

## Inhalt

Zehn Gebote zum richtigen Umgang mit dem Bürger vorgestellt.....	1
Auswirkungen von Organisationsentscheidungen hinsichtlich der Durchsetzung von Politik am Beispiel des Umweltschutzes .....	3
1. Einleitung.....	3
2. Fach- und Querschnittspolitik .....	3
a. Grundzüge .....	4
b. Koordination durch das Institut der Federführung.....	4
3. Integrationslösung.....	6
4. Konzentrationslösungen.....	8
a. BMI-orientierte Konzentrationslösung.....	8
b. Konzentrationslösung.....	10
5. Standortbezogene Organisation .....	11
6. Die Bedeutung des politischen Gewichtes des Ministers .....	12
7. Fazit .....	14
8. Literaturverzeichnis.....	15
Einführung: .....	17
Integrative Stadtteilentwicklung und integriertes Stadtteilentwicklungskonzept (oder Quartiersentwicklungskonzept - QuEK) .....	17
Quartiermanagement.....	17
Maßnahmen .....	19
Beteiligung.....	19
Erste Schritte ins Gebiet.....	20
Gleichzeitigkeit .....	20
Finanzierung .....	20

## Zehn Gebote zum richtigen Umgang mit dem Bürger vorgestellt

Die Bertelsmann-Stiftung hat einen von ihr ausgeschriebenen Wettbewerb über „Bürgerorientierte Kommunen“ ausgewertet und die Erkenntnisse daraus in einem Zehn-Gebote-Katalog für Bürgerorientierung zusammengefasst. Alle Beteiligten, Bürger einerseits

und Politiker bzw. Verwaltungsleute andererseits, können von den Erkenntnissen profitieren: Die Bürgerbefragung sollte an Bedeutung gewinnen. Denn es muss entschiedener darum gehen, den Willen (und auch das Wissen) der Bürger zu erforschen. Ratspolitiker sollten auf jeden Fall lernen bzw. die Fähigkeit pflegen, zuhören zu können.

Die zehn wichtigen Erkenntnisse aus dem Wettbewerb werden im Folgenden in Form von "Erfolgsfaktoren", die bürgerorientiertes Handeln ausdrücken, vorgestellt:

1. Politik und Verwaltung sind verantwortlich für eine authentische Anerkennungskultur vor Ort. Hierzu gehören eine effektive Qualifizierung und aussagekräftige Zertifizierung von bürgerschaftlichem Engagement und bürgerschaftlicher Mitwirkung.
2. Innerhalb der Verwaltung existiert ein Anreizsystem für bürgerorientiertes Handeln. Dieses ist nicht notwendigerweise auf materielle Anreize gestützt, sondern knüpft an die Doppelrolle der Beschäftigten im öffentlichen Dienst als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einerseits, sowie als Bürgerinnen und Bürger der Stadt andererseits, an.
3. Zum Beteiligen und Mitmachen finden Bürgerinnen und Bürger eine klar definierte Schnittstelle zur integrierten Verwaltung vor. Hierbei sind Transparenz und klare Zuständigkeiten gefordert.
4. Innerhalb der Verwaltung existieren Vernetzungsstrukturen und -abläufe, die eine effektive Kommunikation zur Bürgerorientierung ermöglichen.
5. Verwaltung und Politik eröffnen räumliche Kristallisationspunkte für Bürgerengagement. Dies bedeutet zum einen, Räumlichkeiten bereitzustellen - etwa durch die Öffnung von Schulen oder Rathäusern - zum anderen Stadtteile als Orte bürgerschaftlicher Identifikation ernst zu nehmen.
6. Planungs- und Beteiligungsprozesse haben einen verlässlichen und sinnvollen zeitlichen Rahmen. Die Zeit von Bürgerinnen und Bürgern muss als eine kostbare Ressource geachtet werden.
7. Bürgerorientierung ist Konsens innerhalb und zwischen Parteien und Verwaltung.
8. Zuhören ist eine individuelle und institutionelle Voraussetzung bei Politik und Verwaltung. Diese Fähigkeit wird bewusst gepflegt und ausgebaut.
9. Vielfältige kreative Beteiligungsformen prägen die Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern, Rat und Verwaltung. Nicht nur die Existenz der verschiedensten Beteiligungsformen ist bekannt, vielmehr werden sie auch systematisch angepasst und eingesetzt.
10. Bürgerorientierung integriert Bürgerinformation mit Planungs- und Umsetzungsbeteiligung. Dies bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger in ihrem Initiativrecht ernst genommen, über die Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft informiert und an der Planung und Umsetzung örtlicher Vorhaben frühzeitig beteiligt werden.

● Weitere Informationen über den Wettbewerb und seine Ergebnisse können bei der Bertelsmann-Stiftung, Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh (Telefon 05241/817945, Ansgar Wimmer), oder unter der Internet-Adresse <http://www.buergerorientierte-kommune.de> (Menü „Know-how“, Unterpunkt „Aus dem Projekt“) abgerufen werden.

<http://www.ganz-recht.de/stlehre/Seminar/seminar03.htm>

# **Auswirkungen von Organisationsentscheidungen hinsichtlich der Durchsetzung von Politik am Beispiel des Umweltschutzes**

Referat von stud. iur. Tibor Hartwig

Das Referat wurde im WS 2001/02 gehalten, in einem von Prof. Dr. Hubert Treiber veranstalteten Seminar zu dem Thema: Recht und Verwaltung II.

## [1. Einleitung](#)

## [2. Fach- und Querschnittspolitik](#)

### [a. Grundzüge](#)

### [b. Koordination durch das Institut der Federführung](#)

## [3. Integrationslösung](#)

## [4. Konzentrationslösungen](#)

### [a. BMI-orientierte Konzentrationslösung](#)

### [b. Konzentrationslösung](#)

## [5. Standortbezogene Organisation](#)

## [6. Die Bedeutung des politischen Gewichtes des Ministers](#)

## [7. Fazit](#)

## [8. Literaturverzeichnis](#)

## **1. Einleitung**

Die vorliegende Arbeit untersucht, inwieweit sich Möglichkeiten unterschiedlicher organisatorischer Strukturen auf die Durchsetzung von Politik auswirken. In einem einführenden Kapitel folgt eine Einordnung des Begriffes „Politik“ in seinen Ausdifferenzierungen als Fach- und Querschnittspolitik und eine Darstellung der Schwierigkeiten zur Umsetzung der letztgenannten Politikform. Daran anschließend werden organisatorischen Mittel aufgezeigt, mit der eine Stärkung der schwächer positionierten Querschnittspolitiken gegenüber den Fachpolitiken erreicht werden kann. In diesem Kontext soll einerseits erörtert werden, inwiefern sich Querschnittsaufgaben in die Fachpolitik integrieren lassen, andererseits ob die Bildung eigenständiger Ministerien zur Wahrnehmung von Querschnittspolitik sinnvoll ist. Sodann sollen Probleme skizziert werden, die mit der organisatorischen Zweiteilung der Ministerien auf Berlin und Bonn einher gehen. Ferner wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung dem politischen Gewicht eines Ministers im Rahmen der Durchsetzung von Politik zukommt.

## **2. Fach- und Querschnittspolitik**

## **a. Grundzüge**

„Politik“ kann „als gesellschaftliches Handeln“ verstanden werden, „welches darauf gerichtet ist, gesellschaftliche Konflikte über Werte (einschließlich materieller Güter) verbindlich zu regeln. Die bindende Wirkung solcher Regelungen muss nicht auf Zwang beruhen, (...) aber Verbindlichkeit ist ein wesentliches Merkmal politischer Konfliktregelung“[\[1\]](#).

Im Rahmen solch weitreichender politischer Agitationsformen bildet die Regierung das politische Steuerungszentrum der Bundesrepublik Deutschland, indem es die Politik (Herbeiführung politischer Entscheidungen) und die Öffentliche Verwaltung (Durchführung politischer Entscheidungen) leitet. Zur Wahrnehmung dieser Leitungsfunktion bedient sie sich auf zentralstaatlicher Ebene einer Ministerialorganisation, die durch einen hierarchisch-bürokratischen Aufbau geprägt ist, somit in ihrer Gliederung dem klassischen Muster der Zuständigkeitsverwaltung folgt.

Innerhalb der Regierung steht dem Bundeskanzler gemäß Art.65 S.1 GG, § 9 S.1 GO BReg eine präponierte organisatorische Kompetenz zu, die ihm die Errichtung, Zuständigkeitskompetenzzuweisung und -abgrenzung der einzelnen Ministerien erlaubt. Durch dieses Gestaltungsrecht besteht die - wenngleich nur eingeschränkte[\[2\]](#) - Möglichkeit in Grundzügen organisatorisch festzulegen, in welchem Ressort die Aufmerksamkeit für die Informations- und Problemverarbeitung einer bestimmten politischen Aufgabe durch Vorbereitung und Ausarbeitung von Entwürfen für Gesetze und Verordnungen liegen soll. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass die Aufgabenbearbeitung durch die Zuständigkeitszuweisung absolut verteilt ist. Gerade auf Grund der nur generellen Vorgaben über die Ressortzuständigkeit sind vielmehr Überschneidungen denkbar. Exemplarisch sei das Bundesverkehrsministerium angeführt, das eine Zuständigkeit für die Straßenbaupolitik innehat, welches nicht gleichzeitig ausschließt, dass im Umweltministerium durch den Ressortchef eine Zuständigkeit für Umweltfragen der Straßenbaupolitik etabliert wird.

## **b. Koordination durch das Institut der Federführung**

Obwohl also differente Ressorts für eine Aufgabe zuständig sein können, besteht dennoch ein gravierender organisatorischer Unterschied, der im Zusammenhang mit den Begriffen Querschnitts- und Fachaufgaben zu diskutieren ist. Er kommt im Bereich der Verwaltung unter dem Institut der *Federführung* zum Ausdruck.

Die Koordination von Beteiligungen der einzelnen Ministerien an Teilpolitiken erfolgt durch die Zuweisung der Federführung an eines der insgesamt an einer politischen Aufgabe involvierten Ressorts. Mit der Federführung obliegt diesem die Berechtigung, „bindende Regelungen mit Außenwirkung für den jeweiligen Bereich zu konzipieren und in den ministeriellen Entscheidungsprozeß einzubringen“[\[3\]](#). Bedeutsam ist die federführende Position mithin bei Überschneidungen der Geschäftsbereiche der einzelnen Bundesminister und den sich daraus ergebenden Meinungsverschiedenheiten, über die gemäß § 9 S.2 GO BReg durch Kabinettsbeschluss entschieden wird. Solche Verhandlungssitzungen auf interministerieller Ebene finden nämlich nur statt, wenn das federführende Ressort die streitige Vorlage ins Kabinett einbringt.

Die Federführung ist somit durch das Potential gekennzeichnet, die Erörterung eines politischen Themas im Kabinett vollständig vereiteln zu können. Aber auch selbst wenn das

federführende Ressort die Vorlage über ein politisch Streitiges Thema einbringt, ist die anschließende Verhandlung an diese gebunden, so dass über die Vorlage hinausgehende Gegenvorschläge nicht abgestimmt werden kann. „Unabhängig von den geschäftsordnungsmäßigen Möglichkeiten der beteiligten Ressorts, (...) würde es auf Grund des Kreises der Beteiligten auch gar nicht zu einer Diskussion um“ alternative Vorschläge „kommen, weil in die Ressortabstimmung nur diejenigen Arbeitseinheiten der anderen Ressorts einbezogen sind, deren Aufgabenbereich unmittelbar von dem Programm“ der umstrittenen Vorlage „tangiert ist“ [4].

Für die an einem politischen Programm beteiligten, nicht federführenden Ressorts besteht erst während der Sitzungen im Kabinett die Möglichkeit, auf die eingebrachten Vorlagen inhaltlich einzuwirken. Hinzu treten hier organisatorische Schwächen, denn die Verhandlungen im Kabinett folgen strukturell dem Prinzip der Negativkoordination [5], d.h. „die Beteiligten überprüfen“ den Vorschlag „unter dem Gesichtspunkt der möglichen negativen Folgen für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich und blocken solche“ Vorschläge „ab, bei denen sie negative Auswirkungen befürchten müssen“ [6]. Wichtige Alternativvorschläge im Rahmen der Bearbeitung übergreifender Problemzusammenhänge während der interministeriellen politischen Diskussion werden somit verhindert.

Anknüpfend an das Exempel der Straßenbaupolitik sollen die Auswirkungen dieser Organisationsentscheidung für die Fach- und die Querschnittspolitik verdeutlicht werden. Der *Fachpolitik*, also der Formulierung eigener Programmvorschlüsse des federführenden Verkehrsministeriums, kommt die Organisationsstruktur insoweit zugute, als es das ausschließliche Recht hat, neue Programme im Bereich des Straßenbaus zu initiieren und deren Art und Umfang zu definieren [7]. Die Federführung entfaltet des Weiteren auch für den dem Verkehrsministerium im Parlament gegenüberstehenden Verkehrsausschuss positive Wirkungen, der als kleiner Beratungskörper für die Vorbereitung der Plenarsitzungen, insbesondere Vorberatungen der zu beschließenden Gesetze verantwortlich ist [8]. Diesem wird gleichfalls die Kompetenz der Federführung zuteil, wodurch jener die Möglichkeit erhält, in zeitlicher Hinsicht die Durchsetzung eines politischen Programms weitgehend zu bestimmen, indem er den Ablauf der parlamentarischen Beratungen durch Verzögerungen oder Beschleunigungen beeinflusst [9]. Ferner wirkt es sich vorteilhaft aus, dass die von der Ausschusskommission vorgelegten Stellungnahmen und Empfehlungen zu einem Gesetzesentwurf regelmäßig vom Parlamentsplenum unverändert angenommen werden [10].

Nachteilig äußert sich diese Organisationsform demgegenüber für die *Querschnittspolitik* Umweltschutz, also der Erforderlichkeit, durch die Partizipation an den unter dem federführenden Verkehrsministerium entwickelten umweltrelevanten Straßenbauprogrammen, die negativen Veränderungen von Natur und Umwelt durch diese Aktivitäten des Fachressorts abzuwehren. Charakteristisch ist „für den Umweltschutz als Querschnittspolitik (...), dass er für die Bewältigung von Problemen verantwortlich ist, auf deren Entstehung er unmittelbar keinen Einfluss hat, weil die Gestaltungs- und Regelungskompetenzen nicht in seiner Zuständigkeit, sondern der anderer Politik- und Verwaltungsbereiche liegen“ [11].

Für eine solche Querschnittsaufgabe ist organisationsbedingt keine Federführung vorgesehen, es bleibt einzig und allein die Möglichkeit auf die Programme des

federführenden Ressorts in Form einer reparierenden Nachsorge zu reagieren und mitzuwirken[12].

Die Möglichkeiten der Mitwirkung sind aber gleichfalls durch die Organisationsstruktur weitreichend gehemmt. Ein Ressort, welches Querschnittsaufgaben wahrnimmt, ist darauf angewiesen, von dem federführenden Ministerium über seine Programmplanungen und -arbeiten unterrichtet zu werden, denn ohne Informationen über die Tätigkeit in dem anderen Bereich ist eine Mitwirkung nicht denkbar.

Die Berechtigung aller sachlich betroffenen Ressorts zur Beteiligung an den politischen Erarbeitungen eines federführenden Ressorts kann durch eine gesetzliche Normierung festgelegt werden, - wobei die Herstellung eines Konsenses vorgeschrieben sein müsste, der bei Nichtzustandekommen durch eine Kabinettsentscheidung ersetzt würde - wie dies teilweise bereits in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien auch erfolgt ist (vgl. § 70 GGO I; § 23 GGO II). Die prinzipielle Verankerung von Informations- und Beteiligungspflichten in den Koordinationsvorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung wirkt sich jedoch in der Praxis für die Querschnittsaufgaben wahrnehmenden Ressorts nicht wie gewünscht aus, „vor allem weil Zeitpunkt und Umfang der Informationen anderer Ressorts sich nicht exakt vorschreiben lassen“[13]. Das fachpolitische Ressort kann Informationen inhaltlich ganz vorenthalten oder sie erst zu einem späteren Zeitpunkt bekannt geben, je nachdem wie es strategisch für sich selbst am besten geeignet erscheint, um diejenigen Faktoren, die in die eigene Programmpolitik hineinspielen könnten, von vornherein einkalkulieren und abwehren zu können.

### **3. Integrationslösung**

Es lässt sich nunmehr festhalten, dass die beschriebene Organisationsstruktur erhebliche Nachteile bei der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben beinhaltet. Einerseits werden Querschnittsaufgaben ausübende Ressorts erst äußerst spät in Planungen der Fachressorts einbezogen, andererseits werden Querschnittsressorts von Informationskanälen separiert. Eine Lösung dieser Problematik wird von *Müller* darin gesehen, Querschnittsaufgaben bereits in die Formulierung anderer Fachpolitiken zu integrieren[14]. Notwendig sei eine Stärkung des Verhältnisses zwischen dem Fachressort und dem Querschnittspolitik wahrnehmenden Ressort.

Als organisatorisches Mittel wird vorgeschlagen, sogenannte ‘Spiegelreferate’ einzurichten. Dieser Terminus bezeichnet „Referate, die den Gesamtaufgabenbereich eines anderen Ressorts beobachten und die Mitwirkung der verschiedensten Fachreferate des eigenen Ressorts an den fremden Ressortaufgaben organisieren und koordinieren“[15]. Die Koordination bezieht sich dabei auf die Stellungnahmen der unterschiedlichen Fach- und Querschnittsreferate, so dass dadurch ein einheitliches strategisches Vorgehen bezüglich der Verwirklichung von Querschnittspolitik ermöglicht wird.

Durch die Spiegelreferate kann dem Problem der verspäteten Einschaltung auf erst interministerieller Ebene entgegengewirkt werden, indem die politischen Aktivitäten, sei es die Vorbereitung eines Gesetzes oder auch eine nicht legislative Planung, fortlaufend überwacht werden kann. Denn nur eine solche „kontinuierliche Aufmerksamkeit für die Tätigkeit anderer Politikbereiche bietet die Möglichkeit,“ das eigene Ressort betreffende negative „Entwicklungen frühzeitig zu erkennen sowie das notwendige Fachwissen und

dauerhafte personelle Kontakte nicht nur zu den Kollegen in anderen Ressorts, sondern auch zu den jeweiligen Interessenorganisationen aufzubauen“[\[16\]](#).

Kritisch anzumerken bleibt sicherlich, dass der Ausbau von Spiegelreferaten das Spannungsfeld zwischen dem Fach- und dem Querschnittsressort erhöhen wird, da durch die verbesserte Beobachtungsmöglichkeit der Fachaufgaben, Konflikte noch während der ministeriumsinternen Programmarbeitung ausgetragen werden können, anstatt erst durch eine interministerielle Abstimmung im Kabinett. Dagegenzuhalten ist jedoch, dass moderne Politik sich gerade in Bezug auf die Öffentlichkeit nicht mehr hinter engen Ressortkompetenzen ‘verstecken’ kann[\[17\]](#).

Die Spiegelreferate können ihre Aufgaben schließlich aber nur erfüllen, wenn sie über ausreichende Personalkapazitäten verfügen. Andernfalls würde die Gefahr einer Arbeitsüberlastung bestehen, mit der Konsequenz von unzureichender Aufmerksamkeit für die Arbeit in den Parallelreferaten und mangelhafter Informations- und Kommunikationsbeziehungen zum übrigen relevanten administrativen Umfeld[\[18\]](#).

Für die Verbesserung der Kooperation zwischen Fach- und Querschnittsressorts können darüber hinaus interministerielle Projektgruppen dienlich sein, um durch kommunikative Abstimmungen Lösungen für ressortübergreifende Problemstellungen zu erarbeiten und letztendlich damit eine politische Lösung durchzusetzen, die hinsichtlich der Interessen aller Beteiligten adäquat sein würde. Sinnvoll ist deren Bildung für einen kurzen Zeitraum und bei einer eindeutig bestimmten Thematik bei starker politischer Aufmerksamkeit für deren Verhandlungsbedürftigkeit. Notwendig für eine ergebnisorientierte interministerielle Projektgruppe ist zudem, dass „der Bundeskanzler und alle Ressortminister, die Mitarbeiter in die Projektgruppe entsenden, von der politischen Bedeutung und der Notwendigkeit des Erfolges der Arbeit überzeugt sind“[\[19\]](#). Denn sonst kann sich anders als erwünscht ein konträres Ergebnis einstellen. Es würden nicht Querschnittsaufgaben mit den Fachressorts abgestimmt und diskutiert werden, sondern die Fachressorts könnten die Projektgruppen als Mittel zur Kontrolle des Querschnittsaufgaben wahrnehmenden Ressorts einsetzen, indem sie sich einen Überblick darüber verschaffen, welche politischen Überlegungen im Querschnittsressort gerade aktuell sind[\[20\]](#).

Parallel zur Errichtung von Spiegelreferaten kann die Querschnittspolitik eine Stärkung erfahren, indem in Anlehnung an die bestehende Organisationsstruktur der Finanz- und Haushaltspolitik in allen Ressorts ein Beauftragter eingesetzt wird, der bei allen querschnittspolitisch bedeutsamen Vorhaben der Ressorts zu beteiligen wäre[\[21\]](#). Dieser hätte die Funktion die politische Tätigkeit der Ressorts mit Blick auf seine querschnittspolitischen Interessen zu überwachen und gegebenenfalls bei diesen Interessen entgegengesetzten politischen Maßnahmen seine Zustimmung zu verweigern.

Um zu verhindern, dass diese Kontrollfunktion durch das formelle Weisungsrecht des jeweiligen Behördenleiters den Beauftragten zur Zustimmung zu verpflichten, vereitelt wird, bedarf es einer Stärkung des Beauftragten auf politischer Ebene. Aus diesem Grund wird angeraten, einen Arbeitskreis aus den Beauftragten zu bilden, der gegenüber dem Parlament in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Querschnittspolitik betreffenden Entwicklungen abgibt, welche in der alleinigen Verantwortung des für die jeweilige Querschnittsaufgabe zuständigen Ministers läge[\[22\]](#). Durch diese organisatorische

Maßnahme würden die Position der Beauftragten verbessert, indem sie im Falle konträrer Voten der Leitung ihrer Ressorts auf die absolute Beschlusskompetenz des für die Querschnittspolitik maßgebenden Ministers hinweisen können.

Ein periodischer Bericht der Beauftragten würde auch der Funktionalität des mit Querschnittsaufgaben betrauten Ministeriums zugehörigen Parlamentsausschuss zustatten kommen, da dieser mit dem Bericht „seine Richtungskontroll- und Kritikfunktionen stärker als bisher, nicht nur im Hinblick auf die“ Fachpolitik des Querschnittsaufgaben wahrnehmenden Ressorts, „sondern auch auf die querschnittspolitisch relevanten Aufgabenbereiche anderer Ressorts auszuüben“[\[23\]](#) könnte.

Auch im Bereich der Verfahrensorganisation könnte ein überwiegend Querschnittsaufgaben wahrnehmendes Ressort gestärkt werden, wenn dem dazugehörigen Minister ein Vetorecht bei einer Frage von querschnittspolitischer Bedeutung während einer Sitzung der Bundesregierung zuteil käme, wie es bereits für den Finanz-, Justiz-, und Innenminister nach § 26 der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgesehen ist. Danach kann der betroffene Minister eine erneute Abstimmung auf einer weiteren Sitzung verlangen, wenn dies die Mehrheit sämtlicher Minister einschließlich des Bundeskanzlers beschließt. Von der Möglichkeit dieses Widerspruchsrechtes dürfte aber nur selten Gebrauch gemacht werden, sollte dessen ‘Drohwirkung’ gegenüber den anderen Beteiligten nicht verfallen[\[24\]](#).

Allerdings ist die wesentliche Wirkung dieses Rechts nicht in seinem praktischen Einsatz zu erwarten, sondern sie würde sich vielmehr „bereits im Rahmen der ressortinternen, sowie interministeriellen Entscheidungsvorbereitung entfalten“ und „die für die Querschnittsaufgaben in den Fachressorts zuständigen Arbeitseinheiten bei ihren Bemühungen um Positivkoordination stärken“[\[25\]](#). Dessen ungeachtet darf aber nicht übersehen werden, dass ein solch starkes Widerspruchsrecht die Gefahr in sich birgt, die Politiken anderer Ressorts gänzlich lahm legen zu können oder dieses Recht ohne sachlich gerechtfertigte Gründe anwenden zu können[\[26\]](#).

#### **4. Konzentrationslösungen**

Im Folgenden sollen organisatorische Überlegungen, insbesondere am Beispiel der Querschnittsaufgabe Umweltschutz, aufgezeigt werden, die einen anderen Ansatz hinsichtlich der Förderung der Durchsetzbarkeit von Querschnittspolitik haben. Ihr Ausgangspunkt liegt in den alternativen Möglichkeiten, die Kompetenzen zur Wahrnehmung einer Querschnittsaufgabe einem bereits bestehenden Ministerium zu übertragen oder ein eigenständiges Ministerium mit dieser Aufgabe zu betrauen.

##### **a. BMI-orientierte Konzentrationslösung**

Politische Entscheidungen innerhalb der Ressorts sind nicht souverän, sondern sie orientieren sich wesentlich an den Interessen gesellschaftlicher Gruppen. Diese „liefern der Verwaltung einerseits Daten, die zur realistischen Vorbereitung von Programmen benötigt werden, sie vermitteln der Verwaltung andererseits Informationen über mögliche Widerstände und Konflikte, die die politisch verantwortlichen Regierungsvertreter bei ihren Entscheidungen berücksichtigen müssen“[\[27\]](#). Jedes Ressort hat dabei eine enge Bindung zu solchen gesellschaftlichen Kräften, die mit dem jeweiligen eigenen fachspezifischen



Aufgabenbereich konform gehen. Beispielsweise sei hier das Bundesministerium für Wirtschaft genannt, welches durch die Interessen der Industrieverbände und Unternehmen beeinflusst wird.

Den Querschnittsaufgaben ist es regelmäßig zu eigen, dass ihnen auf Grund ihrer breiten Streuung in viele Bereiche der Fachpolitik, nicht nur die notwendige Unterstützung durch gleichgerichtete organisierte Interessengruppen fehlt, sondern sie sich sogar zu den Interessen der Bündnispartner der jeweiligen Ressorts konträr zeigen. Damit existiert das Risiko, dass durch querschnittspolitische Vorschläge die einzelnen Ministerien mit ihren jeweiligen Bündnispartnern in Interessenkonflikte und Auseinandersetzungen geraten, die primär andere Interessen und Ziele als Querschnittsaufgaben verfolgen und so die Durchsetzung von dieser Querschnittspolitik zu verhindern versuchen.

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, wie sie nicht nur im Bereich der Querschnittstätigkeit Umweltschutz auftritt, sollte nach Ansicht von *Hartkopf/Bohne* den gegenüber gesellschaftlichen Gruppen gebundenen Ressorts keine Zuständigkeit für Querschnittsaufgaben eingeräumt werden<sup>[28]</sup>. Ebenso sollten denjenigen Ressorts die Querschnittsaufgaben versagt bleiben, „die wegen ihres auf spezielle Fachfragen begrenzten Verantwortungsbereiches anderen Ressorts für ihr Entgegenkommen keine politischen Gegenleistungen gewähren können und die über keine durchsetzungsstarken externen Bündnispartner verfügen“<sup>[29]</sup>. Dies hat zur Konsequenz, dass die Autoren hinsichtlich der Querschnittspolitik Umweltschutz vorschlagen, alle Umweltschutzaufgaben organisatorisch im Bundesministerium des Inneren zusammenzufassen, da dies ein Ressort sei, das bereits „(1) zugleich wichtige andere Aufgaben der Umweltpolitik wahrnimmt und (2) über externe Bündnispartner verfügt, deren Interessen durch Umweltschutzmaßnahmen nicht beeinträchtigt werden“<sup>[30]</sup>.

Die Zentrierung von Zuständigkeiten in einem ‘starken’ Ressort wie dem Bundesministerium des Inneren wird in seinen Auswirkungen von *Hartkopf/Bohne* gleichfalls positiv bezüglich der parlamentarischen Ausschüsse bewertet. Der in seiner strukturellen Organisation dem jeweiligen Bundesministerien regelmäßig im Parlament gegenüberstehende Ausschuss orientiert seine Tätigkeit weitgehend an den Interessen und Vorschlägen des zugehörigen Ministeriums, da dieser in diverser Form von dessen Mitteilungen und auf dessen Zuarbeit angewiesen ist. Ähnlich wie im Bereich der Ministerien selbst wird teilweise auch die Vorgehensweise in den Ausschüssen durch Beziehungen zu gesellschaftlichen Gruppen bestimmt<sup>[31]</sup>, denn häufig sind die Fachausschüsse personal mit Vertretern solcher Gruppen besetzt.

Wegen der bestehenden Kohärenz zwischen Ministerium und jeweiligem parlamentarischen Fachausschuss steht die Interessenstruktur anderer Ausschüsse häufig in Konflikt mit Belangen des eine Querschnittsaufgabe wahrnehmenden Ausschusses. Auf Grund ihrer Interessenzusammensetzung oder ihres geringen politischen Gewichtes werden Querschnittsaufgaben nicht wirkungsvoll vertreten und können somit als Politik nicht durchgesetzt werden, solange sie in Teilen federführend von solchen Fachausschüssen behandelt werden. Um diesen Querschnittsaufgaben die „ausreichende parlamentarische Machtbasis“<sup>[32]</sup> zu bieten, ist es nach Meinung von *Hartkopf/Bohne* sinnvoll, wenn Querschnittsaufgaben unter der alleinigen Federführung eines starken, von

gesellschaftlichen Einflüssen weitgehend unabhängigen und neutral positionierten Ausschusses wie z.B. dem Innenausschuss wahrgenommen werden[33].

### **b. Konzentrationslösung**

Eine alternative Organisationsmöglichkeit stellt die sogenannte Konzentrationslösung dar. Sie bedeutet die Zusammenfassung aller Zuständigkeiten innerhalb der Regierung für eine Querschnittsaufgabe in einem eigenständigen Ressort. Eine solche Konzentration von Zuständigkeiten ist im Jahre 1987 hinsichtlich der Querschnittsaufgabe Umweltschutz erfolgt, indem durch Übertragung von Kompetenzen aus den anderen Bundesministerien aus diesem Bereich ein Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit errichtet wurde[34].

Gegen diese Organisationsform im Bereich des Umweltschutzes wurde hervorgebracht, „dass sich ein Bundesumweltministerium in dem durch Tauschbeziehungen geprägten Entscheidungsprozeß kaum gegenüber anderen Interessen durchsetzen könnte. Denn mangels anderer wichtiger Aufgaben befände sich das Umweltministerium stets in der Rolle eines Bittstellers, ohne anderen Ressorts oder externen Organisationen Vorteile gewähren oder Nachteile zufügen zu können“[35]. Es wurde also die Befürchtung zum Ausdruck gebracht, einem eigenständigen Umweltministerium würde die notwendige politische Macht zur Durchsetzung umweltpolitischer Belange fehlen, während gleichzeitig die Menge der umweltpolitischen Maßnahmenvorschläge durch die Bestimmung als Hauptaufgabe dieses Ministeriums steigen würde.

Allerdings ermöglicht die Konzentrationslösung, dass die beschriebenen Konflikte zwischen den querschnittspolitischen Interessen und den Interessen der gesellschaftlichen Akteure auf interministerieller Ebene ausgetragen werden können. Damit wird organisatorisch der Problematik begegnet, dass ein Ressort, welches gegenläufige gesellschaftliche Interessen vertritt, beizeiten zu Kompromissen finden muss und sich nicht für ein besonderes Interesse aussprechen kann, da es auf die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Interessengruppen in der Zukunft angewiesen sein kann[36].

Sofern die Konzentrationslösung auch erlaubt, Konflikte auf interministerieller Ebene entscheiden zu lassen, „die über die angemessene Definition eines Problems, die Optimalität von Lösungsansätzen oder die Balance zwischen Internalisierung und Externalisierung von Kosten entstehen können“[37], kann dies zugleich eine Verlangsamung der politischer Entscheidungen bedeuten, weil diese auf Konzessionsbeschlüssen, die im *bargaining process* erreicht werden, basieren. Deshalb könnte für die BMI-orientierte Konzentrationslösung angeführt werden, dass durch Inkorporierung der Querschnittspolitik Umweltschutz im Bundesministerium des Inneren die Anzahl der externen Konfliktpartner geringfügiger ausfällt und damit bereits an der Basis grundlegende Entscheidungen getroffen werden könnten, ohne dass es der Einbeziehung der Ressortchefs bedürfte[38].

Jedoch hat sich in der tatsächlichen Praxis gezeigt, dass sich durch die Verlagerung der Kompetenzen für Umweltaufgaben auf das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die ressortinternen Zielkonflikte zwischen den jeweils federführenden Referaten in den ehemals zuständigen Ministerien minimiert haben, die sich für die Durchsetzung eigener Vorhaben der jeweiligen Referate nachteilig auswirkten. Denn jedes Ministerium hat sich auf Grund der Vorschrift des § 59 GGO I „in den interministeriellen

Abstimmungsprozess mit einer abgestimmten Hausmeinung“ [39] zu begeben. Das bedeutet, dass die bereits innerhalb eines Ministeriums unterlegenen Interessen bei der weiteren Programmformulierung nicht mehr diskutiert werden und folglich endgültig verfallen. Die Wahrscheinlichkeit, mehr Entscheidungen zugunsten der Querschnittspolitik wie des Umweltschutzes zu erreichen, besteht deshalb, wenn nicht innerhalb eines Ministeriums die Konflikte schon entschieden werden, sondern die Entscheidung dadurch, dass zwei verschiedene Ministerien partizipiert sind, auf eine politische Ebene emporgehoben werden kann [40], so dass jedes Interesse bis zur Entscheidung durch das Kabinett über das Konflikt- und Machtpotential des jeweiligen Ministers zurückgreifen kann [41].

Der Konzentrationslösung ist ferner zuzusprechen, dass anders als bei der BMI-orientierten Konzentrationslösung der Minister sein Augenmerk nicht auf seine Fachaufgabe und zugleich auf die ihm übertragene Querschnittsaufgabe Umweltschutz aufteilen muss, sondern sich völlig auf einen uniformen Politikbereich konzentrieren kann. Eine Aufgabenüberlastung des Ministers, die zu einer Vernachlässigung bestimmter politisch erforderlich Projekte und Programme führen kann, wird damit tendenziell vermieden.

Die Einrichtung eines selbstständigen Ressorts für eine bestimmte Querschnittsaufgabe hat regelmäßig zur Konsequenz, dass mit ihm (mindestens) ein entsprechender Parlamentsausschuss gegründet wird. Folglich wurde auch mit der Bildung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ein Umweltausschuss geschaffen, dem die Federführung für diesbezügliche Gesetzesvorhaben übertragen wurde. Gegen die Schaffung eines eigenen Umweltausschusses wurden ähnliche Bedenken wie gegen die Einrichtung eines Bundesumweltministeriums geltend gemacht. Ein solcher Ausschuss könne keine politischen Gegenleistungen gegenüber den anderen Ausschüssen anbieten, mit denen er vielfältige Konflikte auszutragen habe. Ferner sei dieser Ausschuss „für politisch einflussreiche oder nach Einfluss strebende Abgeordnete wenig attraktiv“, so dass die Ausschussarbeit von wenig einflussreichen und unerfahrenen Politikern wahrgenommen würde, von Politikern, die „auch in ihren Fraktionen die Belange des Umweltschutzes kaum wirkungsvoll vertreten könnten“ [42]. Aus dem Tätigkeitsbericht des Umweltausschusses geht jedoch hervor, dass die legislative Arbeit im umweltpolitischen Sachgebiet nicht durch das Wirken des neu konstituierten Ausschusses beeinträchtigt wurde [43].

Bei dieser ex-post-Feststellung gilt es aber zu beachten, dass aus den kompetenzabtretenden Ausschüssen die in der Umweltmaterie involvierten Parlamentarier größtenteils in den Umweltausschuss wechselten, so dass weitgehend die organisatorische und personelle Einheit bewahrt blieb [44]. Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich ebenso bezüglich der Ministerialverwaltung aufzeigen.

Auch unter Berücksichtigung, dass sich vereinzelt Probleme bei nicht in der zu bearbeitenden Sachmaterie vertrauten Beamten ergaben, kann festgehalten werden, dass drastische organisatorische Veränderungen auf personeller Ebene zu vermeiden sind, wenn die Erarbeitung und Durchsetzung politischer Programme nicht kurzweilig darunter negative Auswirkungen erfahren soll.

## **5. Standortbezogene Organisation**

Ferner ist fraglich, inwieweit Standortentscheidungen hinsichtlich der Bundesministerien Auswirkungen auf die Durchsetzung von Politik haben. Seit der Wiedervereinigung

Deutschlands führten planerische Überlegung dahin, die Dienstsitze der einzelnen Bundesministerien auf die Standorte Bonn und Berlin aufzuteilen<sup>[45]</sup>. Jedes Ressort erhielt im Zuge dieser Veränderungen zwei Dienstsitze zugeteilt, einen als Hauptsitz, den anderen als Vertretungsstelle von meist relativ geringer Größenordnung. So blieb der Schwerpunkt einiger Ministerien in Bonn bestehen, während Berlin sich durch den Umzug wesentlicher Institutionen - wie dem Bundestag, -rat und -kanzleramt - zum neuen politischen Zentrum Deutschlands wandelte.

Die räumliche Distanz scheint Erschwernisse im Bereich des Informationsaustausches und der Kommunikation aufzuwerfen. Exorbitante Veränderungen innerhalb der Kommunikationsbahnen der politischen Leitungsspitze werden aber nicht zu erwarten sein, sofern die einzelnen Minister regelmäßig in Berlin verweilen<sup>[46]</sup>.

Anders zeigt sich jedoch die Beziehung zwischen der politischen Ebene einschließlich ihrer Vertretungsstelle in Berlin und der Bonner Ministerialverwaltung, denn schon allein der schwerpunktmäßige Verbleib einiger Ressorts in Bonn indiziert deren hierarchische Abwertung. Konflikte zwischen Ressorts, die aus der Erarbeitung und Formulierung politischer Programme resultieren, können - wie gezeigt - nicht sämtlich auf interministerieller Ebene gelöst werden, sondern es ist vielmehr eine auf „kooperative Einflussnahme und Konfliktvermeidung angelegte Referatsarbeit“<sup>[47]</sup> erforderlich. Dies setzt aber voraus, dass sich die Kommunikation der Referate von Bonner und Berliner Ressorts nicht negativieren wird. Zweifelhaft erscheint, ob dies durch moderne technische Kommunikationseinrichtungen erreichbar ist, die unter dem Verzicht auf zwischenmenschliche direkte soziale Kommunikation arbeiten. „Denn es scheinen diese informalen Seiten multifunktionaler Kommunikation zu sein, die man in der Regel nicht umfassend objektivieren kann und oft auch nicht aktenkundig (...) machen möchte, von denen das Gelingen von Politik nicht selten abhängt“<sup>[48]</sup>.

Denkbar wäre es, die Probleme der räumliche Zweiteilung, vor allem hinsichtlich der Vermittlungstätigkeit der mittleren Leitungsebene zwischen politischer Führung und Ministerialapparat<sup>[49]</sup>, durch die Einrichtung von Spiegelreferaten in der Berliner Vertretungsstelle zu minimieren. Allerdings würden somit entscheidende Informationen nur aus indirekten Quellen zur Verfügung stehen, anstatt unmittelbar von den zuständigen Leitern der Referate. Damit würde die interministerielle Koordination und Konfliktaustragung schlussendlich wieder im Kabinett stattfinden, deren Sitzungen die Erörterungen von speziellen Themen zeitlich nicht gestatten<sup>[50]</sup>.

Die räumliche organisatorische Standortentscheidung mit zwei in der Öffentlichkeit politisch verschieden gewichteten Dienstsitzen schafft somit Komplikationen hinsichtlich horizontaler und vertikaler Kommunikation. Sie erschwert die Referatsarbeit in den in Bonn schwerpunktmäßig verbleibenden Ressorts und ist folglich für die Durchsetzung politischer Programme solcher Ressorts nicht förderlich.

## **6. Die Bedeutung des politischen Gewichtes des Ministers**

Zwischen der Ministerialverwaltung und dem Minister herrscht ein wechselseitiger Dialog, „bei dem die Entscheidungen und Weisungen der politischen Spitze sich auf die Problemwahrnehmungen und Lösungsvorschläge der Basis stützen, ihrerseits aber

wiederum die Aufmerksamkeit der Basis strukturieren und die Suche nach Lösungen leiten“[\[51\]](#). Weil dieser Dialog meist unausgesprochen bleibt, versucht die Arbeitsebene vorzeitig mögliche Reaktionen seitens des Ministers auf politische Vorhaben durch eigene detaillierte Beobachtung zu sondieren. Diese Beobachtung der Arbeitsebene hat zum Ziel, die Durchsetzungsfähigkeit und Konfliktbereitschaft des eigenen Ministers festzustellen und wirkt sich bedeutend auf die alltägliche Referatsarbeit aus. Denn die politischen Programme, die dort im Hinblick auf ein bestimmtes Problem zu erarbeiten sind, werden vor dem Hintergrund der vorgenommenen Einschätzung des Ministers entwickelt. Ist die Arbeitsebene aus vergangenen Erfahrungen bereits davon überzeugt, der Minister werde sich im interministeriellen Konfliktaustragungsprozess nicht bemühen, einen potentiellen Lösungsvorschlag durchzusetzen, wird schon hier die Entwicklung und damit letztendlich auch die Durchsetzung der von der Arbeitsebene als Problemlösung erdachten Politiken gehemmt.

Diese Hemmung erklärt sich vor dem Hintergrund der folgenden Überlegungen. Nicht jeder Konflikt zwischen Ministerien kann durch die faktische Einschaltung des jeweiligen Ressortchefs gelöst werden, da dies allein aus zeitlichen Gründen schon nicht möglich wäre. Deshalb kann eine derartige Form der Konfliktaustragung nur als ultima ratio in Betracht kommen, so dass folglich im Regelfall die Lösung von Problemen bereits auf der Arbeitsebene, also zwischen den Referaten, stattfinden muss.

Die Arbeitsebene der konträren Ressorts muss versuchen, dass Drohpotential, welches einer möglichen interministeriellen Abstimmung innewohnt, auf ressortübergreifenden Sitzungen der jeweils eigenen Ebene zu übertragen. Als die beste Problemlösung stellt sich für die teilnehmenden Referenten deshalb diejenige dar, „bei der der Minister nicht gebraucht wird, man aber gegenüber den beteiligten Kollegen anderer Ressorts glaubhaft mit seiner Einschaltung drohen kann“[\[52\]](#). Das von den Referenten anzustrebende Ziel liegt somit darin, den Referenten der Gegenseite zumindest das Gefühl zu vermitteln, der eigene Minister sei bei einer Kabinettsabstimmung konfliktbereit und durchsetzungsstark, um mehr Verhandlungsmacht für die eigene Person zu erlangen.

Der Minister nimmt damit die Position einer Zentralgestalt ein, deren Erscheinungsbild sich bis auf die Arbeitsebene auswirkt. Als Chef eines Ressorts muss er also ressortextern als konfliktbereit und durchsetzungsstark wirken, wenn eine bestimmte Politik aus seinem eigenen Hause erfolgreich durchgesetzt werden soll. Dabei kann er sich aber nicht lediglich auf sein genuines Machtpotential stützen, das ihm als selbständiger und eigenverantwortlicher Leiter seines Geschäftsbereiches obliegt (Art.65 GG). Ebenso resultiert sein politisches Gewicht weder auf der Größe des ihm zur Verfügung stehenden Budgets noch seines Personalkörpers oder der Summe der eingebrachten Kabinettsvorlagen[\[53\]](#). Vielmehr hängt „die Durchsetzungsfähigkeit eines Ressorts und damit der ‘Rang’ eines bestimmten Politikbereichs entscheidend auch vom persönlichen und politischen Gewicht des Ministers ab“[\[54\]](#).

In diesem Kontext ist zu diskutieren, ob sich ein besonderes Fachwissen des Ministers positiv auf seine politische Stärke und damit zugleich auf die Motivation der Arbeitsebene auszuwirken vermag. Zunächst erscheint „ein Experte als Minister in einem Ressort deshalb von Vorteil, weil er im Unterschied zu politischen Generalisten fachliche Probleme beurteilen und im Zweifelsfall Hilfestellung geben kann“[\[55\]](#). Im Rahmen von Verhandlungen

mit anderen Ressorts befähigt ihn seine Kompetenz, den Programminhalt und die Argumente für ein Programm seines Ministeriums der Gegenseite zu vermitteln, so dass er nicht auf einen Stab von Ministerialbeamten angewiesen ist. Allerdings liegt darin auch die Gefahr, dass der Minister auf die fachliche Zuarbeit und Beratung der Arbeitsebene gänzlich verzichtet, weil er der Ansicht ist, „die meisten Dinge letztlich besser zu übersehen und zu entscheiden als sein Apparat“ [\[56\]](#).

Welche Konsequenzen diese Einstellung für die Durchsetzung von Politik im interministeriellen Entscheidungsprozeß hat, zeigt sich am Beispiel des einstigen Umweltministers Töpfer. Ihm fehlte auf Grund seiner Überzeugung von der Korrektheit seiner eigenen Auffassung die notwendige politische Konflikt- und Streitbereitschaft, die aber, um eigene Ziele gegenüber den anderen Ministerien durchzusetzen zu können, gerade erforderlich ist [\[57\]](#). In den Verhandlungen 'kämpfte' er nicht für das von ihm favorisierte Ziel, sondern beendete sie vorzeitig ohne ein für sein Ministerium günstiges Ergebnis. Die Folge davon war, dass auch auf den niedrigeren Ebenen, wie der Referatsleiter- oder Staatssekretärebene streitige Programmpunkte nicht mehr offen gehalten, sondern bereits den Verhandlungspartnern Zugeständnisse gemacht wurden, [\[58\]](#) weil dort immer weniger auf den Rückhalt durch den eigenen Minister gebaut werden konnte.

Wie sehr damit politische Programme schon an der Basis blockiert werden, zeigt sich im Vergleich mit den Durchsetzungschancen zur Zeit des Innenministers Zimmermann. Sein persönliches Auftreten war von starker Autorität gekennzeichnet, die die Gegenseite auch internalisiert hatte, so dass eine Drohung hinsichtlich der Einschaltung dieses Ministers ausreichte, um sie zu der erwünschten Position zu bewegen. Er hat die Programme, die von seinen Fachleuten als notwendig dargestellt worden sind und deren Notwendigkeit er dann auch akzeptiert hatte, politisch mit aller Stärke durchgesetzt.

Bedeutsam für die politische Stärke eines Ministers ist aber nicht nur seine Persönlichkeitsstruktur, seine Stellung in der Partei sowie das Tauschpotential seines Ministeriums, sondern auch sein Verhältnis zum Bundeskanzleramt. Politische Programme lassen sich in den Kabinettsverhandlungen einfacher mit dem Rückhalt des Bundeskanzlers durchsetzen [\[59\]](#). Verschlechtert sich das Verhältnis zum Kanzleramt, so wird dieses auch von den anderen Ministern registriert, die dann die Aussagen während der interministeriellen Sitzungen nicht mehr so gewichten. Folglich fällt das politische Gewicht des eigenen Ministers zu Gunsten der Gegenseite.

## **7. Fazit**

Organisationsentscheidungen geben die Möglichkeit, die Durchsetzung von Politik zu forcieren oder zu blockieren. Die Maßnahmen aus dem breiten Spektrum organisatorischer Mittel sind dabei selten in ihren Folgewirkungen als ausschließlich positiv oder negativ qualifizierbar.

Festzuhalten ist jedenfalls, dass Organisation bestimmt, an welcher Stelle sich Konflikte entscheiden, also bestimmte Interesseninhalte einer Problemlösung aus dem weiteren Entscheidungsprozeß ausgeschieden werden. Damit verbunden legt sie also fest, ob politische Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und Alternativstrategien durch rechtzeitige kompetente Ausarbeitungen vorgebracht werden. Bedeutung erhält die

Organisationsstruktur somit vor allem für die Querschnittspolitik, die darauf angewiesen ist, rechtzeitige Partizipationsmöglichkeiten an den einzelnen Fachpolitiken zu erhalten, um nicht erst - nachdem ex post die negativen Konsequenzen einer Fachpolitik konstatiert worden sind - mit Hilfe von reparierender Politik die schädlichen Auswirkungen zu minimieren. Hervorzuheben ist, dass dies nicht nur die beschriebene Querschnittsaufgabe Umweltschutz betrifft, sondern für alle Bereiche der Querschnittspolitik gilt, wie z.B. der Familienpolitik, die sich in den Fachpolitiken der Wohnungs-, Bildungs-, Wissenschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik reflektiert.

Ziel der Organisation sollte es demnach sein, bereits an der Basis, also innerhalb der unteren und mittleren Ministerialebene politische Programme ressortübergreifend zu formulieren, wofür ein durchdachtes Netzwerk von Kommunikationsbahnen eine notwendige Bedingung ist. So werden Konflikte ab ovo reduziert und die politische Entscheidung nicht erst bis zu einer politischen Brisanz des streitigen Themas herausgezögert, die dann eine Kabinettsentscheidung erforderlich machen würde. Selbst im Rahmen einer solchen Organisation werden aber Auseinandersetzungen im Kabinett als ultima ratio verbleiben, weshalb sich hier die Durchsetzung von Politiken an der Stärke des jeweiligen Ministers zeigen wird, deren Wirkung auf die gesamte Ministerialverwaltung ausstrahlt.

## 8. Literaturverzeichnis

Bischoff, Detlef / Müller, Edda / Saager, Uwe (1982): Verwaltung und Politik. Köln, Stuttgart, Berlin, Hannover, Kiel, Mainz, München.

Derlien, Hans-Ulrich (1995): Regierung und Verwaltung in der räumlichen Zweiteilung, in: Werner Süß (Hrsg.): Hauptstadt Berlin, Band 2, Berlin, S. 159 - 180.

Derlien, Hans-Ulrich (1996): Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: Verwaltungsarchiv 4, S. 548 - 580.

Hartkopf, Günter / Bohne, Eberhard (1983): Umweltpolitik - Bd.1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen.

Lehmbruch, Gerhard (1967): Einführung in die Politikwissenschaft. Stuttgart.

Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Aufl., Heidelberg.

Modell, Otto / Creifelds, Carl / Lichtenberger, Gustav (1994): Staatsbürger-Taschenbuch: Staat, Verwaltung, Recht und Wirtschaft mit zahlreichen Schaubildern. München.

Müller, Edda (1990): Umweltreparatur oder Umweltvorsorge? Bewältigung von Querschnittsaufgaben der Verwaltung am Beispiel des Umweltschutzes, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 38, S. 165 - 174.

Müller, Edda (1994a): Organisation, in: Böhret, Carl / Hill, Hermann (Hrsg.): Ökologisierung des Rechts- und Verwaltungssystems. Baden-Baden, S. 31 - 42.

Müller, Edda (1994b): Das Bundesumweltministerium - „Randbereich“ der Bundesregierung? Organisationsreform mit dem Taschenrechner, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, S. 611 - 619.

Müller, Edda (1995): Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik - (Ohn)macht durch Organisation? 2. Aufl., Opladen.

Pehle, Heinrich (1988): Das Bundesumweltministerium: Neue Chancen für den Umweltschutz? Zur Neuorganisation der Umweltpolitik des Bundes, in: Verwaltungsarchiv 79, S. 184 - 202.

Pehle, Heinrich (1998): Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Wiesbaden.

Scharpf, Fritz Wilhelm (1973): Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: ders. Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a. M., S.73 - 113.

---

[1] Lehmbruch 1967, S. 17.

[2] Vgl. Derlien 1996, S. 564.

[3] Müller 1990, S. 168.

[4] Ebenda, S. 168.

[5] Vgl. Scharpf 1973, S. 85ff..

[6] Bischoff/Müller/Saager 1982, S. 149.

[7] Vgl. Müller 1990, S. 169.

[8] Vgl. Model/Creifeld/Lichtenberger 1994, S. 115.

- [9] Vgl. Hartkopf/Bohne 1983, S. 154.  
[10] Vgl. ebd., S. 154.  
[11] Müller 1994a, S. 32.  
[12] Vgl. Müller 1990, S. 169.  
[13] Pehle 1988, S. 195.  
[14] Vgl. Müller 1990, S. 169; Müller 1995, S. 522.  
[15] Müller 1995, S. 17.  
[16] Ebenda, S. 529.  
[17] Vgl. Müller 1990, S.171.  
[18] Vgl. ebd., S. 171.  
[19] Müller 1990, S. 171.  
[20] Vgl. Müller 1994a, S. 37.  
[21] Vgl. Müller 1990, S. 172.  
[22] Vgl. ebd., S. 172.  
[23] Müller 1990, S. 172.  
[24] Vgl. Pehle 1988, S. 200.  
[25] Müller 1995, S. 535.  
[26] Vgl. Pehle 1988, S. 200.  
[27] Bischoff/Müller/Saager, S. 183.  
[28] Vgl. Hartkopf/Bohne 1983, S. 150.  
[29] Hartkopf/Bohne 1983, S. 150.  
[30] Ebenda, S. 150.  
[31] Vgl. Bischoff/Müller/Saager 1982, S. 181.  
[32] Hartkopf/Bohne 1983, S. 156.  
[33] Vgl. ebd., S. 155.  
[34] Vgl. Pehle 1988, S. 185.  
[35] Hartkopf/Bohne 1983, S. 150.  
[36] Vgl. Pehle 1988, S. 193f..  
[37] Derlien 1996, S. 570.  
[38] Vgl. ebd., S. 570.  
[39] Müller 1995, S. 39.  
[40] Vgl. Pehle 1998, S. 108.  
[41] Vgl. Müller 1995, S. 39.  
[42] Hartkopf/Bohne 1983, S. 157.  
[43] So Pehle 1988, S. 191.  
[44] Vgl. ebd., S. 192.  
[45] Vgl. Müller 1994b, S. 611.  
[46] Vgl. Derlien 1995, S. 175.  
[47] Müller 1994b, S. 614.  
[48] Derlien 1995, S. 177.  
[49] Vgl. Müller 1994b, S. 615.  
[50] Vgl. Derlien 1995, S. 172.  
[51] Mayntz 1985, S. 193.  
[52] Müller 1995, S. 31.  
[53] Vgl. Derlien 1996, S. 572.  
[54] Pehle 1988, S. 192.  
[55] Pehle 1998, S. 119.  
[56] Ebenda, S. 120.  
[57] Vgl. ebd., S. 120f..  
[58] Vgl. Pehle 1998, S.121.  
[59] Vgl. ebd., S. 123.

[Zurück zum Verzeichnis der Seminare](#)



*Moderator:* Jan Zychlinski, Leipzig

*Sprecherin:* Helene L. Luig-Arlt, Flensburg

*Berichterstatterin:* Helga Rake, Hamburg

## **Einführung:**

### **Integrative Stadtteilentwicklung und integriertes Stadtteilentwicklungskonzept (oder Quartiersentwicklungskonzept - QuEK)**

Die vielfältigen Probleme in benachteiligten Quartieren erfordern eine integrierte und koordinierte Handlungsweise. Die integrative Stadtteilentwicklung soll im Zusammenwirken von administrativen Instanzen und selbstinitiierten Gruppen im Stadtteil zu einer Stadtpolitik des sozialen Ausgleichs führen.

Die Arbeitsweise ist auf eine horizontale und vertikale Verknüpfung der Ressorts angelegt. Die integrative Stadtteilentwicklung bezieht alle Fachbereiche und Disziplinen ein: Sanierung und Stadtplanung einschließlich Verkehr, Grün- und Freiflächenplanung, Wohnungswesen, die örtliche Wirtschaft, Sozial- und Beschäftigungspolitik, die kulturellen Belange des Stadtteils sowie Gesundheit. Diese Handlungsfelder sollen quartiersbezogen miteinander verknüpft werden. Die Lebenslagen der Menschen in den Gebieten und die genannten Handlungsfelder bestimmen die Ziele der integrativen Stadtteilentwicklung und damit der Arbeit vor Ort. Da die Stadtteile nicht nur nach innen unter einer Häufung von Problemen, sondern auch nach außen häufig unter einem schlechten Ruf leiden, muss der Änderung des Images viel Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe waren sich darin einig, dass ein integriertes Stadtteilentwicklungskonzept (Quartiersentwicklungskonzept) die Voraussetzung für die Arbeit vor Ort ist. Zu Beginn der Arbeit des Quartiermanagers steht ein "Integriertes Quartiersentwicklungskonzept", das gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Akteuren im Stadtteil erarbeitet werden soll. Durch die gemeinsame Arbeit am Quartiersentwicklungskonzept (QuEK) kann es gelingen, Bürgerinnen und Bürger *frühzeitig* in den Gestaltungsprozess einzubeziehen. Dies erfordert allerdings eine ergebnisoffene Herangehensweise und setzt die Möglichkeit der Fortschreibung des integrierten Quartiersentwicklungskonzepts voraus. Unter dieser Voraussetzung wird das integrative QuEK als Chance zur Beteiligung verstanden. Es orientiert sich an einem Leitbild für den Stadtteil bzw. bildet das Leitbild für den Stadtteil in seinen Maßnahmenvorschlägen ab.

Bürgeraktivierung und Vernetzung der Aufgaben- und Politikfelder sind im Rahmen der integrativen Stadtteilentwicklung handlungsleitend.

### **Quartiermanagement**

Quartiermanagement wird in der Arbeitsgruppe unterschiedlich definiert. Während ein Teilnehmer den Begriff als Synonym für stadtteilbezogene Sozialarbeit verwendet und dementsprechend kritisiert, dass der Staat das Quartiermanagement nutze, um "diese Lücke zu schließen", sind die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Meinung, dass

Quartiermanagement nicht als Sozialarbeit verstanden werden dürfe und diese auch nicht ersetzen solle. Eher sei Quartiermanagement zu verstehen als ein Wahrnehmen und Steuern der Geschehnisse im Quartier, wobei Umsetzungsinstrumente auch außerhalb des öffentlichen Sektors einbezogen werden (Potenziale der Bewohnerschaft, der ortsansässigen Gewerbebetriebe, Sponsoren usw.). Der Quartiermanager übernimmt Koordinierungsleistungen und moderiert die Diskussionsprozesse um Interessengegensätze. Er unterstützt die Entwicklung von Projekten. Hierzu gehört auch das aufeinander Abstimmen von investiven und nicht-investiven Mitteln, das heißt, um investive Mittel für Projekte einsetzen zu können, müssen die Folgekosten für die Projekte geklärt sein. Die Städte behalten sich die Gesamtsteuerung in den meisten Fällen selbst vor, der Quartiermanager hat jedoch Mitspracherecht im Steuerungsprozess.

Dabei sind die Probleme, die gelöst werden müssen, und die Potenziale, die ein Gebiet zur Verfügung stellt, sehr verschieden. Während sich in Leipzig und Stralsund (und anderen Städten im Osten) die hohe Fluktuation auf gesamtstädtischer Ebene wohl besonders in den Gebieten der Sozialen Stadt bemerkbar macht und damit auch Leerstand von Wohnungen zum Problem wird, stehen in anderen Gebieten aufgrund hoher Zuwanderungszahlen Probleme mit der Integration von Migrantinnen und Migranten im Vordergrund, in wieder anderen rücken eher die Folgen niedergegangener Industrie ins Gesichtsfeld der Problemwahrnehmung. In vielen Städten überlagern sich die Probleme (z.B. Flensburg: Zuwanderer, Leerstand, Industrielle Veränderungen und damit verbunden hohe Arbeitslosigkeit, z.B. Göttingen: hohe Zuwanderungsraten, hohe Arbeitslosigkeit, hohe Sozialhilfeempfängerzahlen). Deutlich wurde, dass aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen in den Gebieten das Quartiermanagement sich unterschiedliche Schwerpunkte setzen und an die jeweils örtlichen Gegebenheiten anknüpfen muss. Insofern werden sich die Herangehensweisen von Stadtteil zu Stadtteil unterscheiden. Um diese örtlichen Gegebenheiten zu entdecken und zu nutzen, müssen alle Beteiligten in den Prozess einbezogen werden - dies bedeutet auch, dass Strukturen für Beteiligung und die laufende Arbeit geschaffen werden müssen.

Der Quartiermanager (oder die Quartiermanagerin) bildet die Schnittstelle zwischen den beteiligten Akteuren mit dem Ziel der Vernetzung und Integration, um langfristig eine eigenständig tragfähige Entwicklung des Quartiers herzustellen. Er arbeitet und bewegt sich also im Spannungsfeld zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und anderen Akteuren im Stadtteil, der Verwaltung und Politik, Wirtschaft, Sozial- und Beschäftigungspolitik und weiterer Öffentlichkeit. Insofern nimmt er eine *intermediäre* Rolle ein.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, bedarf es eines breiten Qualifikationsspektrums und der Fähigkeit zur integrierten und integrierenden Arbeit. In manchen Stadtteilen ist eine Person allein mit der Aufgabe betraut, in anderen haben sich interdisziplinäre Teams bewährt, in denen Qualifikationen wie Soziologie, Ökonomie und Stadtplanung vereinigt sind. In allen Fällen müssen die Quartiermanager eingebettet sein 1.) in die Strukturen der Verwaltung - hier haben sich in einigen Städten fach- und ressortübergreifende Lenkungsgruppen bewährt - sowie 2.) in Strukturen vor Ort, die der Quartiermanager zum Teil selbst aufbauen muss. In einer vertretenen Stadt (Stralsund) wird das Quartiermanagement mit Kräften aus der eigenen Verwaltung geleistet.

Um den hohen Erwartungen und den schwierigen Aufgaben gerecht zu werden, plädierte die Arbeitsgruppe für eine bessere Ausstattung des Quartiermanagements und für mehr Unterstützung durch die Verwaltung.

### **Maßnahmen**

Einigkeit herrschte darüber, dass Maßnahmen entwickelt werden sollten, die die nachhaltige soziale Integration von Bewohnerinnen und Bewohnern in die Gesellschaft ermöglichen. Infrage kommen sowohl soziale und kulturelle Maßnahmen als auch beschäftigungswirksame Projekte. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit in den Gebieten und der damit verbundenen Benachteiligung und Ausgrenzung aus dem gesellschaftlichen Leben wurde Maßnahmen zur Beschäftigung und Qualifizierung ein ausgesprochen hoher Stellenwert zugewiesen. Hierzu gehört auch, die örtliche Wirtschaft zu stärken sowie die Potenziale, die ein Stadtteil zur Entwicklung der örtlichen Wirtschaft bietet, zu entdecken und aufzugreifen (stadtteilbezogene Wirtschaftsförderung). Zwar wird der Handlungsspielraum der Kommunen nach wie vor durch externe ökonomische Entwicklungen eingeschränkt, vor allem in Bezug auf die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt, doch sollen örtliche Potenziale verstärkt genutzt werden (z.B. Förderung und Stärkung kleinerer und mittlerer Betriebe, Existenzgründungen, beschäftigungswirksame Maßnahmen).

Abhängig von den Gebieten stehen Projekte an, die sich auf Wohnen, Wohnumfeld, Freizeit und Kultur beziehen. Um das in den Gebieten häufig schlechte Image zu verbessern, wurde vorgeschlagen, vorrangig Maßnahmen durchzuführen, die sichtbar sind. Als besonders erfolgversprechend für eine Imageverbesserung gelten wohnumfeldverbessernde Maßnahmen (Straßen, Plätze, Grün usw.). Diese motivieren die Bevölkerung zudem leichter, sich zu beteiligen.

Die Maßnahmen sollen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, sich an den Bedürfnissen, Potenzialen und der Problemwahrnehmung der Menschen vor Ort orientieren und in ein Entwicklungskonzept einmünden.

### **Beteiligung**

In allen Gebieten, die in der Arbeitsgruppe repräsentiert waren, gibt es große Probleme bei der Einbeziehung der Bewohnerschaft. Es herrscht Misstrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber der Verwaltung und der Politik; befürchtet wird, dass die Belange der Bürger nicht ernst genommen werden. Deshalb müssen klare Ziele im Quartier verabredet werden, müssen die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig - bereits am Entwicklungskonzept - beteiligt werden. Um die Glaubwürdigkeit von Verwaltung und Politik zu stützen, sollten solche Maßnahmen schnell umgesetzt werden, an denen die Bürgerschaft beteiligt ist und die möglichst gut "sichtbar" sind. Parallel dazu müssen Strukturen aufgebaut werden, die eine Beteiligung ermöglichen, Entscheidungen transparent machen und Entscheidungskompetenz nach unten abgeben.

Um "stumme" Bewohnerinnen und Bewohner und jene anderer Ethnien in die Entwicklung einzubeziehen - was als schwierig erachtet wird -, sollen über Schulen und Kindergärten der Kontakt zu den Eltern gesucht und in kleineren Gruppen Gespräche mit den verschiedenen ethnischen Gruppen geführt werden.

Welche Methoden zur Beteiligung angewandt werden, muss je nach Bevölkerungsstruktur, Problemwahrnehmung und Fortschreiten des Quartiermanagements (und ggf. in Abstimmung mit den örtlichen Beteiligungsgremien sowie der Verwaltung) festgelegt werden.

### **Erste Schritte ins Gebiet**

Als Einstieg in die Beteiligung bietet sich das Gespräch mit den Akteuren vor Ort an. Zu den Akteuren vor Ort zählen außer bereits aktiven Bewohnerinnen und Bewohnern soziale und kulturelle Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Beschäftigungsträger, örtliches Gewerbe und örtliche Wirtschaft, Wohnungsbaugesellschaften. Überdies müssen Gespräche mit Experten außerhalb der Stadtteile geführt werden (Verwaltung, Politik, Träger öffentlicher Belange). In einem Stadtteil in Karlsruhe, in dem vorbereitende Untersuchungen laufen, wird eine Totalerhebung durchgeführt. Man verspricht sich hiervon genauere Informationen über die Probleme und die Problemwahrnehmung vor Ort. In anderen Stadtteilen haben aktivierende Befragungen und Workshops stattgefunden.

Um Projekte anzuschließen und zu entwickeln, wurde in der Arbeitsgruppe der Wunsch geäußert, Programmsteckbriefe zu verfassen, die in anderen Quartieren Anregungen geben können. Programmsteckbriefe können auch der Kommunikation innerhalb des Gebiets dienen.

### **Gleichzeitigkeit**

Deutlich wurde ein weiterer Konflikt, der sich aus dem Anspruch der Bürgerbeteiligung bereits in der Konzeptphase ergibt: Bürgerbeteiligung braucht häufig mehr Zeit, als der Politik und den Fördergebern recht ist. Diese möchten schnell ein Konzept vorliegen haben und auch Erfolge sehen. In der Diskussion wurde deshalb empfohlen, parallel zur Entwicklung des Konzepts bereits Projekte anzuschließen und kleinere Maßnahmen umzusetzen, die unter Mitwirkung der Bewohnerschaft entstanden sind, um Vertrauen zu schaffen.

### **Finanzierung**

Schwierigkeiten in der Umsetzung ergeben sich dadurch, dass für die investiven Maßnahmen in den Gebieten, die aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt finanziert werden, auch die Folgekosten gewährleistet werden müssen. Das Bund-Länder-Programm sieht einen investiven Anteil sowie einen Anteil für die Steuerung und Koordination des Programms vor. Projektkosten, die z.B. durch Personal entstehen, müssen anderweitig gesichert werden.

Hilfreich ist hierbei ein Wegweiser durch die Programme und Fördermöglichkeiten, wie ihn z.B. das Land Niedersachsen aufgestellt hat. Ebenso hilfreich und notwendig ist eine Anpassung von Förderrichtlinien (Kompatibilität) und Programmstrukturen an die komplexen Probleme. Es wurde kritisiert, dass aufgrund der Sparpolitik einiger Kommunen die Bemühungen um eine Verbesserung in den Quartieren von vornherein eingeschränkt seien.

Dennoch wurde das Programm als Chance und Herausforderung gesehen, vor allem auch deshalb, weil es die Strukturen des kommunalen Systems betrifft und städtische bzw. stadtteilbezogene Potenziale aktiviert werden können.