

Ewringmann, Dieter

Article — Digitized Version

Die Konsequenzen des Berlin-Beschlusses für Regierung und Verwaltung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ewringmann, Dieter (1991) : Die Konsequenzen des Berlin-Beschlusses für Regierung und Verwaltung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 12, pp. 632-638

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136832>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dieter Ewringmann

Die Konsequenzen des Berlin-Beschlusses für Regierung und Verwaltung

Auch nach der Entscheidung in der Hauptstadtfrage ist offen, in welchem Umfang Legislativ- und Exekutivorgane nach Berlin umziehen oder in Bonn verbleiben. Welche Vorschläge werden diskutiert? Findet die Effizienz von Politik und Verwaltung ausreichend Berücksichtigung?

Durch die heftigen Auseinandersetzungen zwischen Bonn- und Berlin-Befürwortern, durch die anhaltende Diskussion, wie dem „armen“ Berlin und dem „geschöpften“ Bonn geholfen werden könne und wie soziale Härten für die Bundesbediensteten zu vermeiden seien, ist der längerfristig wohl wichtigste Aspekt des Berlin-Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni dieses Jahres völlig in den Hintergrund gedrängt worden. Es ist die Frage, ob auf der Grundlage dieses Beschlusses überhaupt Bedingungen geschaffen werden können, die den gesetzgebenden Institutionen, der Regierung und der Verwaltung eine reibungslose Zusammenarbeit und eine effiziente Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Die Bonn-Berlin-Entscheidung hat nämlich – vielleicht sogar bewußt – alle Aspekte der künftigen Funktions- und Leistungsfähigkeit des politisch administrativen Bundesystems ausgeklammert; sie ist auf eine simple Standortfrage reduziert worden. Erst jetzt, da man den Berlin-Beschluß umsetzen muß, taucht hin und wieder die Forderung auf, die Teilverlagerung nach Berlin auch zum Anlaß für eine grundlegende Regierungs- und Verwaltungsreform zu nehmen. Zu spät – muß man wohl sagen, denn der Bundestagsbeschluß hat Eckdaten für einen Verteilungsproporz zwischen Bonn und Berlin festgeschrieben, die eine auf Effizienz bedachte Lösung unmöglich machen und die künftige Zusammenarbeit zwischen Bundesorganen und Bundesverwaltung erheblich erschweren.

Um den Berlin-Antrag mehrheitsfähig zu machen, haben sich seine Protagonisten erheblich mehr Mühe gegeben als die Bonn-Befürworter. Dem äußerst rigiden, auf die Wahrung des Status quo ausgerichteten Bonn-Antrag stellten sie ein bescheiden und gemäßigt erscheinendes Verlagerungskonzept gegenüber. Es berücksichtigte nicht nur die Interessen der Hauptstadt Berlin, sondern brachte auch die Interessen Bonns und der neuen Bundesländer zum Ausdruck. Zudem versprach der offizielle Antragstitel „Vollendung der Einheit Deutschlands“ auch und gerade die Wahrung der gesamtstaatlichen Belange. Der parlamentarische Erfolg hat der Strategie der Berlin-Befürworter recht gegeben. Er hat auch einer breiten Öffentlichkeit den Eindruck vermittelt, die Entscheidung über den künftigen Standort von Legislativ- und Exekutivorganen des Bundes sei definitiv und unmißverständlich gefallen und an seinem neuen Standort Berlin könne das politische und administrative System der Bundesrepublik Deutschland in wenigen Jahren und – nach einigen Friktionen – in der bisherigen Art problemlos weiterarbeiten. Berlin – nicht nur Hauptstadt, sondern auch Parlaments- und Regierungssitz; diese griffige und rasch übernommene Formulierung faßt die allgemeine Einschätzung wohl richtig zusammen: Gesetzgebende und vollziehende Gewalten haben ihr neues, größeres und leistungsfähigeres Zentrum gefunden. Bonn bleibt lediglich als ein vom Bundestag bereits mitbedachter Problemfall von Bedeutung: Es bedarf eines Sozialplanes, um die schlimmsten Folgen der Abwanderung zu verhindern, und schließlich muß auch den vom Umzug betroffenen Bundesbediensteten in Bonn geholfen werden.

*Dr. Dieter Ewringmann, 51, ist Akademischer Ober-
rat im Seminar für Finanzwissenschaft und Ge-
schäftsführer des Finanzwissenschaftlichen For-
schungsinstituts an der Universität zu Köln.*

Allerdings entspricht diese allgemeine Einschätzung keineswegs der gegenwärtigen Beschlußsituation. Studiert man den Berlin-Beschluß des Deutschen Bundes-

tages genauer und bezieht auch die wenig später getroffene Bundesratsentscheidung mit ein, so kommt man zu einem anderen und wesentlich differenzierteren Ergebnis:

□ Sitz des Bundestages ist danach Berlin. Dies ist die einzige definitive Entscheidung, die der Bundestag am 20. Juni treffen konnte.

□ Der Bundesrat bleibt bis auf weiteres in Bonn. Eine entsprechende Empfehlung hatte zwar schon der Bundestag in seinen Beschluß aufgenommen; sie hatte jedoch keinerlei Bindungswirkung. Der Bundesrat als eigenständiges Verfassungsorgan hatte darüber selbst zu entscheiden; er hat dies inzwischen getan.

□ Wie gegenüber dem Bundesrat hat der Bundestag in seinem Beschluß auch Erwartungen an die Organe der vollziehenden Gewalt formuliert. Während der Bundespräsident bereits vorher seine Entscheidung, den ersten Sitz in Berlin zu nehmen, bekannt gemacht hatte, steht die Entscheidung der Bundesregierung noch aus. Es liegt in ihrer Kompetenz als selbständiges oberstes Verfassungsorgan, ob und gegebenenfalls in welcher Weise sie die Bundestagerwartung erfüllen will, nach dem Wechsel des Parlaments nach Berlin dort ebenfalls präsent zu sein.

□ Unterstellt man jedoch, daß die Bundesregierung dem Wunsch des Parlaments folgt und die Bundestagskonzeption umsetzt, so wird ein Teil der Regierungsfunktionen nach Berlin verlagert werden müssen; ein anderer Teil muß danach aber in Bonn bleiben. Die Erwartung des Bundestages geht nämlich nur dahin, daß „der Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin angesiedelt wird“. Auch wenn es bisher keine anerkannte Definition des Kernbereichs gibt, so ist wohl sprachlogisch davon auszugehen, daß auch ein „Randbereich“ von Regierungsfunktionen existiert, der in Bonn verbleiben soll. Ziffer 4 des Antrages enthält denn auch eine vage Umschreibung dieses für Bonn reservierten Randbereichs. Dort heißt es, daß „insbesondere die Bereiche in den Ministerien und die Teile der Regierung, die primär verwaltenden Charakter haben, ihren Sitz in Bonn behalten“.

Zwei Regierungssitze

Nach dem gegenwärtigen Stand wird das politisch administrative System der Bundesrepublik künftig in mehrfacher Hinsicht räumlich auseinandergerissen sein. Zum einen werden Bundestag und Bundesrat – also die beiden gesetzgebenden Organe – voneinander getrennt arbeiten müssen. Dem ist bisher keine große Bedeutung beigegeben worden, wohl weil der Bundesrat ohnehin zu meist als Ländereinrichtung verstanden wird, obgleich er

als Bundesorgan an der Bundesgesetzgebung mitwirkt und bei Zustimmungsgesetzen die Funktion einer zweiten Kammer hat. Die räumliche Trennung wird die Gesetzgebungsverfahren sicherlich nicht erleichtern, zumal beide Organe auf eine enge Zusammenarbeit mit der fachlichen Ressortebene angewiesen sind und diese nicht gleichermaßen, zumindest nicht gleichermaßen leistungsfähig, an beiden Standorten präsent sein kann. Zum anderen werden auch die Exekutivfunktionen künftig zwischen Bonn und Berlin aufgeteilt. Vor allem werden die Bundesregierung – die als Organ formell aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern besteht – und ihr Ministerialapparat zumindest partiell voneinander getrennt. Geht man – wie es auch der Bundestagsbeschluß in vielen Passagen tut – nicht vom formellen, sondern vom materiellen Regierungsbegriff aus, so wird es in Zukunft also zwei Regierungssitze geben.

Daß mit dieser Lösung ein effizientes Arbeiten des Politik- und Verwaltungsapparates gewährleistet ist, muß bezweifelt werden. Unabhängig davon, wie man die Effizienz des bisherigen „Bonner Systems“ einschätzt, sie ist sicherlich positiv davon beeinflusst worden, daß die Verfassungsorgane und die obersten Bundesbehörden am selben Standort agierten. Mit der Herstellung der deutschen Einheit hätte es daher nahegelegen, unabhängig von der Standortentscheidung die Organ- und Funktionsbündelung beizubehalten. Die Bonn-Initiative hatte dies – wenngleich wohl in erster Linie aus Gründen der Besitzstandswahrung – zu ihrem Programm gemacht. Die Berlin-Lobby hatte demgegenüber frühzeitig der Mut verlassen, eine Totalverlagerung zu beantragen; sie sah dafür keine Mehrheitschancen. So kam ein Kompromißantrag zustande, der zwar eine Arbeitsteilung verheißt, ohne freilich dafür eindeutige Kriterien zu nennen. Wo und wie die Schnittstelle zwischen den künftigen Bonner und Berliner Funktionen praktisch verlaufen soll, ist bisher nicht einmal in Ansätzen geklärt. Mit dieser heiklen Frage beschäftigen sich gegenwärtig verschiedene Gremien und Arbeitsgruppen. Sie sind um ihre Aufgabe nicht zu beneiden. Der Bundestagsbeschluß vom 20. Juni hat nämlich durch seine zahlreichen Versprechungen zugleich Rahmenbedingungen geschaffen, die eine Etablierung funktionsfähiger Einheiten weder in Bonn noch in Berlin zulassen. Er enthält vor allem „Garantien“ zugunsten von Bonn, die – nimmt man sie ernst – der Übersiedlung von Regierungs- und Verwaltungseinrichtungen nach Berlin sehr enge Grenzen setzen.

Garantien für Bonn

Erstens hat der Deutsche Bundestag mit seinem Berlin-Beschluß für die Stadt Bonn eine Art Qualitätsgarantie übernommen. Konkret wurde der Stadt versprochen, daß

sie die nicht zum Kernbereich gehörenden Regierungsfunktionen behält und „Verwaltungszentrum der Bundesrepublik Deutschland bleibt“. Gerade dieses Versprechen legt einer Verlagerung der Bonner Ministerien nach Berlin enge Fesseln an. Bonn ist bislang in der Tat Verwaltungszentrum – aber nicht etwa, weil es die größte Zahl von Bundesbediensteten in seinen Mauern beherbergt; am Dienstsitz Berlin war und ist mit rund 53 000 Bediensteten mehr Bundespersonal beschäftigt als in Bonn. Vielmehr ist Bonn in qualitativer Hinsicht das Verwaltungszentrum, weil dort die „Spitzen“-Behörden des Bundes – die obersten Bundesbehörden – residieren. Die Zusage, Bonn bleibe Verwaltungszentrum, läßt sich also qualitativ nur einlösen, wenn die Ministerien zu einem deutlich überwiegenden Teil in Bonn verbleiben. Der jetzt immer häufiger zu hörende Vorschlag, die nach Berlin umgesetzten Ministerien könnten in Bonn durch Bundesoberbehörden ersetzt werden, widerspricht daher eindeutig der Qualitätsgarantie.

Zweitens enthält der Berlin-Beschluß eine unmittelbare Arbeitsplatzgarantie für Bonn, die den Verlagerungsspielraum auch quantitativ stark einengt. In Ziffer 4 des Beschlusses heißt es dazu, „daß der größte Teil der Arbeitsplätze in Bonn erhalten“ wird. Damit hat der Bund zwar nicht den Erhalt des größten Teiles der insgesamt mit den Hauptstadtfunktionen verbundenen Bonner Arbeitsplätze garantiert. Er hat sich aber verpflichtet, deutlich mehr als die Hälfte der von Parlament und Ministerien bereitgestellten Arbeitsplätze in Bonn aufrechtzuerhalten. Die mit dieser Garantie verbundenen Beschränkungen werden zumeist übersehen.

Insgesamt stellt gegenwärtig der Parlaments- und Regierungsbereich circa 27 800 Stellen bereit (vgl. Tabelle). Davon entfallen fast 5 000 auf den Bundestag und knapp 23 000 auf die Ministerien. Da von den Ressortstellen bereits rund 1 500 in den Berliner Außenstellen unterhalten werden, sind in Bonn selbst zur Zeit ungefähr 26 000 Arbeitsplätze aus den genannten Bereichen vorhanden. Wenn tatsächlich der „größte Teil“ dieser Arbeitsplätze erhalten bleiben soll, kommen für eine Umsiedlung nach Berlin nur rund 12 000 Arbeitsplätze in Betracht. Allein rund 5 000 von ihnen entfallen aber schon auf Bereiche, deren Verlagerung nach Berlin feststeht, nämlich auf den Deutschen Bundestag und auf das Präsidialamt. Aus dem Bonner Ministerialbereich können folglich nur noch etwa 7 000 Arbeitsplätze in Berlin angesiedelt werden.

Drittens enthält der Berlin-Beschluß für die Region Bonn eine Ausgleichsgarantie: Als „Ausgleich für den Verlust des Parlamentssitzes und von Regierungsfunktionen“ soll die „Übernahme und Ansiedlung neuer Funktionen und Institutionen“ neue Arbeitsplätze in der Bon-

ner Region schaffen. Wie weit ein solcher Ausgleich reichen kann und soll, ist sicherlich umstritten. In jedem Fall aber soll danach zumindest prinzipiell nicht nur ein Ausgleich für den Verlust der unter Umständen nach Berlin zu verlagernden 12 000 Parlaments- und Ministerialstellen geleistet werden, sondern auch für Arbeitsplätze, die z.B. durch den Umzug von Botschaften, Verbänden und anderen Organisationen sowie durch die in der Region geringer werdende Kaufkraft im Privatsektor wegfallen; dabei geht es um eine Größenordnung von mindestens 20 000 bis 30 000 Arbeitsplätzen.

Problematisches Ausgleichsversprechen

Dieses Ausgleichsversprechen hat nur Sinn, wenn neue Arbeitsplätze zu dem Zeitpunkt bereitgestellt werden können, zu dem der Umzug nach Berlin ansteht. Das aber bringt den Bund in Zugzwang. Die in der ersten Euphorie geäußerte Vorstellung, Kompensation vor allem durch Ansiedlung internationaler Organisationen bieten zu können, hat sich nämlich ebenso rasch als Illusion erwiesen wie die Hoffnung, einen quantitativ hinreichenden Ausgleich durch Ansiedlung von Wissenschafts- und Kultureinrichtungen sicherstellen zu können. Der Bund kann einen einigermaßen sicheren Beitrag zur Erfüllung seines Ausgleichsversprechens nur dadurch leisten, daß er eigene Institutionen, vor allem qualifizierte Bundesbehörden, nach Bonn verlagert; dies liegt zumindest in seiner Kompetenz.

Hierbei ist zunächst stets an die bisher in Berlin ansässigen Institutionen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung gedacht worden. Will man dabei funktionale und organisatorische Aspekte nicht außer acht lassen, so ist das Potential aber offensichtlich recht gering. In ihrem gemeinsamen Bericht vom 3. Juni, der den Abgeordneten wohl als Entscheidungsgrundlage dienen sollte, kommen jedenfalls Innen-, Finanz- und Bauministerium zu einem mageren Ergebnis: nur vier Einrichtungen mit insgesamt 1 900 Beschäftigten seien unter fachlichen und organisatorischen Aspekten für eine Verlagerung von Berlin nach Bonn geeignet. Je mehr Arbeitsplätze also von Bonn nach Berlin wandern, desto stärker wird der Bund gezwungen, zum Ausgleich auch Bundesbehörden aus anderen Standorten abzuziehen und in Bonn anzusiedeln; der genannte Bericht spricht in diesem Zusammenhang von einem zusätzlichen Verlagerungspotential von circa 12 000 Stellen.

Daß dieses Potential auch wirklich mobilisierbar ist, muß allerdings bezweifelt werden; ein massiver Widerstand der Länder zeichnet sich ab. Einen Vorgeschmack bieten die gegenwärtigen Diskussionen um den Standort des neuen Bundesausfuhramtes und einer europäischen

Zentralbank. Selbst bei neuen Behörden reklamieren selbstverständlich auch die alten Bundesländer – wie es der hessische Ministerpräsident in einem Interview formuliert hat – „Ansiedlungsbedarf“; daß sie sich erst recht einer Umsiedlung von in ihren Ländern ansässigen Behörden nach Bonn widersetzen werden, ist nur allzu verständlich.

Die Erfüllung der Ausgleichsgarantie wird zudem dadurch erschwert, daß sie mit Garantien zugunsten der neuen Bundesländer kollidiert. Der Berlin-Antrag hält nämlich keineswegs nur die genannten Trostpflaster für Bonn bereit. Auch die neuen Bundesländer werden bedacht. Zur Stärkung des Föderalismus in Deutschland sollen „in jedem der neuen Bundesländer Institutionen des Bundes ihren Standort finden“, heißt es in Ziffer 6 des Berlin-Beschlusses. Es fällt nicht gerade leicht, diese Aussage zu interpretieren, erweckt sie doch den Eindruck, in den neuen Bundesländern gäbe es keine Bundeseinrichtungen. Aber selbst den Parlamentariern sollte es bekannt gewesen sein, daß mit der Herstellung der deutschen Einheit auch in den östlichen Bundesländern quasi über Nacht mehr als 200 Bundesinstitutionen entstanden sind. Unter rein quantitativen Aspekten gibt es insoweit wohl kaum einen Nachholbedarf an Einrichtungen. Die neuen Bundesländer selbst machen daher auch immer wieder darauf aufmerksam, daß es ihnen nicht einfach um Bundesinstitutionen, sondern um die Übersiedlung besonders qualifizierter Institutionen, vor allem von Oberbehörden oder Bundesgerichten, geht.

Mit seinen diversen Versprechungen hat sich der Bundestag selbst in ein Dilemma manövriert. Um die Ausgleichsgarantie gegenüber Bonn einlösen zu können, bleibt ihm nämlich kaum etwas anderes übrig, als für den nach Berlin zu verlagernden Teil der Ministerien qualifizierte Bundesbehörden und -einrichtungen in Bonn anzusiedeln, und zwar um so mehr, je mehr Ministerialangehörige nach Berlin umziehen müssen. Dadurch mindert sich aber gleichzeitig das Potential, das zur Verteilung auf die neuen Bundesländer zur Verfügung steht. Da die verlagerungsfähigen Einrichtungen in Berlin nicht ausreichen, müssen zudem Behörden aus Standorten in den alten Bundesländern in die Verlagerungsaktion einbezogen werden. Es droht mithin auf lange Sicht eine gewaltige Behörden- und Personalfuktuation und eine intensive Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern.

Viertens hält der Berlin-Beschluß für Bonn auch noch eine finanzielle Transfergarantie bereit. Zum „Ausgleich der finanziellen Sonderbelastungen Bonns und der Region durch die Funktionsänderungen“ soll der bisherige Hauptstadtvertrag zu einem speziellen Bonn-Vertrag fortentwickelt werden. Die damit verbundenen finanziel-

len Dimensionen sind noch nicht bekannt – sie werden allerdings tendenziell um so größer, je weniger die Ausgleichsgarantie erfüllt werden kann.

Verlagerungsmodelle

Der Kompromißcharakter des Bundestagsbeschlusses und die seither öffentlich entbrannte Diskussion machen deutlich, daß sowohl Berlin als auch Bonn über eine starke Lobby verfügen. Mittelfristig mag es auch den neuen Bundesländern gelingen, ihr Interesse an neuen Bundesbehörden entsprechend durchzusetzen. Erst recht dürfte es nach dem bisherigen Diskussionsverlauf unstreitig sein, daß es den vom Umzugsbeschluß betroffenen Bonner Bundesbediensteten gelingt, ihre Interessen zu wahren. Nur für den Erhalt der Effizienz und Funktionsfähigkeit des Legislativ- und Exekutivsystems der Bundesrepublik Deutschland ist keine Lobby in Sicht. Wie sich die Verlagerungs- und Kompensationsstrategien auf die Leistungsfähigkeit von Politik und Verwaltung auswirken, scheint niemanden zu interessieren. Diesen Eindruck gewinnt man auch, wenn man einen Blick auf die bisher entworfenen Lösungskonzepte wirft. Sie sind zwangsläufig von den zuvor genannten Restriktionen geprägt; allerdings nehmen nicht alle die Bonn-Garantien des Bundestagsbeschlusses wirklich ernst. Dies gilt zum Teil auch für die Modelle, die von der Arbeitsgruppe 2 des Arbeitsstabes Berlin/Bonn der Bundesregierung entwickelt und im Oktober der Bundesregierung in einem Zwischenbericht unterbreitet worden sind:

□ Nach dem Modell 1 bleibt eine Reihe von Ministerien auch künftig in Bonn; diese Ressorts sollen in Berlin lediglich eine Stabsstelle unterhalten. Die übrigen Ministerien werden nach Berlin verlagert. Allzuweit kann innerhalb der genannten Grenzen die Verlagerung nach Berlin bei diesem Modell allerdings nicht reichen. Unterstellt man eine komplette Verlagerung einzelner Ministerien, so könnte man beispielsweise neben dem Bundeskanzleramt mitsamt dem Bundespresse- und Informationsamt gerade noch das Auswärtige Amt, das Innen- und das Justizministerium nach Berlin umziehen lassen. Sie verfügen zusammen bereits über rund 6200 Mitarbeiter. Für die Stabsstellen aller übrigen 15 Ministerien könnten dann in Berlin noch rund 800 weitere Arbeitsplätze bereitgestellt werden.

Was eine derartige horizontale, aber auch vertikale Zerstückelung des Gesamtapparates für die Regierungsarbeit, für die innerministeriellen Abstimmungsprozesse, für die fachliche interministerielle Koordination, für die fachliche Begleitung der Bundestagsausschüsse in Berlin und der Bundesratsarbeit in Bonn bedeuten würde, muß sicherlich nicht näher ausgeführt werden. Die logi-

sche Folge dieser Lösung dürfte daher wohl die Anziehungskraft der zentralen Stabsstellen in Berlin und ihr kontinuierlicher Ausbau zu arbeitsfähigen Abteilungen sein. Entweder wird dadurch der Ministerialapparat aufgebläht, oder die in Bonn verbliebenen Einheiten werden nach und nach ausgehöhlt; kw-Vermerke z. B. bieten dafür einen beliebten und in der Öffentlichkeit kaum nachvollziehbaren Ansatzpunkt. Modell 1 kann daher den Berlin-Beschluß nicht in allen seinen Teilen umsetzen; es würde längerfristig die Bonn-Garantien aushöhlen, ist aber vor allem unter funktionalen Aspekten unzweckmäßig und ineffizient.

□ Nach dem Modell 2 soll aus jedem Ministerium nur ein „Kernbereich“ nach Berlin verlagert werden; dies ließe sich wohl mit den zur Verlagerung verfügbaren 7000 Arbeitsplätzen weitaus eher umsetzen. An Ineffizienz steht allerdings dieses dem ersten Modell kaum nach, und zwar unabhängig davon, ob man nun den Leitungsbereich mit einzelnen Verbindungseinheiten zu den in Bonn bleibenden Fachbereichen nach Berlin verlagert (Modell 2 a) oder besondere Funktionen bzw. Fachbereiche mit der Leitung nach Berlin versetzt (Modell 2 b).

□ Nach dem Modell 3 schließlich sollen die bisherigen Ministerien in ministerielle Aufgabenbereiche und in nicht-ministerielle Bereiche mit vorwiegend verwaltem Charakter aufgeteilt und die ministeriellen Aufgaben dann nach Berlin verlagert werden. Dies hätte zur Folge, daß die obersten Bundesbehörden nach Berlin wandern und die in Bonn verbleibenden Einheiten zu nachgeord-

neten Behörden werden. Die Qualitätsgarantie für Bonn wäre eindeutig verletzt, denn die Spitze der Verwaltung und somit das Verwaltungszentrum säße in Berlin.

Konzepte zur Effizienzsteigerung

Alle bisherigen Lösungsvorschläge, vor allem aber die Modelle 2 und 3, sind mit einer Zerschneidung und Reorganisation der einzelnen Ressorts verbunden und haben darüber hinaus tiefgreifende Konsequenzen für das Zusammenwirken der einzelnen Verfassungsorgane sowie von Parlament und Regierung. Ob das bestehende System nicht ohnehin verbesserungsbedürftig ist, kann man sich sehr wohl überlegen. Reform- und Umorganisationskonzepte für den Regierungs- und Verwaltungsbe- reich sind auch keineswegs neu. Sie sind insbesondere von der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre schon einmal und zwar unter günstigeren Vorzeichen und mit dem „richtigen“ Blick auf das eigentliche Problem – nämlich auf eine Steigerung der Funktionsfähigkeit und Effizienz des Gesamtsystems – ausführlich analysiert worden. Die Ausgangssituation war seinerzeit vor allem deshalb günstiger, weil der zentrale Standort (Bonn) nicht zur Diskussion stand.

Die Projektgruppe war in einem ihrer Berichte unter anderem auch der Frage nachgegangen, wie die Ministerien und vor allem die Ressortleitungen durch Verlagerung von Aufgaben entlastet werden können, um so die Möglichkeit zu erhalten, sich wieder schwerpunktmäßig politi-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Dieter Lösch

Großoktav,
177 Seiten, 1991
brosh. DM 45,-
ISBN 3-87895-420-4

Ordnungspolitische Standortbedingungen für Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa

Klaus Bolz (Hrsg.)

ALBANIEN

Für die Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklung Albaniens in den letzten zehn Jahren und dem sich seit Mai 1990 abzeichnenden Reformprozeß hat das HWWA-Institut vom Bundesministerium für Wirtschaft einen gesonderten Forschungsauftrag erhalten. Mit der vorliegenden Veröffentlichung werden die aktualisierten Ergebnisse dieser Analyse einer breiteren interessierten Öffentlichkeit vorgestellt. Die Studie gibt einen umfassenden Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung Albaniens in den 80er Jahren, wie er bisher aufgrund der äußerst mangelhaften Datenlage nicht möglich war.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

schen Gestaltungsaufgaben zuzuwenden. In dem genannten Bericht konzentrierte sie sich dabei vorwiegend auf Entlastungsmöglichkeiten durch Verlagerung von Aufgaben auf nachgeordnete Bereiche, auf einen anderen Ressortzuschnitt also, wie er auch den jetzt für die Arbeitsteilung zwischen Berlin und Bonn entwickelten Modellen zugrunde liegt.

Die entscheidende Frage war und ist dabei, nach welchen Kriterien die Arbeitsteilung erfolgen könne. Die Projektgruppe hat zunächst die Unterscheidung von ministeriellen und nicht-ministeriellen Aufgaben anhand des Begriffspaares „generelle Regelsetzung/Einzelentscheidung“ für untauglich befunden. Eine solche Abgrenzung geht davon aus, daß Einzelentscheidungen, Routine-, Ausführungs- und Verwaltungsarbeiten eindeutig von den „eigentlich“ ministeriellen Aufgaben wie Gesetzesvorbereitung, Zusammenarbeit mit Bundesorganen und Ländern, Richtlinienfestlegung, Koordinationsfunktionen, Mitwirkung in supranationalen Gremien und Bestimmung auf Ressortschwerpunkte trennbar seien und daher auch ausgelagert werden könnten. Sieht man einmal von den praktischen Schwierigkeiten ab, eine solche Trennlinie zu ziehen, so liegt das Hauptproblem bei diesem Ansatz darin, daß Durchführungs- und Einzelfallentscheidungen beim Bund, anders als bei den generell mit der Verwaltung betrauten Ländern, kaum eine Rolle spielen; es bietet sich insoweit auch kein hinreichendes Potential für die nunmehr vorgesehenen Trennungsmodelle.

Auch der Versuch, die bisherigen Ressortaufgaben in politische und in administrativ/fachliche zu unterscheiden, die ersteren in den Ministerien zu belassen und die letzteren in den nachgeordneten Bereich zu verlagern, wird von der Projektgruppe als untauglich angesehen. Bei der ministeriellen Aufgabenerfüllung bilden politische und administrative Elemente eine untrennbare Einheit. Die Ministerialaufgaben „lassen sich nicht in 'politische' und 'administrativ/fachliche' zerlegen und schon gar nicht organisatorisch trennen“, lautet denn auch das Fazit.

Entlastung der Ministerien

Die Projektgruppe selbst hat ein anderes Konzept verfolgt, das freilich – gerade unter den nunmehr im Verhältnis Berlin und Bonn bestehenden Rahmenbedingungen – ebenfalls auf extreme Umsetzungsschwierigkeiten stoßen würde. Sie wollte in den Ministerien allein solche Aufgaben belassen, die der ständigen politischen Steuerung durch die Ressortleitung und/oder durch das Bundeskabinett bedürfen. Die Projektgruppe betonte dabei allerdings selbst, daß dieser Ansatz nicht zu einer dauerhaften Struktur führt und ein hohes Maß an Flexibilität verlangt. Was der politischen Steuerung bedarf, ändert sich

nämlich zwangsläufig mit den auf wechselnde Rahmenbedingungen und Entwicklungen reagierenden politischen Schwerpunktsetzungen, ist also nicht objektiv fixierbar. Das Konzept setzt daher unter anderem voraus, daß Aufgaben, die ausgelagert wurden, auch kurzfristig wieder zurückgeholt werden können. „Ist ... ein erneuter, dauernder Steuerungsbedarf zu erwarten, sollte auch eine Rückverlagerung ins Ministerium erwogen werden“, schreibt dazu die Projektgruppe.

Welche Probleme die Umsetzung eines solchen Konzeptes in praxi bereiten würde, kann man sich an einem von der Projektgruppe selbst gewählten Beispiel verdeutlichen. Sie hat nämlich unter anderem empfohlen, den seinerzeit noch in einer Abteilung im Bundesinnenministerium ressortierenden Umweltschutz daraufhin zu überprüfen, ob er nicht generell in eine nachgeordnete Behörde verlagert werden könne. Damals mag dies – der Umweltschutz steckte noch in seinen Kinderschuhen – kurzfristig durchaus eine Perspektive gewesen sein. Schon wenige Jahre später aber war der Umweltschutz zum zentralen Politikgegenstand geworden und hätte wieder auf die Ministerialebene zurückgeholt werden müssen.

Nun muß man allerdings berücksichtigen, daß derartige Flexibilitätsmuster in den Augen der Projektgruppe weitaus unproblematischer waren, als dies bei einer Anwendung des Konzeptes auf die anstehenden Bonn-Berlin-Entscheidungen der Fall wäre. Die Projektgruppe ging nämlich selbstverständlich davon aus, daß auch die ausgelagerten Bereiche im Raum Bonn, also am Ort der Ministerien, angesiedelt würden und insofern keine räumliche Trennung einträte. Gerade „wegen der Notwendigkeit eines reibungslosen Informationsaustausches“ wurde in diesem Zusammenhang der Standortfrage besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Ergebnisse der Projektgruppe könnten geradezu in einer kritischen Aus-

Gesamtstand der im Parlaments- und Regierungsbereich in Bonn vorhandenen Arbeitsplätze

(Stand Haushalt 1991)

Planstellen Beamte	15 229
Stellen Angestellte	7 058
Stellen Arbeiter	1 622
Beamtete Hilfskräfte	773
Aushilfskräfte ¹	rd. 700
Abgeordnetenmitarbeiter ²	rd. 2 400
<hr/>	
abzüglich der in Berliner Außenstellen Beschäftigten	rd. 1 500
	<hr/>
	rd. 26 282

¹ Die Geldansätze dafür im Bundeshaushalt 1991 bei Titel 42701 betragen 60,176 Mill. DM.

² Geldansätze für Aufwendungen der Abgeordneten für Mitarbeiter nach § 12 Absatz 3 Abgeordnetengesetz (136,909 Mill. DM) und zusätzliche Mittel der Abgeordneten.

einandersetzung mit den jetzt aktuell diskutierten Trennungsplänen entstanden sein. Sie schreibt: „Auch bei einem technisch hohen Stand der Kommunikationsmittel empfiehlt es sich, Behörden, die in engeren Arbeitsbeziehungen stehen, in demselben Einzugsbereich unterzubringen Nach den im Bereich des Bundes bisher gewonnenen Erfahrungen wird selbst bei Spezialbehörden eine größere räumliche Entfernung zu den Ministerien häufig zum Problem. Die Projektgruppe spricht sich dafür aus, Generalbehörden (Bundesoberbehörden mit Zuständigkeit für alle aus dem Geschäftsbereich eines Ministeriums auszulagernde Aufgaben oder für ressortübergreifende Aufgaben, d.V.) grundsätzlich im Großraum Bonn unterzubringen. Dadurch könnten auch zusätzliche Härten für Personal, das von einem Ministerium in eine solche Behörde (und möglicherweise wieder zurück, d. V.) zu wechseln hat, vermieden werden.“

Unzureichende Lösungsvorschläge

Es zeigt sich deutlich, daß die nunmehr im Bemühen um eine Umsetzung des Berlin-Beschlusses unternommenen Versuche einer Aufgabenteilung und -ausgliederung, die zugleich eine Grundlage für die räumliche Teilung bieten sollen, unter fachlichen und funktionalen Aspekten unzureichend sind. Dies gilt insbesondere für die im obengenannten Modell 3 angestrebte Aufteilung, betrifft aber auch Modell 2 b, bei dem letztlich ebenfalls „eher politische“ und „eher administrative“, also nach diesem Verständnis „weniger politische“ Aufgabenbereiche identifiziert werden müßten. Solche Unterscheidungen gehen an der Realität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit vorbei; sie lassen vor allem die Bündelung von programmgestaltenden und titelverwaltenden Funktionen und die gerade darin begründete wichtige Position der Fachreferate unberücksichtigt.

Es bleiben daher nur relativ willkürliche Mischlösungen übrig, für die Modell 1 ein treffliches Beispiel ist. Es schafft nach nicht nachvollziehbaren Kriterien Ministerien erster und zweiter Klasse, damit zugleich aber auch ein Bedeutungsgefälle zwischen grundsätzlich gleichwertigen öffentlichen Aufgabenbereichen. Oder es bleibt letztlich beim Ministerialstandort Bonn (Modell 2 a); in Berlin gibt es dann lediglich eine Art verlängertes Ministerbüro. Daß sich die Minister damit auf Dauer zufrieden geben, ist allerdings unwahrscheinlich. So birgt diese – wie auch alle anderen Mischlösungen – zweifellos die Gefahr, daß die Stellen- und Funktionsaufteilung zwischen Berlin und Bonn zunehmend Gegenstand diskretionärer Einzelentscheidungen mit deutlicher Tendenz zur Berlinverlagerung wird. Selbst wenn dies – was allerdings unwahrscheinlich ist – zu effizienteren Konstruktionen führte, müßte eine solche Entwicklung zwangsläufig auf

Dauer den Bonn-Garantien des Berlin-Beschlusses zuwiderlaufen. Insofern sind bei dem Versuch, die „Spagatlösung“ zwischen Bonn und Berlin praktikabel umzusetzen, die zuständigen Gremien Gefangene des inkonsistenten Bundestagsbeschlusses vom 20. Juni dieses Jahres. Deutlich wird dies auch und gerade an der „vorläufigen“ Konzeption, die sich die Bundesregierung nach dem Zwischenbericht des Arbeitsstabes zu eigen gemacht hat – eine Mischung von Mischkonzepten. Danach sollen einige Ministerien nach Berlin wandern, einige in Bonn bleiben und andere zwischen Bonn und Berlin aufgeteilt werden.

Zusätzliche Reibungsverluste

Wie auch immer die Lösung – sofern sie sich im Rahmen des Berlin-Beschlusses bewegt – aussehen mag, sie wird zu erheblichen zusätzlichen Reibungsverlusten im politisch administrativen Gesamtsystem führen. Sicherlich wird es auch Nutznießer geben. Zu ihnen mögen Bundesbahn und Lufthansa gehören, die den Transport von Politikern und Bundesbediensteten im regelmäßigen Pendelverkehr zwischen Bonn und Berlin übernehmen, oder die gelbe Post und Telekom, die die etwas unpersönlicheren Kommunikationsformen bereitstellen. Läßt man diese „positiven Effekte“ einmal außer acht, so kann sich das Bonn-Berliner-Mischkonzept jedoch für das Gemeinwesen nur negativ auswirken. Parlament, Regierung und Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland hätten angesichts der nationalen wie internationalen Herausforderungen, denen sie sich in Zukunft gegenübersehen, sicherlich eher eine Konzentration der vorhandenen Ressourcen und eine Erhöhung ihrer organisatorischen sowie strukturellen Effizienz nötig. Vor allem angesichts der in den kommenden Jahren zu bewältigenden Aufgaben bei der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration der neuen Bundesländer, beim Ausbau der Europäischen Gemeinschaft sowie der West-Ost-Beziehungen bedürfte es eigentlich einer nicht durch ständige Reibungsverluste demotivierten und in ihrer Leistungsfähigkeit beschnittenen Regierung und Verwaltung. Sicherlich wäre es angesichts der veränderten Rahmenbedingungen an der Zeit, an grundlegende Reformen zu denken. Diese allerdings ausgerechnet an die strenge Nebenbedingung eines Verteilungsprozesses zwischen Berlin und Bonn zu binden, macht wenig Sinn; sie inmitten des deutsch-deutschen Integrationsprozesses umsetzen zu wollen, wäre geradezu kontraproduktiv. Dazu wäre eine erheblich längerfristige Perspektive erforderlich. Die durch den Deutschen Bundestag herbeigeführte Beschlußlage läßt jedoch weder eine kurzfristige Konsolidierung des Systems noch eine Reformpolitik mit „langem Atem“ erwarten.