

Kooperativer Staat und effizientes Regieren

Prof. Dr. Detlef Sack

Der folgende Beitrag schließt an das Thema zu guter Regierungsführung an und diskutiert das effiziente und kooperative Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Es werden die institutionellen Strukturen des deutschen und europäisierten Föderalismus mit seiner ausgeprägten Tendenz vorgestellt, Aufgaben an Agenturen, autonome öffentlich-rechtliche Körperschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen und gewerbliche Unternehmen zu delegieren. Daraus ergeben sich permanente Erfordernisse zu Dialog, Verhandlung und Koordination. Im internationalen Vergleich steht die deutsche Regierungsführung gut da, muss sich aber zugleich Herausforderungen zur Lernfähigkeit und strategischen Politikformulierung stellen.



Kooperation und Effizienz staatlichen Handelns am Beispiel Deutschlands

Im Kern der Debatte um Good Governance stehen bestimmte Prinzipien, an denen sich eine ‚gute Regierungsführung‘ orientieren soll. Dazu gehören etwa ein funktionierendes rechtsstaatliches System, die Anerkennung politischer und sozialer Grundrechte, die Bekämpfung der Korruption sowie die Qualität regulativer Politik für die Entwicklung des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft. Gute Regierungsführung wird dadurch bestimmt, dass sie den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verantwortlich, rechenschaftspflichtig, transparent und effektiv ist (Czada 2010). Prinzipien der Good Governance setzen auf die Leistungsfähigkeit der Regierung im Sinne der Fähigkeiten, strategisch zu planen, auf neue gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedarfe einzugehen, zu lernen, zu steuern und Politik umzusetzen. Gute Regierungsführung ist jedoch auch von der zivilgesellschaftlichen Beteiligungskompetenz und der Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement abhängig (Bertelsmann Stiftung 2014: 23). Effizientes Regieren erfolgt also sowohl durch eine leistungsfähige Politik und Verwaltung als auch durch eine aktive und kooperationsbereite Zivilgesellschaft.

Wie steht es nun um das effiziente Regieren in Deutschland? Die Bundesrepublik Deutschland ist aus ihrer Geschichte heraus eine Konsensdemokratie. Im deutschen Regierungssystem bestehen hohe und vielfältige Zustimmungserfordernisse für politische Entscheidungen und damit ein institutioneller Druck zu Verhandlung und Dialog (Lijphart 2012). Zu den Merkmalen der Bundesrepublik Deutschland zählen eine plurale Parteienlandschaft, häufige Koalitionsregierungen, eine lebendige Landschaft von Verbänden und Vereinen, ein kooperativer Föderalismus und eine starke Stellung des Verfassungsgerichts (Schmidt 2011). Betrachtet man das politisch-administrative System insgesamt, dann zeigt sich, dass für das Regieren in Deutschland auch zahlreiche relativ eigenständig tätige Behörden und Agenturen relevant sind, etwa das Bundeskartellamt im Bereich des Wettbewerbs oder die Bundesnetzagentur im Bereich von Energie und Telekommunikation. Die Berufsausbildung oder Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist an die Wirtschaftskammern dele-

giert. In der Sozial-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik sind Sozialversicherungen, Ärzte- und Pflegekammern und große Wohlfahrtsorganisationen, wie etwa das Deutsche Rote Kreuz, die Caritas und die Diakonie für die Leistungserbringung verantwortlich. Überdies ist die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der EU im hohen Maße in europäische Entscheidungsprozesse und in einen europäischen Verwaltungsverbund integriert. So ist etwa die Umweltschutzpolitik maßgeblich durch die legislativen Vorgaben aus Brüssel bestimmt. Die administrativen Strukturen der Europäischen Union sind ihrerseits sehr stark durch Agenturen und Verwaltungsnetzwerke bestimmt, in welche die Repräsentanten der Nationalstaaten, eben auch die der Bundesrepublik eingebunden sind (Hustedt u.a. 2014: 143-236). Insgesamt ist das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland durch eine verflochtene Mehrebenenstruktur zwischen der Europäischen Union, der Bundesebene, den Ländern und der Kommunen ebenso geprägt wie durch eine starke organisatorische Dezentralisierung der Verwaltung, in die neben der staatlichen Verwaltung auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen, eigenständige öffentlich-rechtliche Agenturen und Selbstverwaltungskörperschaften und schließlich (über langfristige Leistungsverträge) zahlreiche Unternehmen eingebunden sind (Sack 2013: 105-130).

Das deutsche Regierungssystem ist also durch eine ausgeprägte Verflechtung der Kompetenzen der unterschiedlichen Ebenen (EU, Bund, Länder und Kommunen) und einer Dezentralität von Verwaltung und Leistungserbringung im öffentlichen Sektor geprägt. Aufgrund seiner institutionellen Struktur ist Deutschland bereits seit den 1970er Jahren zu Recht als „kooperativer Staat“ (Ritter 1979) beschrieben worden. Trotz verschiedener Föderalismusreformen mit dem Ziel, die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zu entflechten, hat eine Kompetenzverteilung durch den Europäischen Integrationsprozess und Verwaltungsreformen (New Public Management) eher noch zugenommen. Damit ist effizientes Regieren auf die Fähigkeit zur Koordination und auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit angewiesen. Gute Regierungsführung bedeutet damit beides: Erstens ist Fähigkeit zur politischen Steuerung auf Grundlage strategischer Programmplanung, der politischen Programmatik der amtierenden Koalition und in Reaktion auf unerwartet eintretende Ereignisse nötig. Zweitens sind Akteure und Organisationen, die die Regierung nicht unmittelbar steuern kann, durch Anreize, Dialoge und Verhandlungen zu koordinieren und zur Zusammenarbeit zu bewegen (Sack 2013).

Dieser Bedarf und seine konkreten Ausprägungen lassen sich an Beispielen für die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit weiter vertiefen.

Der **Dialog** ist eine Form der Koordination zwischen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, die ganz wesentlich daran orientiert ist, dass durch Argumente, Expertise und wissenschaftliche Untersuchungen neues Wissen über gesellschaftliche und politische Handlungsbedarfe gewonnen wird. Dabei ist es ausschlaggebend, dass die Themen in ihrem Zuschnitt relativ breit gefasst sind, die beteiligten Akteure in ihren Interessen noch nicht klar festgelegt sind und sich auf Augenhöhe begegnen können. Beim Dialog kommt dem Staat im Sinne eines effizienten Regierens die zentrale Rolle zu, einen solchen Verständigungsprozess zu initiieren, zu organisieren, zu finanzieren und zu moderieren. Es ist das Ziel, möglichst alle diejenigen Akteure und Gruppen einzubinden, die von einer zukünftigen Sachentscheidung auch betroffen sind. Dialogforen sind etwa in der Stadt- und Regionalentwicklung und in der Planungspolitik in Deutschland angewandt worden. Außerdem eignen sie sich für große Zukunftsthemen, etwa bei der Technologieentwicklung und der Digitalisierung der Arbeits- und Lebenswelt, beim demographischen Wandel, bei medizinethischen Themen oder in der Integrationspolitik (Sack 2013: 154-158). So hat das deutsche Bundesinnenministerium 2006 die Deutsche Islamkonferenz gegründet (der Staat als Moderator und Initiator), in der 15 Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen, zehn Repräsentanten muslimischer Verbände, aber auch fünf islamkritische Einzelpersonen saßen, also unterschiedliche Betroffenen Gruppen einbezogen waren. In diesem Dialogforum wurde über so unterschiedliche Themen wie die Ausbildung muslimischer Theologen, die Rolle der Frau, die Ausbildungschance von Jugendlichen, aber auch eine muslimisch orientierte Wohlfahrtspflege diskutiert. Der Dialog hat das Thema der Integration unter Beteiligung der Betroffenen in

der Breite diskutiert, kritische Einzelthemen identifiziert, wissenschaftliche Untersuchungen beauftragt und schließlich entsprechende Politikinitiativen auf den Weg gebracht (Deutsche Islamkonferenz 2016).

Die **Verhandlung** lässt sich als eine weitere Ausprägung des kooperativen Staates fassen. Hier geht es ganz wesentlich darum, dass interessengeleitete Akteure zu einem Vertrag oder Kompromiss kommen, der den jeweiligen Interessen entgegen kommt, ohne diese notwendigerweise jeweils vollständig zu erfüllen. Die Voraussetzung ist, dass die Akteure bereit sind, aufeinander zuzugehen und auf nicht realisierbare Maximalforderungen zu verzichten (Sack 2013: 149-153). Dafür kann das Wissen ausschlaggebend sein, dass man sich, wie im deutschen Regierungssystem üblich, auch in der Zukunft am Verhandlungstisch wiederfindet. Zu den typischen Verhandlungssituationen im deutschen Föderalismus gehören Finanzverteilungsfragen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, wenn es etwa um die Ausgaben der jeweiligen staatlichen Ebene und deren Kompensation geht. 2015/16 haben etwa die Verbände der Städte und Gemeinden mehr finanzielle Beteiligung von der Bundesregierung gefordert, um die steigenden Kosten für die Unterbringung von Flüchtlingen bewältigen zu können. Mit Blick auf die hohen Anteile öffentlicher Leistungen, die von Wohlfahrtsverbänden und gewerblichen Unternehmen erbracht werden, sind die Verhandlungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung, etwa in so unterschiedlichen Bereichen wie beim Rettungstransport, im öffentlichen Hochbau oder bei der Wasserver- oder der Abfallentsorgung. Effizientes Regieren besteht hier darin, dass Politik und Verwaltung ihre Ziele sehr genau (auch mit Hinblick auf eine vertragliche Umsetzung) definieren und zwischen möglichen Anbietern einen fairen Wettbewerb organisieren.

Kooperativer Staat und effizientes Regieren erfolgt schließlich, um auf ein letztes Beispiel einzugehen, auch an der Regierungsspitze und besonders im Bundeskanzleramt (mit derzeit ca. 500 Mitarbeitern). Um die Regierungsarbeit zu koordinieren, sind hier – neben einer eigenständigen Europaabteilung – die derzeit 14 Fachministerien in Referaten ‚gespiegelt‘. Es ist der Zweck dieser Organisationsstruktur, über die Tätigkeit in den Ministerien – die deutsche Verfassung gewährt diesen gemäß dem Ressortprinzip eine hohe Autonomie – informiert zu sein, mögliche Streitthemen in der jeweiligen Koalition zu identifizieren, um in Konflikten dann angemessen vermitteln zu können (Bertelsmann-Stiftung 2014). Allerdings ist hier auch zu konstatieren, dass es in der Koordination der Regierungsarbeit die berühmte ‚Luft nach oben‘ gibt. Eine „ressortübergreifende, vorausschauende Politikplanung und eine kohärente interministerielle Zusammenarbeit“ sei mitunter defizitär, da sie durch eine erhebliche Autonomie der Fachministerien beschränkt werde und es an einer konzentrierten strategischen Planung fehle (Bertelsmann-Stiftung 2014: 14). Gerade mit Blick auf effizientes Regieren lassen sich also im internationalen Vergleich durchaus Herausforderungen für die Zukunft benennen. Dem steht jedoch auch das Leistungsvermögen des kooperativen Staates in der Bundesrepublik entgegen, die im internationalen Vergleich – zumeist nach den skandinavischen Staaten – kontinuierlich einen Spitzenplatz belegen kann (Bertelsmann-Stiftung 2014).

Damit komme ich zu meinem letzten Punkt: Gute Regierungsführung sollte eine lernfähige sein. Und Lernen lässt sich in Politik und Verwaltung auf zweierlei Weise, nämlich indem man die Bürgerinnen und Bürger an denjenigen Entscheidungen partizipieren lässt, die sie betreffen, und indem man über den eigenen Tellerrand schaut und im internationalen Vergleich nach guten Praktiken sucht.

Fasst man die Erfahrungen mit dem effizienten Regieren und dem kooperativen Staat zusammen (Schmidt 2011; Sack 2013; Bertelsmann-Stiftung 2014; siehe Tabelle), dann stehen auf der ‚Haben-Seite‘ eine deutliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ein relativ breiter gesellschaftlicher Konsens und eine hohe Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement. Aber Kooperationszwänge können auch dazu führen, Regierungsarbeit nur schrittweise voranzubringen und sich bei den Maßnahmen am kleinsten gemeinsamen Nenner zu orientieren. Eine starke Verflechtung der Kompetenzen erschwert überdies sowohl die strategische Programmplanung als auch die Zurechnung der politischen Verantwortlichkeit durch Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

<p>Leistungsvermögen des kooperativen Staates</p> <p>Ökonomische Leistungsfähigkeit</p> <p>Fähigkeit zu breit akzeptierten Innovationen und Politiklösungen</p> <p>Gesellschaftlicher Konsens und sozialer Friede</p> <p>Hohe Beteiligungs- und Engagementbereitschaft in der Gesellschaft</p>	<p>Herausforderungen des kooperativen Staates</p> <p>Soziale Ungleichheit</p> <p>Neigung zu Politiklösungen in kleinen Schritten und mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner</p> <p>Mangel an konzentrierter strategische Planung</p> <p>Mangel an Transparenz und Zurechenbarkeit der Verwaltungsleistungen</p>
<p>Quelle: Eigene Zusammenstellung</p>	

Literatur

Czada, Roland 2010: Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln. Grundlagen, Anwendungen, Kritik, in: Benz., Arthur/Dose Nicolai (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 201-224.

Bertelsmann-Stiftung 2014: Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2014 – Zukunftsfähigkeit im Vergleich, hrsg. von Daniel Schraad-Tischler. Gütersloh

Deutsche Islamkonferenz 2016: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/Startseite/startseite-node.html>; 4.6.2016.

Hustedt, Thuid/Wonka, Arndt/Blauberger, Michael/Töller, Annette Elisabeth/Reiter, Renate 2014: Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union. Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke. Wiesbaden: Springer VS.

Lijphart, Arend 2012: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.

Sack, Detlef 2013: Regieren und Governance in der Bundesrepublik Deutschland. München: Oldenbourg.

Schmidt, Manfred G. 2011: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Links

Indikatoren der Good Governance/Guten Regierungsführung der Weltbank:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 4.6.2016

Internationale Vergleiche der Bertelsmann-Stiftung zur Regierungsfähigkeit:

<http://www.sgi-network.org/2015/>, 4.6.2016

<http://www.bti-project.org/en/home/>, 4.6.2016

Prof. Dr. Detlef Sack

Prof. Dr. Detlef Sack lehrt seit Oktober 2008 als Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Bielefeld.

© Europäische Akademie Berlin e.V., August 2016
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu