



**„Institutionelle Widerstände und politische  
Innovation – Wie spielen administrative  
und politische Logik zusammen?“**

**Berlin, 15.05.2006**



## **Statements:**

# **Institutionelle Widerstände und politische Innovation – Wie spielen administrative und politische Logik zusammen?**

- frühzeitiges einbeziehen der kommunikativen Anforderungen des politischen Raums bereits in der Entwurfphase eines Gesetzesvorhabens
- Einsatz eines integrativen Kommunikationsansatzes, um Widerstände abzubauen und hohe Transaktionskosten bei der internen Kommunikation zu vermeiden
- den Blick für das Fachliche, die politisch-strategische Kompetenz und den kommunikativen Blick auf Gesetzesvorhaben als spezifische Anforderungen einer guten Ministeriumsführung begreifen
- verfestigte Verhaltens- und Denkmuster in Ministerien durch den Einsatz externer Berater, die Pflege internationaler Kontakte und die Hinzuziehung wissenschaftlicher Studien sowie kontinuierlicher Meinungsforschung lösen
- eine interne Kultur, sich den Spiegel vorzuhalten und eingeübte Routinen zu durchbrechen, etablieren

## **Institutionelle Widerstände und politische Innovation – Wie spielen administrative und politische Logik zusammen?**

Nach der Wahl ist vor der Wahl, so lautet der klassische Slogan der Wahlkämpfer. In dieser Perspektive wird bereits mit der Übernahme der Regierungsverantwortung und eines Ministeriums die nächste Phase des Wahlkampfes eingeleitet und die Mehrheiten für die nächste Wahl organisiert. Was aber geschieht, wenn neu gewählte Politiker auf Administratoren treffen, die ihre klassischen Handlungs- und Entscheidungsmuster beibehalten? Treffen Politiker auf administrativen Widerstände?

Um sich diesen Fragen zu nähern lohnt es sich, zunächst einen Blick auf das Zusammenspiel von politischer Konzeption und administrativer Implementation zu werfen, insbesondere im Hinblick auf die hieraus resultierenden Anforderungen für die interne und externe Kommunikation politischer Strategien und Konzepte.

Die politische und administrative Logik stellen zwei recht unterschiedliche Teilsysteme des Regierens dar. Während nach der administrativen Logik der Inhalt eines Gesetzes allein im Zentrum des Interesses steht, so spielt nach der politischen Logik neben dem Inhalt ebenso die Kommunikation eines Gesetzes in die Bevölkerung eine entscheidende Rolle.

Hierbei ist bei der Kommunikation eines Gesetzes der Zeitpunkt manchmal wichtiger als dessen Inhalt. Ein Negativ-Beispiel stellt die Kommunikation der Hartz-Gesetze dar: Nachdem die Hartz-Kommission zunächst ohne Berücksichtigung der kommunikativen Anforderungen des politischen Raums und ohne Kommunikation nach außen „im Stillen“ die Gesetzesvorschläge erarbeitet und somit der administrativen Logik folgte, stellte man nach Verkündung der Ergebnisse der Kommission fest, dass die Vorschläge nicht den Anforderungen des politischen Raums genügten. Daraufhin wurden die Vorschläge mehrfach modifiziert, wobei die Maßnahmen allerdings auch weitgehend ihr Wirkungspotenzial verloren und selbst der Namensgeber der Kommission Peter Hartz später davon sprach, dass das Gesetzespaket nicht mehr viel mit seinen Vorschlägen zu tun hätte. – Ein Gegenkonzept wäre, die kommunikativen Anforderungen des politischen Raums bereits frühzeitig in der Entwurfphase mit einzubeziehen.

In der politischen Praxis wird nach einer Regierungsübernahme etwaigen Widerständen der Administration gegenüber der neuen Spitze oftmals mit einem Top-Down-Approach begegnet. So geben der Minister und der Staatssekretär den Abteilungsleitern in der Verwaltung feste Eckpunkte zu Gesetzesvorhaben vor, die ein Gesetz klar umreißen. Diese bilden einen strategischen, unveränderlichen Rahmen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Gesetzesvorhaben in der Verwaltung „verwaschen“ werden und letzten Endes von einem Referentenentwurf nach seinem Weg durch die Ebenen nichts substantielles mehr zu erkennen ist.

Machen die speziellen Rahmenbedingungen: „wechselnde politische Führung bei zugleich beständiger Ministerialverwaltung“ einen solchen Top-Down-Approach unter Umständen unabdingbar, so deuten

gerade Erkenntnisse aus der strategischen Unternehmensführung darauf hin, dass ein integrativerer Kommunikationsansatz als strategisches Element dazu dienen kann, Widerstände abzubauen und so hohe Transaktionskosten bei der internen Kommunikation und Steuerung zu vermeiden (siehe hierzu auch die Hayek-Statements vom 05.04.2004).

Auf dem Weg vom ersten Entwurf eines Gesetzes bis hin zur Verabschiedung im Bundestag, bestehen diverse Interventionsmöglichkeiten für die beteiligten Akteure, aber auch für Lobbyisten. Unter anderem sind diese (1) die Abstimmung im Ministerium, (2) die interministerielle Abstimmung zwischen den Ressorts und (3) die Verhandlungen im Parlament. Hierbei werden insbesondere im parlamentarischen Verfahren die Gesetze umfangreicher. So setzen Parlamentarier oft mehr „Einzelfallgerechtigkeit“ durch. Im „End-of-Pipe-Stadium“, also nach den ersten Beratungen im Parlament bestehen hingegen kaum noch Möglichkeiten, auf Inhalt und Kommunikation eines Gesetzes strategisch Einfluss zu nehmen und auf die Anforderungen des politischen Raums auszurichten.

Aus den spezifischen Anforderungen des politischen Raums ergeben sich auch spezifische Anforderungen für eine gute Ministeriumsführung. Hier zu nennen sind (1) der Blick für das Fachliche, (2) die politisch-strategische Kompetenz und (3) der kommunikative Blick auf ein Gesetzesvorhaben.

Darüber hinaus sollte eine neue Ministeriumsführung die ersten hundert Tage nach der Wahl dazu nutzen, (1) sich im Ministerium einzurichten, (2) Personal bereitzustellen, (3) Abläufe festzulegen und (4) eine Sensibilität der Mitarbeiter für die neuen Themen zu schaffen.

Nach Jahren einer Ministeriumsführung stellt sich darüber hinaus in der Regel das Problem ein, dass sich gewisse Routinen herausbilden. Rezepte dagegen lauten: (1) externe Berater einsetzen, (2) internationale Kontakte pflegen, (3) wissenschaftliche Studien hinzuziehen, (4) eine interne Kultur, sich den Spiegel vorzuhalten und eingeübte Routinen zu durchbrechen etablieren sowie (5) kontinuierliche Meinungsforschung zu verschiedenen politischen Themen, um den Resonanzboden für die Kommunikation eines Gesetzes abzutasten. Verliert man frühzeitig den Kontakt zu letzterem, so besteht die Gefahr, dass entweder ein Gesetz nicht mehr kommunizierbar ist oder der Inhalt zum Zwecke einer besseren Kommunizierbarkeit verwässert wird.

Berlin, 15. Mai 2006

© Hayek-Kreis, Gesellschaft für Politikberatung, Berlin

[www.hayek-kreis.de](http://www.hayek-kreis.de)