

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	12
Tabellenverzeichnis	14
1 Einleitung	17
1.1 Problemstellung und Aufbau der Arbeit	18
1.2 Anmerkungen zur Begriffsverwendung	22
1.2.1 Verwaltung und Bürokratie	22
1.2.2 Unterscheidung von politischen und bürokratischen Akteuren	22
1.2.3 „Civil Service“ und Beamtenschaft	24
2 Forschungsdesign und Stand der Forschung	27
2.1 Anmerkungen zum Forschungsdesign	27
2.1.1 Zu Logik und Problemen des Systemvergleichs bei der Untersuchung von Ministerialbürokratien	27
2.1.1.1 Länderauswahl, Analyseebenen und Aggregation der empirischen Ergebnisse	27
2.1.1.1.1 Auswahl der Untersuchungsländer	28
2.1.1.1.2 Analyseebene und Art der verwendeten Daten	31
2.1.1.1.3 Methodische Anmerkungen zur Aggregation der Ergebnisse	32
2.1.1.2 Probleme des makroquantitativen Vergleichs	33
2.1.1.2.1 Zeitperspektive	33
2.1.1.2.2 Kontextperspektive: Zur Möglichkeit der Beschreibung von Regierungssystemen mit Hilfe quantifizierender Vergleiche	34
2.1.1.2.3 Äquivalenzproblem	39
2.1.2 Rolle der formalen Modellierung im Forschungsdesign	42

2.1.3	Rechtstradition als Instrument zur Validierung der Einflussmodelle	44
2.2	Stand der Forschung oder: „Was bisher geschah“	50
2.2.1	Bürokratietheorie: Notwendigkeit und Legitimität bürokratischer Einflussspielräume	52
2.2.2	Empirische Bürokratieforschung	67
2.2.2.1	Biographische Literatur	67
2.2.2.2	Empirische Untersuchungen von Beamteneliten	69
2.2.2.3	Empirische Untersuchungen der Strukturen und der Arbeitsweise von Ministerien	70
2.2.3	Zusammenfassung	80
3	Grundmechanismen des bürokratischen Einflusses auf politische Entscheidungsprozesse	81
3.1	Bürokratisches Agendasetting als Vorgabe von Entscheidungsproblemen durch die Bürokratie	84
3.1.1	Problembearbeitung durch politische Akteure	84
3.2	Strategische Interaktion	93
3.3	Politikbeeinflussung in der Implementationsphase	97
3.4	Zusammenfassung	100
4	Einfluss der Bürokratie auf politisches Entscheiden: Formale Modellierung	103
4.1	Grundlagen	105
4.1.1	Rationalitätskonzept und methodologischer Individualismus	105
4.1.2	Präferenzen	109
4.1.3	Begriffe und Konzepte der formalen Modellierung	113
4.1.3.1	Begriffsdefinitionen	114
4.1.3.2	Der Kern	120
4.1.3.3	Das Tor	124
4.1.4	Zusammenfassung	126
4.2	Bürokratische Einflussnahme durch strategische Interaktion	127
4.2.1	Organisationsstrukturen als Aggregationsregeln	129

4.2.2	Strategische Interaktion innerhalb der Bürokratie	134
4.2.3	Strategische Interaktion und EU-Einbindung	140
4.2.4	Strukturcharakteristika mit Einfluss auf die Fähigkeit zu strategischer Koordination – Operationalisierung der theoretischen Konzepte	141
4.2.4.1	Grad der Offenheit des allgemeinen Rekrutierungs- und Karrieresystems sowie Homogenität des Personals	142
4.2.4.2	Berechnung der Homogenität – Politisierung der administrativen Führungsebene	146
4.2.4.3	Kultur politischer Neutralität in der Verwaltung	150
4.2.5	Zusammenfassung	151
4.3	Bürokratische Drift in der Implementationsphase	153
4.3.1	Bürokratischer Spielraum als Folge von Mehrheits- und Präferenzkonstellationen	154
4.3.2	Veränderung des bürokratischen Spielraumes bei Existenz weiterer Vetoakteure	163
4.3.2.1	Zweikammersysteme mit starkem Oberhaus	163
4.3.2.2	Präsidentielle Systeme	167
4.3.2.3	EU als potentieller Vetoakteur	167
4.3.3	Empirische Bestimmung des bürokratischen Spielraumes – Operationalisierung der theoretischen Konzepte	168
4.3.3.1	Regierungszusammensetzung und parlamentarische Unterstützung	168
4.3.3.2	Regierungsunterstützung im Oberhaus	168
4.3.3.3	Bestimmung der politischen Positionen von Parteien	171
4.3.4	Bürokratischer Spielraum und Driftkontrolle – eine ergänzende Perspektive	173
4.4	Bürokratisches Agendasetting	175
4.4.1	Möglichkeit des bürokratischen Agendasettings	177
4.4.1.1	Problembedeutung, Ressourcen und Problembearbeitungsschwelle der politischen Akteure	177
4.4.1.2	Kritische Anmerkungen zum Postulat einer rationalen Bearbeitungsentscheidung	187
4.4.1.3	Bürokratien als Agendasetter	191

4.4.2	Erfolgsbedingungen bürokratischen Agendasettings	195
4.4.3	Möglichkeiten des Agendasettings bei mehrdeutigen Präferenzen der Politiker	199
4.4.4	Operationalisierung der theoretischen Konzepte	207
4.4.4.1	Möglichkeit bürokratischen Agendasettings	208
4.4.4.1.1	Anzahl von Kabinetts- und Parlamentsmitgliedern	208
4.4.4.1.2	Personalgröße der politischen Stäbe	210
4.4.4.1.3	Personalgröße der Bürokratie	211
4.4.4.1.4	Bedeutung von Interessengruppen für die Bürokratie	216
4.4.4.2	Erfolgchancen bürokratischen Agendasettings	219
4.4.4.2.1	Regierungstyp und bürokratisches Agendasetting	219
4.4.4.2.2	Ausschusssysteme	222
4.4.4.2.3	Formale Rechte des Parlaments im Gesetzgebungsprozess	224
4.4.4.2.4	Parlamentarische Informationsrechte	228
4.4.4.2.5	Bearbeitungsfristen für das Parlament	231
4.5	Zusammenfassung	232
5	Vergleich des politischen Einflusspotenzials der Regierungsbürokratien	239
5.1	Bürokratisches Agendasetting	240
5.1.1	Möglichkeit bürokratischen Agendasettings	241
5.1.1.1	Personalstärke von Regierung und Führungsebene der Bürokratie	242
5.1.1.2	Personalstärke von Parlament und Ministerialbürokratie	252
5.1.1.3	Interessengruppen	265
5.1.2	Erfolgchancen bürokratischen Agendasettings	269
5.1.2.1	Regierungstyp und parlamentarische Unterstützung der Regierung	269
5.1.2.2	Struktur des Ausschusssysteme	277
5.1.2.3	Formale Rechte des Parlaments	280
5.1.3	Bürokratisches Agendasetting – Gesamteinschätzung	289

5.2	Eigenschaften des Personalsystems und Strategische Interaktion	294
5.3	Spielraum bei der Implementation	311
5.4	Gesamtklassifikation des Einflusspotenzials der Ministerialbürokratien	316
6	Schluss	329
6.1	Bürokratischer Einfluss auf politische Prozesse als Problem	329
6.2	Drei Arten bürokratischen Einflusses – Modelle und empirische Evidenz	331
6.3	Bürokratien und demokratisches Regieren	337
6.4	Ausblick: Verwaltungsreform und demokratische Kontrolle von Verwaltungshandeln	340
	Literaturverzeichnis	345
	Tabellenanhang	367