

Regierungsbürokratien in politischen Gestaltungsprozessen

Kai-Uwe Schnapp und Roland Willner

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	6
1.1	Thema	6
1.2	Zentrale Ziele des Buches	6
1.3	Begriffsverwendung	7
1.3.1	Verwaltung und Bürokratie	7
1.3.2	Unterscheidung von politischen und bürokratischen Akteuren	8
1.3.3	"Civil Service" und Beamtenschaft	8
1.4	Aufbau des Buches	9
2.	Bürokratien als Forschungsgegenstand	12
2.1	Bürokratie und Politik - normative Perspektiven	12
2.1.1	Bürokratie und Politik als Dichotomie	12
2.1.2	Max Weber als Ausgangspunkt der Theorieentwicklung	14
2.1.3	Das Verhältnis von Bürokratie und Politik als Gegenstand klassischer Theorien	15
2.1.4	Bürokratie und Demokratie	19
2.1.5	Die Einflussbalance zwischen Bürokratie und Politik - normative Positionen	22
2.2	Neoinstitutionalistische Analyseansätze in der Bürokratieforschung	27
2.2.1	Rational-Choice und formale Institutionenanalyse	28
2.2.2	Historischer Institutionalismus	30
2.2.3	Soziologischer Institutionalismus	32
2.3	Governance als neues Forschungsparadigma für die Verwaltungsforschung?	33
2.4	Regierungsbürokratien im politischen Entscheidungsprozess - Phasen und Mechanismen	34
2.4.1	Bürokratisches Agenda-Setting als Vorgabe von Entscheidungsproblemen durch die Bürokratie	35
2.4.2	Strategische Interaktion	43

2.4.3	Politikbeeinflussung in der Implementationsphase	46
3.	Vergleichende Verwaltungsforschung - methodische Aspekte	49
3.1	Vergleich als Methode - Vorgehensweisen und Probleme	50
3.1.1	Forschungsdesigns in der vergleichenden (Verwaltungs)forschung	50
3.1.2	Probleme der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien	53
3.2	Rechtstradition als Klassifikation für den Vergleich	59
3.3	Der Status quo in der vergleichenden Verwaltungsforschung	62
3.4	Ausblick	64
4.	Einflusspotenziale von Regierungsbükratien in Deutschland, Großbritannien und Schweden	65
4.1	Bundesrepublik Deutschland	65
4.1.1	Bürokratisches Agenda-Setting	65
4.1.2	Strategische Interaktion	67
4.1.3	Implementation	70
4.2	Großbritannien	70
4.2.1	Bürokratisches Agenda-Setting	71
4.2.2	Strategische Interaktion	74
4.2.3	Implementation	76
4.3	Schweden	77
4.3.1	Bürokratisches Agenda-Setting	77
4.3.2	Strategische Interaktion	80
4.3.3	Implementation	83
5.	Einflusspotenzial in 21 OECD-Staaten	85
5.1	Agenda-Setting	85
5.1.1	Möglichkeit bürokratischen Agenda-Settings	86
5.1.2	Erfolgschancen bürokratischen Agenda-Settings	104
5.1.3	Bürokratisches Agenda-Setting - Gesamteinschätzung	122

5.2	Strategische Interaktion	125
5.3	Implementation	138
5.4	Gesamtklassifikation des Einflusspotenzials der Ministerialbürokratien	142
6.	Zusammenfassung und Fazit	149
7.	Literaturverzeichnis	153

1. Einleitung

1.1 Thema

„Why do democracies give birth to bureaucracies and bureaucrats?“
(Olsen 2008: 14)

Verwaltungen keine
Verfassungsorgane

Die staatliche Verwaltung ist in den meisten Industriestaaten kein zentraler Gegenstand der verfassungsmäßigen Normierung der politischen Ordnung. Das zeigt eine Textanalyse der Verfassungen der OECD-Länder mit Hilfe des International-Constitutional-Law-Projektes der Universität Bern. (Tschentscher 2012) In einigen Verfassungen wird zwar Bezug auf den öffentlichen Dienst oder die Verwaltung genommen, doch diese Erwähnungen beschränken sich meist auf spezifische Regelungen, wie z.B. die Garantie des Rechtes aller Staatsangehörigen auf Anstellung im öffentlichen Dienst, formale Regeln für die Berufung in hohe Positionen in der Ministerialverwaltung oder die Garantie der Kontrolle von Verwaltungen durch Gerichte und Ombudsleute. Die Erwähnung des Beamtenstandes als derjenigen Gruppe, die hoheitsrechtliche Befugnisse auszuüben hat und deren Dienstrecht nach den „hergebrachten Grundsätzen des Beamtentums zu regeln“ ist, geht in ihrem Aussageumfang im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 33 Absatz 4 und 5) schon vergleichsweise weit. Nur in Ausnahmefällen stehen noch ausführlichere Anweisungen für das Verwaltungshandeln in einer Verfassung (siehe etwa Artikel 103 „Öffentliche Verwaltung“ der spanischen Verfassung Tschentscher 2012: Spain).

Unabhängig von ihrer verfassungsmäßigen Randexistenz sind Verwaltungen unverzichtbarer Funktionsbestandteil eines Regierungssystems. Keine Regierung könnte ihre verfassungsmäßigen Aufgaben ohne eine funktionierende Bürokratie als „Werkzeug“ erfüllen. Dabei steht außer Frage, dass die im Fokus dieses Textes stehenden Ministerialbürokratien – als direkt an politischen Gestaltungsprozessen beteiligte Verwaltungen – große Möglichkeiten zur Beeinflussung politischer Entscheidungen haben. Zumindest für demokratische Systeme ist damit auch ein Problem formuliert. Verwaltungen sind keine Verfassungsorgane; sie sind nicht gewählt. Ihre eigentliche Aufgabe ist es, Sachwalterin des in Wahlen und durch gewählte Gremien formulierten politischen Willens zu sein und Entscheidungen umzusetzen, weniger aber, diese Entscheidungen und deren Umsetzung aktiv zu formen. Das Handeln von Verwaltungen muss in Demokratien also in geeigneter Weise kontrolliert und an den Willen des Wählers rückgebunden werden. Wodurch und mit welchem Erfolg dies geschieht und wie man sich diesen Tatsachen durch empirische Forschung annähern kann, davon handelt dieses Buch.

1.2 Zentrale Ziele des Buches

Dieser Kurs soll in die politik- wie auch verwaltungswissenschaftlich viel diskutierte Frage einführen, wie Regierungsbükratien den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen, welche Rolle also die der Regierung zugeordneten Ministerialbürokratien im Hinblick auf politische Entscheidungen spielen. Insgesamt sollen drei Lernziele erreicht werden:

1. Dieser Kurs lenkt den Blick nicht nur auf die empirische Analyse, sondern auch auf die Theoriegeschichte in der Verwaltungs- und Politikwis-

senschaft. Ein Überblick über normative Bürokratietheorien ermöglicht ein Grundverständnis darüber, was „Bürokratie“ eigentlich bedeutet, wie man Bürokratie in politische Entscheidungsprozesse einbinden kann und warum es notwendig ist, sich auch theoretisch mit der Ausgestaltung von Bürokratien zu beschäftigen. In modernen Gesellschaften sind sämtliche Lebensbereiche bürokratisch organisiert, sodass eine theoretische Reflexion dieses Phänomens insgesamt ein besseres Verständnis für das soziale Zusammenleben und nicht nur für politische Systeme mit sich bringt. Darüber hinaus soll erreicht werden, dass die Unterschiede der Bedeutung des Begriffes „Bürokratie“ in der Alltags- und in der sozialwissenschaftlichen Sprache erkannt werden. Das negativ aufgeladene Alltagsverständnis soll durch ein Verständnis für die Notwendigkeit wie auch die spezifischen Auswirkungen bürokratischer Organisationsformen ergänzt werden.

2. Durch seine Schwerpunktsetzung auf den Vergleich von Regierungsbürokratien führt dieser Kurs in die Grundlogik und die Methoden vergleichender Verwaltungs- bzw. Politikwissenschaft ein. Diese werden veranschaulicht zum einen durch drei Fallanalysen, die tiefgehende Erkenntnisse über den Einfluss von Ministerialbürokratien mit sich bringen, und zum anderen durch einen Vergleich von 21 OECD-Staaten, also einen Vergleich mit mittlerer Fallzahl. Die hier vorgestellte Vorgehensweise und die angeführten Beispiele zeigen Wege auf, wie Regierungsbürokratien vergleichend untersucht werden können.
3. Die Erkenntnisse der empirischen Analysen sorgen schließlich für ein besseres Verständnis politischer Entscheidungsprozesse in den Regierungssystemen westlicher demokratischer Staaten. Die Einbindung der Regierungsbürokratie in den politischen Prozess fällt je nach System sehr unterschiedlich aus. Ursachen und Folgen dieser Unterschiede werden im Kurs diskutiert. Dadurch wird es möglich, die Wirkung von Verwaltungsstrukturen und die daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten von Regierungsbürokratien einzuschätzen und mit eigenen Forschungsideen an diese Erkenntnisse anzuknüpfen.

1.3 Begriffsverwendung

1.3.1 Verwaltung und Bürokratie

Die Begriffe „Verwaltung“ und „Bürokratie“ verwenden wir in diesem Kurs synonym. Gleiches gilt für die Begriffe „Staatsbedienstete“ (Beamte), „Verwaltungsmitarbeiter“, „civil servants“ und „Bürokraten“. „Bürokratie“ und „Bürokrat“ werden hier, wie alle anderen Termini auch, deskriptiv und nicht normativ genutzt. Mit der Verwendung dieser Begriffe ist also keine negative Bewertung der jeweils bezeichneten Personengruppe intendiert. Wir verwenden beide Begriffe ganz im Sinne Max Webers (dazu unten mehr).

Verwaltung und
Bürokratie

Auch die Begriffe „Ministerialbürokratie“ und „Regierungsbürokratie“ verwenden wir in dem Kurs synonym. Entsprechend der Fokussierung des Kurses auf die Rolle nationaler Ministerialbürokratien in politischen Prozessen sind im Folgenden auch dann die administrativen Apparate der nationalen Regierungen gemeint, wenn von Bürokratie oder Verwaltung ohne den Zusatz „Ministerial-“ gesprochen wird. Verwaltungen auf Landes-, Regional- oder Kommunalebene stehen nicht im

„Ministerialbürokratie“
und „Regierungsbürokratie“

Zentrum dieses Kurses. Ist ihre Erwähnung angezeigt, so erfolgt sie immer mit explizitem Bezug auf die gemeinte Ebene des Staatsaufbaus.

1.3.2 Unterscheidung von politischen und bürokratischen Akteuren

Politische und
„normale“ Beamte

Wenn man über das politische Einflusspotenzial von Ministerialbürokratien spricht, stellt sich die Frage, an welcher Stelle der Schnitt zwischen politischen Amtsträgern und Mitarbeitern der Verwaltung (Bürokraten) gemacht wird. Eine theoretisch eindeutige Antwort auf diese Frage kann nicht gegeben werden. In diesem Kurs sollen all jene Funktionen als „politisch“ verstanden werden, die durch politische Wahl besetzt und dadurch mit dem zentralen Legitimationsmechanismus demokratisch verfasster Staaten verbunden sind. Zu diesen Funktionen zählen wir gewählte Parlamentarier, Mitglieder des Kabinetts und weitere von Parlamentariern besetzte Positionen in der Regierung (etwa die parlamentarischen Staatssekretäre). Zur Verwaltung werden alle Positionen gezählt, deren Besetzung sich nicht direkt aus politischen Legitimationsmechanismen ergibt und bei deren Besetzung die Laufbahnlogik des Staatsdienstes weitgehend in Kraft bleibt. Dementsprechend werden im vorliegenden Text auch Positionen, deren Besetzung einem direkten politischen Zugriff unterliegt, wie das in Deutschland etwa bei Staatssekretären und Abteilungsleitern der Bundesministerien der Fall ist, zu den Verwaltungspositionen gezählt. Als formales Kriterium für die Abgrenzung der Gruppe politischer Beamter von den Politikern gilt etwa für die Bundesrepublik, dass bei Stellenbesetzungen in diesem Bereich immer neben der politischen auch die fachliche Eignung geprüft wird. Außerdem ist der für die Besetzung von Positionen in den Ministerialverwaltungen generell zuständige Bundespersonalausschuss auch für die Besetzung dieser Positionen zuständig. Er ist insbesondere dann gefragt, wenn Personen zu berufen sind, die nicht den klassischen Anforderungen der Verwaltungslaufbahn entsprechen. Äquivalente Unterscheidungsmerkmale werden für alle hier untersuchten Länder angewandt.

Political Appointees
in den USA

Problematisch ist die vorgeschlagene Unterscheidung bei der Anwendung auf die USA. Hier wird eine Zahl an Positionen politisch besetzt, wie sie in anderen Demokratien nicht erreicht wird. Auch hier gibt es aber ein formales Kriterium, das bei der Unterscheidung hilft: Die Klassifikation der Positionen in der US-Administration kennt neben den Verwaltungskategorien zwei politische Kategorien, die „political appointments“ (PA) und die „political appointments with Senate confirmation“ (PAS). Bei Letzteren (PAS) ist die Nichtzugehörigkeit zum Verwaltungsbereich an sich durch die direkte Bindung an eine parlamentarische Zustimmung zur Stellenbesetzung offensichtlich. Aber auch Erstere (PA) können eindeutig als politische Funktionsträger verstanden werden. (vgl. Heady 1988: 400) Sie sind Parteigänger des Präsidenten der Verwaltung (Nathan 1975: 62 ff.) und können jederzeit abberufen werden. Sie haben im Regelfall weder eine Vergangenheit noch eine Zukunft in der Bundesverwaltung. (Hecklo 1986) Zum ministeriellen Verwaltungsstab, der „permanent bureaucracy“, zählen wir deshalb nur Stellen, die ausdrücklich als Stellen im „civil service“ definiert wurden.

1.3.3 „Civil Service“ und Beamtenschaft

In Deutschland wird der Begriff des „öffentlichen Dienstes“ von jedermann verstanden. Vergleichbare Begriffe gibt es in fast allen Untersuchungsländern und doch werden Begriffe wie „service publique“, „public service“, „civil service“, „Staatsdienst“, „öffentlicher Dienst“ und „Beamtenschaft“ nicht identisch verwendet. Das hinter dieser Ungleichheit ebenfalls „versteckte“ Problem der Äqui-

valenz von Messkonzepten wird in Abschnitt 3.1.2.3 ausführlicher erörtert. Um für diesen Kurs dennoch Klarheit über die Begriffsverwendung zu schaffen, soll mit „civil service“ der engere Bereich der staatlichen Politikgestaltung gemeint sein und im Weiteren mit „Staatsdienst“ oder, soweit er sich auf eine Personengruppe bezieht, mit „Staatsbedienstete“ übersetzt werden. Diese Begriffsverwendung geht auf Bekke, Perry und Toonen (1996b: 1-2) zurück. Die Autoren diskutieren die Notwendigkeit einer begrifflichen Unterscheidung zwischen dem politisch gestaltenden Bereich einerseits und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im weiteren Sinne andererseits. Dabei gehören die Beschäftigten von Schulen, der Polizei und solche öffentlicher Unternehmen, die zwar als öffentlich Bedienstete, nicht jedoch als Staatsbedienstete verstanden werden, zum Bereich der öffentlichen Aufgaben im weiteren Sinne. (Bekke et al. 1996b: 1-2) Die entsprechenden Bereiche der öffentlichen Dienste werden bei den im Folgenden vorgebrachten quantitativen Informationen z.B. zur Personalgröße der Verwaltungsapparate ausgeklammert. Dies begründen wir mit der Tatsache, dass diese Verwaltungsteile allenfalls mittelbare Effekte auf das politische Einflusspotenzial von Ministerialbürokratien haben.

Der Rückgriff auf den Begriff des „Staatsbediensteten“ soll es uns ermöglichen, in der Darstellung klar vom deutschen Begriff des „Beamten“ zu unterscheiden. Unter dem Begriff „Staatsbedienstete“ sollen Personen verstanden werden, die nahe an politischen Entscheidungsprozessen arbeiten, diese Entscheidungsprozesse vorbereiten und zentral umsetzen. Das impliziert, dass keiner der Begriffe in seiner Bedeutung oder Extension dem anderen Begriff eindeutig untergeordnet werden kann. Denn weder sind alle Beamten, um beim Beispiel Deutschland zu bleiben, an der Erfüllung dieser Art von Aufgaben beteiligt – man schaue nur auf Lehrer/Lehrerinnen und Polizisten/Polizistinnen – noch sind alle, die an solchen Aufgaben beteiligt sind, Beamte, denn Ministerien beschäftigen zum Teil auch in hohen Positionen Personen in Angestelltenarbeitsverhältnissen.

Staatsbedienstete
und Beamte

Wenn also im Folgenden vom Staatsdienst die Rede sein wird, sind entsprechend der Definition von Bekke et al. Beschäftigte der Polizei, Lehrer/Lehrerinnen an Schulen usw. nicht gemeint. Wer dagegen Mitarbeiter in einem nationalen Ministerium ist, wird von uns unabhängig von der Frage des formellen Beamtenstatus als Angehöriger des „Staatsdienstes“ aufgefasst, denn diese Personen sind in Bereichen tätig, die an der Gestaltung politischer Prozesse beteiligt sind. Durch die Verwendung des Begriffspaares Staatsdienst/Staatsbedienstete anstelle von Beamenschaft/Beamte können hier also Irritationen vermieden werden.

1.4 Aufbau des Buches

Der Kurs soll ein Verständnis des Phänomens Bürokratie und Politik erzeugen, in vergleichende Analysen einführen und Erkenntnisse über den Einfluss von Regierungsbürokratien auf den politischen Entscheidungsprozess vermitteln. Daher gliedert sich das Buch in drei unterschiedliche Teile. Das zweite Kapitel beschäftigt sich zum einen mit normativen Bürokratietheorien (2.1), die wichtige Grundprämissen für die Verwaltungsforschung bereitgestellt haben und bis heute bereitstellen. Zentral war und ist die Diskussion über die Vorstellung einer strikten Dichotomie zwischen Bürokratie und Politik (2.1.1). Deren Ursprünge sind gleichzeitig die Ursprünge der Verwaltungswissenschaft, da bestehende Strukturen zwischen Bürokratie und Politik infrage gestellt wurden. Max Weber stärkte diese Dichotomie-Vorstellung und entwickelt eine der einflussreichsten Bürokra-

tietheorien, deren Relevanz bis heute ungebrochen ist (2.1.2). Über Weber hinaus, kann die internationale Verwaltungswissenschaft auf eine bunte Theoriegeschichte zurückblicken, die mit vielen verschiedenen normativen Vorstellungen über die Beziehung von Bürokratie und Politik einhergeht (2.1.3). Eine zentrale Frage in Bezug auf diese ungleiche Beziehung ist die nach der Vereinbarkeit von Demokratie und Bürokratie (2.1.4). Wie in dem Kapitel dargestellt wird, kann diese Frage nicht leicht beantwortet werden. Man kann sogar allgemeiner formulieren, dass es normativ kaum möglich ist, eine angemessene Balance zwischen Bürokratie und Politik zu definieren (2.1.5). Die normativen Ansätze sollen abgeschlossen werden mit der Diskussion über eine noch junge Perspektive, die sich stetig in der Verwaltungsforschung ausbreitet: die Governance-Forschung (2.3). Das zweite Kapitel wird abgerundet durch die Herausstellung eines Analyseansatzes, mit dem Verwaltungen empirisch vergleichend untersucht werden können. In der prinzipiell eklektizistisch charakterisierten Verwaltungswissenschaft eignen sich vor allem neoinstitutionalistische Analyseansätze für den Vergleich von Einflusspotenzialen (2.2). Um diesen theoretischen Bezugsrahmen zu bestimmen, werden alle drei Richtungen des Neoinstitutionalismus dargestellt und in Bezug auf die vergleichende Forschung diskutiert (2.2.2–2.2.3). Das letzte Unterkapitel (2.4), das die Wissensgrundlage für die nachfolgenden Analysekapitel bilden soll, führt in die drei Einflussphasen der Bürokratie ein: bürokratisches Agenda-Setting in der vorpolitischen, strategische Interaktion in der politischen und bürokratische „shift“ in der Implementationsphase. Mit diesem Modell und neoinstitutionellen Grundprämissen kann der Vergleich von bürokratischen Einflusspotenzialen in verschiedenen Ländern systematisiert werden.

In Kapitel 3 wird thematisiert, welche methodischen Überlegungen hinter Vergleichsanalysen stehen (3.1) und wie diese in Bezug auf die Untersuchung von Regierungsbükratien und deren Einfluss umgesetzt werden können (3.2). Es wird also ein Grundverständnis über vergleichende Verwaltungsforschung hergestellt, das notwendig ist, um Analysen einordnen und verstehen zu können. Die vergleichende Analyse greift zum einen auf tiefergehende Fallanalysen und zum anderen auf abstraktere, quantifizierbare Strukturvergleiche zurück (3.1.1–3.1.3). Nachdem damit verbundene Vor- und Nachteile diskutiert wurden, soll detailliert beschrieben werden, wie ein quantifizierender Vergleich von Regierungsbükratien aussehen und deren Einflusspotenzial gemessen werden kann (3.2.1–3.2.4).

Als Beispiel für tiefer gehende Fallanalysen und um den Einfluss von Regierungsbükratien auf den politischen Entscheidungsprozess zu veranschaulichen, werden im vierten Kapitel drei Länder und deren Ausgestaltung politischer Entscheidungsprozesse im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Bürokratie und Politik dargestellt. Die Fallanalysen sind anhand der drei Einflussphasen bürokratisches Agenda-Setting, strategische Interaktion und Implementation strukturiert und sollen diese, auf das jeweilige Land bezogen, mit Leben füllen. Als Erstes wird die Bundesrepublik Deutschland betrachtet (Abschnitt 4.1), die mit ihrem System für eine ausgewogene Balance zwischen Bürokratie und Politik steht. Im zweiten Fall, Großbritannien, sind es vor allem die „permanent secretaries“, die als mächtige Akteure die Ministerien leiten und als politische Akteure damit eine zentrale Bedeutung für politische Entscheidungen haben (Abschnitt 4.2). Schweden, als drittes Beispiel (Abschnitt 4.3), zeigt deutliche Unterschiede zum deutschen und britischen System, da mehrheitlich unabhängige Verwaltungseinheiten – Agenturen – die Politik prägen. Alle drei Länder und deren Verwaltungssysteme zeigen, wie schwierig ein groß angelegter Vergleich des Einflusspotenzials von

Regierungsbükratien ist. Dennoch ist es möglich, anhand von Abstraktion und Strukturmerkmalen Regierungsbükratien in 21 OECD-Staaten vergleichend darzustellen.

Mit diesem Ländervergleich setzt sich das fünfte Kapitel auseinander. Hier werden 21 OECD-Staaten in Bezug auf das Einflusspotenzial von Regierungsbükratien miteinander verglichen, um so eine Aussage darüber treffen zu können, in welchen Ländern die Ministerialbürokratie einen großen und in welchen einen tendenziell geringen Einfluss ausüben kann.

Im sechsten Kapitel und damit am Ende des Kurses werden die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und weiterführende Gedanken zu diesem großen Forschungsfeld skizziert.