

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 52

# Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder

Vorträge und Diskussionsbeiträge  
der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des  
Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften  
1972



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

# **Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 52**

# Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder

Vorträge und Diskussionsbeiträge  
der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des  
Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften  
1972



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Alb. Sayffaerth, Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 02999 2**

## Inhalt

Vorwort .....	7
Begrüßungsansprache des Rektors Prof. Dr. <i>Roman Herzog</i> , Speyer ....	9
Begrüßungsansprache des Präsidenten der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften Erster Bürgermeister i. R. Prof. Dr. <i>Herbert Weichmann</i> , Hamburg .....	11
Eröffnung durch den Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern Dr. <i>Wolfgang Rutschke</i> , Bonn .....	13
Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben	
Von Prof. Dr. <i>Eberhard Laux</i> , Düsseldorf .....	19 ✕
Probleme der Programmentwicklung in der Ministerialorganisation auf Bundesebene	
Von Prof. Dr. <i>Renate Mayntz</i> , Speyer, und Prof. Dr. <i>Fritz W. Scharpf</i> , Konstanz .....	37 ✕
Aussprache zu den Referaten von Eberhard Laux, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf	
Bericht von Wissenschaftlichem Assistenten Dr. <i>Eberhard Weber</i> , Speyer .....	45
Verwaltungsämter und Generalbehörden zur Entlastung von Ministerien	
Von Ministerialrat Dr. <i>Hans-Joachim von Oertzen</i> , Bonn .....	53 ✕
Aussprache zum Referat von Hans-Joachim von Oertzen	
Bericht von Wissenschaftlichem Assistenten <i>Ernst Heinrich Hüper</i> , Speyer .....	67
Die Organisation als Fachaufgabe und Probleme der Organisation der Organisation	
Von Dr. <i>Bernd Becker</i> , Düsseldorf .....	77 ✕
Das Personal der Organisation	
Von Senatsdirektor <i>Ulrich Becker</i> , Hamburg .....	101 ✕
Aussprache zu den Referaten von Bernd Becker und Ulrich Becker	
Bericht von Wissenschaftlichem Referenten Dipl.-Volkswirt <i>Dieter Krause</i> , Speyer .....	119

Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien — Einleitung Von Regierungsdirektor Dr. <i>Manfred Lepper</i> , Bonn .....	125
Die Arbeitsvoraussetzungen der ministeriellen Basiseinheit — Thesen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe I Von Ministerialrat Dr. <i>Heinz Saffert</i> , Bonn .....	137
Aussprache in der Arbeitsgruppe I Bericht von Ministerialrat Dr. <i>Heinz Saffert</i> , Bonn, und Wissenschaftlichem Referenten Dipl.-Volkswirt <i>Dieter Krause</i> , Speyer .....	140
Ergebnis der Diskussion in der Arbeitsgruppe I Diskussionsleitung: Ministerialdirigent Dr. <i>Paul Feuchte</i> , Stuttgart ..	144
Kleinreferat — Großreferat. Thesen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe II Von Oberlandesgerichtsrat <i>Armin Opitz</i> , Bonn, und Landgerichtsrat Dr. <i>Claus Godbersen</i> , Bonn .....	145
Aussprache in der Arbeitsgruppe II Bericht von Oberlandesgerichtsrat <i>Armin Opitz</i> , Bonn, und Wissenschaftlichem Assistenten Dr. <i>Eberhard Weber</i> , Speyer .....	147
Ergebnis der Diskussion in der Arbeitsgruppe II Diskussionsleitung: Ministerialdirigent Dr. <i>Josef Kölbl</i> , Bonn .....	149
Das Gruppenreferat. Thesen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe III Von Oberregierungsrat <i>Hans Otto Thiele</i> , Bonn .....	151
Ergebnis der Diskussion in der Arbeitsgruppe III Bericht von Oberregierungsrat <i>Hans Otto Thiele</i> , Bonn Diskussionsleitung: Prof. Dr. <i>Heinrich Siedentopf</i> , Speyer .....	153
Projektgruppe — Gruppe auf Zeit. Thesen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe IV Von Oberregierungsrat <i>Gerhard Quiske</i> , Bonn .....	157
Ergebnis der Diskussion in der Arbeitsgruppe IV Bericht von Oberregierungsrat <i>Gerhard Quiske</i> , Bonn Diskussionsleitung: Ministerialdirigent Dr. <i>Herbert König</i> , Paris ....	160
Schlußwort Von Prof. Dr. <i>Frido Wagener</i> , Speyer .....	165

## Vorwort

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer hat sowohl im Herbst 1971 als auch im Herbst 1972 Arbeitstagen zu Problemen der Organisation von Ministerien veranstaltet. Dieser unter allen Themen der Verwaltungswissenschaft verhältnismäßig begrenzte Forschungs- und Verhandlungsgegenstand wurde 1971 aus internationaler Sicht und 1972 aus der speziellen Sicht der Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder betrachtet. Die zweite Tagung — über die der vorliegende Band berichtet — wurde in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften durchgeführt. Das Thema „Ministerialorganisation“ hat sich in vielfacher Weise als besonders wichtig für Theorie und Praxis erwiesen.

Zum einen zeigte sich, daß der gesamte Bereich der Organisation und des Organisierens in der öffentlichen Verwaltung und in der Verwaltungswissenschaft bisher vergleichsweise stiefmütterlich behandelt wurde. Probleme der Organisation der öffentlichen Verwaltung und die Leistungen (sowie die Fehlleistungen) der Organisatoren der Verwaltung müssen stärker als bisher in Wissenschaft, Politik und praktischer Verwaltungsführung Beachtung finden.

Zum anderen ergab sich, daß die Ministerialverwaltung und ihre Organisation als Beispiel für Veränderungen der Aufgabenstellung und des Bedeutungsgewichts einer Teileinheit im Gesamtrahmen der öffentlichen Verwaltung gelten kann. Die gegenüber veränderten Funktionen stets „nachhinkende“ Organisation ist hier besonders deutlich einem Veränderungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt. Bei den Ministerien in Bund und Ländern mit ihren wichtiger werdenden Aufgaben der Programmentwicklung und der daran auszurichtenden Steuerung der Gesamtverwaltung sowie der bereits teilweise auf die Ministerialverwaltung übergegangenen Aufgaben der gesellschaftlichen und politischen Innovation zeigen sich früher als an anderen Stellen der Verwaltung Schwachstellen der Organisation.

Weiter erwies sich die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien — das Referat — als besonders problembehaftet. In der kleinsten selbständigen Arbeitseinheit der Ministerien werden einige Probleme der heutigen öffentlichen Verwaltung — Motivation, Parti-

zipation, Koordination, Effizienz, Programmearbeitung, Aufgabendifferenzierung, Zentralisierung, Politisierung — wie in einem Vergrößerungsglas sichtbar. Der Streit um das Groß- oder Kleinreferat ist dabei nur ein äußeres Zeichen bisher nicht gelöster organisatorischer Schwierigkeiten.

Schließlich zeigte sich, daß viele Teilnehmer der Tagung davon überzeugt waren, es seien unter den heutigen Bedingungen neue Organisations- und Arbeitsformen für Ministerien notwendig. Diese wohl überwiegende Meinung war aber keineswegs getragen von der Einigkeit über die Ziele und Maßstäbe, an denen die als notwendig erkannten Änderungen ausgerichtet werden sollten. Die divergierenden Vorstellungen über die Ziele der Reform der Ministerialorganisation geben offenbar zur Zeit jedem Änderungsstreben nur begrenzte Erfolgsaussichten.

Unterstützt vom Senat der Hochschule hat die Tagungsleitung versucht, den Ablauf der Arbeitstagung durch die Einführung von sogenannten Dialogreferaten und durch die Teilung des Plenums in vier Arbeitsgruppen im letzten Drittel der Tagung gegenüber den üblichen Speyerer Tagungen zu verbessern. Dies war ein Experiment; es ist nur zum Teil gelungen. Insbesondere hat sich erwiesen, daß für die überaus intensive Diskussion in den Arbeitsgruppen zu wenig Zeit angesetzt war und daß es daher einem Teil der Arbeitsgruppen schwer fiel, zu fixierten Diskussionsergebnissen zu gelangen. Dadurch ist die Zusammenfassung und Veröffentlichung der Arbeitsgruppendifkussionen verständlicherweise ebenfalls erschwert worden.

Dem Präsidenten der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Herrn Ersten Bürgermeister i. R. Prof. Dr. *Herbert Weichmann*, und dem Generalsekretär der Deutschen Sektion, Herrn Ministerialrat Dr. *Hans-Joachim von Oertzen*, sowie dem Organisator der Internationalen Tagung im Herbst 1971, Herrn Prof. Dr. *Roman Schnur*, ist es in erster Linie zuzuschreiben, daß das Thema „Organisation der Ministerien“ 1972 auch im nationalen Rahmen behandelt werden konnte. Ihnen gebührt besonderer Dank.

Für die Mitarbeit bei der Vorbereitung dieses Bandes möchte ich dem damaligen Assistenten am Lehrstuhl des Tagungsleiters, Herrn Dr. *Eberhard Weber*, jetzt selbst in einem Ministerium, herzlich danken.

Frido Wagener

## Begrüßungsansprache des Rektors

Als Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer begrüße ich Sie herzlich zu dieser — wie wir es nennen — „Herbsttagung“. Diese wissenschaftliche Arbeitstagung wird von heute bis übermorgen gehen und sich über das Thema „Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder“ verbreiten und hoffentlich auch vertiefen. Es handelt sich um eines von jenen Themen, die bei der zunehmenden Entwicklung unseres Hauses hier gut angesiedelt sind. Das Problem der Ministerialorganisation ist mit starken interdisziplinären Akzenten versehen; es kann nur in der Zusammenarbeit von Organisationspezialisten, Juristen, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftlern u. a. behandelt und eines Tages hoffentlich auch bewältigt werden. Daß es sich nicht um eine ungefähre und unkalkulierte Wahl des Themas handelt, davon wird heute vormittag und heute nachmittag in den Referaten und Diskussionen einiges zu sagen sein. Es ergibt sich aber auch daraus, daß die Tagung, die wir in dieser Stunde beginnen, eine Vorgängerin im letzten Jahr hatte. Wir haben damals mit der Überschrift „Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation“ vom 14. bis 17. September 1971 unter der Leitung des mittlerweile nach Tübingen berufenen Kollegen *Schnur* uns zusammengefunden, um dieses Thema auf internationaler Ebene zu diskutieren. Praktiker und Theoretiker aus vielen Ländern waren hier. Die Vorträge und die Diskussionen sind mittlerweile im Band 48 der Speyerer Schriftenreihe erschienen. Aus der Besonderheit derartiger internationaler Arbeitstagungen ergab sich freilich auch zwangsläufig, daß es sehr gut war, eine mehr auf die speziellen deutschen Verhältnisse und Bedürfnisse zugeschnittene zweite Tagung folgen zu lassen. Der Vorteil internationaler Tagungen besteht ohne Zweifel darin, daß man im Referieren unterschiedlicher Lösungen und unterschiedlicher Problemsichten fremde Lösungsmöglichkeiten kennenlernt und daß man daraus zunächst lernt, daß manches, was einem im eigenen Lande und im eigenen System als festverwurzelt und unverzichtbar notwendig zu sein scheint, daß man dies in seiner Bedingtheit und — ich möchte einmal sagen — in seiner Vorläufigkeit zu sehen lernt. Die Gefahr derartiger vergleichender Sicht besteht allerdings darin, daß man sehr häufig auf einen relativ hohen Abstraktionsgrad ausweicht in dem Bestreben und in dem verständlichen Bedürfnis, zu einigermaßen übergreifenden und allgemein gültigen Formulierun-