

Falk Ebinger/Linda Jochheim

Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte

Zusammenfassung

Dieser Beitrag präsentiert die Befunde der Elitestudie *Politisch-Administrative Elite 2009* (PAE 2009) über Zusammensetzung und Politisierung der bundesdeutschen Verwaltungseliten. Diese dritte nationale Replikation der *Comparative Elite Study* bringt überraschende Entwicklungen unter der großen Koalition 2005-2009 ans Licht: Die Zahl der bekennenden Parteimitglieder fiel stark, dagegen stieg die funktionale Politisierung der Akteure sowie die Akzeptanz illoyalen Verhaltens gegenüber einer Regierung deutlich. Bedeutet dies den Abschied von den letzten Überbleibseln des *weberianischen* Idealbildes eines loyalen Beamtentums?

Schlagerworte: Deutsche Ministerialverwaltung, politische Beamte, Parteipolitisierung, Politisierung, Ämterpatronage

Abstract

Whose loyal servants? How the grand coalition changed the German Federal Administrative Elite.

This contribution presents new empirical data on the German federal executive top officials gathered by the Political-Administrative Elite 2009 Study (PAE 2009). By replicating the classic Comparative Elite Studies, knowledge on personal background, role perception and politicization is updated and some hypotheses on the changes triggered by the 2005-2009 grand coalition are tested. The results are astonishing, as top officials reported party politicization plunged, while functional politicization spirals further up and the appraisal for bureaucratic allegiance reaches a new low. A farewell to the last weberian bureaucrat?

Key words: Ministerial Bureaucracy, Administrative Elites, Politicization, Party Patronage, German Core Executive

1 Einführung

Im Herbst 2005 übernahmen CDU/CSU und SPD gemeinsam Regierungsverantwortung im Bund. In den Ministerien kam das Personalkarussell wie nach jedem Regierungswechsel wieder in Gang. Während das Ringen um Ministerposten¹ unter den Augen der Öffentlichkeit stattfindet, entzieht sich die Logik der Besetzungen der administrativen Führungsebenen – den *beamteten Staatssekretären*, *Abteilungsleitern* und *Unterabteilungsleitern* – selbst der Fachöffentlichkeit. Dabei wäre die Arbeit eines neu berufenen Ministers ohne die Unterstützung dieser Ebenen undenkbar, sind sie doch Garant für die Umsetzung des politischen Willens und die Kontinuität des Verwaltungshandelns (vgl. *Derlien* 1988; S. 65). Diese Akteure sind keineswegs parteipolitisch neutral. Eine zunehmende Politisierung der Ministerialverwaltung wurde vielfach konstatiert und empirisch be-

legt (vgl. *Mayntz* 1983; S. 475ff.; *Mayntz/Derlien* 1989; S. 384ff.; *Putnam* 1976a; S. 23ff.; *Holtmann* 2005; S. 363; *Bogumil/Jann* 2009; S. 191). Entsprechend spiegeln die Besetzungen neben fachlicher Befähigung immer auch die koalitionäre Machtarithmetik. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich die Machtübernahme einer großen Koalition mit zwei beinahe gleich starken Partnern anders auf den Verwaltungsapparat auswirkt als ein *gewöhnlicher* Machtwechsel mit ungleich starken Regierungsparteien: Wie viele der Spitzenbeamte der rot-grünen Koalition blieben in ihren Ämtern? Nimmt mit zwei *Volksparteien* an der Macht die Zahl der Parteigänger zu oder ab? Und wie entwickelt sich der wahrgenommene Handlungsspielraum der Entscheider in dieser Situation im Vergleich zu ihren Vorgängerkohorten? Die hier vorgestellte Studie greift diese Fragen mit der Replikation der Forschungsarbeiten von *Aberbach/Putnam/Rockman* (1981), *Mayntz/Derlien* (1989) und *Schwanke/Ebinger* (2006) auf. Neben der Fortschreibung der biographischen Daten, Rollenbilder und Einstellungen der administrativen Führungskräfte wird ein besonderer Schwerpunkt auf die *Politisierung*, das Abfärben politischer Aspekte auf die Verwaltung, gelegt.

Im folgenden Kapitel werden die Inhalte des hier bearbeiteten Forschungsstrangs kurz vorstellt und in den politisch-administrativen Kontext eingebettet (Kapitel 2). Anschließend werden die wichtigsten Erkenntnisse zum Werdegang (Geschlecht, Ausbildung und familiärer Hintergrund) der Spitzenbeamten präsentiert (Kapitel 3). In Kapitel 4 stehen Rollenverständnis und Politisierung der administrativen Elite (funktionale, formale und Parteipolitisierung) im Vordergrund. In einer Schlussbetrachtung werden die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung und mögliche Erklärungen für die beobachteten Veränderungen diskutiert.

2 Annäherung und Hypothesen

Dass gerade Ministerialverwaltungen weit mehr als „Erfüllungsgehilfen“ des politischen Willens sind, ist lange bekannt. Sie bewegen sich in einer beinahe schizophrenen Doppelrolle als Subjekt und Objekt der Politik – müssen politischen Willen exekutieren, wirken jedoch auch in vielfältiger Weise auf die Politik ein (*Behr* 1957; S. 647). Ministerialbürokratien wächst durch *agenda setting*, *strategische Interaktion* im Prozess der Politikgestaltung sowie durch Ausgestaltung und Überwachung der *Implementation* ein beträchtliches Einflusspotential zu (vgl. *Schnapp* 2004; *Tils* 2002).

Zur Kontrolle dieses Potentials wird in Deutschland auf zwei Institute zurückgegriffen. Zum einen auf das *Berufsbeamtentum* mit einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis gegenüber dem Staat (vgl. Art. 33 Abs. 4 GG; § 60 Abs. 1 BBG²). Zum anderen auf *politische Beamte* – Ministerialdirektoren³ und beamtete Staatssekretäre, deren Verbleiben im Amt allein auf einem intakten Vertrauensverhältnis zu ihrer Ministerin oder ihrem Minister basiert (§ 36 BBG; § 54 BBG). 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 den Gesamtapparat zu erlangen (vgl. *Bendix* 1971; S. 359; *Fricke* 1973; S. 160ff.; *Haungs* 1992; S. 50; *Lorig* 1994; S. 106).

Die Schlüssel- oder Scharnierstellung der hier tätigen Akteure, der politischen Beamten einerseits sowie der Unterabteilungsleiter als *Beförderungsreserve* andererseits, steht außer Frage. Mehr als umstritten ist jedoch, ob die beiden Institute – Laufbahn- und poli-

tische Beamte – die ihnen zugeordnete Funktion des Schutzes von Staat und Demokratie tatsächlich erfüllen (vgl. kritisch *Arnim* 1993; *Seemann* 1981).⁴ Die Arbeitsteilung zwischen Politikern und Bürokraten und der politische Aspekt höherer Verwaltungstätigkeit stellen traditionell die Schwerpunkte der verwaltungswissenschaftlichen Elitenforschung⁵ dar. Dabei wird angenommen, dass ministerielle Führungskräfte in besonderer Weise *politisiert* sind.⁶ In der Literatur wird diese *Politisierung* in vier Dimensionen unterschieden: (1) *inhaltliche Politisierung* durch Wahrnehmung politischer Aufgaben *ex officio* (*Schnapp* 2004; S. 5), (2) *formale Politisierung* als legitime politische Besetzung von Positionen (*Rouban* 2003; S. 313-317) – in Deutschland in Form der oben genannten *politischen Beamten*⁷, (3) *Parteipolitisierung* der Ministerien hinsichtlich der individuellen *parteilpolitischen Betätigung* der Ministerialbürokraten – oft als Maß einer verbreiteten *Ämterpatronage* gewertet (*Rouban* 2003; S. 317-319; *Schnapp* 2004; S. 5) und schließlich (4) *funktionale Politisierung*, d.h. die politisch vorausschauende Handlungsweise von Bürokraten (*Steinkemper* 1974; *Rourke* 1984 *Mayntz/Derlien* 1989) als Ausdruck von Selbstverständnis, Verwaltungskultur und Erwartungshaltung der politischen Führung.

Dass sich Spitzenbeamte mit Politik befassen müssen, überrascht nach dem oben beschriebenen Aufgabenprofil nicht. Die erste Dimension der *inhaltlichen Politisierung* ist integraler und unvermeidlicher Bestandteil ihrer Arbeit und soll deshalb in diesem Beitrag nicht weiter thematisiert werden. In der folgenden Analyse sollen insbesondere die Dimensionen *formale* bzw. *Parteipolitisierung* und *funktionale Politisierung* für die aktuelle Kohorte der Spitzenbeamten erfasst und mit den früheren Untersuchungen verglichen werden. Die Erfassung dieser individuellen Merkmale dient nicht lediglich der Deskription der administrativen Elite. Grundannahme dieses Forschungsstranges ist, dass individuelle Merkmale wie persönlicher Hintergrund, parteipolitische Bindung, Selbstbild oder wahrgenommene Anforderungen das Potential besitzen, das Handeln der Verwaltungsspitzen – und damit die Politikergebnisse – nachhaltig zu beeinflussen. Für jede der drei Politisierungsdimensionen drängen sich – teilweise widersprüchliche – Hypothesen zu den möglichen Auswirkungen der großen Koalition auf:

- Hinsichtlich der *formalen Politisierung* lassen die Erfahrungen aus früheren Regierungswechseln erwarten, dass die durchgehende Regierungsbeteiligung der SPD zu einem geringeren Austausch politischer Beamter verglichen mit – einem vollständigen Wechsel – führt (vgl. *Derlien* 2001).
- Für die *Parteipolitisierung* ist zu vermuten, dass die besondere politische Konkurrenzsituation der großen Koalition zu einem weiteren Anstieg der Zahl von Parteimitgliedern führt (vgl. *Derlien* 2003; *Schwanke/Ebinger* 2006). Neben den verbliebenen SPD-Getreuen aus der Regierung Schröder müssen Positionen für politische Beamte der CDU/CSU geschaffen werden, was den Anteil der Parteilosen senken dürfte. Um die Wirkung der *Parteipolitisierung* bewerten zu können, wird auch die Entwicklung des *Loyalitätsverständnisses* der Verwaltungseliten betrachtet. Nahm die Parteibindung unter der großen Koalition tatsächlich zu, so müsste dies zu einer weiteren Abwertung des bedingungslos loyalen Beamtentums im *Weber'schen* Sinne führen (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006; S. 244f.).
- Für die *funktionale Politisierung* des Leitungspersonals wird entsprechend der Erkenntnisse der Koalitionsforschung ein Rückgang erwartet: Je größer die Differenzen zwischen den inhaltlichen Positionen der Koalitionspartner, desto größer sollte der Spielraum für *bureaucratic drift* – der Zielverschiebung zwischen den abweichenden

Präferenzen – sein (vgl. *Shepsle* 1992). Damit würde die Diskretion der Entscheider steigen und der äußere Druck zur funktionalen Politisierung abnehmen. *Aberbach/Putnam/Rockman* (1981; S. 84ff.) schlugen weiterhin das *Rollenbild* der Führungskräfte als Indikatoren für deren Verhalten vor, so dass dieses hier ebenfalls betrachtet werden soll. Mangels eines grundsätzlichen Wandels der Verwaltungskultur in der 16. Legislaturperiode, wird jedoch von keinem plötzlichen Wandel in den Rollenbildern der Befragten ausgegangen (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006; S. 242ff.).

Zum Test dieser Hypothesen schließt die vorliegende Studie methodisch an die Tradition der administrativen Elitenforschung an. Eine Schlüsselrolle nimmt hierbei die *Comparative Elite Study* (CES; *Aberbach/Putnam/Rockman* 1981; *Putnam* 1976b) ein. *Aberbach* und seine Kollegen stellten die These auf, dass sich das administrative Spitzenpersonal immer weiter vom *Weber'schen* Ideal entferne und sich zu einem nicht mehr vom Politiker zu unterscheidenden Hybrid entwickle (*Aberbach/Putnam/Rockman* 1981; S. 16ff.). In einer international vergleichenden Studie sammelten die Autoren biographische Daten und befragten Politiker und leitende Ministerialbürokraten zu ihren Einstellungen und Rollenbildern. Ihr Forschungsansatz legte den Grundstein für die Erfassung wesentlicher Merkmale politisch-administrativer Akteure. Eine internationale Nachfolgestudie führte das Projekt als *Comparative Elite Study II* im Jahr 1987 fort. *Renate Mayntz* und *Hans-Ulrich Derlien* verantworteten den deutschen Teil dieser Erhebung (vgl. *Mayntz/Derlien* 1989). Eine nationale Replikation nahm die *Konstanzer Elitestudie Politisch-Administrative Elite 2005* zum Ende der Regierungszeit der rot-grünen Koalition vor (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006).

Das hier präsentierte Projekt *Politisch-Administrative Elite 2009* wiederholte die Erhebung des Jahres 2005 für die deutschen Bundesministerien.⁸ Um die Vergleichbarkeit der Studien zu gewährleisten, wurde der Fragebogen der *PAE 2005* weitestgehend beibehalten. Dieser stellt eine aktualisierte und an die Erfordernisse einer Online-Befragung angepasste Version des Fragebogens der *CES* dar, welcher um Items zur differenzierteren Erfassung der *funktionalen Politisierung* ergänzt wurde. Die Befragung richtete sich an die sog. *Funktionseliten* im bundesdeutschen Verwaltungsapparat. Dabei wurden entsprechend eines *Positionsansatzes* die zum Zeitpunkt der Erhebung im Amt befindlichen leitenden Beamten in den Bundesministerien identifiziert und in einer Vollerhebung angesprochen. Zu den Spitzenbeamten der Ministerialverwaltung wurden alle beamteten Staatssekretäre (StS), alle Abteilungsleiter (AL) und alle Unterabteilungsleiter (UAL) der Bundesministerien⁹ gezählt. Die Erhebung wurde von November 2008 bis Februar 2009 durchgeführt. Alle Zielpersonen wurden zunächst postalisch informiert und um ihre Unterstützung gebeten und erhielten im November 2008 einen individuellen Zugangscodex zum Fragebogen. Bis Februar 2009 wurden zwei Mahnwellen durchgeführt. Den Sekretariaten aller nicht antwortenden *politischen Beamten* wurde darüber hinaus telefonisch ein Print-Fragebogen angeboten.

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.

Insgesamt wurde ein Rücklauf von 121 Akteuren mit einer Ausschöpfungsquote von 30% der Staatssekretäre, 51% der Abteilungsleiter und 36% der Unterabteilungsleiter erzielt. Zum Vergleich: Bei der *CES I* konnten 125, bei der *CES II* 143 und bei der Konstanzer Elitestudie *PAE 2005* 132 Spitzenbeamte erreicht werden (vgl. Tab. 1). Hinweise auf einen die Verwertbarkeit der Ergebnisse einschränkenden *Selbstrekrutierungs-Bias* gibt es nicht.¹⁰

3 Wer macht unter der großen Koalition Karriere?

Zwar nimmt *Derlien* (2008; S. 324f.) an, dass Parteimitgliedschaft und Parteipräferenz über den Zeitverlauf stärkere Prädiktoren für die Werthaltung der Verwaltungselite geworden sind als etwa die soziale Herkunft oder Studienrichtung. Die cursorische Betrachtung der harten Fakten zu Geschlecht, Ausbildungshintergrund und Herkunft trägt dennoch wesentlich zur Charakterisierung der Verwaltungselite bei.

- *Geschlecht*: Frauen sind in den Top-Positionen der Ministerialverwaltung mit nur 13% weiterhin stark unterrepräsentiert. Im Vergleich zur Regierung Schröder sank ihr Anteil sogar um einen Prozentpunkt (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006).¹¹ Die „Feminisierung“ (*Derlien* 2002; S. 238f.) lässt hier auf sich warten.
- *Familiärer Hintergrund*: Nur noch 4% der Beamten stammen 2009 aus Familien mit echter Beamtentradition, in denen Vater und Großvater¹² ebenfalls verbeamtet waren. Allerdings sind mit 26% immer noch überdurchschnittlich viele Väter der Befragten ebenfalls Beamte. Hier zeichnet sich eine Normalisierung der Zugangsmöglichkeiten ab, waren doch 1987 noch 40% und 2005 noch 27,4% der Väter Beamte. Die These einer Berufsvererbung kann folglich abgeschwächt werden.
- *Ausbildungshintergrund*: Die bereits von *Mayntz/Derlien* (1989; S. 397) und *Schwanke/Ebinger* (2006; S. 232) konstatierte Öffnung der obersten Dienstpositionen nahm weiter zu: Zwar absolvierte noch immer die Mehrheit der Respondenten ein zweites 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 das juristische Staatsexamen in einem Zweitstudium erworben. 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 Sozialwissenschaftler stieg seit der letzten Legislaturperiode von 5,8% auf 12,9% bzw. von 4,2% auf 6,9%. Der Anteil der Naturwissenschaftler und Vertreter sonstiger Fach-

- richtungen sank dagegen von 9,2% auf 7,8%. bzw. von 6,7% auf 2,6%. Zusammenfassend kann nicht mehr von einem „Juristenmonopol“ gesprochen werden.
- *Laufbahntypen*: *Derlien* (2008; S. 304ff.) berichtete anhand von Lebenslaufanalysen für den Zeitraum von 1949 bis 1999 einen Anteil von 48,2% *reiner Laufbahnbeamten* unter den Abteilungsleitern¹³, 19,4% *verzögerter Laufbahnbeamter*, welche maximal 4 Jahre nach Beendigung der Ausbildung eine Beamtenkarriere einschlugen und 23,9% sog. *Mischtypen* mit längeren Phasen außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Im Zeitverlauf sei dabei eine Zunahme des Anteils der verzögerten Laufbahnbeamten und Mischtypen zu verzeichnen (*Derlien* 2008; S. 309f.). Die aktuellen Zahlen für 2009 bestätigen diesen Trend, wenn auch in sehr abgeschwächter Form: 46% der Abteilungsleiter traten unmittelbar nach der Ausbildung in den Staatsdienst ein, 26% verzögert und 28% sind Mischtypen.

In der Gesamtschau kann *Derliens* pointierte Aussage von 1994, die Ministerialbürokraten seien mehrheitlich männlich, juristisch ausgebildet und entstammten überdurchschnittlich oft Beamtenfamilien, auch für die administrative Elite der 16. Legislaturperiode tendenziell bestätigt werden (vgl. *Derlien* 1994; S. 257). Die große Koalition führte hier erwartungsgemäß nicht zu einem Bruch. Allerdings sind deutliche Belege für eine weitere Öffnung des Zugangs zu Spitzenpositionen erkennbar.

4 Politisierung der Verwaltungselite

4.1 Formale Politisierung der politischen Beamten

Wie oben dargelegt wird unter *formaler Politisierung* die legitime Besetzung und Abberufung von *politischen Beamten* verstanden. Ein übliches Maß für den Umfang der formalen Politisierung ist die *Personalfluktuations* auf diesen Positionen nach Regierungswechseln (vgl. *Rouban* 2003; S. 316). Vom Recht, sich mit loyalem Leitungspersonal zu umgeben, machen die Bundesminister regen Gebrauch. Wurde nach den Regierungswechseln 1969 und 1982 noch jeder zweite Staatssekretär und jeder dritte Ministerialdirektor ausgetauscht (*Bogumil* 2003; S. 69f.), so mussten beim Regierungswechsel 1998 66% der unter der CDU-Regierung tätigen Staatssekretäre und 49% der Ministerialdirektoren „ihren Hut nehmen“ (*Schwanke/Ebinger* 2006; S. 241). Betrachtet man das Ausmaß des Personalaustausches nach dem Regierungswechsel 2005, so zeigt sich, dass sich die Hypothese eines geringen Anteils ersetzter Beamter für die ersten vier Monate der Regierung Merkel zu bestätigen scheint. Lediglich 48% der Staatssekretäre und 9% der Ministerialdirektoren wurden ersetzt. Somit waren insgesamt nur 16% der politischen Beamten betroffen. Offensichtlich konnte die SPD ihre in der rot-grünen Regierungszeit geformte Bürokratie zunächst weitgehend halten. Da sich Personalentscheidungen nach Regierungswechseln erfahrungsgemäß bis Mitte des folgenden Jahres hinziehen (*Derlien* 2001; S. 49), wurde auch der Personalaustausch der gesamten 14. Legislaturperiode (*Schröder I*) dem bisherigen der 16. Legislaturperiode (*Merkel I*)¹⁴ gegenüber gestellt (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Fluktuation politischer Beamter

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 im weiteren Verlauf der 14. Legislaturperiode	n	25	65	90
	Pos.	26	115	141
	%	96,2	56,5	63,8
Regierungswechsel 10/05–2/06 und im weiteren Verlauf der 16. Legislaturperiode	n	19	71	90
	Pos.	26	115	141
	%	73	62	63,8

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

Im Laufe der 14. Legislaturperiode schieden mit 96% fast alle Staatssekretäre, aber nur 57% der Ministerialdirektoren aus dem Amt. Rund 3,5 Jahre nach dem Regierungswechsel 2005 waren 78% der Staatssekretäre und 62% der Ministerialdirektoren ersetzt. Die Gesamtfuktuation über beide Ränge entwickelte sich mit 64% in beiden Perioden identisch. Folglich muss überraschenderweise die Hypothese einer geringeren Fluktuation aufgrund der ununterbrochenen Regierungsbeteiligung der SPD verworfen werden.

4.2 Parteipolitisierung

4.2.1 Parteimitgliedschaft der Verwaltungselite

Die *Parteipolitisierung* unter den Spitzenbeamten wurde – wie seit den *CES*-Untersuchungen üblich – über die direkte Abfrage der Parteimitgliedschaft erfasst. Während auf Ebene der politischen Beamten die *Parteipolitisierung* Ausdruck legaler *formaler Politisierung* sein kann, sehen Kritiker einen hohen Anteil von Parteimitgliedern auf Ebene der Laufbahnbeamten oft als Ausdruck eines durch illegale *Ämterpatronage* korrumpierten Systems (vgl. Arnim 1980; S. 11,12). Durch die Bevorzugung von Mitgliedern der eigenen Partei würde das meritokratische System außer Kraft gesetzt und fähige, aber parteilose Mitarbeiter frustriert. Vor diesem Hintergrund kommt der Beobachtung der Parteipolitisierung eine besondere Bedeutung zu. Entgegen der Hypothese einer zunehmenden Parteipolitisierung unter der großen Koalition suggerieren die gefundenen Ergebnisse eine De-Politisierung nach dem letzten Regierungswechsel. So gaben lediglich 43% der Staatssekretäre und jeweils rund 25% der Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter an, Mitglied einer Partei zu sein. Zum Ende der Regierungszeit von rot-grün standen noch 75% der Staatssekretäre, 60% der Abteilungsleiter und 33% der Unterabteilungsleiter zu einer Parteimitgliedschaft (Schwanke/Ebinger 2006; S. 238; vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Parteimitgliedschaft im Vergleich der Kohorten. Regierungswechsel: 69/70; 82/83; 98/99; 05/06

	Jahr	StS		AL		UAL		unterh.		Gesamt	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Parteimitgliedschaft	1970			15	38,5	11	24,4	9	21,9	35	28,0
	1972	6	85,7	18	40,9	26	30,5			50	36,8
	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	

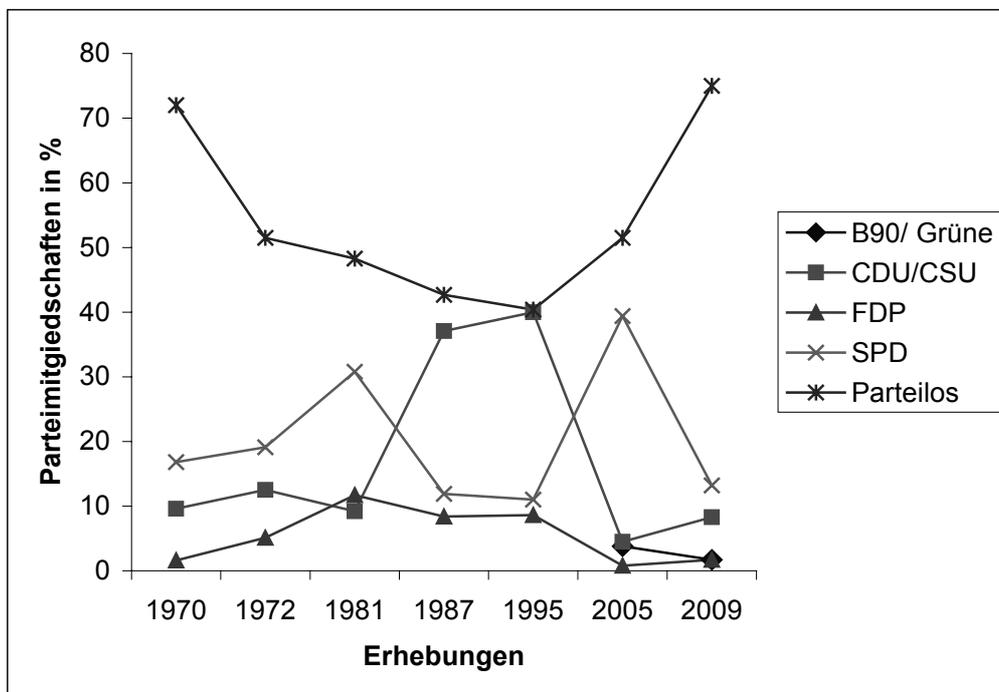
Quelle: Fortschreibung der Tabelle von Derlien 2002, S. 243; Originalquellen: 1970: Aberbach/Putnam/Rockman 1981; 1972: Kaltefleiter/Wildenmann 1972; 1981: Hoffmann-Lange 1990; 1987: Derlien/Mayntz 1988; 1995: Bürklin/Rebenstorf 1997; 2005: Schwanke/Ebinger 2006; 2009: eigene Erhebung.

Wie schon in den vorhergehenden Studien beobachtet, spiegelt die parteiliche Zusammensetzung der leitenden Verwaltungsmitarbeiter ihre jeweilige Regierung wider – und zwar überraschender Weise unabhängig davon, ob *politische Beamte* oder *Laufbahnbeamte* betrachtet werden. So sind 93% der bekennenden Parteimitglieder der aktuellen Kohorte entweder in der SPD oder in der CDU/CSU (vgl. Abb. 1). Irritierend ist lediglich, dass der sehr deutliche – aufgrund des Wechsels zur großen Koalition jedoch zumindest größtenteils nachvollziehbare – Rückgang des Anteils der SPD-Parteigänger nicht von einem korrespondierenden Aufwachsen der CDU/CSU-Mitglieder begleitet wird. Stattdessen scheint ein Großteil der neuen *Parteilosen* jene Positionen einzunehmen, die der Machtarithmetik entsprechend der CDU/CSU zustehen müssten.

Der unerwartete *Rückgang* der Parteimitgliedschaften und die *Verschiebung* der Parteizugehörigkeiten – insbesondere auf Ebene der Unterabteilungsleiter – werfen eine Reihe von Fragen auf: 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 familiärem Hintergrund legt nahe, dass annähernd 20% der bekennenden Parteimitglieder des Jahres 2005 bei der *aktuellen Befragung* angaben, *niemals* politisch aktiv, d.h. auch kein Parteimitglied, gewesen zu sein. Ein bedeutender Teil der beobachteten Verschiebungen kann folglich auf ein verändertes Antwortverhalten zurückgeführt werden. Offensichtlich erachtet es ein nennenswerter Anteil der Akteure als klug, unter der großen Koalition die eigene Parteimit-

gliedschaft selbst in einer anonymen Befragung nicht preiszugeben. Begründet werden kann diese Zurückhaltung in parteipolitischen Fragen durch die dadurch erleichterte tägliche Zusammenarbeit der Lager und der erhöhten *politischen* Überlebenschancen der Akteure bei einem Regierungswechsel. Für die verwaltungswissenschaftliche Elitenforschung zeigt diese Erkenntnis jedoch, dass eine größere Zurückhaltung bei der Interpretation der Ergebnisse – zumindest hinsichtlich der berichteten Parteimitgliedschaft – angezeigt ist. Der Einfluss sozialer, oder besser, *hierarchischer Gewünschtheit* auf das Antwortverhalten darf keinesfalls unterschätzt werden.

Abbildung 1: Trendentwicklung der Parteimitgliedschaften über alle Befragten



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: eigene Erhebung.

Aufgrund der offensichtlichen Verzerrung der direkten Erhebung der Parteimitgliedschaft werden ergänzend zur politischen Verortung der Führungskräfte auch die Angaben der Befragten zu ihrer persönlichen *Parteiensympathie*¹⁵ berichtet. Auch bleibt offen, inwiefern strategische Überlegungen die Angaben verzerren.

Ein Vergleich der *Parteiensympathie* im Zeitverlauf zeigt, dass die Präferenzen der Spitzenbeamten – unabhängig von einer Parteimitgliedschaft – der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung entsprechen (vgl. Tab. 4). 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 Re-

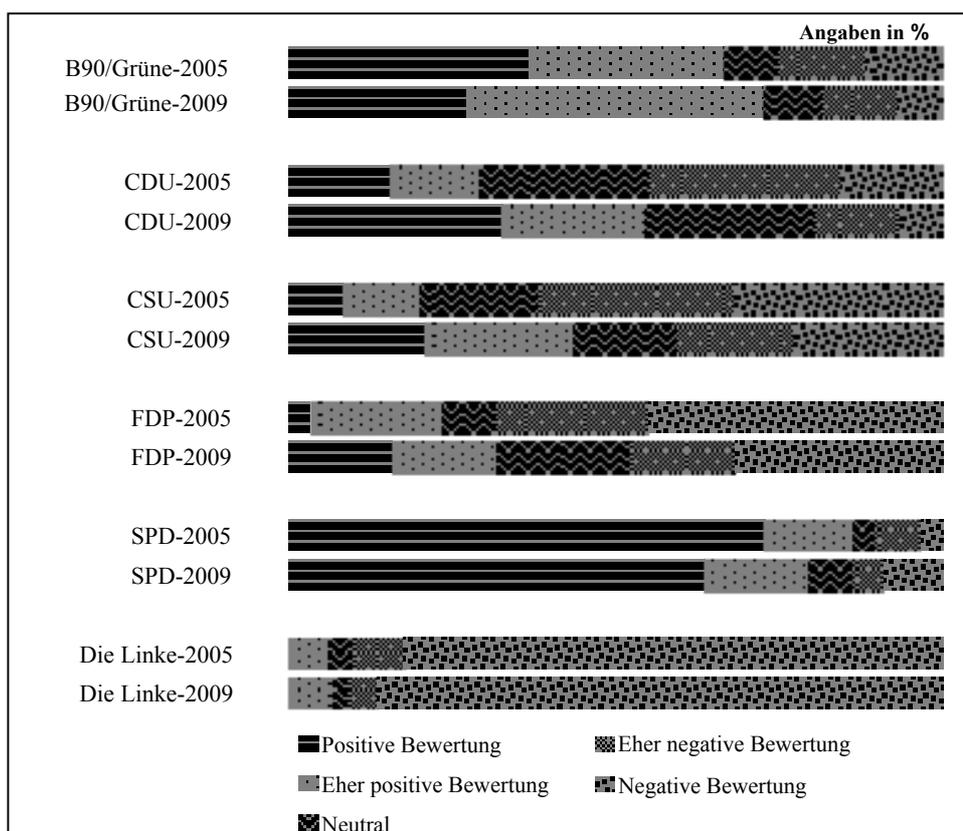
gierungsbeteiligung nur auf eine Handvoll Parteigänger in führenden Positionen zurückgreifen. Offensichtlich genießen die Grünen aus anderen Gründen als simpler Parteiloyalität die Sympathien der Ministerialen. FDP und – trotz Regierungsbeteiligung – auch CSU schneiden eher negativ ab.

Tabelle 4: Durchschnittliche Parteiensympathie 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 eigene Erhebung. Anmerkung: Die Werte der Linken für 2005 setzen sich aus dem Durchschnitt der Bewertungen von PDS/Linkspartei und WASG zusammen.

Abbildung 2: Parteiensympathien der Abteilungsleiter

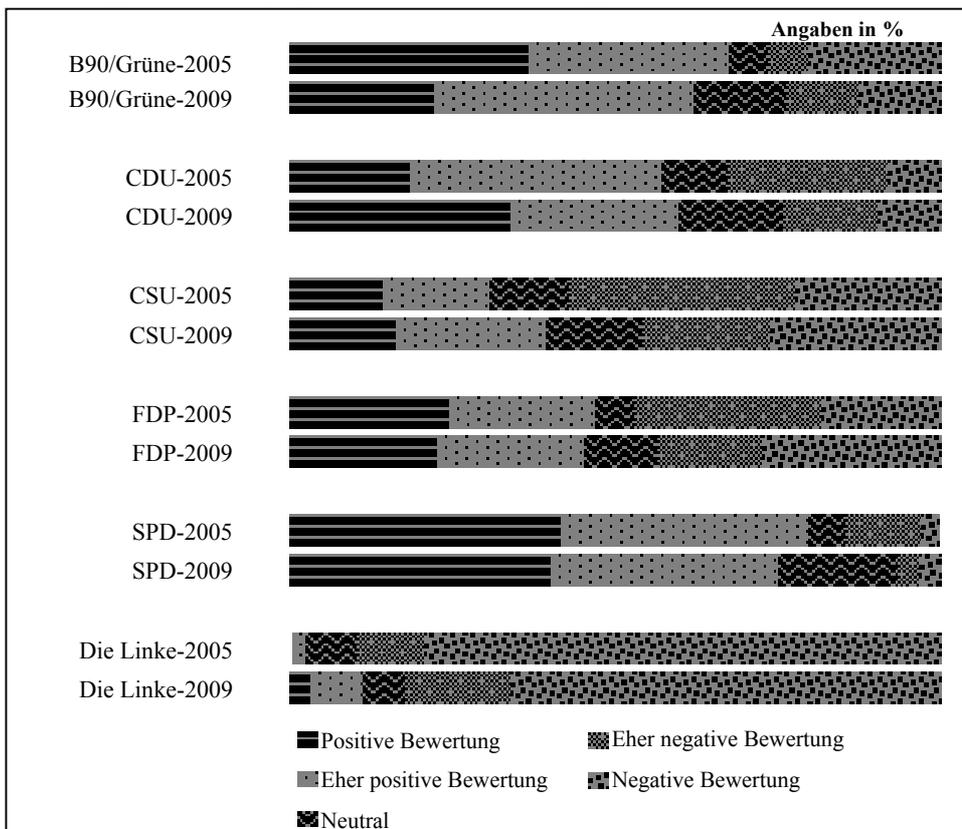


Quelle: eigene Darstellung.

Betrachtet man den höchsten positiven Sympathiewert, so spricht sich ein Drittel der Befragten für die SPD als ihre *liebste* Partei aus. 18% präferieren die CDU/CSU. Trotz des oben berichteten, *scheinbaren* Rückgangs der Parteimitgliedschaften auf 26,5% geben 51% der Ministerialbürokraten eine klare Vorliebe für eine der Regierungsparteien an.¹⁶ Dieser Wert entspricht in etwa dem Anteil der Parteimitglieder in der *PAE 2005*.

Ein Blick auf die Verteilung der Beurteilungen auf dem gegebenen Kontinuum von „positiv“ bis „negativ“¹⁷ – aufgrund der unterschiedlichen Berufsbedingungen – getrennt nach Abteilungsleitern und Unterabteilungsleitern¹⁸ zeigt, dass die SPD von den Abteilungsleitern mit 64% wesentlich häufiger positiv bewertet wird als von den Unterabteilungsleitern (40%). Die CDU erhält von jeweils einem Drittel der Befragten hohe Sympathiewerte. Auch werden Grüne und CSU von den Abteilungsleitern positiver bewertet. Die FDP wird dagegen eher von den Unterabteilungsleitern als von den Abteilungsleitern präferiert. Kein einziger Ministerialbürokrat gab eine durchweg neutrale Bewertung der Regierungsparteien an. Ein Blick auf die Entwicklung zwischen 2005 und 2009 legt jedoch offen, dass nicht nur die Parteisymphathien der Abteilungsleiter, sondern auch jene der Unterabteilungsleiter positiv mit einer Regierungsbeteiligung der Parteien korrelieren (vgl. Abb. 3, 4).

Abbildung 3: Parteisymphathien der Unterabteilungsleiter



Quelle: eigene Darstellung.

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.

Welches Fazit kann hinsichtlich der *Parteipolitisierung* unter der großen Koalition gezogen werden? Klar ist, dass die Hypothese einer zunehmenden *Parteipolitisierung* aufgrund der gegebenen Daten nicht haltbar ist. Das Erhebungsinstrument einer direkten Abfrage der Mitgliedschaft weist – zumindest in der Sondersituation einer großen Koalition – Schwächen auf: Ein Teil der Führungskräfte trägt seine politische Bindung deutlich zurückhaltender nach außen. Trotz der rückläufigen *Parteipolitisierung* sowohl unter den *politischen* als auch den *Laufbahnbeamten* zeigt die Abfrage der Parteiensympathie, dass die Mehrheit der Spitzenbeamten weiterhin eine eindeutige politische Identität aufweist. Die Nullhypothese einer *Entpolitisierung* kann deshalb ebenfalls nicht überzeugen. Unklar bleibt, inwiefern persönliche Parteimitgliedschaft und -sympathie das tägliche Handeln der Antwortenden beeinflusst. Einen Hinweis zur Beantwortung dieser Frage kann die Entwicklung des Loyalitätsverständnisses der Verwaltungseliten geben.

4.2.2 Loyalitätsverständnis der Verwaltungselite

Die Abfrage des Loyalitätsverständnisses förderte ein spannendes Ergebnis zu Tage. Die Ministerialbürokraten wurden gefragt, ob ein Beamter nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik entgegen dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfe. Rund 30% der Befragten stimmten dieser Aussage vorbehaltlos zu, weitere 24% gaben an, das Unterstützen der bisherigen Ressortpolitik gegenüber der neuen Regierung sei zumindest akzeptabel, nur 9% lehnten sie rundweg ab. Die Differenzierung der Aussagen nach Abteilungsleitern und Unterabteilungsleitern zeigt, dass sich beide Gruppen hinsichtlich ihrer Loyalität nicht nennenswert unterscheiden – die Laufbahnbeamten tendierten lediglich etwas stärker zu eindeutigen Antworten und überflügelten die Abteilungsleiter bei der Zustimmung um 2% und bei der Ablehnung um 4%.¹⁹ Diese Ergebnisse deuten auf einen tiefgreifenden Wandel im bürokratischen Selbstverständnis hin: 1987 stimmten noch lediglich 2% vorbehaltlos zu, ganze 80% hielten eine solche Illoyalität für völlig inakzeptabel. 2005 bezeichneten bereits 23% diese Haltung als voll und weitere 24% als zumindest bedingt akzeptabel, 16% wiesen sie gänzlich zurück.

Nach der überraschenden Messung einer abnehmenden *Parteipolitisierung* korrigiert die Abfrage des *Loyalitätsverständnisses* den Eindruck einer Entpolitisierung der Verwaltungselite grundlegend: Noch stärker als 2005 scheint für moderne Spitzenbeamte *partisan politics* Normalität zu sein – auch außerhalb der politischen Positionen. Die Bindung an eigene Überzeugungen politischer oder fachlicher Natur ersetzt somit zunehmend Elemente des idealtypischen, Staat und rechtmäßiger Regierung bedingungslos verbundenen Bürokraten im Sinne *Max Webers* (1980; S. 1047ff.). Diese Entwicklung legt eine Bestätigung der Hypothese einer zunehmenden *Parteipolitisierung* unter der großen Koalition nahe, auch wenn deren Grad nicht zuverlässig bestimmt werden kann.

4.3 Funktionale Politisierung

4.3.1 Rollenbilder der Verwaltungseliten

Aberbach/Putnam/Rockman (1981; S. 86ff.) nutzten die Selbstzuordnung der Ministerialbürokraten zu zehn idealtypischen *Rollenbildern* als Proxy für deren Verhalten. Vor einer Diskussion der Befunde aus der direkten Abfrage der *funktionalen Politisierung* soll daher untersucht werden, ob sich das Selbstbild und damit möglicher Weise auch das Verhalten der befragten Akteure unter der großen Koalition änderte. So wurden die Akteure zunächst gefragt, wie stark sie sich mit Charakterisierungen wie „Experte mit Fachwissen“, „Rechtsanwender“, „Bürgeranwalt“ oder dem „Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will“ identifizieren. Wie vermutet zeigen sich hier, wie schon von *Schwanke/Ebinger* (2006; S. 242f.) festgestellt, kaum Veränderungen. Die Spitzenbeamten sehen sich wie schon vor 20 Jahren²⁰ vorrangig als *Experten mit Fachwissen, Umsetzer politischer Vorgaben, Repräsentanten des Staates* und als *Initiatoren neuer Projekte und Problemlösungen*. Die Rollen *Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert, Anwalt organisierter Einzelinteressen* und *Parteipolitiker* lehnen sie weiterhin vehement ab.

Trotz der Zurückweisung einer Rolle als *Parteipolitiker* sehen rund zwei Drittel der Befragten eine teilweise Überlappung mit der Rolle von Politikern – wie schon 2005. 1970 und 1987 vertraten nur gut 23% diese Ansicht. Eine große Überlappung der beiden Rollen im Sinne der von *Aberbach* und Mitautoren prognostizierten *Hybridisierung* (vgl. *Aberbach/Putnam/Rockman* 1981; S. 16ff.) ist trotz gut 10% Zustimmung in 2009 nicht erkennbar. Dagegen spricht auch, dass die Freude der Spitzenbeamten an der politischen Seite ihrer Arbeit abzunehmen scheint: Die meisten Beamten der 16. Legislaturperiode sehen die politischen Aspekte ihrer Arbeit zwar immer noch positiv (90,9%), jedoch weit häufiger als ihre Vorgänger mit Einschränkungen (36,4%). So sank der Anteil derjenigen, die die politische Seite ihrer Arbeit vorbehaltlos als *sehr gut* empfinden, von 78,5% im Jahr 1987 und 60,8% in 2005 auf 54,5% bei der aktuellen Kohorte (vgl. *Putnam* 1976b; *Aberbach/Putnam/Rockman* 1981, 1990, 1994; *Mayntz/Derlien* 1989; *Derlien* 1994; *Goetz* 1999; *Schwanke/Ebinger* 2006).

Zusammenfassend scheint die große Koalition den Verwaltungseliten etwas die Freude an ihrer politischen Arbeit genommen, jedoch keinen Einfluss auf ihr Selbstbild gehabt zu haben. Aus diesem Befund könnte geschlossen werden, dass auch ihr Verhalten dem ihrer Vorgängerkohorte ähnelt. Im Folgenden soll überprüft werden, ob die Hypothese einer abnehmenden *funktionalen Politisierung* bei direkter Abfrage des Verhaltens der Akteure dennoch Bestätigung findet.

4.3.2 Funktionale Politisierung der Verwaltungseliten

Der auf *Mayntz* und *Derlien* (1989; S. 393, 402) zurückgehende Begriff der *funktionalen Politisierung* bezeichnet die Berücksichtigung politischer Überlegungen durch Spitzenbeamte ohne explizite Weisungen der politischen Führung (vgl. *Bogumil* 2003; S. 69f.). Durch die Wahrnehmung einer politischen Funktion entwickeln die Spitzenbeamten ein „Verständnis für die Politik und die Eigenarten des politischen Willensbildungsprozesses.“ Das Personal denke politisch und falle Entscheidungen nach parteipolitischen Gesichtspunkten (*Steinkemper* 1974; S. 97). *Goetz* (1997; S. 753f.) argumentiert überzeugend, dass die aktive Ausbildung dieser „*political craft*“ Grundvoraussetzung für das Er-

langen jeglicher Führungsposition sei. Denn für die politische Führung ist dieses Verhaltensmuster unverzichtbar – erst durch eine Selbststeuerung vieler Einheiten „per Autopilot“ (Döhler 2005; S. 225) wird der Verwaltungsapparat beherrschbar, erst durch die Zusammenführung des politischen Willens mit dem Fachwissen, vor allem aber mit den Kenntnissen der „*Top Officials*“ über Akteure, Interessen und informelle Spielregeln des politisch-administrativen Apparates entstehen Gestaltungsspielräume.

Ob sich die Handlungsmuster der administrativen Akteure unter der großen Koalition von denen unter einer *gewöhnlichen* Koalition unterscheiden, soll hier durch den Vergleich der aktuellen Kohorte mit den Daten aus der Regierungszeit von Gerhard Schröder untersucht werden. Einleitend wurde die Hypothese formuliert, dass eine große Koalition zu einer Abnahme der *funktionalen Politisierung* führen könnte: Nimmt man an, dass sich die inhaltlichen Positionen der Regierungsparteien stärker unterscheiden als in einer *gewöhnlichen* Koalition, so könnte der größere Abstand zwischen den koalitionsären Extrempositionen den Verwaltungsspitzen mehr Spielraum zur Politikgestaltung – für *bureaucratic drift* – verschaffen (vgl. Shepsle 1992; Tsebelis 2002; Schnapp 2004).

Zum Test der Hypothese wird auf eine Reihe von Items aus der *PAE 2005* zurückgegriffen. Diese decken die Informationspolitik der politischen Prinzipale, das von den Bürokraten wahrgenommene Abhängigkeitsverhältnis sowie ihr Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen ab (vgl. Schwanke/Ebinger 2006; S. 245f.).

Die Befunde zur Informationspolitik ergeben ein inkonsistentes Bild: So erhielten 70% der politischen Beamten *meistens*, 24% zumindest *oft* direkte Informationen über die Präferenzen der politischen Führung in Sachfragen. Augenfällig ist der hohe Anteil der *meist* direkt informierten politischen Beamten, fühlte sich die Vorgängerkohorte 2005 mit 57% doch wesentlich seltener so gut informiert. Laufbahnbeamte wurden zu je einem knappen Drittel *meistens* oder *oft* direkt informiert. Hier ging der Anteil der *meist* direkt Informierten im Vergleich zu 2005 (42%) deutlich zurück. Insbesondere die politischen Beamten wissen also sehr genau, welche Vorstellungen und Erwartungen sie befriedigen sollen.

Hinsichtlich des wahrgenommenen Abhängigkeitsverhältnisses der Verwaltung ist eine leichte Zunahme des Anteils an Beamten zu konstatieren, die ihren Verantwortungsbereich als *sehr stark von der Politik abhängig* empfinden. Je gut ein Viertel der politischen und der Laufbahnbeamten traf diese Aussage, rund 5% mehr als 2005. Dagegen sank der Anteil derer, die sich als *relativ abhängig* sehen von 44% auf 35%. Nur 14% der Spitzenbeamten empfindet sich als *unabhängig* oder gar *sehr unabhängig* – vernachlässigbare 3% mehr als 2005.

Um die *funktionale Politisierung*, den indirekten Einfluss der Politik auf Verwaltungsentscheidungen, zu erfassen, wurden die Spitzenbeamten nach ihrem *Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen* befragt sowie danach, inwiefern sie *politische Präferenzen bei der Auswahl von Alternativen berücksichtigen* und ihre *Entscheidungen unaufgefordert auf die politische Linie abstimmen*.²¹

Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen:

8% der politischen Beamten und lediglich 1% der Laufbahnbeamten gaben an, Entscheidungen für die sachlich beste Option gänzlich ohne Berücksichtigung der politischen Präferenzen zu treffen. Für einen Kompromiss zwischen fachlichen und politischen Positionen, jedoch mit einem Vorrang der fachlichen Argumente wollen sich 42% bzw. 60% entscheiden. Für diese Option hatten sich in der Vorgängerkohorte noch gut 61% bzw.

70% ausgesprochen. Dagegen stieg der Anteil derer, die sich bei dieser Abwägung letztlich den politischen Präferenzen beugen würden von 18% auf 30% bei den politischen und von 22% auf 25% bei den Laufbahnbeamten.

Hohe Wertigkeit der Überlegungen zu politischen Implikationen:

28% der politischen Beamten sowie 19% der Laufbahnbeamten beantworteten diese Frage uneingeschränkt mit *ja*. Mit *eher ja* antworteten je gut 43% der Spitzenbeamten. 26% bzw. 33% gaben an, diesen Überlegungen *teilweise* eine hohe Wertigkeit zuzusprechen. Lediglich für 2% der politischen und 6% der Laufbahnbeamten besitzen politische Implikationen (*eher*) *keine* Bedeutung. Dieser Anteil lag bei der *PAE 2005* noch bei gut 13% bzw. 21%, so dass den Bürokraten der 16. Legislaturperiode auch in Bezug auf diese Frage eine stärkere *funktionale Politisierung* als ihrer Vorgängerkohorte zugeschrieben werden kann.

Uneingeschränkte Orientierung von Entscheidungen am aktuellen Regierungsprogramm:

Ein Drittel der politischen Beamten und gut jeder vierte Laufbahnbeamte bejahen diese Frage klar – jeweils rund 5% mehr als 2005. 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.

Angesichts dieser Befunde muss auch die Hypothese einer abnehmenden *funktionalen Politisierung* unter der großen Koalition verworfen werden. Die Antworten verdeutlichen, dass die Spitzenbeamten ihre politische Funktion sehr bewusst wahrnehmen und eine leicht stärkere *funktionale Politisierung* als ihre Vorgängerkohorte von 2005 aufweisen. Offensichtlich schränkt der größere Abstand zwischen den Regierungsparteien den Handlungsspielraum der Akteure ein, anstatt ihn wie erwartet zu erweitern.

5 Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag präsentierte die Befunde einer über den Jahreswechsel 2008/2009 durchgeführten Erhebung zu Zusammensetzung, Rollenbildern und Arbeitsweisen des Leitungspersonals – beamtete Staatssekretäre, Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter – in Bundesministerien. Leitfrage der Untersuchung war, ob sich die Regierungsübernahme einer großen Koalition mit zwei beinahe gleich starken Partnern anders auf die Führung des Verwaltungsapparates auswirkt als ein *gewöhnlicher* Machtwechsel, ob sich also aufgrund Personalrotation und veränderten politischen Anforderungen ein Wandel in Zusammensetzung, Handlungsweisen und Selbstverständnis der Verwaltungseliten erkennen lässt.

Hinsichtlich des biographischen Hintergrundes der Verwaltungseliten kann dies erwartungsgemäß verneint werden: Der in der Vergangenheit beobachtete Trend einer Öffnung der Spitzenpositionen bestätigt sich – *nur* noch knapp über 50% der Verwaltungseliten haben eine juristische Ausbildung und *nur* gut ein Viertel der Väter der Befragten waren ebenfalls Beamte. Einzig der Anteil an weiblichen Führungskräften stagniert mit 13% gegen den gesellschaftlichen Trend auf niederem Niveau. Während also die Befunde

Juristenmonopol und *Berufsvererbung* in (ferner) Zukunft *ad acta* gelegt werden könnten, ist eine *Feminisierung* der Eliten noch nicht in Sicht.

Wider Erwarten fanden die Hypothesen zur Entwicklung der *Politisierung* der Verwaltungselite unter der großen Koalition fast durchgängig keine empirische Bestätigung. So liegt die *formale Politisierung*, d.h. der Austausch politischer Beamter gleichauf mit dem grundsätzlichen Regierungswechsel 1998. Bis zum Ende der Legislaturperiode könnten die damaligen Zahlen trotz durchgehender Regierungsbeteiligung der SPD sogar noch übertroffen worden sein. Auch die Befunde zur *Parteipolitisierung* überraschen: 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 Tiefststand 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.

Schließlich erwiesen sich auch die Hypothesen zur *funktionalen Politisierung* nur teilweise als haltbar: Zwar blieb die Selbstzuordnung zu vordefinierten *Rollenbildern* erwartungsgemäß weitestgehend identisch: Man betont wie schon 1987 eine *weberianische* Verwaltungskultur. Entgegen der theoretischen Annahme stieg jedoch die *funktionale Politisierung*: Der größere programmatische Abstand der Regierungsparteien verschaffte weder politischen noch Laufbahnbeamten größere Freiheit in der Entscheidungsfindung durch *bureaucratic drift*. Im Gegenteil, politische Rationalitäten bestimmen unter der großen Koalition noch stärker die Entscheidungen der Verwaltungsspitzen.

Welches Fazit zum Wirken der großen Koalition kann aus diesen Erkenntnissen gezogen werden? Während Rekrutierung und Rollenbild sich in den erwartbaren Bahnen bewegen, scheint sich eine tief greifende Veränderung des politischen Bewusstseins der Verwaltungseliten vollzogen zu haben. Vor dem Hintergrund der besonderen Konkurrenzsituation unter der großen Koalition wird anders als in früheren Erhebungen die offene parteipolitische Identifikation gescheut. Dabei nahm die Responsivität der Verwaltungsspitzen gegenüber *ihrem* politischen Prinzipal zu, politische Rationalitäten dominieren noch deutlicher die Entscheidungen. Gleichzeitig sank die Erwartung gegenüber der eigenen Kaste dramatisch, einen grundsätzlichen Richtungswechsel entgegen der eigenen politischen Überzeugungen loyal zu begleiten. Und dies nicht nur auf Ebene der politischen Beamten, sondern ebenso auf jener der Laufbahnbeamten. Hier scheint die seit Jahrzehnten zu beobachtende Aufwärtsspirale in der Nutzung der *formalen Politisierung* abzufärben auf die Laufbahnbeamten – in Form immer stärkerer parteipolitischer Überzeugungen, befördert vermutlich durch verdeckte *Ämterpatronage*. Hier wird ein Kulturwandel sichtbar: Politische Beamte legen auch noch die letzte *weberianische* Prägung ab und verhalten sich, wie man es von *politischen* Beamten erwarten kann – entsprechend ihrer persönlichen Überzeugungen und den Anforderungen ihrer politischen Funktionen. Die hohen Laufbahnbeamten tun ihnen dies nach und profilieren sich stärker als parteipolitisch loyale Beförderungsreserve mit hoher *political craft*. Diese Veränderung bedeutet nicht, dass sich die Beamten der Rolle von Politikern annähern oder es gar zu dem von *Aberbach* und Kollegen prognostizierten Verschmelzen kommen würde. Jedoch hat sich *Bendix'* Definition *administrativer Unparteilichkeit*, „[...] daß die Verwaltungsbeamten auch Weisungen pflichtgetreu ausführen, die sie persönlich mißbilligen“ (*Bendix* 1971; S. 361), zumindest für die hier betrachteten Verwaltungsspitzen, überlebt.

Anmerkungen

- 1 Zur besseren Lesbarkeit wird bei Positionsbeschreibungen im gesamten Text nur die männliche Form verwandt.
- 2 „Der Beamte dient dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.“
- 3 Beamte im Range eines Ministerialdirektors begleiten i.d.R. die Position eines Abteilungsleiters.
- 4 Für eine kritische und interdisziplinäre Betrachtung des deutschen Beamtenrechts vgl. *Bull* 2007, 2008.
- 5 Für eine detaillierte Übersicht der quantitativen empirischen Erforschung der Verwaltungsspitzen seit den 50er-Jahren siehe *Schwanke/Ebinger* (2006).
- 6 Vgl. theoretisch *Mayntz* (1997: 60ff.), *Jann* (1998: 253ff.), *Rouban* (2003: 310ff.) und empirisch *Mayntz/Derlien* (1989), *Aberbach/Derlien/Rockman* (1994), *Schwanke/Ebinger* (2006).
- 7 Sicherlich spielt auch bei der Beförderung von Laufbahnbeamten die politische Loyalität der Bewerber häufig eine Rolle (vgl. *Mayntz/Derlien* 1989, *Kroppenstedt/Menz* 1998; S. 546), diese – dann illegale – *Ämterpatronage* ist allerdings kaum nachweisbar (*Bogumil/Jann* 2009; S. 190).
- 8 Zusätzlich wurden die Führungskräfte von 51 ausgewählten nachgeordneten Behörden und Einrichtungen des Bundes in die Untersuchung aufgenommen. In diesem Aufsatz sollen jedoch lediglich die Erkenntnisse für den Bereich der ministeriellen Verwaltungselite dargestellt werden.
- 9 Die Erhebung adressierte alle Bundesministerien. Um die Vergleichbarkeit mit den Vorgängerstudien zu wahren, wurden die Ergebnisse aus dem Bundesministerium für Verteidigung nicht in diese Auswertung einbezogen. *Mayntz/Derlien* (1988) begründeten diesen Ausschluss mit den im militärischen Bereich herrschenden besonderen hierarchischen Beziehungen, die eine nicht zu kontrollierende, intervenierende Variable darstellen.
- 10 Es konnten Rückläufe aus allen Ministerien in beiden Laufbahntypen verzeichnet werden – einzig aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie antwortete kein Abteilungsleiter. Dies kann mit Belastungen im Rahmen der Wirtschaftskrise erklärt werden.
- 11 Die Daten zum Geschlechterverhältnis wurden aus dem Gesamtverzeichnis aller Zielpersonen entnommen und weisen folglich keine Verzerrung durch Selbstrekrutierung auf. Zum Vergleich: 16% der beantworteten Fragebögen wurden von Frauen ausgefüllt. Die Abweichung zwischen Antwortenden und Grundgesamtheit ist also zumindest auf diesem Item nur marginal.
- 12 Der ausschließliche Fokus auf die väterliche Seite spiegelt die Realität der ersten *CES* wieder und wurde mit Blick auf die Geburtsjahre und aus Gründen der Befragungsökonomie für die aktuelle Kohorte beibehalten. Zukünftige Studien werden sich den veränderten Lebensrealitäten der untersuchten Kohorten anpassen müssen.
- 13 Aufgrund der geringen Fallzahl wird auf eine Analyse der Laufbahntypen der Staatssekretäre verzichtet.
- 14 Stand Februar 2009.
- 15 Dabei wurde den Spitzenbeamten ein gängiger Sympathieskalometer mit elf Stufen (von +5 bis -5) vorgelegt, auf welchem sehr positive bis sehr negative Bewertungen für alle im Bundestag vertretenen Parteien abgegeben werden konnten.
- 16 Weitere 28% der Spitzenbeamten nennen keine eindeutige Präferenz.
- 17 Zu „positiv“ werden Werte von 5-3, zu „eher positiv“ Werte von 2-1, zu „neutral“ der Wert 0 usw. gezählt.
- 18 Aufgrund der geringen Fallzahl wird auf die Darstellung der Staatssekretäre verzichtet.
- 19 Die Staatssekretäre zeigten erwartungsgemäß die höchsten Ansprüche an die Loyalität der Beamten, 72% der Antwortenden lehnten eine Illoyalität zumindest *eher* ab.
- 20 Die Selbstzuordnung erfolgt seit 1988 auf einer 4-stufigen Skala von „stimme ganz zu“ bis „stimme gar nicht zu“.
- 21 Die Antworten wurden anhand eines semantischen Differenzials mit fünf Stufen erfasst.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.*, 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D./Derlien, Hans-Ulrich/Rockman, Bert A.*, 1994: Unity and Fragmentation. Themes in German and American Public Administration, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse, Baden-Baden: Nomos, S. 271-290.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1980: Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1993: Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes? München: Kindler.
- Behr, Werner*, 1957: Der Beamte und die Politik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 11/57, S. 646-650.
- Bendix, Reinhard*, 1971: Über die Macht der Bürokratie, in: *Renate Mayntz* (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 359-365.
- Bogumil, Jörg*, 2003: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter* (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden: Gabler, S. 61-78.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völlig überarb. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bull, Hans Peter*, 2007: Beamte – die vernachlässigten Hüter des Gemeinwohls. Die Dienstrechtsdiskussion zwischen Standespolitik und Staatstheorie, in: Die Öffentliche Verwaltung, 24, S. 1029-1038.
- Bull, Hans Peter*, 2008: Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre, in: Die Verwaltung, 42/1, S. 1-26.
- Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke*, 1997: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, Opladen: Leske + Budrich.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1988: Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: Politische Bildung, 21(2), S. 57-72.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1994: Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel, in: Verwaltung und Fortbildung, 4, S. 255-274.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Murswiek, Axel* (Hrsg.), Regieren nach Wahlen, Opladen: Leske + Budrich, S. 39-57.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel., in: *König, Klaus* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 229-253.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: Governance, 16, S. 401-428.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2008: Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: *Jann, Werner/König, Klaus* (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 291-328.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate*, 1988: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, in: Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Universität Bamberg, 25.
- Döhler, Marian*, 2005: Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung, in: *Ganghof, Steffen/Manow, Philip* (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M.: Campus, S. 215-243.
- Fricke, Walter*, 1973: Probleme der Ämterpatronage. Ein Beitrag zum Verhältnis des Beamtentums zu den politischen Parteien, Interessenverbänden und Kirchen, Münster: Universität Münster.
- Goetz, Klaus H.*, 1997: Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive, in: Public Administration, 75(4), S. 753-775.
- Haug, Peter*, 1992: Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, in: Jahrbuch für Politik, 2(1), S. 37-64.
- Hoffmann-Lange, Ursula*, 1990: Wer gehört zur Machtelite der Bundesrepublik?, in: *LpB Baden-Württemberg* (Hrsg.), Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Kohlhammer, S. 164-178.

- Holtmann, Everhard, 2005: Die öffentliche Verwaltung, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. völlig überarb. Aufl., München/Wien: Oldenbourg, S. 333-372.
- Kaltefleiter, Werner/Wildenmann, Rudolf, 1972: Westdeutsche Führungsschicht 1972, Codebuch, gesis Zentralarchiv, ZA-Nr. 0796.
- Kroppenstedt, Franz/Menz, Kai-Uwe, 1998: Führungspositionen in der Verwaltung, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 539-559.
- Lorig, Wolfgang H., 1994: Parteipolitik und öffentlicher Dienst: Personalrekrutierung und Personalpatronage in der öffentlichen Verwaltung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 25(1), S. 94-107.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization? in: *Governance*, 2(4), S. 384-404.
- Otremba, Walther, 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse, in: *Der Öffentliche Dienst* 52, S. 265-290.
- Putnam, Robert D., 1976a: Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 17, S. 23-67.
- Putnam, Robert D., 1976b: *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rouban, Luc, 2003: Politicization of the Civil Service, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Handbook of Public Administration*, London u.a.: Sage, S. 310-320.
- Rourke, Francis E., 1984: *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. 3rd. Ed., Boston/Toronto: Little, Brown & Co.
- Seemann, Klaus, 1981: Gewaltenteilung und Parteipolitische Ämterpatronage, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 14(1), S. 133-156.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: *Politische Vierteljahresschrift*, SH 37: Politik und Verwaltung, S. 228-249.
- Shepsle, Kenneth A., 1992: Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Inconsistency: A Comment on Macey, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8(1), S. 111-118.
- Steinkemper, Bärbel, 1974: *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln u.a.: Heymann.
- Tils, Ralf, 2002: Politische vs. administrative Gesetzgebung. Über die Bedeutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren, in: *Recht und Politik*, 38(1), S. 13-22.
- Tsebelis, Georg, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Weber, Max, 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Besorgt v. Johannes Winckelmann. Studienausgabe, Tübingen: Mohr.

Anschriften der Autoren:

Dipl.-Verw.wiss. Falk Ebinger, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung, Stadt- & Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, GC 05/704, 44801 Bochum, Falk.Ebinger@rub.de

Dipl.-Soz.wiss. Linda Jochheim, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung, Stadt- & Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, GC 05/706, 44801 Bochum, Linda.Jochheim@rub.de

