

Sylvia Veit, Nadin Fromm, Falk Ebinger

„NEIN“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten

Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland

Zusammenfassung

Die Politisierung der Verwaltung ist ein populäres, aber unscharfes Konzept der Verwaltungsforschung. Der Beitrag setzt sich mit diesen begrifflichen Unschärfen auseinander und zeigt auf, dass sich Politisierung auf (1) strukturelle, (2) personalpolitische und (3) ergebnisbezogene Merkmale des administrativen Systems beziehen kann. Um ergebnisbezogene Merkmale konzeptionell zu erfassen, wird zwischen zwei, einander ergänzenden Formen der Loyalität von Beamt*innen unterschieden – einer (die/den Minister*in politisch) unterstützenden Loyalität (*partisan support*) und einer kritischen Loyalität (*responsibility*). Im empirischen Teil greift der Beitrag die oft geäußerte Annahme auf, dass es einen klaren Zusammenhang zwischen der zweiten und der dritten Merkmalsdimension des Politisierungsbegriffes gäbe. Auf Basis von Interviews mit ehemaligen leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland wird diskutiert, ob und inwiefern politisierte Beamt*innen tatsächlich ein anderes Entscheidungsverhalten zeigen als wenig oder nicht politisierte Beamt*innen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die *unterstützende Loyalität* in beiden Gruppen weit verbreitet ist, während die *kritische Loyalität* – entgegen der landläufigen Erwartung – für die politisierten Beamt*innen besonders stark ausgeprägt ist. Methodisch innovativ ist die Verwendung von Vignetten zur Abbildung des Entscheidungsverhaltens im Rahmen eines qualitativen Untersuchungsdesigns.

Schlagwörter: Funktionale Politisierung, Loyalität, politische Beamte/politische Beamtinnen, Ministerialverwaltung, Vignettentechnik, politische Responsivität der Verwaltung

Abstract

*“To say ‘NO’ is one of our noblest duties.”
Politicization, Role Perceptions and Decision-Making Behavior of Senior Public Servants in Germany*

The politicization of bureaucracy is a popular, but rather blurred concept in public administration research. In this article, this lack of conceptual clarity is addressed by highlighting three different dimensions of politicization: (1) structure (2) human resource policy, and (3) decision-making behavior of public servants. In order to explain the latter, two constructs are distinguished: partisan support and responsibility. Whether and to what extent high politicization on the second dimension (i.e. a high relevance of political criteria for the selection and deselection of public servants) leads to high politicization on the third dimension (i.e. a highly politicized decision-making behavior of public servants) is explored in the empirical part of the paper. It is shown that there is no effect on partisan support (which is equally high for both strongly and weakly or non-politicized public servants), but a clear effect on responsibility (according to which strongly politicized public servants show a higher responsibility than others). This finding disproves common assumptions from the literature. The study is based on 40 interviews with former senior public servants from ministerial departments at federal and state level in Germany. Vignette technique is applied to measure decision-making behavior of public servants.

Keywords: functional politicization, partisan support, responsibility, political civil servants, ministerial bureaucracy in Germany, vignette technique

1 Einleitung¹

Vor dem Hintergrund der Diagnose einer Politisierung zentralstaatlicher Verwaltungen in vielen westlichen Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten hat sich die verwaltungswissenschaftliche Forschung zuletzt intensiv darum bemüht, diese Entwicklung konzeptionell zu erfassen und zu analysieren. Das Erkenntnisinteresse richtet sich vor allem auf Formen der Politisierung (*Hustedt/Salomonsen* 2014, *Peters/Pierre* 2004a), deren Messung (*Veit/Scholz* 2016) sowie die Rolle (partei-)politischer Kriterien bei der Aus- und Abwahl des Personals (*Fleischer* 2016). In diesem Sinne definieren *Peters* und *Pierre* Politisierung als „the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of the public service“ (*Peters/Pierre* 2004b, S. 2). Dieses Begriffsverständnis lässt jedoch zwei wichtige Aspekte außer Acht. Erstens spiegelt die Annahme, dass im Zuge einer *Politisierung* politische Kriterien die leistungsbezogenen Kriterien *ersetzen* würden, die realen Auswahlmechanismen für leitende Ministerialbeamt*innen – welche als politische Beamt*innen qua Position politisiert sind – nicht angemessen wider. Denn für die Besetzung dieser Positionen werden politische Merkmale *zusätzlich* zu leistungsbezogenen Kriterien herangezogen (*Bach/Veit* 2018). Zweitens wird vernachlässigt, dass sich Politisierung nicht nur auf Personalentscheidungen bezieht, sondern auch das *Entscheidungsverhalten* von administrativen Akteuren in *inhaltlichen* Fragen umfassen kann. In der Vollzugs- bzw. Normalverwaltung wäre eine derartige Politisierung beispielsweise dann zu konstatieren, wenn Verwaltungsentscheidungen aufgrund politischer Motive so getroffen werden, dass sie gegen das Gebot der Einheitlichkeit oder gar der Rechtsförmigkeit des Vollzugs verstoßen. Politisierung in Bezug auf das Entscheidungsverhalten von Beamt*innen ist aber auch auf Ebene der politischen Verwaltung – in Ministerien – relevant, wo die Politikentwicklung und -darstellung eine zentrale Aufgabe ist.

Schon seit den ersten Befassungen mit Herrschaftspatronage wird angenommen, dass ein Zusammenhang zwischen Politisierung (des Personals) und dem Entscheidungsverhalten der betreffenden Akteure in der Verwaltung besteht, dass Politisierung also einen negativen Effekt hat (*Eschenburg* 1961, S. 33ff.). Der landläufig skizzierte Mechanismus hinter dieser Funktion ist simpel und grob überspitzt: Mit zunehmender (partei-)politischer Bindung der Akteure leitet sich die handlungsleitende Rationalität weniger aus einer Gemeinwohl- und Regelorientierung ab, sondern aus der Befriedigung der Partialinteressen der sie patronierenden Partei (*Eschenburg* 1961, S. 70) und/oder aus einer sehr weitreichend verstandenen Loyalität gegenüber dem politischen Prinzipal. Nicht ohne Grund werden politisierte Beamt*innen insbesondere in der englischsprachigen Literatur häufig als „Loyalisten“ (*loyalists*) bezeichnet (z.B. *Rhodes* 1994). Empirische Forschungsarbeiten, welche diese Zusammenhänge belastbar belegen, liegen aber unserer Kenntnis nach nicht vor. Wir wissen nicht, ob Beamt*innen mit einem stark parteipolitisch geprägten Hintergrund auch tatsächlich anders entscheiden als jene mit nur loser oder gar nicht vorhandener parteipolitischer Bindung. Wir wissen ebenso wenig, ob und inwiefern Politisierung tatsächlich eine „Verschlechterung“ des Entscheidungsverhaltens mit sich bringt, d.h. auf welchen Dimensionen das Verhalten verändert wird und ob es *trade-offs* gibt, also durch bestimmte Politisierungsformen auch Vorteile erlangt werden.

Dies ist Ausgangspunkt für die vorliegende Analyse, die den Umgang leitender Ministerialbeamt*innen mit dem manchmal schwierigen Spannungsverhältnis zwi-

schen Loyalität gegenüber der politischen Führung auf der einen Seite und der Verpflichtung zu einer gesellschaftlich verantwortungsvollen Erfüllung ihrer Aufgabe auf der anderen Seite in den Blick nimmt. Untersucht wird, inwiefern sich das Entscheidungsverhalten von politisierten und nicht-politisierten Beamt*innen unterscheidet. Insbesondere ist hier die Frage relevant, wie mit Normenkonflikten umgegangen wird. Was passiert, wenn Rechtmäßigkeit oder fachliche Einschätzungen mit der Anforderung, sich gegenüber dem/der Minister*in loyal zu verhalten, in Konflikt geraten? Sind weniger stark parteipolitisch gebundene Beamt*innen dann diejenigen, die unabhängiger – und damit stärker im Sinne des öffentlichen Interesses und Gemeinwohls – agieren? Die Beantwortung dieser Fragen steht im Zentrum des vorliegenden Beitrags. Die empirische Basis der Studie bilden 40 Interviews mit ehemaligen leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland. Zur Rekonstruktion des Entscheidungsverhaltens wurden den Interviewpartner*innen Vignetten vorgelegt. Diese beschreiben Dilemmasituationen, die eine Entscheidung/Positionierung notwendig machen.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Leitende Ministerialbeamt*innen – beamtete Staatssekretär*innen und auf Bundesebene zusätzlich die Abteilungsleiter*innen (im Range eines Ministerialdirektors/ einer Ministerialdirektorin – sind in Deutschland politische Beamt*innen, die ohne Angabe von Gründen (jederzeit) in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Sie sind häufig Parteimitglieder und werden nach Wahlen oder Wechseln in der politischen Leitung des Ministeriums regelmäßig ausgetauscht (Ebinger et al. 2018, Fleischer 2016). Gleichzeitig stammen sie überwiegend aus der Verwaltung und sind bürokratisch sozialisiert. Die sich hierin widerspiegelnde Zugehörigkeit zu zwei Welten – zur Welt der Politik und zur Welt der Verwaltung – und die sich daraus ableitenden Erwartungen sind der Position immanent (Alford et al. 2017).

In der Forschung zur Politisierung zentraler Verwaltungsapparate in parlamentarischen Demokratien lassen sich im Wesentlichen drei Stränge unterscheiden. Diese entsprechen drei unterschiedlichen Dimensionen der Politisierung: (1) Die strukturelle Politisierung bezieht sich auf die Existenz und die Ausgestaltung von formal politisierten Organisationseinheiten und/oder Positionen im Verwaltungsapparat. (2) Personalpolitische Politisierung bezieht sich auf die (partei-)politische Einflussnahme auf Personalentscheidungen (Patronage). (3) Verhaltensbezogene Politisierung bezieht sich auf die (partei-)politische Beeinflussung des Entscheidungsverhaltens administrativer Akteure.

(Ad 1) Das Erkenntnisinteresse der auf strukturelle Politisierung fokussierenden Forschungsarbeiten zu parlamentarischen Demokratien² richtet sich vor allem auf das Phänomen, dass in vielen Staaten in jüngerer Zeit Akteure im Regierungsapparat etabliert worden sind oder an Bedeutung gewonnen haben, die nicht der klassischen Ministerialverwaltung zuzuordnen sind, etwa ministerielle Berater*innen (Eichbaum/Shaw 2007, Shaw/Eichbaum 2015, Hustedt/Kolltveit/Salomonsen 2017) oder mit politisch ernanntem Personal (sog. *political appointees*) besetzte Kabinette (z.B. Treib 2012). Diskutiert wird, welche Auswirkungen dies für die Rolle der traditionellen Bürokratie in der Politikentwicklung hat und wie sich etablierte *public service bargains* (Hood/Lodge 2006) dadurch verändern (Visscher/Houlberg Salomonsen 2013). Eine verglei-

chende Studie zu Dänemark und Schweden weist darauf hin, dass eine höhere Anzahl an *political appointees* (Schweden) eine geringere funktionale Politisierung der klassischen Ministerialbürokratie mit sich bringt, wobei *funktionale Politisierung* die Fähigkeit bezeichnet, in einem hochpolitisierten Umfeld vorausschauend und kenntnisreich Entscheidungen im Sinne des politischen Prinzipals zu treffen oder vorzubereiten. Umgekehrt ist eine geringe Anzahl an *political appointees* (Dänemark) mit einer höheren funktionalen Politisierung verbunden. Ministerialbeamt*innen sind hier stärker damit betraut, Minister*innen auch in politisch-taktischen Fragen zu beraten. Gleichzeitig ist die Bereitschaft, dem/der Minister*in im Sinne eines ‚*free and frank advice*‘ kritisch Rat zu erteilen, geringer ausgeprägt (Christiansen/Niklasson/Öhberg 2016, S. 1233). Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass Tätigkeitsprofil, Loyalitätsverständnis und Entscheidungsverhalten von Ministerialbeamt*innen von strukturellen Charakteristika beeinflusst werden.

(Ad 2) Ein zweiter Forschungsstrang beschäftigt sich mit Aspekten der personalpolitischen Politisierung. In verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten geht es dabei vor allem um die Frage, welche Kriterien für Personalentscheidungen in der Verwaltung ausschlaggebend sind, wobei meist nur die obersten Hierarchieebenen in den Blick genommen werden. Empirische Arbeiten zu Deutschland zeigen, dass leistungsbezogene Kriterien notwendig, aber nicht hinreichend für die Beförderung in Spitzenpositionen sind. Zusätzlich ist – statistisch gesehen – eine parteipolitische Nähe zum/zur Minister*in wesentlich für den Karriereerfolg in der Ministerialverwaltung (Bach/Veit 2018, Ebinger et al. 2018). In Medien und Wissenschaft wird häufig von einer sukzessiven Zunahme der Zahl parteipolitisch gebundener Ministerialbeamt*innen (und damit auch von der Zunahme einer nicht weiter definierten *Politisierung*) in der jüngeren Vergangenheit ausgegangen, wenngleich die empirischen Ergebnisse gemischt sind (Hustedt/Salomonsen 2014, Bach/Veit 2018). In Deutschland schwankt der Anteil der Parteimitglieder unter dem Leitungspersonal zwar leicht, es ist aber bereits seit Längerem kein steigender Trend mehr erkennbar (Ebinger/Jochheim 2009, Ebinger et al. 2018). Gleichzeitig zeigt eine Studie von Veit und Scholz, die Parteipolitisierung nicht über die Parteimitgliedschaft, sondern über Karriere Merkmale misst, einen im Zeitverlauf zunehmenden karrierebeschleunigenden Effekt der Parteipolitisierung (Veit/Scholz 2016).

(Ad 3) Verhaltensbezogene Politisierung wird in der Forschung zu Spitzenbeamt*innen traditionell vor allem über deren Rollenverständnis erfasst (Aberbach/Rockman 2000). Der erste systematische Versuch einer Annäherung an die Welt der Spitzenbeamt*innen erfolgte in den 1970er Jahren durch die „*Comparative Elite Study*“ (Aberbach/Rockman/Putnam 1981, im Folgenden kurz: CES I, repliziert 1987 als CES II, siehe Mayntz/Derlien 1989). Diese Studie verdeutlichte, dass das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung und insbesondere deren Spitzen in der Realität komplexer ist, als es das gelegentlich gezeichnete Bild einer primär dienenden und fachlich orientierten Bürokratie ohne eigenständige Rolle in originär politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen vermittelt: In den untersuchten europäischen Staaten dominierte unter den leitenden Ministerialbeamt*innen ein Rollenbild, das davon ausgeht, dass Politikformulierung und Interessenvermittlung durch Politiker*innen und Bürokrat*innen gemeinsam erfolgen. Leitende Ministerialbeamt*innen wirken einerseits nach innen, sind Behörden- oder Abteilungschef*innen, tragen Personalverantwortung und nehmen

eine Vielzahl von Koordinations- und Managementaufgaben wahr. Andererseits arbeiten sie eng mit der politischen Leitung – dem/der Minister*in oder dem/der Regierungschef*in – zusammen, haben ein besonderes Loyalitäts- und Vertrauensverhältnis zu diesen und sind in hohem Maße in politische Entscheidungsprozesse eingebunden. Dabei repräsentieren sie jedoch auch die Fachebene, haben also die Aufgabe, politische und fachliche Rationalität in der Entscheidungsfindung ggf. zu versöhnen bzw. entsprechend zu übersetzen. *Mayntz* und *Derlien* (1989) beschreiben leitende Ministerialbeam*tinnen in Deutschland als in hohem Maße funktional politisiert.

Der durch die Nachfolgestudien von CES, die Politisch-Administrative-Elite-Studien (kurz PAE I-IV, siehe *Ebinger et al.* 2018), möglich gewordene Längsschnittvergleich über rund 40 Jahre verdeutlicht einerseits eine hohe Kontinuität in Bezug auf die Identifikation der leitenden Ministerialbeam*tinnen mit idealtypischen Rollenbildern, zeigt aber auch Entwicklungen auf, die eine Neuordnung des Verhältnisses von Spitzenbeam*tinnen und ihren politischen Prinzipalen dokumentieren: So galt die (teilweise) Überlappung der Rollen von Politiker*innen und Beam*tinnen – die 1970 und 1987 noch von mehr als einem Viertel der Spitzenbeam*tinnen abgelehnt wurde – im Rahmen von PAE I (2005) als nahezu selbstverständlich (*Schwanke/Ebinger* 2006, S. 242). Und auch das Verständnis der Loyalitätspflicht, der Spitzenbeam*tinnen unterliegen, veränderte sich drastisch: Die Frage danach, ob ein/e Beam*tin nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik entgegen dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfe, wurde 1987 von 80% der Beam*tinnen strikt abgelehnt, während 2005 nur 16% der Spitzenbürokrat*innen diese Auffassung vertraten (ebd., S. 244f.). Dieser Trend setzte sich 2009 und 2013 fort: Die Akzeptanz einer Priorisierung der „Ressortpolitik“ gegenüber einem kritisch gesehenen politischen Willen war mit jeder Legislaturperiode stärker ausgeprägt (*Ebinger et al.* 2018).

An dieser Stelle wäre es einfach, das Heranwachsen einer *per se* illoyalen Verwaltung zu konstatieren. Diese Feststellung würde jedoch der Realität nicht gerecht. Zahlreiche Arbeiten betonen die Notwendigkeit politisch sensibler, funktional politisierter Führungskräfte in Ministerien (*Mayntz/Derlien* 1989, *Bogumil/Ebinger/Jochheim* 2012, *Goetz* 1997). Es wird von leitenden Ministerialbeam*tinnen erwartet, dass sie politische Fragen im Prozess der Politikformulierung berücksichtigen und antizipieren (*Mayntz/Scharpf* 1975, *Christensen* 1991). Diese Form der politisch umsichtigen Selbststeuerung ist die Grundvoraussetzung dafür, dass Verwaltungen für ihren politischen Prinzipal überhaupt erst berechenbar und steuerbar werden. Die empirischen Befunde aus den PAE-Studien bekräftigen diese Annahme einer grundsätzlichen Bereitschaft zur Antizipation politischer Fragen: Durchgängig bestätigten vor dem Hintergrund der skizzierten Entscheidungssituation rund 90% der befragten Unterabteilungsleiter*innen, Abteilungsleiter*innen und Staatssekretär*innen, dass sie selbständig politisch gewünschte Handlungsoptionen antizipieren und ihnen *gänzlich, eher* oder *teilweise* entsprechen würden (*Ebinger et al.* 2018). Von *per se* illoyalen Ministerialbeam*tinnen kann also keine Rede sein, vielmehr zeigen die Daten, dass gleichzeitig zur stark nachlassenden bedingungslosen Loyalität die Bereitschaft zur Unterstützung der politischen Führung in den bundesdeutschen Ministerien durchgängig sehr hoch ist. Relevant ist hier insbesondere der zwischen 61% und 78% liegende, sehr hohe Anteil der *eher* und *teilweise* den politischen Wünschen folgenden Beam*tinnen. Hier wird offensichtlich, dass die Beziehung zwischen Minister*in und Verwaltungsspitzen deutlich komple-

xer als die vielfach angenommene „*ideology versus evidence*“-Beziehung (Lewis 2012, S. 44) ist, bei der Entscheider*innen politische Responsivität³ gegenüber dem/der Minister*in nur auf Kosten von Fachlichkeit (und vice versa) optimieren können.

Einen konzeptionellen Zugang zu dieser Komplexität bietet *Mulgan* (2008: S. 346f.), der herausarbeitet, dass ein „*frank and fearless advice*“ – eine ebenso in politischen wie auch in Sach- oder Rechtsfragen offene und ggf. kritische Beratung – keinesfalls im Widerspruch zur Responsivität und Loyalität des Verwaltungsapparates steht. Ganz im Gegenteil – *Mulgan* macht deutlich, dass diese beiden Elemente untrennbar zum Rollenverständnis leitender Ministerialbeamt*innen gehören. Neben *responsivem und unterstützendem Handeln* gegenüber dem politischen Prinzipal ist auch *verantwortungsvolles Handeln* (Hustedt/Salomonsen 2014, S. 750) notwendig: Statt willfährigem Claqueurismus ist ein Entscheidungsverhalten gefragt, welches *zusätzlich* zu politischen Elementen rechtliche, fachliche und ethische Kriterien zu integrieren weiß. Diese Dualität kommt dem für die Westminster-Systeme formulierten Ideal einer „*constrained partisanship*“ (*Mulgan* 2008, S. 348) sehr nahe und könnte die oben berichteten Befunde für den deutschen Fall erklären: Die abnehmende bedingungslose Loyalität der Beamt*innen spiegelt eher eine Warnung vor politisch opportunistischem Handeln; die gegebenenfalls kritische Positionierung schützt den/die Minister*in vor seiner/ihrer eigenen Courage. Es geht also nicht darum, das politische Primat grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern darum, rechtliche, fachliche und ethische Standards zu wahren und damit die „*public integrity*“ (*Mulgan* 2008, S. 350) des/der Minister*in und der Verwaltung als Ganzes zu schützen.

Aus dieser Perspektive können leitende Beamt*innen ihrer Aufgabe nur gerecht werden, wenn sie ihre Rolle responsiv (gegenüber dem/der Minister*in und der Regierung), aber auch kompetent und notfalls kritisch wahrnehmen und ggf. auch eine andere Position als der/die Minister*in vertreten. Ein solches Verhalten entspricht nicht einer Remonstration im formalen Sinne, also dem rechtlich verankerten Prinzip, dass Beamt*innen bei drohender Rechtsverletzung der Weisung ihres/r Vorgesetzten nicht Folge zu leisten haben. Vielmehr bezieht sich ein solches Verhalten auf die Möglichkeit, dem/der Minister*in die Konsequenzen des Handelns deutlich vor Augen zu führen und ihn/sie ggf. darin zu unterstützen, alternative Handlungsstrategien zu entwickeln. Wir übernehmen nachfolgend die auf *Mulgan* (2008) zurückgehende Binnendifferenzierung des Loyalitätsbegriffs, um das Entscheidungshandeln von Spitzenbeamt*innen besser zu verstehen und argumentieren, dass neben einer unterstützenden Loyalität (*partisan support*) gleichzeitig eine kritische Loyalität (*responsibility*) gefordert ist. Diese beiden Aspekte sind nicht Pole auf einem Kontinuum, sondern können zu einem gewissen Grad unabhängig voneinander optimiert werden.

3 Methodik und Daten

Die vorausgehenden konzeptionellen Erörterungen verdeutlichen, dass konventionelle quantitative Zugänge das Rollenverständnis und die Handlungsrationitäten der administrativen Entscheidungsträger*innen nicht erschöpfend zu durchdringen vermögen. Mittels qualitativer Befragungsstudien können im Sinne eines theorieentwickelnden Ansatzes entsprechende Zusammenhänge besser aufgedeckt werden.

Insgesamt wurden für die vorliegende Studie zwischen März 2017 und Mai 2018 40 persönliche Interviews von max. 90 Minuten Dauer mit ehemaligen Ministerialbeamt*innen primär der obersten beiden Hierarchieebenen auf Bundes- sowie Landesebene in Deutschland geführt. Bei der Auswahl der Interviewpartner*innen wurde im Sinne eines *theoretical sampling* darauf geachtet, eine möglichst hohe Heterogenität in Bezug auf die Parteipolitisation (sowohl in Bezug auf die Partei als auch hinsichtlich der Rolle der Parteinähe in der Karriere), aber auch mit Blick auf andere potentiell einflussreiche Faktoren (Geschlecht, Karrieretyp, Studium, Verwaltungsebene, Ressort) zu erhalten.⁴

Die Interviews gliederten sich im Sinne der sequentiellen Vorgehensweise eines „mixed-method“-Forschungsdesigns (*Tashakkori/Teddlie* 2006) in zwei Teile. Im ersten Teil wurde über Studium, Karriereverlauf, Parteizugehörigkeit/-engagement und das Rollenverständnis gesprochen. Die Interviews starteten mit einer Erzählaufforderung, wie es in biographischen Interviews üblich ist und wurden dann leitfadengestützt in teilstrukturierter Form fortgesetzt. Im zweiten Teil wurden den Befragten Vignetten vorgelegt.

Bei der Vignettentechnik (*Rossi* 1979) werden die Befragten mit Beschreibungen von Situationen oder Personen konfrontiert. Den Befragten werden sodann Antwortmöglichkeiten vorgelegt, an denen sich das Entscheidungsverhalten bemisst. Wenn Vignetten in quantitativen Designs eingesetzt werden, ist es durch die Variation potentieller Erklärungsfaktoren und deren Ausprägungen möglich, Hypothesen in einem experimentellen Design zu testen (*Auspurg/Hinz/Liebig* 2009, S. 62). In der Verwaltungsforschung wurde die Vignettentechnik bereits erfolgreich genutzt (u.a. *Christensen/Opstrup* 2018; *Grohs/Adam/Knill* 2015). Für die vorliegende Untersuchung ist insbesondere die Survey-Studie zur dänischen Ministerialverwaltung von *Christensen* und *Opstrup* (2018) relevant. Die Autoren legten den Befragten Situationen vor, die sich auf Dilemmas im Prozess der Politikformulierung bezogen. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden auf der Basis der Forschungsprämissen diese Vignetten neu gegliedert⁵ und um zwei zusätzliche Vignetten ergänzt (siehe Tab. 1, Legende). Abweichend von *Christensen* und *Opstrup* nutzen wir die Vignetten nicht, um Zusammenhänge statistisch zu testen, sondern im Rahmen eines primär qualitativ ausgerichteten Untersuchungsdesigns. Die Interviews wurden so konzipiert, dass Wechselwirkungen zwischen Sozialisation, Politisation, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten verständlich werden. Deshalb wurde den Interviewten die Gelegenheit gegeben, ihre Antwort zu den Vignetten zu begründen. Das führte dazu, dass einige der Interviewten keine der vier vorgegebenen Antwortoptionen wählten.⁶ Folgende Antwortoptionen wurden vorgegeben: (a) Ja, ohne Bedenken. (b) Ja, aber ich werde dem Minister meine Bedenken mitteilen. (c) Nur nach direkter Aufforderung, und ich werde den Minister ausdrücklich warnen. (d) Ich werde eine Unterstützung ausdrücklich ablehnen.

Wir unterscheiden zwei Gruppen von Vignetten (siehe Tab. 1): Die erste Gruppe beschreibt Situationen, in denen der/die Minister*in eine *unterstützende Loyalität* einfordert. Das bezieht sich beispielsweise auf eine erwartete Unterstützung in politisch-taktischen Fragen oder bei der Außendarstellung. Rechtmäßigkeit und Fachlichkeit als grundlegende Standards des Verwaltungshandelns werden in den beschriebenen Dilemmasituationen nicht ernsthaft in Frage gestellt. Die zweite Gruppe der Vignetten beschreibt Situationen, in denen eine *kritische Loyalität* gefragt ist, weil die politischen Vorstellungen des/der Minister*in gegen grundlegende professionelle Standards (fachliche Korrektheit, Rechtmäßigkeit) verstoßen.

Tabelle 1: Übersicht der Vignetten für unterstützende und kritische Loyalität

Unterstützende Loyalität	
V2	Der Minister hat in einem komplizierten Fall zu entscheiden, in dem er die Wahl zwischen zwei Optionen (A und B) hat. Aus fachlicher Sicht sind Sie der Meinung, dass beide Optionen vertretbar sind, wobei sowohl A als auch B Kritik der involvierten Verbände hervorrufen werden. Ihr Vorgesetzter bittet Sie, einen Vermerk mit einer Entscheidungsempfehlung zu verfassen. Er ergänzt, dass der Minister eine Präferenz für Option A hat. Er bittet Sie, Ihren Vermerk auf Option A hin auszurichten. Werden Sie der vorgeschlagenen Richtung Ihres Vorgesetzten folgen?
V4	Ihre Abteilung ist für das Verfassen eines Berichts zuständig, welchen der Minister dem Rechnungshof kurzfristig vorzulegen hat. Ihrer Meinung nach beinhaltet der vorliegende Berichtsentwurf die wesentlichen Informationen, gleichzeitig sind Sie der Ansicht, dass der Entwurf etwas einseitig die positiven Effekte des Engagements des Ministers unterstreicht, dabei aber die Informationen, welche negativ interpretiert werden könnten, herunterspielt. Werden Sie den Entwurf in seiner jetzigen Form unterstützen?
V8	Der Minister steht in den Augen seiner Partei und der Wähler für eine bestimmte Richtung bezüglich einer wohlfahrtsstaatlichen Maßnahme. Aufgrund des Regierungsprogramms und Gesprächen im Kabinett wird deutlich, dass ein Gesetz auf den Weg gebracht werden muss, der in Widerspruch mit der politischen Einstellung des Ministers steht und bei den Wählern und der Partei kritisch gesehen wird. Aufgrund des Kollegialprinzips ist der Minister dazu verpflichtet, die Entscheidung des Kabinetts vollständig zu unterstützen. Der Minister entscheidet sich, eine Initiative im Rat der EU einzubringen, in der Gewissheit, dass EU-Maßnahmen übergeordnet sind und umgesetzt werden müssen. Damit käme diese Änderung vonseiten der EU, nicht direkt von der Regierung. Der Minister kann die Verantwortung für die unpopuläre Maßnahme von sich weisen, obwohl sie auf ihn zurückgeht. Werden Sie dem Vorgehen folgen?
V9	Nach einem Regierungswechsel zeichnet sich ein Konflikt zwischen dem neuen Regierungsprogramm und der bisherigen Ressortpolitik ab. Der neu ernannte Minister deutet in seiner ersten Erklärung an, dass er einen Richtungswechsel für ein bestimmtes Thema Ihres Tätigkeitsbereichs/Ihrer Abteilung plant. Das Thema haben Sie über einen längeren Zeitraum und mit viel Aufwand bearbeitet. Im schlimmsten Fall bedeutet dieser Politikwechsel, dass das Thema nicht weiterverfolgt wird. Der Minister bittet Sie um einen Vermerk, der Gründe zusammenfasst, die einen Politikwechsel potentiell befürworten. Werden Sie einen solchen Vermerk verfassen?
Kritische Loyalität	
V1	Der Minister ist dazu aufgefordert, den Bundestag mit statistischen Kennziffern bezüglich einer wohlfahrtsstaatlichen Maßnahme zu versorgen. Letzte Woche hatte der Minister zum gleichen Thema eine Anhörung in einem Ausschuss, der sich mit diesen Fragen beschäftigt, und gab dort an, dass ein Rückgang zu erwarten sei, der aus politischer Sicht positiv zu bewerten ist. Nun zeigen jedoch neueste Daten, dass – basierend auf Berechnungen der letzten drei Monate – steigende Zahlen zu erwarten sind. Der Minister geht davon aus, dass diese neuesten Zahlen unsicher sind und man auf die weiteren Analysen der zuständigen Abteilung warten solle, bevor die Zahlen veröffentlicht werden. Demnach soll auch der Bundestag mit Zahlen versorgt werden, die sich auf jene des Quartals zuvor beziehen. Würden Sie dem Minister in dieser Sache folgen?
V3	Der Minister möchte sehr schnell einige Regeländerungen in ihrem fachlichen Zuständigkeitsbereich durchsetzen. Er vertritt die Auffassung, dass dies durch eine Rechtsverordnung erreicht werden kann. Ihre Abteilung wiederum findet, dass hierfür eine Gesetzesänderung erforderlich sei, da die Rechtsgrundlage für eine Rechtsverordnung nicht klar gegeben sei. Der Minister insistiert auf seine Vorgehensweise und ist der Meinung, dass diese Angelegenheit zu unbedeutend sei, um den Bundestag damit zu behelligen. Werden Sie ihn in seiner Vorgehensweise unterstützen?
V5	Sie bearbeiten einen spezifischen Sachvorgang und werden darüber informiert, dass der Minister es gern sehen würde, wenn Ihr Urteil zugunsten der Umsetzung der Sache ausfiele. Die Aufmerksamkeit der Medien ist groß und es ist offensichtlich, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung für eine Bewilligung ausspricht. Zudem ist damit zu rechnen, dass bei Ablehnung der Minister mit Kritik und Gegenwind zu rechnen hat. Aus Ihrer Sicht gibt es für ein solches Vorgehen weder eine rechtliche Grundlage noch ist es etablierte Praxis. Werden Sie eine positive Entscheidung unterstützend mit vorbereiten?
V6	Der Minister möchte eine Regulierung verschärfen und plant hierfür einen Gesetzentwurf. Ihrer Meinung nach besteht die Gefahr, dass der Europäische Gerichtshof aufgrund der geplanten Gesetzesänderungen europäisches Recht verletzt sehen wird. Der Minister ist darüber informiert, besteht jedoch darauf, die Gesetzesvorlage in den Bundestag einzubringen. Er plant, in der Gesetzesbegründung darzulegen, warum das Gesetz aus seiner Sicht im Einklang mit EU-Recht sei. Werden Sie dem Vorgehen folgen?
V7	Sie arbeiten an dem Entwurf einer neuen Regierungsinitiative. Unter Experten herrscht Einigkeit darüber, dass insbesondere drei Kernmaßnahmen wesentlich für eine positive Entwicklung in dem betroffenen Politikfeld sind. Der Minister geht jedoch davon aus, dass es unmöglich ist, politische Unterstützung für diese drei Kernmaßnahmen zu erhalten. Aus diesem Grund möchte er sich auf zwei andere Maßnahmen stützen, die aber aus Ihrer Sicht weniger effektiv sind. Werden Sie den Entwurf in dieser Form weiter unterstützen?

Quelle: Die Vignetten 1-7 stammen von Christensen und Ostrup (2017) und wurden nur leicht für den deutschen Fall angepasst und übersetzt. Die Vignetten 8 und 9 wurden von den Autor*innen auf Basis der Literatur (Mayntz/Derlien 1989, Scharpf 1997) entwickelt.

Bei der Auswertung des Antwortverhaltens auf die Vignetten wurde – ergänzend zur qualitativen Analyse der Begründungen – in einer einfachen deskriptiven Analyse untersucht, ob sich Muster im Antwortverhalten abhängig von der personalpolitischen Politisierung erkennen lassen. Die personalpolitische Dimension der Politisierung kann über verschiedene Parameter erfasst werden – bspw. über die Parteimitgliedschaft, die Berufung auf eine Position als politische/r Beamt*in oder eine parteinahe Karriere mit Stationen auf Parteipositionen. Das befragte Sample variierte auf den ersten beiden Indikatoren nur wenig – ab der entsprechenden Hierarchiestufe *ist* man politische/r Beamt*in und sehr wahrscheinlich auch Parteimitglied (jeweils 34 von 40). Spannender ist entsprechend die Unterscheidung zwischen Personen mit einer parteinahen Karriere und jenen mit parteiferner Karriere. Wir operationalisieren die personalpolitische Dimension der Politisierung hier dementsprechend als den Grad, zu dem die Karriere einer Person durch die Nähe zum politischen Sektor (und damit im deutschen Fall in der Regel auch zu einer politischen Partei) geprägt wurde (siehe auch *Bach/Veit* 2018, *Veit/Scholz* 2016, *Vedder/Veit* 2017). Es erfolgte eine Unterteilung des Samples der Befragten in zwei Gruppen: Gruppe a inkludiert all jene Personen, welche im Laufe ihres beruflichen Werdegangs entweder ein hauptberufliches politisches Mandat innehatten (Landtag, Bundestag, Europäisches Parlament), hauptberuflich für eine Partei oder für eine Fraktion im Parlament tätig waren und/oder als (persönliche/r) Referent*in für eine/n Minister*in oder als Leiter*in des Ministerbüros eingesetzt waren (ähnlich *Bach/Veit* 2018; *Veit/Scholz* 2016). Gruppe b sind Personen ohne die genannten beruflichen Positionen. In der Ergebnisdarstellung wird Gruppe a vereinfacht als „parteipolitisiert“ und Gruppe b als „nicht parteipolitisiert“ bezeichnet.

Bei der Interpretation der nachfolgend präsentierten Befunde müssen methodenbedingte Spezifika beachtet werden. Das in Interviews Gesagte enthält (ex post) Rationalisierungen der Befragten; mit zeitlichem Abstand wird das eigene Erleben ein Stück weit einer individuellen Idealvorstellung der eigenen Rolle angepasst. Positiv steht dem gegenüber, dass ehemalige leitende Ministerialbeamt*innen Abstand von den (normativen) Zwängen des Tagesgeschäfts im Ministerium haben.⁷ Diese Distanz verleiht Freiräume, um offen zu sprechen (*Askim/Karlson/Kolltveit* 2017) und zu reflektieren. Den Einschränkungen steht weiterhin der Vorteil von Interviews gegenüber, dass die Befragten komplexe Zusammenhänge darlegen können und sich – in der Elitenforschung gilt dies als besonders wichtig (*Aberbach/Rockman* 2000) – intellektuell und persönlich in angemessener Form angesprochen fühlen.

4 Ergebnisse

4.1 Rollenverständnis

Die folgende Darstellung resümiert das Rollen- und Funktionsverständnis leitender Ministerialbeamt*innen aus Sicht der Interviewpartner*innen. Eine erste, durch alle Interviews gestützte Erkenntnis ist, dass die politische Seite der Arbeit von dieser Personengruppe besonders wertgeschätzt wird. Dieser Befund bestätigt erneut die CES- und PAE-Studien, welche das sehr hohe Interesse der Verwaltungselite an der (Mit-)Gestaltung von Politikinhalten ans Licht brachten. Vielfach wird sogar eine ausgeprägte Eu-

phorie für die Tätigkeit an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung kolportiert. Diese Euphorie mag auch dem Umstand geschuldet sein, dass es sich bei den Befragten um *ehemalige* Spitzenbeamt*innen handelt, welche aus der Retrospektive ihre Tätigkeit bewerten. Diese gehört für die Befragten zu den Höhepunkten ihres beruflichen Werdegangs, da eine Spitzenposition im Ministerium nicht nur mit Einflussmöglichkeiten, sondern auch mit einem hohen Ansehen und einem hohen Status verbunden ist. Die Interviewpartner*innen äußerten fast einhellig, dass die Gestaltungsspielräume in der Ministerialverwaltung und die Möglichkeit, etwas zu bewegen, eine wesentliche Motivation für ihre Tätigkeit darstellten. Zum Teil äußerten die Interviewpartner*innen sogar die Ansicht, dass es in der Verwaltung mehr individuelle (inhaltliche) Gestaltungsspielräume und weniger (äußere) Zwänge gäbe als in der Politik. Besonders stark wurde der Gestaltungswille als Motivationsfaktor von denjenigen Interviewten betont, die auch auf berufliche Erfahrungen außerhalb der Verwaltung zurückblicken können. Alle treibt in erster Line der Wunsch an, Politik – und damit die Gesellschaft – zu *gestalten*. Exemplarisch für viele steht dabei Interviewpartner*in 5, der/die sagte, dass es ihn/sie besonders gereizt hätte, „Politik neu zu gestalten“ und „auszuprobieren, was man bewegen kann“. Dabei wurde oft vor allem der Reiz der inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten betont. Teils wurde ergänzend dazu die Gemeinwohlorientierung explizit hervorgehoben, wie z.B. von Interviewpartner*in 24: „Wenn ich in der Verwaltung tätig bin, dann muss ich brennen irgendwie – ich sag’s mal pathetisch – für das Wohlergehen der Bürger.“

Folgerichtig beschrieben sich alle Interviewten als politisch (aber nicht zwingend parteipolitisch) denkende und interessierte Personen, wobei die Mehrheit eine eigene Kandidatur oder „einen Gang in die Politik“ ausschloss. Als Ursache hierfür wurden vielfach die hohe Frequenz an Öffentlichkeit, Kommunikation und Aushandlung genannt, die als Begrenzung des eigenen Gestaltungswillens gesehen und als zusätzliche Herausforderung empfunden werden. Insbesondere die Notwendigkeit, politische und damit auch inhaltliche Kompromisse zu schließen, ggf. auch gegen eigene Überzeugungen, wird stark mit dem politischen Bereich verknüpft, während die leitende Verwaltungstätigkeit als vergleichsweise „frei“ erlebt wird. Die nachfolgenden drei Interviewauszüge illustrieren dies und verdeutlichen die subjektiv empfundene Gestaltungsfreiheit – die teils mit einem starken persönlichen politischen Gestaltungswillen (Int. 19), teils mit einer (trotz der Selbstbeschreibung als politisch denkende Personen) Politikdistanz und Betonung des Fachlichen (Int. 16) verknüpft ist. Dass die Möglichkeit, sich ggf. auch kritisch zum/zur Minister*in zu positionieren (jedoch in der Regel nicht in der Öffentlichkeit), empirisch relevant ist, deutet sich hier bereits an (Int. 20):

„Es war ja damals ein Regierungswechsel in (Bundesland) und die Möglichkeit, in der Administration politische Themen voranzubringen, die man selbst für richtig hält [Herv. der Verf.], das war natürlich eine attraktive Option. Die Alternative wäre ein Mandat gewesen. Das hat mich nie besonders gereizt.“ (Interview 19)

„(F)ür mich wäre das einfach zu anstrengend, sage ich mal, mich ständig (nach) Meinungsumschwüngen (...), solchen politischen Prioritäten zu richten, die manchmal sachlich nicht begründet oder wenig begründet sind. (Man hätte) bessere fachliche Alternativen, die man aber nicht weiterverfolgen darf, weil das (politisch) nicht gewünscht ist. Das schafft Situationen, die schwierig sind und als Staatssekretär kann man das gerade noch so ausbalancieren. Man ist noch mit einem Bein im fachlichen (...) und mit dem anderen Bein im politischen Bereich.“ (Interview 16)

„Ich bin immer (...) relativ weit oben eingestiegen, immer sehr politiknah. Ich glaube, es war bei mir eine Ader, eine Lust auf Politik vorhanden, (...) aber ich habe nie Lust verspürt in der ersten Reihe zu stehen, im Schaufenster zu stehen und mich dermaßen zu verbiegen [Herv. der Verf.], wie Politik es in der ersten Reihe oft muss. (...) Deswegen habe ich für mich immer gedacht, ‚Du bist in der zweiten Reihe gut untergebracht, du kriegst alles mit, du hast einen großen Gestaltungsraum‘.“ (Interview 20)

Mit Rückblick auf den eigenen Werdegang beschrieben die Interviewpartner*innen, dass es sie häufig frühzeitig ins politische Feld gezogen hat, wo sie – ausgehend von einem Grundinteresse – Erfahrung sammelten. Auch war es eben dieser Hintergrund, der sich später vielfach in dem Eintritt in eine Partei und in einem (partei-)politischen Engagement manifestierte. Letzteres fand teils in den Jugendorganisationen der Parteien, teils in den Hochschulgruppen (z.B. Ring Christlich-Demokratischer Studenten) statt. Sehr deutlich geht aus den Interviews hervor, dass für diejenigen, welche in der Jugendzeit, während des Studiums und/oder in der Phase des Berufseinstiegs politisch engagiert waren, sich in dieser Zeit auch wichtige persönliche Beziehungen und Netzwerke herausbildeten, die im späteren Berufsleben eine Rolle für den Karriereweg spielten.

Um das Gespür für politische Inhalte (weiter) zu entwickeln, die Antennen für politische Themen und Mehrheiten auszurichten und sich innerhalb des Ministeriums durchsetzen zu können, braucht es aus Sicht der Befragten vor allem Erfahrung. Häufig wurde in den Interviews von „learning by doing“ in Bezug auf den Erwerb notwendiger Kompetenzen für die Leitungsfunktion in einem Ministerium gesprochen, was Erkenntnisse aus der Literatur bestätigt (Jann/Veit 2015, Goetz 1997). Einige Interviewte berichteten von einer sehr intensiven Einbindung leitender Ministerialbeamten*innen in originär politische Prozesse, etwa im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Koalitionsfraktionen im Parlament, wie dieses Zitat veranschaulicht:

„(...) als Staatssekretär sind Sie zunächst mal dem Allgemeinwohl verpflichtet und haben eine Behörde zu leiten. Da steht das Parteibuch weder im Vordergrund, noch hat es irgendeine entscheidende Rolle. Klar, (...) wenn Sie der zweite Mann eines Ministeriums sind, sind Sie nicht in politisch luftleerem Raum, sondern Sie müssen vor allem mit der Mehrheitsfraktion zusammenarbeiten. Dort auch – das war auch meine klar umrissene Funktion und Tätigkeit – dort in den Gesprächen intern auch für Mehrheiten, für bestimmte Themen, die man sich als Behördenleitung eben gesetzt hat, zu werben und zu sorgen. Da sind Sie immer auch politisch tätig, ob Sie das wollen oder nicht.“ (Interview 30)

Wie gestaltet sich das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik aus Sicht der Befragten und wie wird die eigene Rolle an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik verstanden? In den Interviews beschrieben die Befragten die Zusammenarbeit mit dem/der Minister*in als vertrauensvoll. Im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit betonten sie oft ihre Rolle als „Übersetzer*in“ oder Vermittler*in zwischen Arbeitsebene und politischer Leitung. Teils verstehen sie sich auch als „Speerspitze“ der Fachlichkeit, was das Bewusstsein über die Notwendigkeit einer *kritischen Loyalität* unterstreicht:

„Die Übersetzungsfunktion sehe ich als die bedeutsamste (an). Sie besteht darin, sowohl das Fachwissen nach oben zu spülen, (...) an den Minister oder die Ministerin heranzutragen und umgekehrt die politischen Absichten ins Ministerium so zu tragen, dass man versucht, das in ein sinnvolles Programm (...) oder in sinnvolle Initiativen umzusetzen.“ (Interview 3)

„Sie haben eine Scharnierstellung als Staatssekretär, aber die Gestaltungsfreiheit ist da. (...) Sie sind letztlich die Speerspitze der Fachlichkeit, Sie haben auch die Verantwortung, die letzte fach-

liche Verantwortung. Mit Ihrer Unterschrift haben Sie sie alle entlastet. Sie tragen das mit und müssen jetzt gucken, wie Sie dieses Votum in die Politik kriegen. Sie kennen andererseits natürlich auch politische Wünsche, Sie kommunizieren auch die politischen Erwartungen und Wünsche in die Fachebene.“ (Interview 17)

„Eine (Ministerin) muss nicht das Haus leiten, sondern das Haus leitet der Staats[ekretär]. (...) Sie (die Ministerin) macht die politischen Ansagen und sie wird auch beraten in Bezug auf die politischen Ansagen, aber sie ist nicht in der operativen Umsetzung tätig. Das muss das Haus hinkriegen und dafür, dass das Haus das hinkriegt, haben wir leitende Beamte (...). So also ist der Ablauf organisatorisch zu verstehen: ‚Wir dürfen uns da nicht ins Gehege kommen, du (bezogen auf die Ministerin) machst die politischen Ansagen, ich will kein Nebenpolitiker sein. Ich berate dich. Ich sage dir auch, wenn ich was falsch finde. Aber das sage ich dir, bevor ich was aufschreibe‘.“ (Interview 20)

In den Interviews wurde immer wieder betont, dass sich für leitende Ministerialbeamt*innen in ihrer Position an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung im Zusammenspiel mit der Arbeitsebene – den Fachreferaten – zahlreiche Mitgestaltungsmöglichkeiten von Politikinhalten ergeben. Wie diese genau ausgestaltet sind, hängt nicht nur vom Leitungsstil und der Fachkompetenz des/der Minister*in sowie vom Verhältnis zur Arbeitsebene und der eigenen Fachexpertise ab, sondern auch von der Art der *policy*: Für komplexe und stark regulierte *policies* wurde beispielsweise ein besonders großer Einfluss der Ministerialverwaltung berichtet. Die Mitgestaltungsmöglichkeiten variieren zudem abhängig von der politischen Relevanz der *policy*. Bei hoher politischer Relevanz eines Themas wird der Einfluss der Ministerialverwaltung als gering(er) wahrgenommen.

„Die Fachebene in Ministerien ist schon eine wichtige Ebene. Mal abgesehen von den fünf Prozent an politisch wichtigen Gesetzen, die dem Minister selbst wichtig sind, wird ansonsten sehr viel einfach von der Fachebene gestaltet und bestimmt.“ (Interview 40)

„(Der Staatssekretär) leitet die Verwaltung (...), er ist der oberste Fachwirt, das oberste fachliche Gremium, die oberste Fachkompetenz möglicherweise auch. (...) Damit hat er die Möglichkeit, im Rahmen der Dienstaufsicht zu agieren. Dort hat er jede Menge Gestaltungsmöglichkeiten. Er trifft Personalentscheidungen. Er entscheidet über dienstliche Beurteilungen. Also die Dienstaufsicht, auch die Rechtsaufsicht erfüllt er, die Fachaufsicht kann er erfüllen. Aber alles, was ein Stück weit, was politische Vorlagen sind, bei Vorlagen, die politische Relevanz haben, glaube ich, ist seine Gestaltungsmöglichkeit eingeschränkter als manch einer meint.“ (Interview 17)

Wenn von Einflussmöglichkeiten auf *policies* die Rede ist, dann stellt sich die Frage, wie die Beamt*innen diese Gestaltungsspielräume nutzen: Verfolgen sie eine eigene Agenda? Oder versuchen sie primär, die politisch vorgegebenen Ziele möglichst gut umzusetzen? Und welches Loyalitätsverständnis offenbart sich in diesem Zusammenhang? In den Interviews zeigte sich, dass die Blockade politischer Initiativen durch Laufbahnbeamt*innen der mittleren Leitungsebene ein bekanntes Phänomen ist (z.B. Int. 21), was auf das (gelegentliche) Vorhandensein einer eigenen Agenda hindeutet (siehe auch das Zitat aus Int. 19 weiter oben). Gleichzeitig lehnten die Interviewpartner*innen diese Selbstbeschreibung aber durchweg ab. Stattdessen betonten sie, dass die vorhandenen Gestaltungsspielräume insbesondere auf der höchsten Hierarchieebene der Verwaltung aufgrund des „absoluten Vertrauensverhältnisses“ zum/zur Minister*in politisch responsiv (gegenüber dem/der Minister*in) und antizipativ im Sinne einer funktionalen Politisierung (Int. 14) und unterstützenden Loyalität genutzt werden. Die politischen Ziele des/der Minister*in geben den finalen Rahmen vor, wobei im Entschei-

dungsprozess aber durchaus auch Deliberation über diesen Rahmen stattfinden kann. Wichtig war dabei für die meisten (aber nicht alle, siehe Int. 39) Interviewten darauf hinzuweisen, dass Offenheit, Kritik und Verhandlung über Ziele und Wege zur Zielerreichung im Sinne einer kritischen Loyalität in der internen Zusammenarbeit bedeutsam sind, nach außen aber in der Regel Geschlossenheit demonstriert werden muss (Int. 30):

„Wenn ich eine andere Meinung habe, bringe ich die auch vor mit Argumenten. Wenn die Entscheidung nachher anders ausgeht, und auch das ist Loyalität, dann akzeptiere ich das aber auch.“ (Interview 29)

„Ich habe niemals versucht eine XXX-Politik [redet von sich in der dritten Person] zu machen, sondern eine Politik des jeweiligen Ministers (...) im Sinne, dass ich seine Politik durchziehe: „Wie hätte wohl der Minister – mit meiner Kenntnis – über diesen Fall entschieden.“ Leider gibt es dafür nicht immer eindeutige „Antworten“. Häufig sind alternative Entscheidungen denkbar. Dann überlegst du, welche ist jetzt die beste, welche würde wohl der Minister wählen. Letztlich aber trifft man dann eine eigenständige und eigenverantwortliche Entscheidung, von der man hofft, dass sie so gut wie möglich der Politik des Ministers entspricht.“ (Interview 14)

„Insofern, zur Loyalität gehört auch eine Beratungsleistung, um seinen Chef nicht ins offene Messer laufen zu lassen, sondern zu sagen: Das würde ich mir gut überlegen! Zur Wahrheit gehört aber natürlich auch dazu, dass es Entscheidungen gibt, wo der Chef auch anders entscheidet und (...) dann müssen Sie es umsetzen, auch wenn Sie es eigentlich inhaltlich für falsch halten. Das gehört zur Loyalität auch dazu. Und dann nicht (nachträglich) zu sagen: Das halte ich übrigens für falsch, aber der hat es entschieden, sondern das dann auch mit den Argumenten, die dafürsprechen, nach außen zu vertreten.“ (Interview 30)

Die Ansicht, dass öffentlich oder halböffentlich geäußerte Kritik an dem/der Minister*in ein Tabu ist, teilten nicht alle Interviewten:

„Wissen Sie, bei Loyalität dem Minister gegenüber, das ist ja so eine Sache. Wenn Sie der hundertprozentig loyale Beamte sind, halten Sie alle für einen Volltrottel. Das können Sie nicht sein. Sie müssen auch kritisch sein und Sie müssen auch sagen können: „Der Minister macht das schlecht.“ Den Mut müssen Sie haben. Wenn Sie das nicht machen, werden Sie in der Fraktion nicht ernstgenommen, und bei den Medien werden Sie auch nicht ernstgenommen.“ (Interview 39)

Einigkeit bestand aber dennoch darin, dass es eine Grenze der „kritischen Loyalität“ gibt, die angesichts des kalibrierten, vertrauensvollen Verhältnisses zwischen Spitzenbeamt*innen und Minister*innen nicht überschritten werden darf:

„Dann stand in irgendwelchen Zeitungen: XXX (redet von sich in der dritten Person) fühlt sich als der bessere Minister usw. Und das war natürlich dann für mich tödlich, weil aus seiner Sicht (des Ministers) ich nicht für ihn gearbeitet habe, sondern nur für mich. Ich habe aber – und das sage ich wirklich in voller Ehrlichkeit – ich habe diese Lücke füllen wollen und der Verantwortung, die das Ministerium hat, gerecht werden wollen. Dadurch kam es dann auch, dass ich halt auch sichtbar gewesen bin, weil ich Gespräche geführt habe, im Bundestag gewesen bin und mir einen halbwegs guten Ruf erarbeitet habe. Das war damit zwangsläufig verbunden, aber das war nicht, weil ich mich irgendwie mit dem (Minister) messen wollte oder ihn in den Schatten stellen wollte oder aus Illoyalität, sondern weil ich halt dieses Amt richtig ausfüllen wollte. Das war aber dann auch der Keim sozusagen des Zerwürfnisses, was zu meiner Entlassung geführt hat.“ (Interview 38)

Die Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung wurde in den Interviews immer wieder als Frage der vorherrschenden Handlungsrationalität beschrieben: Während leitende Ministerialbeamt*innen zwar in hohem Maße funktional politisiert und politisch

responsiv sind, betonten die Interviewten meist auch die hohe Relevanz fachlich kompetenten Handelns für diese Position. Politiker*innen hingegen wurden von den Befragten als stärker an einer politischen Handlungsrationaltät orientiert beschrieben. Fachlichkeit als Bezugsrahmen für leitende Ministerialbeamte*innen wurde dabei von den Interviewten nicht nur als rechtsanwendende, sondern auch als rechtsgestaltende Tätigkeit beschrieben. Die Interviewten verstanden sich vielfach als „Hüter*in“ des Fachlichen; sie leiteten daraus auch ihre Legitimation ab, „erster Berater des Ministers“ (Int. 21) zu sein:

„Es war ein großes Geschenk, weit über das Fachliche hinaus gestalten zu dürfen. (...) Als ich gemerkt habe, dass es eben nicht nur um Rechtsanwendung, sondern auch um Rechtsgestaltung geht. (...) (D)as geht ja ganz schnell, wenn Sie in einem Ministerium sind. Das fängt ja vor der Staatssekretärstätigkeit eigentlich schon an, dass man merkt, man kann rechtsgestaltend tätig sein (...). Da fängt (...) dieser politische Prozess an und (...) man merkt, was für Chancen sind. Dann, glaube ich, lässt man das auch nicht mehr los.“ (Interview 27)

„Für jedes Verwaltungshandeln brauchst du eine Rechtsgrundlage. Wenn du die Rechtsgrundlagen kennst und das fachliche Verständnis hast, kann man wahnssinnig viel gestalten. Wenn man die Gesetze so auslegt, wie sie nach eigenem fachlichen Verständnis ausgelegt werden könnten oder sollten, dann kann man auch sehr viel bewirken. Und da ich in dem Bereich ja gearbeitet habe, (...) konnte man das, was man durch Rechtsauslegung erarbeitet hat, erkennen, indem man mit dem Auto durch die Gegend fährt und sagt, ‚Oh da hast du mitgewirkt (...)‘.“ (Interview 23)

All dies verdeutlicht ein hohes Bewusstsein über die Schnittstellenposition politischer Beamte*innen, zu der ein primär auf hierarchische Unterordnung abzielendes, bedingungsloses Loyalitätsverständnis nicht passen würde. Loyalität gegenüber dem/der Minister*in beinhaltete für die interviewten leitenden Beamte*innen auch, einerseits auf die Einhaltung der Grenzen des rechtlich Möglichen zu drängen (*kritische Loyalität*) und andererseits kreativ und ggf. in Eigenregie nach Wegen zu suchen, wie politische Ziele rechtskonform erreicht werden können (als ein Aspekt der *unterstützenden Loyalität*). Dabei wurde die Entscheidung darüber, welche Ziele (aus rechtlicher Sicht) unterstützt werden können und welche nicht, auch als eine Frage des „Wollens“ beschrieben:

„Es ist nicht alles Gold, was glänzt. Es gibt natürlich auch eine Reihe von Dingen, wo möglicherweise politisch – ich formuliere es mal vorsichtig – auch Erwartungen an einen herangetragen werden, von denen man meint, die sind nun so irgendwie nicht zu erfüllen und da ist natürlich auch der Spagat, zu sagen, das ist unsere Aufgabe als Verwaltung, das ist möglich als Verwaltung und das geht eben nicht. Oder wenn wir politisch eine bestimmte Idee mitunterstützen *wollen* [Herv. der Verf.], muss der Weg aber so gestaltet werden, dass er eben auch rechtlich sauber ist.“ (Interview 27)

Zusammenfassend zeigt die qualitative Auswertung des Interviewmaterials erstens, dass leitende Ministerialbeamte*innen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik in einem Bereich agieren, wo unterschiedliche Handlungsorientierungen und -erwartungen wirksam sind. Als reine Umsetzer*innen politischer Vorgaben sehen sich die Beamte*innen durchweg nicht, stattdessen betonen sie die weitreichenden Gestaltungsspielräume – die mit zunehmender politischer Relevanz eines Themas aber abnehmen – und die Notwendigkeit des Agierens im politischen Feld zum Zwecke der Sicherstellung der politischen Durchsetzbarkeit inhaltlicher Entwürfe des Ministeriums. Auch wird immer wieder hervorgehoben, dass Spitzenbeamte*innen den Kontakt zur Fachebene in den Ministerien brauchen, um nicht nur Agent*in des/der Minister*in

zu sein, sondern auch als „Speerspitze der Fachlichkeit“ wirken zu können.⁸ Loyalität wird nicht primär als hierarchische Unterordnung verstanden, sondern eher im Sinne einer „Wachhundfunktion“ für die/den Minister*in, wobei Kritik im Binnenverhältnis und Geschlossenheit nach außen meist als grundlegende Voraussetzungen für eine zielführende und vertrauensvolle Zusammenarbeit verstanden werden. Dies entspricht dem von uns verwendeten Konzept der *kritischen Loyalität*. *Unterstützende Loyalität* wird in den Interviews kaum problematisiert, sondern als logische Konsequenz der Position und Teil des Aufgabenprofils verstanden.

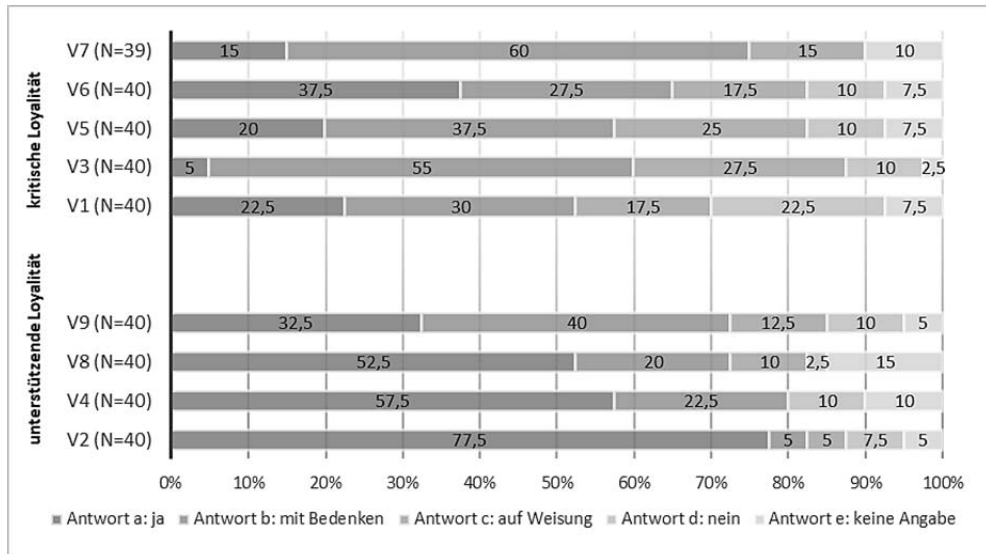
4.2 Entscheidungsverhalten

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt eine Annäherung an das Rollenverständnis von Spitzenbeamten*innen und ihre Selbstverortung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung erfolgte, wird hier untersucht, ob sich (1) tatsächlich Hinweise auf zwei sich ergänzende Loyalitäten (unterstützende und kritische) finden lassen, und welche Ausprägungen diese Loyalitäten im deutschen Fall annehmen. Zudem wird analysiert, ob es (2) Unterschiede in der Ausprägung dieser Loyalitäten abhängig vom Karriereweg gibt, d.h. ob Beamten*innen mit parteinahen Karrieren tatsächlich bedingungsloser im Sinne des/der Minister*in handeln als andere.

4.2.1. Unterstützende Loyalität

Wie sich bereits in der qualitativen Auswertung angedeutet hat, ist die *unterstützende Loyalität* weit verbreitet (Abb. 1): Über alle Vignetten würden rund 80% der befragten leitenden Beamten*innen den Willen des/der Minister*in auch bei eigenen Vorbehalten mittragen. Die vorbehaltlose Unterstützung (Antwortoption a: ohne Bedenken) variiert jedoch deutlich zwischen den vorgelegten Situationen: Während die allermeisten Befragten kein Problem damit haben, bei gleichwertigen Optionen einer politischen Präferenz zu folgen (V2), nimmt diese Bereitschaft schon bei einer eher harmlosen „Beschönigung“ eines öffentlichen Berichts deutlich ab (V4) – zwar tragen fast gleich viele Befragte das Vorgehen letztlich mit, allerdings ein knappes Viertel nur nach Vorbringen ihrer Bedenken. Mit nur noch gut 50% bedenkenloser und rund 20% bedingter Unterstützung wird das „Mehrebenenspiel“ der Schuldablenkung für eine unliebsame Maßnahme auf die EU-Ebene (V8) noch einmal leicht kritischer gesehen. Die schließlich in V9 vorgelegte Vignette, eine bisherige, und von den Befragten selbst vorangebrachte „Hauspolitik“ zu desavouieren, wird schon von rund 40% – und damit der größten Gruppe der Antwortenden – nur nach Vorbringen ihrer Bedenken gegenüber der Hausleitung unterstützt. Nur gut 30% der Antwortenden hätten hier keine Bedenken. Gleichzeitig ist die konsequente Zurückweisung der Unterstützung schwach ausgeprägt – nur 10% der Befragten würden in den in V4 und V9 beschriebenen Fällen keinesfalls kooperieren, bei den Vignetten V2 und V8 sind es mit 7,5% und 2,5% noch weniger.

Abbildung 1: Unterstützende Loyalität vs. kritische Loyalität



Quelle: Eigene Darstellung

4.2.2 Kritische Loyalität

In Bezug auf die *kritische Loyalität* zeigen die von den Befragten gewählten Antworten eine gänzlich andere Struktur als bei den Vignetten zu *unterstützender Loyalität* (Abb. 1): Der Anteil der bedingten Unterstützer*innen (Antwort b) ist kleiner als jener der vorbehaltlosen Unterstützer*innen (Antwort a), die vorbehaltlose Unterstützung (Antwort a) befindet sich zudem insgesamt auf niedrigerem Niveau. Hiervon gibt es jedoch eine Ausnahme (V6). Gleichzeitig erreicht erstmals die Gruppe derer, die sich deutlich oder vollständig gegen eine Unterstützung aussprechen, eine nennenswerte Größe: Nur nach expliziter Weisung würden 15% bis 27,5% den beschriebenen Auftrag ausführen, weitere 10% würden eine Regeländerung bei unklarer Rechtsgrundlage oder wahrscheinlicher Rechtswidrigkeit gänzlich ablehnen (V3, V5, V6). Die Aufforderung zur unvollständigen Information des Parlaments (V1) lehnten gar 23% der Antwortenden explizit ab. Einen Sonderfall stellt V7 dar, in der die Hausspitze aus opportunistischen Gründen weniger effektive Maßnahmen verfolgen möchte: Zwar würde sie von dem im Vergleich größten Anteil an Befragten nur unter Vorbehalt unterstützt – rund 60% der Spitzenbeamten würden ihre Vorbehalte vorbringen. Rundweg zurückweisen würde jedoch eine solche Vorgehensweise keine/r der Antwortenden. Offensichtlich wird der Politik die Entscheidung für fachlich fragwürdige bzw. ineffiziente Maßnahmen generell zugestanden, für potentiell die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns kompromittierende Entscheidungen jedoch nicht. Entsprechende Aussagen finden sich auch in mehreren Interviews.

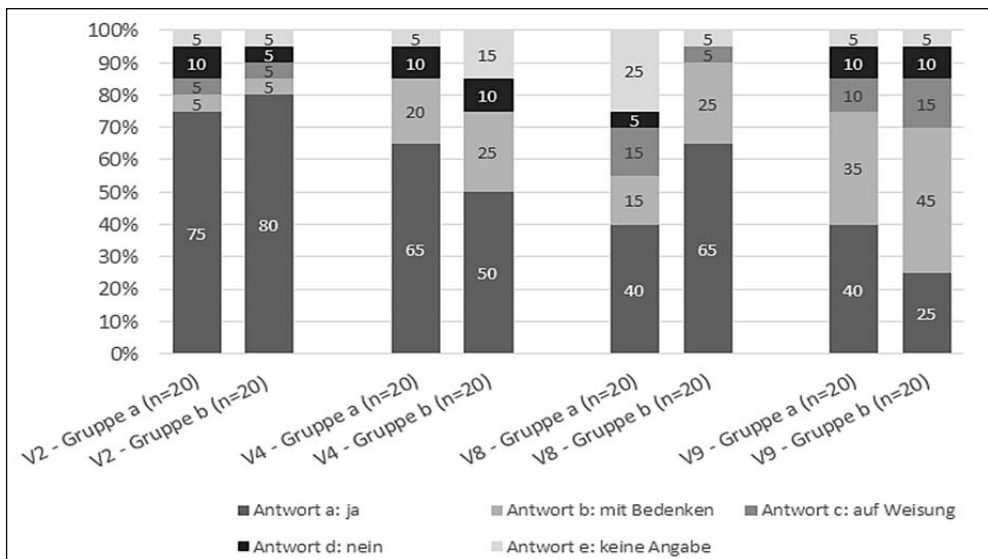
Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass die von *Mulgan* geforderte differenzierte Betrachtung der politischen Responsivität empirische Bestätigung findet. Tatsächlich lässt sich eine *constrained partisanship* der leitenden Ministerialbeamten nachweisen: So bekennt sich ein großer Teil der Befragten zu einer unterstützenden Loyalität. Gleichzeitig wird jedoch auch eine kritische Loyalität bekundet, die dem politischen Prinzipal Konsequenzen seiner Handlungen aufzeigt und notfalls auch die Gefolgschaft

verweigert, um – wenn schon nicht jene von Minister*in und Ministerium – so doch wenigstens die eigene Integrität zu wahren.

4.2.3 Der Einfluss der Parteipolitisierung

Im folgenden Abschnitt soll nun hinterfragt werden, ob die Parteinähe der Beamt*innen tatsächlich einen Effekt auf die Ausprägung der beiden Loyalitäten hat. Wie in Teil 2 formuliert, ist eine nachvollziehbare Annahme, dass parteipolitisierte Verwaltungseliten eine deutlich stärkere Bindung an ihren politischen Prinzipal aufweisen. Entsprechend kann erwartet werden, dass hierdurch die *unterstützende Loyalität* gestärkt würde. Dies erhöht zwar die Steuerungskapazität des/der Minister*in, das Prinzip der *constrained partisanship* könnte jedoch bei zu großer Nähe verletzt werden. Eine durch hohe ideologische Kongruenz zwischen politischer Führung und Verwaltungsspitzen hervorgerufene „blinde“ Gefolgschaft könnte sich entsprechend negativ auf die Entscheidungsqualität der politischen Leitung auswirken, wenn die *kritische Loyalität* nur schwach ausgebildet ist. Mittels der eingeführten Vignetten wird untersucht, inwiefern karrierebezogene Politisierung das Entscheidungsverhalten der Spitzenbeamt*innen beeinflusst.

Abbildung 2: Parteipolitisierung und unterstützende Loyalität
(Gruppe a: parteipolitisiert / Gruppe b: nicht-parteeipolitisiert)

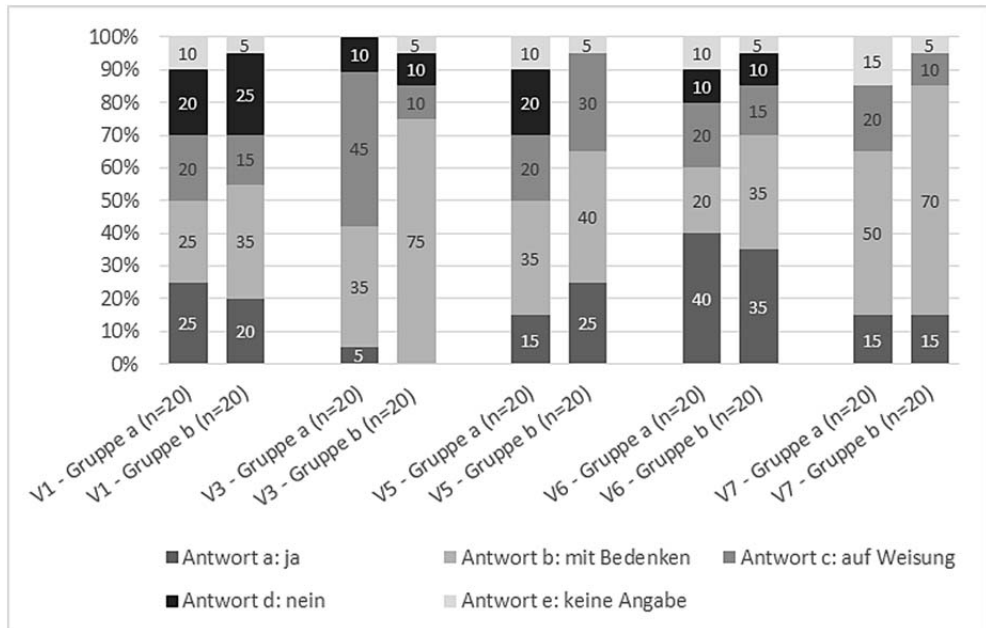


Quelle: Eigene Darstellung

In Bezug auf das Konstrukt der unterstützenden Loyalität zeigt sich kein klares Muster (Abb. 2): Bei zwei der vier Vignetten (V4, V9) zeigen Akteure mit einer karrierebezogenen Politisierung eine etwas höhere Bereitschaft zur unbedingten oder zumindest bedingten Unterstützung, bei den beiden weiteren Vignetten (V2, V8) liegt das gegenteilige Verhältnis vor. Insgesamt ist der Unterschied zwischen den beiden Gruppen sehr klein. Eine Ausnahme ist V8, hier besteht ein größerer Abstand zwischen den beiden Gruppen. Kurioser Weise zeigt diese Vignette, dass eine größere Zahl an nicht parteipolitisierten Beamt*innen die Bereitschaft bekundet, eine ungeliebte politische Entscheidung über die

Bande der EU zu „spielen“ und so blame shifting zu betreiben. Insgesamt ist hervorzuheben, dass parteipolitisierten Ministerialbeamt*innen in diesen das Image des politischen Prinzipals betreffenden Entscheidungen keineswegs eine ungleich höhere, und damit ggf. sogar als *unconditional* zu bezeichnende, *unterstützende Loyalität* nachgesagt werden kann.

Abbildung 3: Parteipolitisierung und kritische Loyalität
(Gruppe a: parteipolitisiert / Gruppe b: nicht-parteeipolitisiert)



Quelle: Eigene Darstellung

Hinsichtlich des Konstruktes der *kritischen Loyalität*, über welches das Verhalten bei rechtlich oder fachlich kritischen Entscheidungen erfasst wurde, zeigen sich abhängig von der karrierebezogenen Politisierung deutlichere Unterschiede (Abb. 3). Zwar variiert wiederum über die fünf Vignetten hinweg der Anteil der bedingungslos die Präferenz des politischen Prinzipals unterstützenden Beamt*innen zwischen den beiden Gruppen. Betrachtet man jedoch die Antwortoptionen a und b (unbedingte und bedingte Unterstützung), so zeigt sich, dass diese Gruppe auf Seiten der nicht parteipolitisierten Beamt*innen durchgängig größer ist als auf Seiten der parteipolitisierten Beamt*innen. Dieser Befund überrascht, widerspricht er doch fundamental dem Stereotyp der in politischen Kategorien (der Hausspitze) denkenden und entsprechend willfähigen Parteisoldat*innen. Im Gegenteil: Offensichtlich fühlt sich gerade diese Gruppe bemüßigt, den Ansinnen ihrer Vorgesetzten im Zweifelsfall kritisch entgegen zu treten. Dies könnte über zwei Argumentationslinien erklärt werden: Erstens könnte unterstellt werden, dass die größere politische Erfahrung diese Akteure besonders sensibel für potentielle Gefahren macht, sie also bei der Risikoabwägung eher vor potentiell die Integrität des/der Minister*in gefährdenden Schritten warnen. Und/oder diese Akteure genießen aufgrund ihrer politisch geprägten Karriere ein über jeden Zweifel erhabenes

Vertrauen ihrer Vorgesetzten, das sie deutlich stärker als ihre meist aus dem „Apparat“ stammenden, weniger parteipolitisierten Kolleg*innen in die Lage versetzt, kritische Positionen überhaupt erst mit einer entsprechenden Vehemenz vertreten zu können, ohne sich dem Vorwurf der Illoyalität auszusetzen. Dies würde bedeuten, dass man sich das Recht zu „*free and frank advice*“ erst einmal verdienen muss, und Spitzenbeamt*innen mit einer parteinahen Karriere hier schlicht einen deutlichen Vorsprung vor ihren Kolleg*innen haben.

5 Diskussion und Fazit

Die in diesem Beitrag dargestellten Befunde präzisieren unser Wissen über das Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland. Die Untersuchung bestätigt einerseits Ergebnisse aus der Literatur, andererseits konnten auch neue Erkenntnisse gewonnen werden.

Bestätigt wird, dass Ministerien eine zentrale Rolle im Prozess der Politikformulierung haben und über erhebliches Einflusspotential verfügen (Schnapp 2004). Die Gestaltungsspielräume der Ministerialbeamt*innen variieren abhängig von verschiedenen Faktoren: Bei *policies* von hoher politischer Relevanz und öffentlicher Aufmerksamkeit sind sie bspw. vergleichsweise gering. Für alle anderen *policies* – und dies entspricht dem Großteil der in den Ministerien bearbeiteten Themen – bestehen große Einflussmöglichkeiten der Ministerialverwaltung. Smeddinck und Tils haben hierfür den Begriff der „administrativen Gesetzgebung“ geprägt, welche sie von „politischer Gesetzgebung“ abgrenzen (Smeddinck/Tils 2002). Gestaltungsspielräume bestehen im Prozess der Gesetzesvorbereitung nicht nur für die Verwaltungsspitze, sondern auch für Ministerialbeamt*innen auf der Arbeitsebene und in mittleren Leitungspositionen.

Mit Blick auf das Rollenverständnis sind ausgehend von der Wahrnehmung großer Gestaltungsräume insbesondere drei Befunde aus den Interviews hervorzuheben. Erstens verstehen sich die leitenden Ministerialbeamt*innen als politik- und rechtsgestaltend tätige Personen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie die ministerielle Stellung und Verantwortung in Frage stellen, sondern die Gestaltungsspielräume und deren Grenzen ergeben sich im Zusammenspiel mit dem/der Minister*in. Ohne Zweifel sind leitende Ministerialbeamt*innen in politische Aushandlungsprozesse involviert, also (auch) politisch tätig. Zweitens betonen die Beamt*innen ein Selbstverständnis als (oberste) Berater*innen der Politik und gleichzeitig als Speerspitze der Fachlichkeit. Sie beziehen die Legitimation für ihre herausgehobene und einflussreiche Stellung also einerseits aus ihrer Verankerung im ministeriellen Apparat und der Bezugnahme auf die dort vorgehaltene (und ggf. auch ihre eigene) hohe Fachkompetenz. Andererseits distanzieren sie sich durch die Betonung der Beratungsfunktion von der politischen Verantwortung (die bei dem/der Minister*in liegt) und ziehen damit eine Grenze zwischen ihrer eigenen Stellung und „der Politik“. Drittens zeigt sich in vielen Interviews, dass Fachlichkeit im deutschen Ministerialkontext häufig vor allem als Rechtsgestaltung und Sicherstellung der Rechtskonformität verstanden wird, während die fachliche Optimierung, Effektivität und Effizienz in den Interviews deutlich weniger prominent erscheinen. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Vignettenauswertung zur kritischen Loyalität, wonach der Politik die Entscheidung zur Durchsetzung fachlich (aber nicht rechtlich) fragwürdiger Maßnahmen generell zugestanden wird. Die legalistisch orien-

tierte Verwaltungskultur ist in der Literatur vielfach beschrieben worden, auch ist bekannt, dass in der Ministerialverwaltung Jurist*innen dominieren (wenngleich das frühere Juristenmonopol heute überholt ist (siehe z.B. Ebinger et al. 2018, Reichard 2014)).

Insgesamt bestätigt die vorliegende Studie die hohe funktionale Politisierung von Ministerialbeamt*innen in Deutschland. Sowohl parteipolitisierte als auch nicht-parteeipolitisierte Beamt*innen – hier operationalisiert als Beamt*innen mit oder ohne parteinahe Karriere – weisen eine gleichermaßen hohe *unterstützende Loyalität* (*partisan support*) in politisch-taktischen Fragen und Fragen der Außendarstellung auf. Damit einhergehend wird das Verhältnis zum/zur Minister*in als absolutes Vertrauensverhältnis beschrieben, Geschlossenheit nach außen ist dabei für die meisten Interviewten von zentraler Bedeutung: „Man sieht sich (...) ziemlich stark als Tandem im Regelfall.“ (Interview 25).

Eine neue Erkenntnis, welche die landläufige Meinung über parteinahe Spitzenbeamt*innen auf den Kopf stellt, zeigt sich hingegen in Bezug auf *kritische Loyalität* bzw. *responsibility*: Mit Parteipolitisierung wird gemeinhin eine „blinde politische Loyalität“ und eine Priorisierung parteipolitischer Ziele im Handeln verbunden. Angenommen wird, dass andere Ziele dem untergeordnet werden. Die Antworten auf die Vignetten zur *kritischen Loyalität* legen aber genau das Gegenteil nahe: Parteipolitisierte Beamt*innen zeigen sich besonders sensibel in Bezug auf die der Verwaltung zugeschriebenen handlungsleitenden Normen der Fachlichkeit und Rechtmäßigkeit und sind auch eher bereit, sich kritisch zu positionieren und/oder dem/der Minister*in die Unterstützung ganz zu verweigern, wenn sie diese Normen verletzt sehen. Sie kommen damit zumindest in der Selbstbeschreibung dem im englischen Begriff des *public servant* ausgedrückten Verständnis von Beamt*innen als „Diener*innen der Allgemeinheit“ und nicht primär als „Diener*innen der Politik“ näher als ihre weniger stark politisierten Kolleg*innen.

Könnte dies das Ergebnis eines höheren Bewusstseins parteipolitisch geprägter Akteure über die sozialen Rollenerwartungen an eine leitende Verwaltungsposition sein? Wir gehen aus den folgenden Gründen davon aus, dass dies nicht der Fall ist. Erstens waren sich die Befragten nicht darüber bewusst, dass wir uns für Unterschiede zwischen parteipolitisierten und nicht parteipolitisierten Beamt*innen interessieren. Zweitens fanden die Gespräche allesamt an einem vom Interviewten selbst gewählten Ort statt, welches vertrauliche Gespräche ermöglichte. Durch die narrativen Elemente, die sehr offene Interviewführung und die glaubhafte Zusicherung der Anonymität konnte zudem in den Interviews im Gesprächsverlauf ein Zustand erreicht werden, wo offen und auch (selbst-) kritisch gesprochen wurde. Drittens wird durch die Unterschiedlichkeit der beschriebenen Situationen und Erfahrungen in dem sehr reichhaltigen Interviewmaterial ohne Zweifel deutlich, dass die Befragten nicht unreflektiert „schönfärben“. Auch die Varianz in den Antworten jeder einzelnen Person und die ergänzenden Begründungen zu den Vignetten verdeutlichen die differenzierte Sicht der Interviewten. Starke Verzerrungseffekte aus Gründen der sozialen Erwünschtheit sind deshalb unwahrscheinlich.

Für zukünftige Forschungsarbeiten macht dieser Beitrag zum einen ein Systematisierungsangebot zu den oft wenig präzise verwendeten Begriffen der (politischen) Responsivität, Politisierung und Loyalität, indem Responsivität als Oberbegriff eingeführt und verschiedene Formen der Politisierung und der Loyalität voneinander abge-

grenzt und definiert werden. Zum anderen ergeben sich weiterführende empirische Fragen. So könnten die Vignetten beispielsweise in einem quantitativen Design verwendet werden, um die hier beobachteten Zusammenhänge statistisch zu testen. Ebenfalls im Rahmen eines größeren Samples prüfbar wäre die Frage, ob es doch einen statistischen Zusammenhang zwischen den beiden hier beschriebenen Loyalitäten gibt, bspw. ob bei Beamt*innen mit besonders hoher unterstützender Loyalität die kritische Loyalität durchschnittlich niedriger ausgeprägt ist (und umgekehrt).

Abschließend soll betont werden, dass wir mit diesem Beitrag nicht einem unkritischen Verständnis von Politisierung und Politisierungsrisiken (Seibel 2018) das Wort reden wollen. Die im allgemeinen Verständnis gängige Vermutung eines *simplen Zusammenhangs* zwischen parteipolitisiertem Personal und einer weniger fachkompetenten, blind loyalen und gesellschaftlich unverantwortlichen Aufgabenerfüllung greift aber zu kurz. Gerade diejenigen Ministerialbeamt*innen, die in ihrer Karriere politiknah gearbeitet haben, zeigen ein hohes Bewusstsein für die gesellschaftliche Verantwortung, die mit ihrer Position verbunden ist. Ein solches Normenbewusstsein ist aufgrund der erheblichen Gestaltungsspielräume in dieser Position von hohem Wert. Mit anderen Worten: Ministerialbeamt*innen erfüllen ihre Aufgabe im demokratischen System dann besonders gut, wenn beide hier beschriebenen Loyalitäten – eine den Minister unterstützende Loyalität (*partisan support*) und eine kritische, auf die gesellschaftliche Verantwortung bezogene Loyalität (*responsibility*) – in hohem Maße vorhanden sind.

Anmerkungen

- 1 Unser Dank gilt den Interviewpartner*innen, die uns mit ihren Aussagen einen Einblick in die Ministerialverwaltung gewährten. Außerdem möchten wir uns für die Transkription der Interviews bei Narcisa Alijagic, Andreas Fischer, Daniele Giagnorio, Daniel Haines, Max Ladendorf, Karina Schaab sowie Daniel Stellmann bedanken.
- 2 Auch zu präsidentiellen Systemen gibt es eine umfangreiche Debatte zur Politisierung, etwa zur präsidentiellen Politisierung in den USA. Aufgrund der Systemunterschiede ist hier eine Vergleichbarkeit kaum gegeben. Anders ist dies aus unserer Sicht für die Unterschiede zwischen Westminster-Systemen und parlamentarischen Demokratien kontinentaleuropäischer Prägung zu bewerten. Hier sind eine Anschlussfähigkeit der Debatten und das Potential zur Konzeptübertragung durchaus gegeben, was die Möglichkeit vergleichender Forschungsarbeiten einschließt.
- 3 *Responsivität* bezeichnet die Bereitschaft und Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung, Anliegen und Bedürfnisse verschiedener Akteure wahrzunehmen und zu verarbeiten. *Politische Responsivität* ist die Erwartung an die Verwaltung (insb. in Ministerien), den Anliegen des demokratisch legitimierten politischen Prinzipals bestmöglich zu entsprechen und ihn in der Erreichung seiner Ziele wie auch in seiner Außendarstellung zu unterstützen.
- 4 Varianzanalysen (robuste Testverfahren zur Prüfung auf Gleichheit der Mittelwerte nach Welch und Brown-Forsythe) zeigen, dass im untersuchten Sample keine signifikanten Unterschiede zwischen jenen Akteuren mit einer Letztposition auf Bundes- und jenen mit einer auf Landesebene vorliegen.
- 5 Christensen und Opstrup strukturierten die in den Vignetten abgebildeten Dilemmas anhand vier analytischer Dimensionen: (a) Rechtmäßigkeit; (b) Aufrichtigkeit; (c) professionelle Standards sowie (d) Rechtmäßigkeit und Aufrichtigkeit.
- 6 Dass einige Interviewte keine Angabe machten, hatte zweierlei Ursachen. Entweder enthielten sich die Befragten, weil die Vignette nicht ihrer Erfahrung als leitende/r Ministerialbeamt*in entsprach. Oder aber sie verweigerten die Aussage, da sie sich nicht auf das Dilemma einlassen bzw. zu der genannten Situation positionieren wollten.
- 7 Die Interviewten begegneten den Fragen mit Interesse sowie Aufmerksamkeit und waren bereit, offen (aber mit gebotenem Datenschutz) über ihre Tätigkeit an der Schnittstelle von Politik und Ver-

waltung Auskunft zu geben. Darüber hinaus zeichneten sich die Personen durchaus durch eine abwägende, prüfende Haltung dem theoretischen (Forschungs-)Projekt gegenüber aus und hinterfragten kritisch, ob die im Interview gestellten Fragen der Spezifik der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung gerecht würden. In Bezug auf die Vignetten lässt sich eine sehr positive Bilanz ziehen: Die Vignetten wurden von den allermeisten Interviewten als typische Dilemmasituationen bestätigt und durch die teilweise ausführlichen Antworten konnte zudem sichergestellt werden, dass die Inhalte der Vignetten für die Befragten verständlich waren (siehe auch FN 5).

- 8 Dass diese Funktion nicht aus der Position erwächst, sondern ein durch erwiesene Loyalität erarbeitetes Vorrecht zu sein scheint, legt die weitere Analyse nahe. Weniger profilierten Akteuren und insb. Laufbahnbeamt*innen würde ein solches Verhalten vermutlich als Illoyalität ausgelegt werden.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A., 2000: In the Web of Politics. Three Decades of the U.S. Federal Executive, Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A./Putnam, Robert D., 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Alford, John/Hartley, Jean/Yates, Sophie/Hughes, Owen, 2017: Into the Purple Zone. Deconstructing the Politics/Administration Distinction, in: The American Review of Public Administration, 47, S. 752-763.
- Askim, Jostein/Karlson, Rune/Kolltveit, Kristoffer, 2017: Political appointees in executive government. Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway, in: Public Administration, 95, S. 342-358.
- Auspurg, Katrin/Hinz, Thomas/Liebig, Stefan, 2009: Komplexität von Vignetten, Lerneffekte und Plausibilität im Faktoriellen Survey, in: Methoden, Daten, Analysen (mda), 3, S. 59-96.
- Bach, Tobias/Veit, Sylvia, 2018: The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?, in: Journal of Administrative Research and Theory, 28, S. 254-269.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2012: 4. Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen, in: Bull, Hans Peter/Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik: Nomos, S. 151-175.
- Christensen, Jørgen Gronnegaard/Opstrup, Niels, 2018: Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints, in: Governance, 31, S. 481-498.
- Christensen, Tom, 1991: Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy, in: Scandinavian Political Studies, 14, S. 303-320.
- Christiansen, Peter Munk/Niklasson, Birgitta/Öhberg, Patrik, 2016: Does politics crowd out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden, in: West European Politics, 39, S. 1230-1250.
- Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2009: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die Ministerialbürokratie veränderte, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2, S. 335-353.
- Ebinger, Falk/Lux, Nicolas/Kintzinger, Christoph/Garske, Benjamin, 2018: Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 11, S. 1-23. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.01>.
- Eichbaum, Chris/Shaw, Richard, 2007: Ministerial advisers and the politics of policy-making: Bureaucratic permanence and popular control, in: Australian Journal of Public Administration, 66, S. 453-467.
- Eschenburg, Theodor, 1961: Ämterpatronage, Stuttgart: Schwab.
- Fleischer, Julia, 2016: Partisan and professional control: Predictors of bureaucratic tenure in Germany, in: Acta Politica, 51, S. 433-450.

- Goetz, Klaus H., 1997: Acquiring Political Craft. Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive, in: *Public Administration*, 75, S. 753-775.
- Grohs, Stephan/Adam, Christian/Knill, Christoph, 2015: Are Some Citizens More Equal than Others? Evidence from a Field Experiment, in: *Public Administration Review*, 76, S. 155-164.
- Hood, Christopher/Lodge, Martin, 2006: *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford: Oxford University Press.
- Hustedt, Thuriid/Kolltveit, Kristoffer/Salomonsen, Heidi. H., 2017: Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight, in: *Public Administration*, 95, S. 299-311.
- Hustedt, Thuriid/Salomonsen, Heidi. H., 2014: Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, in: *International Review of Administrative Sciences*, 80, S. 746-765.
- Jann, Werner/Veit, Sylvia, 2015: Germany, in: *Van Wart, Montgomery/Hondeghem, Annie/Schwella, Erwin/Suino, Paul* (Hrsg.), *Leadership and Culture. Comparative Models of Top Civil Servant Training*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 183-198.
- Lewis, David E., 2012: Presidential Politicization of the Executive Branch in the United States, in: *Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Executive Politics in Times of Crisis*, London: Palgrave Macmillan UK, S. 41-62.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization?, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2, S. 384-404.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Amsterdam: Elsevier.
- Mulgan, Richard, 2008: How much responsiveness is too much or too little? *Australian Journal of Public Administration*, in: *Australian Journal of Public Administration*, 67, S. 345-356.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), 2004a: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control*, London and New York: Routledge.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon, 2004b: *Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences*, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control*, London and New York: Routledge, S. 1-13.
- Reichard, Christoph, 2014: Das Personal der legalistischen Verwaltung, in: *König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan* (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, S. 47-66.
- Rhodes, Rod A. W., 1994: The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain, in: *The Political Quarterly*, 65, S. 138-151.
- Rossi, Peter H., 1979: Vignette Analysis: Uncovering the Normative Structure of Complex Judgements, in: *Merton, Robert K./Coleman, James S./Rossi, Peter H.* (Hrsg.), *Qualitative and Quantitative Social Research*, New York: The Free Press, S. 176-186.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in policy research.*, Boulder: Westview Press.
- 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, Sonderheft*, S. 228-249.
- Seibel, Wolfgang, 2018: Politisierungsrisiken der Normalverwaltung, in: *Bauer, Michael W./Grande, Edgar* (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 101-120.
- Shaw, Richard/Eichbaum, Chris, 2015: Follow the Yellow Brick Road: Theorizing the Third Element in Executive Government, in: *International Journal of Public Administration*, 38, S. 66-74.
- Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf, 2002: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung: Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.

- Tashakkori, Abbas/Teddlie, Charles A.*, 2006: General Typology of Research Designs Featuring Mixed Methods, in: *Research in the Schools*, 13, S. 12-28.
- Treib, Oliver*, 2012: Party Patronage in Austria: From Reward to Control, in: *Kopecký, Petr/Mair, Peter/Spirova, Maria* (Hrsg.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, S. 31-51.
- Vedder, Stefanie/Veit, Sylvia*, 2017: Politische Kultur und Parteipolisierung von Staatssekretären in den alten und neuen Bundesländern, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10, S. 153-168.
- Veit, Sylvia/Scholz, Simon*, 2016: Linking administrative career patterns and politicisation. Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82, S. 516-535.
- Visscher, Christian de/Houlberg Salomonsen, Heidi*, 2013: Explaining differences in ministerial ménages à trois: multiple bargains in Belgium and Denmark, in: *International Review of Administrative Sciences*, 79, S. 71-90.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel

E-mail: sveit@uni-kassel.de

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel

E-mail: nfromm@uni-kassel.de

Dr. Falk Ebinger, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management & Governance, Welthandelsplatz 1, A-1020 Wien

E-mail: falk.ebinger@wu.ac.at