

Organisation der Strategiefähigkeit in der Ministerialverwaltung

Prof. Dr. Thurid Hustedt
Hertie School of Governance

Agenda

- Verwaltungswissenschaft und administrative Strategiefähigkeit
- Empirische Beobachtungen: Strategie und Leitungsorganisation
- Thesen

Verwaltungswissenschaft und Strategiefähigkeit

- „Strategie“ wird häufig gebraucht, allerdings allgemeinsprachlich, nicht als Konzept
- Regieren mit Strategien
 - Nachhaltigkeitsstrategie, Klimaanpassungsstrategie, KI-Strategie, Blockchain-Strategie, Industriestrategie, High-Tech-Strategie, Rohstoffstrategie, Tourismusstrategie, Digitale Strategie
- Kaum Forschung zu Strategiefähigkeit der Ministerialverwaltung
 - Aber Anknüpfungspunkte in der Planungsdiskussion
- Verwaltungswissenschaftliche Perspektive
 - Organisation von Strategie
 - Policy und Strategie
- Empirische Beobachtungen – Zwei Fragen
 - Wie wird Strategie organisiert?
 - (Wie) wird strategisch regiert?



Ministerialverwaltung und Strategie

§ 3 Ministerielle Aufgaben (GGO)

(1) Die Bundesministerien nehmen Aufgaben wahr, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Dazu zählen insbesondere die **strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern**, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. (...)



- „Notwendig ist schließlich, die politische Spitze von Verwaltungsaufgaben zu entlasten, um ihr mehr Freiraum zu geben, um Ziele zu setzen, **Strategien** zu entwickeln, politische Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen. Denkbar ist, bei der Leitungsspitze einen Leitungsstab zur Unterstützung nach außen und bei der Koordination zwischen den Abteilungen einzusetzen“ (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1998: 118).

Leistungsorganisation: Von Planung zu Strategie

- Planung als
 - „besondere Art der Orientierung, nämlich die zweckrationale Verfolgung definierter Ziele“ (Mayntz 1997: 53).
 - „Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit“ (Scharpf 1973: 38)
- Einrichtung von Planungseinheiten und –beauftragten seit den 1970ern
 - Umstritten
 - Kritisiert für Irrelevant, ‘Eierköpfe’

Leitungsorganisation: Von Planung zu Strategie

- Seit Ende der 1990er Jahre ein Leitungstrend der Planungseinheiten
- Mit der zunehmenden Ansiedelung in den Leitungsbereichen: Wandel des Verständnisses von Planung hin zu Strategie
 - Planung als strategische Schwerpunktwahl
 - Mediale Darstellung und politische Konflikte lösen Langfristorientierung als Bezugspunkt ab
- Strategie
 - Wie kann das gewünschte Politikziel unter Einbeziehung medialer Darstellungsaspekte sowie unter Einbeziehung potentieller (parteilichter) Konflikte des politischen Prozesses erreicht werden?

Wandel der Erwartungen : Von Planung zu Strategie

- 1970er
 - Erfassung der politischen Vorhaben der Regierung
 - Instrumentenbezug
 - Ressortübergreifende Verzahnung
 - Entwicklung langfristiger Politikideen
 - „Klassische Planung gibt es [in diesem Ministerium] nicht mehr“ (Interview)
- Seit Ende der 1990er
 - Strategieorientierung gerichtet auf
 - Politische Inhalte
 - Darstellungsaspekte
 - Politische Konflikte (parteipolitisch)
 - Planungseinheit als ‚strategisches Hirn‘ der Leitung, Störenfried aus Sicht der Linie
 - „Konzepte entwickeln, um inhaltlich miteinander zusammenhängende Projekte darzustellen und in politische Botschaften umzusetzen“ (Interview)
- Organisation/Rolle nach wie vor umstritten

Organisation von Strategie (2019)

Leitungsorganisation: 8 von 14 Ministerien

- “Strategische Kommunikation“ (Referat im Kommunikationsstab, BMAS)
- „Grundsatzfragen und Strategien; Koordinierung“ (AL im BMBF)
- „Planung, Strategie; Presse, Kommunikation“ (AL im BMU)
- „Leitung, Planung und Strategie“ (AL im BMF)
- Referat Strategische Planung (Referat im Leitungsstab, BMFSFJ)
- Unterabteilung L 1 , Strategische Planung, Koordinierung (AL BMVI)
- Referat Strategische Schwerpunkte (Referat im LS; BMVg)
- LA1 Strategische Planung/Termine (Referat in der Leitungsabteilung, BMWi)

Grundsatz/Planungsabteilungen

- Referat Strategische Vorausschau; Politische Planung (Referat in Planungsabteilung; BKAMt)
- Referat G I 1 : Politische Planung und strategische Kommunikation (in Grundsatzabteilung BMI)

Policy/Linienreferate

- + Referate für „Regieren-mit-Strategien“- Zuständigkeiten: z.B. Jugendstrategie im BMFSFJ, Lärmschutzstrategie (BMVI)



Fazit

- Rolle oszilliert
 - zwischen der eines strategischen Beraters und einer weniger relevanten Denkstube
 - Zwischen parteipolitischer Bezugnahme und grundsätzlicher Politikfeldarbeit
- Verzahnung von Bezugnahmen auf
 - Politische Machtkonstellation
 - Außendarstellung
 - Politikentwicklung
- Verändert die Vorstellung über die Rolle der Linie
 - Ergänzt durch durchsetzungsorientierte Perspektive
 - Linienorganisation liefert nicht ‚strategisch‘.
- Funktionale Antwort auf wachsende Komplexität zur Aufrechterhaltung von Handlungsfähigkeit vs Leitungsdefizit der Verwaltung

Ministerialverwaltung und Strategiefähigkeit: Thesen

- (1) Empirischer Wandel in der Ministerialverwaltung von „Planung“ zu „Strategie“.
- (2) Strategie wird als politische Kategorie verstanden.
- (3) Die Linienorganisation wird nicht als “strategierelevant“ verstanden, obgleich sie “Strategien“ produziert.
- (4) In der Ministerialverwaltung gibt es keine Reflexion der eigenen Strategiefähigkeit.