

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 48

**Aktuelle Probleme  
der Ministerialorganisation**

Referate und Diskussionsbeiträge  
der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

1971



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

## **Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 48**

# Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation

Referate und Diskussionsbeiträge  
der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
1971



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1972 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 02710 8

## Inhalt

Vorwort des Tagungsleiters .....	9
Begrüßungsansprache des Rektors .....	13
Eröffnung durch den Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz	19
<b>Erster Teil: Die Organisation der Führung in Ministerien</b> .....	<b>25</b>
1. Die Organisation der Führung in Ministerien Von <i>Frido Wagener</i> .....	27
2. Schriftliche Bemerkungen .....	65
a) Aus verfassungsrechtlicher und verfassungspraktischer Sicht. Von Ernst-Wolfgang Böckenförde .....	65
b) Die Organisation der Führung. Von Alexandros Stavrianopoulos und Renate Remandas .....	74
c) Aus ungarischer Sicht. Von Otto Bihari .....	76
3. Diskussion unter der Leitung von Ulrich Scheuner .....	80
<b>Zweiter Teil: Die Organisation der Fachbereiche in den Ministerien</b> .....	<b>113</b>
1. Die Organisation der Operational Sections (Fachbereiche bzw. Referate) in zentralen Ministerien Von <i>Nevil Johnson</i> .....	115
2. Schriftliche Bemerkungen. Von Ulrich Scheuner .....	142
3. Diskussion unter der Leitung von Alfred Faude .....	143
<b>Dritter Teil: Die Organisation der Führungs- zwischen-schicht (Abteilungen usw.) in den Ministerien</b> .....	<b>169</b>
1. Die Organisation der Führungsschicht (Abteilungen usw.) in den Ministerien Von <i>Josef Kölbl</i> .....	171
2. Diskussion unter der Leitung von Alfred Faude .....	211

<b>Vierter Teil: Die Organisation der Querschnittsaufgaben (Organisation, Haushalt, Personal)</b>		245
1. Institutionelle Tätigkeiten: Organisation, Personal, Finanzen und Haushalt Von <i>Eugen Pusić</i> .....		247
2. Schriftliche Bemerkungen .....		279
a) Personalprobleme in der Organisation der Verwaltungsspitze. Von Georges Langrod .....		279
b) Bemerkungen von Ulrich Scheuner .....		285
3. Diskussion unter der Leitung von Wilhelm Henle .....		289
<b>Fünfter Teil: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien</b>		315
1. Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien Von <i>Eberhard Laux</i> .....		317
2. Schriftliche Bemerkungen .....		347
a) Bemerkungen von Alexandros Stavrianopoulos und Renate Remandas .....		347
b) Bemerkungen von Inge Perko-Separović .....		348
3. Diskussion unter der Leitung von Werner Mohrs .....		352
<b>Sechster Teil: Die Organisation der Planung in den Ministerien</b>		383
1. Planung in einem Ressort Von <i>Arne F. Leemans</i> .....		385
2. Diskussion unter der Leitung von Hans-Joachim von Oertzen .....		420
Schlußwort des Tagungsleiters .....		453
<b>Anhang</b>		
I. Die Neuorganisation der BASF. Von Wolfgang Heintzeler .....		459
II. Gedanken über französische Verwaltungsprobleme und ihre Lösungs- möglichkeiten. Von Geffroy d'Aumale .....		469

## Referenten, Redner, Diskussionsleiter, Diskussionssprecher

*Nevil Johnson*, Prof. Dr., Nuffield College, Oxford/England

*Josef Kölbl*, Dr. Ministerialdirigent, Bundesministerium des Innern, Bonn

*Eberhard Laux*, Prof. Dr., Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer,  
Vorstandsmitglied der Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

*Arne F. Leemans*, Prof. Dr., Instituut voor Bestuurskunde, Universiteit van  
Amsterdam, Amsterdam/Niederlande

*Eugen Pusić*, Prof. Dr., Pravni Fakultet u Zagrebu, Zagreb, Vramćeva 1,  
Zagreb/Jugoslawien

*Frido Wagener*, Prof. Dr., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

*Franz Knöpfle*, Prof. Dr., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

*Willibald Hilf*, Staatssekretär, Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-  
Pfalz, Mainz

*Geffroy d'Aumale*, Conseiller technique, Ministre d'Etat de la Réforme  
Administrative, Paris/Frankreich

*Christian Autexier*, Wiss. Assistent, Centre d'études juridiques françaises,  
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

*Otto Bihari*, Prof. Dr., Universität Pécs/Ungarn

*Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Prof. Dr. Dr., Universität Bielefeld

*Sabino Cassese*, Prof. Dr., Preside, Facoltà Economia in Ancona, Via Pezzana,  
110, Rom

*Yehezkel Dror*, Prof. Dr., The Hebrew University, Jerusalem/Israel

*Alfred Faude*, Ministerialdirektor, Bundesministerium des Innern, Bonn

*Michel Fromont*, Prof. Dr., Doyen de la Faculté de Droit, Dijon/Frankreich

*Yvo Hangartner*, Dozent Dr., Stellvertretender Leiter des Schweizerischen  
Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen/Schweiz

*Hans Hegelau*, Ministerialdirigent Dr., Bundeskanzleramt, Bonn

*Wolfgang Heintzeler*, Direktor Dr., Vorstandsmitglied der BASF AG, Ludwigs-  
hafen

*Wilhelm Henle*, Ministerialdirigent Prof. Dr., Bayer. Staatsministerium für  
Arbeit und Sozialordnung, München

*Volker Heydt*, Wiss. Assistent, Hochschule für Verwaltungswissenschaften,  
Speyer

*Otto Hongler*, Dr., Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der  
Bundesverwaltung, Bern/Schweiz

*Velimir Ivančević*, Prof. Dr., Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität  
Zagreb/Jugoslawien



*Herbert König*, Ministerialdirigent Dr., Assistant Secretary-General, O.E.C.D., Paris/Frankreich

*Klaus König*, Prof. Dr. Dr., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

*Rainer Koch*, Dipl.-Pol., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

*Georges Langrod*, Prof. Dr., Directeur de Recherches au C.N.R.S., 88, Boulevard Péreire, Paris/Frankreich

*Werner Mohrs*, Dr., Direktor, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Bonn - Bad Godesberg

*Hans-Hermann Oeding*, Ministerialrat Dr., Bundesverkehrsministerium, Bonn

*Hans Joachim von Oertzen*, Ministerialrat Dr., Bundesministerium des Innern, Bonn

*Inge Perko-Separović*, Dozentin Dr., Universität Zagreb, Domagojeva 4, Zagreb/Jugoslawien

*Erwin A. Piduch*, Regierungsdirektor Dr., Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn

*Renate Remandas*, Dr., OECD-Expertin, Athen/Griechenland

*Bernd Rombach*, Ltd. Ministerialrat Dr., Düsseldorf, Innenministerium

*Fritz W. Scharpf*, Prof. Dr., Fachbereich Politische Wissenschaft, Universität Konstanz

*Hans Walter Scheerbarth*, Ministerialrat Dr., Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

*Ulrich Scheuner*, Prof. Dr., Universität Bonn

*Roman Schnur*, Prof. Dr., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

*Heinrich Siedentopf*, Prof. Dr., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

*Jerzy Starosćiak*, Prof. Dr., Universität Warschau/Polen, Warschau Falata 15 m.g.

*Jacques Stassen*, Prof. Dr., Directeur Général, Institut international des Sciences administratives, Brüssel/Belgien

*Alexandros Stavrianopoulos*, Generaldirektor, Präsidialministerium, Athen/Griechenland

*Adolf Theis*, Ministerialrat, Bundeskanzleramt und Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn

*Rainer Wahl*, Wiss. Assistent, Dr., Universität Bielefeld

*Christian Weigeldt*, Ministerialrat, Bundesministerium für Verteidigung, Bonn

*Karl Wenger*, Univ.-Prof. DDr., Universität Wien/Österreich

*Alfred Zauner*, Dr., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

## Vorwort des Tagungsleiters

Der Senat der Hochschule hatte im Herbst 1970 beschlossen, in Fortführung der Tradition der internationalen Arbeitstagen, über welche der damalige Rektor, Prof. Dr. *Franz Knöpfle*, eingangs dieses Bandes berichtet, vom 14. bis 17. September 1971 eine weitere Tagung dieser Art abzuhalten. Mit der Leitung dieser Tagung beauftragte der Senat den Nachfolger von *Fritz Morstein Marx* auf dem Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht.

An interessanten, auch international belangvollen Themen war kein Mangel. Der Senat entschied sich, vielleicht gerade deshalb, für ein ziemlich sprödes Thema, für ein Thema allerdings, dessen intensive Diskussion dem Sachkenner wichtige Aufschlüsse versprach: Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland zeichnen sich Bemühungen ab, die Ministerialorganisation (im Bund und in den Ländern) darauf zu überprüfen, inwieweit sie angesichts veränderter Aufgabenstellungen der Reorganisation bedürfe, und zwar unabhängig vom jeweils geltenden politischen Grunddogma. Daß diese Frage aufkam, konnte nicht überraschen, denn in vielen Staaten sind die Grundzüge der derzeitigen Ministerialorganisation vor geraumer Zeit, nämlich vor etlichen Jahrzehnten, entwickelt worden. Hier war wenigstens zu *vermuten*, daß sich der Wandel der öffentlichen Aufgaben auch auf die Strukturen jener Organisation auswirken mußte, die sich unmittelbar und somit sehr spannungsreich an die eigentliche politische Spitze eines jeden politischen Systems anschließt. Während die Praxis diese Probleme mehr zufällig empfand und den Mängeln in der Ministerialorganisation mit Bordmitteln kaum beizukommen vermochte, tat sich — auch in anderen Staaten — die Wissenschaft sehr schwer, hinreichendes Interesse für ein derartiges Thema zu entwickeln: Für Systemträumereien oder für emsiges Aufarbeiten des Vorrats in wohl assortierten, schon nahezu automatisierten Zettelkästen war hier eine denkbar unpassende Thematik.

Deshalb sahen sich vor allem die Referenten dieser Tagung einer überaus schwierigen Aufgabe gegenüber, zumal auch im international belangvollen Schrifttum die Ministerialorganisation bislang eher stiefmütterlich behandelt worden ist: Macht geht nicht gerne auf die Straße, auch nicht diejenige der Straße selbst.

Die Referenten mußten sich daher weithin auf wissenschaftlich ungesichertem Gelände voranbewegen. Breiter angelegte empirische Unter-

suchungen fehlen noch (kein Wunder: wenn der dafür maßgebliche begriffliche Bezugsrahmen noch aussteht), so daß die Referenten auch auf eigene einschlägige, freilich umfangreiche Erfahrungen zurückzugreifen hatten. Das mußte zwangsläufig auch die international vergleichende Perspektive auf das Thema der Tagung verkürzen — um so dankbarer mußte man sein, daß international so kundige Gelehrte wie die Professoren *Johnson*, *Leemans* und *Pusić* in den Kreis der Referenten traten.

Eben wegen dieses Standes der Dinge konnte die Tagung einigen Erfolg nur dann versprechen, wenn die Referate die Diskussion durch den mündlichen Vortrag (dem überdies enge zeitliche Grenzen gesetzt gewesen wären) nicht sozusagen autoritär bestimmten, sondern den ersten Teil einer umfassenden Gesamtdiskussion darstellten. Deren Erfolg hing also weithin von den anderen Teilnehmern der Tagung ab. Deshalb wurden die Referate vor Beginn der Tagung an die Teilnehmer verschickt. Daß dies verhältnismäßig spät geschah, lag an mancherlei Umständen, insbesondere an den Schwierigkeiten der Übersetzung. Vielleicht war auch manchem Teilnehmer die so sehr auf seine Mitarbeit angelegte Art von Tagung anfangs ungewohnt. Der Leser wird jedoch feststellen, daß diese Schwierigkeiten des Anfangs bald überwunden waren.

Es ist vielleicht ein recht subjektiver Eindruck des Tagungsleiters, wenn er meint, daß die Zahl der Perspektiven, unter denen die Themen diskutiert wurden, sehr groß war: Das gilt hinsichtlich der nationalen Verschiedenheiten, der Unterschiede der jeweiligen politischen Systeme, der Verschiedenheiten der beteiligten Wissenschaftsdisziplinen sowie der unterschiedlichen Ansätze, von denen Theorie und Praxis auszugehen pflegen. Es sei aber auch ausdrücklich erwähnt, daß sich nicht nur die Erfahrung in Theorie und Praxis, sondern auch die jüngere Generation, unüberhörbar, zu Wort meldete, wodurch wieder einmal die These widerlegt wurde, Verwaltungswissenschaft sei das Monopol des „establishments“ in Theorie und Praxis.

Freilich mag es dem Eiferer scheinen, es sei dies kein Vorzug, wenn man so facettenreich, so offen und zugleich so fair diskutiere, wie das hier geschehen ist, weil man damit nicht zur (vermeintlich unumgänglichen) Konsistenz der Theorie, der Weltanschauung oder der Gesinnung zu gelangen vermöge. Wer den Elfenbeinturm oder sein Gegenstück, nämlich die Folterkammer des Psychoterrors heutiger Universität, nicht für einen bevorzugenswerten Ort hält, vielmehr den Realitäten und somit auch seinen Mitmenschen näher sein will, wird den hier geübten Stil der Diskussionen eher zu schätzen wissen.

Zu den folgenden Texten darf noch dies bemerkt werden: Die Autoren Prof. *Langrod*, Paris, und Prof. *Bihari*, Pécs, waren leider verhindert, an der Tagung teilzunehmen. — Der Vortrag von Dr. *Heintzeler* wurde am

16. September gehalten, und zwar anlässlich einer Besichtigung der BASF in Ludwigshafen durch die Teilnehmer der Tagung, die auch etwas über Probleme der Reorganisation von privatwirtschaftlichen Konzernen erfahren wollten. — Der Text von *Geffroy d'Aumale* ist deshalb im *Anhang* abgedruckt, weil dieser schriftliche Diskussionsbeitrag sich über mehr oder weniger die gesamte Thematik der Tagung erstreckte (um den französischen Gesamtrahmen zu skizzieren) und weil er daher nicht in die einzelnen Teile des Tagungsthemas zerlegt werden durfte.

Für die Mitarbeit bei der Vorbereitung dieses Bandes sei auch hier dem damaligen Assistenten am Lehrstuhl des Tagungsleiters, Herrn Dr. *Alfred Zauner*, jetzt wieder in Wien, herzlich gedankt.

Roman Schnur