflussnahme je nach Themenbereich unterschiedlich ist. Das folgende Schaubild fasst die Diskussion zusammen.

Die Grundaussage des Schaubildes ist, dass das Steuerungsinteresse des übergeordneten Ministeriums umso höher ist, je höher das potentielle Konflikt- und Gefährdungspotential eines Themas für die politische Leitung des Ministeriums ist (Vgl. hierzu auch Döhler (2007), S. 242). Konflikte entstehen insbesondere für solche Themen, die sehr komplex sind und bei denen eine Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren involviert ist. Das Gefährdungspotential ist umso höher, je

größer die mediale Aufmerksamkeit und damit auch die politische Dimension eines Themenbereiches sind. Ist das Steuerungsinteresse des Ministeriums hoch, so wird es eng steuern, mit einer Vielzahl an Weisungen und Erlassen. Außerdem wird es sich nicht langfristig auf Ziele festlegen wollen. Insgesamt ergeben sich vier mögliche Szenarien, die im Folgenden erläutert werden.

Steuerungsambitionen der Ministerialaufsicht in Abhängigkeit von Themenbereichen



Handlungsempfehlung

Handlungsspielräume des administrativen Bereiches

Im ersten Szenario ist das Interesse der Politik an einem Politikfeld auch in Folge des medialen Einflusses hoch; die Thematik weist ein hohes Konfliktpotential auf. Hier wird das Ministerium ein hohes Steuerungsinteresse haben. Es wird Ziele in der Regel kurzfristig festlegen und über eine Vielzahl an Erlassen und Weisungen den nachgeordneten Bereich eng steuern (vgl. Kasten rechts oben). Das Ministerium legt sich in solchen Kontexten nicht gerne fest, sondern behält sich die Flexibilität vor, kurzfristig auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Typische solcher Themen sind die Sicherheits- oder Steuerpolitik.

Andererseits gibt es auch Themen, denen ein geringes politisches Interesse entgegen gebracht wird und die ein geringes Konfliktpotential aufweisen (vgl. Kasten links unten). Hier wird das Steuerungsinteresse des Ministeriums gering sein. Es kann hier eine langfristige strategische Stoßrichtung vorgeben und für die Gestaltung des „Wie“ den nachgeordneten Behörden große Gestaltungsspielräume einräumen. Ein solches Szenario ergibt sich beispielweise für Standardaufgaben wie die Bereitstellung und Verwaltung des BaFöG. Hier wird das Ministerium seinem Steuerungsanspruch nur gering nachkommen und dem Bundesverwaltungsamt als verwaltende Behörde viele Gestaltungsfreiräume zugestehen.

Neben diesen beiden Extremen gibt es auch Themen, für die zwar ein großes Interesse von Seiten der Politik besteht, die aber ein geringes Konfliktpotential aufweisen (vgl. Kasten rechts unten). Für solche Themen werden zwar keine langfristigen Ziele von Seiten der Politik ausgegeben, aber die Gestaltungsfreiheiten der nachgeordneten Behörde bei der Umsetzung der Ziele sind relativ hoch. Ein für dieses Szenario typisches Beispiel ist das Statistische Bundesamt. Die Erstellung und Bereitstellung von Statistiken hat zwar eine hohe politische Dimension, gleichzeitig ist das Konfliktpotential dieser Aufgabe aber gering.

Anders verhält es sich, wenn das Konfliktpotential des Themas zwar recht hoch, das Interesse der Politik am Thema aber gering ist (vgl. Kasten links oben). Hier wird sich die Politik auf eine langfristige Zielsetzung einlassen. Aufgrund des hohen Konfliktpotentials des Themas werden die Ministerien aber eng steuern und damit die Gestaltungsspielräume des nachgeordneten Bereiches bei der Formulierung und Umsetzung der eigenen Ziele einschränken.

Die Systematik zeigt, dass sich aus Sicht des Ministeriums nicht für alle Themenbereiche langfristig verbindliche Leitlinien formulieren lassen, die im nachgeordneten Bereich eigenständig umgesetzt werden können.

Tatsächlich wird das übergeordnete Ministerium nur für solche Themenbereiche Handlungsspielräume zulassen, an denen die Politik ein geringes Interesse hat und die ein geringes Konfliktpotential aufweisen. Für Themenbereiche mit hohem Konfliktpotential und/oder hoher politischer Aufmerksamkeit hat das Ministerium ein umfassenderes Steuerungsinteresse und wird daher fallweise in die Steuerung der Behörde eingreifen. Diese Eingriffe behindern aber den strategischen Planungsprozess in der Behörde und werden entsprechend als störend empfunden.

In den folgenden Empfehlungen werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie das Zusammenspiel zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich neu gestaltet werden könnte, um gerade für solche kritischen Themenbereiche trotz gegebener Rahmenbedingungen eine strategische Planung dennoch zu ermöglichen.

Agenda

Handlungsempfehlung

- Handlungsspielräume des administrativen Bereiches
- **Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung**

Handlungsempfehlung

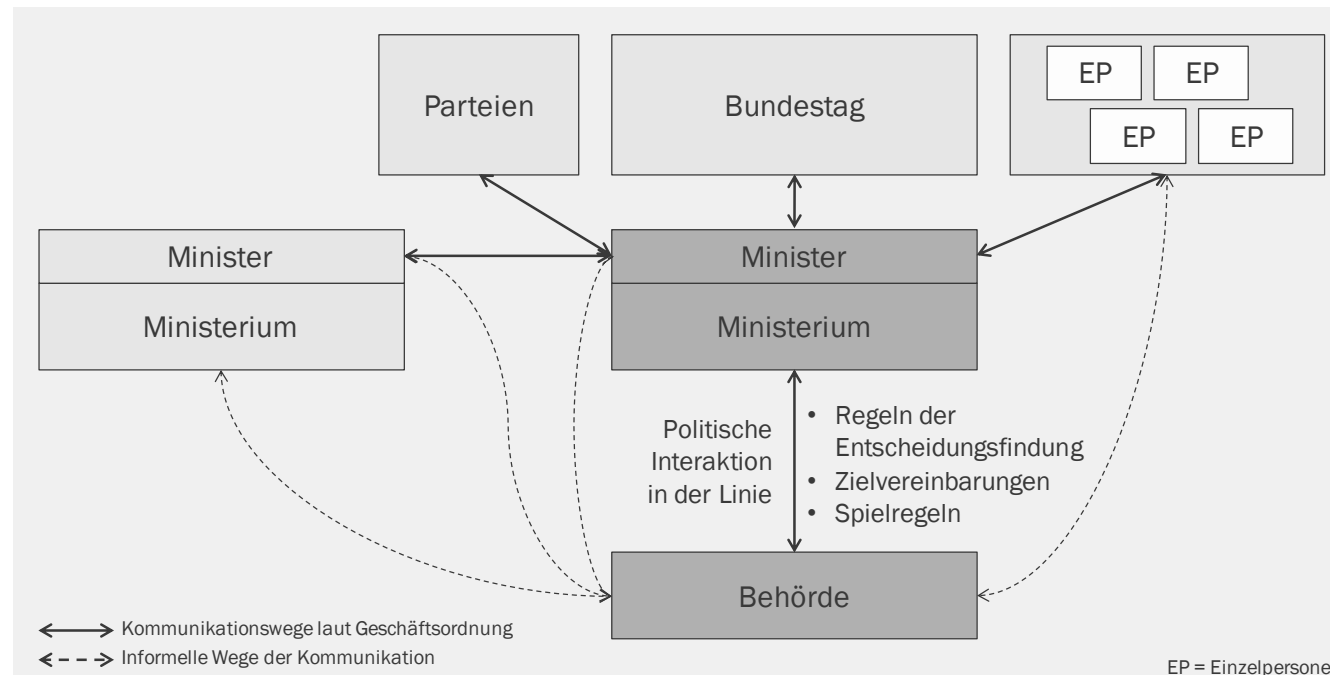
Interaktion zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich

Wie die vorausgehenden Erläuterungen gezeigt haben, funktioniert die dem New Public Management innewohnende Vorstellung von der Trennung zwischen Politik und Verwaltung in der Praxis nur bedingt. Tatsächlich sind beide Sphären über die Rechts- und Fachaufsicht sehr eng miteinander verwoben. Insbesondere die Ministerien stehen dabei vor der Herausforderung, als Schnittstellenfunktion beiden zum Teil

gegenläufigen Handlungsrationitäten gerecht zu werden. So nehmen sie je nach politischer Dimension und Konfliktpotential eines Themas Einfluss und beeinflussen damit den strategischen Planungsprozess des nachgeordneten Bereiches. Basierend auf diesen Beobachtungen erarbeiteten die Arbeitskreisteilnehmer das nachstehende Schaubild, dem die Vorstellung innewohnt, dass es sinnvoll sein kann, die Einflussnahmen auf die

strategische Planung durch die Neugestaltung des Verhältnisses von Ministerium und nachgeordnetem Bereich ein Stück weit zu kanalisieren und zu regulieren.

Ansätze einer neuen Interaktion zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich



Neue Interaktionsformen zwischen Ministerium und administrativem Bereich

Insbesondere die folgenden beiden Fragen sollen hierbei beantwortet werden: (1) Welche Möglichkeiten der Interaktion zwischen Politik und Verwaltung bestehen? und (2) Welche Formen der Interaktion sind im Bereich der strategischen Planung sinnvoll? Wichtig ist, dass bei der Ausgestaltung einer neuen Interaktion bestehende Strukturen aufgegriffen werden und diese neu genutzt werden. Diese neue Nutzung der Interaktionsbeziehung bezieht sich auf drei wesentliche Bereiche:

Zum einen können zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich konkrete **Regeln der Entscheidungsfindung** vereinbart werden. Solche Vereinbarungen regulieren und standardisieren das Austauschverhältnis von Ministerium und nachgeordnetem Bereich und enthalten Vorstellungen darüber, wie Entscheidungsprozesse zwischen den Ebenen konkret ablaufen sollen. So können zum Beispiel Standards für das Informationsbedürfnis des Ministeriums vereinbart werden, um die übermäßige Verwendung von Weisungen, Erlassen und Berichten zu reduzieren.

Ein weiteres, heute schon verbreitetes Strukturelement sind **Zielvereinbarungen**, die eine standardisierte, aber inhaltliche Form der Interaktion darstellen (vgl. dazu allgemein Schedler/Proeller (2011), S. 166 ff.). In der Zielvereinbarung erfassen Ministerium und

nachgeordneter Bereich ihre jeweiligen gegenseitigen inhaltlichen Erwartungen. In einer solchen Festlegung kann das Ministerium dem nachgeordneten Bereich Handlungsspielräume gewähren und die Bedingungen für diese Kompetenzabgabe mit dem nachgeordneten Bereich aushandeln.

Ein drittes wichtiges Element für die Neuausgestaltung der Interaktion zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich ist die Vereinbarung von **Spielregeln der Kommunikation** zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich. Im politischen Raum nutzt eine Vielzahl von Akteuren eine Vielzahl an Kommunikationswegen, die weder transparent noch steuerbar sind. Erfahrungen aus dem Arbeitskreis haben gezeigt, dass solche informellen Kommunikationswege (z. B. mit Einzelpersonen (EP), anderen Ministerien usw.) im Zweifel die strategische Zielfindung erschweren – und zwar für alle Beteiligten. Es ist daher sinnvoll, in Form von Kommunikationsregeln gemeinsam festzulegen, welche Kommunikationswege sinnvoll sind und welche die strategische Zielbildung eher erschweren.