

Dieter Schimanke/Sylvia Veit/Hans Peter Bull (Hrsg.)

Bürokratie im Irrgarten der Politik

Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien

Sonderdruck



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7142-7

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	9
Einleitung der Herausgeber	13
Zur Person Hans-Ulrich Derlien	19
I Bürokratie und bürokratische Organisation	21
1. Zum Verständnis und Missverständnis des Bürokratiebegriffs – Hans-Ulrich Derlien über Bürokratie, Bürokratisierung und Entbürokratisierung Doris Böhme und Markus Heindl	21
2. Zur inneren Organisation von Ministerien Klaus König	43
3. Zur Rechtssoziologie Max Webers: seine Typologie des Rechts Hubert Treiber	51
4. Whitehall – Auch eine weberianische Verwaltung? Edward Page	77
5. Entbürokratisierung in Deutschland: Eine Schwächung der Bürokratie? Werner Jann	85
II. Politiker und Bürokraten	101
1. The Contemporary Public Service: Politicians, Bureaucrats or Hybrids? B. Guy Peters	101
2. Wie “politisch” ist der öffentliche Dienst? Hans Peter Bull	115
3. Weber’s Modern Form – The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government Jørgen Grønnegård Christensen	125

4. Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen Jörg Bogumil, Falk Ebinger und Linda Jochheim	151
5. Zwei getrennte Eliten? Karrieremuster von Exekutivpolitikern und Spitzenbeamten in den deutschen Bundesländern Sylvia Veit	175
6. Public Service Systems: Öffentliche Dienste und Personalreformen im internationalen Vergleich Sabine Kuhlmann	193
7. Corporate Leadership at the Top? Creating Separated Senior Civil Service in Comparative Perspective Salvador Parrado	227

III. Beiträge zur Kommunalwissenschaft und Programmforschung 257

1. Der Stellenwert der Kommunalverfassung und der Bundesländervergleichenden Kommunalforschung Lars Holtkamp	257
2. Das Sozialgesetzbuch II – Ein Pegel für die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung? Klaus Schulenburg	287
3. Entwicklungslinien der Programmforschung Dieter Schimanke	311
4. Herkünfte, Phasen und Ansätze der Evaluationsforschung Hellmut Wollmann	321
5. Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung als Gegenstand empirischer Implementationsforschung Dieter Grunow	333

Schriftenverzeichnis Hans-Ulrich Derlien 355

Autorenverzeichnis 367

4. Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen

Jörg Bogumil, Falk Ebinger und Linda Jochheim

4.1 Einführung

Die Erforschung von Biographie, Werdegang und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes ist in Deutschland untrennbar mit der Arbeit von Hans-Ulrich Derlien verbunden. Wesentliche Erkenntnisse aus dieser Forschungstradition sind, dass (1) insbesondere Ministerialverwaltungen weit mehr als Vollzieher des politischen Willens sind und dass (2) Spitzenbeamte sich deutlich in ihrem Amtsverständnis und ihrer Amtsausübung unterscheiden. Derlien (2003) identifizierte mehrere äußere Merkmale, in denen sich die Spitzenbeamten in Bundesministerien unterscheiden. Zwei dieser Merkmale erlangten in der wissenschaftlichen und praktischen Debatte besondere Prominenz: Einerseits der *Ausbildungshintergrund* der Leitungsebene, dem – vor dem Hintergrund des hohen Juristenanteils – eine besondere Bedeutung bei der Prägung der deutschen Rechtsstaatstradition zugeschrieben wird. Andererseits das Institut des *politischen Beamten*, welches im Bruch mit dem weberianisch-meritokratischen Bürokratiemodell eine klare formale Abgrenzung zwischen den politisch besetzten obersten Führungsebenen der Bundesministerien (Staatssekretäre und Abteilungsleiter) und den Unter-Abteilungsleitern als höchste Laufbahnbeamte darstellt (zu Personalreformen im Öffentlichen Dienst im internationalen Vergleich siehe den Beitrag von Kuhlmann in diesem Band).

In welchem Zusammenhang diese äußeren Merkmale mit den Einstellungen und Rollenbildern der Führungskräfte stehen, ist bisher weitgehend unklar. Hinter dieser Erkenntnislücke verbirgt sich eine der großen verwaltungswissenschaftlichen Forschungsfragen: Welche inneren und äußeren Faktoren beeinflussen Sichtweisen und Verhalten von Verwaltungsmitarbeitern? Diese theoretische Frage hat auch eine hohe Relevanz für die praktische Verwaltungssteuerung, denn ließe sich das Verhalten und insbesondere das politische Eigenleben des Verwaltungspersonals besser einschätzen und durch bestimmte Rekrutierungspraxen gezielt verändern, so ließen sich Steuerungsversuche durch Parteipolitisierung und Ämterpatronage dosierter einsetzen und damit beträchtliche Spannungen und Ineffizienzen in den Apparaten vermeiden. Vor diesem Hintergrund soll in diesem Beitrag untersucht werden, ob sich tatsächlich Unterschiede in Einstellungen und Rollenbildern zwischen (a) Mitarbeitern mit juristischer und

solchen mit anderer Ausbildung sowie (b) zwischen politischen Beamten und Laufbahnbeamten nachweisen lassen.

Zur Beantwortung dieser Fragen soll zunächst die Entwicklung der verwaltungswissenschaftlichen Elitenforschung und die Rolle der Ministerialverwaltung im politischen Prozess dargelegt werden, um anschließend anhand aktueller Daten die Zusammensetzung, den politisch motivierten Austausch und die Parteiloyalisierung der Spitzenbeamten in der Großen Koalition darzustellen. Hierbei wird auf einen Aufsatz von Ebinger/Jochheim (2009) zurückgegriffen, in dem umfassend über die aktuelle Zusammensetzung sowie Einstellungen und Rollenbilder der bundesdeutschen Verwaltungselite berichtet wird. Aufbauend auf diesen Vorarbeiten wird dann untersucht, ob Unterschiede im Ausbildungshintergrund und in hierarchischer Position Einfluss auf die Einstellungen und damit vermutlich auch auf das Verhalten dieser Akteure haben. In einer Schlussbetrachtung werden die Ergebnisse und mögliche Erklärungen für die beobachteten Veränderungen diskutiert.

4.2 Stand der Forschung zu administrativen Eliten

Die wegweisende Arbeit¹ dieses Forschungszweiges bildete die *Comparative Elite Study* von Aberbach, Putnam und Rockman aus dem Jahr 1970. Aberbach und seine Kollegen stellten die These auf, dass sich das administrative Spitzenpersonal immer weiter vom Weber'schen Ideal des neutralen Beamten entferne und sich zu einem nicht mehr vom Politiker zu unterscheidenden Hybrid entwickle.² In einer international vergleichenden Studie befragten sie insgesamt 1546 Politiker und Spitzenbeamte in sieben Ländern (den USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden und den Niederlanden) nach ihren Einstellungen und Rollenbildern. Dafür wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt, welcher als Grundlage für die Interviews in den verschiedenen Ländern diene. Ziel war es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Politikern und Spitzenbeamten zu ermitteln.³ Ihr Forschungsansatz legte den Grundstein für die Erfassung wesentlicher Merkmale politisch-administrativer Akteure.

1 Für eine konkrete Übersicht der quantitativen empirischen Erforschung der Verwaltungsspitzen seit den 50er-Jahren siehe Schwanke/ Ebinger 2006.

2 Vgl. Aberbach/ Putnam/ Rockman: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass./London, 1981, 16ff.

3 Vgl. Putnam: *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, 1976; Aberbach/ Putnam/ Rockman 1981, a.a.O.

1987 wurde diese Studie für die USA, Großbritannien, Schweden, Belgien und Deutschland im Rahmen der *Comparative Elite Study II* repliziert. Renate Mayntz und Hans-Ulrich Derlien führten die Befragung für Deutschland durch. Die Konstanzer Elitestudie *Politisch-Administrative Elite 2005* aktualisierte den Datenbestand über soziodemographische Merkmale, Einstellungen, Rollenbilder und Politisierung der Politisch-Administrativen Elite (PAE).⁴ Aus Gründen der Vergleichbarkeit der drei Kohorten wurden bei der *PAE 2005* die Formulierungen der entscheidenden Fragen und Antworten trotz etwaiger methodischer Mängel größtenteils beibehalten. Um Veränderungen bspw. durch Europäisierung und Globalisierung Rechnung zu tragen, ist der Fragenkatalog zudem entsprechend überarbeitet worden. Ebenso wurden zur Ermittlung des Verhaltens der Ministerialbürokraten bei Entscheidungen eine Reihe weiterer Fragen für die Spitzenbeamten entwickelt, welche speziell darauf abzielten, den von den Beamten wahrgenommenen, indirekten Einfluss der Politik auf ihre Tätigkeit deutlich zu machen. Erstmals wurde hier eine Online-Befragung durchgeführt.

Die Elitestudie *Politisch-Administrative Elite 2009* setzte an jenem Punkt an und ermittelte Werdegang, Rollenverständnis und Politisierung der Spitzenbeamten der 16. Legislaturperiode.⁵ Wie bei der *PAE 2005* kam aus zeitlichen und finanziellen Gründen für die Datenerhebung nur eine Online-Befragung in Betracht. Dabei wurde der standardisierte Fragebogen der *PAE 2005* verwendet und lediglich für die Große Koalition aktualisiert. Zu den Spitzenbeamten der Ministerialverwaltung wurden dabei alle zum Zeitpunkt der Erhebung im Amt befindlichen beamteten Staatssekretäre, Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter der Bundesministerien⁶ gezählt und angeschrieben. Die Ergebnisse der *CES I* basieren auf Aussagen von 138, die der *CES II* auf Aussagen von 147 Spitzenbeam-

4 Vgl. Schwanke/ Ebinger: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005, Wandel trotz Kontinuität, in: Politische Vierteljahresschrift, SH 37: Politik und Verwaltung (2006), S. 228ff.

5 Vgl. Ebinger/ Jochheim: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2/2009 (2009), S. 335ff.; Ebinger/ Schmitt: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: PVS – Politische Vierteljahresschrift 51 (1) 2010, S. 69ff.

6 Es wurden alle Bundesministerien – mit Ausnahme des Bundesministeriums für Verteidigung – einbezogen, da die im militärischen Bereich herrschenden besonderen hierarchischen Beziehungen eine nicht zu kontrollierende, intervenierende Variable darstellen. Mit diesem Ausschluss folgten die *PAE 2005* und die *PAE 2009* dem Vorbild von Mayntz/Derlien (1988).

ten, an der Konstanzer Elitestudie *PAE 2005* haben 132 und an der *PAE 2009* 121 Spitzenbeamte teilgenommen.⁷

Tabelle 1: Beteiligung der Spitzenbeamten im Vergleich der Kohorten.

Studie	StS	AL	UAL	unterhalb	Summe
CES I	0	39	45	41	125
CES II	13	53	45	32	143
PAE 2005	8	64	60	-	132
Rückläufe in %	35%	62%	28%		39%
PAE 2009	7	47	67	-	121
Rückläufe in %	30%	51%	36%		40%

Quelle: CES I & II: Derlien 2002: S. 243; Tabelle zu Parteimitgliedschaften, abweichende Angaben in Derlien/Mayntz: 1988 und Derlien 2003; PAE 2005: Schwanke/Ebinger 2006: S. 231; PAE 2009: Ebinger/Jochheim 2009: S. 331.

4.3 Die Rolle der Ministerialverwaltung im politischen Prozess

Aufgabe der Ministerialbürokratie ist es explizit, politische Entscheidungen vorzubereiten. Der Einfluss der Verwaltung auf politische Entscheidungsprozesse ist dabei erheblich. Alleine aus Informationsverarbeitungsgründen ist die Politik darauf angewiesen, dass Verwaltungen Informationen sammeln, Probleme identifizieren, Handlungsalternativen entwickeln und Entscheidungen initiieren.⁸ Leitende Ministerialbürokraten bewegen sich dementsprechend in einer beinahe schizophrenen Doppelrolle als Subjekt und Objekt der Politik – sie müssen politischen Willen exekutieren, wirken jedoch auch in vielfältiger Weise auf die Politik ein.⁹ Ministerialbürokratien wächst dabei durch *agenda setting*, *strategische Interaktion* im Prozess der Politikgestaltung sowie durch Ausgestaltung und Überwachung der *Implementation* ein beträchtliches Einflusspotential zu.¹⁰

7 Vgl. Ebinger/Jochheim 2009, a.a.O., S. 331.

8 Vgl. Bogumil: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: Koch/ Conrad (Hg.), *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, 2011, S. 117.

9 Vgl. Behr: Der Beamte und die Politik, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 11/57 (1957), S. 647.

10 Vgl. Schnapp: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien, Eine vergleichende Analyse*, Opladen, 2004; Tils: *Politische vs. administrative Gesetzgebung, Über die Be-*

Diese Arbeitsteilung zwischen Politikern und Bürokraten und die damit verbundene Politisierung der leitenden Ministerialbürokraten stellen traditionell die Schwerpunkte der verwaltungswissenschaftlichen Elitenforschung dar. In der Literatur wird diese Politisierung in vier Dimensionen unterschieden:

- Inhaltliche Politisierung durch Wahrnehmung politischer Aufgaben ex officio.¹¹
- Formale Politisierung als legitime politische Besetzung von Positionen – Maßgabe ist hier meist allein die Existenz eines besonderen Vertrauensverhältnisses des Kandidaten zur politischen Führung.¹² Formale Politisierung wird in der Bundesrepublik explizit durch die Position der politischen Beamten an der Spitze der Verwaltungshierarchie ermöglicht.
- Parteipolitisierung der Ministerien hinsichtlich der individuellen parteipolitischen Betätigung der Ministerialbürokraten – oft als Maß einer verbreiteten Ämterpatronage gewertet.¹³
- Funktionale Politisierung, d.h. die politisch vorausschauende Handlungsweise von Bürokraten als Ausdruck von Selbstverständnis, Verwaltungskultur und Erwartungshaltung der politischen Führung.¹⁴ Mayntz und Derlien stellten fest, dass Spitzenbeamte – unabhängig von einer Parteimitgliedschaft – sensibel gegenüber politischen Kriterien sind.¹⁵

„Functional politicization implies a greater sensitivity of civil servants for considerations of political feasibility, and institutes a kind of political self-control of top bureaucrats through their anticipation of the reactions of the cabinet and of parliament to their policy proposals and legislative drafts“.¹⁶

Dass sich das Konzept der funktionalen Politisierung nicht nur auf die Rolle der Verwaltungseliten im unmittelbaren Prozess der Gesetzesformulierung be-

deutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren, in: *Recht und Politik*, 38 (1) (2002), S. 13ff.

11 Vgl. Schnapp, a.a.O., S. 5.

12 Vgl. Rouban: *Politicization of the Civil Service*, in: Peters/ Pierre (Hg.), *Handbook of Public Administration*, London u.a., 2003, S. 313–317

13 Vgl. Rouban, a.a.O., S. 317-319; Schnapp, a.a.O., S. 5.

14 Vgl. hierzu Steinkemper: *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*; Rourke: *Bureaucracy, Politics and Public Policy*; Mayntz/Derlien: *Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization?*, in: *Governance* 2 (4) (1989), S. 384ff.

15 Vgl. Mayntz/Derlien, a.a.O., S. 393.

16 Siehe Mayntz/Derlien, a.a.O., S. 402.

schränkt, sondern sich auf ihre Rolle im gesamten Komplex der Verwaltungsführung – insbesondere auch im Vollzug – bezieht, ist offensichtlich: Die Wurzeln des Konzepts sind in den Beobachtungen von Bärbel Steinkemper zu finden, welche feststellte, dass Führungskräfte in der Verwaltung eine konkrete politische Funktion übertragen bekommen und ein vertieftes „Verständnis für die Erfordernisse der Politik und Eigenarten des politischen Willensbildungsprozesses“¹⁷ entwickelt hatten.¹⁸ Putnam kommt bei der Auswertung des ersten Teils des später in Aberbach/Putnam/Rockman (1981) einfließenden Datensatzes zum selben Ergebnis.¹⁹ Dieses Verhaltensmuster ist für den politischen Prinzipal und das Funktionieren des politisch-administrativen Systems äußerst nützlich, da angenommen wird, dass sich der Verwaltungsapparat so „per Autopilot“²⁰ steuern und kontrollieren lässt. Wir wollen nun überprüfen, ob äußere Merkmale der Verwaltungseliten im Zusammenhang mit ihren Sichtweisen stehen.

In der Bundesrepublik wird zur Kontrolle des Einflusspotentials der Verwaltung auf zwei Institute gesetzt: Das *Berufsbeamtentum* mit einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis *gegenüber dem Staat*²¹ und *politische Beamte* mit einem besonderen Treueverhältnis *gegenüber der Regierung*²². Letztere stellt eine formale Politisierung auf Spitzenpositionen (beamtete Staatssekretäre, Ministerialdirektoren und weiterer im Bundesbeamtengesetz abschließend aufgezählte Positionen) dar, die für die Tätigkeit an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung geschaffen wurde und die Steuerungsfähigkeit der Regierung erhöhen soll.²³ Damit widerspricht diese Institution der Logik des Berufsbeamtentums grundsätzlich, da ihr Fundament eben nicht die Treue gegenüber dem Staat, sondern das besondere Vertrauensverhältnis *zur Regierung* ist. Erst die unbedingte persönliche Loyalität dieser Eliten – so die Argumentation der Befürworter – erlaube den Ressortchefs, sich die überlegenen fachlichen und politischen Kenntnisse der Verwaltung nutzbar zu machen und Steuerungsfähigkeit und Kontrolle über

17 Siehe Steinkemper, a.a.O., S. 97.

18 Vgl. Steinkemper, a.a.O., S. 95-97.

19 Vgl. Putnam, a.a.O., S. 213.

20 Siehe Döhler: Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung, in: Ganghof/ Manow (Hg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M., 2005, S. 225.

21 Vgl. Art. 33 Abs. 4 GG; § 4 BBG.

22 § 36 BBG; § 54 BBG.

23 Vgl. Kugele: Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv und Reform einer politisch administrativen Institution, München, 1976.

den Gesamtapparat zu erlangen.²⁴ Ist dieses Vertrauensverhältnis nicht mehr gegeben, kann dementsprechend jederzeit die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgen.²⁵ Ob politische Beamte sich in ihrer Loyalität sowie ihrer funktionalen Politisierung tatsächlich von Laufbahnbeamten unterscheiden, ist ebenso wenig erforscht wie die Frage, ob die aus funktionalen Gründen häufig angestrebte Reduzierung des Juristenanteils nicht nur anders gebildete, sondern auch anders denkende Verwaltungsmitarbeiter in die Ministerien bringt.

Neben diesen beiden formalen Stützen der politischen Kontrolle und Steuerung der Verwaltung greifen die Regierungsparteien in erheblichem Maße auf die dritte Form der Politisierung zurück, um dauerhaft Loyalität und Einfluss im Verwaltungsapparat zu erlangen: die Parteipolitisierung. Diese Ämterpatronage ist nicht von der Verfassung gedeckt und wurde aufgrund der damit verbundenen Aneignung staatlicher Strukturen durch Parteien massiv kritisiert.²⁶ Die Wirkung dieses Instruments auf persönliche Einstellungen und Verhaltensweisen ist folglich als hoch einzuschätzen, seine wissenschaftliche Erfassung ist allerdings noch problematischer als jene der hier näher untersuchten Faktoren *Ausbildungshintergrund* und *formale Politisierung*. Deshalb soll vor der Analyse dieser im Zentrum des Artikels stehender Faktoren im Folgenden ein lediglich deskriptiver Überblick über die Verbreitung der Parteipolitisierung gegeben werden.²⁷

24 Vgl. Bendix: Über die Macht der Bürokratie, in: Mayntz (Hg.), Bürokratische Organisation, S. 359; Fricke: Probleme der Ämterpatronage, S. 160ff.; Haungs: Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, in: Jahrbuch für Politik, 2 (1) (1992), S. 50; Lorig: Parteipolitik und öffentlicher Dienst: Personalrekrutierung und Personalpatronage in der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25(1) (1994), S. 106.

25 Vgl. Derlien: Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983, in: Die Öffentliche Verwaltung 37 (17) (1984), S. 689ff.

26 Vgl. Derlien: Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: Haungs (Hg.), Herrschaft durch Bürokratie? Politische Bildung 21 (2) (1988), S. 57ff; von Arnim: Ämterpatronage durch politische Parteien; von Arnim: Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes, in: Böhret/ von Arnim: Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München, 1993; Seemann: Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit, in: Die Verwaltung 13 (2) (1980), S. 137ff; Isensee: Der Parteiengriff auf den öffentlichen Dienst – Normalzustand oder Alarmzeichen?, in: Baum/ Benda/ Isensee/ Krause/ Merritt (Hg.), Politische Parteien und öffentlicher Dienst, Bonn, 1982, S. 52ff.

27 Vgl. Ebinger/Jochheim, a.a.O.

4.4 Parteipolitisierung

Zur Erfassung des Konstrukts *Parteipolitisierung* wurden die Parteimitgliedschaft und die Parteipräferenzen der Spitzenbeamten direkt erfragt. Die Ergebnisse der Frage nach der Parteimitgliedschaft zeigen dabei, dass nach dem Regierungswechsel 2005 eine De-Politisierung stattgefunden zu haben scheint. So nahm die Zahl der Parteilosen von der CES I bis zur PAE 2005 kontinuierlich ab. Gaben 2005 75% der Staatssekretäre, 60% der Abteilungsleiter und 33% der Unterabteilungsleiter an, Mitglied einer Partei zu sein, so standen bei der Kohorte von 2009 lediglich noch 43% der Staatssekretäre und jeweils rund 25% der Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter zu ihrer Parteimitgliedschaft.

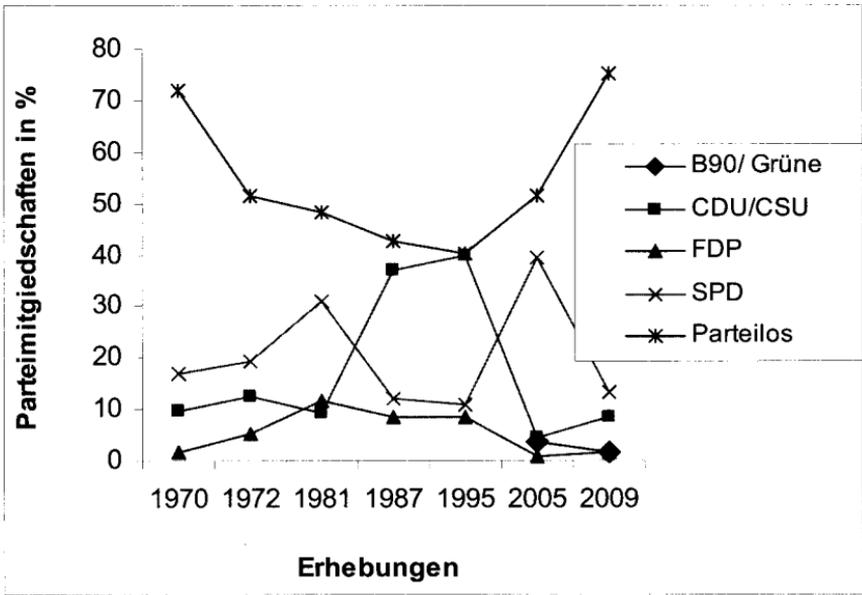
Tabelle 2: Parteimitgliedschaften der Spitzenbeamten im Vergleich der Kohorten.

	Jahr	StS		AL		UAL		unterh.		Gesamt	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Partei-	1970			15	38,5	11	24,4	9	21,9	35	28,0
mitglied-	1972	6	85,7	18	40,9	26	30,5			50	36,8
schaft	1981	3	60,0	27	60,0	32	45,7			62	51,7
	1987	9	69,2	34	64,2	22	48,9	17	53,1	82	57,3
	1995	11	78,5	56	57,1	85	59,5			152	59,6
	2005	6	75,0	38	59,4	20	33,3			64	48,5
	2009	3	42,9	12	25,5	17	25,4			32	26,5
Parteilos	1970			24	61,5	34	75,5	32	78,1	90	72,0
	1972	1	14,3	26	59,1	59	69,4			86	63,2
	1981	2	40,0	18	40,0	38	54,3			58	48,3
	1987	4	30,8	19	35,8	23	51,1	15	46,9	61	42,7
	1995	3	21,4	42	42,9	58	40,6			103	40,4
	2005	2	25,0	26	40,6	40	66,7			68	51,5
	2009	4	57,1	35	74,5	50	74,6			89	73,5
Gesamt	1970			39		45		41		125	
	1972	7		44		85				136	
	1981	5		45		70				120	
	1987	13		53		45		32		143	
	1995	14		98		143				255	
	2005	8		64		60				132	
	2009	7		47		67				121	

Quelle: Fortschreibung der Tabelle von Derlien 2002, S. 243; Originalquellen: 1970: Aberbach/Putnam/ Rockman 1981; 1972: Kaltefleiter/Wildenmann 1972; 1981: Hoffmann-Lange 1990; 1987: Derlien/Mayntz 1988; 1995: Bürklin/Rebenstorf 1997; 2005: Schwanke/Ebinger 2006; 2009: Ebinger/Jochheim 2009.

Die parteimäßige Zusammensetzung der Verwaltungselite passt sich dabei der politischen Führung an. So sind bei der Kohorte von 2009 die Parteimitglieder – unabhängig davon, ob sie *politische Beamte* oder *Laufbahnbeamte* sind – zu 93% in der SPD oder der CDU/CSU. Dass sich die parteimäßige Zusammensetzung auch auf Ebene der Unterabteilungsleiter anpasst, beweist, dass auch bei dieser Position nicht ausschließlich nach fachlichen, sondern auch nach politischen Kriterien rekrutiert wird. Der Rückgang des Anteils der SPD-Parteigänger wird dabei allerdings nicht von einem korrespondierenden Aufwachen der CDU/CSU-Mitglieder begleitet.

Abbildung 1: Parteimitgliedschaften der Spitzenbeamten im Vergleich der Kohorten.



Quelle: 1970: Aberbach/Putnam/Rockman CES I; 1972, 1981: Mannheimer Elitenstudien; 1987: Derlien/ Mayntz CES II; 1995: Potsdamer Elitenstudie; 2005: Schwanke/Ebinger, PAE 2005; 2009: Ebinger/Jochheim 2009: PAE 2009.

Der unerwartete Rückgang der Parteimitgliedschaften und die Verschiebung der Parteizugehörigkeiten – insbesondere auf Ebene der Unterabteilungsleiter – werfen eine Reihe von Fragen auf²⁸: Handelt es sich hierbei lediglich um statistische Artefakte durch Verzerrungen im Verhältnis der Sample zu den Grundgesamtheiten? Liegt eine Veränderung im Antwortverhalten der Befragten vor? Findet, wie es die Verschiebung der Mitgliedschaften suggeriert, massive Ämterpatronage durch die regierenden Parteien statt – auch auf Ebene der Laufbahnbeamten? Ein Abgleich der anonymisierten Datensätze anhand biographischer Daten wie Eintrittsalter, Studiengang/-ort und familiärer Hintergrund legt nahe, dass annähernd 20% der bekennenden Parteimitglieder des Jahres 2005 bei der Befragung von 2009 angaben, niemals politisch aktiv, d.h. auch kein Parteimitglied, gewesen zu sein. Dementsprechend scheint es unter der Großen Koalition Vorbehalte geben zu haben, seine Parteimitgliedschaft anzugeben. Ein bedeutender Teil der beobachteten Verschiebungen kann folglich auf ein verändertes Antwortverhalten zurückgeführt werden. Begründet werden kann diese Zurückhaltung in parteipolitischen Fragen durch die dadurch erleichterte tägliche Zusammenarbeit der Lager und die erhöhte *politische* Überlebenswahrscheinlichkeit der Akteure bei einem Regierungswechsel. Denn dass parteilose bzw. sich neutral gebende Spitzenbeamte durchaus unter einer neuen Regierung weiter amtieren, ist nicht selten.²⁹

Aufgrund der offensichtlichen Verzerrung der direkten Erhebung der Parteimitgliedschaft wurden die persönliche *Parteiensympathie* der Ministerialbürokraten ebenfalls ausgewertet, um die Orientierung der Akteure unabhängig von ihren Angaben zur Parteimitgliedschaft bewerten zu können. Ein Vergleich der *Parteiensympathie* im Zeitverlauf zeigt, dass die Präferenzen der Spitzenbeamten – unabhängig von einer Parteimitgliedschaft – der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung entsprechen (vgl. Tab. 3). So erhielten 1987 die CDU/CSU und FDP und 2005 die SPD und Bündnis 90/Die Grünen die *durchschnittlich* höchsten Sympathiewerte. Bei der aktuellen Kohorte bewerten die Spitzenbeamten die SPD und die CDU am positivsten. Das annähernd an das Ergebnis der CDU heranreichende Abschneiden von Bündnis 90/Die Grünen überrascht, konnten diese doch selbst während ihrer Regierungsbeteiligung nur auf eine Handvoll Parteigänger in führenden Positionen zurückgreifen. Offensichtlich genießen die Grünen aus anderen Gründen als simpler Parteiloyalität die Sympathien der Ministe-

28 Vgl. Ebinger/Jochheim; a.a.O., S. 334.

29 Vgl. Derlien: Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: Jann/König (Hg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, 2008, S. 319.

rialen. FDP und – trotz Regierungsbeteiligung – auch CSU schneiden eher negativ ab.

Tabelle 3: Parteiensympathie der Spitzenbeamten im Vergleich der Kohorten.

Partei	Beamte 1987	Beamte 2005	Beamte 2009
CDU	2,6	0,2	1,1
SPD	0,8	2,7	2,0
CSU	1,4	-0,9	-0,2
FDP	1,8	-1,4	-0,4
B90/Grüne	-2,6	1,1	1,0
Die Linke	-	-3,6	-3,3

Quelle: für 1987 Derlien/Mayntz 1988 (CES II), für 2005 Schwanke/Ebinger (PAE 2005), für 2009 Ebinger/Jochheim (PAE 2009). Anmerkung: Die Werte der Linken für 2005 setzen sich aus dem Durchschnitt der Bewertungen von PDS/Linkspartei und WASG zusammen.

Unterscheidet man bei der Kohorte von 2009 zwischen politischen Beamten und Laufbahnbeamten, so zeigt sich, dass die politischen Beamten die regierenden Parteien jeweils um ca. 0,5 Punkte besser bewerten, als die Unterabteilungsleiter. Allerdings weist auch die Mehrheit der Laufbahnbeamten eine eindeutige politische Identität auf. Bewerten schließlich Parteimitglieder anders als parteilose Führungskräfte? Bei den Parteilosen beträgt die Differenz in den Bewertungen zwischen CDU (ohne CSU) und SPD 2,6 Punkte. Dabei gab annähernd ein Viertel der Parteilosen ein Patt zwischen den Parteien an. Bei Parteimitgliedern lag dieser Anteil bei 0%, ihre Bewertung der beiden Parteien klaffen 3,5 Punkte auseinander.³⁰

Diese Darstellung der Ergebnisse zeigt, dass Parteipolitisierung allein schon wegen ihres – gemessen an der Gesamtbevölkerung – immensen Verbreitungsgrades kein zu vernachlässigender Faktor bei der Erklärung der Einstellungen und des Handelns administrativer Spitzenkräfte ist. Es wurde jedoch auch deutlich, dass aufgrund von Erhebungsproblemen die Validität sämtlicher erhobenen Daten kritisch betrachtet werden muss.

30 Vgl. Ebinger/Jochheim, a.a.O., S. 338.

4.5 Das Juristenmonopol – Ausprägung in den Bundesministerien

Was die Karriereeliten angeht, so zeichnet sich die deutsche Ministerialverwaltung durch eine auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich herausgehobene Stellung juristischer Ausbildungswege als Rekrutierungsmechanismus aus.³¹ Diese Dominanz der juristischen Ausbildung wird überzeichnend als *Juristenmonopol* bezeichnet.³² Die Homogenität des Verwaltungspersonals wurde häufig mit einer Verengung der Sichtweisen auf eine legalistische Perspektive in Verbindung gebracht und entsprechend aufgrund einer angenommenen reduzierten Problemlösungskompetenz kritisiert.³³

Im Folgenden wird in einem ersten Schritt dargelegt, welche Entwicklung der Ausbildungshintergrund im Vergleich der Kohorten genommen hat. Aktuelle Daten³⁴ zeigen, dass die Aussage von *Derlien* aus dem Jahre 1994, Ministerialbürokraten seien mehrheitlich männlich, juristisch ausgebildet und überproportional oft aus Beamtenfamilien, auch 2009 noch Gültigkeit beanspruchen kann.³⁵ Allerdings ist im Zeitverlauf eine gewisse Öffnung des Beamtentums mit einem leicht sinkenden Anteil reiner Juristen zu konstatieren: Zwar absolvierte noch immer die Mehrheit der befragten Spitzenbeamten ein juristisches Staatsexamen (52,6%), jedoch deutlich weniger als 2005 (60,8%) und 1987 (62,6%). Je rund ein Zehntel der Juristen qualifizierte sich darüber hinaus mit einem politik- oder wirtschaftswissenschaftlichen Abschluss weiter oder hatte ein juristisches Staatsexamen in einem Zweitstudium erworben. Von einem reinen Juristenmonopol kann somit keine Rede mehr sein. Die Zahl der Wirtschaftswissenschaftler erscheint im Längsschnittvergleich annähernd konstant: 2009 betrug ihr Anteil 17,2%, 2005 13,3% und 1987 17,7%. Der Anteil der Politik- und Sozialwissen-

31 Vgl. Dahrendorf: *Ausbildung einer Elite. Die deutsche Oberschicht und die juristischen Fakultäten*, in: *Der Monat* 166 (1962), S. 15ff.; Dahrendorf: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*. München, 1965; Hartmann: *Vermarktlichung der Elitenrekrutierung? Das Beispiel der Topmanager*, in: Münkler/ Strassenberger/ Bohlender (Hg.), *Deutschlands Eliten im Wandel*. Frankfurt/M, 2006, S. 446.

32 Vgl. Dahrendorf 1965, a.a.O., S. 276.

33 Vgl. Brinkmann/Pippke/Rippe: *Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes – Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf*, S. 353; Schmid/Treiber: *Bürokratie und Politik*, S. 211; Bertram/ Walter/ Zürn: *Schulen der Macht? – Governance Schools in Deutschland*, in: Bogumil/ Jann /Nullmeier (Hg.), *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift SH 37* (2006), S. 555 ff.; Veit: *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?*, S. 304f..

34 Vg. Ebinger/ Jochheim, a.a.O.

35 Vgl. Derlien: *Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel*, in: *Verwaltung und Fortbildung* 4 (1994), S. 257.

schaftler stieg seit der letzten Legislaturperiode von 5,8% auf 12,9%. Demgegenüber sank der Anteil an Naturwissenschaftlern (von 9,2% auf 7,8%) und sonstigen Studiengängen (von 6,7% auf 2,6%).

4.6 Formale Politisierung - Ausprägung in den Bundesministerien

Wie bereits dargelegt wird unter *formaler Politisierung* die legitime Berufung und Abberufung politischer Beamter verstanden. Ein übliches Maß für den Umfang der formalen Politisierung ist die Personalfluktuationsrate auf diesen Positionen nach Regierungswechseln.³⁶ Vom Recht, sich mit loyalem Leitungspersonal zu umgeben, machen die Bundesminister regen Gebrauch.

Betrug die Fluktuation der politischen Beamten beim Regierungswechsel 1969/70 noch 33%, stieg der Anteil über 38% im Jahr 1982/83 auf 52% beim Regierungswechsel 1998/99. Dagegen sank der Austausch der politischen Beamten innerhalb der ersten Monate der 16. Legislaturperiode auf 16%. Für diese personelle Kontinuität gibt es strukturelle Gründe. Durch den Verbleib der SPD in der Bundesregierung scheint die von der Vorgängerregierung geformte Bürokratie der Großen Koalition zunächst mehrheitlich vertrauenswürdig und zuverlässig. Da sich Personalentscheidungen nach Regierungswechseln erfahrungsgemäß allerdings bis zur Mitte des folgenden Jahres hinziehen³⁷, wurde auch der Personalaustausch der gesamten 14. Legislaturperiode (Schröder I) dem zum Zeitpunkt der Durchführung der PAE 2009³⁸ der 16. Legislaturperiode (Merkel I)¹⁴ gegenüber gestellt (vgl. Tab. 2).

Wirft man einen Blick auf die Gesamtfluktuation, kann ein konstanter Austausch der politischen Beamten konstatiert werden. So ist der Anteil der Gesamtfluktuation der 16. Legislaturperiode bis zum Erhebungszeitpunkt mit 64% genauso hoch wie im Laufe der 14. Legislaturperiode. Folglich muss die Annahme einer geringeren Fluktuation aufgrund der ununterbrochenen Regierungsbeteiligung der SPD verworfen werden. Aus welchen Gründen die politischen Beamten aus dem Amt geschieden sind, lässt sich an dieser Stelle nicht weiter ermitteln, überwiegend werden sie jedoch in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sein.

36 Vgl. Rouban, a.a.O., S. 316.

37 Vgl. Derlien: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: Derlien/ Murswieck (Hg.), Regieren nach Wahlen, Opladen, 2001, S. 49.

38 Februar 2009

Fluktuation politischer Beamter	StS	MinDir	Gesamt
Regierungswechsel 10/69 – 6/70 n	11	27	38
Pos.	27	88	115
%	40,7	30,7	33,0
Regierungswechsel 10/82 – 6/83 n	13	35	48
Pos.	24	104	128
%	54,2	33,7	37,5
Regierungswechsel 10/98 – 2/99 n	16	55	71
Pos.	24	112	136
%	66,7	49,1	52,2
Regierungswechsel 10/05 – 2/06 n	12	10	22
Pos.	26	115	141
%	48,0	8,7	15,6
Regierungswechsel 10/98 – 2/99 und n im Laufe 14. Legislaturperiode Pos.	25	65	90
%	26	115	141
	96,2	56,5	63,8
Regierungswechsel 10/05 – 2/06 und n im Laufe 16. Legislaturperiode Pos.	19	71	90
	26	115	141
%	73	62	63,8

Quelle: Mayntz/Derlien (1989), Otremba (1999), Derlien (2002), Schwanke/Ebinger (2006) und Ebinger/Jochheim (2009). Anmerkung: Pos.= verfügbare Positionen); Angaben für 16. LP auf Basis aktueller Zahlen (einschließlich Bundesministeriums für Verteidigung).

4.7 Wirkung von Ausbildungshintergrund und formaler Politisierung

Unterscheiden sich *politische Beamte* und *Laufbahnbeamte* sowie *Juristen* und *Nicht-Juristen* nun tatsächlich in ihren persönlichen Einstellungen und Sichtweisen und damit wahrscheinlich auch in ihrem Handeln? Ein Vergleich der Aussagen der unterschiedlichen Gruppen von Spitzenbeamten zu den drei Konstrukten *Rollenverständnis*, *Loyalitätsverständnis* und *funktionaler Politisierung* soll dies zeigen.

4.7.1 Rollenverständnis

Ein erster Blick gilt zunächst der Selbstzuordnung der Ministerialbürokraten zu zehn idealtypischen Rollenbildern. Dabei wurden den Spitzenbeamten Idealtypen von *Experte mit Fachwissen* über *Rechtsanwender* und *Bürgeranwalt* bis hin zum *Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will* vorgegeben. Erstaunlicherweise zeigt sich bei der Selbstidentifikation der administrativen Elite zu diesen Rollenbildern im Laufe der Jahre so gut wie keine Veränderung. So sehen die Spitzenbeamten sich immer noch vorrangig als *Experten mit Fachwissen*, *Umsetzer politischer Vorgaben*, *Repräsentanten des Staates* und als *Initiato-*

ren neuer Projekte und Problemlösungen. Als unzutreffend für sich selbst bezeichnen die Spitzenbeamten – ebenso wie ihre Vorgängerkohorten – die Idealtypen *Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert, Anwalt organisierter Einzelinteressen* und *Parteil Politiker*.

Den *Parteil Politiker* abzulehnen, bedeutet aber nicht, dass die Spitzenbeamten unpolitisch sind. So wurden die Spitzenbeamten gefragt, inwieweit sie einer Überlappung der Rollen der Politiker und der Beamten zustimmen. Der Vergleich der Ansichten der Spitzenbeamten zeigt im Längsschnittvergleich eine deutliche Verschiebung. So gaben die Kohorten von 1970 und 1987 noch zu über einem Viertel (28,1% bzw. 27,9%) an, Politiker und Beamte wären grundsätzlich unterschiedlich. Diese Ansicht vertraten 2005 lediglich noch 1,6% und 2009 2,5% der Befragten. Der Anteil derer, die eine teilweise Überlappung mit sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschieden wahrnahmen, stieg demgegenüber im Laufe der letzten Jahrzehnte an. 1970 und 1987 vertraten jeweils gut 23% diese Ansicht, 2005 und 2009 waren es rund zwei Drittel der Befragten. Zudem konnte bei der *Politisch-Administrativen Elite 2009* eine Zunahme derjenigen, die einer (großen) Überlappung zwischen Politikern und Beamten zustimmten, um ca. 3% auf 10,8% konstatiert werden.

Betrachtet man *politische Beamte* und *Laufbahnbeamten* sowie *Juristen* und *Nicht-Juristen* getrennt, so ergibt sich ein interessantes Bild: Unter den politischen Beamten nehmen gut 8% eine (große) Überlappung zwischen Politikern und Beamten wahr, bei den Laufbahnbeamten sind es dagegen 12%. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Unterteilung in Juristen/Nicht-Juristen. Hier stimmen 8% der Juristen und 12% der Nicht-Juristen einer (großen) Überlappung zu.

Diese insgesamt zunehmende Angleichung könnte ein Indiz für eine *Hybridisierung* der beiden Rollen im Sinne *Aberbachs* und seiner Kollegen sein.³⁹ Allerdings beweisen die Fragen nach den wesentlichen Ähnlichkeiten und Unterschieden der beiden Personengruppen, dass Politik und Verwaltung anders strukturiert sind, allerdings zueinander in einem Komplementärverhältnis stehen. So konstatieren die Spitzenbeamten, dass beide Engagement und Einsatzbereitschaft zeigen müssen, beide mit dem Prozess des *policy-making* beschäftigt sind und beide mit Politik zu tun haben. Demgegenüber nennen die Spitzenbeamten bezogen auf die Unterschiede, dass die Politiker stärker mit der Parteipolitik beschäftigt sind, mehr direkten Kontakt mit der Öffentlichkeit haben und stärker der Öff-

39 Vgl. Aberbach/Putnam/Rockman, a.a.O., S. 16ff.

fentlichkeit gegenüber verantwortlich sind als die Spitzenbeamten. Sich selbst sehen die Beamten dagegen noch immer primär als fachliche Experten.

Eine weitere, für die Beschreibung des Rollenverständnisses als auch für die funktionale Politisierung zentrale Frage war stets jene nach der Einstellung der Spitzenbürokraten zu den politischen Aspekten ihrer Arbeit.⁴⁰ Hier zeigte sich bei der Befragung von 2009 eine Veränderung. So kann der Trend der Abnahme derjenigen, die die politische Seite ihrer Arbeit als sehr gut empfinden, auch weiterhin bestätigt werden. Dieser Anteil sank auf 54,5%. Im Jahre 1987 gaben noch drei Viertel (78,5%) und 2005 60,8% der Befragten an, die politische Seite gefalle ihnen sehr gut. Die Beamten der jetzigen Kohorte sehen die politischen Aspekte ihrer Arbeit zwar immer noch positiv (90,9%), jedoch häufiger mit Einschränkungen als ihre Vorgängerkohorten (36,4%).

Betrachtet man *Juristen* und *Nicht-Juristen* sowie *politische* und *Laufbahnbeamten* getrennt, so zeigt sich, dass sowohl politische Beamte als auch Laufbahnbeamte großen Gefallen an den politischen Aspekten ihrer Arbeit haben: knapp über die Hälfte der Befragten geben an, dass die politische Seite ihnen sehr gut gefällt (53,7% bzw. 55,2%), weiteren 37% der politischen Beamten und 35,8% der Laufbahnbeamten gefällt die politische Seite mit Einschränkungen. Bei der Einteilung dieser Einschätzung nach *Juristen* und *Nicht-Juristen* zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede: die *Nicht-Juristen* geben zu zwei Dritteln an, die politische Seite ihrer Arbeit gefalle ihnen sehr gut. Bei den *Juristen* dagegen beurteilen nur zu 47,4% diese politischen Aspekte als absolut positiv. Im Gegenzug dazu ist der Anteil derjenigen, die mit Einschränkung Gefallen an der politischen Seite der Arbeit besitzen mit 43,4% bei den *Juristen* wesentlich größer als bei den *Nicht-Juristen* (23,8%), so dass in der Summe dieser beide Kategorien sehr ähnliche Werte erzielt werden

4.7.2 Loyalitätsverständnis der Verwaltungselite

Zur Abfrage des Loyalitätsverständnisses wurden die Ministerialbürokraten gefragt, ob ein Beamter nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik entgegen dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfe. Das Ergebnis für die Gesamtgruppe der Befragten ist höchst interessant: Bei der Erhebung im Jahr 1987 stimmten lediglich 2% der Befragten dieser Aussage vorbe-

40 Vgl. Putnam, a.a.O.; Aberbach/Putnam/Rockman, a.a.O.; Mayntz/Derlien, a.a.O.; Derlien 1994, a.a.O.; Goetz 1999; Schwanke/ Ebinger, a.a.O.

haltlos zu, rund 80% gaben an, eine solche Illoyalität für völlig unakzeptabel zu empfinden. 2005 bezeichneten schon 23% diese Haltung als voll akzeptabel, weitere 24% bezeichneten sie als zumindest bedingt akzeptabel, nur noch lehnten 16% dieses Verhalten völlig ab. Im Jahr 2009 stimmten bereits rund 30% der Befragten dieser Aussage vorbehaltlos zu, weitere 24% gaben an, das Unterstützen der bisherigen Ressortpolitik gegenüber der neuen Regierung sei akzeptabel. Nur 9% der aktuellen Kohorte wies ein solches Vorgehen als völlig unakzeptabel zurück, so dass die Spitzenbeamten der 16. Legislaturperiode insgesamt eine weit aus größere Akzeptanz gegenüber *partisan politics* aufweisen als ihre Vorgängerkohorten. Die Kontinuität dieser Entwicklung deutet auf einen grundlegenden Wandel im Selbstverständnis der Spitzenbeamten hin. Damit relativiert sich auch der überraschende Befund einer abnehmenden *Parteipolitisierung*, welcher geeignet schien, den Eindruck einer Entpolitisierung der Verwaltungselite zu erwecken. Die Bindung an eigene Überzeugungen politischer oder fachlicher Natur ersetzt offensichtlich zunehmend Elemente des idealtypischen, Staat und rechtmäßiger Regierung bedingungslos verbundenen Bürokraten im Sinne *Max Webers*.⁴¹

Gilt dieser Befund jedoch für alle vier hier näher untersuchten Gruppen? Die Differenzierung der Aussagen nach politischen Beamten und Laufbahnbeamten zeigt, dass Laufbahnbeamte ein solches Verhalten in geringerem Maße ablehnen als politische Beamte (vgl. Tabelle 5). Dies ist leicht nachvollziehbar, stehen politischen Beamte doch gerade aufgrund ihrer Loyalität zum amtierenden Minister an der Spitze der Hierarchie und sind zur Durchsetzung der gesetzten politischen Ziele auf nicht-defektierende Mitarbeiter angewiesen. Laufbahnbeamte könnten sich hingegen aufgrund der Erfahrung wechselnder Regierungen an übergeordneten Zielen orientieren. Beim Vergleich nach Juristen/Nicht-Juristen kommt ein äußerst uneinheitliches Bild zum Vorschein: Zwar bezeichnen mit rund 12% fast doppelt so viele Nicht-Juristen dieses Verhalten als nicht akzeptabel. Der Anteil der Nicht-Juristen, die dieses Verhalten dagegen als voll akzeptabel bzw. akzeptabel empfinden liegt jedoch mit 31% bzw. 26% deutlich höher als der jeweilige Anteil unter den Juristen (30% bzw. 22%). Dies könnte mit der stärker an legalistischen Aspekten orientierten Ausbildung der Juristen erklärt werden.

41 Vgl. Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 1047ff.

Tabelle 5: Beteiligung der Spitzenbeamten im Vergleich der Kohorten.

Akzeptanz von Partisan Politics	Politische Beamte	Laufbahnbeamte	Juristen	Nicht-Juristen
nicht akzeptabel	13,2	6,1	6,8	11,9
wenig akzeptabel	15,1	19,7	20,3	14,3
teils/teils	20,8	18,2	21,6	16,7
akzeptabel	22,6	24,2	21,6	26,2
voll akzeptabel	28,3	31,3	29,7	31,0
N	53	66	74	42

Quelle: Ebinger/Jochheim (2009)

4.7.3 Funktionale Politisierung

Zur Präzisierung der funktionalen Politisierung wurde im Rahmen der *PAE 2005* eine Reihe weiterer Fragen zu diesem Komplex entwickelt, welche darauf abzielten, den von den Beamten wahrgenommenen, indirekten Einfluss der Politik auf ihre Tätigkeit deutlich zu machen. Wie oben dargestellt wurde hierfür der auf Mayntz und Derlien geprägten Begriff der *funktionalen Politisierung*⁴² verwandt und auf die gesamte Arbeit der Ministerialverwaltung übertragen – das Personal denkt politisch und fällt Entscheidungen nach parteipolitischen Gesichtspunkten.⁴³ Um das Verhalten der Spitzenbeamten analysieren und die Ausprägungen der *funktionalen Politisierung* ermitteln zu können, wurden die Spitzenbeamten nach ihrem Vorgehen bei *politisch relevanten Entscheidungen*, nach ihrem *selbstständigen Abstimmen auf die aktuelle politische Linie* und nach ihrer *Berücksichtigung politischer Präferenzen bei der Auswahl von Alternativen* befragt.

Lediglich 4,2% der Befragten gab an, bei *politisch relevanten Entscheidungen*, die sachlich beste Entscheidungsoption gänzlich ohne Berücksichtigung der politischen Präferenzen zu wählen. Einen Kompromiss zwischen fachlichen und politischen Notwendigkeiten, jedoch mit einem Vorrang der fachlichen Argumente wählten gut 52% der Beamten. Dieser Anteil lag bei der Vorgängerkohorte der 15. Legislaturperiode noch bei gut 65%. Interessant ist zudem, dass aktuell 28% der Befragten angaben, dass bei einem Kompromiss letztlich die politischen Präferenzen entscheidend wären, d.h. dass sie aufgrund politischer Überlegungen regelmäßig Entscheidungen entgegen bekannter fachlicher Einwände trafen.

42 Vgl. Mayntz/Derlien, a.a.O., S. 393, 402.

43 Vgl. Steinkemper, a.a.O., S. 97.

Dieser Anteil stieg seit der letzten Erhebung um 8% an. Unterteilt man hier nach Ausbildung und hierarchischer Stellung, so zeigt sich, dass letztere eine weit größere Korrelation zum behaupteten Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen aufweist: Lediglich 42% der politischen Beamten gaben an, einen Kompromiss zwischen fachlichen und politischen Positionen, jedoch mit einem Vorrang der fachlichen Argumente zu treffen. Bei den Laufbahnbeamten betrug dieser Anteil gut 60%. Dagegen betrug der Anteil derer, die sich bei dieser Abwägung letztlich den politischen Präferenzen beugen würden, bei den politischen Beamten 30% und bei den Laufbahnbeamten 25%. Eine Differenzierung nach Ausbildungshintergrund zeigt, dass für jeweils über die Hälfte der Juristen (53%) und der Nicht-Juristen (55%) fachliche Argumente und nur für jeweils ein Viertel der Befragten politische Argumente letztendlich ausschlaggebend sind. Die Ausbildung spielt bei dieser Entscheidung folglich kaum eine Rolle.

Auf die Frage nach ihrem *selbstständigen Abstimmen auf die aktuelle politische Linie* geben 28% der Spitzenbeamten eine uneingeschränkte, 48% eine tendenzielle und 18% eine teilweise Abstimmung auf die aktuelle politische Linie an. Lediglich 6% der Befragten antworten, (eher) keine Abstimmung vorzunehmen. Der Anteil derjenigen, die ihre Entscheidungen dem aktuellen Regierungsprogramm uneingeschränkt oder tendenziell anpassen, stieg dabei seit 2005 um 4% bzw. 2%. Unterteilt nach *Positionen* bejahen ein Drittel der politischen Beamten und gut jeder vierte Laufbahnbeamte diese Frage klar, 53% bzw. 42% nehmen eine tendenzielle und 13% bzw. 23% eine teilweise Abstimmung auf die aktuelle politische Linie vor. Im Gegensatz zur Vorgängeruntersuchung (7%) gab dieses Mal kein einziger Staatssekretär oder Abteilungsleiter an, (eher) keine Abstimmung vorzunehmen. Wie schon 2005 behaupten lediglich 11% der Unterabteilungsleiter, sich (eher) nicht nach der aktuellen Ressortpolitik zu richten. Differenziert nach Juristen und Nicht-Juristen zeigt sich, dass die Juristen ihre Entscheidungen etwas stärker der aktuellen politischen Linie anpassen als die Nicht-Juristen: 29% bzw. 26% geben eine uneingeschränkte, 49 bzw. 46% eine tendenzielle und 16% bzw. 22% eine teilweise Abstimmung an.

Auf die Frage, ob *Überlegungen zu politischen Implikationen* eine hohe Wertigkeit bei der Auswahl zwischen Alternativen haben, antworteten 23% der Befragten uneingeschränkt mit „Ja“. Mit „Eher-Ja“ antworteten 43% der Spitzenbeamten. 30% gaben zudem an, ihnen teilweise eine hohe Wertigkeit zuzusprechen. Lediglich bei 4% der Befragten besitzen politische Rationalitäten (eher) keine Bedeutung. Dieser Anteil lag bei der *PAE 2005* noch bei gut 17%, so dass auch in Bezug auf diese Frage die Spitzenbeamten der 16. Legislaturperiode eine stärkere *funktionale Politisierung* aufweisen als ihre Vorgängerkohorte. Unterteilt nach Positionen zeigt sich deutliche Unterschiede: 28% der politischen Beamten, aber nur 19% der Laufbahnbeamten beantworteten die Frage uneingeschränkt mit „Ja“. Jeweils gut 43% antworteten mit „Eher-Ja“ und 26% bzw.

33% gaben an, diesen Überlegungen teilweise eine hohe Wertigkeit zuzusprechen. Aufgeteilt nach Ausbildungshintergrund bejahen annähernd ein Viertel der Juristen, aber nur 17% der Nicht-Juristen diese Frage klar mit ja, so dass es zunächst so scheint, als ob die Juristen politischen Rationalitäten eine größere Bedeutung zumessen würden. Allerdings geben mit gut 55% deutlich mehr Nicht-Juristen als Juristen (37%) an, *eher* eine Abstimmung vorzunehmen, so dass der Anteil derjenigen, welche eher bzw. ausschließlich politische Implikationen in ihrer Handlung berücksichtigen, bei den Nicht-Juristen in der Summe um einiges höher liegt als bei den Juristen.

Zusammengefasst verdeutlichen die Antworten, dass die Spitzenbeamten der Großen Koalition ihre politische Funktion sehr bewusst wahrgenommen haben und eine leicht stärkere funktionale Politisierung als ihre Vorgängerkohorte von 2005 aufweisen. Differenziert nach Hierarchieebenen zeigt sich, dass die politischen Beamten durchweg eine stärkere funktionale Politisierung aufweisen als die Laufbahnbeamten. Bei der Unterteilung nach Ausbildung zeigen sich überraschenderweise kaum Unterschiede. Juristen weisen keine nennenswert andere funktionale Politisierung auf, als anders vorgebildete Spitzenbeamte.

4.8 Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag präsentierte Daten zum biographischen Hintergrund, zum Rollenverständnis sowie zur Politisierung der Spitzenbeamten der Ministerialverwaltung im Vergleich der Kohorten und versuchte Antworten auf die Frage zu geben, ob die äußeren Merkmale *Ausbildungshintergrund* und *formale Politisierung* der Ministerialbürokraten im Zusammenhang mit ihren Sichtweisen und ihrem Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen stehen. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Rekrutierung und Rollenbild der Spitzenbeamten bewegen sich weiterhin in den erwartbaren Bahnen. Die Ministerialbürokraten sind noch immer mehrheitlich männlich, juristisch ausgebildet und überproportional oft aus Beamtenfamilien, wobei der Anteil der reinen Juristen unter den Spitzenbeamten weiter rückläufig ist.⁴⁴ Zudem ordnen sich die Spitzenbeamten von 2009 denselben vordefinierten Rollenbildern wie schon ihre Vorgänger vor 20 Jahren zu. Sie sehen sich vorrangig als *Experten mit Fachwissen*, als *Umsetzer politischer Vorgaben* und als *Initiatoren neuer Projekte und Problemlösungen*. Die Rolle des *Parteipoliti-*

44 Vgl. Ebinger/ Jochheim, a.a.O.

kers lehnen sie vehement ab. Hinsichtlich der Parteipolitisierung wird scheinbar unter der besonderen Konkurrenzsituation der Großen Koalition die offene parteipolitische Identifikation gescheitert: Entgegen des seit knapp 40 Jahren währenden Trends und trotz der besonderen politischen Konkurrenzsituation zwischen den Regierungsparteien wurde kein höherer Anteil an Parteimitgliedern unter der Großen Koalition erfasst. Im Gegenteil, ihre Quote sank von 48,5% in 2005 noch unter den Tiefstand der erstmaligen Erfassung im Jahr 1970 auf lediglich 26,5%. Da die Mehrheit der Akteure jedoch immer noch eine eindeutige Parteiensympathie und ein so schwaches Loyalitätsverständnis wie noch nie berichtet, spiegelt dieses Ergebnis vermutlich eher die derzeitige politische Unsicherheit als eine tatsächliche Trendwende.

Die Analyse, ob der Ausbildungshintergrund und die formale Politisierung als politischer Beamter mit grundsätzlich anderen Einstellungen des Verwaltungspersonals verbunden sind, brachte interessante Ergebnisse zu Tage: Grundsätzlich zeigte sich, dass die Unterteilung in politische Beamte und Laufbahnbeamte sehr viel stärker mit dem Antwortverhalten der Spitzenbeamten zusammen hängt als der Ausbildungshintergrund. Die formale Politisierung bringt – ob nun durch Selektionseffekte oder durch eine Veränderung der Sichtweisen der berufenen Beamten – tatsächlich einen deutlichen Bruch mit den im Laufbahnsystem gepflegten Einstellungen und eine deutlich erhöhte funktionale Politisierung mit sich. Es kann tatsächlich gezeigt werden, dass politische Beamte eine im Verhältnis zu Laufbahnbeamten größere Loyalität und eine höhere funktionale Politisierung *gegenüber der amtierenden Regierung* aufweisen. Die geringeren Werte der Laufbahnbeamten könnten im positiven Sinne als Ausdruck ihres besonderen Dienst- und Treueverhältnis *gegenüber dem Staat* interpretiert werden.

Die Unterteilung der Kohorte in Juristen und Nicht-Juristen bringt hingegen nur wenig spektakuläre Ergebnisse ans Licht. Oft sind die Aussagen der beiden Gruppen identisch oder weichen nur wenige Prozentpunkte ab, dennoch scheint sich die Hypothese einer stärkeren legalistischen Prägung der Juristen in der Tendenz zu bestätigen: Juristen akzeptieren seltener das Festhalten an der bisherigen Ressortpolitik entgegen eines neuen Regierungsprogramms, orientieren ihre Entscheidungen stärker an der aktuellen politischen Linie und weisen Überlegungen zu politischen Implikationen ihrer Entscheidungen eine höhere Wertigkeit zu. Sie sind insofern willfährigere Beamte mit schwächer ausgeprägter persönlicher Position und scheinen fachlichen Aspekten ihrer Arbeit eine geringere Bedeutung zuzumessen. Damit nehmen sie in vielen Aspekten eine Mittelposition zwischen politischen Beamten und Nicht-Juristen ein.

Ob die hier erfassten Aussagen der befragten Beamten tatsächlich mit voneinander abweichenden Verhaltensweisen einhergehen, muss offen bleiben. Die vieldeutigen Ergebnisse zeigen jedoch, dass die Aufnahme einer vertieften Analyse der Einflüsse äußerer Faktoren auf das Verhalten von Verwaltungsmitarbei-

tern zu den Desiderata der empirischen Verwaltungswissenschaft sicherlich im Sinne Hans-Ulrich Derliens wäre.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass./London, 1981.
- Behr, Werner: *Der Beamte und die Politik*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 11/57 (1957), S. 646ff.
- Bendix, Reinhard: *Über die Macht der Bürokratie*, in: Renate Mayntz (Hg.), *Bürokratische Organisation*. Köln/Berlin, 1971, S. 359ff.
- Bertram, Christoph/Walter, Gregor/Zürm, Michael.: *Schulen der Macht? – Governance Schools in Deutschland*, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.), *Politik und Verwaltung*. Politische Vierteljahresschrift SH 37 (2006), S. 539ff.
- Bogumil, Jörg: *Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation*, in: Koch, Rainer/ Conrad, Peter (Hg.), *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, 2011, S. 111ff.
- Brinkmann, Gerhard/Pipke, Wolfgang/Rippe, Wolfgang: *Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes – Arbeitsansprüche, Ausbilderfordernisse, Personalbedarf*, Opladen, 1973.
- Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke: *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen, 1997.
- Dahrendorf, Ralf: *Ausbildung einer Elite. Die deutsche Oberschicht und die juristischen Fakultäten*, in: *Der Monat* 166 (1962), S. 15ff.
- Dahrendorf, Ralf: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*. München, 1965.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 37 (17) (1984), 689ff.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst*, in: Haungs, Peter (Hg.): *Herrschaft durch Bürokratie? Politische Bildung* 21 (2) (1988), S. 57ff.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang*. *Die Öffentliche Verwaltung* 43 (1990), S.311ff.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel*, in: *Verwaltung und Fortbildung* 4 (1994), S. 255ff.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Personalpolitik nach Regierungswechseln*, in: Derlien, Hans-Ulrich/Murswiek, Axel (Hg.), *Regieren nach Wahlen*, Opladen, 2001, S. 39ff.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Öffentlicher Dienst im Wandel*, in: König, Klaus (Hg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 2002, S. 229-253.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond*, in: *Governance* 16 (2003), S. 401ff.
- Derlien, Hans-Ulrich: *Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik*, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen, 2008, S. 291ff.

- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Universität Bamberg, 25, 1988.
- Döhler, Marian: Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M., 2005 S. 215ff.
- Ebinger, Falk/Jochheim Linda: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2/2009, 2009, S. 335ff.
- Ebinger, Falk/ Schmitt, Carina: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: PVS – Politische Vierteljahresschrift 51 (1) (2010), S. 69ff.
- Fricke, Walter: Probleme der Ämterpatronage. Ein Beitrag zum Verhältnis des Beamtentums zu den politischen Parteien, Interessenverbänden und Kirchen, Münster, 1973.
- Hartmann, Michael: Vermarktlichung der Elitenrekrutierung? Das Beispiel der Topmanager, in: Münkler/ Herfried, Strassenberger/ Grit, Bohlender/ Matthias (Hg.), Deutschlands Eliten im Wandel, Frankfurt/M, 2006, S. 431ff.
- Haungs, Peter: Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, in: Jahrbuch für Politik, 2 (1) (1992), S. 37ff.
- Hoffmann-Lange, Ursula: Wer gehört zur Machtelite der Bundesrepublik?, in: LpB Baden-Württemberg (Hg.), Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1990, S. 164ff.
- Kalfeleiter, Werner/Wildenmann, Rudolf: Westdeutsche Führungsschicht 1972, Codebuch, gesis Zentralarchiv, ZA-Nr. 0796, 1972.
- Isensee, Josef: Der Parteienzugriff auf den öffentlichen Dienst – Normalzustand oder Alarmzeichen? In: Baum, Gerhart Rudolf/ Benda, Ernst/ Isensee, Josef/ Krause, Alfred/ Merritt, Richard L. (Hg.), Politische Parteien und öffentlicher Dienst, Bonn, 1982, S. 52ff.
- Kugele, Dieter: Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv und Reform einer politisch administrativen Institution, München, 1976.
- Lorig, Wolfgang H.: Parteipolitik und öffentlicher Dienst: Personalrekrutierung und Personalpatronage in der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25(1) (1994), S. 94ff.
- Mayntz, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, 1985.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization?, Governance 2 (4) (1989), S. 384ff.
- Otremba, Walther: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse, in: Der Öffentliche Dienst 52 (1999), S. 265ff.
- Putnam, Robert D.: The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs, 1976.
- Rouban, Luc: Politicization of the Civil Service, in: Peters, B. Guy/Pierre, Jon (Hg.), Handbook of Public Administration, London u.a., 2003, S. 310ff.
- Rourke, Francis E.: Bureaucracy, Politics and Public Policy, 3rd. Ed. Boston/Toronto, 1984.
- Schmid, Günter/Treiber, Hubert: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie, München, 1975.
- Schnapp, Kai-Uwe: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen, 2004.

- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: Politische Vierteljahresschrift, SH 37: Politik und Verwaltung, 2006, S. 228ff.
- Seemann, Klaus: Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit, in: Die Verwaltung 13 (2) (1980), S. 137ff.
- Siedentopf, Heinrich (Hg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik, Berlin, 1983, S. 219ff.
- Steinkemper, Bärbel: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln u.a., 1974
- Tils, Ralf: Politische vs. administrative Gesetzgebung. Über die Bedeutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren, in: Recht und Politik, 38 (1) (2002), S. 13ff.
- Veit, Sylvia: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden, 2010.
- von Arnim, Hans Herbert: Ämterpatronage durch politische Parteien. Ein verfassungsrechtlicher und staatspolitischer Diskussionsbeitrag, Wiesbaden, 1980.
- von Arnim, Hans Herbert: Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes, 1983, in: Carl Böhret,/Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München, 1993.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Besorgt v. Johannes Winckelmann, Studienausgabe, Tübingen, 1980.