

Bürokratie und Demokratie

Grundlegung und theoretische Neu strukturierung
der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung
und demokratischem System

Von

Edwin Czerwick



Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

I. Grundlegung	11
1. Demokratisches System und öffentliche Verwaltung	11
2. Die Diskussion über das Verhältnis von demokratischem System und öffentlicher Verwaltung in Deutschland	27
a) Überlegungen zur Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in der Weimarer Republik	27
b) Die wissenschaftliche Diskussion über eine demokratische öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	39
aa) Politikwissenschaft	40
bb) Verwaltungswissenschaft	46
cc) Staatswissenschaft(en)	52
dd) Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht	62
ee) Zusammenfassung	70
3. Problematisierung des Verhältnisses zwischen Demokratie und Bürokratie.	70
a) Die Grundlegung des Verhältnisses von Demokratie und Bürokratie durch Max Weber	72
b) NichtVereinbarkeit von Demokratie und Bürokratie?.....	78
c) Theoretische Ansätze zur Vereinbarkeit von Demokratie und Bürokratie.	86
aa) Das Konzept der responsiven Bürokratie	87
bb) Repräsentative Bürokratie	94
cc) Das Konzept der legislatorisch gesteuerten Bürokratie	100
dd) Pluralistische Bürokratie	104
ee) Partizipatorische Bürokratie	112
ff) Rätedemokratische Bürokratie	120
d) Bürokratie als demokratisches und demokratietheoretisches Problem.	124

II. Theoretische Neustrukturierung des Verhältnisses von Demokratie und Bürokratie ... \	128
1. Rationalität(en) als Handlungsprämisse(n) sozialer Systeme.	128
2. Die Theorien der „strukturellen Kopplung“ und der „Interpenetration“.	133
3. Demokratische und bürokratische Rationalitätskriterien.	143
a) Rationalitätskriterien „der“ Demokratie.	143
aa) Offenheit	151
bb) Revidierbarkeit	153
cc) Konkurrenz	156
dd) Öffentlichkeit	159
ee) Gleichheit	163
ff) Konsequenzen demokratischer Rationalität	167
b) Bürokratische Rationalität	168
aa) Orientierung an Gesetzen und Vorschriften	172
bb) Sachbezogenheit	175
cc) Routine	177
dd) Geheimhaltung	180
ee) Kollegialität	183
ff) Konsequenzen bürokratischer Rationalität	187
c) Strukturelle Kopplung von Demokratie und Bürokratie	189
III. Praxis in der Bundesrepublik Deutschland	195
1. Strukturelle Kopplung zwischen Politik und Ministerialverwaltung	195
a) Politik und Verwaltung als „autonome“ soziale Systeme	195
aa) Erklärungsansätze zum Verhältnis von Politik und öffentlicher Verwaltung	196
bb) Unterschiede zwischen Politik und Ministerialverwaltung als Voraussetzung für strukturelle Kopplung	205
cc) Zur wechselseitigen Beobachtung von Politik und Ministerialverwaltung	210
b) Politische Rationalität	218
aa) Öffentlichkeit	226
bb) Konkurrenz	229
cc) Opportunismus	232

dd) Allzuständigkeit	234
ee) Innovation	236
ff) Das Verhältnis zwischen demokratischer und politischer Rationalität	239
c) Der Vollzug der strukturellen Kopplung	243
aa) Anschlüsse zwischen politischen und bürokratischen Rationalitätskriterien	243
bb) Kommunikation zwischen Politik und Ministerialverwaltung	252
cc) Die Informalität der strukturellen Kopplung	256
d) Institutionalisierungen struktureller Kopplungen	258
aa) Akteure struktureller Kopplung	258
bb) Verankerung und Absicherung der strukturellen Kopplung	268
e) „Politisierung“ und „Demokratisierung“ der Ministerialverwaltung	270
2. Prozesse der strukturellen Kopplung zwischen demokratischem System und öffentlicher Verwaltung	278
a) Die Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem demokratischen System	279
aa) Die Eigenständigkeit der öffentlichen Verwaltung	279
bb) Rechtliche Bindungen der öffentlichen Verwaltung an das demokratische System	286
b) Demokratisches System und öffentliche Verwaltung im Bewußtsein des Verwaltungspersonals	294
aa) Demokratisches Bewußtsein und bürokratische Kultur	296
bb) Ablösung und Ergänzung bürokratischer durch demokratische Rationalitätskriterien	302
cc) Strukturelle Kopplung zwischen demokratischen und bürokratischen Bewußtseins-elementen	310
c) „Kooperative Verwaltung“ als aktuelle Erscheinungsform einer demokratisierten öffentlichen Verwaltung	318
aa) Kooperative Verwaltung in der wissenschaftlichen Diskussion	319
bb) Entwicklung und Merkmale kooperativer Verwaltung	326
cc) Bürokratische und demokratische Rationalität in der kooperativen Verwaltung	328
dd) Das demokratische Potential der kooperativen Verwaltung	334
d) Die „Selbstdemokratisierung“ der öffentlichen Verwaltung	337
aa) Mitentscheidung	337
bb) Enthierarchisierung	345

cc) Bürgernähe	351
dd) Kommunikation	357
ee) Partizipation	367
3. Die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung im demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland	378
IV. Folgerungen	383
1. Demokratische Verwaltung in einer demokratischen Gesellschaft: Chancen und Grenzen	383
Literaturverzeichnis	395
Personenverzeichnis	470
Sachwortverzeichnis	473