

Verständigung auf die größte gemeinsame Klammer: Politische Strategien als Sammelsurien für alles Mögliche

Stefan Kühl

Zusammenfassung: In der politikwissenschaftlichen Forschung ist herausgearbeitet worden, dass es bei der Kooperation von Ministerien zu einer Absenkung des Anspruchsniveaus an ein Gesetzesvorhaben kommt. Wegen der Veto-Macht einzelner Ministerien würden, so das Argument, ursprünglich ambitionierte Vorhaben im Abstimmungsprozess immer stärker aufgeweicht, abgeschwächt und verwässert werden. Ergebnis sei in vielen Fällen die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. In Kontrast zu dieser für die Gesetzgebungen überzeugenden These wird in diesem Essay argumentiert, dass bei der Erarbeitung ressort-übergreifender Strategien der umgekehrte Effekt zu beobachten ist – eine Einigung auf die größte gemeinsame Klammer. Am Beispiel zentraler Digitalstrategien wird gezeigt, wie alle Ministerien ihre Spezialinteressen in einem Strategiepapier unterbringen, sodass die Strategien lediglich ein Sammelsurium einer Vielzahl nicht priorisierter, im Detail sich auch widersprechender Ziele ist.

Schlagwörter: Ministerium, Strategien, Zweckrationalität, Digitalisierung

Reaching a consensus on the lowest common denominator: political strategies as catch-all solutions for just about anything

Abstract: Political science research has shown that cooperation between ministries leads to a lowering of standards in legislative proposals. The argument goes that, due to the veto power held by individual ministries, proposals that were originally ambitious are increasingly watered down, weakened and diluted during the consultation process. In many cases, the result is an agreement on the lowest common denominator. In contrast to this thesis, which is convincing in the context of legislation, this essay argues that the opposite effect can be observed in the development of cross-departmental strategies – an agreement on the broadest common ground. Using the example of key digital strategies, it is shown how all ministries incorporate their specific interests into a strategy paper, with the result that the strategies are merely a hodgepodge of a multitude of unprioritised objectives, some of which even contradict one another in detail.

Keywords: Ministry, strategies, instrumental rationality, digitalisation

1 Zur Vorstellung einer Strategiefähigkeit der Politik – Einleitung

Die dominierende Vorstellung in der Politik ist, dass effektive Regierungen klare Strategien brauchen, die von allen Beteiligten verstanden und geteilt werden (Perry & Christensen, 2015, 637 f.). Bei staatlichen Strategien, so die klassische Konzeption, hätte die Politik die Aufgabe,

aus den Strategien messbare Ziele abzuleiten, die dann als Handlungsmaxime der Verwaltung dienen. Die Verwaltung habe diese politischen Vorgaben dann entsprechend umzusetzen.

Eine politische Strategie bezeichnet einen *Suchprozess zum Finden geeigneter Mittel für einen vorher definierten Zweck* (Kühl, 2023, S. 258). Strategieformulierung ist aus dieser Perspektive der Prozess der Suche nach den geeigneten Mitteln (Schreyögg, 1984, S. 246). Bei Strategieumsetzung – oder Strategieimplementation – handelt es sich um den Prozess des Einsatzes der als geeignet identifizierten Mittel, um den vorher definierten Zweck zu erreichen. Strategieformierung sind die Mittel, die sich quasi im Schatten des offiziellen Prozesses der auf einen Zweck ausgerichteten Suche ausbilden.¹

Auf den ersten Blick wirkt die Vorstellung einer auf konsistenten Strategien basierenden Politik überzeugend. Politik sei, so die Annahme, nur erfolgreich, wenn sie über eine eindeutige Strategie verfüge. Weil ein Staat nie alle Probleme gleichzeitig lösen kann, müssten im Rahmen eines Strategieprozesses die politischen Ziele priorisiert werden. Die verbindlich fixierten strategischen Ziele sollten als Orientierung für die Verwaltung dienen, welcher dann der nötige Spielraum bei der Mittelwahl eingeräumt werden müsste. Die Erreichung der Ziele sollte, so die Vorstellung, gemessen und dabei die Wirkung der Gesetze und Haushaltsmittel überprüft werden (Brinkhaus, 2024, S. 5).

Das Modell einer auf strategischer Planung aufbauenden, zielorientierten Politik basiert auf einem für Verwaltungen ungewohnten Mechanismus. Verwaltungen funktionieren in ihren Maschinenräumen in den meisten Fällen mit Hilfe einer Vielzahl von Wenn-Dann-Programmen. Wenn ein Antrag auf Arbeitslosengeld gestellt wird, dann überprüft eine Sachbearbeiterin nach einem vorgegebenen Schema, ob die Ansprüche berechtigt sind und veranlasst gegebenenfalls eine Auszahlung. Bei einer Zweckprogrammierung wird von der Politik ein Ziel fixiert und es wird der Verwaltung überlassen, mit welchen Mitteln sie dieses Ziel erreicht. Vorgegeben wird dann nicht mehr eine Regelung zur Auszahlung des Arbeitslosengeldes, sondern das Ziel der Reduzierung der Arbeitslosenzahl, indem die Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung nur noch ein Mittel unter vielen ist (March & Simon, 1958; Simon, 1965).

Stark verkürzt handelt es sich bei der Orientierung der Verwaltung an Wenn-Dann-Programmen um das Beobachtungsschemata von Juristen, während die Orientierung an strategischen Zweckprogrammen eher dem Denkmuster von Betriebswirten entspricht. Juristen – egal ob als Rechtsanwalt, Richter oder Verwaltungsmitarbeiter – prüfen einen *Input* in Form eines Antrags, einer Budgetanforderung oder einer Straftat und leiten auf der Basis von Gesetzen, Verordnungen oder Anweisungen ab, was daraus folgt. Was dabei am Ende inhaltlich herauskommt, ist zweitrangig. Entscheidend ist, dass die rechtlichen und formalen Richtlinien richtig angewandt wurden. Betriebswirte, so die zugegebenermaßen zugespitzte Darstellung, orientieren sich an Zielen und den Mitteln zu deren Erreichung. Sie denken in der Regel vom „Output“ her und interessieren sich nur insofern für Gesetze, Verordnungen oder Anweisungen, als dass diese störende Restriktionen für die Erreichung von vorgegebenen Zielen sind (Luhmann, 1968, 324 ff.; Luhmann, 2005, S. 242).

In der Organisationsforschung wird diese Vorstellung einer zielorientierten Politik als „zweckrationales Modell“ bezeichnet (Luhmann, 1971, S. 93; Luhmann, 1964b).² Sind erst einmal die Zwecke festgelegt, kann die ganze Organisation von diesem Zweck aus durch-

1 Zum Begriff der Strategieformierung in Abgrenzung zur Strategieformulierung siehe ausführlich schon Mintzberg (1989).

2 Die Referenz zu Max Weber ist natürlich nicht zu übersehen. Siehe Weber (1976, 12f.).