

Stefan Machura

Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung?

1. Zum Begriff der „Politik“

Nach *Max Weber* ist Politik „Kampf um Macht“. Man bezeichnet diesen Politikbegriff auch als den „realistischen“, denn er erinnert an „Realpolitik“ im Stile der alten, vordemokratischen „Machtpolitik“, wie sie etwa *Nicolo Machiavelli*, *Carl Schmitt* oder *Wladimir Iljitsch Lenin* betrieben oder propagiert haben. Aber schon bei *Weber* in seinem Vortrag „Politik als Beruf“ klingt an, daß Macht um ihrer selbst willen zu erstreben anrühlich erscheint. Die von *Weber* vertieft dargestellten Politikertypen treiben Politik dann auch wegen bestimmbarer politischer Inhalte.

Noch in einer zweiten Sicht wird Politik aus „unsachlichen“ Motiven heraus gemacht. Es ist dies die Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, die strikt vom Menschenbild des nutzenmaximierenden *homo oeconomicus* ausgeht und insbesondere Bürokraten unterstellt, daß sie um ihren eigenen Machterhalt bzw. ihre Machtausweitung kämpfen. Je nachdem wird angenommen, daß Bürokratien in der Folge ein unbändiges Wachstum anstreben oder, weil das zuviel Widerstand auslösen würde, versuchen den *status quo* zu erhalten.

Ganz anders hebt der „aristotelische“ Politikbegriff darauf ab, daß es dem Politiker um die Gestaltung des Gemeinwohls geht. Macht ist dann Mittel zum Zweck. Man muß sie erwerben und handhaben um politischer Ziele willen.

Mit Blick auf die Ministerialverwaltung in der Umweltpolitik sprechen *Thomas Petersen* und *Malte Faber* (1999) vom *homo politicus*. Dieser engagiert sich für das allgemeine Interesse, wobei er weiß, daß ein allgemeines Interesse nur in einem politischen Dialog erkannt werden kann, in dem einzelne Ziele gegeneinander abgewogen werden. Es kann also nicht um ein verabsolutiertes Einzelziel gehen. *Petersen* und *Faber* (1999, 8 f.) führen aus:

„Als *homo politicus* ist der Mensch kein Altruist. Auch dann verfolgt er durchaus eigene Interessen, doch wird er diese stets im Zusammenhang des Ganzen der politischen Gemeinschaft sehen.“

Der *homo politicus* erkennt ein allgemeines Interesse als Ziel, sucht geeignete Schritte zu seiner Verwirklichung aus und unternimmt sie, er weist schließlich den dazu erforderlichen Mut und die nötige Risikobereitschaft auf (ebd., 9).

Wir werden im folgenden sehen, daß Politik in der Ministerialbürokratie alle drei Züge,

- Machtkampf,
- Eigennutzstreben und
- Gestaltungsstreben

aufweisen kann. Vermutlich überwiegt das Gestaltungsmotiv, so auch *Petersen* und *Faber* (1999) für die bundesdeutschen Ministerialbeamten in Umweltministerien.

2. Ministerialbürokratie - Begriff und Statistik

Ich schicke voraus, daß ich den Begriff „Bürokratie“ wertneutral verwende. Bürokratie ist „Herrschaft vom Schreibtisch aus“.

Die Ministerialbürokratie umfaßt die in den Ministerien des Bundes sowie der Länder Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und deren vielfältige Funktionen.

Gemeint sind auch die Mitarbeiter der Ministerien gleichenden Regierungszentralen: Staatskanzleien und Bundeskanzleramt.

Im umfassenden Sinne gehören zur Ministerialverwaltung auch die meisten jener 504.000 Vollzeitbeschäftigten, die nach der Statistik des öffentlichen Dienstes im Aufgabenbereich „politische Führung und zentrale Verwaltung“ tätig sind, davon 79.000 beim Bund und 255.000 bei den Bundesländern. (Die Angaben beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet, Stichdatum 30.6.1998.) Im Hinblick auf die zentralen Funktionen der Ministerialbürokratie im politischen System können aber auch lediglich die im höheren Dienst in den Ministerien beschäftigten Beamten und Angestellten zur Gruppe der Ministerialbürokraten gezählt und die übrigen Mitglieder des gehobenen, mittleren und einfachen Dienstes als deren Hilfspersonal verstanden werden. Diese Ministerialbürokraten sind, bildlich gesprochen, das Zwischenglied zwischen politischer Führung und Verwaltung.

3. Aufbau der Ministerialbürokratie (1): Vom Minister zum Unterabteilungsleiter

Die Organisation in den Ministerien ist entsprechend den herkömmlichen Regeln der Bürokratie, wie sie klassisch *M. Weber* definiert hat, arbeitsteilig und hierarchisch.

Sehen wir uns nun die Organisation eines Ministeriums an, und zwar mit der Blickrichtung „von oben nach unten“.

Der Minister ist nicht nur als Mitglied der Regierung politisch-parlamentarischer Entscheidungsträger und Verantwortlicher für das Ministerium, sondern gleichzeitig als Dienstherr und Ressortchef dessen Spitze. Er gehört aber aufgrund seiner rechtlichen Stellung und insbesondere seines Rekrutierungsmusters nicht zur Ministerialbürokratie, sondern zur Gruppe der Berufspolitiker.

Das Organisationsdiagramm („SPINNE“) ist das wichtigste Hilfsmittel zum öffentlichen und wissenschaftlichen Verständnis von Aufbau und Funktionieren der Ministerialbürokratie. Sie hilft auch, die Funktion des Ministers in seinem Haus zu erfassen¹.

Dem Minister arbeitet im Ministerbüro ein kleiner Kreis von loyalen und vertrauten Beamten als persönliche Referenten und dergleichen zu, die mit seinem Ausscheiden wechseln.

Eine ihrer Aufgaben ist das Entwerfen von Reden. Diese Aufgabe kann aber auch an andere Stellen des Ministeriums delegiert werden. Für die Beamten ist das oft eine mit Enttäuschungen verbundene Tätigkeit, denn mitunter finden sie kaum noch eine Formulierung, die dann tatsächlich vom Redner übernommen wird. Andererseits gibt es auch den Fall, daß eine Rede den Eindruck vermittelt, der Politiker lese sie beim Vortrag das erste Mal.

Die behördeninterne Leitung in den Ministerien nehmen ein oder mehrere Staatssekretäre wahr, die als beamtete Staatssekretäre oft in dem Ministerium Karriere gemacht haben, im Gegensatz zur neueren Institution der parlamentarischen Staatssekretäre, die zur Gruppe der Politiker gehören und der Ministerialbürokratie der einzelnen Häuser mehr oder weniger erfolgreich angegliedert sind.

¹ Ein Organigramm ist z.B. in Schmid und Treiber (1975) abgedruckt. Manche Ministerien schicken auf Anfrage ein aktuelles Organigramm zu.

Die mittlere Leitungsebene in den Ministerien bilden die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter, die vor allem Koordinierungsfunktionen ausüben.

Abteilungsleiter oder Unterabteilungsleiter wie Staatssekretäre sind "politische Beamte", die das besondere Vertrauen der Regierung bzw. ihres Ministers besitzen.

Politische Beamte gibt es in *Bayern* nicht (Häußer 1995, 98, Fußnote 334).

Politische Beamte können bei Verlust dieses Vertrauens durch den Minister oder die Regierung ohne weiteres in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Diese Regelung macht im parlamentarischen Regierungssystem Sinn, stößt aber in der steuerzahlenden Öffentlichkeit immer wieder auf Unverständnis.

4. EXKURS: Ämterpatronage

Die folgenden Ausführungen betreffen nicht nur die „politischen Beamten“, wie klar werden wird. Ämterpatronage ist ein Begriff der politischen Umgangssprache, meist moralisch abwertend benutzt, und auch der politischen Soziologie. Er bezeichnet die Vergabe von beruflichen und politischen Positionen durch Entscheidungsträger an ihnen genehme Personen. Ämterpatronage ist ein zentrales und in der Öffentlichkeit umstrittenes Herrschaftsinstrument.

Zwei mögliche Funktionen der Ämterpatronage lassen sich unterscheiden:

- Die Steuerungsfunktion in den Apparat hinein.
- Die Machtausbreitungsfunktion über den Apparat hinaus.

Zum einen soll durch die Ämterpatronage Organisationsverhalten dauerhaft gesteuert werden. Nur auf permanente Anweisung und Überwachung, auf Dankbarkeit oder Sanktionen zu setzen, ist eine kaum verlässliche Strategie. Hingegen erleichtern Personen, die aus eigenem Antrieb in gewünschter Weise handeln, die Ausübung von Herrschaft. Solche Personen werden typischerweise im Kreis der persönlich Bekannten, der Vereins- oder Parteifreunde, unter den Absolventen bestimmter, Vertrauen genießender, Ausbildungsgänge und in „befreundeten“ Organisationen gesucht.

In den politischen Parteien und unter den Mitarbeitern von Abgeordneten wird beständig Ausschau gehalten nach Kandidaten für Positionen in der Verwaltung. Die Stelle als

wissenschaftlicher Mitarbeiter eines MdB wird so für viele zum Sprungbrett in eine bürokratische Karriere.

Eine zweite, häufig zu beobachtende Funktion der Ämterpatronage besteht im Ausbau bzw. im Erhalt von Herrschaft in weiteren sozialen Bezügen. Sie dient z.B. dem Zusammenhalt des Lagers des Patrons. Dieser sieht sich einem großen Erwartungsdruck des sozialen Umfelds auf Versorgung gegenüber. So werden Partei- und Verbandsmitgliedschaften wegen beruflicher Vorteile eingegangen.

Sehr häufig werden bestimmte Verwaltungsbereiche von Flügeln oder Gliederungen der Parteien personell „bewirtschaftet“, z.B. das Arbeitsministerium vom Arbeitnehmerflügel oder das Wirtschaftsministerium vom Wirtschaftsflügel. Es können aber auch Ministerien zu "Erbhöfen" bestimmter Parteibezirke werden.

Aus politisch wertender Sicht verkehrt sich der Vorteil der Bewerber mit dem richtigen „Stallgeruch“ im öffentlichen Bereich zur Korruption, wenn fachlich ungeeignete oder im Vergleich zu Mitbewerbern offensichtlich weniger qualifizierte Aspiranten den Vorzug erhalten. Ebenso wenig wäre hinnehmbar, daß systematisch (auch bei gleicher Eignung) "nahestehende" Personen bevorzugt und andere benachteiligt werden. Solche Patronage verstößt gegen den in Artikel 33 (2) des Grundgesetzes verankerten gleichen Zugang jedes Deutschen „nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“ zu jedem öffentlichen Amt. Besondere Regelungen gibt es für einige Positionen in der Ministerialbürokratie. Dazu gehören die erwähnten politischen Beamten.

Aus organisationstheoretischer Sicht führt eine zu enge Beziehung und zu große Ähnlichkeit von Aussuchenden und Ausgesuchten zur Gefahr einer Abschottung gegenüber der Umwelt. Entfremdung von gesellschaftlichen Entwicklungen kann die fatale Folge sein. Wechselt der Patronageherr, was in Demokratien nicht ausgeschlossen ist, stellt sich das Problem, inwieweit der neue mit den personalpolitischen Arrangements des alten Herren weiterarbeiten kann. Für die öffentliche Verwaltung erscheint es daher erforderlich, daß ein Mindestanteil an Amtsträgern vorhanden ist, die der Opposition oder keiner Partei verbunden sind.

Ungeliebte Laufbahnbeamte, hier so genannt im Unterschied zu politischen Beamten, können auch zu parteipolitischen Zwecken versetzt werden. Es bietet sich z.B. der Einsatz in eher technischen oder für die Tagespolitik uninteressanten Referaten an oder das Abschieben in

nachgeordnete Behörden. Die Verträge befristeter Angestellter können auslaufen, Zeitbeamte nicht lebenslang übernommen werden.

5. Aufbau der Ministerialbürokratie (2): Die Referate

Die Grundeinheiten der Ministerien, zugleich deren eigentliche Arbeitseinheiten, sind die stark spezialisierten Referate, in großen Ministerien wie dem Bundesinnenministerium bis an die 100 an der Zahl. In den Referaten ist der Referatsleiter die zentrale Figur, dem seinerseits Referenten und Sachbearbeiter zuarbeiten. Die Referate wie die sie zusammenfassenden Unterabteilungen und Abteilungen betreuen in der Regel einen Ausschnitt des Aufgabengebietes der Ministerien, doch daneben stehen in allen Ministerien Zentral- und Stabseinheiten wie das Haushalts-, Zentral- und das Organisationsreferat.

Der Sachverstand der Ministerien bündelt sich in den Referaten. Hier haben Beamte die Aufgabe, über Jahre, manchmal Jahrzehnte, ein Politikfeld bzw. Rechtsgebiet zu verfolgen. Manche Referenten sind tief eingebunden in die wissenschaftliche und verbandspolitische Diskussion und Struktur eines Politikfelds.

So kann z.B. ein Referatsleiter des Justizministeriums Mitherausgeber juristischer Zeitschriften, Funktionsträger von rechtswissenschaftlichen Vereinigungen und Beirat von Hilfseinrichtungen für die Straffälligen sein.

Die Kommunikation in der Ministerialbürokratie verläuft formal über den Dienstweg herauf bzw. herunter und wird durch ein striktes System von Mitzeichnungsrechten bis hin zur Farbe der Tinte für Anmerkungen reglementiert².

Außer den formellen Kanälen gibt es informelle. So kann der Referent für ein Vorhaben zunächst beim gemeinsamen Essen mit dem Kollegen der Grundsatzabteilung werben, worauf dieser mit dem Leiter des Ministerbüros spricht und so fort.

6. Aufgaben der Ministerialbürokratie

Traditionell obliegen den Verwaltungen mit den Ministerialbürokratien an der Spitze vor allem Aufgaben der Umsetzung und Ausführung von Gesetzen in der gesellschaftlichen

² Der Faksimileabdruck eines Programmentwurfs mit den Korrekturen der Ministerialen in den den jeweiligen Rängen entsprechenden Farben findet sich im Band "100 Jahre Innenressort", hg. vom Bundesminister des Innern, Referat Analyse und Information, Öffentlichkeitsarbeit. Bonn Mai 1980, Dokument 50.

Wirklichkeit. Doch auch klassische Exekutivaufgaben beinhalten in der Industriegesellschaft der Gegenwart nur zum geringsten Teil reine Vollzugsfunktionen, sondern erfordern den Sachverstand und die politische Entscheidungskompetenz der Ministerialbürokraten z.B. bei großen Verkehrsprojekten. Zu den verwaltungsinternen Begleitaufgaben der Arbeit gehört auch die Kontrolle bzw. Steuerung nachgeordneter Verwaltungseinheiten. Da nach dem Grundgesetz der Gesetzesvollzug durch einen gestaffelten Verwaltungsaufbau weitgehend Aufgabe der Länder ist, sind diese Exekutivaufgaben für die Ministerialbürokratien auf Länderebene typisch.

Im Bund und damit auch für dessen Ministerialbürokratien dominieren hingegen die gesetzgeberischen Funktionen (die auch für die Länder keineswegs gering zu veranschlagen sind). Die vom Parlament zu beratenden und ratifizierenden Gesetze gehen heute mehr denn je auf Entwürfe der Regierung und damit auf Vorlagen aus den Ministerien zurück. An erster Stelle der Funktionen der Ministerialbürokratie des Bundes steht daher die Programmentwicklung, d.h. die Erarbeitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Bei Landesrecht und bei der Planungstätigkeit haben auch die Ministerialbürokratien der Länder umfassend quasi-legislative Aufgaben. Das bundesdeutsche System der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, noch einmal verlängert für die Beziehungen zu europäischen Partnern und Institutionen, stärkt die Rolle der Ministerien gegenüber den Landesparlamenten, die oft nur noch ratifizieren können, was zuvor ausgehandelt wurde.

Die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und der Vollzug von beschlossenen Gesetzen legen zumindest in den klassischen Ministerien des Innern und der Justiz, aber auch des Kultus und Unterrichts für die Beamten des höheren Dienstes die juristische Vorbildung nahe (sog. Juristenmonopol), die noch immer zuwenig durch Berücksichtigung von Bewerbern anderer Studiengänge, z.B. der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ergänzt wird, jedenfalls nach Meinung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler.

Neben den Programm- und Vollzugsfunktionen stehen umfangreiche Koordinierungsfunktionen der Ministerialbürokratie. Ihre Mitglieder auf Bundes- bzw. Landesebene haben sich im System des kooperativen Föderalismus untereinander und zwischen Bund und Ländern abzustimmen, auf die EG-Ebene habe ich bereits hingewiesen. Dies geschieht in zahlreichen formellen Gremien wie den Ministerkonferenzen und dem Bundesrat, noch mehr aber in einem informellen Netzwerk der mit gleichen und ähnlichen Funktionen betrauten

Ministerialbeamten. *Frido Wagener* hat dafür den anschaulichen Begriff der horizontalen und vertikalen "Fachbruderschaften" geprägt.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf einzugehen, daß die gemeinsame Zugehörigkeit zu einer „Profession“ prägend wirken kann. Solche Professionen sind etwa die Ingenieure verschiedener Richtungen, oder die Juristen. *Talcott Parsons* (1968) bestimmte *professions* unter anderem über das Merkmal einer besonderen beruflichen Rationalität. Entsprechend spricht man ja auch von „juristischer Rationalität“, die in die Entscheidungen einfließen soll. Die Zugehörigkeit zu einer Profession kann sich desweiteren in einem besonderen „Berufsethos“ ausdrücken. „Berufsethos“ bezeichnet nach *Oswald von Nell-Breuning* (1958, 117) die

„manchen Berufen eigenen sittlichen Auffassungen, kraft deren die Berufsangehörigen sittliche Anforderungen an sich zu stellen gewohnt sind, die über das aus der Natur der Sache sich ergebende Pflichtenmaß (Mindestmaß) hinausgehen und die sowohl die eigene Wertschätzung des Berufs zu heben als auch das Vertrauen der Außenstehenden, die berufliche Leistungen von ihnen in Anspruch nehmen, zu steigern geeignet ist.“

Professionelle Rationalität und im Extremfall Berufsethos können, wenn der Professionelle in einer Organisation tätig ist, zu Konflikten mit der Organisation oder ihrer Leitung führen. Solche Konflikte können auch in der Ministerialverwaltung auftreten. Es ist durchaus nicht ausgemacht, daß die Vorgesetzten sich immer durchsetzen, vielmehr müssen sie mitunter im Vorhinein berücksichtigen, was sie ihrem Fachpersonal zumuten können. Insofern wird das Fachliche auch hier politisch.

7. Herrschaft zwischen Gesellschaft und Politik

Aufgrund dieser vielfältigen Funktionen haben die Ministerialbürokratien eine Schlüsselstellung im Konsensbildungs- und Konfliktregelungssystem der BRD. Sie verfügen im Vergleich zu Parlament und Parteizentralen über den ausdifferenziertesten und kompetentesten Apparat zur Beschaffung komplexer Informationen und Beobachtung der gesellschaftlichen Wirklichkeit.

So laufen die Vermittlung von Wünschen und Forderungen gesellschaftlicher Gruppen an Regierung und Parlament sowie umgekehrt die Mitteilungen politischer Entscheidungsträger an Interessenverbände wesentlich über die einschlägigen Organe der Ministerialbürokratien.

Dabei profitieren die organisierten gesellschaftlichen Interessen von der Tatsache, daß sie sich in der Arbeitsteilung zwischen und innerhalb der Ministerien weitgehend widerspiegeln und auf diese Weise institutionalisierte Ansprechpartner haben. Organisationsstruktur ist Programmstruktur (Häußermann 1977, 82).

Zwischen einzelnen Fachverwaltungseinheiten und ihrer Verbandsklientel bestehen symbiotische Beziehungen in bezug auf wechselseitige Informationsbeschaffung, gemeinsame Interessen an der Erhöhung des politischen Gewichts ihres Bereiches und selbst den Austausch des Personals.

Während die klassische Ministerialbürokratie, wie sie von den beamteten Trägern der preußischen Reformen des frühen 19. Jahrhunderts verkörpert wurde, sich als eigenständiger, der Gesellschaft übergeordneter Staatsstand sah, hat sich die heutige Ministerialbürokratie weitgehend in die pluralistische Gesellschaft integriert und agiert als deren Dolmetscher im politischen Entscheidungsprozeß.

Neben der Integration von Staat und Gesellschaft verkörpert sich heute in der Ministerialbürokratie auch die Vermischung der Bereiche von Politik und Verwaltung. Traditionellerweise wird die Ministerialbürokratie als Hilfsorgan der politischen Führung verstanden, arbeitet dieser durch Gesetzesentwürfe zu und führt deren Gesetzesentscheidungen aus. Doch heute fallen die politischen Entscheidungen vielfach schon in den Ministerien, wenn z.B. den parlamentarischen Entscheidungsträgern nicht eine ganze Palette gesellschaftlicher Informationen und alternativer Gesetzestexte, sondern nur ein in sich geschlossenes Legislativprogramm zugeleitet wird. Die Ministerialbürokraten entlasten auf diese Weise den überforderten parlamentarischen Entscheidungsprozeß, gefährden aber auch dessen demokratische Grundprinzipien der Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit.

Kritiker reden von einer „Hypertrophie der Verwaltungsgerichte“. Verwaltungsgerichte prüfen Entscheidungen der Verwaltung nach, wobei sie öfter zu Urteilen kommen, die den Intentionen des Gesetzgebers nicht entsprechen. So engen sie vorgesehene Entscheidungsfreiräume der Verwaltung häufig ein. Die Gesetzgebung hat dann darauf ihrerseits mit immer detaillierteren Gesetzen zu reagieren. Der Zwang, „gerichts feste“ Gesetze und Verordnungen zu erlassen und „gerichts fest“ zu entscheiden, führt, da kein anderer zu so detaillierter Arbeit in der Lage ist, zu einer Stärkung der Ministerialverwaltung.

Der politische Machtzuwachs der Ministerialbürokratie hat einen neuen Beamtentypus hervorgebracht. Die "klassischen Beamten" waren jeder Parteipolitik abgeneigt und verstanden sich als neutrales sowie kontinuierlich sicherndes Ausführungsorgan der wechselnden politischen Entscheidungsträger. Noch immer finden sich Ministerialbeamte, die den politischen Grundaspekt ihrer Arbeit abstreiten und einer vorgeblich rein sachlich-juristischen oder sonst fachspezifischen Orientierung den Vorzug geben.

Hingegen agieren heute viele Ministerialbeamte bewußt weitgehend als "politische Bürokraten": Sie sind mehr problem- als regelorientiert und scheuen politische Gestaltungsfunktionen nicht. Hinter diesem Bedeutungszuwachs der Ministerialbürokratien stehen keine individuellen und kollektiven Machtanmaßungen ihrer personellen Träger, sondern tiefergehende gesellschaftliche und politische Veränderungsprozesse.

8. Probleme und Perspektiven

Politik durchläuft heute einen Prozeß der Bürokratisierung. Die Komplexität ihrer Aufgaben läßt sich nur durch Aufteilung in kleinere und damit überschaubare Projekte reduzieren, die dann durch den in den Ministerialbürokratien organisierten Sachverstand abgearbeitet werden. Die Ministerialbeamten wie insgesamt das politische System neigen zu einer Strategie der kleinen Schritte („Inkrementalismus“). Von den Referenten ausgearbeitete Vorlagen, die den behördeninternen Hindernislauf überstanden haben, werden von der politischen Leitung der Ministerien lediglich im Hinblick auf ihre Vorgaben überprüft, doch eine Auswahl unter Alternativen erfolgt selten. Da die politische Führung des Ministeriums und insbesondere der Minister weitgehend durch politische Reparaturarbeiten und Profilierungsaktionen in Anspruch genommen wird, fallen die Zielvorgaben für die Programmentwicklung in den Ministerialbürokratien oft unklar aus. Wenn inhaltliche Orientierungshilfen für die Arbeit der Referate fehlen, wird ihre Steuerung durch die Personalpolitik umso wichtiger.

Obwohl Ministerialbeamte unterhalb der Ebene der „politischen Beamten“ nicht entlassen werden können, sorgt doch die Beförderung von politisch nahestehenden bzw. die Umsetzung von politisch nicht konformen Mitgliedern der Ministerialbürokratie insbesondere nach Regierungswechseln dafür, daß aus den Ministerien jene Vorlagen und Entscheidungen hervorgehen, die in das politische Programm der Regierung sowie der sie tragenden Parteien passen.

So hat der Prozeß der Bürokratisierung der Politik umgekehrt die Politisierung der Ministerialbürokratie zur Konsequenz. Ohne Zweifel sind die Ministerialbürokratien, zumindest ihre höheren Bediensteten, heute ein wichtiger Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses, ihre Teilhabe an der Herrschaft entspricht den Anforderungen an Sachverstand und Kontinuität, wirft aber auch gravierende Fragen im Hinblick auf demokratische Öffentlichkeit und parlamentarische Verantwortlichkeit auf.

Sowohl die herkömmliche beamtenständische Ideologie der politikneutralen Exekutivfunktion der Beamtenschaft als auch die Behauptung der Alleinherrschaft der Ministerialbürokratie erscheinen überzogen.

Es bedarf heute einer neuen Sicht der zentralen Rolle der Ministerialbürokratie im politischen System, die zugleich die Realität aufnimmt und den Systemanforderungen parlamentarischer Demokratie genügt.

Thesenhafte Zusammenfassung

Die Politisierung begünstigende Faktoren

- Einflüsse der Parteipolitik in einem parlamentarischen Regierungssystem auf parteien-demokratischer Grundlage
- Ämterpatronage, und zwar nicht nur aus parteipolitischem Kalkül
- Fachpolitische Interessen, oft professioneller Natur
- Der Abstimmungsbedarf in einem föderalen Bundesstaat innerhalb der Europäischen Union
- Der von den Verwaltungsgerichten ausgehende Druck auf „gerichtsfestes“ Recht
- Die Erforderlichkeit von Detailregulierungen in einem komplexen Rechts- und Verwaltungsstaat mit zahllosen gesellschaftlichen Funktionen
- Die begrenzte Problemverarbeitungskapazität von Parlamenten und Kabinetten
- Die Vielzahl zu rezipierender Einflüsse von Interessenvertretern

Literaturauswahl

- Benzner, Bodo 1989: Ministerialbürokratie und Interessengruppen. Baden-Baden.
- Häußer, Otto 1995: Die Staatskanzleien der Länder. Baden-Baden.
- Häußermann, Hartmut 1977: Die Politik der Bürokratie. Frankfurt/Main.
- Hillmann, Gert 1986: Aspekte der Bürokratediskussion, in: *Verwaltungsarchiv*, 77. Band, Heft 1.
- König, Klaus 1993: Staatskanzleien. Opladen.
- Lohmar, Ulrich 1978: Staatsbürokratie. 2. Auflage. München.
- Mayntz, Renate 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Auflage. Heidelberg.
- Nell-Breuning, Oswald von 1958²: Beruf, in: ders. und Herrmann Sacher (Hg.), *Zur sozialen Frage*, Wörterbuch der Politik, Heft 3, Freiburg i.B.
- Ohlhauser, Markus 1992: Regierung und Ministerialverwaltung in den deutschen Ländern. Bibliographie mit Annotierungen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Parsons, Talcott 1968: Die akademischen Berufe und die Sozialstruktur, in: ders., *Beiträge zur soziologischen Theorie*, hg. von Dietrich Rüschemeyer, Neuwied am Rhein.
- Petersen, Thomas und Malte Faber 1999: Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im deutschen Föderalismus. Der Ministerialbeamte als Homo Politicus. Universität Heidelberg. Discussion Paper Series. Department of Economics, No. 289, Juni 1999.
- Schmid, Günther und Hubert Treiber 1975: Bürokratie und Politik. München.
- Steinkemper, Bärbel 1974: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Köln.
- Wagener, Frido 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 37, Berlin, S. 215-266.
- Weber, Max 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Auflage, hg. von Johannes Winckelmann. Tübingen.
- Weber, Max 1988: *Gesammelte Politische Schriften*. 5. Auflage, hg. von Johannes Winckelmann. Tübingen.