

Staatskanzleien im politischen Prozeß

Von Friedrich Halstenberg

Als der wissenschaftliche Leiter der Arbeitstagung, Herr Professor König, mir dieses Referat antrug, dachten wir beide an eine Art systematisierte Zwischenbilanz eines amtierenden Staatskanzleichefs. Doch inzwischen habe ich dieses Amt gegen das eines Finanzministers tauschen müssen. So könnte mir mein Vortrag die Chance einer Schlußbilanz bieten, wäre nicht der Abstand noch so kurz.

Andererseits mag nun ein freimütigeres Wort dort gestattet sein, wo das frühere Amt mir stärkere Zurückhaltung auferlegt hätte.

Gewiß kann ich auf Verständnis rechnen, daß ich unter der Belastung des neuen Amtes nicht in der Lage war, das mir aufgetragene Thema in vollem Umfange theoretisch systematisch aufzuarbeiten.

Das Thema lautet „Staatskanzleien im politischen Prozeß“. Darum will ich mich — trotz aller Subjektivität meiner Beobachtungen — bemühen, das für die Staatskanzleien Typische nachzuzeichnen.

Die Staatskanzleien sind nicht nur aktiv beteiligt am politischen Prozeß; sie wirken nicht nur im politischen Prozeß, sondern sind natürlich auch selbst dessen Gegenstand; sie werden von ihm bewegt und verändert. Zwischen 1965 und heute haben sich die Staatskanzleien in ihrem Aufgabenzuschnitt, in ihrer Organisation und gewiß auch in ihrem Selbstverständnis grundlegend gewandelt.

I. Ein neues Selbstverständnis der Regierungschefs?

Protokoll und Staatsrespekt raten mir zur Vorsicht bei der Frage, ob darin zugleich ein grundlegender Wandel im Persönlichkeitstyp der Landesregierungschefs sichtbar wird, denen die Staatskanzleien dienen. Natürlich muß der Ministerpräsident auch heute noch das Bedürfnis nach dem „Landesvater“ befriedigen. Dazu können die traditionellen Institutionselemente der Staatskanzlei bewährtermaßen Bedeutendes beitragen: Vom landesväterlichen Staatsbesuch in der Provinz, über die auswärtigen Kabinettsitzungen, bis zu den noch immer vielfältigen Formen staatlicher Ehrungen, die ihren Rang mit der persönlichen Wahrnehmung durch den Ministerpräsidenten empfangen. Die Dienste, die die Staatskanzlei dem Ministerpräsidenten auf diesem Feld zu

leisten hat, kann gering nur schätzen, wer nicht die stabilisierende Kraft maßvoll selbstbewußter staatlicher Repräsentation kennt. Unnötig zu sagen, daß man damit auch „Politik machen“ kann. Doch glaube ich nicht, daß man politische Entscheidungen von irgendeinem Belang mit Hilfe der für Orden, Staatsbesuche, auswärtige Kabinettsitzungen und diesbezügliche Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Referate lenken könnte; wohl aber kann man auch damit die Atmosphäre beeinflussen. Durch Regelwidrigkeiten, Ungenauigkeiten, Ungerechtigkeiten und Unaufmerksamkeiten können im Einzelfall in der Tat Problemfälle geschaffen werden, die politische Relevanz erlangen. Protokoll- und Ordensreferat der Staatskanzlei müssen hier der tagespolitischen Nützlichkeit auf manchmal unbequeme Weise in den Arm fallen.

Mag man die staatliche Repräsentation nur als ein Beispiel für Instrumente zur Stabilisierung einer staatlichen Ordnung und ihrer Darstellung sehen, so gilt dies mit gewiß größerem sachlichen, aber auch nach außen sichtbaren Gewicht für die den Staatskanzleien obliegenden Aufgaben auf dem Gebiete des Verfassungsrechtes, der Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten. Mit Gefälligkeitsattesten für momentane Nützlichkeiten, mögen sie auch ein Tagesärgernis besänftigen, kann die Staatskanzlei ihrem Regierungschef hier nur schaden. Nicht schematische, aber sachgerechte Gleichbehandlung im längerfristigen Kontext muß verantwortet und verteidigt werden. Allerdings: nur was wirklich aus Rechtsgründen nicht zugelassen werden kann, darf die Staatskanzlei behindern. Nur dann werden die Bedenken seiner Staatskanzlei, auf die sich der Regierungschef beruft, nicht zu einer stumpfen Waffe.

Die Führungsaufgabe des Ministerpräsidenten, seine eigentliche Aufgabe, erfordert vor allem die Fähigkeit, Konzeptionen darzustellen und Konflikte zu bewältigen. Zunehmend auf diesen Feldern liegen denn auch die an Umfang und Bedeutung wachsenden Hilfsfunktionen der Staatskanzleien.

Liegt zweifellos in der Unterstützung des Regierungschefs in den hier vorab einmal generell dargestellten Aufgaben das eigentliche Arbeitsfeld der Staatskanzlei, so sind kurz noch die übrigen Aufgabenfelder des Ministerpräsidenten ins Auge zu fassen, auf denen dementsprechend auch die Staatskanzlei tätig wird.

II. Ressortaufgaben des Ministerpräsidenten

In einigen Fällen nehmen die Regierungschefs zugleich Ressortaufgaben wahr. Im allgemeinen verbieten die Landesverfassungen dem Regierungschef nicht — in Bayern könnte es streitig sein —, Ressort-

angelegenheiten zu übernehmen. Dabei mag sich gelegentlich ein nicht gerade systematisches Konglomerat ergeben. Da mag das Motiv der Übernahme durch den Ministerpräsidenten darin liegen, daß gewisse Aufgaben im Zuschnitt der Ressorts schlecht unterzubringen sind: z. B. in Nordrhein-Westfalen die kurzlebige Ressortierung der Jugendpflege und des Sports in der Staatskanzlei. Daß die Staatskanzleien die Rundfunkangelegenheiten betreuen, kommt wohl von der tiefen Liebe der Ministerpräsidenten zu diesem bedeutenden Massenmedium. In der Mehrzahl der Länder sind die Aufgaben der staatsbürgerlichen Bildung mit der Staatskanzlei organisatorisch verbunden: eine Lösung, für die rationale Gründe kaum geltend zu machen sind. Für alle diese historisch oder zufällig in die Staatskanzlei geratene Ressortaufgaben gilt gemeinsam, daß sie nur solange in der Staatskanzlei verbleiben dürfen, als sie die Führungskraft und die politische Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten in nur unbedeutendem Maße beanspruchen.

III. Außenbeziehungen der Länder

Ein anderes gilt für die Außenbeziehungen der Länder und die Landesplanung. Die zunehmende Verflechtung zwischen dem Bund und den Ländern wie zwischen den Ländern untereinander erfordern zusammenfassende Führung der Außenbeziehungen des Landes. Das kann nur der Regierungschef. In Bayern könnte man mit einer Tradition aufwarten; denn, wie ich gelesen habe, ist die bayerische Staatskanzlei 1933 aus dem aufgelösten Außenministerium hervorgegangen.

Wirkungsvoller Koordination dieser Außenbeziehungen der Länder in der Staatskanzlei sind aber so lange schmerzhaft spürbare Grenzen gesetzt, als die Koalitionsfreiheit der Ressorts in den Länderfachgremien und den Bund/Länderorganisationen nicht eingefangen wird. Der landesinternen Koordination pflegt in aller Regel entgegengehalten zu werden, daß die Sache unter den beteiligten Ressorts der Länder und des Bundes längst ausgehandelt und daher nicht mehr korrigierbar sei. In derselben Lage findet sich regelmäßig die Konferenz der Ministerpräsidenten. Nur am Rande des Themas kann ich mir die Bemerkung erlauben, daß wir die Vielfalt der Ländergemeinschaft- und Bund/Ländergemeinschaftsorganisationen auf Sicht nur integrieren könnten, wenn wir die Fachministerkonferenz ihrerseits näher aneinanderbringen. Die wirkungsvollste Koordination bestünde in straff organisierter Zusammenfassung der Konferenzsekretariate.

IV. Die Landesplanung

Die Landesplanung besitzt wegen ihrer die Integration und Koordination stützenden Aufgabe eine nahe Verwandtschaft zur Staatskanzlei. Zwar gehört sie in einigen Ländern zu anderen Geschäftsbereichen, so

zum Innen- und zum Bauressort. Sie ist — dennoch — eine Querschnittsaufgabe. Gegenstand dieser Aufgabe sind alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, d. h. solche, „durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird“, (vgl. § 3 Abs. 1 Bundesraumordnungsgesetz). Mit diesem weiten Begriff der Raumbedeutsamkeit kann auch der Aufgabenbereich der Landesplanung ausgedehnt werden; denn welche Planung oder Maßnahme hätte nicht wenigstens einen indirekten räumlichen Bezug?

Es empfiehlt sich, die Querschnittsaufgabe Landesplanung organisatorisch dort anzusiedeln, wo die politische Gesamtplanung zu Hause ist: in der Staatskanzlei. Und dies gilt nun erst recht, wenn aus der Raumplanung früheren Verständnisses durch Zeit-, Prioritäts- und Finanzierungsvorstellungen die „Landesentwicklungsplanung“ wird. Würde die Landesentwicklungsplanung mit solchem Querschnittsanspruch einem Ressort zugeteilt, so möchte ich daraus auf eine institutionelle Schwächung der Staatskanzlei schließen.

V. Relevanz der Kompetenzverteilung in der Landesregierung

Ist dem Ministerpräsidenten bei der eigenen Ressortanreicherung Zurückhaltung anzuraten, so kommt der Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Landesminister besonders im Hinblick auf die Integrations- und Koordinationsaufgabe des Regierungschefs besondere Bedeutung zu.

Je größer die Kompetenzbündelung in einigen wenigen Ministerien ist, um so geringer scheint der Koordinations- und Integrationsbedarf. Konflikte, die sonst unter Kabinettsmitgliedern auszutragen wären, finden hier ihre Erledigung in der Auseinandersetzung unter den Abteilungen mit abschließender Chefentscheidung. Solche Mammutressorts bringen in das interministerielle Abstimmungsgeschäft eine Menge an Verwaltungsmacht, an Vor- und Kompensationsleistungen ein und erlangen damit gegenüber den schwächeren Ressorts ein permanentes Ressortübergewicht, das nun umgekehrt den Koordinations- und Integrationsbedarf in der Staatskanzlei erhöht und den Ausgleich erschwert.

Eine ausgewogene Kompetenzverteilung bei der Regierungsbildung ist damit eine Vorbedingung für das Funktionieren der Arbeit des Regierungschefs. Dabei sollte — im Gegensatz zu einer verbreiteten Irrlehre — unbedingt darauf geachtet werden, daß materiell antagonistische Aspekte unterschiedlichen Ressorts zugewiesen werden. Nur scheinbar wäre es von Vorteil, etwa alle mit der Industrieansiedlung zusammenhängenden Kompetenzen, von der Landesplanung über den Städtebau, das Gewerberecht, bis zum Umweltschutz in einem Ressort

zusammenzufassen. So könnten vielleicht rasche positive Serviceleistungen erbracht werden. Aber es führt auch zwangsläufig dazu, daß politische Sachprobleme unter den Teppich gekehrt werden, die besser kontrovers ausgetragen werden.

VI. Personalplanung in der Staatskanzlei

Nun könnte man auf den Gedanken kommen, dem Ministerpräsidenten einige bedeutende Kompetenzen, etwa mit dem entsprechenden Mittelbewilligungsrahmen zu verschaffen, damit er seinerseits in die Ressortkoordination mit eigenen Machtmitteln eingreifen und diese auch, was nicht unnütz wäre, nach außen einsetzen könnte. Ich rate davon ab, weil damit die fachpolitische Neutralität, derer der Ministerpräsident insbesondere zur Konfliktbewältigung bedarf, aufs Spiel gesetzt würde. Die Führung in Ländergemeinschaftsaufgaben, wie auch die Landesplanung, haben eine solche unerwünschte Nebenwirkung nicht.

Als eine einzige weitere Aufgabe, deren Ansiedlung oder Stärkung in der Staatskanzlei erwünscht schiene, möchte ich die Personalpolitik nennen. Sie liegt gegenwärtig nahezu vollständig bei den Ressorts und verhindert in dieser Dezentralisierung eine einheitliche oder doch jedenfalls zusammengefaßte langfristige Personalplanung. Der Einfluß, den Innenminister und Finanzminister haben, überwiegt den des Ministerpräsidenten bei weitem, was mir als falsche Gewichtung erscheint. Ich will nicht so weit gehen, ein Landespersonalamt vorzuschlagen, das schon vom quantitativen Umfang her in Flächenstaaten nicht zu bewältigen wäre; aber fragen Sie einmal den Vorstandssprecher eines Großunternehmens, ob er es sich wohl nehmen ließe, die Personalien der „Leitenden“ in seinem eigenen Geschäftsbereich zu führen? Stärker als alle anderen Verwaltungsmittel bestimmt die Personalpolitik administrative Qualität und landespolitische Kontinuität.

VII. Parteipolitische Aufgaben des Ministerpräsidenten

Der Regierungschef übt in aller Regel nicht nur sein durch Ressortabgrenzung konkreter umschriebenes Amt aus, sondern er hat überdies als Parteipolitiker, als Abgeordneter des Landesparlaments und als prominentes Mitglied der Regierungspartei eine Fülle von Verpflichtungen. Die Parteien präsentieren ihren Spitzenkandidaten als Regierungschef, und der gewählte Regierungschef bedarf in seiner Arbeit des Vertrauens seiner politischen Freunde. Diese in der parteienstaatlichen Demokratie vorausgesetzte Ämterkombination und Wechselwirkung würde jede sterile Trennung zwischen verfassungsmäßigem Amt und parteipolitischem Mandat als unredliche Illusion erscheinen lassen.

Nicht nur in der Person, sondern in der tatsächlichen politischen Arbeit gehören beide Funktionen zueinander.

Auch auf diesem Felde steht dem Regierungschef die Staatskanzlei zur Verfügung. Das fängt bei der einheitlichen Terminplanung an und schließt die Vorbereitung der Fraktionssitzungen, ja auch der Parteitagsreden ein, soweit der sachliche Bezug zu den Regierungsgeschäften reicht. Diese Hilfestellung endet definitiv dort, wo die reinen Parteigeschäfte beginnen, etwa bei parteiorganisatorischen und parteipersonalpolitischen Fragen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei auf diesem Gebiet fordert von beiden, vom Ministerpräsidenten wie von seinen Mitarbeitern, Fingerspitzengefühl, besonders auch für die Wirkung nach außen. Die Grenze für die Hilfsfunktion der Staatskanzlei auf diesem Gebiet ist schwer zu formulieren. In der Sache liegt sie eindeutig in dem Bezug auf die Person und die Aufgabenstellung des Regierungschefs.

Die Staatskanzlei ist kein auf Steuerzahlerkosten unterhaltenes Generalsekretariat der Regierungspartei. Wie denn auch jede nicht an die Person des Regierungschefs gebundene Hilfeleistung der Staatskanzlei für die Parteisekretariate, so gern diese auch danach rufen, schlicht und einfach unzulässig ist.

VIII. Die Staatskanzlei: nicht nur ein Sekretariat

Die Unterstützung des Regierungschefs bei der Erfüllung aller seiner verschiedenen Funktionen erfordert von der Staatskanzlei mehr als lediglich technische Hilfeleistung.

Zwar stand in der Geschichte der Staatskanzleien die technische Aufgabenstellung am Anfang.

Als Bismarck — der sich bis dahin als Reichskanzler des Personals des Auswärtigen Amtes und des Preußischen Staatsministeriums bedient hatte — 1878 in der Etatdebatte des Reichstages seinen Wunsch nach einem „Central-Bureau“ begründete, wies er insbesondere auf das Erfordernis einer „einheitlichen schriftlichen Bearbeitung“ hin.

Aber schon der erste Leiter des neuen Central-Bureaus, das den Namen Reichskanzlei erhielt, machte die weitergehende Aufgabenstellung deutlich.

In einem von ihm verfaßten Memorandum heißt es:

- „1. Der Chef der neuen Stelle hat Vortrag in allen Angelegenheiten zu halten, die dem Reichskanzler zugeleitet werden ...
2. Er hat die ... Verfügungen, Schreiben, Noten pp. des Reichskanzlers zu entwerfen.

3. Er hat für diejenigen Sitzungen des Bundesrates und des Reichsministeriums, denen der Reichskanzler beiwohnen will, die Gegenstände der Tagesordnung vorzubereiten.
4. Er fungiert erforderlichenfalls als Commissar des Reichskanzlers in Sitzungen des Bundesrates oder Staatsministeriums.
5. Er hat die Aufgabe, mit den Führern der regierungsfreundlichen Parteien Fühlung zu unterhalten, sich über Auffassungen und Absichten pp. zu informieren und dieselben nötigenfalls von den Intentionen des Reichskanzlers in Kenntnis zu setzen¹.“

Diese Aufgabenbeschreibung mutet, wenn man sie ihres zeitbedingten Vokabulars entkleidet, nicht gänzlich unmodern an.

Sie läßt erkennen, daß der Staatskanzlei seit jeher bei der Vorbereitung der Entscheidungen des Regierungschefs wie bei der Umsetzung seiner Weisungen Einfluß in der Sache gestattet, ja, daß solche Mitwirkung in der Sache gefordert war.

Bereits bei der erwähnten Etatdebatte des Reichstages befürchteten einzelne Abgeordnete, daß sich das Central-Bureau zu einem „Zivilkabinett“ des Reichskanzlers entwickeln könne und auf diese Weise „unverantwortlicher“ Einfluß auf die Politik genommen würde².

Trotz mancher Parallelen unterscheidet sich selbstverständlich eine moderne Staatskanzlei vom Central-Bureau der Bismarck-Ära beträchtlich, ohne daß das schon in den die Staatskanzlei betreffenden Rechtsvorschriften gerade deutlich erkennbar würde.

So heißt es etwa in der Geschäftsordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen lapidar: „Der Ministerpräsident bedient sich zur geschäftsmäßigen Erledigung seiner Aufgaben der Staatskanzlei. Sie untersteht seinen Weisungen; organisatorisch wird sie vom ‚Chef der Staatskanzlei‘ geleitet“ (§ 3).

Organisationsrechtlich firmiert die Staatskanzlei in fiskalischen Angelegenheiten und beim sogenannten vorbereitenden Kleinen Schriftverkehr als Behörde und tritt hier unter der Bezeichnung „Chef der Staatskanzlei“ auf.

Der Chef der Staatskanzlei untersteht den Weisungen des Ministerpräsidenten, und zwar nur seinen Weisungen.

Seine amtsrechtliche Stellung ist unterschiedlich.

Er kann die Stellung eines Minister bekleiden wie die Kanzleramtsminister Westrick und Ehmke, er kann — in Bayern — politischer Staatssekretär und damit zugleich Kabinettsmitglied sein. Er hat in der

¹ Zitiert nach Siegfried Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt, Berlin 1968, Seite 61 f.

² Vgl. ebenda, Seite 61.

Regel die Stellung eines beamteten Staatssekretärs bzw. Ministerialdirektors inne, mit Bezug auf die Weisungsgebundenheit eine klare Regelung.

Auch als beamteter Staatssekretär hat er das Recht, an Kabinettsitzungen beratend teilzunehmen, ein unverzichtbares Recht! In manchen Kabinetten führt er das Protokoll, eine ungemein nützliche Detailgestaltungsmöglichkeit!

In der Administration ist der Chef der Staatskanzlei der Vertreter des Ministerpräsidenten; sein politischer Stellvertreter ist er nicht.

IX. Regierungschefkompetenzen bestimmen die Kanzleiaufgaben

Ihren Arbeitsauftrag leitet die Staatskanzlei weitgehend von den Kompetenzen des Regierungschefs ab.

Im Hinblick auf den politischen Prozeß sind hierfür namentlich drei Rechte des Ministerpräsidenten von Bedeutung: Erstens das Recht auf Information, zweitens das Recht zur Leitung der Geschäfte der Landesregierung, drittens das Recht, die Richtlinien der Politik zu bestimmen.

Zum letzten Punkt muß ich einen erläuternden Zusatz machen, soweit in den Stadtstaaten die Richtlinien nicht durch den Regierungschef, sondern vom Senat als Kollegium festgelegt werden: Diese unterschiedliche Zuordnung ändert nach meiner Auffassung nichts daran, daß den Senatskanzleien in den Stadtstaaten ebenso wie den Staatskanzleien in den Flächenstaaten die entscheidende Rolle bei der Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz zukommt.

Das Informationsrecht hat zum typischen Inhalt, daß der Regierungschef aus den Geschäftsbereichen der einzelnen Landesminister über alle Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten ist, die für die Leitung der Geschäfte der Landesregierung sowie für die Bestimmung der Richtlinien der Politik von Bedeutung sind.

Der Regierungschef kann darüber jederzeit Auskunft verlangen.

Die Geschäftsleitungsbefugnis gibt dem Regierungschef typischerweise die Rechtsmacht, auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung innerhalb der Landesregierung hinzuwirken.

Die aus der Geschäftsleitung entspringende Koordinationsbefugnis ist freilich formaler, nicht materieller Natur.

Die Geschäftsleitungsbefugnis bietet dem Regierungschef keine Möglichkeit, direkt auf den sachlichen Inhalt der Ressorttätigkeit Einfluß zu nehmen.

Der Regierungschef kann zwar versuchen, durch Überzeugung, politischen Druck oder durch eine geschickte Handhabung der Geschäftsordnung gute Voraussetzungen für seine sachlichen Ziele zu schaffen;

zur Durchsetzung seiner Sachziele ist er jedoch im Rahmen der Geschäftsleitungsbefugnis immer auf eine ihm günstige Mehrheitsentscheidung des Kabinetts angewiesen.

Erst die Richtlinienbefugnis räumt dem Regierungschef die Möglichkeit ein, die einzelnen Ressorts auf bestimmte Sachziele zu verpflichten.

X. Die Informationsaufgabe der Staatskanzlei

Ausgehend von den beschriebenen Kompetenzen werden der Staatskanzlei üblicherweise drei Funktionen zugeordnet: die der Information, die der Koordination und die der Konzeption.

Die Informationsfunktion ist das A und O für die Wirksamkeit der Staatskanzlei.

Denn die verlässliche und sachlich zureichende Kenntnis der entscheidungsrelevanten Daten ist eine absolute Vorbedingung für das Regieren: die Güte des internen Informationssystems bestimmt die Qualität des politischen Entscheidungsprozesses.

Die Informationsfunktion erfaßt zunächst einmal das Sammeln, Ordnen und Aufbereiten von Informationen aus den Ressorts.

Die Fachreferate in den Ressorts sind als Basiseinheiten der Regierungsorganisation die wichtigsten Lieferanten für Detailinformationen.

Ihr Fachwissen und ihre Problemkenntnis zu nutzen, erfordert den unmittelbaren Kontakt zwischen den Referenten der Staatskanzlei und den Referenten in den Ressorts.

Das gilt vornehmlich dann, wenn es darum geht, politische Konfliktsherde schon im Frühstadium zu erkennen.

Es hat nicht an Bemühungen gefehlt, Frühinformationssysteme und damit zugleich politische Frühwarnsysteme zwischen Staatskanzleien und Ressorts förmlich zu installieren.

Alle diese Bemühungen haben bisher wohl nur zu Teilerfolgen geführt, und zwar im wesentlichen aus zwei Gründen: Erstens hat der politische Konfliktfall häufig die unangenehme Eigenschaft, daß er sich routinisierte Regelmäßigkeit entzieht und unerwartet auftritt.

Zweitens — und das ist wichtiger — ist der sich andeutende Konflikt in jedem Ressort ein heißes Eisen, daß man nicht gern ohne Rücken- deckung durch die Hausspitze anpackt.

Der politische Konflikt kommt nach meiner politischen Erfahrung nie unerwartet, was die Herkunft angeht. Die politischen Konflikte kommen immer aus derselben Ecke. Häufige Ursachen des politischen Konflikts sind nicht etwa tiefe Sachdifferenzen. Die werden zumeist in aller Ruhe argumentativ ausgehandelt. Der Urheber des Konflikts ist

das Dramatisierungsdefizit. Und die Unterfälle sind die alte Rechnung und die neue Konkurrenz. Daher ist es viel wichtiger, die Leute zu kennen, mit denen man zu tun hat: ihre Geschichte und ihre Geschichten, ihre Interessen und ihre Motive, ihre Schwächen und ihre Neuren.

Offizielle kurze Dienstwege werden oft durch Vorsicht und Mißtrauen blockiert.

Will also die Staatskanzlei schon über die internen Überlegungen in den Ressorts unterrichtet sein, dann geht das zur Hauptsache nur auf der Basis persönlichen Vertrauens und als Geschäft auf Gegenseitigkeit.

Selbstverständlich sind die informellen Wege der Information nicht die einzigen Quellen für die Staatskanzlei.

Die Berichterstattung der Ressorts, sei es in Einzelfällen, sei es blockweise in periodischen Abständen, muß hinzukommen.

Die periodische Berichterstattung hat im übrigen auch für die Ressorts ihren Sinn darin, daß diese sich von Zeit zu Zeit die politischen Probleme ihres Geschäftsbereichs im Zusammenhang bewußt machen und ein zusammenhängendes Bild der eigenen Aktivitäten erhalten.

Nicht weniger wichtig als die Informationen aus dem Innenbereich von Regierung und Verwaltung ist die Gewinnung von Informationen aus dem sozialen, ökonomischen und kulturellen Bereich.

Gemeint ist damit die Gewinnung von unmittelbaren Informationen und nicht von solchen, die durch die Ressortsicht bereits gefiltert sind.

Jede Staatskanzlei pflegt deshalb die Kontakte zu Parteien, Verbänden und sonstigen Organisationen des gesellschaftlichen Lebens.

Neben der regierungsinternen Information und der Information aus der gesellschaftlichen Sphäre erhält eine dritte Informationsquelle für die Arbeit der Staatskanzlei zunehmend stärkeres Gewicht: die Wissenschaft.

Die Anforderungen, die das moderne Regierungssystem an die Wissenschaft stellt, sind hoch.

Die Wissenschaft soll ein objektives Bild des gesellschaftlichen Zustands vermitteln; sie soll sichtbare Entwicklungen im Zusammenhang deuten, sie soll künftige Entwicklungen prognostizieren, sie soll in komplexen Sachverhalten die Interdependenzen herausstellen, und sie soll nicht zuletzt Instrumente anbieten, mit deren Einsatz die Lösungsmöglichkeiten für anstehende politische Probleme verbessert werden können.

Mancher mag sich mit Recht fragen, ob die Wissenschaft den in sie gesetzten hohen Erwartungen immer wird genügen können.

Aber im Prinzip kann es keinem Zweifel unterliegen, daß gerade die Staatskanzlei zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf den Kontakt zur Wissenschaft angewiesen ist.

Davon zeugen nicht nur die vergebenen Gutachten, sondern auch die wissenschaftlich orientierten Hilfseinrichtungen, die hier und da bereits den Staatskanzleien angegliedert sind; für das Land Nordrhein-Westfalen darf ich hier auf das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung verweisen.

XI. Die Koordinationsaufgabe der Staatskanzlei

Der Funktionsbereich Koordination erhält seine Bedeutung aus der stark differenzierten und arbeitsteiligen Organisation des modernen Regierungssystems.

Ziel der Koordination ist die Einheitlichkeit der Staatswillensbildung und die Sicherung ihrer Rechtzeitigkeit.

Die Koordinationsvorgänge zwischen den obersten Landesbehörden müssen weder de jure immer über die Staatskanzlei laufen, noch laufen sie de facto immer über die Staatskanzlei.

Insofern ist die Staatskanzlei keineswegs ein omnipotentes „Koordinationsamt“.

Sie wird vielmehr gut daran tun, die Schwelle ihrer Koordination hoch anzusetzen und ihren Koordinationsanspruch nicht abzunutzen.

Koordinationsaktivitäten muß die Staatskanzlei aber stets dann entfalten, wenn es die dem Regierungschef zustehende Geschäftsleitungsbefugnis oder Richtlinienbefugnis erfordern.

Die aus der Geschäftsleitungsbefugnis abgeleitete Koordinationsaufgabe richtet sich vornehmlich darauf, Widersprüche zwischen den Ressortvorstellungen zu beseitigen und Streitpunkte aus der Welt zu schaffen, „wegzuverhandeln“ oder zur Kabinettsentscheidung präzisiert vorzubereiten.

Sobald die Koordination für bestimmte Sachziele eingesetzt werden soll, setzt sie Führungszuständigkeit voraus, nämlich die Rechtsmacht des Koordinators, zu erreichen, daß die Dinge in seinem Sinne erledigt werden. Die materielle Koordinationsfunktion gründet deshalb in der Kompetenz zur Richtlinienbestimmung.

Daß das Koordinationsgeschäft der Staatskanzlei mit der permanenten Inanspruchnahme von Richtlinienentscheidungen einherginge, wäre jedoch eine völlig falsche Vorstellung. Ausdrückliche Richtlinienentscheidungen des Regierungschefs sind in der Staatspraxis selten.

Im täglichen Koordinationsgeschäft lebt die Staatskanzlei vielmehr von ihrer umfassenden und über die jeweilige Ressortsicht hinausrei-

chenden Informationsbasis, von ihrem Gespür für die allgemeinpolitischen Zusammenhänge und von der politischen Autorität des Regierungschefs. Sie darf stets nur behutsam eingesetzt werden.

Die juristische Möglichkeit der Inanspruchnahme der Richtlinienkompetenz ist lediglich ein im Arsenal vorhandenes Instrument.

Das Schwergewicht der Koordination hat lange Zeit auf juristischem Gebiet gelegen.

Auch heute überprüft die Staatskanzlei die Rechtsetzungsvorhaben der Ressorts auf ihre juristische Unbedenklichkeit.

Jedoch ist diese — wie man so sagt — Notariatsfunktion in ihrer Bedeutung in dem Maße zurückgegangen, in dem die herkömmlichen Methoden der Normgebung und Normanwendung durch neue Regierungstechniken überlagert wurden.

XII. Die Integrationsfunktion der Staatskanzlei

Die neuen Regierungstechniken zeichnen sich dadurch aus, daß sie nicht mehr nur auf die Herstellung einer in abstrakt-genereller Regelmäßigkeit ausgedrückten Ordnung zielen, durch die Rechte und Pflichten zugeteilt werden.

Sie wollen vielmehr gestalten, Chancen verteilen und Entwicklungen vorantreiben, die konkreten Lebensverhältnisse verändern.

Und zu diesem Zweck benutzen sie die Rechtsetzung nur als ein Instrument neben der Information, Argumentation, Empfehlung und Vorteilsgewährung, mit deren Hilfe das soziale Verhalten unmittelbar beeinflußt werden kann.

Da diese Instrumente aber nicht in einer traditionellen Ordnung ihren gleichsam natürlichen Standort haben, können sie nur auf der Grundlage einer übergreifenden Gesamtkonzeption sinnvoll eingesetzt werden.

Eine Gesamtkonzeption ist für die Politik eines jeden Landes schon deshalb notwendig, um bei selbständigen Ressorts zu verhindern, daß der politische Prozeß sich in Ressortpartikularismen zerfasert.

Nur durch eine Gesamtkonzeption kann sichergestellt werden, daß die in den Ressorts anfallenden Aufgaben zur rechten Zeit und mit der rechten sachlichen Orientierung angefaßt werden.

Die Gesamtkonzeption hat die Schwerpunkte zu setzen, die Dringlichkeiten zu bestimmen und die Ziele der Landespolitik festzulegen.

Es gibt kein modernes Staatswesen, das auf ein Mindestmaß an Gesamtkonzeption für seine Politik hat verzichten können.

Von daher gesehen ist die konzeptionelle Aufgabe für die Staatskanzlei nichts Neues.

Die konzeptionelle Aufgabe der Staatskanzlei hat jedoch heute eine neue Dimension erreicht, die der Staatskanzlei auch einen anderen Stellenwert im politischen Prozeß zuweist.

XIII. Die Gesamtplanung

Der Begriff „Planung“ löst neuerdings wieder zwiespältige Reaktionen aus.

Als im Jahre 1966 hier in Speyer eine verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung das Thema „Staatskanzlei“ zum ersten Mal behandelte, spielte die Planung als neuentdeckte Aufgabe der Staatskanzlei in vielen Beiträgen eine dominierende Rolle.

Ein verlockendes, noch weitgehend unbekanntes Aufgabenfeld schien sich aufzutun, das den Staatskanzleien einen Zuwachs an Einfluß und Kompetenzen verheißen konnte.

Noch nicht ganz zehn Jahre sind seitdem vergangen, da scheint die Aufbruchstimmung einem gewissen Katzenjammer gewichen zu sein.

Nach einem hypertrophen Wachstum an Planungstheorien, die rasch die solide Anbindung an die Realität eingebüßt haben, macht sich ein betonter Planungsskeptizismus und eine Philosophie des Durchlaviens breit.

Das ist sicher zum nicht geringen Teil eine verständliche Reaktion auf die vorangegangene Planungseuphorie und auf übertriebene Hoffnungen, die man an das Instrument Planung geknüpft hatte.

Ich würde es aber für verhängnisvoll halten, wenn das Pendel jetzt in Richtung auf Planungsfeindlichkeit zurückschlagen würde.

Denn die Gründe, die Mitte der 60er Jahre dazu geführt haben, daß Planung als ein Instrument der Regierungstechnik aufgegriffen wurde, sind ja nicht entfallen, sondern nach wie vor aktuell. Eher mehr denn je! Überschäumende Wachstumsfrüchte planend zu verteilen, trug allemal die Schwierigkeit in sich, die Verteilungskämpfe zu ordnen. Das war solange fast ein Vergnügen, als es sich nur um die Zuteilung unterschiedlich hoher Wachstumsraten handelte. Unter dem Vorzeichen des Wachstumsstops, der für die öffentlichen Kassen Rezession bedeutet, müssen dagegen Posterioritäten und Sparraten verteilt werden. Ohne Schaden für die Sache geht das nur, wenn die Folgen allseits und mittelfristig bedacht werden. Nur auf der Grundlage eines politischen Gesamtkonzepts, das allerdings für jede zeitgeschichtliche Situation neu überdacht werden muß, läßt sich daher ein rationaler Interessenausgleich nach den Zwecken des Gemeinwohls erzielen und lassen sich die materiellen, ökologischen und sozialen Lebensgrundlagen sichern.

Das ein solcher Integrationsbedarf nicht durch eine Addition von Einzelplanungen befriedigt werden kann, liegt gerade heute auf der Hand, d. h. ein Mindestmaß an zentraler Steuerungsfunktion ist unerlässlich, und hier liegt die neue bleibende Aufgabe der Staatskanzlei.

Die Verantwortung für die Erarbeitung der integrierten Regierungsplanung obliegt der Staatskanzlei. Das heißt freilich nicht, daß die Staatskanzlei das Planungsgeschäft im Alleingang betreiben könnte. Die Staatskanzlei muß Anreger, Moderator, Koordinator sein. Sie muß die ressortübergreifenden Probleme erkennen. Sie muß die gesamtpolitischen Orientierungspunkte einbringen. Sie muß aber immer in enger sachlicher und politischer Zusammenarbeit mit den Ressorts planen.

XIV. Gesamtplanung und Querschnittsplanung

Dazu gehören auch die ressortübergreifenden Querschnittsplanungen unterhalb der integrierten Regierungsplanung. Die wichtigsten Querschnittsaspekte liegen im Ressourcenbereich: Finanzen, Raumordnung und Infrastruktur, Personal und Organisation.

Zu einer Querschnittsplanung möchte ich kurz Stellung nehmen: zur Finanzplanung.

Der Zusammenhang zwischen politischer Aufgabenplanung und Finanzplanung ist evident und läßt es nicht zu, daß beide Planungen sich gegeneinander abschotten. So wie die Aufgabenplanung die finanziellen Ressourcen beachten muß, hat die Finanzplanung den zur Erfüllung der vordringlichen Aufgaben notwendigen Mittelbedarf zu berücksichtigen.

Die enge Verzahnung beider Planungsbereiche darf zwar einerseits die Kompetenz und Verantwortung des Ministers der Finanzen nicht schmälern.

Andererseits muß aber die Finanzplanung den Vorrang der politischen Aufgabenplanung anerkennen; denn ohne sie fehlen dem Finanzminister die Kriterien der politischen Dringlichkeit für die einzelnen Ressortanforderungen.

Aus der Notwendigkeit der Verzahnung von Aufgabenplanung und Finanzplanung ergibt sich die Notwendigkeit einer engen Abstimmung zwischen Staatskanzlei und Finanzminister.

XV. Keine Ressortplanung in der Staatskanzlei

Zu warnen ist die Staatskanzlei vor der Ressortplanung: Eine Ersatzplanung von Ressortaufgaben durch die Staatskanzlei wäre weder rechtlich zulässig noch vom Interesse der Staatskanzlei her zweckmäßig. Solches Hineinregieren in den Ressortbereich würde die Staatskanzlei

in der fachlichen Spezialisierung überfordern und die Bereitschaft der Ressorts zur Mitarbeit zerstören.

Für alle Ebenen der Planung gibt es ein Hauptkriterium für die Wirksamkeit einer Staatskanzlei; das ist ihr Verhältnis zu den Ressorts.

Für die Staatskanzlei ist allein das Prinzip der Zusammenarbeit mit den Ressorts erfolgversprechend.

Aber jeder Ressortchef steht unter dem Zwang, sich mit vorweisbaren Leistungen zu profilieren.

Welchen Part die Staatskanzlei in dieser Zusammenarbeit spielen kann, hängt von ihrem Gewicht ab.

Was kann die Staatskanzlei in die Zusammenarbeit einbringen?

Zunächst einmal ihr Generalistenwissen, nämlich die Kenntnis der übergreifenden Zusammenhänge und der generellen Entwicklungslinien. Dieses Generalistenwissen muß gepaart sein mit einem zuverlässigen Fundus an Sachwissen auch auf dem Ressortgebiet.

Daneben kann die Staatskanzlei ihr politisches Gespür und ihre aus der Nähe zu den politischen Entscheidungsspitzen erwachsenden Kenntnisse einbringen. Denn die Staatskanzlei ist es, die in erster Linie die für den Planungsprozeß maßgeblichen politischen Optionen zu ermitteln und aufzubereiten hat.

Des weiteren kommt der Staatskanzlei ihre relativ neutrale Stellung zustatten. Denn anders als die Ressorts ist die Staatskanzlei keinen Teilinteressen verpflichtet; sie kann deshalb die notwendige Ausgleichsfunktion übernehmen.

Schließlich bringt die Staatskanzlei ihre Problemverarbeitungskapazität, ihre technischen Planungsfertigkeiten und ihre Arbeitskraft ein. Das ist nicht das Geringste; denn Planung kann zu materiell befriedigenden Ergebnissen nur führen, wenn jemand da ist, der den Planungsprozeß initiiert und organisiert.

XVI. Das Selbstverständnis der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei arbeitet für den Regierungschef. Sie ist nicht sein Hofstaat. Ihre Aufgabe ist es nicht, den Regierungschef zu verehren, wohl aber ihm immer Bestätigung zu verschaffen.

Die Staatskanzlei ist nicht nur für den Ministerpräsidenten da; sie wirkt auch in die Ressorts, in das Parlament, in das Land. Die Zielvorstellungen des Regierungschefs müssen, wo immer er das selbst nicht kann, von der Staatskanzlei übermittelt, verdeutlicht, durchgesetzt werden. Dazu muß der Regierungschef ihr den notwendigen Interpretationsspielraum gewähren. Ihn kann die Staatskanzlei nur ausfüllen, wenn sie eine möglichst intime Kenntnis der politischen

Grundüberzeugungen des Regierungschefs besitzt, und ich füge hinzu: auch seiner persönlichen Bindungen, welches Verhältnis er zu den in der Landespolitik maßgeblichen Personen und Gruppen besitzt. Dies alles setzt eine breite Vertrauensbasis voraus. Hier muß das verbreitete, ja manchmal institutionell erscheinende Mißtrauen des Vollblutpolitikers gegenüber den Bürokraten durchstoßen werden. Und für technokratischen Spezialistenhochmut gegenüber den Generalpolitikern ist auch kein Raum. In der Staatskanzlei begegnen sich zwei Welten unterschiedlichen Ursprungs. Hier erwächst dem Chef der Staatskanzlei als bedeutendste Aufgabe, die der Verdolmetschung. Sie muß geübt und wahrgenommen werden im Selbstverständnis einer einzigartigen Vermittlungsrolle zwischen Politik und Administration; beide muß man gleichermaßen verstehen, ohne sie gleichermaßen lieben zu müssen.

Der Regierungschef braucht administrative Informationen für richtige politische Entscheidungen. Aber auch politische Entscheidungen erhalten ihre Lebenskraft nur durch den Vollzug, der ohne Administration nicht denkbar ist. Hier muß die Staatskanzlei auch Sorge dafür tragen, daß der Höhenflug politischer Entscheidungen nicht den Bodenkontakt zur administrativen Vollziehbarkeit verliert. Und all dies soll kaum gesehen und es soll der Öffentlichkeit jedenfalls nicht vorgezeigt werden.

Zwar ist der Chef der Staatskanzlei nicht nur der Interpret und Berater seines Regierungschefs; er ist auch ein fast gleichberechtigter Partner in der Runde der Ressortchefs. Nur darf er dieses Gewicht nicht zur Schau stellen oder sich gar als Superminister gerieren; Understatement ist das Lebenselixier der Staatskanzlei.

Staatskanzleien im Verfassungssystem

Von Roman Herzog

Wer als Verfassungsjurist das Phänomen Staatskanzlei — einschließlich des Bundeskanzleramtes — zu behandeln hat, tut gut daran, in mehreren Schritten vorzugehen. Zunächst wird er, anders als bei manchem weniger verhüllten Thema, die positivrechtlichen Bestimmungen sichten, die seinem Gegenstand gewidmet sind. Erst dann wird er sich zu weiterreichenden, analytischen und verfassungsinterpretatorischen Überlegungen bereit finden.

I. Die Regelungen der Staatskanzlei im positiven Recht

1. Die Dürftigkeit des Befunds

Niemand, der sich auch nur annähernd der Schwierigkeiten des Problems und der Hauptinteressen eines Verfassungsgebers bewußt ist, wird ernsthaft erwarten, daß das Grundgesetz und die Landesverfassungen eine eingehende oder gar abschließende Regelung der Staatskanzleien und des Bundeskanzleramtes enthalten. Selbst wenn man mit dieser Prämisse an den Text der geltenden Verfassungen herangeht, kann man sich aber immer wieder aufs Neue der Überraschung darüber nicht erwehren, wie umfassend ihre Blindheit auf diesem Auge wirklich ist.

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen enthalten nämlich überhaupt relevante Aussagen zu unserem Thema. Die Geschäftsordnungen der Bundesregierung und der Landesregierungen gehen nur wenig weiter darauf ein. Greift man etwa die Geschäftsordnung der Bundesregierung heraus, so beschränkt sich diese darauf, den Chef des Bundeskanzleramtes zugleich zum Sekretär der Bundesregierung zu erklären (§ 7 Abs. 1) und die Weiterleitung von Schreiben durch ihn an die einzelnen Bundesminister zu reglementieren (§ 7 Abs. 2), ihn umgekehrt als Empfänger von Entwürfen und Ausführungen der Bundesministerien auszuweisen (§ 21 Abs. 2) und ihm schließlich das Teilnahmerecht an den Sitzungen der Bundesregierung zu sichern (§ 23 Abs. 1). Nicht viel anders verhält es sich mit den Geschäftsordnungen der Landesregierungen, und auch die Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Bundesministerien bzw. der Ministerien der einzelnen Länder ändern an diesem Gesamteindruck nicht viel.