



# Bürokratie und Politik

Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie  
in der Bundesrepublik Deutschland

# INHALT

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort  | 10  |
| I. EINLEITUNG  | 13  |
| 1. Ausgangspunkt   | 13  |
| 2. Zielsetzung, Problem- und Fragestellungen   | 16  |
| II. ZUM FUNKTIONSWANDEL STAATLICHER BÜROKRATIE   | 19  |
| 1. Die staatliche Bürokratie aus der Sicht der neueren Literatur                           | 19  |
| 1.1. Das klassische Bürokratiemodell Max Webers  | 21  |
| 1.2. Die allgemeine politische Systemtheorie   | 26  |
| 1.3. Der Policy-Science-Ansatz   | 37  |
| 1.4. Der politökonomische Ansatz   | 48  |
| 1.5. "Würdigung" und Kritik (Zwischenbemerkung)  | 60  |
| 2. Vom reaktiven zum planenden Staat   | 61  |
| 2.1. Skizze einer genetisch-funktionalen Systemtheorie                                     | 61  |
| 2.2. Allgemeine Tendenzen des Struktur- und Funktionswandels                               | 66  |
| 2.3. Zur quantitativen Ausprägung des Struktur- und Funktionswandels der Staatstätigkeit   | 74  |
| 2.4. Allgemeine Anforderungen an eine Reform staatlicher Bürokratie                        | 86  |
| III. ZUR STRUKTUR UND FUNKTION DER MINISTERIALORGANISATION: AUFBAU- UND ABLAUFORGANISATION | 101 |
| 1. Kritische Anforderungen an die Programmentwicklung. Umrisse eines Bezugsrahmens         | 103 |
| 2. Der formal-organisatorische Aufbau der Ministerialbürokratie der BRD                    | 110 |
| 2.1. Allgemeine Merkmale der Ministerialbürokratie   | 110 |
| 2.2. Die Mittlere und Obere Leitungsebene  | 115 |
| a) Zur Mittleren Leitungsebene   | 115 |
| b) Zur Leitungsebene   | 116 |
| c) Zum Minister  | 117 |
| d) Zum beamteten Staatssekretär  | 117 |
| e) Zum Parlamentarischen Staatssekretär  | 118 |
| f) Führungshilfskräfte der Leitungsebene   | 120 |

|      |  |      |
|------|--|------|
| 3.   | Zur Programmentwicklung in der Ministerialorganisation .   | 122  |
| 3.1. | Zur Leitungsebene und ihren Funktionen<br>bei der Programmentwicklung . . . . .  | .122 |
| 3.2. | Zur Mittleren Leitungsebene und ihren Funktionen bei der<br>Programmentwicklung. . . . .   | .127 |
| 3.3. | Zur Basisorganisation und ihren<br>Funktionen bei der Programmentwicklung. . . . .   | .131 |
| 3.4. | Zur Faktizität der dezentralen Programmentwicklung<br>in der Ministerialorganisation. . . . .  | .147 |
| 3.5. | Programmentwicklung und referatsinterne<br>Ausdifferenzierung. . . . .   | .153 |
| 3.6. | Die Kosten der Ausdifferenzierung:<br>das Abstimmungsmuster der "negativen Koordination" .   | 156  |
| 4.   | Zur Aufhebung der "binnenstrukturellen Perspektive":<br>Reichweite und Grenzen von Fallstudien. . . . .                              | .163 |
| 4.1. | Die Fallstudie zum "Verkehrspolitischen Programm<br>der Bundesregierung 1968—1972" ("Leberplan") . . . . .                           | 163  |
| 4.2. | Die Fallstudie zum Novellierungsversuch des Gesetzes<br>gegen Wettbewerbsbeschränkungen (1968-1972) . . . . .                        | 169  |
| 5.   | Die Ministerialorganisation als politische Verwaltung . . . . .  | 180  |
| 5.1. | Der Bürokrat als Politiker. . . . .  | .180 |
| 5.2. | Die Kritik am "Modell legislatorischer Programmsteuerung"  | 186  |
| IV.  | ZUR POLITISCHEN SOZIOLOGIE<br>DER MINISTERIALBÜROKRATIE. . . . .   | .189 |
| 1.   | Der Webersche Idealtyp des "Bürokraten":<br>Darstellung und Kritik. . . . .  | .190 |
| 2.   | Ein Modellansatz des sozialen Systems<br>bürokratischer Sozialisation. . . . .   | .195 |
| 3.   | Einige Ergebnisse selbstselektiver Rekrutierung<br>des öffentlichen Dienstes. . . . .  | .197 |
| 3.1. | Der Einfluß sozialer Merkmale (Schichtdimension) auf<br>die Eintrittsbereitschaft in den öffentlichen Dienst . . . . .               | 198  |
| 3.2. | Der Einfluß von Persönlichkeitsmerkmalen auf die EB . . . . .  | 199  |
| 3.3. | Der Einfluß beruflicher Werthaltungen auf die EB . . . . .   | 200  |
| 3.4. | Die Anreizwirkung des öffentlichen Dienstes:<br>Der Einfluß der Bewertung wahrgenommener beruflicher<br>Merkmale auf die EB. . . . . | .201 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.   | Ergebnisse zur fremdselektiven Rekrutierung des höheren Dienstes, besonders der Ministerialbürokratie.               | 203 |
| 4.1. | Soziale Schichten- bzw. Klassenmerkmale des höheren Dienstes.  | 203 |
|      | a) Zur Herkunft der Planer in der Ministerialbürokratie .  | 203 |
|      | b) Zum Juristenmonopol im höheren Verwaltungsdienst .  | 204 |
|      | c) Weitere Empiriesplitter zur ungleichen Schichtenrekrutierung der Ministerialbürokratie.                           | 215 |
|      | d) Einige Gründe für die ungleiche Schichtenrekrutierung .   | 220 |
| 4.2. | Einige Ergebnisse zu Einstellungs- und Verhaltensmustern des höheren Dienstes, besonders der Ministerialbürokratie . | 221 |
|      | a) Allgemeine Politikperspektive der Ministerialbürokratie der BRD.  | 221 |
|      | b) Reformspezifische Einstellungsmuster der Ministerialbürokratie.   | 229 |
| 4.3. | Karrieren im öffentlichen Dienst:<br>Auf- und Abstiegsmobilität.   | 238 |
| 4.4. | Reformvorschläge zur Steuerungsressource "Personal" .  | 246 |
|      | a) Das personale Steuerungsinstrument der Funktionsgruppen und Dienstposten.   | 247 |
|      | b) Das personale Steuerungsinstrument der Personalentscheidungsverfahren.  | 250 |
|      | c) Das personale Steuerungsinstrument der "funktionsgerechten Bezahlung".  | 251 |
|      | V. SCHLUSSBEMERKUNG.   | 257 |
|      | VI. ANMERKUNGEN.   | 261 |
|      | VII. LITERATURVERZEICHNIS.   | 286 |
|      | VIII. ABKÜRZUNGEN.   | 303 |
|      | IX. SACHREGISTER.  | 304 |