

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Arnd Morkel
Die Reform des Kabinetts

Carl Böhret
Funktionsmängel
politischer
Führungsorganisationen

B 43/70

24. Oktober 1970

Arnd Morkel, Dr. phil., o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität in Trier, geb. 1928 in Mannheim, Studium der Politikwissenschaft, Germanistik und Philosophie in Heidelberg und Freiburg, 1962—1968 Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg, danach Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Darmstadt, Freiburg und Heidelberg, zuletzt Wissenschaftlicher Rat und Professor an der Universität Köln.

Veröffentlichungen: Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967; zahlreiche Aufsätze zur politischen Ideengeschichte, zur Regierungs- und Parlamentslehre, über Planung und Zukunftsforschung; demnächst erscheinen: „Zur Reform des öffentlichen Dienstes“ und „Richtlinienkompetenz und Planung“.

Carl Böhret, Dr. rer. pol., Wissenschaftlicher Rat und Professor für Politikwissenschaft an der FU Berlin, geb. 1933, 1958—1962 Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaft an der FU Berlin, 1962 Dipl.-Politologe, 1965 Promotion, danach Lehrbeauftragter und Wiss. Assistent an der FU Berlin, 1967/68 Forschungsaufenthalt in Washington D. C., 1970 Habilitation.

Veröffentlichungen: Aktionen gegen die „kalte Sozialisierung“ 1926—1930. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflußverbände in der Weimarer Republik, Berlin 1966; Entscheidungshilfen für die Regierung. Modelle, Instrumente, Probleme, Köln—Opladen 1970; mehrere Zeitschriftenaufsätze (u. a. in Politische Vierteljahresschrift und Futurum); Mit-hrsg. von: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft. Festgabe für Gert v. Eynern, Berlin 1967.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die Reform des Kabinetts

The difficulty of making up a Government is very much like the difficulty of putting together a Chinese puzzle: the spaces do not suit what you have to put into them. And the difficulty of matching a Ministry is more than that of fitting a puzzle, because the Ministers to be put in can object. One objector can throw out the combination.

Walter Bagehot

Die Ziele der Kabinettsreform

Bei der Kabinettsreform¹⁾ in der Bundesrepublik geht es im wesentlichen um zweierlei: um eine Verkleinerung des Kabinetts und um eine Neugliederung der Ressortzuständigkeiten²⁾.

¹⁾ Der folgende Aufsatz ist ein Kapitel einer Arbeit über „Richtlinienkompetenz und Planung. Zur Reform der Bundesregierung“, die der Verfasser demnächst im Christian Wegner Verlag zu veröffentlichen hofft. Das Kapitel wurde im März 1970 abgeschlossen.

²⁾ Zum Thema Kabinettsreform in der Bundesrepublik gibt es außer zahlreichen Zeitungsartikeln nur das Gutachten der von der Regierung Kiesinger/Brandt eingesetzten „Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform“ vom August 1969: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, masch. Ms., nicht veröffentl., S. 6—140. Zahlreicher ist die ausländische Literatur. Für England: Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain. 1914—1963, Stanford University Press 1964; Bernard Waleffe, Some Constitutional Aspects of Recent Cabinet Development in Great Britain and in Belgium. Prime Minister's Position and Cabinet Committees, Bruxelles 1968; D. N. Chester, Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung, in: PVS, 1. Jhg. H. 1 1960, S. 37 ff.; W. J. Stankiewicz (ed), Crisis in British Government, London - New York - Toronto 1967, S. 143—203; Franz Schneider, Kabinettsreform und Machtverteilung in England, in: Zeitschrift für Politik, Bd. 12, 1965, S. 40 ff. Für die USA: Richard F. Fenno, Jr., The President's Cabinet, Harvard University Press 1959, S. 250 ff. Für Frankreich: P. Racine, Les objectifs d'une Réforme Administrative, Paris, Ministre d'Etat chargé de la Réforme Administrative, Mission Permanente de la Réforme Administrative, Dez. 1965; Charles Debbasch, L'administration au pouvoir, Paris 1969. Für die Schweiz: Kurt Eichenberger, Organisatorische Probleme des Kollegialsystems, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Jhg. 7, 1967, S. 68 ff.; s. ferner den Expertenbericht über Verbesserung in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates. Erstattet dem Schweizerischen Bundesrat, Nov. 1967, Bern Bundeskanzlei.

Obwohl vor jeder Regierungsbildung angekündigt wurde, es werde weniger Minister geben, hat sich die Zahl der Regierungsmitglieder zwischen 1949 und 1966 um die Hälfte vermehrt. Gehörten der ersten Regierung Adenauer noch vierzehn Mitglieder an, einschließlich des Bundeskanzlers, so saßen 1953 schon neunzehn und 1955 bereits einundzwanzig Personen auf der Regierungsbank. 1957 verringerte sich ihre Zahl noch einmal auf achtzehn. 1961 waren es aber wieder einundzwanzig und 1964 sogar zweiundzwanzig Personen. Die Re-

Carl Böhret:

Funktionsmängel politischer Führungsorganisationen — dargestellt am Beispiel des amerikanischen Vizepräsidentenamtes S. 23

gierung der Großen Koalition zählte zwanzig Mitglieder³⁾.

Verglichen mit den Regierungen anderer Länder ist die Zahl von zwanzig Kabinettsmitgliedern nicht eben ungewöhnlich hoch. Die gleiche Zahl hat das britische Kabinett bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts erreicht⁴⁾. Auch die Regierungen Italiens, Japans, Australiens, Kanadas haben in der Regel heute nicht weniger Mitglieder. Der französische Ministerrat unter Premierminister Chaban-Delmas umfaßt gegenwärtig neunzehn Minister und zwanzig

³⁾ Siehe Gerhard Loewenberg: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 280.

⁴⁾ Siehe D. N. Chester, Die Entwicklung des Kabinetts 1919—1949, in: Theo Stammen (Hrsg.), Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft) 1967, S. 13 f.

stimmberechtigte Staatssekretäre ⁵⁾. Wesentlich kleiner sind lediglich das amerikanische Kabinett mit zwölf und der Schweizer Bundesrat mit sieben Mitgliedern ⁶⁾.

Die meisten Beobachter, nicht nur bei uns, halten ein Gremium von zwanzig Mitgliedern jedoch einfach für zu groß, um arbeitsfähig zu sein. Sie fordern eine Verkleinerung hauptsächlich aus zwei Gründen: einmal, um die Beratungs- und Entscheidungsfähigkeit des Regierungskollegiums zu erleichtern; zum anderen, um die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts zu verbessern. Je größer ein Kabinett ist, so lautet die Argumentation, desto förmlicher, zeitraubender und unergiebig werden die Sitzungen; desto mehr Rivalitäten treten auf; desto mühsamer wird die Verständigung, wer für was zuständig ist; desto größer wird der Koordinationsaufwand ⁷⁾. Zum letzten Punkt hatte der „Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung“ schon vor Jahren festgestellt, daß jede „Vermehrung der Ministerien die Zahl der Ressortgrenzen und damit die Gefahr einer Dekonzentration ... beträchtlich steigert, und zwar in einer steil ansteigenden Kurve. So beträgt die Zahl der Ressortgrenzen bei drei Ministerien: drei, bei vier Ministerien: sechs, bei neun Ministerien: sechsunddreißig und bei neunzehn Ministerien: einhundertundeinsiebzig! Gewiß erschöpft sich das Problem nicht in diesem Rechenexempel. Es zeigt aber, welche Bedeutung die Errichtung eines einzigen neuen Ministeriums haben kann, wenn ein bestimmte Zahl überschritten ist.“ ⁸⁾

Wann aber ist das der Fall? Hier gehen die Meinungen weit auseinander. Nach Ansicht des Bundestagsabgeordneten Claus Arndt genügen fünf bis sieben Minister ⁹⁾. Der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee sah sieben

bis acht Minister vor, denen unter Umständen zwei weitere Minister ohne Geschäftsbereich zur Seite stehen sollten ¹⁰⁾. Die von der Regierung Kiesinger/Brandt eingesetzte „Projektgruppe zur Regierungs- und Verwaltungsreform“ befürwortete in ihrem ersten Bericht zwölf bis dreizehn Minister ¹¹⁾. Ein davon abweichendes Votum hält fünfzehn Kabinettsmitglieder gerade noch für vertretbar ¹²⁾.

Ein Blick auf die englische Literatur zeigt, daß auch hier die Größenangaben beträchtlich schwanken. A. Salter und L. S. Amery setzen sich für ein kleines Gremium ein, das aus höchstens vier bis sechs Ministern besteht ¹³⁾. Der „Haldane-Report“ nennt die Zahl zwölf als obere Grenze. Für Herbert Morrison liegt die beste Größe bei etwa sechzehn bis achtzehn Kabinettsmitgliedern ¹⁴⁾. D. N. Chester spricht von achtzehn bis zwanzig Mitgliedern ¹⁵⁾.

Vergleicht man übrigens diese Zahlenangaben mit solchen aus dem vorigen Jahrhundert, so fällt auf, daß das, was heute vielfach als erstrebenswerte Größe gilt, in früheren Zeiten, als die Kabinette tatsächlich so klein waren, schon als zu umfangreich empfunden wurde. Offensichtlich trauert jedes Kabinett der Epoche nach, in der es aus weniger Mitgliedern bestand. Viscount Dudley, britischer Außenminister von 1827/28, brach nach einer Kabinettsitzung einmal in die Klage aus: „Wie schwierig ist es, eine Angelegenheit zu regeln, an der zwölf Leute teilhaben. Die Vernunft einer Partei scheint sich mit wachsender Zahl zu verflüchtigen.“ Wenige Jahre später schrieb Lord Brougham, die Erinnerung an Pitt's achtköpfiges Kabinett von 1784 mache „seinen Mund wäßrig“: „Ich weiß nicht, welche Dinge wir ... hätten unternehmen können, wenn wir acht anstatt vierzehn gewesen wären.“ ¹⁶⁾

Gibt nicht vielleicht die moderne Organisationslehre einen Anhaltspunkt, welche Größe für ein Kabinett angemessen ist? Diese Lehre

⁵⁾ Anders als bei uns sind in Frankreich Staatssekretäre Politiker, die entweder an der Spitze eines selbständigen Geschäftsbereiches (ohne Ministerium) oder eines Geschäftsbereiches innerhalb eines Ministeriums stehen und häufig auch „Sous-Ministres“ genannt werden. Im Conseil des Ministres haben sie Sitz und Stimme.

⁶⁾ Offenbar fällt es nicht-parlamentarisch regierten Ländern leichter, das Kabinett klein zu halten. Über die Ursache s. w. u. S. 5 dieses Aufsatzes.

⁷⁾ Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 8.

⁸⁾ Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern, Bonn 1960, S. 36.

⁹⁾ Claus Arndt, Parlament und Ministerialbürokratie, in: Die Verwaltung, 2. Bd. 1969 H. 3, S. 277.

¹⁰⁾ Zit. bei Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 193.

¹¹⁾ Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 17 ff.

¹²⁾ Ebd., S. 130.

¹³⁾ Siehe w. u. S. 9 u. 13 und Anm. 14 dieses Aufsatzes.

¹⁴⁾ Herbert Morrison, Regierung und Parlament in England, München 1956, S. 39.

¹⁵⁾ D. N. Chester, Die Entwicklung des Kabinetts 1919—1949, a. a. O., S. 18.

¹⁶⁾ Zit. bei D. N. Chester, Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung, a. a. O., S. 38 f.

empfiehlt für leitende Gremien gewöhnlich sieben bis neun Mitglieder¹⁷⁾. Doch wie der Bericht der Projektgruppe zurecht betont, lassen sich „die in der Organisationslehre für Gremien ganz anderer Aufgabenstellung genannten Zahlen keinesfalls auf den Zuschnitt einer Regierung übertragen. Auch ein Vergleich mit Leitungsgremien der Wirtschaft gibt wegen der Besonderheiten der einer Regierung als Ganzes gestellten Aufgaben nichts her“¹⁸⁾.

Gewiß, „wenn ein Kabinett mehr als zwanzig Mitglieder hat, wird aller Voraussicht nach eine straffe und geschäftsmäßige Behandlung der zu beratenden Angelegenheiten nicht mehr möglich sein.“¹⁹⁾ Ob aber zehn, fünfzehn oder zwanzig Mitglieder die optimale Größe darstellen, hängt entscheidend von den beteiligten Personen selbst ab. Vor allem von dem Führungsstil und der Führungsfähigkeit des Regierungschefs. Adenauer konnte Kabinettsitzungen mit zwanzig Teilnehmern straff leiten; Erhard hätte wahrscheinlich auch bei nur zehn schon versagt²⁰⁾. Natürlich kommt es auch auf die betreffenden Minister an: ob sie sich kurz fassen oder ob sie reden, nur um sich reden zu hören usw. Vor verallgemeinernden Schlüssen sollte man sich allerdings hüten: „It is possible that in a smaller group ministers will size up their colleagues sooner and better; if so, this is likely to promote the rapid dispatch of business. In a larger Government, ministers have an opportunity to press their views during formal Cabinet sessions only; ceteris paribus, this tends to slow up decisions. But it is equally possible to argue the reserve. The more formal character of a larger Cabinet limits the opportunity to discuss ideas prematurely, and gives less license to gossip or personal pressure! Generalization is therefore difficult.“²¹⁾

Bei alledem darf man nicht vergessen, daß ein Kabinett nicht nur ein Arbeitsgremium, sondern auch ein Führungsorgan ist. Für dessen Größe gelten aber ganz andere Maßstäbe. Ist es für ein Arbeitsgremium im allgemeinen besser, wenn ihm nur wenige Mitglieder an-

gehören, so gilt für ein Führungsgremium eher das umgekehrte. Führung setzt Gefolgschaft voraus. Eine Regierung, die ihrer Funktion als Führungsorgan nachkommen will, muß bestrebt sein, einen möglichst breiten Rückhalt im Parlament zu finden. Für den Regierungschef bedeutet das, daß er darauf bedacht sein muß, für die wichtigsten Mitglieder der Regierungsparteien wie für die Vertreter der maßgeblichen Gruppen einen Platz im Kabinett zu finden. Er muß an die Katholiken und an die Protestanten denken, an die Gewerkschaften, die Wirtschaftskreise, die Bauern, die Frauen, die Nord- und die Süddeutschen. Er muß Rücksicht auf die Wünsche der Koalitionspartner nehmen. (Wenn der kleinste Koalitionspartner aus Prestigegründen glaubt, auf mehreren Ministersitzen bestehen zu müssen, dann kann allein dies schon zu einer Aufblähung der Regierung führen.) Unter Umständen muß er einen Rivalen mit einem Kabinettsitz bedenken, um ihn der Regierungsdiziplin zu unterwerfen. All dies kann sehr leicht zur Folge haben, daß eine Regierung größer wird, als es aus sachlichen Gründen notwendig ist, und daß ein Regierungschef häufig nicht so sehr Minister für Ministerien suchen, als umgekehrt Ministerien für Minister schaffen muß.

Daneben können auch eigennützige Motive einen Regierungschef veranlassen, eher zu viele als zu wenig Mitglieder in sein Kabinett aufzunehmen. Je mehr Minister er nämlich ernennen kann, desto größer ist sein Patronagepotential, und desto leichter fällt es ihm, von einer der ältesten Herrschaftstechniken, dem „divide et impera“, Gebrauch zu machen. Es spricht viel für die Vermutung, daß ein Regierungschef sich schwerer mit zehn als mit zwanzig Ministern tut. Im ersten Fall ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß ihm zehn mächtige Feudalherren gegenüberstehen, die große Ressorts leiten und über einen starken Rückhalt in der Partei verfügen; im zweiten Fall hat er es aller Voraussicht nach mit einem Kollegium zu tun, in dem sich auch mehrere schwächere Minister befinden, Minister, die weder starke Parteipositionen besitzen noch große Ressorts hinter sich haben, die vielmehr in hohem Maße vom Regierungschef abhängig und infolgedessen auch leichter bereit sind, sich auf dessen Seite zu schlagen. Adenauer wußte das sicherlich. Er hätte sein Kabinett wohl kaum vergrößert, wenn er hätte befürchten müssen, daß dadurch seine Autorität geschmälert werden würde.

17) Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 13.

18) Ebd., S. 14.

19) Herbert Morrison, Regierung und Parlament in England, a. a. O., S. 39.

20) Siehe Ernst Lemmer, Manches war doch anders, Frankfurt 1968, S. 397 f.; Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München-Wien 1969, S. 164 ff.

21) Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain, a. a. O., S. 283.

Man sieht: Für die Größe eines Kabinetts sind zwei Gesichtspunkte maßgebend, die nicht ohne weiteres miteinander in Einklang zu bringen sind, die vielmehr in einer gewissen Spannung zueinander stehen. So angebracht es einerseits ist, eine Regierung möglichst klein zu halten, um ihre Beratungs- und Entscheidungsfähigkeit nicht aufs Spiel zu setzen, so empfehlenswert ist es andererseits aber auch, sie groß zu halten, um Platz für die führenden und einflußreichsten Mitglieder der Regierungsparteien zu haben und um die Position des Regierungschefs nicht zu gefährden.

Eng verflochten mit dem Problem der Größe des Kabinetts ist das Problem der Ressortabgrenzung. Mit Recht ist die Projektgruppe der Ansicht, „daß die Frage einer Verringerung der Zahl der Ressorts — abgesehen von den bei einer Kabinettsbildung maßgeblichen politischen Faktoren — vornehmlich unter dem Gesichtspunkt eines optimalen Ressortzuschnitts und einer sachgerechten Zuständigkeitsverteilung Bedeutung hat.“²²⁾

Ressortabgrenzungen sind oft weniger das Produkt vernünftiger Überlegungen als das Ergebnis von Macht- und Prestigekämpfen, bei denen jede Partei bestrebt ist, möglichst viele Kompetenzen an sich zu ziehen und möglichst wenige abzutreten²³⁾. Manche Minister halten an einer einmal errungenen Zuständigkeit fest, als sei sie ihr Lehen. Als Paul Lücke 1961 vom Wohnungsbauministerium ins Innenministerium überwechselte, nahm er die Abteilung Raumordnung als Morgengabe in sein neues Ressort mit.

Unter diesen Umständen ist es nicht weiter verwunderlich, daß die Grenzen zwischen den Ressorts vielfach antiquiert, willkürlich oder zufällig sind. Die Zuständigkeiten überkreuzen, überlagern, vermischen sich. Nach einem Gutachten des Bundesrechnungshofes vom Dezember 1963 befaßten sich im Bereich der Bun-

desregierung insgesamt zweihundertdreißig Referate in fünfzehn Ressorts mit Entwicklungshilfe²⁴⁾. Nach einer Erhebung der Projektgruppe herrschten vor der Kabinettsreform vom Herbst 1969 auf über dreißig Gebieten Kompetenzstreitigkeiten²⁵⁾.

Diese Streitigkeiten belasten die interministerielle Zusammenarbeit. Es entstehen Reibungsverluste und Verzögerungen. Es kommt zu Doppelarbeit und Leerlauf. Der Aufwand, der nötig ist, um die beteiligten Ressorts an einen Tisch und ihre Interessen unter einen Hut zu bringen, wird immer größer. Man streitet sich mehr um Zuständigkeiten als um Sachen. Wo man Weitblick erwartet, findet man die Beteiligten von den inneren Problemen der Organisation überwältigt, und wo man glaubt, auf Initiative und Entscheidungsfreude rechnen zu können, stößt man auf einen zermürbenden Kampf um Zeichnungsbefugnisse. Im Labyrinth der Ausschüsse, Gremien, Kommissionen usw. geraten die Verantwortlichkeiten zunehmend ins Dunkel.

Auch in anderen Ländern empfindet man es heute als eine dringende Aufgabe, die Ressortenteilung neu zu durchdenken, die Kompetenzen der Ministerien wieder schärfer voneinander abzugrenzen und sachlich zusammenhängende Aufgaben möglichst in jeweils einem Ressort zusammenzufassen.

Freilich lassen sich Ressortüberschneidungen nicht völlig beseitigen. Wie immer man die Zuständigkeiten der Ministerien auch voneinander abgrenzen mag, man wird es zum Beispiel nicht verhindern können, daß eine Aufgabe wie die Raumordnung die Interessen nahezu aller Ressorts berührt. Das gleiche gilt für viele andere Aufgaben auch. Die wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen Lebensbereiche macht eine Autarkie der einzelnen Ressorts unmöglich.

Mitunter empfiehlt es sich auch aus pragmatischen Erwägungen nicht, Ungereimtheiten zu korrigieren. „Wenn man an eine Reorganisation denkt, sollte man nicht vergessen, daß man es mit einer Gruppe oder Gruppen von arbeitenden Männern oder Frauen zu tun hat. Ein Ressort kann in theoretischer Hinsicht ein Urding und dennoch ein ‚glückliches Schiff‘

²²⁾ Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 14.

²³⁾ Das ist auch in anderen Ländern nicht anders; vgl. den „Haldane-Report“ und den „Hoover-Report“. Zur Geschichte der Ressortabgrenzungen in Deutschland: Otto Hintze, Die Entstehung der modernen Staatsministerien, in: Gesammelte Abhandlungen, Bd. I, Göttingen 1962, S. 275 ff.; Hans Haus- herr, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts, Berlin (Ost) 1953; Emil Guilleaume, Das Ressortprinzip, in: Theo Stammen (Hrsg.), Strukturwandel der modernen Regierung, a. a. O., S. 439 ff.

²⁴⁾ Zit. in: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 36 f.

²⁵⁾ Ebd., S. 13.

sein, und nur ein solches ist erfahrungsgemäß seetüchtig.“²⁶⁾

Manchmal sind Zuständigkeitsüberschneidungen sogar wünschenswert, nämlich dann, wenn durch eine Zusammenfassung der Kompetenzen in einer Hand das gewaltenteilende System der „checks and balances“ innerhalb der Regierung in Frage gestellt würde. Das gilt auch für die von vielen geforderte Zusammenfassung der Konjunktur- und Finanzpolitik in einem Schatzamt nach britischem Muster²⁷⁾. An sich hätte eine solche Zusammenfassung manches für sich. Die zunehmende Verflechtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik legt es nahe, die monetären und fiskalischen Steuerungsinstrumente in einem Ressort zu konzentrieren, um einen möglichst großen Erfolg der Maßnahmen zu erzielen. Doch entstünde dadurch ein Mammutministerium, und die schon jetzt außerordentlich starke Stellung des Finanzministers würde vermutlich übermächtig. In diesem Falle könnte auch die Bundesbank kaum mehr das gewünschte Gegengewicht bilden.

Darüber hinaus darf man nicht vergessen, daß hinter Ressortkonflikten häufig rivalisierende gesellschaftliche Interessen stehen, die artikuliert und politisch ausgetragen werden sollten. (Was immer man gegen den Ressortegoismus auch einwenden mag: solange er diese Aufgabe erfüllt, ist er unentbehrlich.) So wichtig es zum Beispiel einerseits ist, die Sozialpolitik und die Wirtschaftspolitik aufeinander abzustimmen, damit die eine nicht der anderen das Wasser abgräbt, so wichtig ist es andererseits aber auch, die darin liegenden gesellschaftlichen Konflikte nicht zu eskamotieren, nicht zu früh und nicht im verborgenen zu regeln. Das letztere wäre aber der Fall, wenn man die beiden Ressorts vereinigen würde. Dann nämlich kämen die Konflikte nicht ins Kabinett, würden also auch nicht mehr mit politischen Mitteln entschieden, sondern von der Ministerialbürokratie neutralisiert, versachlicht oder weggeplant werden. Der Auffassung der Projektgruppe ist zuzustimmen, daß es grundsätzliche Zielkonflikte gibt, die im Gesamtinter-

esse zwischen den verschiedenen Ressorts ausgetragen werden müssen, bei denen es deshalb auch nicht ratsam ist, durch eine Konzentration der Kompetenzen in einem Haus die Konflikte zu verdrängen. „Soweit es sich um zentrale Fragen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens handelt, wird sich eine geteilte Zuständigkeit empfehlen, weil hier der notwendige Ausgleich nicht einem Ressort überlassen bleiben kann und eine Gegenkontrolle notwendig erscheint.“²⁸⁾

Für den Regierungschef bleibt noch ein anderer Gesichtspunkt zu beachten: Die Zusammenfassung von Aufgaben in einem Ressort verringert zwar den Koordinationsaufwand — innerhalb der Ministerien fällt die Koordination normalerweise leichter als zwischen ihnen —, vermindert aber auch leicht den Einfluß des Mannes an der Spitze der Regierung. Wie nicht zuletzt die französischen Erfahrungen zeigen, findet in einem Mammutministerium der Interessenausgleich im Ressort statt, wodurch die Rolle des Regierungschefs als Schiedsrichter zwischen den Ressorts beeinträchtigt wird²⁹⁾.

Auch eine zu präzise Ressortabgrenzung kann den Einfluß eines Regierungschefs schmälern. Es ist kein Zufall, daß erfolgreiche Regierungschefs³⁰⁾ häufig dazu neigen, die Zuständigkeiten der Regierungsämter nur ungenau zu umschreiben und einen gewissen Grad von Kompetenzwirrwarr zu dulden, in der festen Gewißheit, daß eben dies die Behördenchefs zwingt, die Regierungsspitzen um Vermittlung zu bitten. Am virtuosesten hat sich in neuerer Zeit wohl Franklin D. Roosevelt dieser Technik bedient: „Seine Lieblingsmethode war es, die Erteilung von Befugnissen unvollständig, die Jurisdiktion ungewiß, die Satzungen einander überlappend zu lassen. Das Resultat dieser konkurrierenden Theorie der Administration war oft Konfusion und Verbitterung bei den Ausführenden; aber keine andere Methode könnte so zuverlässig sicherstellen, daß in einer ausgedehnten Ver-

²⁸⁾ Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 11; vgl. ebd., S. 53.

²⁹⁾ Ebd., Anlagenband, S. 121.

³⁰⁾ Vgl. z. B. über die Regierungstechnik Friedrichs des Großen: Gerhard Ritter, Stein. Eine politische Biographie, Stuttgart - Berlin 1931, Bd. I, S. 214; über Churchill: Winston S. Churchill, Der zweite Weltkrieg, Berlin - Stuttgart - München - Zürich 1960, S. 274; über Hitler: Buchheim/Broszat/Jacobsen/Krausnick, Anatomie des SS-Staates, Bd. I, Olten/Freiburg 1969 passim.

²⁶⁾ W. J. M. Mackenzie, Die Struktur der zentralen Verwaltung, in: Theo Stammen (Hrsg.), Strukturwandel der modernen Regierung, a. a. O., S. 92.

²⁷⁾ Siehe Joachim Hirsch, Parlament und Verwaltung, 2. Teil: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1968, S. 65; Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 52 ff.

waltung, die von ehrgeizigen und machtgerigen Leuten wimmelte, die Entscheidungen beim Präsidenten blieben.“³¹⁾

Mit anderen Worten: Ebensovienig wie die Frage nach der richtigen Größe eines Kabinetts erlaubt die Frage nach der richtigen Ressortabgrenzung eine eindeutige Antwort; sie gestattet nur ein „einerseits — andererseits“. So viel einerseits aus sachlichen Gründen dafür spricht, die ministeriellen Geschäftsbereiche scharf voneinander abzugrenzen, so wenig kann andererseits aus politischen Gründen auf Ressortüberschneidungen völlig verzichtet werden. Kurz: Kabinettsreform ist eine Sache des Augenmaßes, keine Reißbrettarbeit. Wie

groß ein Kabinett sein soll und welche Ressortabgrenzungen wünschenswert sind, ist nicht ein für allemal ausgemacht, sondern bleibt immer von neuem zu prüfen.

Dies alles muß man im Auge behalten, wenn man die Vorschläge zur Kabinettsreform näher betrachtet. Drei Gruppen von Vorschlägen lassen sich unterscheiden. Während die einen für ein Kabinett aus Ministern ohne Geschäftsbereich eintreten, die anderen ein Kernkabinett nach britischem Vorbild befürworten, empfehlen wiederum andere eine Verkleinerung des Kabinetts im Wege einer Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche.

Erstes Modell: Ein Kabinett aus Ministern ohne Geschäftsbereich

„Von Zeit zu Zeit“, schreibt Herbert Morrison in seinem Buch „Regierung und Parlament in England“, „wird immer wieder über die Idealform des Kabinetts diskutiert. Besonders hartnäckige Verfechter treten für eine Reform ein im Sinne eines kleinen Kabinetts, bestehend aus Ministern ohne Geschäftsbereich bzw. aus sozusagen die Oberaufsicht führenden Ministern. Für diese Auffassung wird ins Feld geführt, daß heutzutage die Arbeitslast der Minister, die zugleich ein Ministerium leiten, so groß ist, daß sie nicht genügend Zeit haben, um sich den Fragen der großen Politik unter einem weiteren Gesichtswinkel zu widmen und um die zahlreichen und oft umfangreichen Kabinettsakten und diplomatischen Korrespondenzen zu lesen, was doch Voraussetzung für eine ordnungsmäßige Erfüllung der Aufgaben eines Kabinettsministers sei. Man macht geltend, daß deshalb der Beitrag der Ressortminister an den Kabinettsberatungen Gefahr laufe, nicht den Anforderungen zu entsprechen, unvollkommen zu sein und zu große Rücksicht auf die Interessen und Gesichtspunkte des

eigenen Geschäftsbereichs zu nehmen, und daß die Ressortminister infolgedessen eher zu falschen als zu richtigen Schlüssen kommen würden. Ein aus solchen Ministern zusammengesetztes Kabinett werde schwerfällig oder geistig unbeweglich werden. In dem kleinen Kabinett aus Ministern ohne Geschäftsbereich könnten dagegen die Beratungen gründlicher und intimer sein, die Kabinettsmitglieder hätten mehr Zeit, um zwischen den einzelnen Sitzungen über die zu beratenden Gegenstände nachzudenken; sie könnten die Kabinettsakten und anderes wichtiges Informationsmaterial aus amtlichen und nichtamtlichen Quellen viel gründlicher studieren und auswerten; die Aufgabe der Koordination der Arbeit der einzelnen Ministerien und die Aufsicht über diese könnte unter den Kabinettsmitgliedern verteilt werden; dadurch würde man zu den Problemen, die eine ganze Gruppe von Ressorts betreffen, über der Sache stehende Stellungnahmen erhalten, die auf überparteilichem Urteil beruhen und sich auf sorgfältige Beratungen mit den betroffenen Ministern und auf eigene Studien gründen. Auf diese Weise würde ein funktionelles Element in die Beratungen des Kabinetts eingeführt werden, ohne daß die Sonderinteressen der Ressorts in den Vordergrund träten. Ein solches Kabinett, ein Kabinett aus wenigen weisen Männern — so argumentiert man — würde ein besonders leistungsfähiges Instrument darstellen.“³²⁾

In England hat diesen Gedanken am nachhaltigsten Leopold S. Amery vertreten. In seinem

³¹⁾ Athur Schlesinger, *The Age of Roosevelt*, vol. II, S. 528; vgl. auch Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, New York 1962, S. 158 ff. Sowohl Neustadt wie Schlesinger übersehen allerdings die Gefahren von Roosevelts Technik der Zersplitterung der Regierungsbefugnisse: „Gewöhnlich wird Franklin Roosevelts Loblied gesungen, weil er mit Leichtigkeit und Geschick in dem schlammigen Gelände der amerikanischen Regierung manövrierte. Es ist weniger üblich, daran zu erinnern, daß er es erheblich schlammiger zurückgelassen hat, als er es vorgefunden hatte“ (Andrew Shonfield, *Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA*, Köln-Berlin 1968, S. 377).

³²⁾ Herbert Morrison, *Regierung und Parlament in England*, a. a. O., S. 41 f.

Buch „Thoughts on the Constitution“ von 1947 entwickelt Amery die Idee eines „Policy Cabinet“, bestehend aus etwa einem halben Dutzend Mitgliedern, die alle von den Alltagslasten eines Ressortchefs befreit sind. Aufgabe dieses Kabinetts soll es sein, die Grundlinien der Politik festzulegen und, mit Hilfe einer Reihe von Ausschüssen, zu deren Beratungen auch die jeweils betroffenen Minister hinzugezogen werden, die laufenden Geschäfte der Ressorts zu beaufsichtigen und zu koordinieren³³).

Einen ähnlichen Vorschlag hat für die Bundesrepublik vor einigen Jahren Emil Guilleaume gemacht, Leitender Ministerialrat im Innenministerium von Schleswig-Holstein³⁴). Ausgehend von der Feststellung, daß sich politische Funktion und Verwaltungsführung in Aufgabenstellung und Arbeitsmethode unterscheiden, schlägt Guilleaume vor, das Amt des Ministers von dem des Ressortchefs zu trennen und die Regierung in ein politisches Kabinett und ein Verwaltungskabinett aufzugliedern. Die grundlegenden Fragen der Staatsführung sollten dem politischen Kabinett übertragen werden, einem kleinen Gremium, dem nur Politiker angehören, die von Verwaltungsaufgaben entlastet sind und die deshalb auch genügend Zeit haben, die politische Zielsetzung der Regierung kontinuierlich zu erarbeiten und im öffentlichen Leben zu vertreten. Die Leitung des Ressorts hingegen sollte Verwaltungsfachleuten überlassen bleiben, die vom politischen Kabinett berufen und abberufen werden und die zusammen in einem Verwaltungskabinett die Aufgaben der Regierung als Verwaltungsorgan erfüllen.

So bestechend der Gedanke einer Trennung von Planung und Vollzug auch ist: seine Schwierigkeiten liegen dennoch auf der Hand. Wo endet die Politik und wo fängt die Verwaltung an? Lassen sich Politik und Verwaltung in der Praxis überhaupt deutlich voneinander trennen? Sind die Grenzen zwischen beiden Bereichen nicht vielmehr fließend? Und selbst wenn dies nicht der Fall wäre: Wäre eine solche scharfe Trennung, wie sie in den Vorschlägen von Amery und Guilleaume zum Ausdruck kommt, denn wünschenswert? Müßte man nicht befürchten, daß die am grünen Tisch geborenen Konzeptionen des politischen

Kabinetts bloße Reißbrettstudien bleiben, praxisfremd und unrealistisch, weil ihren Verfassern die konkreten Verwaltungserfahrungen fehlen? Bestünde nicht überdies die Gefahr, daß es zwischen den politischen Ministern und den Verwaltungschefs zu ständigen Reibereien kommt, zu Kompetenzkonflikten, zu Macht- und Prestigekämpfen? Und würden sich in diesen Auseinandersetzungen nicht die letzteren durchsetzen, einfach deshalb, weil sie den Beamtenapparat hinter sich haben, weil sie über mehr Informationen verfügen, weil sie die Minister jederzeit mit material- und detailreichen Memoranden eindecken können? Wie wäre außerdem die Aufteilung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen den Ministern, den Ressortchefs und den Beamten zu regeln? Wem wären die Ministerialbeamten verantwortlich? Könnte ein Minister im Parlament überhaupt für ein Ressort geradestehen, dessen Leiter er gar nicht ist³⁵)? Schließlich: Würde die Trennung in ein politisches Kabinett, in dem die politischen Entscheidungen fallen, und ein Verwaltungskabinett, das für die Fachfragen zuständig ist, nicht dem gerade in Deutschland weitverbreiteten, verhängnisvollen Vorurteil Vorschub leisten, das da lautet: es gebe auf der einen Seite den Politiker, der für die Akklamation und die Popularisierung Sorge, von den Sachen selbst jedoch nichts verstehe, und es gebe auf der anderen Seite den Fachmann, der die wirkliche Arbeit leite?

Auch in England ist die Idee eines kleinen Kabinetts von Ministern ohne Ressortverantwortung nur in Ausnahmesituationen, nämlich während der beiden Weltkriege, verwirklicht worden, und auch da nur annähernd. 1916 bildete Lloyd George ein fünfköpfiges Kriegskabinett. Aber selbst in diesem Fall war es unumgänglich, wenigstens einen Ressortminister in das Kabinett aufzunehmen, den Schatzkanzler Bonar Law³⁶). Auch Churchill begann, nachdem er im Mai 1940 zum Premierminister

³⁵) An der Unmöglichkeit, die Verantwortlichkeit zwischen dem Ressortchef und dem aufsichtsführenden Minister klar voneinander zu trennen, scheiterte letzten Endes auch Churchills Experiment der „Overlords“; siehe Herbert Morrison, Regierung und Parlament in England, a. a. O., S. 59 ff., und Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain, a. a. O., S. 110 ff.

³⁶) Vgl. Ivor Jennings, Cabinet Government, Cambridge University Press 1965, S. 297 ff.; John P. Mackintosh, The British Cabinet, University Paperback 1968, S. 371 ff.; Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain, a. a. O., S. 45 ff.

³³) L. S. Amery, Thoughts on the Constitution, Oxford University Press 1964, S. 86 ff.

³⁴) Emil Guilleaume, Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung, Baden-Baden 1966, S. 52ff.

ernannt worden war, mit fünf Kabinettsmitgliedern, von denen lediglich einer, der Außenminister, ein Ministerium leitete³⁷⁾. Im Interesse einer wirksamen Regierungsführung sah sich Churchill jedoch bald gezwungen, den Kreis der Kabinettsmitglieder zu erweitern und mehrere Ressortminister aufzunehmen. Im Oktober 1940 befanden sich bereits drei Ressortchefs im Kabinett, und zu den meisten Kabinettsitzungen wurden weitere hinzugezogen³⁸⁾. Als Grund hierfür gibt Churchill an: „Eine Gruppe von Staatsmännern, die über den Dingen stehen, ist, auch wenn ihre Autorität auf dem Papier noch so umfassend ist, ernstlich benachteiligt, wenn sie mit Ministern zu verhandeln hat, die an der Spitze der großen . . . Ämter stehen. . . Die dem Kriegskabinett angehörenden Minister selber werden natürlich Bedenken tragen, dem mit allen Tatsachen und Zahlen vertrauten verantwortlichen Fachminister zu widersprechen. Infolgedessen können sie leicht nach und nach zu theoretischen Aufsehern und Kommentatoren werden, die jeden Tag ein gewaltiges Material von Akten verarbeiten, aber nicht recht wissen, was sie mit ihren Kenntnissen anfangen sollen, ohne mehr Schaden als Nutzen zu stiften. Manchmal können sie kaum etwas anderes tun, als bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Ministerien zu vermitteln oder einen Kompromiß zu finden.“³⁹⁾ Abgesehen davon wollte Churchill in seiner engsten Umgebung auch keine Minister ohne Portefeuille haben: „Ich hatte lieber mit dem Chef einer bestimmten Organisation zu tun als mit einem Ratgeber. Es sollte jeder ein tüchtiges Tagewerk verrichten und für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich sein, dann macht keiner Schwierigkeiten nur um ihrer selbst willen oder um persönlich eine gute Figur zu machen.“⁴⁰⁾

In Friedenszeiten haben erfahrene englische Autoren die Idee eines „Policy Cabinet“ stets verworfen⁴¹⁾. Der Haupteinwand ist der, daß

man bezweifelt, daß ein Gremium, dem nur wenige Mitglieder angehören, die entscheidenden Männer der Regierungspartei umfassen könnte. „Das Kabinett soll nicht nur der an der Macht befindlichen Partei, sondern auch dem Unterhaus und dem ganzen Land politische Führung geben. Es darf deshalb nicht aus einer Schar von Männern bestehen, die hinter den Kulissen über die zukünftige Politik brüten, sondern seine Mitglieder müssen den engsten Kontakt mit dem Parlament und mit der öffentlichen Meinung pflegen und sich der Gefolgschaft und aktiven Unterstützung der verschiedensten Strömungen innerhalb der Partei versichern. Man kann sich kaum vorstellen, daß sechs Leute, wie auch immer man sie auswählt, dieser Aufgabe gewachsen wären. In jeder Partei gibt es zwei oder drei Männer, die ein ganz besonderes Ansehen genießen, aber es gibt doch wenigstens zehn andere, die auch etwas zu sagen haben und die das besondere Vertrauen einer bestimmten Sektion der Partei genießen. Es würde der Geschlossenheit der Partei abträglich sein, wenn man diese Männer nicht berücksichtigte, und man würde ernste Schwierigkeiten heraufbeschwören, wenn man energische und aufstrebende Minister abseits stehen ließe.“⁴²⁾

Daneben hält man es auch für unmöglich, die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der Mitglieder des „Policy Cabinet“ klar von denen der Ressortminister zu trennen. Man ist davon überzeugt, daß zwischen den beiden Gruppen ständig Meinungsverschiedenheiten aufbrechen, die die notwendige Regierungssolidarität beeinträchtigen. Auch kann man sich nicht vorstellen, daß Minister ohne Portefeuille sich auf die Dauer gegenüber Ressortchefs durchsetzen können. Ebenso wenig glaubt man daran, daß ein „Policy Cabinet“ imstande ist, realistische Konzeptionen zu entwerfen. „Man unterstelle einmal“, schreibt Herbert Morrison, „daß zwischen den aufsichtsführenden Ministern und den Ressortministern keine Einigung zu erzielen ist. Was soll dann geschehen? Es entsteht jedenfalls eine höchst unerwünschte Situation, die womöglich das Eingreifen des Premierministers oder sogar des Kabinetts erforderlich macht, und die unvermeidlich zu einer Einbuße an jenem guten Willen und jenem kameradschaftlichen Geiste führen muß, wie sie Voraussetzung einer erfolgreichen Kabinettsarbeit sind.“⁴³⁾ In der Regel,

³⁷⁾ Vgl. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, a. a. O., S. 309 ff.; John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, a. a. O., S. 48 ff.; Hans Daalder, *Cabinet Reform in Britain*, a. a. O., S. 85 ff.

³⁸⁾ Herbert Morrison, *Regierung und Parlament in England*, a. a. O., S. 74.

³⁹⁾ Winston S. Churchill, *Der zweite Weltkrieg*, Bern - Stuttgart - München - Zürich 1960, S. 197.

⁴⁰⁾ Ebd.

⁴¹⁾ Siehe Herbert Morrison, *Regierung und Parlament in England*, a. a. O., S. 42 ff.; D. N. Chester, *Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung*, a. a. O., S. 43 ff.; Hans Daalder, *Cabinet Reform in Britain*, a. a. O., S. 280 ff.

⁴²⁾ Herbert Morrison, *Regierung und Parlament in England*, a. a. O., S. 44 f.

⁴³⁾ Ebd., S. 70.

meint Morrison, gehe aus solchen Streitigkeiten der betreffende Ressortminister als Sieger hervor, „denn Ministerien sind sehr machtvolle Organisationen, und wenn bei einer solchen Fehde selbstverständlich die Stärke der Persönlichkeit auch ein Wort mitspricht, so muß man sich doch vergegenwärtigen, daß der aufsichtführende Minister es wahrscheinlich nicht nur mit dem Ressortminister allein aufzunehmen haben wird, sondern mit dem ganzen Ministerium, das aller Voraussicht nach hinter seinem Chef steht“⁴⁴⁾. Selbst wenn man dem aufsichtführenden Minister eine solche Macht gäbe, daß er für die ihm unterstellten Ministerien die oberste Instanz darstellte, so wäre auch dann seine Rolle nicht sehr attraktiv. „Er

würde in seinem kleinen Büro ein einsames Leben führen, entweder wenig oder gar nichts zu tun haben oder sich seinen Weg gegen Widerstände und Friktionen mühsam erkämpfen müssen.“⁴⁵⁾ „Tatsache ist, daß ein Friedenskabinett aus Ministern ohne Portefeuille ein Gremium etwas vereinsamer Männer wäre, die vom Pulsschlag der Arbeit der Ressorts . . . ziemlich abgeschnitten wären. Es würde diesem Kabinett jene intime Erfahrung fehlen, die nur die tagtägliche Arbeit und Beschäftigung mit der Materie selbst gewinnen läßt, und die den Beitrag gerade der Ressortminister bei den Beratungen des Kabinetts so wertvoll macht.“⁴⁶⁾

Zweiter Vorschlag: Die Übernahme des britischen Kabinettsystems

Eine zweite Gruppe von Vorschlägen zur Kabinettsreform empfiehlt die Übernahme des britischen Kabinettsystems, dessen charakteristisches Merkmal die partielle Trennung von Regierungs- und Kabinettsmitgliedschaft ist⁴⁷⁾.

Die englische Regierung umfaßt viele Personen. Zu ihr zählen nicht nur die etwa fünf- unddreißig Minister mit und ohne Portefeuille, sondern auch die Staatsminister (heute über zwanzig), die parlamentarischen Staatssekretäre (über dreißig), die obersten Justizbeamten (Law Officers) und einige Personen des königlichen Haushalts. Aber bei weitem nicht alle davon haben Kabinettsrang. Der Regierung Wilson beispielsweise gehörten zeitweise einhundertzehn Personen an, von denen aber nie mehr als vierundzwanzig im Kabinett saßen.

Bis zu einem gewissen Grad liegt es in der Hand des Regierungschefs, wen er in sein Kabinett aufnimmt und wen nicht. Gewiß, die wichtigsten Ressorts werden stets im Kabinett vertreten sein; was aber die weniger wichtigen betrifft, so hängt es ganz vom Premiermi-

nister ab, ob er ihren Leitern Kabinettsrang verleiht oder nicht. Seit 1945 bleiben durchschnittlich fünf bis zehn Ressortchefs aus der Kabinettsrunde ausgeschlossen⁴⁸⁾.

Aber nicht nur Ressortminister gehören dem Kabinett an. Manchmal wird auch ein Staatsminister, der gar kein Ressort leitet, sondern praktisch stellvertretender Ressortchef ist, ins Kabinett aufgenommen⁴⁹⁾. Oder es kommt vor, daß ein Ministerium aufgelöst wird, der Minister hingegen im Kabinett bleibt⁵⁰⁾; er bekommt dann eines der Titularämter verliehen, die traditionellerweise im Kabinettskollegium Sitz und Stimme haben⁵¹⁾. Den Ausschlag gibt dabei das politische Gewicht der betreffenden Persönlichkeit. Überhaupt sind die Kriterien für die Aufnahme in das Kabinett weniger administrativer als politischer Art. Die Kabinettsmitglieder werden nicht so sehr gezählt als gewogen.

Minister, die dem Kabinett nicht angehören, sind allerdings nicht völlig von der Kabinettsarbeit ausgeschlossen. Wie Morrison berichtet,

⁴⁴⁾ Ebd.

⁴⁵⁾ Ebd.

⁴⁶⁾ Ebd., S. 74.

⁴⁷⁾ Zum folgenden vgl. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, a. a. O.; Arthur Berriedale Keith, *The British Cabinet System*, 2nd ed. London 1952; Herbert Morrison, *Regierung und Parlament in England*, a. a. O.; John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, a. a. O.; Karl Loewenstein, *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Bd. I, Berlin - Heidelberg - New York 1967, S. 374 ff.

⁴⁸⁾ D. N. Chester, *Die Entwicklung des Kabinetts 1919—1949*, in: *Strukturwandel der modernen Regierung*, a. a. O., S. 19.

⁴⁹⁾ Bei der Kabinettsumbildung im Oktober 1969 erhielt der Staatsminister im Technologie-Ministerium, Lord Delacourt-Smith, Kabinettsrang. Der Chef des Ministeriums, Anthony Wedgwood Benn, saß natürlich auch im Kabinett.

⁵⁰⁾ Bei der gleichen Kabinettsumbildung blieb der bisherige Wirtschaftsminister Shore im Kabinett, obwohl sein Ministerium aufgelöst wurde.

⁵¹⁾ Siehe w. u. S. 19 dieses Aufsatzes.

werden sie „zu den Kabinettsitzungen zugezogen, in denen Angelegenheiten ihres Geschäftsbereiches beraten werden; auch wirken sie ... in den meisten Kabinettsausschüssen maßgeblich mit. Außerdem haben sie Zugang, wenn nicht zu allen, so doch zu einem großen Teil der Kabinettsakten ... und es gehen ihnen regelmäßig die Tagesordnungen und die Protokolle der Kabinettsbeschlüsse zu. Infolgedessen sind sie über die meisten Vorgänge unterrichtet und können, wenn sie dies für tunlich halten, darum ersuchen, vom Kabinett gehört zu werden“⁵²⁾. Dennoch ist die Kluft zwischen dem Kabinett und den übrigen Regierungsmitgliedern groß⁵³⁾. Die letzteren haben Einfluß nur auf die Politik ihrer Ressorts, die ersteren bestimmen die allgemeine Politik — oder sollten sie wenigstens bestimmen. Denn daß im Kabinett heutzutage noch die allgemeine Politik beraten und entschieden wird, wird seit einigen Jahren von manchen Autoren, Wissenschaftlern wie Politikern, bezweifelt⁵⁴⁾. Wie auch immer es mit der Richtigkeit dieses Zweifels bestellt sein mag, Tatsache ist jedenfalls, daß sich seit geraumer Zeit innerhalb des Vollkabinetts ein Inneres Kabinett gebildet hat, dem gewöhnlich vier oder fünf der einflußreichsten Kabinettsmitglieder angehören, zwischen denen die wesentlichen Dinge diskutiert und vorentschieden werden, so daß bei den eigentlichen Kabinettsitzungen die wichtigsten politischen Kräfte bereits übereinstimmen⁵⁵⁾. In einzelnen Fällen blieb die Diskussion sogar völlig auf den „Inner Circle“ beschränkt; die übrigen Kabinettsmitglieder wurden entweder gar nicht gehört oder, wie bei der Suez-Invasion im Jahre 1956⁵⁶⁾, vor vollendete Tatsachen gestellt, be-

⁵²⁾ Herbert Morrison, Regierung und Parlament in England, a. a. O., S. 40.

⁵³⁾ Anschauliche Beispiele hierfür in dem Buch von Anthony Sampson, Wer regiert England? (Anatomie of Britain), München 1963, S. 154, 156.

⁵⁴⁾ So von John P. Mackintosh, The British Cabinet, a. a. O., und R. H. S. Crossman, Introduction to Walter Bagehot, The English Constitution, The Fontana Library, 5th ed. 1966, S. 48 ff. Dazu sehr abgewogen: D. N. Chester, Who Governs Britain?, in: Parliamentary Affairs, 1962 H. 4, S. 519 ff.

⁵⁵⁾ Vgl. Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain, a. a. O., S. 250, 299, 314; Hans Schneider, Kabinettsreform und Machtverteilung in England, a. a. O., S. 52 f.; Karl Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Bd. I, a. a. O., S. 421.

⁵⁶⁾ Siehe den Bericht von Anthony Nutting, No End of a Lesson, London 1967.

vor sie Zeit hatten, Einspruch zu erheben. Da das Innere Kabinett eine völlig informelle Einrichtung ist, hat der Premierminister bei der Wahl der Mitglieder eine noch viel größere Freiheit als bei der Auswahl der Kabinettsminister. Auch kann sich die Zusammensetzung von Fall zu Fall ändern⁵⁷⁾.

Der Vorzug des englischen Kabinettsystems liegt vor allem in seiner Flexibilität. Je nach den Erfordernissen der Situation kann der Premierminister bestimmte Ministerien in sein Kabinett aufnehmen oder davon ausschließen. Er kann Politiker, auf deren Urteil er Wert legt, denen er aber nicht die Bürde eines Ressortleiters zumuten möchte, zu Titularministern ernennen, um sie auf diese Weise dennoch an der Formulierung der allgemeinen Politik mitwirken zu lassen. Er kann umgekehrt Minister, mit denen er nicht mehr zusammenarbeiten möchte, die er aber aus irgendeinem Grund nicht aus der Regierung ausschließen kann, aus dem Kabinett entfernen, ohne ihnen zugleich ihre Ämter zu nehmen. Er kann Ministern, die im allgemeinen keinen Sitz im Kabinett haben, vorübergehend Kabinettsrang verleihen, wenn die Aktualität ihrer Aufgabe es angezeigt scheinen läßt. Er kann Ressorts, deren Arbeitsbereich unüberschaubar geworden ist, durch zwei Minister im Kabinett vertreten sein lassen: durch den Ressortchef und durch einen Staatsminister⁵⁸⁾. Er kann Ministerien aufteilen oder neuschaffen, er kann Sonderminister einsetzen, ohne daß dadurch das Kabinett zu umfangreich und dadurch arbeitsunfähig werden müßte. Er kann aber auch, wenn das Kabinett zu groß geworden ist, ein kleines Führungsgremium bilden, welches die Arbeit des Kabinetts zum Teil vorwegnimmt.

Angesichts dieser Vorzüge liegt es nahe, auch bei uns das britische Kabinettsystem einzuführen. Einige Autoren haben dies auch vorgeschlagen, unter anderem Jürgen Dennert,

⁵⁷⁾ Als Wilson 1967 die Abwertung des Pfundes beschloß, weihte er Außenminister Brown, der bis dahin zum Inner Circle zählte, nicht ein; Brown trat daraufhin zurück. 1969 schloß Wilson Innenminister Callaghan von den Beratungen des Inneren Kabinetts aus, weil dieser in der Öffentlichkeit eine Entscheidung des Premierministers kritisiert hatte.

⁵⁸⁾ Nach einem Wort von Randolph S. Churchill wollte Eden „wie Noah die Tiere in seine Arche ... offenbar in sein Kabinett die Minister immer paarweise einziehen lassen“ (Sir Anthony Eden, Aufstieg und Verfall, Bern - Stuttgart 1960, S. 186).

Theodor Eschenburg und Claus Arndt⁵⁹). Letzterer empfiehlt, „das Bundeskabinett in einen politischen Kern, der aus dem Bundeskanzler und höchstens fünf bis sieben Bundesministern besteht, und in eine Gruppe von etwa zwanzig bis fünfundzwanzig Fachministerien aufzuspalten. Die eigentlichen politischen Entscheidungen blieben dann dem von Fachfragen weitgehend befreiten inneren Kabinett vorbehalten. Die Fachministerien wiederum wären in Gruppen zusammenzufassen, deren Zahl der der Kabinettsmitglieder entspricht. Jeder Kabinettsminister sollte den ihm unterstellten Fachministern gegenüber voll weisungsbefugt sein. Im Rahmen der vom Kanzler bestimmten Richtlinien der Politik und der (so allgemein wie möglich zu haltenden) Weisungen des zuständigen Kabinettsministers verwaltete dann jeder Fachminister sein Ressort in eigener Verantwortung.“⁶⁰)

Wäre eine solche oder eine ähnliche Regelung aber überhaupt praktikabel? Ich glaube nicht. Nicht, weil Artikel 62 des Grundgesetzes, wonach die Bundesregierung aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern besteht, ihr entgegenstände — das ließe sich ändern —, sondern weil praktische Erwägungen sie ausschließen.

Wenn dem Kabinett höchstens fünf bis sieben Minister angehörten, dann hieße das, daß die Mehrzahl der Ressorts aus dem Kabinett ausgeschlossen werden müßte. Es wird wohl niemand im Ernst behaupten wollen, daß die betroffenen Minister bzw. die Parteien, die hinter ihnen stehen, eine solche Degradierung schweigend hinnähmen. Auch wäre es zweifelhaft, ob die wichtigsten Parteipolitiker, die im Kabinett zu versammeln im Interesse des Bun-

deskanzlers liegt, in einem so kleinen Gremium Platz fänden, zumal im Falle einer Koalitionsregierung, die bei uns die Regel ist.

Sodann: Kann man sich wirklich vorstellen, daß ein Kabinettsminister, der ein großes Ressort leitet, auch noch imstande ist, mehrere Fachressorts zu beaufsichtigen und zu koordinieren? Und ist es nicht eine Illusion zu glauben, ein Minister ohne Kabinettsrang, z. B. der Landwirtschaftsminister, nähme von dem für ihn zuständigen Kabinettsmitglied, in diesem Falle wohl von dem Wirtschaftsminister, Weisungen entgegen? Wenn Arndt schreibt, die Weisungen sollten „so allgemein wie möglich“ gehalten sein, dann macht das die Sache nicht einleuchtender. Entweder die Weisungen sind allgemein — dann bedeuten sie überhaupt nichts, oder sie sind konkret und werden vermutlich nur dann befolgt, wenn sie im Sinne des Fachministers liegen. Das heißt aber, daß man bei einer Zweiteilung der Regierung laufend Auseinandersetzungen zwischen den Kabinettsministern und den übrigen Regierungsgliedern befürchten müßte (ähnlich wie bei dem Modell Amerys), Auseinandersetzungen, die die Regierungsarbeit zu lähmen drohen.

Wie stünde es ferner um den Einfluß des Bundeskanzlers? Wäre er nicht hoffnungslos seinen wenigen Kabinettskollegen unterlegen, die praktisch die Funktion von Unterkanzlern hätten, zumal sie — und nicht der Regierungschef — den Kabinettsausschüssen vorsitzen sollen?

Irrig wäre es, wollte man Arndt's Konzept eines Kernkabinetts mit dem Inneren Kabinett in England in Beziehung bringen. Der Hauptunterschied besteht darin, daß das Innere Kabinett eine gänzlich informelle Institution ist. Es funktioniert nur, weil es völlig in der Hand des Premierministers liegt, ob er dieses Gremium einberuft oder nicht und wen er zu den Beratungen hinzuzieht und wen nicht; weil die Beschlüsse dieses Gremiums keinerlei Verbindlichkeit besitzen, und weil der Regierungschef, sollte er einmal im „Inner Circle“ auf Widerstand stoßen, jederzeit die Möglichkeit hat, die strittige Angelegenheit dem Gesamtkabinett zu unterbreiten. Ein solches Inneres Kabinett bei uns einzuführen wäre unter den gegenwärtigen Umständen undenkbar. Es würde dies eine Elastizität des Regierungsapparates und eine Freiheit des Regierungschefs in der Wahl seiner Minister voraussetzen, die es bei uns nicht gibt und die es in absehbarer Zeit auch nicht geben wird.

⁵⁹) Jürgen Dennert, Entwicklungshilfe, geplant oder verwaltet?, Bielefeld 1968, S. 83 f., 90; Theodor Eschenburg, Für die Demokratie eine Diktatur auf Zeit?, Spiegel-Gespräch vom 17. 2. 1969, S. 45; Claus Arndt, Parlament und Ministerialbürokratie, in: Die Verwaltung, 2. Bd. 1969 H. 3, S. 277 f. Siehe auch Rudolf Wildenmann, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, 2. Aufl., Köln - Opladen 1967, S. 177 f.; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 172 f.

⁶⁰) Claus Arndt, Parlament und Ministerialbürokratie, a. a. O., S. 277 f. In England hat A. Salter den Vorschlag eines Kernkabinetts, bestehend aus dem Premierminister, dem Finanz-, Verteidigungs- und Außenministern und vielleicht noch ein oder zwei weiteren Ministern, gemacht. (A. Salter, Cabinet and Parliament, in: G. Campion (ed), Parliament, A Survey, London 1952, S. 114—116.) Der Vorschlag wurde fast einhellig abgelehnt.

Wenn man das englische Kabinettsystem tatsächlich übernehmen will, dann wird man nicht darum herumkommen, im Interesse einer wirksamen Regierung alle wichtigen Ressorts in das Kabinett aufzunehmen. In unserem Falle wären das mindestens zehn, wenn nicht zwölf: das Auswärtige Amt, das Innen-, Justiz-, Finanz-, Verteidigungs-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Arbeits-, Verkehrs- und Wissenschaftsministerium, das Entwicklungshilfeministerium und das Ministerium für innerdeutsche Beziehungen. Das würde bedeuten, daß — wenn man von den Verhältnissen zur Zeit der Großen Koalition ausgeht — sieben Ressorts außerhalb des Kabinetts blieben: das Post-, Familien-, Gesundheits-, Schatz-, Vertriebenen-, Wohnungs- und Bundesratsministerium.

Ein solches Zahlenverhältnis zwischen Ministern innerhalb und außerhalb des Kabinetts macht aber eine Einführung des britischen Kabinettsystems so gut wie unmöglich. Niemand kann von neunzehn Ministern sieben aus dem Kabinett ausschließen, ohne dadurch schier unlösbare Schwierigkeiten heraufzubeschwören. Denn was wäre die Folge einer solchen Maßnahme? Die Ausgeschlossenen wären verärgert, verletzt oder deprimiert. Die Öffentlichkeit nähme sie kaum ernst. Ihre Beamten kämen sich als zweitklassig vor. Die entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen schlossen aus der Nichteinbeziehung in das Kabinett, die Regierung sei an ihren Angelegenheiten nicht interessiert. Die Parteien, die die Minister stellen, wären unzufrieden, weil diese im Kabinett keine Stimme hätten. Die Minister selbst empfänden gegenüber der Regierung möglicherweise nicht dieselbe Solidarität wie die Kabinettsmitglieder⁶¹⁾.

So paradox es klingt: Nur wenn man zuvor die Zahl der Ressorts drastisch erhöhen würde, könnte man eine Reihe von Ministerien aus dem Kabinett ausschließen. Denn daß in England ein solcher Ausschluß möglich ist, hängt eben mit der Vielzahl der Regierungsmitglieder zusammen. Wenn, wie es in England der Fall ist, etwa fünfunddreißig Minister fungieren (ohne die Staatsminister und ohne die parlamentarischen Staatssekretäre, die sogenann-

⁶¹⁾ Daß diese Befürchtungen nicht aus der Luft gegriffen sind, beweisen die Erfahrungen, die man in England mit Ministern außerhalb des Kabinetts gemacht hat; vgl. Herbert Morrison, *Regierung und Parlament in England*, a. a. O., S. 39 f.; D. N. Chester, *Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung*, a. a. O., S. 41 f.

ten Junior-Minister) und der Regierung annähernd hundert Personen oder mehr angehören, dann ist es für jedermann selbstverständlich, daß davon nur eine Minderheit Sitz und Stimme im Kabinett beanspruchen kann.

Nun gibt es Autoren, die auch bei uns eine Reihe zusätzlicher Ressorts für denkbar, wenn nicht sogar für wünschenswert halten⁶²⁾. Sie begründen dies damit, daß die meisten Ressorts heute zu groß seien, daß Mammutressorts aber zwangsläufig viele Aufgaben vernachlässigen müßten und außerdem politisch schwer kontrolliert werden könnten, so daß es besser wäre, statt dessen eine Vielzahl kleiner und überschaubarer Ministerien zu bilden, die sich jeweils einem einzigen Aufgabengebiet intensiv widmen könnten.

Ein solcher Vorteil wäre jedoch mit zwei entscheidenden Nachteilen erkauft: zum einen würde der Koordinierungsaufwand innerhalb der Bundesregierung dadurch noch mehr anwachsen, zum andern würde sich der Druck der Verbände auf die Ministerialbürokratie erheblich verstärken. Je kleiner ein Ministerium ist, desto größer ist die Gefahr, daß es ein Klientelministerium wird und partikulären Interessen zugänglich ist⁶³⁾. Ein eigenes Maschinenbauministerium zum Beispiel wäre dem Druck der betreffenden Interessenten in noch viel höherem Maße ausgeliefert als heute das Wirtschaftsministerium, das immer zwischen vielen verschiedenartigen Interessen ausgleichen muß. Es ist eine alte Erfahrung, daß jeder Interessenbereich auf die Errichtung eines eigenen, nur für ihn zuständigen Ressorts (oder wenigstens einer eigenen Abteilung in diesem Ressort) drängt, um seinen Einfluß nicht mit anderen Gruppen teilen zu müssen.

Schließlich spricht noch eine andere Überlegung gegen eine Unterscheidung von Ministern mit und ohne Kabinettsrang. Eine solche Auffächerung setzte nämlich die Regierungschefs und die Parteien fortwährend der Versuchung aus, neue Ressorts zu schaffen, um

⁶²⁾ So Jürgen Dennert, *Entwicklungshilfe, geplant oder verwaltet?*, a. a. O., S. 84; Claus Arndt, *Parlament und Ministerialbürokratie*, a. a. O., S. 277.

⁶³⁾ Vgl. Rudolf Wildenmann, *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, a. a. O., S. 170 ff.; Adolf Hüttel, *Koordinationsprobleme der Bundesregierung*, in: *Der Staat*, Bd. 6 1967 H. 1, S. 8; Thomas Ellwein, *Probleme der Regierungsorganisation in Bonn*, in: *PVS*, Jhg. 9, 1968 H. 2, S. 246.

ihre Anhänger zufriedenzustellen und ihre Machtbasis zu verbreitern. Man braucht nur an die zahlreichen Versuche der letzten zwanzig Jahre zu denken, ein Europa-, ein Mittelstands-, ein Sportministerium zu errichten, ein Ministerium für öffentliche Bauten, für Kriegsoffer usw. Was wäre aus diesen Versuchen geworden, hätte man die Zahl der Ressorts beliebig vermehren können, ohne dadurch das Kabinett arbeitsunfähig zu machen? Solange die Verfassung bindend vorschreibt, daß alle Minister im Kabinett sein müssen, ist einer beliebigen Vermehrung der Ressorts wenig-

stens ein gewisser Riegel vorgeschoben, was man nicht unterschätzen sollte.

Auch in England sind sich viele Beobachter heute darin einig, daß die Möglichkeit des Premierministers, neue Ressorts zu schaffen, ohne dadurch die Beratungs- und Entscheidungsfähigkeit des Kabinetts zu beeinträchtigen, zu einem Wildwuchs der „machinery of government“ geführt hat, die auf ein vernünftiges Maß zurückzuschneiden eine der dringendsten Aufgaben einer neuen „Haldane-Commission“ wäre.

Dritter Vorschlag: Auflösung von Ressorts und Neuabgrenzung der ministeriellen Geschäftsbereiche

Eine dritte Gruppe von Vorschlägen zur Kabinettsreform befürwortet die Auflösung einer Reihe von Ressorts und eine Neuabgrenzung der ministeriellen Geschäftsbereiche. Unter den gegebenen Umständen scheint mir dies die realistischste Lösung zu sein.

Die Frage ist, welche Ressorts aufgelöst bzw. mit anderen Ministerien zusammengelegt und wie die Zuständigkeiten zwischen den Ressorts abgegrenzt werden sollen. Hier gibt es eine Reihe von Vorschlägen⁶⁴). Am ausführlichsten sind die der Projektgruppe⁶⁵).

Nach diesen Vorschlägen sollten sieben Ressorts aufgelöst und die ministeriellen Zuständigkeitsbereiche allgemein so aufgeteilt werden, daß möglichst wenig Ressortüberschneidungen auftreten und annähernd gleichgewichtige und in sich abgewogene Ministerien entstehen. Erhalten bleiben sollten einmal die „klassischen“ Ressorts: das Auswärtige Amt, das Innen-, das Justiz-, das Finanz- und das Verteidigungsministerium; ferner die „neuklassischen“ Ministerien: das Wirtschafts-, das Landwirtschafts-, das Arbeits- und das Verkehrsministerium. Wegen der überragenden Bedeutung von Technik und Wissenschaft für die moderne Gesellschaft sollte auch das Wissenschaftsministerium weiter bestehenbleiben. Desgleichen das Post- und das Gesamtdeutsche

Ministerium: zwar zählten ursprünglich beide zu dem Kreis der auflösungsverdächtigen Ressorts, doch kam man zu dem Schluß, sie nicht abzuschaffen, wobei im ersten Fall praktische Erwägungen, im zweiten Fall politische Gründe ins Feld geführt wurden.

Hingegen sollten aufgelöst werden: das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, das Vertriebenen-, das Bundesrats-, das Schatz-, das Familien-, das Gesundheits- und das Wohnungsbauministerium.

Das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit sollte in das Auswärtige Amt eingegliedert werden, das Vertriebenenministerium in das Innenministerium, das Bundesratsministerium in das Bundeskanzleramt und das Schatzministerium entweder gänzlich in das Finanzministerium oder in dieses und in das Wirtschaftsministerium. Für die Aufteilung der übrigen Ministerien entwickelte die Projektgruppe drei Alternativen:

Die erste Alternative sah die Errichtung eines Ministeriums für soziale Fragen vor. Dem neuen Ministerium sollten übertragen werden: die Aufgaben des Familienministeriums, ein Großteil der Aufgaben des Gesundheitsministeriums, die Abteilung Wohnungswesen des Wohnungsbauministeriums, die Sozialabteilung des Innenministeriums und die Unterabteilung Veterinärwesen des Landwirtschaftsministeriums. An sich hätte es nahegelegen, diese Aufgaben dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zu übertragen, doch riet die Projektgruppe davon mit der Begründung ab, dadurch entstünde ein Überministerium, welches die Ausgewogenheit innerhalb der Regierung stören müßte. — Die noch ver-

⁶⁴) Diether Stolze, Elf Minister sind genug, in: Die Zeit vom 1. 10. 1965; Karl Christian, Ist unsere Regierung falsch organisiert?, in: Die Welt vom 2. 10. 1965; Heinz Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär, München 1969, S. 101 f.

⁶⁵) Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 7 bis 140.

bleibenden Aufgaben der aufzulösenden Ministerien — die Abteilung Städtebau des Wohnungsbauministeriums und die Abteilung Wasserwirtschaft, Reinhaltung der Luft und Lärmbekämpfung aus dem Gesundheitsministerium — sollten bei dieser Alternative in das Innenministerium überführt werden.

Als zweite Alternative schlug die Projektgruppe vor, ein Bundesministerium für Strukturfragen zu errichten. In ihm sollten zusammengezogen werden: die Aufgaben auf dem Gebiet der Raumordnung aus dem Innenministerium, des Städtebaus und des Wohnungswesens aus dem Wohnungsbauministerium, der Reinhaltung von Wasser und Luft sowie der Lärmbekämpfung aus dem Gesundheitsmi-

nisterium und des Naturschutzes aus dem Landwirtschaftsministerium. Die Aufgaben des Familienministeriums und die der Humanmedizin, der Veterinärmedizin und des Lebensmittelwesens sollten dem Innenministerium übertragen werden.

Als dritte Alternative empfahl die Projektgruppe, von der Bildung eines neuen Ressorts abzusehen und statt dessen das Familien-, das Gesundheits- und das Wohnungsbauministerium in das Innenministerium einzugliedern.

Was die Ressorts betrifft, die nicht aufgelöst werden sollten, so schlug die Projektgruppe in einer Reihe von Fällen eine Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche vor, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen zu werden braucht.

Die Reform des Kabinetts vom Herbst 1969

Die Kabinettsreform nach der Bundestagswahl 1969 berücksichtigte die Vorschläge der Projektgruppe, wenn auch nicht vollständig: Fünf Ministerien wurden aufgelöst oder mit anderen Ministerien vereinigt: das Vertriebenen-, das Gesundheits-, das Schatz-, das Bundesrats- und das Postministerium. Das Vertriebenenministerium ging, von geringen Ausnahmen abgesehen, im Innenministerium auf. Das Gesundheitsministerium wanderte zum großen Teil ins Familienministerium und bildet nun zusammen mit diesem ein Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Das Schatzministerium wurde dem Finanzressort zugeschlagen; lediglich die Verwaltung des ERP-Sondervermögens wurde dem Wirtschaftsministerium übertragen. In die Erbmasse des kleinen Bundesratsministeriums teilten sich mehrere Ressorts; der politische Kern wurde im Bundeskanzleramt angesiedelt. Die Post wurde dem Verkehrsminister unterstellt, doch soll diese Lösung nur vorläufig gelten. Nach dem Beispiel der Bundesbahn soll die Post in eine bundeseigene Anstalt umgewandelt werden, wie es eine Sachverständigenkommission schon im Jahre 1965 vorgeschlagen hat ⁶⁶⁾.

Aber auch zwischen den weiterbestehenden Ressorts wurden Flurbereinigungen vorgenommen. Um die wichtigsten aufzuzählen: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die bisher im Innenministerium ressortiert war, und die Finanzgerichtsbarkeit, die bislang dem Finanz-

ministerium unterstand, wurden dem Justizministerium übertragen. Damit ist der Anfang zu einem Rechtspflegeministerium gemacht. Die wünschenswerte Vereinheitlichung der unterschiedlichen Prozeßordnungen wird dadurch erleichtert. Die Sozialabteilung des Innenministeriums ging zum Teil an das Arbeitsministerium, zum Teil an das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit. Die Referate für Bildung und Studentenförderung gingen an das Ministerium für Bildung und Wissenschaft. Dafür bekam das Innenministerium aus dem ehemaligen Gesundheitsressort die Abteilung Reinhaltung von Wasser und Luft sowie Lärmbekämpfung zugesprochen. Aus dem Landwirtschaftsministerium wurden die Kompetenzen für Verbraucherangelegenheiten ausgegliedert. Sie werden heute ebenso wie die Aufgaben des Veterinärwesens im Familienministerium bearbeitet. Völlig unverändert blieben nur zwei Ressorts: Das Auswärtige Amt und das Ministerium für innerdeutsche Beziehungen.

Mit diesen organisatorischen Änderungen kann sich die neue Bundesregierung rühmen, als erste mit der nunmehr schon seit über zehn Jahren von allen Parteien und Regierungen geforderten oder versprochenen Kabinettsreform Ernst gemacht zu haben. Brandt hatte es dabei insofern wohl etwas leichter als seine Vorgänger, als seine Partei disziplinierter ist als die CDU/CSU, die trotz ihrer Fraktionsein-

⁶⁶⁾ Siehe BT-Drs. V/203.

heit die Ministerien stets unter sich so aufteilten, als seien sie zwei Parteien⁶⁷⁾.

Obwohl das Erreichte gegenüber dem früheren Zustand zweifellos eine große Verbesserung darstellt, gäbe es noch manches zu reformieren. So sollte man neben der Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit auch die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit dem Justizressort übertragen. Damit wäre der Weg zu einem Rechtspflegeministerium endgültig frei. Ursprünglich hatte man dies auch geplant, jedoch auf Einspruch der Gewerkschaften unterlassen, die die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit offensichtlich als ein Art „Hausgerichtsbarkeit“ des Arbeitsministeriums betrachten.

Auf das Bundesministerium für Wohnungsbau und Städtewesen hätte man ruhig verzichten können. Seine Aufgaben wären im Innenministerium, das ohnehin für die Raumordnung zuständig ist, gut aufgehoben gewesen. Diese im Zuge der Kabinettsreform anfänglich auch vorgesehene Lösung scheiterte am Widerstand der Kommunalorganisationen.

Noch besser wäre es gewesen, hätte man die Raumordnung aus dem Innenministerium ausgegliedert und zusammen mit den Aufgaben des Wohnungsbauministeriums und einem Teil der Aufgaben des Gesundheitsministeriums in ein neues Ministerium für Raumordnung und Umweltschutz eingebracht. Die industrielle Gesellschaft ist heute auf dem besten Wege, ihre natürlichen Lebensbedingungen zu zerstören und ihre Umwelt unbewohnbar zu machen. Man braucht kein Prophet zu sein, um vorauszusagen, daß dem Schutz der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen künftig der Vorrang vor allen anderen Überlegungen eingeräumt werden muß.

Eine solche Aufgabe schließt Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen ebenso ein wie Natur- und Landschaftsschutz, Lärmbekämpfung, Abfallbeseitigung, Reinhaltung von Wasser und Luft usw. Solange diese Aufgaben auf verschiedene Ressorts verstreut sind, wird man kaum erwarten können, daß sie wirksam gelöst werden. Der Naturschutz zum Beispiel liegt heute in den Händen des Landwirtschaftsministeriums, obwohl er dort schlecht aufgehoben ist, da die Landwirte in ihm eher einen Hemmschuh sehen.

Theoretisch wäre es denkbar, alle diese Aufgaben in einem schon bestehenden Ressort, etwa dem Innenministerium, zu konzentrieren. Praktisch wäre eine solche Lösung aber kaum effektiv, jedenfalls nicht so effektiv, wie sie im Interesse der Aufgabe sein muß. Raumordnung und Umweltschutz gehören nicht zu den Aufgaben, für die sich mächtige Interessengruppen einsetzen; eher zählen sie zu den vernachlässigten Bereichen des Lebens, die unter einer deutlichen Diskriminierung leiden. Wer auf diesem Gebiet etwas unternehmen will, ruft zwangsläufig den Widerstand vieler Ressorts — vor allem des Wirtschafts-, des Landwirtschafts-, des Verkehrs- und des Finanzministeriums und der hinter ihnen stehenden Lobbies auf den Plan, und gerät außerdem mit den Interessen der Länder und Gemeinden in Konflikt, die in diesen Fragen große Rechte besitzen. Raumordnung und Umweltfragen lassen sich daher auch nicht isoliert behandeln, sondern setzen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und zwischen Bund, Ländern und Gemeinden voraus. Diese Zusammenarbeit ist alles andere als einfach. Wer hier erfolgreich sein will, muß nicht nur in der Lage sein, sich gegen den massiven Druck zahlreicher Ressorts durchzusetzen, die die Erfordernisse der Raumordnung und den Schutz der Umwelt für gewöhnlich ignorieren oder bagatellisieren⁶⁸⁾, er muß es auch verstehen, die Länder und Gemeinden dazu zu bringen, auf einen Teil ihrer Zuständigkeiten zugunsten einer konkurrierenden Gesetzgebung oder einer Bundesrahmenkompetenz zu verzichten. Organisationseinheiten unterhalb der ministeriellen Ebene sind hierzu wohl kaum imstande. (Man überlege einmal, was aus Wissenschaft und Bildung geworden wäre, wenn dafür lediglich ein oder zwei Abteilungsleiter und eine Anzahl von Referenten, dazu noch in verschiedenen Ministerien, zuständig gewesen wären.) Eine so schwierige Aufgabe kann nur von einer eigenen starken Behörde mit umfassenden Kompetenzen gelöst werden, die im Kabinett vertreten ist und an deren Spitze ein Minister steht, der gleichberechtigt mit anderen Ministern verhandeln kann und dessen Eintreten für die Erfordernisse der Raumordnung und des Umweltschutzes nicht durch an-

⁶⁷⁾ Theodor Eschenburg, Politische Chirurgie, in: Die Zeit vom 19. 12. 1969.

⁶⁸⁾ Man denke nur an die zahlreichen Versuche, das Bundesbau-, das Bundeswald- und das Wasserhaushaltsgesetz zu blockieren.

dere Ressortaufgaben und Ressortinteressen behindert wird⁶⁹⁾.

Abgesehen davon, spricht für ein eigenes Ministerium auch die Überlegung, daß zur Lösung der Umweltprobleme besondere Arbeitsmethoden und Denkweisen nötig sind, spezifische Kenntnisse gebraucht werden, eigene Fachleute herangebildet werden müssen, und daß all dies, wie das Beispiel der Entwicklungshilfe zeigt, am ehesten in einem eigenen, speziell für diese Aufgabe geschaffenen Ressort sich verwirklichen läßt. Eine neue Aufgabe einer alten Institution anzuvertrauen ist häufig der sicherste Weg, um zu verhindern, daß die Aufgabe gelöst wird.

Umstritten sind nach wie vor die Zuständigkeitsregelungen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe. Der Kompetenzwirrwarr ist hier notorisch⁷⁰⁾.

Bevor 1961 das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegründet wurde, lag die Entwicklungshilfe vornehmlich in den Händen des Auswärtigen Amtes und des Wirtschaftsministeriums⁷¹⁾. Daran änderte sich auch nach Gründung des neuen Ressorts zunächst nichts. Jahrelang blieb es ohne sachliche Zuständigkeiten. Erst nach einem dreijährigen Verwaltungskrieg, der alle Beteiligten Geld, Zeit und Nerven kostete, beschloß das Bundeskabinett Ende 1964 eine Neuregelung. Danach wurde das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit formell zuständig „für die Grundsätze, das Programm und die Koordinierung der Entwicklungspolitik“. Wegen der außenpolitischen Bedeutung der Entwicklungshilfe muß es sich dabei jedoch mit dem Auswärtigen Amt abstimmen. Auch bei einzelnen Hilfsmaßnahmen ist es gehalten, das Einverständnis des Auswärtigen Amtes einzuholen. Die Kapitalhilfe, die etwa die Hälfte der Entwicklungshilfe ausmacht, blieb beim Wirtschaftsministerium. Das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit bekam lediglich die Zuständigkeit für die technische Hilfe (Ausbildungshilfe, Sozialstrukturhilfe, Entsendung von Experten und Entwicklungshelfern) zugesprochen.

Diese Zuständigkeitsregelung, die im wesentlichen noch heute gilt, hat das Ministerium für

wirtschaftliche Zusammenarbeit vielerorts in den Ruf gebracht, überflüssig zu sein. Was soll auch ein Ministerium, welches für einen Großteil seiner Aufgaben entweder nicht oder nicht allein zuständig ist?

In ihrem Bericht zur Reform der Bundesregierung hat die Projektgruppe vorgeschlagen, das Entwicklungshilfeministerium aufzulösen und als besondere Organisationseinheit dem Auswärtigen Amt einzugliedern⁷²⁾. Ob das jedoch eine gute Lösung wäre, läßt sich bezweifeln. Selbst wenn man davon ausgeht, daß Außenpolitik gegenüber Entwicklungsländern in erster Linie Entwicklungspolitik sein sollte, werden sich Spannungen zwischen den beiden „Politiken“ kaum vermeiden lassen. Angenommen, die Entwicklungshilfe würde vom Auswärtigen Amt entworfen und durchgeführt, müßte man dann nicht befürchten, daß langfristige Interessen häufig dem Wunsch nach kurzfristigem Nutzen geopfert würden? Wäre nicht die Versuchung groß, jeweils dort Hilfe zu gewähren bzw. nicht zu gewähren, wo es aus politischen Gründen gerade opportun erscheint?

Die gleichen Bedenken gelten, mutatis mutandis, auch gegenüber dem Vorschlag, das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit dem Wirtschaftsministerium einzuverleiben. So wenig die Entwicklungshilfe ein Instrument der Außenpolitik zur Verfolgung nationaler Interessen ist oder sein sollte, so wenig ist sie auch ein Instrument der Wirtschaftspolitik. Hier scheint mir auch der Hauptgrund zu liegen, der für ein Fortbestehen des Entwicklungshilfeministeriums spricht: Ein eigenes Ministerium ist immer dann gerechtfertigt, wenn seine Aufgaben nicht angemessen von anderen Ressorts übernommen werden können.

Bekanntlich hat sich die Kabinettsreform vom Herbst 1969 auch nicht an die Empfehlungen der Projektgruppe gehalten. Das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit blieb bestehen, und mit ihm der Kampf um Kompetenzen. Heftig umstritten ist heute vor allem die Zuständigkeit für die Kapitalhilfe. Das Entwicklungshilfeministerium möchte diese Zuständigkeit bei sich konzentrieren: weil die jetzige Regelung zu zahlreichen Pannen geführt hat; weil künftig noch mehr als bisher

⁶⁹⁾ Die Ernennung von Professor Dr. Grzimek zum ehrenamtlichen (!) Beauftragten der Bundesregierung für Tier- und Naturschutz hat allenfalls symbolische Bedeutung.

⁷⁰⁾ Siehe w. o. S. 6, Anm. 24 dieses Aufsatzes.

⁷¹⁾ Zum folgenden Jürgen Dennert, Entwicklungshilfe, geplant oder verwaltet?, a. a. O.

⁷²⁾ Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 33 ff.

sogenannte „Verbundhilfe“ geleistet werden soll, was eine enge Koppelung von technischer Hilfe und Kapitalhilfe voraussetzt, und weil langfristige Konzepte sich nur schwer entwickeln und verwirklichen lassen, wenn dabei mehrere Ressorts mitreden.

Man wird diesen Argumenten kaum widersprechen können. Dennoch ist die Frage, ob nicht eine bessere Koordination zwischen den beteiligten Ressorts hier schon genügen würde⁷³⁾. Denn um eine Abstimmung seiner Pläne mit denen des Wirtschaftsministeriums und des Auswärtigen Amtes wird das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit auf keinen Fall herumkommen, auch dann nicht, wenn alle Kompetenzen bei ihm vereinigt sind. Da die Entwicklungspolitik eng mit der Außen- und der Außenwirtschaftspolitik verflochten ist,

ist es durchaus legitim, wenn die dafür zuständigen Ressorts ein Mitspracherecht in der Entwicklungshilfe beanspruchen. Die Entwicklungspolitik gehört zu jenen Fällen, in denen Ressortüberschneidungen unvermeidlich sind, und in denen deshalb auch keine noch so klare Ressortabgrenzung, sondern nur eine hinlänglich praktikable interministerielle Zusammenarbeit eine Lösung der Schwierigkeiten bringt. Daß diese Zusammenarbeit, nicht nur auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe, heute vielfach noch nicht befriedigend praktiziert wird, ist ein offenes Geheimnis. Wie sie verbessert werden kann, das wird in den nächsten Jahren eine der zwei oder drei wichtigsten Aufgaben der Reform der Regierung sein — eine Aufgabe, die vielleicht dringlicher, sicherlich aber weit- aus schwieriger sein wird als die jetzt verwirklichte Kabinettsreform.

Exkurs über den Nutzen von Ministern ohne Portefeuille

In ihrem „Bericht zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung“ weist die Projektgruppe am Rande auf die Möglichkeit hin, Minister ohne Portefeuille zu ernennen. „Ihre Einführung böte den Vorteil, daß politischen Notwendigkeiten Rechnung getragen werden könnte, ohne daß damit eine Aufgabenzersplitterung durch Ressortneugründungen Hand in Hand gehen würde.“⁷⁴⁾

Minister ohne Portefeuille gab es in Europa schon im vorigen Jahrhundert⁷⁵⁾. In Deutschland wurden sie allerdings erst 1918 eingeführt, obwohl Bismarck sie einst empfohlen hatte. Sie dienten oder sie dienen als Verbindungspersonen zum Parlament, zu den Par-

teien oder zu den Verbänden, als Berater, als Leiter von Sonderaufgaben, als Vertraute des Regierungschefs und dergleichen mehr. In den meisten Fällen verdanken sie ihre Ernennung Patronage-Motiven.

Die Einrichtung ist vor allem in England gebräuchlich. Dort empfindet man es seit jeher als nützlich, einige wenige Minister ohne Geschäftsbereich in der Regierung und im Kabinett zu haben. Die Inhaber solcher Sinekuren tragen so verschiedene Titel wie Lord Privy Seal, First Secretary of State, Paymaster-General, Chancellor of the Duchy of Lancaster, Minister without Portfolio u. a. m. Die wichtigeren unter ihnen werden heute in der Regel mit Sonderaufgaben oder mit der Leitung von Kabinettsausschüssen betraut; die weniger wichtigen nehmen die meist vage Funktion eines Beraters ein oder dienen einfach als Staffage. Je nach dem Charakter und der Bedeutung ihrer Aufgabe steht ihnen ein kleiner Arbeitsstab zur Verfügung oder nicht.

Der Wert dieser Einrichtung ist auch in England umstritten. Positiv beurteilt sie Herbert Morrison: „Die Minister ohne Geschäftsbereich können, da sie von der Alltagsarbeit eines Ressort-Ministers unbeschwert sind, der Gestaltung und Planung der zukünftigen Politik Zeit und sorgfältiges Studium widmen. Sie sollten von Vorurteilen frei sein, denen verständlicherweise die Ressortminister nicht entgehen können, und aus diesem Grunde ist ihr Beitrag zu den Beratungen ebenso wichtig wie

⁷³⁾ Sollte demnächst tatsächlich das Entwicklungshilfeministerium für die Kapitalhilfe zuständig werden, so müßte es sich für die Bewältigung dieser Aufgabe höchstwahrscheinlich eigene Experten heranzubilden. Das Wirtschaftsministerium dürfte jedenfalls kaum bereit sein, mehr als ein paar Stellen freizugeben, mit der Begründung, seine Referenten seien nur zum Teil mit Kapitalhilfe befaßt gewesen. Vgl. die Schilderung der einschlägigen Erfahrungen bei der Bildung des Entwicklungshilfeministeriums in dem Buch von Jürgen Dennert, *Entwicklungshilfe, geplant oder verwaltet?*, a. a. O., S. 59 f.

⁷⁴⁾ Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 86.

⁷⁵⁾ Zum folgenden siehe Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, Berlin 1964, S. 222 ff., und Klaus von Beyme, *Organisationsgewalt, Patronage und Ressortenteilung im Bereich der Regierung*, in: *Die Verwaltung*, 2. Bd. 1969 H. 3, S. 286 ff.

unentbehrlich. Vorausgesetzt, der Premierminister hat eine glückliche Hand bei ihrer Auswahl und findet Persönlichkeiten, die für diese Aufgabe und für die Koordinierungsarbeit fähig und geeignet sind, so ist die Mitgliedschaft einer angemessenen Zahl von Ministern ohne Geschäftsbereich im Kabinett ein wirklicher Vorteil.“⁷⁶⁾ Morrison fügt allerdings hinzu, es genüge, wenn drei oder vier solcher Minister im Kabinett säßen. „Hat man deren vier, so ist es tatsächlich manchmal gar nicht leicht, sie alle voll auszulasten.“⁷⁷⁾

Weniger positiv ist das Urteil von Churchill. Churchill hat dabei das Los desjenigen im Auge, der, wie er es empfindet, das Pech hat, bei der Regierungsbildung mit einem solchen bloß nominellen Amt abgespeist zu werden. Churchill, der im Ersten Weltkrieg, nach dem Dardanellen-Desaster, selbst einmal für wenige Monate als Chancellor of the Duchy of Lancaster im Kabinett gesessen hatte, charakterisiert diese Zeit mit den Worten: „In this position I knew everything and could do nothing.“⁷⁸⁾ Als ihm zu Beginn des Zweiten Weltkriegs die Admiralität — und nicht, wie er ursprünglich befürchtet hatte, eine Sinekure — angeboten wurde, war er daher sehr erleichtert: „... es war mir lieber, eine bestimmte Aufgabe zu übernehmen, als über der Arbeit zu brüten, die andere leisten, wie es leicht das Los eines Ministers wird, der zwar sehr viel Einfluß, aber kein eigenes Ministerium hat. Es ist leichter, bestimmte Weisungen zu erteilen als Ratschläge, und ich will lieber das Recht haben, in einem beschränkten Umkreis handeln zu dürfen, als vor aller Welt und über alles zu reden.“⁷⁹⁾

Churchills Bemerkungen machen die prinzipielle Schwäche der Position des Ministers ohne Geschäftsbereich deutlich: Da er keine eigenen Zuständigkeiten besitzt, kann er nur raten, nicht befehlen. Ob und inwieweit seine Ratschläge befolgt werden, hängt gänzlich von seinen Kabinettskollegen, insbesondere vom Premierminister ab. Im allgemeinen wird er nur dann etwas ausrichten können, wenn er die volle Autorität des Regierungschefs hinter sich hat.

⁷⁶⁾ Herbert Morrison, Regierung und Parlament in England, a. a. O., S. 56 f.

⁷⁷⁾ Ebd., S. 56. Ähnlich urteilt auch D. N. Chester, Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung, a. a. O., S. 46.

⁷⁸⁾ Zit. bei Hans Daalder, Cabinet Reform in Britain, a. a. O., S. 80.

⁷⁹⁾ Winston S. Churchill, Der zweite Weltkrieg, a. a. O., S. 193.

Dies ist auch der Grund, weshalb aktive Naturen im allgemeinen wenig Interesse für solche Ämter zeigen. Mit John Kenneth Galbraith sind sie der Auffassung, „daß man als vernünftiger Mann keine Staatsfunktion übernehmen sollte, wenn man kein klar umrissenes Aufgabengebiet hat. Man sollte seine Stärke nicht von dem Manne über sich, sondern von der Aufgabe selbst ableiten. Man sollte nicht einer derjenigen sein, mit denen der Präsident sprechen will, sondern mit denen er sprechen muß.“⁸⁰⁾

Vorübergehend gab es auch in der Bundesrepublik Minister ohne Portefeuille, wenngleich sie nicht unter diesem Namen auftraten. Da sie bestimmte Sonderaufgaben erfüllen sollten, wie zum Beispiel Wasserwirtschaft, Mittelstandsfragen, Beziehungen zum Bundestag usw., wurden sie Sonderminister genannt. 1953 holte Adenauer vier solcher Minister in sein Kabinett, allerdings nicht, weil er sich für die Kabinettsarbeit etwas davon versprochen hätte, sondern weil er glaubte, auf diese Weise am bequemsten die Wünsche der Regierungsfractionen nach mehr Ministersitzen erfüllen zu können. 1961 wurde Heinrich Krone Bundesminister für besondere Aufgaben. Wenn man genau sein will, dann muß man allerdings auch den Bundesratsminister, der von 1949—1969 im Kabinett saß, als Minister ohne Portefeuille bezeichnen⁸¹⁾.

Bewährt hat sich die Einrichtung des Sonderministers jedoch nicht. Vom Parlament und von den Parteien wurden die Minister ohne Ministerien kaum ernst genommen. In der Öffentlichkeit galten sie als Müßiggänger⁸²⁾. Im Kabinett besaßen sie kaum Einfluß. Welche Funktion sollten sie innerhalb der Regierung auch erfüllen? Wegen der prinzipiellen Gleichheit der Bundesminister kamen sie als Koordinierungsminister nicht in Frage, und wegen des schwach ausgebildeten Kollegialprinzips konnten sie bei Kabinettsberatungen wenig ausrichten. Zwischen der Richtlinienkompetenz des Kanzlers einerseits und der Ressortselbständigkeit andererseits bleibt in unserem Re-

⁸⁰⁾ John Kenneth Galbraith, Tagebuch eines Botschafters (Ambassador's Journal), München - Zürich 1970, S. 46.

⁸¹⁾ Das Bundesministerium hatte zwar auf dem Papier einige wichtige Funktionen zu erfüllen, besaß in der Praxis aber nur dekorative Bedeutung. Siehe die wichtige Arbeit von Renate Kunze, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, bes. S. 7—33.

⁸²⁾ Siehe Felix von Eckardt, Ein unordentliches Leben, Düsseldorf 1967, S. 439.

gierungssystem einem Minister ohne Geschäftsbereich wenig Platz zur Entfaltung. Zu Recht stellt Ernst-Wolfgang Böckenförde fest: „Der Minister ohne Portefeuille kann nur etwas bedeuten und sich auswirken, wenn die politische Gesamtleitung der Regierungsarbeit und die Bestimmung der Richtlinien der Politik nicht beim Kanzler, sondern beim Kabinett liegen. Das Kabinett ist dann der Ort, wo ein solcher Minister sein politisches Gewicht und seine Überzeugungskraft in die Waagschale werfen kann.“⁸³⁾ Da dies bei uns jedoch nicht der Fall ist, bedeutet ein Minister ohne Ministerium nichts, nur eine dekorative Figur⁸⁴⁾. Auch Sonderaufgaben können seine Stellung nicht aufbessern, sofern sie nicht mit fest umrissenen Kompetenzen verbunden sind, die kein Bundeskanzler und kein Ressortminister anzweifeln oder umgehen kann.

Unter diesen Umständen ist es nicht weiter verwunderlich, wenn Sonderminister nach einem eigenen Ressort drängen. Zweien von ihnen ist dies auch gelungen. Franz Josef Strauß, der 1953 als Sonderminister ins Kabinett eintrat, wurde zwei Jahre später Atomminister. Heinrich Krone begann 1963, sich ein Ministerium für die Angelegenheiten des Bundesverteidigungsrates aufzubauen. Das heißt: Die Einführung von Ministern ohne Geschäftsbereich ist der Ansatzpunkt für die Bildung neuer Ressorts. Genau aus diesem Grund empfiehlt es sich denn auch nicht, solche Minister zu ernennen.

Einen Sonderfall stellen die Minister Westrick und Ehmke dar⁸⁵⁾. Beide leiten bzw. leiteten zwar kein eigenes Ressort, sind aber dennoch

nicht als Minister ohne Portefeuille anzusprechen, da sie Chef des Bundeskanzleramtes sind bzw. waren. Westrick, der 1963 Nachfolger von Staatssekretär Globke wurde, wurde 1964 zum Bundesminister für besondere Aufgaben ernannt, weil er kurz vor Erreichung des siebenzigsten Lebensjahres stand und das Beamtengesetz eine Verlängerung seiner Dienstzeit als Staatssekretär nicht zuließ. Ehmke hätte zwar jederzeit zum beamteten Staatssekretär ernannt werden können, doch hätte das die Aufgabe seines gerade mit großem persönlichen Einsatz errungenen Abgeordnetenmandats bedeutet. Da er außerdem ein paar Monate lang Justizminister gewesen war, hätte eine Berufung zum Staatssekretär leicht als eine Zurückstufung ausgelegt werden können, was man ihm möglicherweise nicht glaubte zumuten zu können.

Die Spekulationen derer, die in Ehmke eine Art „Unterbundeskanzler“ sehen, haben sich inzwischen wohl als übertrieben herausgestellt. Der Regierungschef hat jedenfalls inzwischen Ehmkes Stellung und Aufgabenbereich fixiert. So steht fest, daß er nicht in Abwesenheit des Kanzlers oder dessen Stellvertreters Kabinettsitzungen leiten darf. Dennoch bleibt die Doppelfunktion von Minister und Chef des Bundeskanzleramtes verfassungsrechtlich bedenklich. Der springende Punkt scheint mir der zu sein, daß Ehmke (genau wie vormals Westrick) als Minister im Kabinett stimmberechtigt, als Chef des Kanzleramtes jedoch an die Weisungen des Regierungschefs gebunden ist. Er dürfte also im Kabinett nur im Sinne Brandts abstimmen. Praktisch läuft das darauf hinaus, daß der Bundeskanzler im Regierungskollegium eine doppelte Stimme besitzt. Das ist jedoch unzulässig, ganz davon abgesehen, daß die Stimmabgabe eines Ministers nicht anders als die eines Abgeordneten nicht an Weisungen und Aufträge gebunden sein darf. Zumindest bei formellen Abstimmungen, die allerdings äußerst selten stattfinden, dürfte Ehmke seine Stimme nicht abgeben.

⁸³⁾ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a. a. O., S. 223.

⁸⁴⁾ Ebd., S. 173.

⁸⁵⁾ Vgl. Theodor Eschenburg, Der Bundeskanzlerminister, in: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. II, München 1966, S. 148 ff.; Friedrich Karl Fromme, Unterbundeskanzler Ehmke, in: FAZ vom 10. 10. 1969.

Funktionsmängel politischer Führungsorganisationen

— dargestellt am Beispiel des amerikanischen Vizepräsidentenamtes —

I. Das Problem

1. Als die Schüsse von Dallas am 22. November 1963 den 35. Präsidenten der Vereinigten Staaten töteten, wurde der amerikanischen Nation die politische Bedeutung des sonst wenig beachteten Vizepräsidenten bewußt. Trotz der reibungslosen Amtsübernahme durch L. B. Johnson blieb die Situation prekär; falls nun dem neuen Präsidenten etwas zugestoßen wäre, hätte der 71jährige Sprecher des Repräsentantenhauses (McCormick) die Präsidentschaftspflichten übernehmen müssen. Auch war nicht eindeutig geklärt, wann Johnson die Amtsgeschäfte hätte an sich ziehen dürfen, wenn Präsident Kennedy noch einige Wochen schwer krank gelegen hätte. So waren die USA beispielsweise nach einem Attentat auf Präsident Garfield im Jahre 1881 elf Wochen lang führungslos, weil sich der damalige Vizepräsident Chester Arthur weigerte, vor dem Tode Garfields tätig zu werden. Internationale Auswirkungen — insbesondere im Hinblick auf einen neuen Isolationismus — hatte die Amtsunfähigkeit Präsident Wilsons nach seiner Rückkehr von den Pariser Friedensverhandlungen im Jahre 1919. Es kam zu einem 17monatigen Interregnum, weil auch jetzt wieder der Vizepräsident nicht die Stellvertretung übernahm, da er befürchten mußte, daß ihm das als Usurpation ausgelegt würde¹⁾. Wenn schließlich in der Periode des „roten Telefons“ Unklarheiten und Verzögerungen bei der Nachfolge durch einen vorher nur unzureichend in entscheidende Regierungsprobleme eingeweihten Vizepräsidenten bestehen, fordert das die Beschäftigung mit der als Füh-

rungsorganisation verstandenen Regierung einer über die eigenen Grenzen hinaus verantwortlichen Weltmacht heraus.

2. Im amerikanischen Regierungssystem verdienen Funktionsmängel in der Führungsspitze besondere Beachtung. Die „Präsidentendemokratie“ ordnet ja — anders als im parlamentarischen System — dem Regierungschef, und nur ihm, eine die exekutive Politik bestimmende Funktion zu: die vollziehende Gewalt liegt bei dem auf vier Jahre gewählten, faktisch unabsetzbaren Präsidenten, der zugleich Staatsoberhaupt und Regierungschef ist. Durch Inkompatibilitätsgebot, relative Unabhängigkeit von parlamentarischen Mehrheiten und direkte Legitimation durch die Wähler wird diese starke Position betont und zugleich problematisiert²⁾. Denn das alles weist zwar auf eine hohe Entscheidungsfähigkeit der quasimonokratischen Führungsorganisation hin, zeigt aber auch die latente Anfälligkeit zur Funktionsunfähigkeit des Regierungssystems bei einer Lähmung seiner Führung.

3. In einer funktionsfähigen Organisation müssen jedoch volle Reaktionsmöglichkeit und effiziente Aufgabenerfüllung auch bei einem unvorhersehbaren Wechsel der Amtsinhaber gewährleistet sein. Die klassische Organisationslehre stellt die *Effizienz* als Grad der Zielerreichung bei gegebenen Ressourcen in den Mittelpunkt, während die neuere Lehre die Organisation vor allem unter *systemtheoretischen* Aspekten begreift: Selbsterhaltung und Zielwandel sowie (neue) Zielrealisierung unter dem Einfluß von Umweltveränderungen finden Beachtung. Damit Anpassungen immer — d. h. auch bei „nichtprogrammierten“ Ereignissen

¹⁾ Es ist eine noch heute vertretene Meinung, daß ein einmal durch den Vizepräsidenten ersetzter Präsident nicht mehr in sein Amt zurückkehren könne. Während der Amtsunfähigkeit Wilsons regierten faktisch die Frau und der Arzt des Präsidenten; Informationen über den tatsächlichen Zustand des Kranken drangen nicht an die „Außenwelt“. Gelegentliche Versuche Außenminister Lansings, mit Hilfe von Kabinettsitzungen ein Minimum an exekutiver Entscheidungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, wurden als Illoyalität ausgelegt und der Minister zum Rücktritt aufgefordert.

²⁾ Vgl. hierzu vor allem Ernst Fraenkel: *Das amerikanische Regierungssystem* (= Die Wissenschaft von der Politik, 5. Bd.), Köln und Opladen 1960; ferner James MacGregor Burns: *Presidential Government*, New York 1965; W. H. Riker: *Schwäche und Stärke der Demokratie. Eine Untersuchung der amerikanischen Verhältnisse*, Köln 1958 u. v. a. m.

nissen — möglich sind, brauchen Führungsorganisationen zudem ein gewisses Maß an „Innovationsfähigkeit“, die dazu dient, auf interne oder externe Veränderung mit *neuartigen* Problemlösungen zu reagieren³⁾. Wandlungen in *politischen* Führungsorganisationen müssen schließlich dem Legitimitätskriterium genügen, d. h. innere Rechtfertigung und Zustimmung zu ihrem Verhalten finden. Eine politische Führungsorganisation ist also ein vorrangig zielorientierte Entscheidungen treffendes und innovationsfähiges Subsystem, das in der Lage ist, auch auf nicht vorhersehbare Ereignisse jederzeit, effizient und legitim zu reagieren, wobei das gegebene Gesamtsystem in seinen Wesenszügen erhalten bleibt, indem unabweisbare Umwelteinflüsse verarbeitet und interne Abnützungerscheinungen durch Selbstreparatur beseitigt werden.

4. Als spezifische Voraussetzungen ergeben sich daraus:

— Kontinuität in der Führung unter Verwendung von „Doppelherrschaft“, d. h. ständige

Besetzung und volle Aktionsfähigkeit der finalen Entscheidungsposition;

— Ubereinstimmung in der politischen Grundkonzeption und vergleichbarer Informationsstand der prinzipiell austauschbaren Amtsträger;

— Fähigkeit zur Selbstorganisation, damit die Umwelthanpassung und die Selbstreparatur ohne große „time lags“ vor sich gehen und damit eine relative Stabilität des Gesamtsystems erreicht werden kann.

Diese Kriterien sollen nun als ein Untersuchungsgitter für die Analyse des Vizepräsidentenamtes dienen. Die generelle Rahmenfrage für diese Untersuchung lautet: Wie kann sich eine historisch gewachsene und verfassungsrechtlich vorgeprägte Führungsorganisation an die sich verändernde Umwelt so anpassen, daß sie jederzeit funktionsfähig sowie effizient bleibt und ihre Handlungen bzw. die Anpassungsprozesse als legitim anerkannt werden?

II. Zur historischen Entwicklung der präsidentiellen Führungsorganisation

Die eingangs dargestellte Problematik soll nun vor diesem Hintergrund zunächst in ihrer historischen Dimension erfaßt werden⁴⁾. Wie

jede politische Institution hat auch das Vizepräsidentenamt eine mit der Entwicklung des gesamten Regierungssystems verbundene Geschichte, die den Bedeutungswandel erklären hilft. Die verfassunggebende Versammlung der Vereinigten Staaten schuf 1787 unter Zeitdruck das Amt des Vizepräsidenten. Durch den damaligen Wahlmodus: der Kandidat mit der höchsten Stimmenzahl wird Präsident, der mit der zweithöchsten Vizepräsident, besaß das Amt beachtliches politisches Gewicht, wenn und solange es von Persönlichkeiten wahrgenommen wurde, die ebensogut die „erste Wahl“ hätten sein können. Dem Vizepräsidenten wurden nur zwei Aufgaben übertragen: er amtiert als nicht stimmberechtigter Vorsitzender des Senats (hat aber bei Stimmgleichheit das Recht zum „brechenden Votum“) und er steht zur Nachfolge bereit im

³⁾ Vgl. u. a. Renate Mayntz: *Soziologie der Organisationen*, Hamburg 1963; dies. (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*, Köln & Berlin 1968; James L. Price: *Organizational Effectives. An Inventory of Propositions*, Homewood, Ill. 1968 und die Beiträge in M. Alexis and Ch. Z. Wilson (Eds): *Organizational Decision Making*, Englewood Cliffs, N. J. 1967.

⁴⁾ Es gibt relativ viele (englischsprachige) Publikationen über die Geschichte und die Nachfolgeprobleme des amerikanischen Vizepräsidentenamtes. Im Hinblick auf die Führungsmängel im speziellen Regierungssystem wurden bisher kaum Untersuchungen angestellt. Aus der Fülle der allgemeinen Literatur sei verwiesen auf Jack Bell: *The Splendid Misery. A Study of the American Presidency and Power Politics at close Range*. London & New York 1960; James MacGregor Burns: *A New Look at the Vice Presidency*, in: D. B. Johnson and Jack L. Walker (Eds): *The Dynamics of the American Presidency*. New York u. a. 1964, S. 261 ff.; Paul T. David: *The Vice Presidency. Its Institutional Evolution and Contemporary Status*, in: *Journal of Politics* (Florida), No. 4/1967, S. 721 ff.; Michael V. DiSalle, in collaboration with L. G. Blochman: *Second Choice*, New York 1966; Michael Harwood: *In the Shadow of Presidents. The American Vice-*

Presidency and Succession System. Philadelphia & New York 1966; Dorothy C. Tompkins: *The Office of Vice President. A Selected Bibliography* (= Bureau of Public Administration, University of Berkeley) 1957; Donald Young: *American Roulette. The History and Dilemma of the Vice Presidency*. New York u. a. 1965.

Falle der Amtsenthebung, des Todes und des Rücktritts des Präsidenten oder bei dessen „Unfähigkeit“, die Befugnisse und Obliegenheiten seines Amtes wahrzunehmen. Aus dieser „Hab-Acht-Stellung“ allein war eine bedeutsame Rolle in dem auf einen obersten Entscheidungsträger zentrierten System nicht zu erwerben, zumal die Stellvertretung im wichtigen Fall der Amtsunfähigkeit sachlich und zeitlich nicht näher definiert wurde. Ambitionierte Politiker lehnten deshalb eine Kandidatur ab, weil sie „nicht begraben sein wollten, bevor sie nicht *wirklich* tot“ seien, wie es Daniel Webster ausdrückte⁵⁾. Für die schnell eintretende Bedeutungslosigkeit des Amtes waren zwei Gründe maßgebend:

- die getrennte Wahl von Präsident und Vizepräsident (seit 1804) und
- die Herausbildung des amerikanischen Parteiensystems.

In der Folgezeit mußte nun innerhalb der Parteikonvente versucht werden, die widerstrebenden Parteiflügel über die Kandidatenauswahl auszugleichen. Ein Ergebnis dieses so-

nannten „ticket-balancing“ war, daß der Vizepräsident häufig in politischem Widerspruch zum Präsidenten stand und damit in die Staatsgeschäfte nicht oder nur ungenügend eingeweiht wurde; obwohl das eigentlich ein Ziel des „Ausbalancierens“ gewesen war; denn wie anders hätte der Vizepräsident sonst wirkungsvoll den anderen Flügel vertreten sollen? Als weitere Folge ergab sich, daß der Vizepräsident zumeist ein Mann der „zweiten Linie“ wurde, weil sich die erste Garnitur einflußreichere Positionen und Aufstiegschancen vorbehielt⁶⁾. So ist es wenig verwunderlich, daß das Amt des Vizepräsidenten schnell politisch uninteressant wurde und — bis vor kurzem — auch blieb, obwohl diese Entwicklung den Umweltveränderungen nicht entsprach. Aus der Beobachtung der bisher erörterten Probleme ergeben sich somit vor allem zwei Schwierigkeiten, die im einzelnen zu untersuchen sind:

- die Regelung der jederzeitigen und legitimen Funktionsfähigkeit und
- die Möglichkeit stetig effizienter Aufgabebewältigung.

III. Anpassung durch Selbstorganisation

1. Die jederzeitige und legitime Funktionsfähigkeit der amerikanischen Führungsorganisation hängt zu einem erheblichen Teil von der eindeutigen Regelung der Nachfolge ab⁷⁾. Im Falle des Todes, des Rücktritts oder der

Absetzung des Präsidenten war das bislang niemals ein Problem: der Vizepräsident übernahm dann das Amt bis zum Ende der Wahlperiode. Schwieriger war die eindeutige Klärung des Nachfolgebeginns, der Dauer und der Beendigung im Falle der nur vorübergehenden oder nicht-terminierten Amtsunfähigkeit des Präsidenten. Wie die Geschichte mehrmals zeigte, war der Vizepräsident faktisch kaum in der Lage, gerade in kritischen, unklaren Situationen jederzeit und sofort die Führung zu übernehmen. Der Beweis einer legitimen Amtsanneignung war noch in der ersten Eisenhower/Nixon-Administration (1952/56) eine fast so schwierige Hürde wie im Jahre 1881. Da sich der Kongreß zu keiner gesetzlichen Klärung des Amtsunfähigkeitsproblems hatte entschließen können, traf schließlich Eisenhower (unter der Belastung seiner mehrfachen Erkrankung) mit dem damaligen Vizepräsidenten Nixon im Jahre 1958 ein persönliches Abkommen, in dem er sich verpflichtete, Nixon über seine Amtsunfähigkeit sofort zu verständigen, worauf dieser als geschäftsführender Präsident tätig werden sollte. Falls der Präsident mit seinem Stellvertreter nicht in Verbindung treten

⁵⁾ Zwar starben bisher 8 von 37 Präsidenten vorzeitig (was eine Nachrückchance von fast 22 % bedeutet), doch wog das die individuell zu erwartende Bedeutungslosigkeit nicht auf, zumal die Chance der regulären Wiederwahl für die „zufällig“ ins Amt gekommenen Nachfolger gering war (Ausnahmen: Th. Roosevelt, H. Truman, L. B. Johnson).

⁶⁾ Vizepräsident John C. Calhoun gab das Amt 1832 zugunsten eines Sitzes im Senat auf: Nixons jetziger Gesundheitsminister Robert Finch lehnte (1969) eine Kandidatur für das Vizepräsidentenamt ab.

⁷⁾ Aus der Konstruktion des amerikanischen Regierungssystems folgt, daß stets *ein* verantwortlicher oberster Entscheidungsträger zu amtieren hat, zeitweilige Doppelherrschaft ist systemwidrig. Das erfordert eine klare Regelung für Zeitpunkt und Dauer der jeweiligen Amtsinhabung. Folgende Kriterien sind zu beachten: Kontinuität im Amt, Vermeidung von „Doppelherrschaft“, legitimer Wechsel, Schnelligkeit und Einfachheit der Übernahme-prozedur, Beibehaltung der Grundlinien der Politik und Aufrechterhaltung der Gewaltenteilung als Prinzip.

könnte, sollte der Vizepräsident nach angemessenen Konsultationen die Übernahme der Amtsgeschäfte selbst entscheiden. Der Präsident behielt sich aber das Recht vor, jederzeit die Beendigung der Amtsunfähigkeit selbst zu erklären. Ähnliche Vereinbarungen trafen die Präsidenten J. F. Kennedy und L. B. Johnson mit ihren potentiellen Nachfolgern⁸⁾.

Damit wurde *ein* wesentlicher Mangel *de facto* beseitigt. Doch blieben diese Absprachen zunächst rechtlich „private Vereinbarungen“ und politisch umstritten. Sie lösten vor allem das schwerwiegende Problem nicht, daß auch ein amtsunfähiger Präsident die zeitweilige Geschäftsführung durch den Vizepräsidenten überhaupt verhinderte oder zu früh die Rückkehr ins Amt begehrte. Der Selbstreparaturversuch der Führungsorganisation war also nicht konsequent; er war ohne die Mitwirkung anderer Organe wegen des Legitimitätskriteriums auch schlecht möglich.

2. Das erste Problem: die Feststellung und Erklärung der Amtsunfähigkeit des Präsidenten ist in diesem Regierungssystem stets eine eminent politische Handlung. So ist es sehr wichtig, wer die Amtsunfähigkeit des Präsidenten feststellen darf (Kabinettsrat, Kongreßausschuß, Vizepräsident, mehrere Gremien zusammen). Das zweite Problem: die zeitliche Begrenzung der Amtsunfähigkeit und die Wiederaufnahme der Tätigkeit ist ähnlich gelagert. Um auszuschalten, daß der bisher amtsunfähige Präsident zu Unrecht den Vizepräsidenten ablöst, sind gleichfalls legitimierte Prozeduren erforderlich. In dem erst 1967 ratifizierten 25. Zusatzartikel zur Verfassung wurde schließlich folgende, von den Privatvereinbarungen beeinflusste Regelung getroffen:

— Der Vizepräsident übernimmt die präsidentiellen Rechte und Pflichten, sobald und solange der Präsident seine Amtsunfähigkeit selbst erklärt.

— Der Vizepräsident und eine Mehrheit der Minister (bzw. eines anderen Gremiums, das der Kongreß durch Gesetz bestimmen mag) können ferner den Vorsitzenden beider Häuser des Kongresses die schriftliche Erklärung übergeben, daß der Präsident gegenwärtig

nicht in der Lage ist, seine Rechte und Pflichten wahrzunehmen.

— Daraufhin übernimmt der Vizepräsident sofort die Rolle eines geschäftsführenden Präsidenten.

— Falls der gewählte Präsident seine solchermaßen erklärte Amtsunfähigkeit bestreitet, darf er in sein Amt zurückkehren; es sei denn, daß der Vizepräsident und die Mehrheit der Minister innerhalb von vier Tagen nochmals bestätigen, daß der Präsident amtsunfähig ist.

— In diesem Fall muß der Kongreß sofort (spätestens aber nach 48 Stunden) zur Beratung zusammentreten und innerhalb von 21 Tagen mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit beider Häuser erklären, ob der Präsident amtsunfähig ist (zwischenzeitlich regiert der Vizepräsident).

— Stellt der Kongreß Amtsunfähigkeit fest, amtiert der Vizepräsident weiterhin, im anderen Fall nimmt der ursprüngliche Amtsinhaber seine Tätigkeit wieder auf.

Für den „Normalfall“ war damit eine befriedigende Lösung gefunden, die den Kriterien einer funktionsfähigen Führungsorganisation hinreichend entspricht: der Übergang der Rechte und Pflichten auf den Vizepräsidenten kann sich in der Regel jederzeit und legitim vollziehen. Im Zweifelsfall behält der für amtsunfähig erklärte Präsident ein (aufschiebendes) Vetorecht. Allerdings kann es in den Grenzfällen zu zeitlichen Verzögerungen und damit zu Unsicherheiten über die Entscheidungsbefugnis kommen. Im Falle einer bedrohlichen außenpolitischen Situation — man erinnere sich an die Kubakrise von 1962 — ist dann die Funktionsfähigkeit beeinträchtigt. Daß nicht auch dieser Mangel beseitigt wurde, ist, von der Verfassungstradition aus gesehen, verständlich, zumal der beabsichtigte Schutz des legitimierten Präsidenten in der letzten Phase des Verfahrens doch von Mehrheitsverhältnissen im Kongreß abhängen mag und so eine politische Abart des „impeachment“ denkbar ist.

3. Die jederzeit mögliche und legitime Stellvertretung setzt nun aber auch die *ständige* Besetzung des Vizepräsidentenamtes voraus⁹⁾. Verfassungshistorisch gab es seit 1792

⁸⁾ Vgl. Donald Young: American Roulette ..., S. 205; Kennedy-Johnson Pact on Incapacity, in: D. B. Johnson and J. L. Walker (Eds.): The Dynamics ..., S. 169 f. sowie Johnson Message on Disability, in: Wireless Bulletin v. 29. 1. 1965.

⁹⁾ Eine weitere potentielle Nachfolgekrise kann sich deshalb ergeben, wenn (was schon in Dallas hätte passieren können) sowohl der Präsident als auch der Vizepräsident innerhalb einer Wahlperiode sterben oder amtsunfähig werden.

mehrere Regelungen der „Nachfolgeordnung“: Kabinettsmitglieder oder Vorsitzende beider Häuser waren — in wechselnden Kombinationen — als Stellvertreter vorgesehen, sobald temporär kein Vizepräsident vorhanden war ¹⁰⁾. Diese Lösungen sind aber nicht optimal: entweder wird durch einen administrativ meist wenig erfahrenen Vertreter der Legislative das Prinzip der Gewaltentrennung berührt oder der als potentieller Nachfolger designierte Minister gewinnt faktisch eine politisch besonders starke Position, was im Prinzip ebenfalls „systemwidrig“ ist. Auch der Vorschlag, das Vizepräsidentenamt ganz abzuschaffen, löst das Problem nicht. Der möglicherweise noch zu ersetzende Regierungschef müßte dann für die Interimszeit doch über eine der Nachfolgeordnungen bestimmt werden; denn ein „legitimierter“ Präsident könnte frühestens in Verbindung mit den nächsten Wahlen zum Repräsentantenhaus mitgewählt werden. Bei einer Zwischenwahl durch den Kongreß hingegen ließe sich ein Regierungschef bestimmen, der von Fraktionsbildungen abhinge. Damit würden aber Wesenszüge des Regierungssystems verändert, und zwar in Richtung auf eine Spielart des parlamentarischen Typs. Bei Aufrechterhaltung der „essentials“ des präsidentiellen Systems scheint deshalb nur die ständige Besetzung des Vizepräsidentenamtes eine adäquate Regelung zu sein. Lösungsmöglichkeiten hierfür sind entweder

— die Einrichtung eines zweiten — „legislativen“ oder „administrativen“ — Vizepräsidenten, der dann automatisch nachrückt, oder

¹⁰⁾ Nach der Regelung von 1792 sollte zunächst der Interimspräsident des Senats und dann der Sprecher des Repräsentantenhauses als geschäftsführender Präsident nachfolgen; nach dem Gesetz von 1886 übernahmen die Minister (secretaries) in festgelegter Reihenfolge die Amtsgeschäfte, beginnend mit dem Außenminister. Der gegenwärtig geltenden Bestimmung aus dem Jahre 1947 zufolge steht der Sprecher des Repräsentantenhauses an erster Stelle der Nachfolger, dann kommen der Interimspräsident des Senats und dann die Minister, beginnend mit dem Außenminister, an die Reihe. Diese Reihenfolge wurde von Präsident Truman mit der Begründung durchgesetzt, daß der jeweilige Präsident seinen Nachfolger faktisch nicht schon mit der Festlegung der Kabinettsliste bestimmen solle.

— die Neuwahl des Vizepräsidenten durch die zuständigen Gremien (Parteikonvent, Wahlmänner) oder

— die Ernennung durch den Präsidenten allein oder mit Zustimmung anderer Gremien ¹¹⁾.

Der 25. Zusatzartikel verwirklichte den letztgenannten Vorschlag. Sobald das Amt des Vizepräsidenten unbesetzt ist, soll der Präsident „seinen“ Nachfolger ernennen, der durch die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses bestätigt werden muß. Damit ist sowohl die Teillegitimation durch ein Repräsentativorgan als auch das exekutive Interesse hinreichend gewahrt. Schwierigkeiten mögen allerdings dann auftreten, wenn die Kongreßmehrheit oppositionell ist und den Vorschlag des Präsidenten ablehnt, womit dann der Sprecher des Repräsentantenhauses designierter Nachfolger würde.

Auch bei diesem institutionellen Anpassungsversuch wurden also nicht alle latenten Mängel beseitigt; für den Normalfall mag die Lösung jedoch ausreichen. Für Krisenzeiten kann der potentielle „time lag“ in der legitimen Nachfolgeregelung die Entscheidungs- und Aktionsfähigkeit allerdings erheblich behindern. Nun ist aber zusätzlich zu fragen, ob diese *institutionelle* Transmission auch *inhaltlich* befriedigt. Als weitere Funktionsschwierigkeit ergibt sich nämlich, ob der unvorhergesehene Nachfolger auch qualitativ legitimiert ist, d. h. ob er zur sofortigen und effizienten *Führung* fähig ist.

¹¹⁾ Vgl. zur Diskussion um die Gestaltung der Nachfolgefrage: Congressional Record, Proceedings and Debates of the 89th Congress, Vol. 111 (Part 3 and 11), Washington, D. C. 1965; Presidential Inability and Vacancies in the Office of Vice President. Hearings before the Subcommittee on Constitutional Amendments of the Committee on the Judiciary, U. S. Senate, 89th Congress, Washington, D. C. 1965; Presidential Inability and Vacancies in the Office of the Vice President. Report, submitted by Senator Bayh (= Calendar No. 62), Washington, D. C. 1965; Presidential Succession and Inability. A Statement on National Policy by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development, New York 1965; Proposal to create an Administrative Vice President. Report of the Committee on Government Operations made by its Subcommittee on Reorganization, 84th Congress, Washington, D. C. 1956.

IV. Effizienzerhaltung durch „Einbeziehung“

1. Die Effizienz der Führungsorganisation bedeutet hier, daß der Vizepräsident bei der nicht-programmierten Amtsübernahme in der Lage sein muß, unverzüglich und sachverständig die Zielsuch- und realisierungsprozesse in der sich verändernden Umwelt zu verstehen und im wesentlichen weiterzuverfolgen, also die Funktionsfähigkeit zu sichern.

Erste Voraussetzung hierfür ist, daß der Nachfolgende im prinzipiellen Konsens zum Präsidenten steht, gut informiert ist und sich nicht einer Opposition der Mitarbeiter des bisherigen Amtsinhabers gegenüber sieht. Das sind ja die Vorteile beim „normalen“ Übergang des Präsidentenamtes auf den neugewählten Inhaber, daß es ein allmähliches Hineinwachsen mit vielen Konsultationen, mit gewisser Hilfestellung und Sachinformation durch den Vorgänger und vor allem mit der „selbstgewählten Mannschaft“ ist. Der potentielle Nachfolger sollte deshalb schon vorher politische und fachliche Anerkennung besitzen und sich wirkungsvoll auf die Stellvertretung vorbereiten können.

2. Die Anerkennung und die Mitwirkung des Vizepräsidenten hängt nun zu einem beträchtlichen Teil bereits von der adäquaten Gestaltung des Nominierungsverfahrens ab. Gerade diese Auswahl scheint aber noch nicht dem geforderten Effizienzkriterium zu entsprechen. Das „ticket-balancing“ spielt auf den Parteikonventen noch immer eine wichtigere Rolle als die Suche nach dem geeignetsten Stellvertreter und Mitarbeiter für den jeweiligen Präsidentschaftskandidaten. Das wurde im vergangenen Wahlkampf mit der Nominierung Spiro Agnews als „running mate“ Nixons deutlich. Agnew fungierte bisher hauptsächlich als eine Art „politischer Blitzableiter“¹²⁾. Kaum jemand wollte und will diese „zweite Wahl“ zum Präsidenten, das praktizierte Nominierungsverfahren katapultierte Agnew jedoch in die Position des potentiellen Regierungschefs der Weltmacht USA. Jede reibungslose Nachfolgeregelung wird aber zunichte, wenn der Stellvertreter nach funktionsfremden Gesichts-

punkten mit der Hoffnung ausgewählt wird, daß es nie zur Amtsnachfolge kommen möge.

3. Von besonderer Wichtigkeit ist außerdem die Vorbereitung des Stellvertreters auf die vorübergehende oder dauernde Amtsübernahme. Er muß solche Aufgaben und jene Informationen erhalten, die es ihm ermöglichen, sich mit den wichtigsten politischen, wirtschaftlichen und militärischen Fragen vertraut zu machen.

— Der erste Durchbruch zu einem „informierten“ Stellvertreter gelang, als der Vizepräsident unter H. S. Truman Mitglied des fünfköpfigen Nationalen Sicherheitsrates wurde. Damit erhielt er erstmals die Gelegenheit, direkten Einfluß auf die Gestaltung der Politik auszuüben. Die Mitgliedschaft im Kabinett (seit den dreißiger Jahren allmählich institutionalisiert) ist ebenfalls ein wichtiger Positionsgewinn¹³⁾.

— Außerdem übernahm der Vizepräsident vielfältige Ad-hoc-Missionen. Die mehrfachen Erkrankungen Eisenhowers ermöglichten es beispielsweise dem damaligen Vizepräsidenten Nixon, sich behutsam mit einem Teil der präsidentiellen Amtsgeschäfte vertraut zu machen, ohne doch einen „bedenklichen“ politischen Positionsgewinn zu erreichen. Mit Ausnahme der Beteiligung im Nationalen Sicherheitsrat blieb die bisherige Einbeziehung des Vizepräsidenten in das Informations- und Aktionsfeld des Präsidenten jedoch zufällig und deutlich person-orientiert.

4. Eine vergrößerte Mitwirkung beim „Regieren“ hat nun allerdings zur Voraussetzung, daß grundsätzliche Einigkeit zwischen Präsident und Stellvertreter auch über konkrete Ziele und interne Organisationsverbesserungen besteht. Hier offenbart sich indessen ein Dilemma: Intensive Vorbereitungsmöglichkeit durch Teilhabe am Informations- und Entscheidungsprozeß — was ja auch erst die Attraktivität des Amtes erhöhen könnte — setzt einerseits Loyalität gegenüber dem Präsidenten voraus, die bei dem gegenwärtig prakti-

¹²⁾ Vgl. auch Friedrich Graf von Westphalen: Schlachtruf einer Generation — Peace now. Vizepräsident Agnew führt den „Stellvertreterkrieg“, in: Rheinischer Merkur, Nr. 48 vom 28. 11. 1969, S. 48.

¹³⁾ Die institutionalisierte Mitwirkung in anderen Gremien wie dem National Aeronautics and Space Council, dem National Advisory Council of the Peace Corps und dem Board of Regents of Smithsonian Institution sind dagegen von geringerer Bedeutung.

zierten Nominationsverfahren nicht unbedingt gewährleistet ist, und erfordert andererseits eine signifikante Ausweitung und u. U. eine Institutionalisierung des Aufgabenbereichs, was dem Grundaufbau des Regierungssystems widerspräche. Eine Folge dieses Spannungsverhältnisses ist, daß es bei der recht begrenzten Vorbereitungsmöglichkeit des Vizepräsidenten blieb. Insgesamt ist deshalb die inhaltliche Anpassung der amerikanischen Führungsorganisation an die veränderten Umweltbedingungen nicht in ausreichendem Maße erfolgt; die „innovative Fähigkeit“ blieb gering¹⁴⁾.

5. Neuartige Problemlösungen könnten und sollten deshalb in drei eng verbundenen Bereichen vorgenommen werden:

- bei der Aufgabendelegation,
- bei der Informations- und Entscheidungsteilhabe sowie
- beim Nominierungsverfahren.

a) Die Ad-hoc-Aufgabendelegation an den Vizepräsidenten ließe sich m. E. ohne die verfassungsrechtlich bedenkliche dauerhafte Institutionalisierung ausweiten. So könnten vor

¹⁴⁾ So auch John G. Stewart, Legislative Assistant to the Vice President (H. H. Humphrey) im Gespräch mit dem Verf. am 2. 8. 1968 in Washington, D. C.

¹⁵⁾ Anfang 1959 brach in der amerikanischen Stahlindustrie ein Lohnkonflikt aus, der erst im Januar 1960 nach mehrmaligen Interventionen der Regierung (Eisenhower) und unter Anwendung des Taft-Hartley-Gesetzes beigelegt werden konnte. Die Konfliktlösung erwies sich für die amerikanische Regierung als dringlich, weil im Jahre 1960 Präsidentschaftswahlen stattfanden und in der breiten Öffentlichkeit Inflationsfurcht herrschte. Während des 116tägigen Streiks der Stahlarbeiter versuchte die Regierung, insbesondere durch den Arbeitsminister, zu vermitteln. Der damalige Vizepräsident Nixon hatte sich zu Beginn der Auseinandersetzungen in mehreren Gesprächen mit den Tarifparteien eingeschaltet; er wurde jedoch vor allem in der kritischen Phase um das Jahresende 1959 aktiv. In einigen Geheimkonferenzen machte er seinen Einfluß (als „rechter“ Republikaner) auf die Stahlindustrie geltend, was schließlich zu einem Kompromiß zugunsten der Stahlarbeiter führte, auf deren Stimmen der Präsidentschaftskandidat Nixon nicht verzichten zu können glaubte. Ähnlich wie

allem entlastende Koordinationsaufgaben übertragen werden wie die Überwachung der 44 unabhängigen Behörden, die Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörden oder von sozialen Konflikten im Auftrag des Präsidenten¹⁵⁾, die Koordination interministerieller Ausschüsse (z. B. zur Verbesserung des Planning-Programming-Budgeting Systems¹⁶⁾, die zeitweilige Übernahme von Funktionen bei zersplitterter Zuständigkeitsregelung (z. B. bei den Bürgerrechtsproblemen, Zivilisationsschädenbekämpfung, Raumordnungsfragen etc.), die genau umrissene Entscheidungsbefugnis bei drohenden Angriffen oder in Katastrophenfällen während der Auslandsaufenthalte des Präsidenten etc. Das Delegationsrecht müßte allerdings beim Präsidenten verbleiben.

b) Aus dieser verstärkten Einbeziehung des Vizepräsidenten folgt nun aber dessen notwendige Zugangsmöglichkeit zu allen wichtigen Informationen und seine Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung. Nur auf diese Weise läßt sich eine stetige effiziente Aufgabenerfüllung bei reibungslosem Amtsübergang verwirklichen.

c) Um das alles „politisch“ zu ermöglichen, sollte schließlich die Nominierung des (oder der) Vizepräsidenten realiter durch den Präsidentschaftskandidaten jenseits jeglichen Drucks aus dem „ticket-balancing“ nach fachlichen und persönlichen Aspekten erfolgen können. Diese weitgehende, effiziente Integration in das präsidentielle Leistungsfeld ist aber immer noch nicht vorhanden.

Bundeswirtschaftminister Ludwig Erhard 1963 im baden-württembergischen Metallarbeiterstreik unter politischen Vorzeichen („Aufbau als Kanzlerkandidat“) in den Tarifkonflikt eingriff, so versuchte damals Nixon, sich als „starke Kraft“ zu empfehlen, obwohl er mit seinen Aktionen gegen die ihn eigentlich stützenden Industriekreise vorgehen mußte.

¹⁶⁾ Vgl. Näheres bei Carl Böhrer: Das Planning-Programming-Budgeting System als zukunftsorientierte Entscheidungshilfe für die Regierung, in: Futurum, Band 2, Heft 1/1969, S. 102 ff. und ders.: Entscheidungshilfen für die Regierung. Modelle, Instrumente, Probleme. Köln und Opladen 1970.

V. Würdigung

Was ergibt sich nun bei einer zusammenfassenden Beurteilung der Funktionsmängel der amerikanischen Führungsorganisation und der verschiedenartigen Behebungsversuche?

1. Im Hinblick auf die eingangs gestellten Fragen hat die Analyse gezeigt, daß die auf die Relation Präsident/Vizepräsident bezogenen Lösungen von Anfang an mangelhaft waren. Institutionelle Anpassungen wurden durch bedeutsame politische Umweltveränderungen erst nach erheblichem „time lag“ induziert.

2. Die Führungsorganisation hat dann durch einen später sanktionierten und verbesserten Akt der Selbstreparatur eine dringend erforderliche Anpassung an neue Umweltbedingungen vollzogen und erfüllt nunmehr im Normalfall ausreichend die Kriterien der jederzeitigen und legitimen Funktionsfähigkeit. Die vollständige Mängelbeseitigung ist allerdings noch nicht gelungen. In wenigen Grenzfällen kann es zu gefährlichen Übertragungs- und Besetzungsschwierigkeiten kommen. Eine Ursache für die verbleibenden Funktionsmängel ist hier in der vorrangigen Beachtung des Legitimitätskriteriums zu suchen.

3. Im Gegensatz zur immerhin ausreichenden institutionellen Anpassung blieb die inhaltliche Erneuerung noch unbefriedigender. Die effiziente Aufgabenbewältigung durch den Nachfolger ist weder personell noch sachlich gewährleistet. Neuartige Problemlösungen wurden nicht erwogen oder setzten sich nicht durch. Die Innovationsfähigkeit der Führungsorganisation und des Gesamtsystems blieb hier gering.

4. Auf diese Weise wurde allerdings nicht nur eine Änderung der Grundzüge des präsidentiellen Systems vermieden, sondern auch

ein partieller Systemwandel durch eine Funktionssteigerung der Führungsorganisation, was die „Ultrastabilität“ des Systems hätte verbessern helfen können.

5. Die Rahmenfrage dieser Untersuchung lautete: Wie kann sich eine historisch gewachsene und verfassungsrechtlich vorgeprägte politische Führungsorganisation an die sich ändernde Umwelt so anpassen, daß sie — auch bei nichtprogrammierten Ereignissen — jederzeit funktionsfähig sowie effizient bleibt und ihre Handlungen bzw. Anpassungsprozesse als legitim anerkannt werden? Offenbar sind dazu institutionelle *und* — oft neuartige — inhaltliche Lösungen erforderlich, um bei Erhaltung der Grundzüge des Regierungssystems funktionsgerechte Anpassungen an die veränderten Umweltbedingungen ohne große „time lags“ zu vollziehen.

Da die Stabilität eines politischen Systems zu einem beträchtlichen Teil von der Funktionsfähigkeit seiner Führungsorganisation abhängt, sollten vor allem deren Anpassungs- und Innovationsschwierigkeiten erkannt und Funktionsmängel beseitigt oder — unter Beachtung von Legitimitätswiderständen — wenigstens gemildert werden.

Gewiß, *perfekte* Lösungen sind in freiheitlich-demokratischen Systemen schwierig, doch lassen sich wohl *befriedigende* Ergebnisse erzielen. Die Politische Wissenschaft sollte jedenfalls noch mehr als bisher mit Diagnose, Vordenken und Empfehlungen bei der Analyse und bei der Beseitigung von Funktionsmängeln mitwirken und damit die Reaktionsmöglichkeit und -geschwindigkeit der Führungsorganisation wie des Gesamtsystems auf bedeutsame Umweltveränderungen verbessern helfen.