

Politisierung und Parteipolitisierung
der öffentlichen Verwaltung
der Freien und Hansestadt Hamburg

Eine empirische Erhebung

Dissertation
zur Erlangung des Grades des Doktors
der Philosophie im Fachbereich Philosophie und
Sozialwissenschaften der Universität Hamburg

vorgelegt von

Jörg Auf dem Hövel

aus Hamburg
Hamburg 2001

Inhalt

<u>Vorwort.....</u>	<u>9</u>
<u>1. Problemstellung.....</u>	<u>11</u>
1.1 Analysesektoren der Beziehung von Politik und Verwaltung	11
1.2 Erkenntnisinteresse im Rahmen der politologischen Verwaltungswissenschaft	13
1.3 Thesengeleitetes Vorgehen	17
1.4 Klärung zentraler Begriffe.....	20
<u>2. Beamte zwischen Staat und Parteien, Verwaltung zwischen Vollzug und Politik.....</u>	<u>25</u>
2.1 Frühe Abhängigkeiten: Überschneidungen von Verwaltung und Politik zwischen dem Beginn des 19. Jahrhunderts und der Zeit des Nationalsozialismus	25
2.2 Das Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und Parteien aus unterschiedlicher Perspektive.....	38
2.3 Mangelnde Differenzierung: Empirische Ergebnisse zur Parteimitgliedschaft von Beamten und Politisierung der Verwaltung.....	49
2.4 Planend und informell: Strukturen der modernen Verwaltung und ihr Zusammenhang mit der Politisierung der Verwaltung.....	53
<u>3. Politisch-administrative Strukturen im Stadtstaat Hamburg.....</u>	<u>60</u>
3.1 Die Hamburger Verwaltung.....	60
3.2 Die Diskussion zur Trennung von behördlichem Handeln und Parteiinteressen	68
<u>4. Einstellungen, Rollenverständnis und Merkmale von Hamburger Beamten</u>	<u>72</u>
4.1 Methodische Ortungen.....	72
4.2 Die Untersuchungseinheit	75
4.3 Einstellungen der Beamten zum politischen System.....	81
4.4 Das Selbstbild der Beamten	110
4.5 Das Beamtenethos.....	120
4.6 Beförderungen.....	129
4.7 Zwischen Loyalität und Selbstbewusstsein.....	156

4.8 Zusammenfassung von Kapitel 4	159
<u>5. Die Parteimitglieder.....</u>	163
5.1 Biographie und Motivation	164
5.2 Einstellungen zum politischen System.....	168
5.3 Selbstbild und Beamtenethos	181
5.4 Beförderungen und Einstellung zum Beförderungssystem.....	186
5.5 Neue Regierung, neuer Auftrag: Verhaltensmuster nach einem Regierungswechsel.....	197
<u>6. Tradition und Progression</u>	201
6.1 Beamte zwischen Expertentum, politischer Sensibilität und parteipolitischer Zurückhaltung	201
6.2 SPD-Mitglieder und ihre Einstellungsmuster im Vergleich.....	203
6.3 Theoretische Standpunkte im Lichte empirischer Befunde.....	206
<u>Literaturverzeichnis.....</u>	209
<u>Anhang</u>	223
Gliederungsplan der öffentlichen Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg 1998.....	223
Fragebogen.....	224

Vorwort

Keine Arbeit entsteht im luftleeren Raum. Der Dank an die Menschen, die in der einen oder anderen Form an dem Zustandekommen einer Dissertation beteiligt waren ist schöne akademische Sitte. Hier seien zuerst meine Eltern und Großeltern genannt, die das Projekt mit regem Interesse und finanzieller Unterstützung bedachten. Mein Dank geht zudem an Michael Schneid von der ZUMA für die Anregungen für die Erstellung des Fragebogens, an Alex Schwarz, der mich in die Welt der Datenbankprogrammierung und computergestützten Datenanalyse eingeführt hat und an Svenja Cordts für ihre Hilfe bei der Gestaltung des Ausdrucks. Ausdrücklich danke ich auch Prof. Dr. Joachim Raschke für die Betreuung der Arbeit.

Ganz besonders gedankt sei Stefan Ruthenberg. Im Anfangsstadium der Arbeit sprach er mir zu, eine empirische Erhebung dieser Größenordnung überhaupt durchzuführen, später unterstützte er mich bei der Erstellung des Fragebogens, der Strukturierung der Daten und deren statistischer Auswertung. Er begleitete mich damit durch alle Phasen des Projekts und das nicht nur als stets ansprechbarer Helfer, sondern vor allem als guter Freund.

Nicht zuletzt möchte ich mich bei den Beamten der Hansestadt Hamburg bedanken, die mit ihrer Antwortbereitschaft die empirische Grundlage für diese Untersuchung schufen.

1. Problemstellung

1.1 Analysesektoren der Beziehung von Politik und Verwaltung

Eine Beschreibung des Verhältnis' von Politik und Verwaltung in Deutschland muss auf zwei Ebenen ansetzen. Auf der einen Ebene prägt die Gewaltenteilung das Verhältnis von Politik und Verwaltung auf zweifache Weise. Einerseits ist damit die Verbindung von Legislative und Exekutive angesprochen, andererseits das Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung innerhalb der als Einheit begriffenen Exekutive. Auf einer anderen Ebene bestehen im politischen System Überschneidungen der Einflussphären von Verwaltung und politischen Parteien, welche sich nicht an die durch die Gewaltenteilung vorgezogenen Linien halten. Ist die erste Ebene ein vergleichsweise gut erforschtes Feld der Politikwissenschaft, wurde der informelle Einfluss von Parteien auf die Verwaltung selten einer systematischen Analyse unterzogen.¹

Diese Problemfelder finden sich auf verschiedenen Ebenen wieder. Die Entfaltung einer politikvorbereitenden Ministerialbürokratie des Bundes ist hierfür ebenso relevant wie die Mitgliedschaft des Personals der öffentlichen Verwaltung in der Legislative und in den Parteien, sowie die Besetzung von Stellen in der Verwaltung mit Parteimitgliedern.

Die Problematisierung einer Politisierung der öffentlichen Verwaltung folgt diesen Linien. Schon im Binnenbereich der Exekutive sollte es nach der Bürokratietheorie *Max Webers* eine klare Aufgabenteilung zwischen der führenden Politik und der gehorchenden Verwaltung geben. Dieser Theorie folgend existieren ebenso deutlich unterschiedene Rollentypen zwischen Politikern und Beamten.² Politisierung meint aus dieser Sicht die Tendenz der Politik, die Grenze zwischen diesen Sphären aufzulösen und damit die grundlegende Fähigkeit der Exekutive zu gefährden, Handlungen rein fachlich, objektiv und unparteiisch zu vollziehen.

Damit sind nicht nur bürokratiethoretische, sondern auch Grundfragen der Verfassung berührt, deren Bewertung der juristischen Staatswissenschaft obliegt. Deren Ansatzpunkt ist fest an die Neutralität der Exekutive, mithin an die politische Neutralität ihres Personals, gebunden. Der Mitgliedschaft von Beamten in gesellschaftlichen Interessengruppen widerfährt dabei geringere Aufmerksamkeit als die von Beamten in Parteien, weil diesen ein erheblich größeres Potential zur Neutralitätsaufweichung zugeschrieben wird. Die Mitgliedschaft von Beamten in

1 Für die erste Ebene Hesse/Ellwein 1997:363 mit weiteren Literaturangaben. Für informelle Strukturen vgl. den Versuch von Scheuch/Scheuch 1992.

2 Weber 1964:117ff.

Parteien und Parlamenten ist dann zum einen Merkmal einer Bürokratisierung von Politik, stärker aber noch der Politisierung der Bürokratie.

Empirisch wurde nachgewiesen, dass politikvorbereitende Funktionen der Ministerialbürokratie mit ihrer Parteipolitisierung einher gehen.³ Die über Bund und Länder verbreitete Institution des Politischen Beamten ist Ausfluss dieser Entwicklung. Die Konzentrationsprozesse der politologischen Verwaltungswissenschaft auf die Ministerialverwaltung dienen zur Übertragung der dort vorgefundenen Merkmale der Politisierung und Parteipolitisierung auf die gesamte öffentliche Verwaltung.⁴ Im Anschluss an eine nur in Ansätzen ausgebildete Forschung zu Klientelismus⁵ und Patronage⁶ scheint aus dieser Sicht die Politisierung der Verwaltung durch Parteien weniger Themen, sondern primär Personen zu umfassen. „Ämterpatronage“ ist infolgedessen Teil der Politisierung der öffentlichen Verwaltung innerhalb und außerhalb der Gewaltenteilung.

Die Besetzung von Positionen in der öffentlichen Verwaltung mit Mitgliedern von Parteien ist ein schlecht bestelltes Forschungsfeld der deutschen Politikwissenschaft. So bleibt es bei nur indiziengestützten Annahmen, dass die Parteien Einfluss auf diese Stellenbesetzungen nehmen.⁷

1.2 Erkenntnisinteresse im Rahmen der politologischen Verwaltungswissenschaft

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Auffassungen zu Struktur und Funktion der öffentlichen Verwaltung im politischen System der Bundesrepublik, bilden sich divergierende Vorstellungen von den Attributen des darin agierenden öffentlichen Dienstes aus. Noch immer stehen dabei weniger die Merkmale und das Rollenverständnis von Angestellten als das der Berufsbeamten im Vordergrund, lassen sich an dieser Statusgruppe die Divergenzen zwischen dem auf Neutralität ausgerichteten, traditionellen Rollenverständnis und den Funktionen einer Verwaltung als politische Institution gut verdeutlichen. Zudem bleibt der öffentliche Dienst der Bundesländer, Stadtstaaten, Kommunen und Gemeinden meist unberücksichtigt.⁸ Verwaltungsforschung ist meist Elitenforschung.

Die vorliegende Arbeit wird im Anschluss an die bisher von der Forschung geleistete

3 Mayntz/Derlien 1989. Für einen Überblick über die internationale Forschung vgl. Meyers 1985.

4 Siehe vor allem von Arnim 1980 und 1990.

5 Weber Pazmino 1991.

6 Burkolter 1976.

7 Von Alemann 1994, der diese „Schattenpolitik“ verstärkt in das Forschungsspektrum der Politikwissenschaft aufnehmen will.

Deskription zum Verhältnis von Verwaltung, Politik und Parteien die Politisierung und Parteipolitization des öffentlichen Dienstes eines Stadtstaates abbilden. Die Einbettung der empirischen Analyse in ihre präskriptive Dimension wird durch eine Hinleitung geleistet, welche auf den unterschiedlichen Ebenen des Verhältnisses von Verwaltung und Politik eingreift. Die Analyse-sektoren erhalten dabei unterschiedliche Gewichtung.

(1) Auf Ebene der Gewaltenteilung liegt das Hauptaugenmerk auf dem Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung innerhalb der Exekutive. Dies muss die historisch gewachsenen Bedingungen, die damit eng verbundene normative Diskussion und die Strukturentwicklungen der modernen Verwaltung berücksichtigen. Die Bürokratisierung der Politik wird dabei nur in ihrer historischen Dimension einbezogen – dies dient der Aufarbeitung einer früh entstandenen Gemengelage zwischen Verwaltung und Politik, mithin zwischen Parteien und Beamten.

(2) Ein empirisch fundierter Anschluss an die informelle Ebene des Einflusses der *Parteien* auf Entscheidungen und Stellenbesetzung in der Verwaltung fällt deutlich schwerer. *Herbert Schneider* nimmt für die Bundesländern an, dass diese „aufgrund des Umfangs ihrer Verwaltung und des Fehlens von großen politischen Auseinandersetzungen für Patronagepraktiken der Parteien besonders anfällig sind. Vor allem ist das für jene Ländern zu vermuten, in denen eine Partei seit längerer Zeit die Alleinregierung ausübt.“⁹

Nahezu ungeklärt ist, wie sich die Politikwissenschaft diesem Phänomen nähern will, das sich den Instrumenten der empirischen Sozialforschung bislang weitgehend entzieht. Es bleibt zu berücksichtigen, dass die politologische Verwaltungswissenschaft bislang nur bedingt in der Lage ist die Parteipolitization der Verwaltung in operationalisierbare Bestandteile zu zerlegen. Die maßgeblichen Untersuchungen hierzu sehen im Kern zwei Komponenten der Parteipolitization: Erstens ist dies die Mitgliedschaft der Beamten in Parteien, zweitens die Einstellungen der Beamten zu Einflüssen der Parteien auf ihren Arbeitsbereich, die Verwaltung.¹⁰

Eine weitere wichtige Komponente der Parteipolitization, nämlich die Einflüsse von Parteien auf Prozesse und Entscheidungen in der Verwaltung, ist nie über das Stadium der Einzelfallbeschreibung hinaus gekommen.¹¹

So beruhen die empirischen Forschungen der Parteipolitization primär auf den Karriere-merkmalen von Spitzenbeamten, sekundär auf Einstellungen von Beamten

8 Für die Ministerialverwaltung siehe Mayntz/Derlien 1989, Steinkämper 1974, Schmidt/Treiber 1975. Empirische Untersuchungen, welche die Beamten der Länder- oder Kommunal-ebene miteinbeziehen, sind rar: Luhmann/Mayntz 1973, Steinkämper 1974. Für Hamburg siehe Haas-Kommission 1981, für Berlin siehe Röber/Schröter 1991. Zur Politization der Kommunalverwaltung Holtmann 1992. Auf die Unterschiede in den Einstellungen von Angestellten und Beamten eingehend Ellwein/Zoll 1973.

9 Schneider 1997:416.

10 Siehe die in Fußnote 8 genannten Arbeiten.

11 Für Hamburg vgl. Breiholz/Wieding 2001.

zur Parteipolitisierung. Ob das Phänomen der Parteipolitisierung damit erfasst werden kann, ist diskussionswürdig. Weist man Beamten eine Parteimitgliedschaft in einer Regierungspartei nach, so kann dies gerade in Ländern und Städten mit langer Einparteien-Regierungstradition auch durch eine sich selbst bestätigende Prophezeiung bedingt sein: Fachlich versierte und aufstrebende Beamte können der Meinung sein, dass die Parteimitgliedschaft die Karriere beschleunige. Im Laufe dieses Prozesses kann es dazu kommen, dass fachlich versierte Beamte mit Parteimitgliedschaft befördert werden. Auf Bundesebene kann die empirische Forschung auf Konstellationen mit Regierungswechsel zugreifen, um solche Artefakte auszuschließen; ein Vorteil, der in Hamburg nicht gegeben ist. Gegen die These der „self full filling prophecy“ spricht, dass die Hamburger Beamten in ihrer Annahme nicht nur einem Trugbild unterliegen, sondern zu einem Teil auf real existierende Verhältnisse rekurrieren.

Der hier genutzte, primär auf verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisziele abstellende Fragebogen ist grundsätzlich ein relativ stumpfes Instrument, um Strukturen der Ämterbesetzung durch Parteien, die sogenannte Ämterpatronage, zu analysieren. Aus den Merkmalen von Beamten und Spitzenbeamten lässt sich aber zumindest auf tatsächlich wirkende Selektionskriterien bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Verwaltung schließen.

Trotz der methodischen Einwände wird daher im Rahmen dieser Arbeit die Mitgliedschaft von Beamten in einer Partei und ihre Beförderungsgeschwindigkeit als das primäre Merkmal einer Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung interpretiert. Als weiteres Merkmal für eine Parteipolitisierung werden die Unterschiede in den Einstellungen und Selbsttypisierungen von partei gebundenen und parteiungebundenen Beamten herangezogen. Informelle Einflüsse von politischen Interessengruppen und Parteien auf die Verwaltung existieren nicht nur in Form der Besetzung von Schlüsselpositionen in der Verwaltung. Organisierte Akteure suchen auch auf das *Handeln* der Verwaltung Einfluss zu nehmen. Dies ist kein einseitiger Prozess. Die Verwaltung kooperiert im Vorfeld von Entscheidungen mit hohem Wirkungsgrad auf die Bevölkerung mit den gesellschaftlichen Interessengruppen, um Konsens zu ermöglichen. Die Wissenschaft steht damit vor dem Problem, kooperative Züge des governmental-administrativen Systems von „Cliqueswirtschaft“ zu unterscheiden.¹² Der Hinweis darauf muss genügen, eine Differenzierung dieser Phänomene kann diese Arbeit nicht leisten.

Aus dem Gesagten ergibt sich eine Typisierung zweier Formen der Parteipolitisierung: Der vertikalen und der horizontalen Parteipolitisierung. Wirkt die erste im Rahmen der Gewaltenteilungslinie über Regierung (Senat) und Parlament (Bürgerschaft), wirkt die zweite über die lokalen Politikakteure, in Hamburg über die Ortsverbände der SPD und anderer Parteien. Beide Prozesse werden dabei immer als komplementär gedacht, die Verwaltung und ihr Personal sind dem Einfluss der politischen Interessengruppen nicht passiv ausgeliefert, sondern bestimmen ihn mit.

12

Erwin K. und Ute Scheuch 1992.

Die politologische Verwaltungswissenschaft zieht unterschiedliche Interpretationsrahmen der Politisierung des Beamtentums.

(1) Einer eher an den Verwaltungseliten orientierten Forschung stellt die politikvorbereitende Funktion der Ministerialbürokratie in den Vordergrund. „Politische Verwaltung“¹³ bedeutet Führungshilfe für die Regierung, die Politisierung der hohen Beamten ist aus dieser Sicht Konsequenz ihres politischen Gewichts.¹⁴ Das Rollenverständnis von Beamten in der Sphäre zwischen Politik und Verwaltung steht hierbei im Vordergrund.¹⁵

(2) Aus Perspektive der kommunal orientierten Verwaltungsforschung wird die Politisierung, noch mehr aber die Parteipolitisierung, als Gefährdung einer als rein sachlich-fachlich konstruierten kommunalen Selbstverwaltung diskutiert.¹⁶

Die folgenden Ausführungen stehen in der Tradition einer politologischen Verwaltungswissenschaft, die Merkmale und Einstellungen von Beamten im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung darstellt. Die Ergebnisse gewinnen ihren Wert für die Diskussion um die Rolle der Verwaltung und ihres Personals im politischen System aber erst aus einer Berücksichtigung der spezifischen Strukturen eines Stadtstaates. Auf Basis der historischen Hintergründe führt die Arbeit so über die allgemeine Diskussion zum spezifischen Fall, um schließlich im Rückschluss die Konsequenzen auf eben diese Diskussion aufzuzeigen.

13 Grauhan 1969.

14 Zusammenfassend dazu Hesse/Ellwein 1997:371-377.

15 Steinkämper 1974, Derlien 1994, Mayntz/Derlien 1989, Benzer 1989 haben dies empirisch erforscht.

16 Empirische Untersuchungen hierzu sind rar. Vgl. Holtmann 1992:17f.

1.3 Thesen geleitetes Vorgehen

Sieben Thesen sollen durch die Arbeit führen.

(1) Verwaltung und Politik und damit Beamte und Parteien stehen in Deutschland seit jeher in einem Verhältnis gegenseitiger Durchdringung.

Die heutige Erforschung und Bewertung der Politisierung und Parteipolitization der Verwaltung und ihres Personals gründet auf den historischen Entwicklungen der Verwaltung und der damit zusammenhängenden wissenschaftlichen Diskussion. In Deutschland bestimmte sich das Verhältnis von der Verwaltung und Politik zunächst primär durch die enge Bindung der Beamten an den Monarchen. Parallel dazu wurde eine normativ überhöhte Idee des Staates entworfen. Sie bestimmen in der Jurisdiktion noch heute die präskriptive Diskussion. Um Politisierung und Parteipolitization adäquat erfassen zu können, werden in Kapitel 2.1 die theoretischen und faktischen Stränge im Rahmen dieser Arbeit bereits im 19. Jahrhundert aufgenommen.

(2) Die Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft bewerten die Politisierung der Verwaltung auf Basis unterschiedlicher Prämissen.

In einem zweiten Schritt wird geklärt, inwieweit die historisch basierte Problematization des Verhältnis von Politik und Verwaltung die tatsächlich existierenden Strukturen und Funktionen der öffentlichen Verwaltung und ihres Personals sowie die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Vor dem Hintergrund sich ändernder Aufgaben der modernen Verwaltung werden in Kapitel 2.2 die staatsrechtlichen und politologischen Bewertungen der Politisierung und Parteipolitization auf ihre Aktualität hin geprüft.

(3) Die politisch-administrativen Strukturen des Stadtstaats Hamburg begünstigen die wechselseitige Durchdringung von Politik und Verwaltung.

Die Resultate dieser Analyse tragen zum Verständnis der Verwaltungsstruktur der Hansestadt Hamburg bei, die in Kapitel 3 thematisiert wird. Die spezifischen Merkmale eines Stadtstaates mit kontinuierlicher SPD-Tradition, mit einer auch räumlich engen Verbindung von Politik und Verwaltung, bilden den Hintergrund für die Analyse der Politisierung und Parteipolitization des öffentlichen Dienstes.

(4) Die Beamten haben den Übergang vom „klassischen“ zum „politischen Bürokraten“ vollzogen.

Um den Grad der Politisierung und Parteipolitization der Hamburger Beamten empirisch zu erfassen, bietet sich eine Operationalisierung in verschiedene Merkmalsdimensionen an. Kapitel 4 bestimmt die Politisierung durch politische Aktivitäten, Einstellungsmuster zu den politischen und gesellschaftlichen Institutionen, Parteipräferenzen, das Selbstbild der Beamten und ihr Berufsethos.¹⁷ Die zentralen

17

Exemplarisch Luhmann/Mayntz 1973. Ferner Pippke 1974, Ellwein/Zoll 1973.

Kategorien zur Bestimmung der politikorientierten Dienstauffassung des öffentlichen Dienstes sind der „klassische“ und „politische Bürokrat“, die sich durch entgegengesetzte Einstellungen in bezug auf Politik und politische Akteure auszeichnen. Zusammen mit den anderen genannten Kategorien der Politisierung ergibt sich ein umfassendes Bild von der Politisierung der Beamten in Hamburg.

(5) Die Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes wird von den Beamten weitgehend abgelehnt.

Wo die politologische Verwaltungswissenschaft ihr Analysespektrum von der Politisierung auf die Parteipolitisierung ausdehnt, folgt sie zum einen den politologischen Konzentrationen auf die Analyse des „Parteienstaats“. Zum anderen folgen die Analysen einer konservativ-etatistischen Perspektive, die seit dem Entstehen der Parteien im 19. Jahrhundert diese als *die* organisierten Kräfte der Gefährdung der Neutralität des Beamtentums ansah. Unter Berücksichtigung des Wissens um ihre normativen Hintergründe werden die Fragestellungen und Typisierungsvorschläge zur Politisierung und Parteipolitisierung in dieser Arbeit von bislang durchgeführten Erhebungen unverkürzt oder modifiziert übernommen.¹⁸ Dies ermöglicht zum einen Vergleiche, zum anderen können so Entwicklungen des öffentlichen Dienstes aufgezeigt werden.

Im Zwischenbereich von Politisierung und Parteipolitisierung bewegen sich die Fragen nach dem Verhältnis zur politischen Führung (Kapitel 4.3.5). Dies gilt ebenfalls für die Einstellungen zu den gesellschaftlichen Konflikten, die von den Parteien institutionalisiert werden. Zeigen sich hier allgemeine Parteiaversionen? Oder stehen die Beamten sogar einem weitgehenden Einfluss der Parteien auf die Arbeit der Verwaltung positiv gegenüber? Mehrere Items überprüfen, wie die Beamten Einflussnahmen seitens der Parteien auf Politik- und Personalentscheidungen der Verwaltung gegenüberstehen. Es kann angenommen werden, dass mit der Nähe zur politischen Spitze die Bereitschaft unter den Beamten anwächst, den Parteien nachhaltigen Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung zuzugestehen. Dies leitet über zur sechsten These.

(6) Mit Höhe der Ranggruppe nimmt die Parteipolitisierung des Personals zu.

Die Merkmalsdimensionen der Parteipolitisierung setzen auf die der Politisierung auf und werden in dieser Arbeit wie folgt bestimmt. Mitgliedschaft in einer Partei, die Merkmale von Spitzenbeamten (Kapitel 4.6.1.1) und der besonders schnell oder hoch beförderten Beamten (Kapitel 4.6.1.2 und 4.6.1.3) gelten als zentraler Indikator für eine Parteipolitisierung. In wie weit die Parteimitgliedschaft eine Rolle bei Beförderungen spielt, lässt sich nicht nur aus den Merkmalen der hoch beförderten Beamten, sondern auch daraus ableiten, ob der Rat zum Eintritt in eine Partei zur Beschleunigung der Karriere an einen Kollegen häufig ausgespro-

¹⁸ Hier seien genannt: Putnam 1976, Luhmann/Mayntz 1973, Steinkämper 1974, Derlien/Mayntz 1988. Danken möchte ich an dieser Stelle Hans-Ulrich Derlien, der mir die Fragestellungen der Comparative Elite Study zugänglich gemacht hat.

chen wird (Kapitel 4.6.2.2). Daneben ist es die Wahrnehmung und Einstellung der Beamten zur Parteipolitisation des öffentlichen Dienstes (Kapitel 4.3.6) und ihre Zuschreibung der letzten eigenen Beförderung auf ihre Mitgliedschaft in einer Partei (4.6.2.3), welche den Umfang der Parteipolitisation messen.

(7) Eine fortgeschrittene Parteipolitisation des Personals schafft Divergenzen zwischen funktional politisierten und parteipolitisierten Beamten.

Um die Auswirkungen der Parteipolitisation zu beschreiben, werden in Kapitel 5. die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Merkmalen, Einstellungen und Selbstbeschreibungen von Parteimitgliedern und parteiungebundenen Beamten herausgearbeitet. Dies betrifft insbesondere ihr Verhalten im angenommenen Fall eines Regierungswechsels (Kapitel 5.5), ihr Selbstbild zwischen Politik und Verwaltung (Kapitel 5.2.3 und 5.3) und ihre Abgrenzung gegenüber den organisierten Kräften der Gesellschaft. Dies lässt Rückschlüsse darauf zu, in welche Richtung sich der öffentliche Dienst in Hamburg bei zunehmender Parteibindung seiner Bediensteten bewegen würde. Bestehen zwischen den beiden Gruppen nur marginale Unterschiede in ihren Einstellungen, ihrem Rollenverständnis und ihrem Selbstverständnis als Akteure zwischen Verwaltung und Senats- und Parteipolitik, muss dies für Hamburg zu einer Neubewertung der Diskussion zur Parteipolitisation der öffentlichen Verwaltung und ihres Personals führen.

Die vorliegende Arbeit wird im Anschluss an die empirische Forschungstraditionen sowohl Merkmale, Einstellungen und Selbstbeschreibungen von Spitzenbeamten, als auch rangniedrigeren Beamtengruppen explizieren.¹⁹ Der Vergleich zwischen gehobenen und höheren Dienst sowie den Bonner Beamten, erlaubt darüber hinaus die Darstellung unterschiedlichen Einstellungsmuster im Rahmen einer Tätigkeit zwischen Verwaltung und Politik auf verschiedenen Ebenen der Hierarchie der Verwaltung. So kann auf Kontinuitäten und Veränderungen hingewiesen werden.

Bisherige Untersuchungen zur Politisierung und Parteipolitisation erfassten nur den höheren Dienst, hierbei zudem oft nur die Spitzenbeamten des Bundes.²⁰ Im Rahmen dieser Arbeit ist zu klären, ob und in welchem Ausmaß die Politisierung und Parteipolitisation des öffentlichen Dienstes eines Stadtstaates nicht nur auf den Kreis der hohen Verwaltungsfunktionäre beschränkt ist.

19 Vor allem Luhmann/Mayntz 1973.

20 Exemplarisch hierzu die Verwaltungselitenstudie von Mayntz/Derlien 1989. Die Spitzenbeamten der Länderebene berücksichtigen Steinkämper 1974 und für Brandenburg und Sachsen Damskis/Möller 1997. Die Führungskräfte in den Staatskanzleien untersucht König 1993, für die Staatskanzleien in den neuen Ländern siehe Häußler 1995.

1.4 Klärung zentraler Begriffe

1.4.1 Öffentliche Verwaltung

Es gibt keinen Begriff von *Verwaltung* der zweifelsfrei zu verwenden ist.²¹ Für die deutsche Entwicklung hat die Negativdefinition von *Walter Jellinek* eine entscheidende Rolle gespielt, welche dieser in der Weimarer Republik aufstellte, wonach Verwaltung die „Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb von Rechtssetzung und Rechtsprechung“²² ist. Der Ausschluss der Judikative aus der Verwaltungsdefinition wurde nach dem zweiten Weltkrieg nahezu aufgegeben, für diese Arbeit wird sie daher keine Rolle spielen.

Niklas Luhmann versteht öffentliche Verwaltung im Anschluss an den Politikbegriff *Eastons* als soziales System, welches bindende Entscheidungen produziert die gesamtgesellschaftlich verbindliche Wirkung haben.²³ Die Grenze zwischen Politik und Verwaltungen ist nach *Luhmann* dabei Produkt einer Differenzierung, „die politische Kommunikationsprozesse und bürokratische Entscheidungsprozesse systemmäßig trennt“.²⁴ Verwaltungen sind über andere Entscheidungsfunktionen von der Politik getrennt; formal wird dies durch die Zuweisung verschiedener Entscheidungstypen erreicht. Die öffentliche Verwaltung vollzieht politisch hergestellte Entscheidungsprogramme.

Um die politikvorbereitende Funktion der Verwaltung zu berücksichtigen, kann öffentliche Verwaltung mit *Becker* als Organisation definiert werden, „die

- (1) Staatszwecke durch fortlaufende Handlungen, insbesondere durch programmierte Entscheidungen konkretisiert, jene aber nicht selbstbindend festlegt.
- (2) bindende, in aller Regel speziell-konkrete Entscheidungen herstellt, und zwar in Ausführung vorgegebener bindender politischer Entscheidungsprogramme (Gesetze), welche die Verwaltungsentscheidungen final oder konditional programmieren.“²⁵
- (3) „für den Staat neben primären Vollzugshandlungen sekundäre Tätigkeiten, insbesondere Leistungen in der Vorbereitung der Herstellung politischer Entscheidungsprogramme (policy-making) ausführt.“²⁶

Diese Definition spart die öffentlichen und vom Staat beliehenen Unternehmen nicht aus. Dies ist von Vorteil, weil die durch den Staat beliehenen Rechtsformen für das Thema der Verflechtung von Parteien und Institutionen mit öffentlichen Aufgaben stetig an Relevanz gewinnen. An den öffentlichen Unternehmen ließe sich gut nachweisen, dass die Politik durch Personalbesetzungen Steuerungspotentiale aufrecht

21 Ausführlich zur Begriffsproblematik Becker 1989:33ff.

22 Jellinek 1931:13.

23 Luhmann 1971:165.

24 Luhmann 1966:17.

25 Becker 1989:109.

26 Becker 1989:109.

erhalten will. Der Kern dieser Arbeit liegt aber in der Analyse der verbeamteten „Staatsdiener“, eine Ausweitung auf die öffentlichen Unternehmen würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen.

1.4.2 Politisierung und Parteipolitisierung

Der Begriff der *Politisierung* erfährt in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Bedeutung. Trotzdem er Teil der gehobenen Alltagssprache ist, findet er sich in den Konversationslexika eher selten: Auf einer sehr allgemeinen Ebene wird der Begriff der Politisierung dort als Prozess der Integration eines ursprünglich unpolitischen Komplexes in die Sphäre des Politischen beschrieben.²⁷

Abseits der umgangssprachlichen Verwendung fällt auf, dass „Politisierung“ in sozialwissenschaftlichen und juristischen Forschungsarbeiten selten Gegenstand von Erörterungen ist, zudem in den einschlägigen politikwissenschaftlichen Wörterbüchern nicht erwähnt wird.²⁸

Vermeehrt genutzt wird der Begriff der Politisierung dort, wo Teile der Soziologie ihn mit dem der „politischen Sozialisation“ des Menschen gleichsetzen.²⁹ Politisierung meint dann die „mehr oder minder stabile Entstehung, Differenzierung und Veränderung der im engen und weiten Sinne staatsbürgerlichen Dimensionen individueller Persönlichkeit“.³⁰ Eine Ursache für die politikwissenschaftliche Abstinenz gegenüber dem Begriff man darin liegen, dass er, in Folge seiner in der Gesellschaft zuweilen negativen Etikettierung, eher den Entstehungsgründen für abweichendes politisches Verhalten zugeschlagen wird.

Wenn der Begriff der Politisierung in juristischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten genutzt wird, dann geschieht dies oft ohne genaue Definition und Herleitung.³¹ Dort, wo die Literatur den Begriff genauer definiert, kristallisieren sich mehrere Anwendungsebenen heraus:

(1) Im Rahmen internationaler und interkultureller Studien der sozialen Mobilisierung wird der Übergang von einer segmentär differenzierten Agrargesellschaft hin zu einer ausdifferenzierten, alphabetisierten und verstäderten Gesellschaft als Politisierung, im engeren Sinne als konfliktträchtige „Fundamentalpolitisierung“ verstanden. „Alle gesellschaftlichen Problemlagen werden zu politischen und alle politischen zu gesellschaftlichen.“³² Diese Definition ist für diese Arbeit nur wenig fruchtbar, da sie im gesellschaftlichen Be-

27 Wählig 1999.

28 So wird er nicht erwähnt in Nohlen/Schulze 1992, Mickel 1986, Andersen/Woyke 1992.

29 Vgl. dazu den zur politischen Sozialisation wegweisenden Sammelband von Claußen/Geißler 1996.

30 Claußen/Geißler 1996:9.

31 Als Beispiele: systemtheoretisch motiviert bei Japp 1996, für die empirische Erforschung der „Politisierung des Umweltschutzes“ bei Mauritz 1995.

32 Senghaas 1997:5.

reich verbleibt und in ihrer Allgemeinheit Interdependenzen von staatlichen und sozialen Institutionen unterbeleuchtet.

(2) Die juristisch-staatsrechtlichen Wissenschaften definieren „Politisierung“ als den unzulässigen Eingriff der Politik in den Bereich der öffentlichen Verwaltung.³³ Im Rahmen der Interpretation von Art. 33 Abs. 2 GG beinhaltet Politisierung in diesem Sinne die Gefährdung der Neutralität des Berufsbeamtentums. Die Parteien bestimmen, so die Staatswissenschaft, diesen Prozess, mithin wird von „Parteipolitization“ gesprochen.

Für die folgenden Ausführungen kann diese Definition keine Grundlage bieten, geht es doch gerade darum, die Unterschiede und Zusammenhänge von politischen Einstellungen und Selbstpolitizationen an den Schnittstelle zwischen Verwaltung, Regierungs- und Parteipolitik zu erfassen. Damit nähert man sich den politologischen Abgrenzungsversuchen des Politisierungsbegriffs an, der explizit das Verhältnis von Politik und öffentlicher Verwaltung thematisiert.

(3) In der Politikwissenschaft existieren vier Hauptstränge zur Klärung des Begriffs der Politisierung der Verwaltung.

Eine die administrative Planung unterstützende policy-orientierte Politikwissenschaft versteht unter Politisierung der Verwaltung zum einen eine Verbesserungen der politischen Planung, zum anderen den – dezentral organisierten – Prozess der Konsensfindung mit den politischen Institutionen im betreffenden Politikfeld.³⁴ Politisierung ist aus dieser Sicht zugleich Demokratisierung der Verwaltung.

Darauf aufbauend versucht eine den Politikformulierungsprozess untersuchende Politikwissenschaft diesen anhand der Entwicklung von Informalisierung und Parteipolitization zu erklären. Parteipolitization meint dann, „daß der informale Prozeß der Politikformulierung durch parteipolitische Interessen gesteuert wird.“³⁵

Für die funktional-strukturelle Systemtheorie ist selbstverständlich, dass öffentliche Verwaltung als Teil des politischen Systems immer politische Verwaltung ist. „Der Ausdruck <Politisierung> kann daher nur den Sinn haben, Defizienz zu thematisieren und zum Gegenstand von normativen Postulaten oder von Trendannahmen zu machen.“³⁶ Die Defizienz ist aus dieser Sicht das unzureichende Funktionieren zentraler politischer Steuerung. Die funktional-strukturelle Systemtheorie definiert die Politisierung der Verwaltung als Selbstreflexion: Aus sich heraus thematisiert die Verwaltung die beiden vorherrschenden Grenzen und damit die Richtungen, aus denen die Politisierung auf das „System Verwaltung“ Einfluss nimmt: Die Grenze zur Parteipolitik und die Grenze zum Publikum.³⁷

33 Vgl. Wichmann 1986.

34 Namentlich Fritz W. Scharpf steht für diesen Ansatz. Für die beiden Richtungen dieser Politisierung siehe Scharpf 1971 und Scharpf 1970.

35 Petersohn 1999:20.

36 Luhmann 1972:219.

37 Luhmann 1972:225.

Die politologische Verwaltungswissenschaft versucht über die Bestimmung der Politisierungsfaktoren zu einer Definition von Politisierung und Parteipolitisierung zu kommen. So muss zunächst zwischen der Einrichtung des Politischen Beamten, der Politisierung „im Sinne einer *partei*politischen Orientierung und der Verbreitung einer im allgemeineren Sinne politischen Haltung“³⁸ unterschieden werden. Am weitesten ausdifferenziert hat *Thomas Ellwein* den Begriff der Politisierung der Verwaltung. Politisierung darf, so *Ellwein*, in einem ersten Schritt nicht nur auf Parteien beschränkt gesehen werden: In den ausgesprochenen Klientelministerien (wie z.B. dem Landwirtschaftsministerium) kam es zuerst zu einer weitgehenden Identifikation des Personals mit den Zielen der Verbände.³⁹ In einem zweiten Schritt muss Politisierung daher als organisationsinterne Entwicklungen begriffen werden. Primär auf die Ministerialverwaltung bezogen ist die Politisierung der Verwaltung sodann durch fünf Faktoren bestimmt:⁴⁰ Erstens beinhaltet die Politikberatung und -Vorbereitung der Verwaltung politisierende Tendenzen. Zweitens haben politische Programme eine interne Funktion: Beamte treten in den Dienst eines bestimmten Programms, nach dessen Maximen und Fristen sich dann Tätigkeit beurteilen lässt. Drittens besorgen sich Minister externe Autorität: Sie weisen auf den Beschluss des Kabinetts hin – damit erübrigen sich interne Diskussionen. Viertens bereiten informale Prozesse Gesetze vor und auch nach. Sie müssen akzeptiert, wollen aber auch gesteuert werden. Ein Steuerungsmittel ist die Parteizugehörigkeit, die politischen Konsens signalisiert. Fasst man diesen Ansatz zusammen, dann ist Politisierung definiert als der Versuch Führbarkeit wiederherzustellen.

Die aufgezeigten politologischen Definitionen der Politisierung der Verwaltung sind für die Arbeit unterschiedlich fruchtbar zu machen:

Die von der Planungspolitologie aufgestellten Definition bietet Anschlussmöglichkeiten hinsichtlich der Bürgerpartizipation: Es wird im Rahmen dieser Arbeit zu klären sein, wie die Beamten lokalen politischen Kooperationen gegenüber stehen. Dies schließt die Einstellungen gegenüber einer Bürgeranhörung und -beteiligung genauso ein wie die Akzeptanz der Parteien im lokalen Politikformulierungsprozess.

Der funktional-strukturelle Systemansatz kann im Rahmen der Analyse des Beamtenethos (Kapitel 4.5) aufgenommen werden. Dort werden die Einstellungen der Beamten gegenüber der Parteipolitik und gegenüber dem Publikum geklärt.

Die von der politologischen Verwaltungswissenschaft erfassten Politisierungsfaktoren finden sich ebenfalls im Untersuchungsdesign wieder: So werden die Politischen Beamten (Staatsräte) der Hansestadt Hamburg nicht in der Stichprobe berücksichtigt. Zum anderen wird zwischen den Einstellungen gegenüber den politischen Institutionen und dem Grad der Bereitschaft unterschieden, sich für die Ziele

38 Mayntz 1985:198 (kursiv in Original).

39 Ellwein 1987:191.

40 Vgl. zum folgenden Ellwein 1987:189-190.

unterschiedlicher Politikakteure im Amtsalldag zu engagieren.

Die primäre Aggregationsintitution für Politikinhalt sind die Parteien. Es wird zu klären sein, ob die politikvorbereitende Funktion der Verwaltung das Personal zur Orientierung oder gar zur Identifikation mit den Zielen von Parteipolitik führt.

Die Definitionsversuche der politologischen Verwaltungswissenschaft zur Parteipolitisation vernachlässigen einen Prozess, der als Parteipolitisation „von unten“ beschrieben werden kann. Die Parteien nehmen nicht nur über Gesetze und Verordnungen Einfluss auf diese, sondern ebenfalls informell und quer zu den Linien der Gewaltenteilung. Die Analyse persönlicher Kontaktnetze hat bislang nur marginalen Einzug in die Literatur gehalten.⁴¹ Dies gilt ebenfalls für die empirische Überprüfung der These, dass der Eintritt in eine Partei von jungen Beamten⁴² als karrierefördernd angesehen wird und die Regierungspartei zudem als vermeintlich stets zu berücksichtigender Faktor des Amtsalldags fungiert – sich also eine „partei-orientierte Verwaltungskultur“ herausbildet.

41 Scheuch/Scheuch 1992.

42 Auf die weibliche Form (BeamtInnen) wurde nur aus stilistischen Gründen verzichtet.

2. Beamte zwischen Staat und Parteien, Verwaltung zwischen Vollzug und Politik

2.1 Frühe Abhängigkeiten: Überschneidungen von Verwaltung und Politik zwischen dem Beginn des 19. Jahrhunderts und der Zeit des Nationalsozialismus

2.1.1 *Vom Vollzug des Monarchenwillens zur Verwaltung der Staatsidee*

Wer die Entstehung der Verwaltung auf die Neuzeit datiert, lässt die verwaltenden Leistungen in Mesopotamien und Ägypten außer acht. Schon diese Kulturen entwickelten Organisationen, die mit der Aufgabe des Vollzuges der festgelegten Aufgaben betraut wurden. Wie diese Organisationen arbeiten sollten, darüber entstanden unterschiedliche Ideen und Lehren. Es ist an dieser Stelle nicht nötig, die verschiedenen Ansätze der Ideen zur öffentlichen Verwaltung zu referieren⁴³, vielmehr sollen die frühen Abhängigkeiten zwischen Verwaltung und Politik an der Stelle aufgenommen werden, wo das erste Mal von einer Fürsorgepflicht des Monarchen gegenüber seinen Bediensteten gesprochen werden kann: im späten Mittelalter. Dies ist erheblich früher als von einer öffentlichen Verwaltung im Sinne einer besonderen Vollzugsorganisation des Staates gesprochen werden kann: Die moderne Verwaltung entstand erst im beginnenden 18. Jahrhundert.⁴⁴

Schon im Mittelalter existierte aber die Besonderheit des Dienstlebens, welches an die sogenannten Ministerialen verliehen wurde. Dies waren Dienstleute, die sich in der Verwaltung von Häusern und Gütern verdient gemacht hatten und als „Reichsministeriale im Dienste des Königs nun mit Verwaltungsaufgaben betraut wurden“⁴⁵. Sie waren bis in das 11. Jahrhundert rechtlich unfrei und konnten von ihrem Dienstherrn beliebig versetzt und entlassen werden.⁴⁶ In dem Moment, wo die Ministerialen aus ihrer Rechtlosigkeit traten und eine gewisse Fürsorgepflicht des Dienstherrn bestand, kann von einer frühen Quelle des modernen Beamtentums gesprochen werden.

Die Verwaltung spezialisierte sich schon früh durch ihre Kompetenzausweitung, umso nötiger war es für den Landesherrn, sich des Rates von Fachleuten aus der Verwaltung zu bedienen. Der rekrutierte Adel wurde zur Schicht von Fürstendienern und seine Mitglieder erhielten damals als Beamte ihre seither immer wieder betonte Funktion als „staatstragende Schicht“. Das Personal der Verwaltung war – vor allem in der herrschaftlichen Verwaltung – eng an seinen Landesherrn gebunden. Zum einen führte das Personal die Anweisungen des Landesherrn direkt aus, zum

43 Dazu ausführlich Becker 1989, einführend Mayntz 1963:14f.

44 So übereinstimmend Becker 1989:42 mit weiterer Literatur und Ellwein 1994:10.

45 Kimminich 1970:87.

46 Wyluda 1969:134

anderen entstand durch die Übertragung der Lehensverhältnisse auf das Ministerialwesen ein gegenseitiges Verhältnis von Rechten und Pflichten, das sich auch in der Fürsorgepflicht des Landesherrn niederschlug. Das Personal im Dienste des Landesherrn sah sich nicht nur seinen Anordnungen und Gesetzen gegenüber verpflichtet, sondern auch seiner Person. Die Landesherrn wiederum bedienten sich des neuen Standes, um ihre Macht zu festigen und auszubauen. *Renate Mayntz* kommt zu dem Schluss: "Die staatliche Verwaltung entstand so als Herrschaftsinstrument der sich etablierenden Zentralmacht, des absoluten Königtums."⁴⁷

Die Entwicklung des Ministerial-Beamtentums ist allerdings nur ein Zweig der Verwaltungsentwicklung. Ein anderer, oft vernachlässigter, weil schwerer erschließbarer Zweig, ist die Entwicklung der genossenschaftlichen Verwaltung. Während die herrschaftliche Verwaltung örtlich durch die Repräsentanten des Landesherrn wahrgenommen wurde, muss daneben die „genossenschaftliche Erledigung gemeinsamer Angelegenheiten“⁴⁸ beachtet werden. Diese erfolgte im Dorfverband und beinhaltet die Nutzung gemeinsamen Eigentums ebenso wie die Verfolgung von Verbrechen und der Krankenpflege wie Armenversorgung. Das Nebeneinander dieser Verwaltungsarten war nie reibungslos: Die Herrschaftsverwaltung brach immer dann in das Aufgabengebiet der genossenschaftlichen Verwaltung ein, wenn diese überfordert war oder mit den Interessen der Herrschaftsverwaltung in Konflikt geriet. Je mehr die Herrschaftszentrale sich durch verbesserte Transport- und Informationsbeschaffungsmöglichkeiten ein korrektes Bild von den Vorgängen im ländlichen Raum machen konnte, desto eher konnte dieses Bild als ein Modell benutzt werden, "anhand dessen sich Zielvorstellungen darüber entwickeln lassen, wie die Wirklichkeit draußen beschaffen sein soll"⁴⁹.

Wenn bisher nicht von einer "deutschen" Verwaltung die Rede war, so hat das seinen Grund in der unterschiedlichen Ausgestaltung der Verwaltung in den einzelnen Gliedern des Deutschen Reiches. Deutschland war immer ein föderales Gebilde und Verwaltung war in erster Linie Sache der Länder. Zunehmend zog sich das Lehenswesen und damit auch das Lehensrecht aus dem öffentlichen Bereich zurück und wurde durch das aufkeimende Berufsbeamtentum ersetzt. Dies hatte zwei Gründe: Das Beamtentum entsprach nicht nur den Anforderungen einer Ausführung der komplexer werdenden Verwaltungsaufgaben durch Fachpersonal, sondern wurde auch den Erfordernissen des modernen Territorialstaates besser gerecht.⁵⁰

Das Berufsbeamtentum war damit keine Erfindung Preußens, sondern eine sich durchsetzende Institution im Zeitalter des Absolutismus. Die zentral gesteuerte, funktional gegliederte und der politischen Führung eng verbundene Verwaltung nahm stetig an Gewicht zu und vollzog den allmählichen Übergang zum modernen Verwaltungsstaat.⁵¹

47 Mayntz 1982:18.

48 Ellwein 1986:11. Ellwein ist auch das erste umfassende Werk zur Aufarbeitung der ortsgeschichtlichen deutschen Verwaltung zu verdanken: Ellwein 1993.

49 Ellwein 1986:12.

50 Kimminich 1970:211.

51 Vgl. Hattenhauer 1980:205ff; Fenske 1985:12-25.

Die Entstehung einer modernen öffentlichen Verwaltung in Deutschland kann auf die Jahre nach 1800 festgelegt werden.⁵² Im Zeitalter der konstitutionellen Monarchie verursachten die ansteigende Fülle der Aufgaben und die Organisationsgröße Führungsprobleme, welche in der Verwaltung durch die Hierarchie gelöst werden sollten. Das früher herrschende Kollegial- und Beratungsprinzip wurde von einer monokratischen Struktur und der exakten Kompetenzzuweisung abgelöst. Entscheidungen müssen seither schriftlich ergehen und aktenkundig werden. *Max Weber* fasste das später im Idealtypus bürokratischer Verwaltung zusammen.⁵³ Das Wachstum der Aufgaben für die sich der Staat verantwortlich fühlte, führte zu einem Wachstum der Verwaltung und damit zwangsläufig zu einem steten Anwachsen des Personals. Den leitenden Beamten gelang es dabei, die Rolle des Dieners des Monarchen durch die des Staatsdieners zu ersetzen und das Verhältnis zwischen sich und dem Staat in einem rechtlichen Rahmen zu ordnen. Daraus entwickelte sich in Deutschland die Institution des Berufsbeamtentums,⁵⁴ mit dem höheren Beamten als akademisch gebildeten Staatsdiener und den fachlich versierten Hilfskräften, aus denen später der gehobene Dienst hervorging.⁵⁵ Der Besonderheit des deutschen Rechtsstaats nach ist Verwaltungshandeln im Verhältnis zum Bürger stets Rechtsanwendung. Vor allem juristisch ausgebildetes Personal bot sich für diese Art der Aufgabenerfüllung an – hier liegt die Wurzel des Juristenmonopols in der deutschen Verwaltung.⁵⁶

Das Prinzip der Hierarchie hatte umfängliche Auswirkungen auf das frühe Verhältnis von Regierung und Verwaltung und förderte zudem die Genesis zweierlei Beamtentypen.⁵⁷ Es band nämlich den nachgeordneten Bereich an den „obersten Willen“, welcher allerdings später nicht durch den Monarchen alleine hervor gebracht wurde, sondern vom Parlament mit bestimmt wurde. In den Staatsformen der meisten deutschen Länder von 1815 bis 1918 bildete der Monarch idealtypisch die Spitze der Hierarchie, wobei die Regierung den Monarchen praktisch vertrat. Daraus entwickelte sich die grundlegende Methode der Verwaltungsführung: Der Monarch und seine Regierung strebten danach, den gesetzesfreien Raum möglichst groß zu halten und damit den Einfluss auf die Verwaltungsführung in möglichst großem Umfang zu erhalten. Theoretisch unterstützt wurden sie dabei von der eher konservativen Staatsrechtslehre. Das Parlament trachtete dagegen danach, den durch Gesetze geregelten Komplex auszuweiten, wobei es von der eher liberalen Staatsrechtslehre unterstützt wurde.

Hier entstand ein Spannungsverhältnis, das sich bis heute erhalten hat: Die Gesetzesbindung macht die Exekutive unabhängig, weil sie Gesetze durch Verord-

52 Vgl. zum folgenden Ellwein 1994:7.

53 Weber 1964:162f.

54 Grundlegend zur Geschichte des Berufsbeamtentums: Wunder 1986, Hattenhauer 1980, Jeserich 1983.

55 Ellwein 1994:28.

56 Vgl. Schnur 1977 und Brinkmann 1973 mit weiteren Literaturangaben.

57 Ellwein 1994:22f.

nungen und Richtlinien interpretiert und vollziehbar macht. Die politische Verwaltungsführung drängt dagegen auf den einheitlichen Vollzug, was den Interpretationsspielraum des Beamten einschränkt und in Abhängigkeit bringt. In der Praxis entstanden dadurch zwei Beamtentypen: Beamte, die eher auf die eigene Interpretation bedacht sind, und Beamte, die sich mehr nach dem Willen des Vorgesetzten richten.

Mit der Ausbreitung der öffentlichen Verwaltung wurde das Beamtentum im Laufe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einer sozialen Größe, welche sich aus dem Bürgertum⁵⁸ rekrutierte und vorwiegend akademisch gebildet war. Wenn von Beamtentum und Verwaltung in dieser Zeit gesprochen wird, dann meint der überwiegende Teil der historischen und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen damit die „höheren“ Beamten – eine Ansicht, die sich bis in die politikwissenschaftliche und soziologische Erforschung nach dem Zweiten Weltkrieg fortsetzt.⁵⁹ Die Ministerialbürokratie des Bundes steht im Vordergrund des Forschungsinteresses, nur in abgeschwächter Form der höhere Dienst in den Ministerien und Fachbehörden der Länder, selten ist der gehobene oder gar mittlere Dienst Untersuchungsgegenstand, obwohl die Größe der letztgenannten Gruppe im Laufe der Zeit immer weiter zunahm. Dies liegt zum einen in der sichtbaren Dominanz und dem Vorbildcharakter der „staatstragenden“ Ministerialbürokratie begründet, für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg liegt dies zum anderen sicher an den eher Eliten- und wenig kommunal orientierten Forschungsparadigmen. Hier liegt eine Ursache für die noch heute verbreitete Neigung, die Strukturprobleme des höheren Ministerialbeamtentums auf ihre rangniedrigeren Kollegen und die Länder- und kommunale Verwaltung zu übertragen.⁶⁰

Fragen der politischen Gesinnung, wie sie heute diskutiert werden, waren in der damaligen Zeit kaum virulent. In der historischen Forschung steht die Frage im Vordergrund, welcher Institution sich die Beamten eher verpflichtet fühlten: Der des Monarchen oder der sich langsam durchsetzenden Idee des Staates, die auf der Philosophie Hegels fußte? Während *Ellwein* von einer Loslösung des Beamtentums vom Monarchen und einer stärkeren Bindung an „den Staat“ ausgeht⁶¹, sieht *Kimminich* die „Grundeinstellung des Beamtentums“ unverändert: „Wohl bildete sich nach der Einführung der konstitutionellen Demokratie und der Schaffung des Begriffs des Rechtsstaates im 19. Jahrhundert ein ‚rechtsstaatliches Beamtentum‘. Aber noch immer sah der Beamte – in diesem System mit Recht – seine Verpflichtung gegenüber dem Monarchen und den von diesem erlassenen Gesetzen“.⁶² Unbestritten ist aber, dass der Gedanke des Staats, als eine vom Volk unabhängige Wesenheit, als „ethisches Subjekt über dem Menschen“⁶³, in der Zeit der Restauration zur be-

58 Zum Begriff vgl. Münkler 1989:102ff.

59 Ellwein 1981:42.

60 Darauf wird in Kapitel 2.3 näher eingegangen.

61 Ellwein 1981:42.

62 Kimminich 1970:211.

63 So Waldrich 1973:28

stimmenden Staatstheorie wurde und, weil den Geist des Zeitalters zusammenfassend, nicht ohne Auswirkungen auf die Beamten blieb. Die Konstruktion der dualistischen Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft als Grundproblem juristischer Diktion zu den „hergebrachten Grundsätzen“ des Berufsbeamtentums und zur Beurteilung der Politisierung der Verwaltung und ihres Personals wird an späterer Stelle der Arbeit wieder aufgenommen.⁶⁴ Im Zusammenhang dieser Arbeit ist die Frage von Bedeutung, ob der höhere Dienst der Verwaltung sich eher als Diener dieser metaphysischen Idee des Staates interpretiert und inwieweit der gehobene und höhere Dienst des örtlichen Verwaltungsvollzugs dies nachvollzieht.

An dieser Stelle nimmt die wissenschaftliche Diskussion den Faden auf: Wie sieht eine präskriptive oder juristisch normative Theorie das Verhältnis von Verwaltung und Politik und welche Konsequenzen hat dies zum einen für das Verhältnis von Beamten und Staat, zum anderen für das Verhältnis zwischen Beamten und den gesellschaftlichen, politikformulierenden Kräften? Eng in Zusammenhang damit steht die Frage, die erst durch die Politik- und Verwaltungswissenschaft meist unter Aufgabe des Staatsbegriffs nach Ende des zweiten Weltkriegs gestellt wurde: Inwieweit folgt die Realität des politischen Systems diesen Forderungen und wo stoßen diese auf systemimmanente Grenzen?⁶⁵ Die Antwort ist für das 19. Jahrhundert deutlich: Der Staat war mit der Herausbildung der Vorstellung davon, was öffentliche Verwaltung ist bzw. sein soll, vollends beschäftigt, wobei die Zusammenhänge zwischen Verwaltung und Regierung sowie zwischen Beamten und den entstehenden politischen Gruppierungen nur eine marginale Rolle spielten.⁶⁶

Das Jahr 1848 wurde nicht nur für Deutschland, sondern den gesamten europäischen Kontinent zum wichtigsten des Jahrhunderts. Seither ist, wie *Egon Friedell* es ausdrückt, „der Absolutismus zwar eine äußere Möglichkeit geblieben, aber eine innere Unmöglichkeit geworden“.⁶⁷ Zwischen den Anforderungen eines Verfassungsstaats mit seinen sich entwickelnden politischen Parteien und den Implikationen eines Verwaltungsstaats mit seiner Herkunft aus dem Absolutismus ergab sich aber zunächst kein vehementer Widerspruch. Die Literatur ist sich darin einig, dass der damit für die Beamten verbundene Übergang vom „Fürstendiener“ zum „Staatsdiener“ ohne Probleme verlief, berührte doch die Idee eines Verfassungsstaates das Beamtentum nur marginal.⁶⁸

Das Bürgertum allerdings glaubte, ab diesem Zeitpunkt im Beamten den vermeintlichen Gegner seiner Freiheit zu erkennen, und es erhoben sich die ersten, theoretisch fundierten, kritischen Stimmen gegen die Verwaltung. Dies war die Geburtsstunde der seitdem nicht mehr abreißen lassen Bürokratiekritik.⁶⁹ „Wo der Beamte

64 Siehe Kapitel 2.2.1

65 Besser ausgedrückt von J.W. Goethe: „Grau ist alle Theorie und grün des Lebens goldener Baum.“

66 Becker 1989:57.

67 Friedell 1976:1118.

68 Hattenhauer 1980:205; Ellwein 1981:42.

69 Zur historischen und theoretischen Verwaltungskritik vgl. Ellwein 1994:43, sowie 59-82.

vom Staatsdienst sprach und sich damit selbst erhöhte, erhoben die Bürger den Vorwurf der Bürokratie⁷⁰. Abseits ideeller Kritik war es auf kommunaler Ebene vor allem der Mittelstand der Handwerker, Händler und Gewerbetreibenden, der im Anwachsen der örtlichen Verwaltung primär eine „kostspielige Pfründenwirtschaft“ sah.⁷¹

War das Beamtentum in der Zeit des Mittelalters und des Absolutismus primär ein Werkzeug des Monarchen, wurde es im Laufe des 19. Jahrhunderts zur staats-tragenden Institution. Ob sich die Beamten als Diener des gedachten Staatswesens oder ihres Monarchen interpretierten, wird strittig bleiben.

Die soziale Anbindung der Beamten war unterschiedlich: blieb die zentrale Verwaltung ihrem sozialen Umfeld eher entfremdet und der – auch räumlich näheren – politischen Führung verbunden, war die lokale Verwaltung im starken Maße sozial eingebunden. „Dazu trug eine relativ große räumliche Nähe zu den Verwalteten ebenso bei wie der Umstand, dass die Verwalter in der Regel lange im Amt waren.“⁷² Zwar herrschte auch auf Ebene der kommunalen Selbstverwaltung die Vorstellung eines politikfreien Raums, der auf der herrschenden hegelschen Staatsphilosophie fußte, nach 1848 traten aber zahlreiche, politisch den Liberalen nahestehende Bürger als Berufsbeamte in die Kommunalverwaltung ein, eine Entwicklung, welche „die Entgegensetzung zwischen Gesellschaft und Staat zwar nicht aufgehoben, aber doch in spezifischer Weise versachlicht“⁷³ hat. In den lokalen Gemeinden wirtschaftete neben der sich entwickelnden fachkundigen Berufsverwaltung der selbstständige Unternehmer, der über seine starke Stellung in den Stadt- und Gemeindeversammlungen einen großen Einfluss auf die vom Staat eingesetzten Kommunalbeamten ausübte, um den noch aus dem Vormärz bekannten, umständlichen Gang amtlicher Dienstwege zu beschleunigen.⁷⁴

An dieser Stelle ist die Entstehung des traditionellen Spannungsfelds deutscher Verwaltungskultur zwischen öffentlicher Verwaltung und Politik auf lokaler Ebene zu verorten, nämlich

„zwischen einer Bürokratie, die ihre dem gemeinen Nutzen gewidmete, vorgeblich überpolitische Raison eigenständig hütete und dieses Selbstbewusstsein nicht zuletzt aus ihren sozialen Funktionen ableitete, sowie dem *von außen* erhobenen Anspruch, die praktisch administrative Umsetzung der bürokratischen Normen *politisch* – nicht zuletzt mit dem Mittel der Personalentscheidung – zu be-

70 Hattenhauer 1980:206. „Bürokratie“ bezeichnet seitdem im allgemeinen Sprachgebrauch ein politisches System, das von Beamten kontrolliert wird. Im soziologischen wie politologischen Gebrauch wird Bürokratie als eine spezifische Form sozialer Organisation verstanden (Bruder 1992:104). Das Wort „bureau“ bezeichnete ursprünglich den rauhen, grünen Stoff, der zum Bespannen der Amtstische verwendet wurde. Zur bürokratischen Organisation vgl. nach wie vor Mayntz 1971.

71 Holtmann 1989:64.

72 Ellwein 1981:45.

73 Holtmann 1989:62.

74 Holtmann 1989:63.

einflussen.⁴⁷⁵

Ein sich parallel entwickelndes Spannungsfeld entstand mit dem organisierten Wertpluralismus der Gesellschaft des 19. Jahrhunderts. Es erweist sich als schwieriges Unterfangen, die Einstellung der damaligen Beamtenschaft zu den unterschiedlichen Strömungen heute noch exakt zu eruieren. Die höheren Beamten des Ministerialdienstes, und dies zeigen auch die Dokumente, waren in ihrer Grundhaltung eher konservativ, aber auch die Bediensteten der lokalen Verwaltung sahen sich kaum durch die aufkeimenden libertären Ideen repräsentiert.⁷⁶ Die zunehmende Bürokratiekritik, die gesellschaftliche Absonderung und die (Selbst-) Betonung des Beamtentums als Stand, wirkten sich aber nach überwiegender Meinung der Literatur auf die politischen Ansichten der Beamten aus.⁷⁷

Mit dem aufkommenden Wertpluralismus der Gesellschaft begann die Diskussion um die politische Orientierung der Beamten. Dieser entwickelte sich zu einem Dauerproblem jeder Staatsführung: Hatte die liberale Staatsauffassung den blinden Gehorsam des Beamtentums noch abgelehnt, sah sie sich bei ihrer Regierungsübernahme im Jahre 1848 der konservativen Beamtenschaft gegenüberstehen, die nun auf den liberalen Kurs eingelotet werden musste.⁷⁸ Und so ist auch das Entstehen der „politischen Beamten“⁷⁹, der Beamten, die in ständiger Übereinstimmung mit den Zielen der Regierung stehen müssen und deshalb ohne Angabe von Gründen jederzeit in den Ruhestand versetzt werden können, zu erklären: Jede Regierung wollte in ihre nähere Umgebung und an Schlüsselpositionen in der öffentlichen Verwaltung Personal ihres Vertrauens setzen.⁸⁰ Für die Beamten stellte sich ab diesem Moment die Erkenntnis ein, dass sie „um so schwierigere Umstände zu befürchten hatten, je häufiger, schneller und radikaler politische Herrschaften wechselten“.⁸¹

Zudem nahmen die Begriffe der Überparteilichkeit und Neutralität hier ihren Ausgang. Da der Beamte dem Monarchen und dem Staat zugeordnet war, diese aber als überparteilich angesehen wurde, erwuchs auch für den Beamten eine Überparteilichkeit, die man als unpolitisch begriff, wobei diese unpolitische Haltung aber auf einer deutlich konservativen Gesinnung fußte. Dieses Phänomen war nicht auf die Ministerialbürokratie beschränkt, sondern war ebenfalls im öffentlichen und bürokratischen Bewusstsein der kommunalen Verwaltung verwurzelt.⁸²

Nach *Ellwein/Zoll* bildete das Beamtentum am Ende des 19. Jahrhunderts eine durch gemeinsame Gesinnung zusammengehaltene soziale Gruppe, die sich in „re-

75 Holtmann 1989:64 (Kursive im Original)

76 Die Literatur dazu wächst: Ellwein 1993 leistet dies für Ostwestfalen, Merz 1985 für Baden, allgemein dazu Holtmann 1989:43ff. Für einen Überblick über die Literaturlage vgl. die Zusammenstellung von Wunder 1991.

77 Vgl. Ellwein/Zoll 1973:34; Fenske 1985:24; Hattenhauer 1980:222; Kimminich 1970:455.

78 Hattenhauer 1980:223

79 Siehe zu diesen Kugele 1976:20ff.

80 Hattenhauer 1980:225, der eine Übersicht über die betroffenen Posten gibt.

81 Hattenhauer 1980:224.

82 Holtmann 1989:65.

lativer Distanz zur Gesellschaft”⁸³ befand. Begünstigt wurde dies durch die am Staat orientierte Aufgabenstellung, „welche die Gegenüberstellung zur Gesellschaft und die Orientierung am Staat nahe legt und zumindest partiell zur völligen Identifizierung mit dem Staat”⁸⁴ führte. Der Staat wurde zum Verwaltungsstaat in dem Sinne, dass seine Zwecke und Möglichkeiten am Instrument Verwaltung orientiert sein mussten. Die historische Sicht ebnet sicherlich Teile der Heterogenität ein, trotzdem kann fest gestellt werden, dass das „Beamten-tum in seiner politischen und gesellschaftlichen Homogenität wie in seinem großen Sozialprestige und seinen elitären Ansprüchen ein sich vom übrigen Volkskörper abhebender Stand“⁸⁵ war. Das Beamten-tum trug seine konservativ-monarchische Gesinnung mit in die Zeit der Weimarer Republik und stand nun vor dem Problem, „Staatstreue” durch „Demokratietreue” ersetzen zu müssen.

2.1.2 *Neutral und doch parteigebunden: Beamtenpolitik und Politik der Beamten vor und in der Weimarer Republik*

In der Forschung ist man sich weitgehend einig über die Geburtsstunde der politischen Parteien: Ihre Anfänge gehen auf den Vormärz und das Paulskirchenparlament von 1848 zurück.⁸⁶ Die Geschichte der Parteien in Deutschland ist für diese Arbeit nur im Rahmen ihrer beamtensoziologischen Auswirkungen relevant.⁸⁷ Es muss als Forschungslücke bezeichnet werden, dass über die genaue Mitgliedsstruktur der Parteien vor der Weimarer Republik nur wenig bekannt ist⁸⁸. Es fehlt eine systematische Aufarbeitung des Verhältnis’ von Beamten und entstehenden Parteien im Vormärz und dem Kaiserreich.⁸⁹ Fest steht, dass der Bedeutungsverlust der Monarchie im 19. Jahrhundert im politischen Leben der deutschen Staaten zwischen 1800 und 1848 eine Machtvakuum hinterließ, das nicht nur die Parteien, sondern auch die Verwaltung mit ihrem Personal erfolgreich füllte. Schon in den ersten Parlamenten der Länder dominieren die Berufsbeamten, ein Phänomen, das sich über die Paulskirchenversammlung, in der 56 Prozent der Mitglieder dem öffentlichen Dienst angehörten,⁹⁰ die Weimarer Nationalversammlung bis in den Bundestag

83 Ellwein/Zoll 1973:35.

84 Ellwein/Zoll 1973:35.

85 Eschenburg 1974:72.

86 Vgl. Jesse 1990:47. Hier auch weitere Literaturangaben.

87 Zur Geschichte der Parteien vgl. für einen Überblick Jesse 1990, Lösche 1994; Reichel 1982, für eine umfassende Bibliographie vgl. Rohe 1992.

88 So Schmitt 1991:12.

89 Für Preußen geht Koselleck 1967:337ff auf die Verwaltung und die sozialen Bewegungen ein; auf die Besetzung der deutschen Landtage Ehrle 1979; Sühl 1988 geht kurz auf das Verhältnis von SPD und öffentlichem Dienst vor 1918 ein. Eine interessante Aufgabe für die Forschung wäre es, die Bindung des Beamten-tums an die unterschiedlichen Parteien im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert zu untersuchen, um die These vom monarchentreuen und eher parteifeindlichen Beamten zu überprüfen.

90 Best 1990:58.

und die heutigen Länderparlamente zieht.⁹¹ Aus Sicht der Verwaltungswissenschaft ist seit der Einführung des Parlamentarismus in Deutschland Politik „im Positiven wie im Negativen von dem bestimmt, was Verwaltung leisten kann“.⁹²

Beginnend bei den Länderparlamenten des Vormärzes, über die Frankfurter Nationalversammlung von 1848 bis in die Weimarer Zeit zieht sich die Spur des häufigen Engagements der Beamten in Parlamenten:⁹³ In den deutschen Einzelstaaten hatten die Beamten ein klares Übergewicht in den Ständeversammlungen. In einer Mischung von Anerkennung des tatsächlich vorhandenen Fachwissens, Autoritätsgläubigkeit und Obrigkeitshörigkeit sah die (schmale) Wählerschaft in erster Linie die staatsnahen Beamten als Garanten einer „guten Politik“.⁹⁴ Die Folge war, dass beispielsweise in den württembergischen Abgeordnetenkammern von 1820, 1833 und 1847 der Anteil der Kommunal-, Staats- und Kirchenbeamten bei rund 70 Prozent lag.⁹⁵ In Baden lag er in den Landtagen von 1819, 1831 und 1847 zwischen 66 und 70 Prozent, in Sachsen lag er im Jahre 1837 bei 68 Prozent, 1845 bei 65 Prozent.⁹⁶ Es waren allerdings nicht die hohen Beamten, die sich in die Kammern wählen ließen, es dominierte vielmehr die mittlere Verwaltungsebene. In den Landesparlamenten wie in der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 war der Anteil von höheren Beamten gering, es dominierten die mittleren Beamten, beispielsweise Landräte und Kreisrichter, während die Inhaber von Spitzenpositionen nur schwach vertreten waren.⁹⁷ Best führt dies auf die lokale Machtstellung der Beamten zurück und schreibt ihnen die Rolle des „Intermediärs zwischen Bürger und Staat“⁹⁸ zu. Das Fehlen geregelter Wege für die Bestellung des politischen Personals für die Zeit vor und während der Etablierung der Parteien führte zur Selbstrekrutierung der Beamten, die mit Hilfe der Gesellschaft so die ersten Parlamente dominierten.

Um die Trias der konservativen, liberalen und sozialistischen Ideologien bildeten sich um 1871 (der nationalen Einigung Deutschlands) zahlreiche neue Parteien, so 1867 die Nationalliberale Partei, 1876 die Deutsche Konservative Partei und 1869 die Sozialdemokratische Arbeiterpartei.⁹⁹ Über die Mitgliedschaft von Beamten in der SPD ist wenig bekannt, in den Fraktionen der Parlamente waren sie aber seltener vertreten als in denen der anderen Parteien.¹⁰⁰ In der Monarchie war ein sozialdemo-

91 Vgl. Hess 1992:204. Beamte machen seither rund ein Drittel der Abgeordneten aus. Im 11. und 13. Bundestag waren es 37 Prozent, der Anteil der Angestellten des öffentlichen Dienstes lag bei 5 Prozent. Zur Zusammensetzung des Bundestages vgl. Schindler 1999.

92 So Ellwein 1981:49.

93 Zu dem Komplex Beamte als Parlamentarier aus historischer Sicht vgl. Hattenhauer 1980:22ff.

94 Siehe Ehrle 1979:817. Best 1990 folgt ihm in dieser Argumentation.

95 Ehrle 1979:Tabelle 11A im Anhang.

96 Ehrle 1979: Tabellen 11F und 11B. In der bayerischen Abgeordnetenkommission lag der Anteil zwischen 1869 und 1918 bei einem Sechstel der Abgeordneten, vgl. Albrecht 1992:433 (441), der allerdings die Kommunalbeamten nicht mitzählt.

97 Best 1990:58, mit einer genauen Aufschlüsselung nach Verwaltungszweigen.

98 Best 1990:64.

99 Tormin 1966:66.

100 In der SPD-Fraktion des bayerischen Abgeordnetenhauses befand sich nach Albrecht 1992:441 zwischen 1869-1918 kein Beamter.

kratischer Beamter „auf jeden Fall ein Widerspruch in sich“.¹⁰¹

Für die Zeit des Vorabends der Weimarer Republik ergibt sich aus dem Gesagten ein unklares Bild des damaligen Verhältnisses zwischen Beamten und Parteien. Die Wählerschaft der Parteien war bis auf die des Zentrum meist in bestimmten sozialen Schichten etabliert. Nur in den konservativen Parteien sah das Beamtentum eine Vertretung seiner Interessen gesichert. Nach *Derlien*¹⁰² neigten 90 Prozent der Landräte, Regierungs- und Oberpräsidenten in Preußen vor dem Ersten Weltkrieg zu konservativen Auffassungen und „gehörten, sofern sie Mandate wahrnahmen, den Konservativen oder Freikonservativen im preußischen Abgeordnetenhaus an“.¹⁰³

Hier entstand ein Widerspruch, der sich bis in die frühe Bundesrepublik zieht: Die Folge des dualistisch konstruierten Gegenübers von Staat und Gesellschaft war eine grundsätzliche Zurückhaltung der Beamten gegenüber der Parteipolitik. Die „Staatspolitik“ der Beamten stand gegen die „Parteipolitik“.¹⁰⁴ Auf der anderen Seite waren es aber gerade die Beamten, welche die frühen Parlamentsfraktionen dominierten.

Mit dem Übergang zur Weimarer Republik änderte sich das Verhältnis von Politik und Verwaltung und damit auch die Ansicht, welche Rolle den Beamten im politischen System zukommen sollte. Integration und Desintegration des Beamtentums in das politische System der Weimarer Republik waren und sind Thema einer Reihe von wissenschaftlichen Betrachtungen.¹⁰⁵ Im Zusammenhang dieser Arbeit besitzen zwei Punkte Relevanz. (1) Zum einen die Probleme der wechselnden Weimarer Regierungen, die öffentliche Verwaltung und ihr Personal für den Vollzug ihrer Politikinhalt durchlässig zu machen und damit eine bewusste Umkehr der politischen Einstellung der Beamtenschaft und damit auch deren Politisierung voran zu treiben. (2) Zum anderen setzt in diesem Zeitraum die von den Beamten selbst bestimmte Parteipolitization ihres Berufsstandes ein – das sich ausbreitende Engagement in den Parteien.

(1) Beamtenpolitik meinte nach der Revolution von 1918 in erster Linie die Demokratisierung der Verwaltung.¹⁰⁶ Die SPD und ihre Koalitionspartner sahen gerade in der höheren Verwaltung das Vorherrschen monarchischer Gesinnung, mithin eine an traditionellen Werten orientierte Beamtenschaft, die dem neuen System kritisch bis ablehnend gegenüber stand. Gerade was die Erreichung höherer Positionen anging, wurde innerhalb der Verwaltung ein Bekenntnis zu konservativen Werten erwartet. Für den mittleren Dienst, der mit annähernd zwei Dritteln den größeren

101 Fenske 1973:119. So auch Eschenburg 1974:73: „Die Beamtenschaft war die Partei des Königs“.

102 Derlien 1986:125.

103 Derlien 1986:125.

104 Auf diese Formel bringen es Ellwein/Zoll 1973:34.

105 Für die Republik Caplan 1988, Fenske 1973, Hattenhauer 1980, für Preußen Pikart 1958 und Runge 1965. Zu den geschichtlichen Zusammenhängen vgl. Bracher 1978.

106 Hattenhauer 1980:328ff und Püttner 1985:525ff.

Anteil der Beamten umfasste, mussten die Behörden toleranter sein, aber auch diese standen, glaubt man der Literatur, politisch rechts.¹⁰⁷ Auf der anderen Seite dürfte diesen der Wechsel zu einer republikanisch-demokratischen Orientierung unter SPD-Ägide leichter gefallen sein. Sie waren schlecht bezahlt und hegten, so *Hattenhauer*, „ein Gefühl der Vernachlässigung durch die Monarchie“.¹⁰⁸ Die Ministerialbeamten arbeiteten zwar mit den neuen Kräften zusammen, diese Haltung wird aber in der heutigen Literatur nicht als Bekenntnis zur Demokratie gewertet,¹⁰⁹ sondern eher als Unsicherheit gegenüber den neuen Verhältnissen und „der Existenzangst der Bürokraten“¹¹⁰ interpretiert.

Verwaltungspolitik durch Stellenbesetzung erschien den Parteien nach der Regierungsübernahme als das adäquateste Mittel, um die Demokratisierung der Verwaltung zu gewährleisten. Führende Positionen sollten mit modernen, regierungstreuen und damit parteigebundenen Beamten besetzt werden. Die Literatur ist sich darin einig, dass dies, weil halbherzig durchgeführt, nur marginal gelang.¹¹¹ Nötig gewesen wäre eine umfassende Besetzung von Schlüsselpositionen in der öffentlichen Verwaltung, die demokratischen Parteien betrieben aber nur eine „eher schüchterne Ämterpatronage“.¹¹² In der historisch wie politologisch orientierten Wissenschaft ist man sich darüber einig, dass Politisierung der Verwaltung und damit konsequente Stellenbesetzung für den Aufbau einer stabilen Demokratie dringend notwendig gewesen wären.¹¹³

Es gibt keine Daten darüber, wie viele Beamte im Rahmen der Demokratisierung tatsächlich ausgetauscht wurden,¹¹⁴ für die Weimarer Republik gilt der Versuch der Demokratisierung des Beamtentums aber als gescheitert. Selbst der Kreis der Politischen Beamten konnte nicht so weit ausgedehnt werden, dass die politische Führung auf eine Verwaltungsführung mit demokratischen Grundhaltungen bauen konnte. Dabei wären historische Anleihen möglich gewesen: Bismarck hatte 1862 Hunderte von Beamten entfernt, die „liberalen Neigungen verdächtig schienen“.¹¹⁵

Die Schaffung der Legitimität der neuen Ordnung war zwar in erster Linie Sache der Parteien, „aber das Beamtentum der Weimarer Zeit trug nicht nur wenig zur Lösung dieser Aufgabe bei, sondern erschwerte sie auch, indem es die Grundwerte

107 Fenkse 1973:119.

108 Hattenhauer 1980:329.

109 Vgl. Kimminich 1970:475; Bracher 1978:161; Ellwein/Zoll 1973:44; Hattenhauer 1980:333.

110 Kimminich 1970:475.

111 So Fenkse 1973:129f, für die kommunale Ebene vgl. Holtmann 1989:68-70.

112 Breitling 1986:296.

113 Von Beyme 1993:62, Hoffmann 1973:287, Fenkse 1985:32, Fenkse 1973:121, Sühl 1988:18. Unter den Bedingungen einer „Demokratisierung“ steht die Beurteilung von Ämterpatronage demnach unter anderen Vorzeichen. Diese Ansicht ist heute noch in Hinsicht auf den Verwaltungsaufbau in Entwicklungsländern zu beobachten, vgl. Oberndörfer 1981:18 und dazu die FAZ v. 4.11.1994, S. 50.

114 Vgl. die vorsichtigen Hinweise bei Fenkse 1973:131. Danach waren in der Reichsverwaltung vier Prozent Beamte mit Parteimitgliedschaft, in der höheren Landesverwaltung Sachsens rund 13 Prozent.

115 Von Beyme 1993:63.

der Demokratie entweder nicht verstand oder bewusst ablehnte".¹¹⁶

Auch die in der Zeit der Weimarer Republik entstehende Versorgungspatronage hat nie das Ausmaß erlangt, wie es die damalige Presse annahm. Die Parteien versuchten zwar Posten zur Versorgung verdienter Parteimitglieder zu vergeben, konnten dieses Vorhaben aber nie in größerem Ausmaß durchführen.¹¹⁷ In dieser Zeit kolportierte die konservative Presse das geflügelte Wort vom „Parteibuchbeamtentum“, ein Begriff, der weniger Kategorie als deutlicher Ausdruck der Antipathie gegen die Parteien war.¹¹⁸

(2) Von den Parteien nahm die Weimarer Reichsverfassung von 1919 nur in negativer Form, im Art.130 Abs.1, bezeichnender Weise in Zusammenhang mit den Beamten Kenntnis: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.“ Mit dieser Norm versuchte die Nationalversammlung auf das Verhältnis von Beamten und Parteien zu reagieren, war ihr doch klar, dass die Parteien zukünftig Einfluss auf die Stellenbesetzungen nehmen würden. Der Absatz 1 des Art.130 WRV forderte vom Beamten parteipolitische Neutralität. Dies stand im Spannungsverhältnis zu Absatz 2 desselben Artikels: „Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.“

Die Möglichkeit, Beamte in die Parlamente zu wählen, führte zu deren aktiven Eingreifen in die Parteipolitik. Dies geschah zum großen Teil über die Beamtenverbände, die in allen Parteien Einfluss zu gewinnen suchten. So hatte der – eher rechtsstehende – Deutsche Beamtenbund im Reichstag von 1930-1932 31 Abgeordnete seines Verbandes sitzen.¹¹⁹ Nach *Bracher* waren durchgängig 1/3 der Abgeordneten des Reichstags Beamte,¹²⁰ die Handbücher des Reichstags kommen allerdings zu einem niedrigeren Anteil: So waren 1920 21 Prozent, 1924 24 Prozent und 1929 23 Prozent der Abgeordneten Beamte.¹²¹ Diese gleichwohl hohen Anteile verdeutlichen die starke Stellung der Beamten im Parlamentarismus der Weimarer Republik. 1920 lag der Anteil der Beamten in der Reichstagsfraktion der DDP bei 37 Prozent, 1924 lag er bei 50 Prozent, 1928 bei 40 Prozent. In der SPD-Fraktion lag er in dieser Zeit zwischen 14 und 23 Prozent.¹²² Völlig unklar bleibt bei der historischen Aufarbeitung dieser Vorgänge, wie die Beamten ihre Selbstverständnis als überparteiliche Staatsdiener mit dem des Parteimitglieds verbanden.

Die Einstellung des Beamtentums zur Weimarer Republik war sicher nicht ausschlaggebend für das Scheitern der Demokratie und die Machtübernahme der Nationalsozialisten, trug aber ihren Teil zur Kapitulation vor der Gewalt bei. Ein stärkerer

116 Kimminich 1970:476.

117 So Fenske 1973:122. Anders nur Bracher 1978:168-169, der Parteien Patronage auch in der Gemeindeverwaltung attestiert.

118 Hattenhauer 1993:15.

119 Bracher 1978:160-161

120 Bracher 1978:168.

121 Schmahl 1977:215. Dabei wurden Offiziere und kirchliche Beamte nicht mit gezählt.

122 Schmahl 1977:215.

Reichstag hätte die Verwaltung zumindest steuern können, dieser aber "blieb dabei stehen, Regierung und Verwaltung zu kontrollieren, anstatt sie zu dirigieren".¹²³ Die Staatsrechtslehre und ein großer Teil der Beamten selbst verstand das Beamtentum nach wie vor als „pouvoir neutre“, als Träger einer neutralen und vermittelnden Funktion, der als Ausgleich im Parteienstaat dienen sollte. Die tradierte Anschauung als überpolitische Institution bewirkte auch auf kommunaler Ebene, dass die Bürokratie keine demokratische Verwaltungskultur entwickeln konnte.¹²⁴

Aus dieser Situation heraus stürzte die Weimarer Republik in die rassistische Ideologie Adolf Hitlers. Dieser richtete die gesamte öffentliche Verwaltung nach einer Partei aus - das Beamtentum folgte ohne nennenswerte Widerstände.¹²⁵ Hitlers "Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums" von 1933 entzog allen vermeintlichen und tatsächlichen Gegnern den Kündigungsschutz. Die schon 1918 wirksame und verständliche Existenzangst ließ innerhalb kurzer Zeit rund 300.000 meist höhere Beamte der NSDAP beitreten.¹²⁶ Für die anderen Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes war die Entwicklung nach *Hattenhauer* uneinheitlich.¹²⁷ *Derlien* weist auf die Parteistatistik der NSDAP von 1935 hin, die 20,7 Prozent der Mitglieder als Angehörige des öffentlichen Dienstes ausweist, "von denen allerdings vier Fünftel erst nach 1933 der Partei beigetreten waren".¹²⁸

2.2 Das Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und Parteien aus unterschiedlicher Perspektive

Die Erfahrungen die zwischen 1918 und 1945 mit dem Beamtentum gesammelt wurden, sprachen zwar für seine Verlässlichkeit und effektive Arbeit, zeigten aber zugleich deutlich auf, dass die Menschen in dieser Institution demokratische Werte kaum verinnerlicht hatten.¹²⁹ Die deutsche Verwaltung und ihr Beamtentum hatte den Umbruch von 1918 überstanden, ohne sich in ihrer Struktur verändern zu müssen. Dies galt „in kaum geringerem Grade für den Übergang zur nationalsozialistischen Herrschaft“.¹³⁰

Faktisch wurde zunächst das deutsche Beamtengesetz von 1937 modifiziert wieder in Kraft gesetzt. Die westlichen Besatzermächte erteilten den Ministerpräsidenten der Länder am 1. Juli 1948 den Auftrag, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Wie 1919 waren es nach 1945 die Beamtenverbände, die

123 Mussung 1985:322.
124 Holtmann 1989:66.
125 Vgl. dazu Caplan 1988, Diehl-Thiele 1969.
126 Püttner 1985:1083.
127 Hattenhauer 1980:372, 376.
128 Derlien 1986:125.
129 Ellwein/Zoll 1973:47.
130 Mommsen 1986:68.

darin auf die Formulierung der Art.33 Abs.4 und 5 GG einwirkten. Die Abgeordneten der SPD-Fraktion erinnerten zwar an das „erhebliche Maß an Mitschuld“¹³¹, das den Beamten am nationalsozialistischen Unheil zukam, die Interessen der westdeutschen Beamtenschaft setzten sich jedoch aus drei Gründen durch: Zum einen waren (oder waren früher) 60 Prozent der Mitglieder des Parlamentarischen Rates Berufsbeamte, zum anderen bildeten die Interessen- und Standesorganisationen der Beamtenschaft sehr erfolgreich agierende pressure-groups, die Formulierungsvorschläge an die Fraktionen des Parlamentarischen Rates richteten.¹³² Als weiteren Grund nennt *Sörgel* die indirekte Beeinflussung des Parlamentarischen Rates durch die Länderbürokratien, die Zonenverwaltung und den bizonalen Behördenapparat.¹³³ Diese Einflüsse drängten auf die Beibehaltung der traditionellen Privilegien des Beamtentums.

Der Entwurf des Bundesbeamtengesetzes untersagte den Beamten als aktive Mitglieder einer Partei zu agieren, der Verfassungsgeber hat trotzdem die traditionellen Linien weiterverfolgt. Die Folge war, dass das neue Beamtenrecht der Bundesrepublik nicht nur rechtliche, sondern auch personelle Kontinuität der westdeutschen Verwaltung wahrte.¹³⁴

2.2.1 *Juristische Dogmatik und Staatsrechtslehre: Ämterpatronage und die Politisierung der Beamtenschaft*

Die in Art.33 Abs.5 GG festgelegten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ bedurften zunächst einer rechtsdogmatischen „Ausfüllung“. Die Interpretation des Art.33 Abs.5 GG verläuft zwar streng juristisch, dies befreit die rechtssystematische Diskussion allerdings nicht von Prämissen, die weithin konservativen Charakter haben.¹³⁵ Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“¹³⁶ beinhalten, neben den Bestandsgarantien, die „parteipolitische Neutralität“. Konkretisiert wurde diese Neutralität in § 35 BRRG, § 52 BBG.¹³⁷ Dieser Grundsatz verbietet es dem Beamten zwar nicht, einer Partei anzugehören, er darf allerdings nicht seine Position als Machtbasis für die eigenen politischen Ansichten und Positionen ausnützen. Die Rechtsprechung deutet diese „Mäßigungsklausel“ dahin gehend, dass eine parteipol-

131 Zitiert nach *Sörgel* 1969:122.

132 Ebda:122; *Mommsen* 1986:72-74. Zur Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik siehe *Wengst* 1988.

133 *Sörgel* 1969:122.

134 *Hartwich* 1977:149.

135 „Konservativ“ hier verstanden als an die konservative Staatsrechtslehre vor dem 2. Weltkrieg anknüpfend und damit die Parteien der Gesellschaft und die Beamten den Staat zuordnend. Für juristisch fundierten Parteienargwohn exemplarisch *Weber* 1970. Siehe auch die „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ (VVDSrL), in denen sich renommierte Staatsrechtslehrer äußern. Sie thematisierten das Verhältnis von Verwaltung und Parteien u.a. in VVDSrL 33, darin *Schmidt* 1974:183-220, *Bartsperger* 1974:221-271; VVDSrL 44, differenzierend darin *Stolleis* 1986:7-45. Zum politischen Denken der Staatslehre vgl. *Hammans* 1987.

litische Betätigung nicht unter Ausnutzung einer amtlichen Stellung erfolgen darf.¹³⁸

Nicht mit Art.33 Abs.2 GG in Einklang steht es, nach allgemeiner juristischer Interpretation, wenn bei Einstellungen oder Beförderungen derjenige mit dem Parteibuch der Regierungspartei bevorzugt wird. Dies ist auch dann nicht zu rechtfertigen, wenn für eine Partei ein „Nachholbedarf“ besteht, weil eine andere Partei mehr Mitglieder unter den Beamten hat. Ein Proporzdenken bei der Einstellung von Beamten negiert nach juristischer Einschätzung die Loyalität des einzelnen Beamten und widerspricht daher sowohl den nach Art.33 Abs.5 GG hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums als auch der Zugangsregelung des Abs.2 des Art.33 GG.¹³⁹

Das Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und Politik wird von der Staatsrechtslehre primär unter den Stichworten „Politisierung“ – wenn es um die Durchdringung der Bereiche von Politik und Verwaltung geht – und „Ämterpatronage“ – wenn es um die Mitgliedschaft von Beamten in politischen Parteien geht – behandelt.¹⁴⁰ Der zentrale Begriff konservativer Positionen zur Parteipolitisation des öffentlichen Dienstes ist von *Max Weber* in die deutschsprachige wissenschaftliche Diskussion eingeführt worden. Weber verstand unter „politischer Patronage“ die römischen Klientelbeziehungen,¹⁴¹ unter „Ämterpatronage“ die Besetzung der leitenden Ämter im Staat, „derjenigen also, welche politischen Characters sind“¹⁴² durch die Führer der Parteien. Zur „Ämterpatronage“ zählte er auch die Versorgung von Schützlingen der Parteiführer mit gesicherten, gutdotierten Staatsstellen.

Theodor Eschenburg übernimmt die Webersche Begriffsdefinition und bemüht sich um eine Kategorisierung ihrer Erscheinungsformen und sieht nach 1918 eine von den Parteien gesteuerte, zunehmende Besetzung von Stellen in der Verwaltung nach Proporz.¹⁴³ Die Folge, so *Eschenburg*, war der Rückgang der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, „der stark zur Zerrüttung des demokratischen Staatswesens

136 Siehe Schmidt-Bleibtreu/Klein 1990:540-574. Sie beinhalten das Lebenszeitverhältnis (BVerfGE 9:268), den Einsatz der vollen Arbeitskraft, das Laufbahnprinzip (BVerfGE 36:192f), die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (BVerfGE 43:154), die Alimentationspflicht (BVerfGE 3:58; 4:115; 11:203), die Sicherung der wohlerworbenen Rechte, die Treuepflicht (BVerfGE 39:334), die Grundrechtseinschränkung als Folge des besonderen Gewaltverhältnisses (BVerfGE 8:1ff; 56:227), das Leistungsprinzip (BVerfGE 24:239f; 38:1ff; 39:196f), die gerichtliche Durchsetzbarkeit vermögensrechtlicher Ansprüche (BVerfGE 28:1ff), das Recht auf Personalvertretung.

137 BVerfGE 7:162f; Wagner 1987:65ff; zur Neutralität des Beamtentums Baltes 1973.

138 Von Beyme 1993:69.

139 So Schmidt-Bleibtreu/Klein:550f.

140 Wenn im folgenden von *der* Staatsrechtslehre gesprochen wird, so ist damit die sogenannte herrschende Lehre gemeint, die unter anderem durch folgende Autoren vertreten wird: Forsthoff 1971; Benda 1982; Katz 1987; Fricke 1973; Isensee 1982 und 1988; Thieme 1984. In dem Zusammenhang mit dem Begriff der Ämterpatronage sind Eschenburg 1961, Wichmann 1986 und die Schriften von Hans-Herbert von Arnim relevant. Zu dessen Fundament vgl. nur 1977, 1980, 1984, die neueren Schriften sind die (populär-) wissenschaftliche Weiterentwicklung dieser Ansätze, vgl. von Arnim 1990, 1993, 2000. Zur mittlerweile beträchtlichen Kritik an von Arnim vgl. Haungs 1992, Wirtensohn 1999, Auf dem Hövel 1996.

141 Weber 1964:821.

142 Weber 1964:847.

143 Eschenburg 1961.

beitrug“.¹⁴⁴ Ämterpatronage liegt nach
Eschenburg dann vor, wenn

„...die Einstellung, Beförderung und Abberufung von Beamten, also die Personalpolitik des öffentlichen Dienstes, aufgrund wirksamen Einflusses nichtzuständiger Personen, Parteien und Verbände im weitesten Sinne, also auch von Kirchen, praeter oder contra legem erfolgt“.¹⁴⁵

Eschenburg unterscheidet zwei Typen der Ämterpatronage: die Herrschafts- und Versorgungspatronage. Unter Herrschaftspatronage versteht *Eschenburg* die Besetzung von Ämtern in Schlüsselpositionen mit Vertrauensleuten. Von diesen erwartet der Patron Entscheidungen der Verwaltung in seinem Sinne und die Beschaffung von nicht allgemein zugänglichen Informationen. Bei der Versorgungspatronage kommt es nach der Definition *Eschenburgs* „weniger darauf an, was der Schützling im Amt leistet, als was ihm das Amt einbringt“.¹⁴⁶ Es geht also um die wirtschaftliche Absicherung der Patronierten.

Die Übernahme des Begriffs der „Ämterpatronage“ in weite Teile der Literatur ist aus zwei Gründen problematisch: zum einen wird mit dem Begriff der Ämterpatronage oft jedwede Verflechtung von Parteien und Verwaltungsapparat implizit bezeichnet,¹⁴⁷ zum anderen schließt *Eschenburgs* Ämterpatronage die „legale Patronage“ der politischen Beamten mit ein.¹⁴⁸

Eine komprimierte Beschreibung der Analysen der Rechtswissenschaft zur Politisierung der Verwaltung muss darauf hinweisen, dass die Rechtswissenschaft nach wie vor infolge ihres Selbstverständnisses als dogmatisch-exegetische Disziplin den „analytischen Charakter einer Wissenschaft im Verhältnis zur konkreten Wirklichkeit“ verkennt.¹⁴⁹ Damit engen juristische Arbeiten die Ursachen der Politisierung der Verwaltung und der Parteipolitization ihres Personals auf Machtstreben und Versorgungsabsichten der politischen Parteien ein, in einem weiteren Schritt lehnt die Staatsrechtslehre jedwede Interdependenzen zwischen Verwaltung, ihrem Personal und den Parteien ab.

Ohne oder mit falsch interpretierten Rückgriff auf empirische Erhebungen nimmt sie aufgrund ihrer Prämisse an, dass dieses Phänomen beträchtliche Ausmaße angenommen hat. Die Beispiele in der Literatur sind vielfältig:

Isensee klagt jedweden Einfluss einer politischen Gesellschaft auf die Verwaltung an. Davon ausgehend, dass die Parteien „unübersehbare Macht in der Verwaltung und über die Verwaltung“ gewonnen haben, unterscheidet er zwischen „Politisierung von unten“ und „Politisierung von oben“, wobei die erstere das Einbringen parteipolitischen Engagements der Beamten in den Verwaltungsalltag sei,

144 *Eschenburg* 1948:922. *Fenske* 1973:122ff. weist die Unhaltbarkeit dieser Aussage nach.

145 *Eschenburg* 1961:10.

146 *Eschenburg* 1961:15.

147 So bei *Curdt* 1990:27; *Jung* 1978:163.

148 *Eschenburg* 1961:71. Der Ausdruck „Ämterpatronage“ wird in dieser Arbeit dagegen nur dann benutzt, wenn nachgewiesen wurde, dass der Einfluss einer gesellschaftlichen Interessengruppe auf eine Stellenbesetzung, Beförderung oder Änderung des Aufgabenbereiches im öffentlichen Dienst zur Bevorzugung eines Bewerbers geführt hat.

149 *Luhmann* 1966:61.

dass zweite Personalpolitik nach parteipolitischen Gesichtspunkten durch die Verwaltungsführung ist.¹⁵⁰ Parteinähe oder Parteimitgliedschaft können nach *Isensee* „weder qualifizieren noch disqualifizieren, weil Parteipolitik kein zulässiger Maßstab der Amtsführung ist“.¹⁵¹ Der Beamte schuldet der politischen Führung allein amtlichen Gehorsam, nicht aber politische Linientreue.¹⁵² *Battis* will die Ausrichtung auf die jeweilige Regierungspolitik nicht mit einer parteipolitischen Ausrichtung verwechselt wissen. „Die Regierung ist nicht bloßer Vollzugsausschuss der Regierungspartei. Sie ist vielmehr Verfassungs- und Staatsorgan, an Gesetz und Recht gebundenes leitendes Exekutivorgan.“¹⁵³

Püttner nimmt für Deutschland an, „dass heute große Teile, wenn nicht gar die Mehrheit der höheren und gehobenen Beamten einer politischen Partei angehören und sich dort auch aktiv betätigen“.¹⁵⁴ *Püttner* geht weiterhin davon aus, dass *diese* Ämterpatronage das Leistungsprinzip entgegen Art. 33 Abs. 2 GG zurück gedrängt habe.¹⁵⁵

Nur selten ist die Jurisprudenz zur differenzierten Analyse bereit: *Köpp* stellt fest, dass die Aktivität in Parteien, Gewerkschaften und Verbänden nicht notwendigerweise Ämterpatronage sein muss:

„Solange z.B. gewerkschaftspolitisch aktive Beamte amtsgeeignet sind, ist es schwer nachzuweisen, andere (nicht derartig engagierte) Beamte seien für ein Amt „geeigneter“. Die lebhaft Diskussion um die Ämterpatronage ist insofern noch zu wenig konkret.“¹⁵⁶

Ähnlich zurückhaltend äußert sich ein Kommentar zum Beamtenrecht: „Die verbreitete Auffassung, parteipolitische Ämterpatronage sei in der öffentlichen Verwaltung „gang und gäbe“ geworden, entbehrt in dieser Verallgemeinerung trotz ihrer „Öffentlichkeitswirksamkeit“ der Grundlage. Die Gefahr einer Häufung besteht im politiknahen Bereichen.“¹⁵⁷ *Menzel* hält das Auswechseln von Führungskräften in der Ministerialverwaltung für ein legitimes Phänomen des „Parteienstaats“. „Derartige Maßnahmen liegen im Wesen der Parteienstaatlichkeit, sind also – wenn keine „Übermaß“ vorliegt – durchaus „systemgerecht“.“¹⁵⁸

Nur selten finden organisationssoziologische Erkenntnisse Eingang in die juristische Diskussion. *Kübler* unternimmt diesen Versuch, indem er feststellt, dass „jede Auswahlentscheidung in einem sozialen Zusammenhang getroffen wird, der mikropolitischen, häufig auch makropolitischen Handlungserwartungen gerecht werden

150 Isensee 1988:148.
151 Ebda.
152 Ebda.
153 Battis 1999:304.
154 Püttner 1977:385.
155 Püttner 1977:386.
156 Köpp 1992:311.
157 Scheerbarth 1994:253.
158 Menzel 1970.

muss“.¹⁵⁹

Die juristische Kritik des Einflusses der Parteien auf die Verwaltung muss vor dem Hintergrund interpretiert werden, dass Teile der Staatsrechtslehre immer noch dem überkommenden Modell des Dualismus von Staat und Gesellschaft unterliegen und damit in der Tradition konservativ-etatistischer Staatstheorien stehen, in denen dem Staat gegenüber der Gesellschaft besondere Würde und Objektivität zugesprochen wird. Dienst und Ethos der Beamten sind dann am Staat und nicht an der Gesellschaft orientiert, strikte Sachorientierung steht gegenüber parteilichen Interessen.¹⁶⁰ Die strikte normative Trennung führt zwangsläufig bei einem großen Anteil der Staatsrechtstheoretiker zu einer undifferenzierten Zuordnung der Parteien zur Gesellschaft, die aus dem staatlichen Raum verdrängt werden müssen. Aus partizipationstheoretischer Sicht dient dieser Dualismus letztlich dazu „den Prozess der demokratisierenden Vergesellschaftung des „Staates“ aufzuhalten“.¹⁶¹

Begriffe wie „Staatsorgan“ setzen ein Subjekt voraus, welches diese Organe trägt – den Staat. Der Staat ist aus dieser Perspektive in Rückgriff auf die Lehre von *Jellinek*, *Gierke* und *Heller* eine „Person“.¹⁶² Herrschaft und Ordnung, aber auch Gesellschaft und ihre a priori angenommene Ganzheit werden im Persönlichkeitsdogma des „Staates“ zusammengefasst. Wenn auf diese Weise Legitimationsquelle und Aktionszentrum politischen Handelns zusammen fallen, dann werden die Menschen aus dem primären Bezug von Herrschaft und Legitimation entfernt. Heute ist mehr denn je fraglich, ob der Begriff des Staates beibehalten werden kann, ohne seine Legitimation aus den Prinzipien „Einheit“ und „Souveränität“ zu erhalten. Die Gemeinschaft von Menschen bezieht sich aber nicht auf diese Prinzipien, sondern auf solche von Repräsentation und Partizipation.¹⁶³

2.2.2 *Zwischen Struktur und Funktion: Standpunkte der Politikwissenschaft*

Ausgangspunkt der Deskription und Präskription des Verhältnis´ von Verwaltung und Politik ist in der Politikwissenschaft nicht die öffentliche Verwaltung, sondern sind zumeist die Parteien, über die sich die Willensbildung der Gesellschaft primär formuliert. Bei weitgehender Aufgabe des Staatsbegriffs definierte die Politikwissenschaft die Rolle der Parteien neu und entwarf eine Reihe von Funktionsbestimmungen.¹⁶⁴ Danach ist Demokratie Herrschaft des Volkes durch Zwischenglieder, welche die gesellschaftlichen Vorstellungen und Bedürfnisse reduzieren. Diese Vermittlerrolle nehmen die Parteien wahr. Das gewählte Parlament setzt sich aus

159 Kübler 1982:63.

160 So von Armin 1990:27f.

161 Grebing 1984:298.

162 Vgl. zum folgenden Bärsch 1990:423ff.

163 Bärsch 1990:434.

164 Siehe Wiesendahl 1980:188, mit einer tabellarischen Übersicht über die Funktionsbestimmungen in der Literatur.

parteigebundenen Abgeordneten zusammen, die eben nicht nur zur Volksvertretung berufen sind, sondern auch die „Staatsführung“, die Regierung bestimmen. Unbestritten ist auch, dass die Parteien mittlerweile nicht mehr nur Sprachrohr des Volkes sind,¹⁶⁵ sondern die Willensbildung *auch* umgekehrt, von den Parteien zur Gesellschaft verläuft. Parteien legitimieren heute staatliche Entscheidungen.¹⁶⁶ Legt man die Stabilität des politischen Systems als Maßstab an, so ergeben sich daraus wenig Probleme,¹⁶⁷ steht die gesamtgesellschaftliche Partizipation im Vordergrund, muss dieser Befund kritisch gesehen werden.¹⁶⁸ So oder so ist demokratische Willensvermittlung heute Resultat aus gesellschaftlichen Input einerseits und staatlichen Output andererseits.

Von ihrer Herkunft in der Gesellschaft verankert ist das Ziel der Parteien die Übernahme der Staatsleitung. Das macht ihre Einordnung zum Problem. Die Staatsrechtslehre diskutiert, ob die Parteien nicht zu einem Bestandteil des Staates geworden sind,¹⁶⁹ während ein großer Teil der Politikwissenschaft den Begriff des Staates durch den des „politischen Systems“ ersetzt hat. Operiert man weiterhin mit ihm, stehen die Parteien als intermediäre Akteure zwischen Staat und Gesellschaft, gibt man ihn auf, dann fallen Staat und Gesellschaft zu etwas Dritten zusammen, das die Funktionen vereint. Es ist noch nicht geklärt, ob damit tatsächlich die Möglichkeit individueller Autonomie einerseits und begrenzter öffentlicher Gewalt andererseits entfällt und jeder Bürger zum Anwalt einer öffentlichen Ordnung wird, die alle Lebensbereich durchdringt.¹⁷⁰

Fest steht, dass Staat und Gesellschaft sich heute so sehr durchdringen, dass eine exakte Auflösung nicht mehr möglich ist. Der strikte Dualismus von Staat und Gesellschaft ist überholt. Ob damit auch die Unterscheidung hinfällig geworden ist oder ob sie als Binnendifferenzierung des politischen Systems wiederkehrt, ist nicht nur ein theoretisch-systematisches Problem.¹⁷¹

Will man die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft aufgeben, weil sie keine Erfassung der Realität mehr gewährleistet,¹⁷² muss allerdings bedacht werden, dass schon die Parteienstaatslehre von *Günther Leibholz* diese Unterscheidung aufgab und damit zu der Ansicht kam, dass „in dieser Form der Demokratie die Parteien das Volk < sind >“,¹⁷³ Dies gilt ebenso für die damit einher gehende Identität zwischen Parteien und Staat. Die Verbreitung des Begriffs des „politischen Systems“, in

165 So noch BVerfGE 1, 208 (223f.), damals maßgeblich von der Parteienstaatslehre von Leibholz bestimmt.

166 Vgl. Wiesendahl 1980:107ff.

167 Luhmann 1969:151.

168 Greven 1977. Kritisch zum Befund von Beyme 1982.

169 Henke 1972:1ff, Tsatos/Morlok 1982.

170 Das behauptet Grimm 1991:272.

171 Dem sich Niklas Luhmann gewidmet hat, vgl. Luhmann 1987:67ff.

172 So Ellwein 1992:73-81, der den Begriff des Staates „mehr zur Verurteilung als zur Bewältigung von Realität“ interpretiert. S.81.

173 Vgl. Leibholz 1950:C10. Die Problematik dieser Aussage ergibt sich schon daraus, dass nur rund fünf Prozent der Bundesbürger in Parteien organisiert sind. Vgl. zur Parteienstaatslehre von Leibholz Stöss 1997:17ff.

dem der Staat als Subsystem Koordinierungs- und Ordnungsfunktionen einnimmt, hat ihre Ursache primär darin, dass durch ihn deutlicher wird, dass politische Herrschaft heute nicht nur vom Staat ausgeübt wird, sondern die verschiedenen Gruppen, Institutionen und Organisationen der Gesellschaft daran beteiligt sind.

Legt man sich auf die Trennung von Staat und Gesellschaft aus systematisch-staatsrechtlichen Gründen fest, so erhalten beide Institutionen, Parteien und Beamte, eine doppelte Funktion darin. Der Staat, dem die Parteien als Gesellschaftsorgane gegenüber stehen, ist selbst ein parteipolitisch besetzter und gesteuerter Staat. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft kehrt dann auf Parteiebene als Unterscheidung von „Partei in Gesellschaft“ und „Partei im Staat“ wieder. Parteimitglieder gehören dann je nach Ort und Zeit ihres Handelns entweder dem Staat oder der Gesellschaft an. Diese Doppelrolle ist weder für die Parteien als Institution noch für ihre Mitglieder hinreichend staatsrechtlich und verfassungsrechtlich geklärt.

Dies gilt auch dann, wenn man die Unterscheidung nicht auf Personen, sondern auf Rollen und Kommunikationen bezieht. Dass Parteien als systemübergreifende Institutionen die staatsrechtliche Konstruktion der Gewaltenteilung überwinden, wurde früh erkannt und wird seitdem einerseits unter dem Stichwort des imperativen Mandats diskutiert.¹⁷⁴ Andererseits ist damit die Grenze zwischen Politik und Verwaltung angesprochen. Dass diese an mehreren Stellen durchbrochen wird, liegt nicht nur an den Parteien, sondern auch am Bedeutungszuwachs der Verwaltung. Die doppelte Funktion der Beamten zeigt sich in Amts- und Privatsphäre. Im Amt dem Staat, privat der Gesellschaft zugehörig, sollen sie die Trennung zwischen diesen Bereichen stets aufrecht erhalten.

Dort wo sich abseits der Parteienforschung eine politologische Verwaltungsforschung¹⁷⁵ der wechselseitigen Durchdringung von Verwaltung und Politik annimmt, wird die parteipolitische Penetration der Verwaltung nicht nur negativ, sondern auch als Auflockerung traditionaler, unbeweglicher Strukturen interpretiert. Im deutlichen Gegensatz zur Staatsrechtslehre wird die Mitgliedschaft eines Beamten in einer Partei zum Teil als durchaus extrafunktionales Merkmal bei der Rekrutierung gedeutet, zudem müssen „parteiliche Bindungen nicht leistungsmindernd sein“.¹⁷⁶ Gerade dort, wo die Politikwissenschaft diese „Netzwerkverstärkungen“ als Koordinationsbemühungen der Parteien interpretiert, bemühte sie ihre Toleranz.

Dies ebnete den Übergang zu einer rein funktionalistischen Perspektive, die normative Fragen nie in ihren Ansatz integrieren wollte. Fasst man den Begriff der öffentlichen Verwaltung weit, ist diese als Teil des politischen Systems immer auch politische Verwaltung. Dem Begriff der „Politisierung“ wird aus dieser Sicht der Sinn zugeschrieben, Defizite zu thematisieren.¹⁷⁷ Wo immer genau die Grenze zwischen den Systemen Politik und Verwaltung gezogen wird, die Prozesse und „Codes“ zwischen den Systemen rücken dann in den Vordergrund des Interesses.

174 Die Gewaltenteilungslinie zwischen Parlament und Regierung hat sich dabei weitgehend aufgelöst.

175 Zu dieser siehe Derlien 2000.

176 Von Beyme 1993:72.

177 Luhmann 1972:211.

„Etwas konkreter formuliert, ermöglicht die institutionelle Trennung von Politik und Verwaltung es, Prozesse des Aufbaus und der Verdichtung legitimer Macht und Prozesse der Verwendung legitimer Macht zu trennen und je für sich funktionsspezifisch zu ordnen.“¹⁷⁸

Politik setzt dieser Meinung nach in ihrer Beziehung zur Verwaltung Entscheidungsprämissen, die Verwaltung wiederum vollzieht die Entscheidungsprogramme durch Einzelfallentscheidungen. *Luhmann* erkannte früh, dass die Programmwahl Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Systemen hat. Bei geringern Vorabfestlegung durch Zweckprogrammierung steigt die Tendenz zur Interventionsbereitschaft- und Fähigkeit der Politik.

Der mikrosoziologische Schluss aus dem von *Luhmann* exemplarisch formulierten: In Verwaltungen ist der Beamtentyp am erfolgreichsten, „der weiß, was formal gilt und informal geht“.¹⁷⁹ Dienstwege werden eingehalten – oder eben auch nicht. Informale Prozesse und die Parteipolitisierung der Verwaltung sind dann Konsequenzen der Trennung unterschiedlicher Systeme.

„Man will „seinen Mann“ an eine bestimmte Stelle bekommen, und man kann fragen, welche Einflussmittel die Politik eigentlich hätte, wenn nicht diese. Wie will man die Funktion des Delegierens von erfolgreichen Themen und Angeboten anders ordnen als über personale Herrschaftsapparate? Man muss sehen, dass die Aufgabe der Parteien zum wesentlichen Teil darin besteht, neue Personen in neue Ämter und neue Themen in den Entscheidungsprozess zu bringen.“¹⁸⁰

Die politische Rationalität in Mehrparteiensystemen richte sich danach „primär auf Wahlgewinne und Stellenbesetzungen und würdigt Personen und Ereignisse, Probleme und Programme unter diesem Gesichtspunkt, als Mittel zu diesem Zweck“.¹⁸¹ Zusammengeführt wird diese Ansicht mit der weitgehenden Anerkennung einer durchbürokratisierten Legislative und Judikative und der Berücksichtigung der Tatsache, dass die Unbestimmtheit der Rechtsnormen das politische Moment in die Verwaltung hineinträgt.

Trotz der analytischen Schärfe des funktionalistischen Ansatzes ist es sicherlich richtig, diesen affirmativ an den Herrschaftsaspekt gebunden zu sehen, der in einer Art fatalistischer Umkehrung Politik zu einer Funktion der Verwaltung, nicht aber die Verwaltung zu einer Funktion der Politik macht.¹⁸²

Wo Politikwissenschaft präskriptiv ist, will sie den Parteien im politischen System zumeist nicht nur den engen Raum als Intermediär zwischen Gesellschaft und Staat zugeben. Die Symbiose von Parteipolitik und Verwaltung war und ist für die

178 *Luhmann* 1971:75

179 So formuliert bei *Ellwein* 1994:38.

180 *Luhmann* 1993:7. Bemerkenswert an der Aussage ist, dass *Luhmann* hier Funktionen zweier unterschiedlicher Systemebenen vermischt; die Funktion der Parteien in der Regierung und die Funktion des direkten Parteeinflusses, welche quer zur Gewaltenteilungslinie wirkt.

181 *Luhmann* 1971:75

182 Zur funktionalen Differenzierung und der öffentlichen Verwaltung grundlegend *König* 1973:14 mit weiteren Literaturnachweisen.

Stabilität des politischen Systems in Deutschland viel zu fruchtbar, als dass Parteien in einer Sphäre getrennt vom Staat existieren sollen. Wo der Begriff des Staates weiter verwendet wird, wird das Einwirken der Parteien auf diesen als ein adäquates Mittel der Willenstransformation der Gesellschaft angesehen. Die Mitgliedschaft eines Beamten in einer Partei bedeutet aus dieser Logik heraus nicht Abhängigkeit, sondern kann „durchaus Sachkunde vermitteln“.¹⁸³ Dementsprechend ist eine Parteiloyalität des öffentlichen Dienstes keine Gefahr für dessen ohnehin fragwürdige Neutralität, sondern – zugespitzt formuliert – eine Notwendigkeit, „nicht zuletzt deshalb, weil Politik ohne das Element persönlicher Loyalität nicht „funktioniert““.¹⁸⁴

Dies korrespondiert deutlich mit der Zurückweisung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“, aus denen sich der Beamte als staatsorientiert verstehen muss und „seine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft nur vermittelt durch den Staat empfangen“ kann.¹⁸⁵ Die „parteiliche Neutralität“ beinhaltet die Identifikation der Verwaltung mit dem Staat bei gleichzeitiger Zuschreibung der Parteien zur Gesellschaft. Der Beamte soll nach dem Grundgesetz als Diener des ganzen Volkes fungieren und einer insgesamt von gesellschaftlichen Einflüssen abgeschotteten Verwaltung eingeordnet sein.

„Das ist der Kern des Widerspruches schon in der Theorie, der sich in der Praxis noch verstärkt, weil sich das Konzept nicht durchhalten lässt und es zu einem harten Aufeinanderprallen von autoritativ gewolltem Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes, tatsächlichen Interessen und Denken des Personals und täglicher Verwaltungsrealität kommt.“¹⁸⁶

Parallel zur Planungseuphorie der 70er Jahre wurden Modelle politischer Verwaltungsführung diskutiert, die bei der Durchsetzung von Programmen personelle Faktoren berücksichtigt wissen wollten.¹⁸⁷ Es ist zu Recht angemerkt worden, dass dies zur „theoretischen Rechtfertigung“ für den Prozess der Machterhaltung durch Personalbesetzung wurde.¹⁸⁸

Die Toleranzgrenzen der wechselseitigen Durchdringung von Politik und Verwaltung verschieben sich je nach theoretisch-programmatischen Hintergrund, und den herrschenden Forschungsparadigmen. Die Diskussion um die Politisierung der Verwaltung und ihres Personals leidet aber in beiden Disziplinen, Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft, unter dem Mangel an empirischen Belegen. Will man hier Abhilfe schaffen, muss das Ausmaß der Politisierung vieler Prozesse in der Verwaltung und der Politisierung ihrer Mitglieder genauer ermittelt werden.

183 Haungs 1992:49, der dies in einer Auseinandersetzung mit von Arnims Schriften feststellt. Siehe die Anmerkungen dazu von von Arnim 1993a und die Replik von Haungs 1993.

184 Haungs 1992:51.

185 Ellwein/Zoll 1973:93.

186 Ellwein/Zoll 1973:93

187 Grauhan 1969, Böhret 1970.

188 Von Beyme 1993:66.

2.3 Mangelnde Differenzierung: Empirische Ergebnisse zur Parteimitgliedschaft von Beamten und Politisierung der Verwaltung

Die Mitgliedschaft von Beamten in Parteien wurde für die Gruppe der Spitzenbeamten umfassend erforscht.¹⁸⁹ Die Parteimitgliedschaft von Beamten im gehobenen und höheren Dienst wurde dagegen bislang nur in kleineren Erhebungen ermittelt.¹⁹⁰ Der mittlere, gehobene und höhere Verwaltungsdienst ist überhaupt nur in den Untersuchungen von *Luhmann/Mayntz* und *Ellwein/Zoll* in die Stichproben miteinbezogen worden.¹⁹¹

Die fehlenden empirischen Grundlagen für den einfachen, mittleren und gehobenen Dienst, der mit über 80 Prozent die weitaus größte Gruppe der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stellt,¹⁹² lassen die vielfachen Vermutungen über eine Parteipolitisierung der Beamtenschaft und somit auch Teile der normativen Beurteilung weitgehend ins Leere laufen.¹⁹³ Die Parteipolitisierung wurde allerdings umso häufiger für die Gruppe der höheren Beamten und der Ministerialbeamten empirisch nachgewiesen.

Wolfgang Pippke überprüfte die "Karrieredeterminanten" von 2041 Beamten und Angestellten des höheren Dienstes auf verschiedenen Verwaltungsebenen. Von den Befragten waren 34,9 Prozent im Bund, 47,6 Prozent im Land und 17,5 Prozent in den Kommunalverwaltungen tätig. 40,2 Prozent der von Spitzenpositionsinhabern gaben an, Parteimitglied zu sein, von den restlichen Positionen waren dies 33,1 Prozent.¹⁹⁴

Die Untersuchung von *Pippke* unterlässt allerdings eine Differenzierung der

189 Steinkämper 1974, Putnam 1974, Grottian 1974, Mayntz/Derlien 1989, Derlien 1989. Eliteorientiert: Bürklin/Rebenstorf 1997 und Hoffmann/Lange 1992. Zu den Außenseitern in der Verwaltung vgl. Bürger 1981.

190 Schmitz 1987:153 (N=71 Verbandsvorsitzende des Deutschen Beamtenbundes), und WIÖD 1983:20 (N=1942 Mitglieder des Deutschen Beamtenbundes, Beamten und Angestellte).

191 Luhmann/Mayntz 1973:129, Ellwein/Zoll 1973. Dabei wurde schon 1973 ein wesentlicher Unterschied zwischen Angestellten und Beamten hinsichtlich allgemeiner, wie auch spezifischer Verhaltensweisen, Einstellungen und Persönlichkeitsmerkmalen sowie des spezifischen Bereichs der politischen Einstellungen nicht festgestellt, vgl. Ellwein/Zoll 1973:163.

192 Nimmt man eine Aufteilung nach Laufbahngruppen vor, gilt folgendes: Etwa 10 Prozent der Beamten und 5 Prozent der vergleichbaren Angestellten befinden sich im einfachen Dienst, im mittleren Dienst sind etwa 33 Prozent der Beamten und 69 Prozent der Angestellten tätig. 36 Prozent der Beamten und 19 Prozent der Angestellten sind im gehobenen Dienst beschäftigt. Etwa 20 Prozent der Beamten und 7 Prozent der Angestellten sind im höheren Dienst tätig.

193 Vgl. als Bsp. die zweiseitige Literaturübersicht bei Wichmann 1986:29ff, FN 3, die er als Ausgangspunkt für die Problemrelevanz seiner Arbeit nimmt sowie die Schriften von Hans-Herbert von Arnim. Die Wissenschaft hat sich der empirischen Überprüfung der Parteipolitisierung der Beamten in der kommunalen Verwaltung (Kreise, Gemeinden) bislang kaum angenommen, obwohl in den kommunalen Gebietskörperschaften etwa ein Viertel des Personals der deutschen Verwaltung tätig ist, vgl. Becker 1989:397. Zur Kommunalpolitik wegweisend Roth/Wollmann 1994.

194 Pippke 1974:103ff, hier S. 110.

Spitzenpositionsinhaber nach politischen und nicht-politischen Beamten, was die Aussagen zur Parteibindung der Beamtenschaft relativiert. Heute ist man sich in der politikwissenschaftlichen Literatur weitgehend einig, dass Neutralität und Loyalität des klassischen Beamten für die Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung nicht mehr ausreichen.¹⁹⁵ Wenn von den "politischen Beamten" eine Loyalität zur Regierung verlangt wird, so stellt dies auf die "funktionale Politisierung und die Notwendigkeit eines politischen Rollenverständnisses an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung ab, ohne dass eine (gleichgeschaltete) Parteimitgliedschaft gefordert würde".¹⁹⁶ Zu den "politischen Beamten" zählen die Staatssekretäre in den Ministerien des Bundes, die Abteilungsleiter in den Bundesministerien¹⁹⁷ und die administrativen Leiter der Länderministerien und Staatskanzleien, i.d.R. Staatssekretäre oder Ministerialdirektoren. *Hans-Ulrich Derlien* weist nach, dass nach den Regierungswechseln von 1969 und 1982 in erheblichem Maße von der Möglichkeit des Personalaustausches Gebrauch gemacht wurde.¹⁹⁸ Bei einer Betrachtung des Zeitraums von 1949-1984 ist die Zahl der Ernennungen im Jahre 1969 (9,6 Prozent) und 1982 (12,5 Prozent) überdurchschnittlich hoch (mit nur 4,9 Prozent liegt das Jahr 1974 an dritter Stelle). In der Verwaltung des Bundes wurden zwischen 1949 und 1983 200 Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt, wobei insbesondere die Jahre 1969 und 1982 mit 28 bzw. 42 einstweiligen Ruheständen deutliche Zäsuren darstellen.¹⁹⁹ Die Tradition der Beamtenrotation setzt sich fort: Die Koalition von SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN hat bis Ende 1998 bereits 61 Politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt.²⁰⁰

Beide Regierungsparteien bedienten sich nicht nur der Möglichkeit des Austausches der Politischen Beamten, sondern auch der Umsetzungen von Unterabteilungsleitern und Mitarbeitern der Ministerbüros, die nicht in den Kreis der Politischen Beamten fallen. Zu den Nicht-Politischen Beamten zählen neben den besagten Unterabteilungsleitern die Abteilungsleiter in den Länderministerien und den Staats- und Senatskanzleien. "Von diesem Personenkreis wurden innerhalb von drei Wochen nach Bildung der neuen Regierung im Jahre 1969 72 und im Jahre 1982 102 umgesetzt".²⁰¹

Die Parteipolitisierung der Beamten in der Bundesverwaltung ist über die Zeit immer weiter fortgeschritten. Die jüngsten Ergebnisse zeigen neben dem schon festgestellten Austausch der Spitzenpositionen durch die jeweilige Regierungspartei eine weitere Entwicklung auf: Die Parteipolitisierung der Ministerialbürokratie wirkt sich zunehmend auch auf die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter aus. Der Anteil von

195 Mayntz 1982:197, König 1992:114.

196 Derlien 1986:123.

197 Vgl. Benzer 1989:106ff.

198 Derlien 1989:171ff.

199 Derlien 1986:124.

200 Davon 15 Staatssekretäre und 44 Abteilungsleiter, vgl. Blickpunkt Bundestag 1/1999.

201 Derlien 1989:175; vgl. auch die persönliche Einschätzung von Seemann 1980:137ff und 1983:133ff.

Parteimitgliedern stieg hier von 24,5 Prozent auf 48,9 Prozent.²⁰²

Für die Länder ergibt sich ein anderes Bild: Die 1974 von der SPD allein oder in Koalition regierten Länder weisen den geringsten Anteil von parteilosen Staatssekretären auf. 1974 waren 43,6 Prozent der Staatssekretäre der Länder SPD- und 30,9 Prozent CDU-Mitglied. Insgesamt stellen die Regierungsparteien den größten Anteil der Staatssekretäre, "wobei – bis auf 1 FDP-Mitglied – kein Mitglied der Oppositionspartei in dieser Position zu finden ist".²⁰³ Die Staatssekretäre waren im Großteil der Bundesländer schon 1974 Politische Beamte.

Auf der Ebene unterhalb der Staatssekretäre der Länder, die im Gegensatz zur Bundesebene nicht aus Politischen Beamten besteht, waren bei den Abteilungsleitern 52,3 Prozent CDU- und 36,0 Prozent SPD-Mitglieder. *Steinkämper* schlüsselt die Länder nach traditionellen SPD-Ländern (Bremen, Hessen und Hamburg), traditionellen CDU-Ländern (Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein), traditionellen CSU-Ländern (Bayern) und Ländern mit gerade vollzogenen Regierungswechseln (Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) auf. In allen Ländern mit traditionellen Regierungsparteien ist eine eindeutige Konzentration auf die den Regierungschef stellende Partei festzustellen. In den traditionellen CDU-Ländern gehören 52,6 Prozent der Abteilungsleiter der CDU an, in den traditionellen SPD-Ländern sind 70,0 Prozent der Abteilungsleiter SPD-Mitglieder.²⁰⁴

Auch auf kommunaler Ebene wurde nachgewiesen, dass zwischen 1974 und 1984 die Tendenz der Mehrheitspartei, die Verwaltungsspitze personell zu kontrollieren deutlich zugenommen hat.²⁰⁵ Bislang fehlen aber Untersuchungen darüber, ob die Fraktionen der Kommunalparlamente Einfluss auf die Besetzung von Stellen unterhalb des Hauptverwaltungsbeamten (Landrates bzw. Bürgermeisters) nehmen.²⁰⁶

Neuere Untersuchungen zeigen, dass sich mittlerweile in der Verwaltungselite der Ministerialverwaltung der Länder ein „Mischtyp“ von Beamten durchgesetzt hat, der vor dem Eintritt in die Verwaltung in der Politik tätig war: Während in der Bundesadministration ein Viertel der Politischen Beamten und Unterabteilungsleiter vor ihrem Eintritt in der Politik tätig waren, sind dies unter den Staatssekretären der

202 Mayntz/Derlien 1989:388, vgl. auch Schnapp 1997:116 mit den Auswertungen der Potsdamer Elitestudie von 1995.

203 Steinkämper 1974:49.

204 Steinkämper 1974:50, vgl. auch Dyson 1979:154. Steinkämper zählt Hamburg zwar zu den traditionellen SPD-Ländern (1974:49), konnte aber keinen Abteilungsleiter der Hamburger Verwaltung in ihre Untersuchung mit aufnehmen. Da aufgrund "mangelnder Kooperationsbereitschaft" der Hamburger Landesverwaltung keine Organisationspläne zur Verfügung standen, so dass kein Abteilungsleiter der Hamburger Behörden befragt werden konnte (vgl. Steinkämper 1974:118). Dies verkennend Dyson (1979:154).

205 Holtmann 1992:15. Die kommunalwissenschaftliche Forschung bemüht sich um eine Kategorisierung von Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und will auf drei Ebenen messen: personell, inhaltlich und prozedural, siehe Wehling 1991:150-158.

206 Vgl. die auf Nordrhein-Westfalen bezogenen Andeutungen von Twenhöven 1999: „Bei der Besetzung von Beigeordnetenstellen und -positionen greift Ämterpatronage um sich.“ (S.96) „Der Drang von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern in Dezernate und in Dezernenten- und Amtsleiterpositionen ist bedenklich.“ (S.99)

Ministerialverwaltung der Ländern bereits 45 Prozent.²⁰⁷

Die enge personelle Verbindung von Beamten und Parteien wurde auch durch die Mitgliederbefragung des Deutschen Beamtenbundes von 1982 deutlich. Von den 1942 befragten Mitgliedern gaben 62 Prozent an, keiner Partei anzugehören, 7,7 Prozent gaben eine Parteimitgliedschaft an. Von diesen 7,7 Prozent sind 73,4 Prozent in der CDU, 8,7 Prozent in der CSU, 12,6 Prozent in der SPD und 5,3 Prozent in der F.D.P.²⁰⁸ An der Spitze des DBB steigt der Prozentsatz der Parteimitglieder auf fast 70 Prozent. Von den Verbandsvorsitzenden des DBB sind 86,7 Prozent in der einer Partei, davon rund die Hälfte in der CDU/CSU, 16,4 Prozent in der SPD und 3 Prozent in der F.D.P. Als politisch aktiv bezeichnen sich dabei aber nur 30 Prozent der Befragten.²⁰⁹

Zusätzlich zur formellen Parteimitgliedschaft wurde in den Untersuchungen das Selbstverständnis der Ministerialbeamten im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung überprüft.²¹⁰ Wiederum ist zu berücksichtigen, dass in die Untersuchungen die Politischen Beamten miteingeschlossen wurden, die in den Arbeiten vorgenommenen Analysen über die Einstellungen der Ministerialbeamten müssen vor diesem Hintergrund interpretiert werden, denn die Politischen Beamten sind nicht nur Parteimitglied pro forma, sondern stehen in fortdauernder Übereinstimmung mit den Ansichten der Regierung. Wie *Steinkämper* und *Putnam* feststellen konnten, herrscht in der Ministerialverwaltung der Typ des „politischen Bürokraten“ vor, welcher sensibel gegenüber den politischen Rahmenbedingungen, Anforderungen und Machtfragen der Regierungstätigkeit ist. Die Beamten selbst sehen politische Fähigkeiten als ein wichtiges Qualifikationsmerkmal an. Trotz dieser Tatsache kommt es aber nicht zu einer „Hybridisierung“ von politischen und administrativen Rollen, noch neigen die Beamten zu ausgeprägten parteipolitischen Engagement. Seit den 70er Jahren hat die Tendenz der Beamten sich von den Politikern abzugrenzen sogar zugenommen.²¹¹ Sie legen mehr Wert auf Sachlichkeit und den Inhalt der Politik als auf Machtorientierung, ebenso auf fachliche Qualifikation, Expertenwissen und berufliche Erfahrung.

Die Elite der deutschen Verwaltung hat demnach „bei allen Überlappungen eine spezifische Rollenperzeption“²¹², zugleich sind die Parteien zu einer zentralen Rekrutierungsstelle für diese Elite geworden.²¹³

Eine Auswirkung der parteipolitischen Ausrichtung der Ministerialbürokratie sei die Verstopfung der Exekutivkanäle für neue Programme – eine Ansicht, die von den empirischen Untersuchungen nicht getragen wird. Für einen überwiegenden Teil der Beamten ist selbstverständlich, dass sie bei einem Regierungswechsel die alte

207 Rebenstorf 1997:170ff, wobei die Befragung nur die Politischen Beamten der Ländern berücksichtigt.

208 WIÖD 1983:19.

209 Schmitz 1987:153.

210 Steinkämper 1974, Putnam 1974, Bürger 1981, Grottian 1974, Mayntz/Derlien 1989, Derlien 1989, Bürklin/ Rebenstorf 1997.

211 Mayntz/Derlien 1989:394.

212 König 1991:90.

213 So von Beyme 1993:74.

parteiliche Linie nicht weiterverfolgen können. Durchaus bereit, sich für die alte Sachpolitik einzusetzen, würden sie auf eventuelle neue Konzepte der Regierung versuchen Einfluss zu nehmen, diese aber nicht blockieren, sondern umsetzen.²¹⁴

Für die Arbeit in der Ministerialverwaltung gilt nach wie vor der Vorrang von Kompetenz, Einsatzbereitschaft, Belastbarkeit und allgemeiner politischer Sensibilität, die nicht durch parteiideologische Zuverlässigkeit und Durchlässigkeit kompensiert werden können. Leistungsdruck und die hohen Anforderungen der Ministerialverwaltung lassen keinen Platz dafür, „Positionen nur um der Pfründe wegen zu vergeben“²¹⁵. Ob dies für die Länder- und Kommunalverwaltung ebenso gilt, ist nie hinreichend empirisch geklärt worden, aber „da Leistungs- und Verwendungsbeurteilung bei vielen Verwaltungen noch nicht eingeführt sind, bekommen informelle Informationen und persönliche, nicht objektivierbare Werturteile ein entscheidendes Gewicht.“²¹⁶

2.4 Planend und informell: Strukturen der modernen Verwaltung und ihr Zusammenhang mit der Politisierung der Verwaltung

Den Kausalgrund für die Politisierung und Parteipolitisierung der Verwaltung im Machterhaltung der Parteien zu sehen, wird der komplexen Realität des politischen Systems nicht gerecht. Im folgenden sollen deshalb die verschiedenen Faktoren dargestellt werden, welche die Politisierung der Verwaltung mitbegründen und begünstigen. Sie können unter den Stichworten (1) Verselbständigung und (2) Informalisierung zusammen gefasst werden.

(1) Auf der Suche nach Einflüssen, die Recht gestalten, wurde die öffentliche Verwaltung lange übersehen, herrschte doch das normative Modell der Gewaltenteilung vor, das Verwaltung mit „Exekutive“, d.h. mit dem Vollzug des Rechts gleichsetzte. Das Ergebnis war eine klare Trennung von Verwaltung und Politik. Als sozialwissenschaftliche Betrachtungen der Verwaltung ergaben, dass diese nicht nur Objekt, sondern auch Subjekt der Politik ist, wurde dieses Modell hinfällig.²¹⁷ Als *Max Weber* den Idealtypus der Bürokratie beschrieb, thematisierte er das Verhältnis von Politik und Verwaltung nur am Rande, indem er feststellte, dass jede Bürokratie ihre Überlegenheit durch das Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten noch zu steigern versuche.²¹⁸ *Weber* sah im Ansatz bereits die in der Macht des Fachwissen ruhende Tendenz der Verwaltung sich zu verselbstständigen.

214 Mayntz/Derlien 1989:396.

215 König 1991:88.

216 Kübler 1982:364.

217 Mayntz 1982:64ff.

218 Weber 1964:572.

Heute ist eine Reihe von Gründen für die Verselbstständigung der Verwaltung und ihre herausragende Stellung im politischen System verantwortlich:²¹⁹

1. Verwaltung ist stabil im Gegensatz zur Instabilität der politischen Führung.
2. Planung und Steuerung innerhalb der Verwaltung sind größtenteils deren eigener Entscheidung überlassen, da sie gesetzlich nur sehr ungenau erfassbar sind und das Prinzip der Gewaltenteilung es verbietet, anders als durch Gesetz auf die Verwaltung Einfluss zu nehmen.
3. Angesichts des Umfangs und der Komplexität der Verwaltungstätigkeit kann diese mit den traditionellen Führungs- und Kontrollinstrumenten nicht mehr gesteuert werden.
4. Durch die zunehmende Spezialisierung entsteht ein damit verbundener Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber der Regierung.
5. Die Verwaltung ist fähig, die politische Führung durch selektive Information zu steuern.
6. Jede große Organisation hat eine immanente Verselbstständigungstendenz.²²⁰
7. Es bestehen horizontale wie vertikale Politikverflechtungen im Föderalismus, sowie eine stete Ausweitung der Staatstätigkeit im Sozialstaat.
8. Die Normenflut verschiebt die Gewichte zugunsten der Verwaltung.
9. Die Verwaltung besitzt die Dominanz bei der gesellschaftlichen Problemverarbeitung (politische Programmentwicklung).
10. Es bestehen Defizite bei der politischen Führung und Kontrolle der Verwaltung.

In der Übernahme des amerikanischen policy-Ansatzes wurde policy-making als ein Prozess untersucht, in dem auch politische Ziele formuliert und alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt werden.²²¹ So kam man zu dem Ergebnis, dass das politische System grundsätzlich darauf angewiesen ist, dass die Verwaltung Informationen sammelt und Probleme identifiziert. Dabei muss sie Entscheidungen auch und gerade in den Bereichen initiieren, in denen politische Impulse noch nicht vorliegen.²²² Insgesamt lassen sich die vorstehenden Punkte dahin gehend zusammenfassen, dass das Parlament gegenüber der Exekutive (Regierung und Verwaltung) und gegenüber der Regierung gegenüber der Verwaltung geschwächt wird.²²³ Die öffentliche Verwaltung wird demnach in zweifacher Hinsicht gestärkt: innerhalb der Exekutive gegenüber der Regierung und als Teil der Exekutive gegenüber dem Parlament.

Nach *Mayntz* ist die Erweiterung des Handlungsspielraums der Verwaltung von drei Faktoren abhängig:²²⁴

1. Gehören politische Neutralität und Loyalität gegenüber der politischen Führung zum Selbstverständnis des Beamten, kann das der Verselbstständigung entgegenwirken. Bedeutsam ist zudem die Stellung der höheren Beamten in der gesellschaftlichen Hierarchie: Bei einer Interpretation als eigener Stand wächst die Verselbstständigungstendenz.²²⁵ Das Personal der Verwaltung kann demnach ein bedeutender Fak-

219 Vgl. Ellwein 1971:82ff; Hesse/Ellwein 1997:365ff, 390ff; Mayntz 1982:64ff; Böhret 1981:58ff; Becker 1989: 437, 514ff; Ladeur 1979:339ff.

220 Vgl. Mayntz 1963:46f.

221 Scharpf 1971:1ff.

222 Scharpf 1971:29.

223 Böhret 1981:58-61.

224 Mayntz 1982:67ff.

225 Vgl. Eisenstadt 1971:371.

tor bei der Verselbstständigung sein. Dazu sind die Verwaltungsstruktur (Größe, soziale Kohäsion und Zentralisierung) und die Aufgaben der Verwaltung (Monopol, Planungs- und Gestaltungsaufgaben) von Bedeutung. Hat die Verwaltung das Monopol auf die Erfüllung wichtiger Aufgaben, stärkt dies ihre Eigenmacht. "Die selber planende Verwaltung ist nicht mehr nur Instrument, sondern übernimmt einen Teil der politischen Funktion der Programmentwicklung."²²⁶

2. Neben Merkmalen, die in der Verwaltung begründet liegen, wird die öffentliche Verwaltung auch durch ihr Umfeld beeinflusst. Wenn gesellschaftliche Gruppen ihre Partikularinteressen durch die und in der Verwaltung durchzusetzen versuchen, eröffnet dies der Verwaltung "Bündnischancen, die sie im eigenen Interesse nutzen kann."²²⁷

3. Die Verselbstständigung kann auch durch Strukturen des politischen Systems beschränkt werden. "Je größer die Machtfülle, die Geschlossenheit und die Selbstständigkeit der politischen Führung, d.h. von Parlament und Regierung ist, um so schwerer wird sich die Verwaltung ihrer Steuerung und Kontrolle entziehen können."²²⁸

Die höheren Ebenen der Ministerialverwaltung verfügen meistens weder über das Personal noch über die technische Ausstattung, die ihnen eine von der Basisorganisation unabhängige Entwicklung von Programminitiativen ermöglicht. Die Mehrzahl der Programminitiativen stammt somit aus den Fachreferaten, welche die Impulse für die Initiativen durch den ständigen Kontakt mit Vertretern der gesellschaftlichen Interessengruppen, wie den Verbänden und Parteien erhält.²²⁹ Durch ihre intensiven Umweltkontakte, ihrer Vollzugs- und Problemnähe ist nur noch die Verwaltung fähig, ein konkretes Gesetzesprogramm durch die Akzeptanz der Betroffenen politisch durchsetzbar zu machen. In der Bundesrepublik liegt heute im Bund und in den Ländern in allen wichtigen Phasen des Gesetzgebungsprozesses, nämlich bei der Problemwahrnehmung, der Zielbestimmung und der Alternativenauswahl, die Steuerungsmacht bei der Verwaltung.

Dies ist hier aus zweierlei Gründen von Bedeutung: Zum einen übernimmt die Verwaltung im Interesse der politischen Führung die Vorabklärung umstrittener Programme mit den gesellschaftlichen Gruppen und tritt dabei auch in Kontakt mit den Parteien, um Konsens auf breiter Basis zu schaffen.²³⁰ Zum anderen ist die politische Führung bemüht, ihre Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung zu sichern. Da, wie unter (2) noch zu zeigen sein wird, das Steuerungsinstrument „Recht“ an Bedeutung verloren hat, ist Personalpolitik eine effiziente Möglichkeit der Steuerung von Verwaltung. Dies ist dann nicht Ausdruck des Willens der Parteien sich den Staat zur „Beute“ zu machen, sondern vielmehr *ein* Versuch, verlorene Steuerungspotentiale gegenüber der Verwaltung zu kompensieren.

226 Mayntz 1982:68.
227 Ebda:69.
228 Ebda:69.
229 Mayntz 1982:190.
230 Böhret 1981:62.

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland hat sich entscheidend selbst politisiert. Dies gilt nicht nur für die Ministerialverwaltung des Bundes, sondern auch für die Verwaltung in den Ländern, Gemeinden und Kommunen. Auf kommunaler Ebene sind es strukturelle, aus der „Eigendynamik kommunaler Sachlagen und Institutionen kommende Impulse, welche die Parteipolitisation fördern.“²³¹ Das Bestreben der Parteien, „auf Stellenbesetzungen in der Stadtverwaltung (auch unterhalb der Leitungsebene) Einfluss zu nehmen, ist durch die Dynamik kommunaler Problemlagen und die Logik des kommunalen Entscheidungssystems mitbegründet.“²³² Auch hier verfügt die Verwaltung über einen Wissensvorsprung, der sie zur Ausarbeitung von Vorschlägen befähigt und dabei häufig über denkbare Alternativen de facto eine Vorentscheidung trifft. Holtmann schreibt folgerichtig: „Umso mehr kommt es für die im Rat vertretenen Parteien darauf an, schon in die Vorbereitung kommunalpolitischer Entscheidungen, die in die Zuständigkeit der Verwaltung fällt, über Personen ihres Vertrauens einbezogen zu werden.“²³³

(2) Neben dem Aufgabenzuwachs der Verwaltung und der damit einhergehenden Intention der Regierung, Verwaltungspolitik durch Personalpolitik zu betreiben, ist es ferner die Abnahme des Steuerungspotentials des formellen Rechts, das eine Politisierung der Verwaltung beschleunigt hat. Eine komplette Einhaltung der stetig angestiegenen Zahl von Gesetzen und Verordnungen würde heutzutage das Verwaltungshandeln lähmen. Der als Drohung ausgesprochene „Dienst nach Vorschrift“ ist ein Beispiel für diese rechtliche Überdifferenzierung. Es überwiegt bei der Rechtsfülle und sich überschneidenden Rechtsnormen das Interpretierbare.

Die interpretierende Verwaltung ist per se selbstständiger als die nur durchführende Verwaltung und diese Eigenständigkeit wird von der politischen Führung auch erwartet. Wie *H. Hill* richtig bemerkt, ist die öffentliche Verwaltung kaum erfolgreich, wenn sie Vorschriften möglichst genau vollzieht, sondern dann, wenn sie von dem Geplanten möglichst viel erreicht.²³⁴ Die Untermuerung erhält diese Praxis durch ein Programm, das weniger auf Mittel als auf Ziele ausgerichtet ist: Die moderne Staatstätigkeit im Bereich der planenden und leitenden Verwaltung ist von einem Normtyp bestimmt, der sich im Gegensatz zum Konditionalprogramm als Finalprogramm bezeichnen lässt.²³⁵ Dabei werden der Verwaltung Ziele gesetzt und Vorgaben genannt, die bei der Erreichung des Ziels zu beachten sind, die Zielerreichung bleibt der Verwaltung überlassen. Die Verwaltung wird dadurch zu einer Institution, die sich „in einem normativ verdünnten Raum“²³⁶ weitgehend selbst steuert. Das fördert zum einen die Autonomie der Verwaltung, zum anderen die Absi-

231 So Holtmann 1992:16. Zur Kommunalpolitik vgl. den umfassenden Reader von Roth/Wollmann 1994.

232 Holtmann 1992:20.

233 Holtmann 1992:20.

234 Hill 1993:167.

235 Luhmann 1973:257ff.

236 Grimm 1991:173.

cherung der Vorhaben durch informelle Wege.²³⁷

Ob dieses Vorgehen informell oder kooperativ genannt oder unter dem Begriff des „Public Private Partnership“ geführt wird, ist weithin vom Standpunkt des wissenschaftlichen Betrachters abhängig.²³⁸ Fest steht, dass das „Dilemma des Verwaltungsmannes“²³⁹, nämlich seine Stellung innerhalb wie außerhalb der Politik, dadurch weiter verstärkt wird. Die Trennung von Staat und Gesellschaft fand im Eingriff durch Gesetz ihren rechtstechnischen Ausdruck. Dieser Eingriff hat im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Politik enorm abgenommen – informale Kooperation bestimmt diesen Sektor, das politische System nimmt neokorporative Züge an.²⁴⁰ Der Staat greift nicht mehr in die individuell Freiheit per Einzelentscheidung ein, sondern überindividuell.

Die traditionelle Ordnungsverwaltung verrichtet weiterhin ihren Dienst, in den Bereichen des modernen Wohlfahrtsstaates verlieren diese rechtsverbindlichen Klauseln aber an Bedeutung.²⁴¹ In ihren Außenbeziehungen greift die Verwaltung zunehmend auf informelles Verwaltungshandeln zu, ohne dass damit eine „Cliqueswirtschaft“ entsteht.²⁴² Die neuen Modelle kommunaler Verwaltung sehen im Aufbau von kooperativen Strukturen die effiziente Parallelschaltung komplementärer öffentlicher und privater Ziele. „Public Private Partnership zielt auf Kooperation, Verflechtung und Vernetzung öffentlicher und privater Akteure.“²⁴³ Auch hier liegt ein Grund für ein Vordringen informeller Strukturen in der Verwaltung.

Aus dem Gesagten ergeben sich Einschränkungen der Steuerung der Verwaltung durch Führung. Die Gesetzesbindung und die Funktion der Hierarchie sind begrenzt. Das kausale Muster von Befehl und Gehorsam, das den Beamten wie eine triviale Maschine nach einem Input-Output-Schema behandelt²⁴⁴, hat nie die Kraft besessen, die ihr normativ zugeschrieben wurde, die Bedingungen des Verwaltungshandeln haben sie noch weiter in den Hintergrund gedrängt. Staatsrechtslehre und politologische Verwaltungswissenschaft sind sich weitgehend einig, dass, wenn das Informale das Formale nicht gar überlagert, es doch als eigenständiges Moment in jeder Verwaltung lebt und an Bedeutung eher noch zugenommen hat.²⁴⁵ Das formelle Verfahren wird damit nicht überflüssig, es erhöht sich aber da-

237 Zum informalen Verwaltungshandeln vgl. Schulze-Fielitz 1984.

238 Berger 1994:331.

239 Morstein-Marx 1965.

240 In der Bauverwaltung und dem Strafverfahren sind kooperative Strukturen fester Bestandteil, vgl. Berger 1994:332. „Kooperativ“ bedeutet dabei, dass sich ein Akteur in einer sich ändernden sozialen Situation versucht, zum Erreichen eigener Ziele und gleichzeitig zum Erreichen des Zieles des Interaktionspartners beizutragen.

241 Grimm 1991:171.

242 Erwin K. und Ute Scheuch 1992. Cliques sind nur eine Ausprägung informellen Verhaltens in der Verwaltung. Aufgabe der Wissenschaft wäre die Erarbeitung von Kriterien, die zwischen funktionalen, verkürzenden, legitimen Entscheidungsprozessen und dysfunktionaler Kommunikation unterscheiden kann.

243 Schoch 1999:115.

244 Vgl. dazu von Foerster/Poerksen 1999: 54ff.

245 Ausführlich zu formellen und informellen Wegen der Entscheidung Quaritsch 1977.

durch gleichzeitig die Durchlässigkeit für informelle Einflüsse durch Verbände, andere Interessengruppen und Parteien. Politisierung ist dann nur die Folge der Fehlentwicklung einer Organisation. Erst dann kann geschlussfolgert werden: „Deshalb ist an sich der Versuch berechtigt, die Verwaltung wieder stärker an die politische Führung zu binden.“²⁴⁶

Zusammenfassend sind es mehrere Faktoren, welche die Politisierung der Verwaltung und der Parteipolitization ihrer Mitglieder bewirken: Die Parteipolitization der Beamten wird zum einen durch ihren hohen Mitgliedschaftsgrad in den Parteien und Parlamenten beschleunigt. Parallel dazu sind die Parteien im Laufe des 20. Jahrhunderts von ideologischen Vereinigungen zu „Karrierevehikeln“²⁴⁷ geworden. Die Verwaltung dagegen ist durch ihren Aufgabenzuwachs, das Vordringen informaler Komponenten und die zunehmende Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen politisiert worden.

Die Verwaltungspolitologie hat mittlerweile den Kompensationsgrund als das Hauptargument für die Politisierung der Verwaltung verinnerlicht: „Weil Politik nicht sicher ist, ob sie das Richtige anordnet, ob das Angeordnete vollziehbar ist und ob die Verwaltung gehorcht, nistet sie sich in der Verwaltung selbst ein“.²⁴⁸ Verwaltungsführung bedeutet in der Ministerialbürokratie primär Parteipolitization des Personals.²⁴⁹

Die bislang geleisteten Forschungen zur Politisierung der Verwaltung und ihrer Mitglieder lässt den Schluss einer durchgängig parteipolitisierten Beamtenschaft zwar nicht zu, zeigt aber auf, dass auf der Ebene der Ministerialverwaltung des Bundes *und* der Länder der Anteil der Parteimitglieder stetig zugenommen hat. In den kommenden Kapiteln wird zu klären sein, inwieweit das für die Hansestadt Hamburg gilt und welche Auswirkungen dies auf Einstellungen und Rollenverständnis von Beamten hat.

246 Kloefer 1984:67.

247 So von Beyme 1997:362ff.

248 Ellwein 1994:119.

249 Erhellend hierzu Dittberner 1997:119-146, der aus Sicht eines Staatssekretärs a.D. Politisierungsprozesse der Ministerialadministration beschreibt.

3. Politisch-administrative Strukturen im Stadtstaat Hamburg

Die politisch-administrativen Strukturen in Hamburg bilden den Hintergrund, in den die Arbeit der Beamten der öffentlichen Verwaltung eingebettet ist. Zu den in den vorangegangenen Kapiteln festgestellten Verbindungen zwischen Politik, Parteien und Verwaltung existieren im politischen und administrativen System Hamburgs besondere Merkmale, welche Überschneidungen der Einflussphären der unterschiedlichen Akteure und Institutionen begünstigen.²⁵⁰ Um die Einstellungen der Beamten in der Hamburger Verwaltung in einem sozialen und politischen Rahmen einzuordnen, müssen diese besonderen Merkmale berücksichtigt werden. Dies sind die Politischen Beamten der Hansestadt (3.1.1), die politiknahen Senatsämter (3.1.1), die Ortsamtsleiter (3.1.2) und die Deputationen (3.1.3).²⁵¹ Vor diesem Hintergrund kann auf die lang anhaltende Diskussion zur Trennung von Verwaltungshandeln und Interessen der Parteien eingegangen werden (3.2).

3.1 Die Hamburger Verwaltung

In der Hansestadt Hamburg werden die öffentlichen Aufgaben durch eine Einheitsverwaltung erfüllt.²⁵² Dies bedeutet, dass im Gegensatz zu den Bundesländern nicht zwischen kommunalen und staatlichen Aufgaben getrennt wird. Art.4 Abs.1 HV drückt das aus, indem er bestimmt: "In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt." Dies ist – verkürzt gesagt – Grundlage für die Problemnähe der Hamburger Verwaltung, aber auch der Haupt-

250 Die Erforschung dieser lokalen Strukturen ist ungenügend, die Politikwissenschaft hat sich dieses Feldes noch nicht angenommen.

251 Nicht eingegangen werden kann auf die ausgegliederten Verwaltungseinheiten der Hamburger Verwaltung, obwohl die Politisierung ihres Spitzenpersonals der wissenschaftlichen Erforschung bedarf. So obliegt den Beamten vieler Fachbehörden einerseits die Kontrolle der ausgegliederten Verwaltungseinheiten, Stiftungen und Unternehmen, andererseits sind sie aber auch Mitglied im Aufsichtsrat der betreffenden Gesellschaft und vertreten deren Interessen. Diese Interessenkollision war Gegenstand des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 5000 der 16. Wahlperiode.

252 Zum Verwaltungsaufbau der Hansestadt Hamburg vgl. das Schaubild im Anhang und Haas 1989. Zur Entstehung des Beamtentums in Hamburg siehe Rosenfeld 1984.

grund für eine Unübersichtlichkeit und Schwierigkeit der exakten Zuteilung von Verwaltungspflichten.²⁵³ Dies ist immer wieder kritisiert, aber nie grundlegend geändert worden.²⁵⁴

Die Hamburger Verwaltung kennt grundsätzlich drei Behörden: den Senat, die Fachbehörden und die Bezirksämter. Der Senat ist die oberste Verwaltungsbehörde und „führt und beaufsichtigt die Verwaltung“ (Art.33 Abs.1). Dabei arbeitet er als Kollegium, d.h. der Senat setzt sich aus den Senatoren (nach der letzten Änderung vom 19.3.1987 mindestens 10 und höchstens 15 Senatoren; auch die beiden Bürgermeister sind im Sinne des Kollegialprinzips Senatoren) und den Staatsräten zusammen, welche dem Senat mit beratender Stimme zur Seite stehen (Art.47 Abs.2 HV). Anders als im Bund (Art.63, 64 GG) wählt das Parlament die Senatoren (Art.34 Abs. 1 HV), welche aus ihrer Mitte ihren Präsidenten (Erster Bürgermeister) und seinen Stellvertreter (Zweiter Bürgermeister) bestimmen. Die Senatoren sind keine Beamte, sondern stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis (§8 Senatsgesetz v. 18.2.1971).²⁵⁵ Nach Art.42 Abs.1 tragen die Senatoren „die Verantwortung für die einzelnen Verwaltungsbehörden und Senatsämter“.

Gegenüber allen Behörden besitzt der Senat das sog. Weisungs- und Evokationsrecht. Damit kann er sich letztendlich immer gegen die Beschlüsse der Fachbehörden und der Bezirksverwaltung durchsetzen. Praktisch spielt dieses Evokationsrecht allerdings eine sehr geringe Rolle: Der Senat vermeidet es, Vorgänge der Verwaltung „an sich zu ziehen“, weil dies zum einen die Arbeit der zuständigen Behörde lähmt, zum anderen die Öffentlichkeit auf bestimmte Projekte erst aufmerksam wird. Erst bei politisch relevanten Fragen greift der Senat auf sein Evokationsrecht zu. Durch Vertreter des Senats und durch die Abgeordneten der Bezirksversammlungen, die der Regierungspartei angehören, ist die Bezirksverwaltung oder die Fachbehörde einem so großen Einfluss ausgesetzt, dass sie oft „vorausgehenden“ Gehorsam leistet. Die bloße Möglichkeit der Evokation führt zudem zu einer erhöhten Aufmerksamkeit der Verwaltung, die sich ebenfalls in der Beachtung der Regierungsinteressen äußert. Die einzelnen Senatoren sind verantwortlich für ihren zugewiesenen Verwaltungsbereich, der faktisch unüberschaubar ist.²⁵⁶ Zudem haben die Senatoren nur wenige formal-rechtliche Mittel zur Verfügung, die geeignet sind, die Verwaltung effektiv zu kontrollieren.

253 Vgl. dazu Haas 1988:99 und Wewer 1991. Den grundsätzlichen Aufbau der Hamburger Verwaltung gibt das Schaubild in der Anlage I wieder.

254 Vgl. den Bericht der Haas-Kommission 1982 und zuletzt den Bericht der Stadtstaatenkommission 1989:52, die in ihren Empfehlungen übereinstimmen. Dieter Läßle bezeichnet dies als „unausdifferenzierte Politikstruktur“, vgl. DIE ZEIT v. 2. Juli 1998. Eine Fallstudie über Defizite in der Hamburger Verwaltung durch den Kompetenzstreit bietet Damkowski 1981.

255 Dazu Schwabe 1988:56.

256 Haas 1988:126

3.1.1 Die Staatsräte und die Senatsämter

Die Staatsräte der Hansestadt Hamburg haben in ihrer neueren Entwicklung einen Funktionswandel erlebt: Bis 1978 waren sie Beamte aus dem höheren Verwaltungsdienst, die zwar teilweise die Mitgliedschaft der Regierungspartei aufwiesen, bei denen aber vornehmlich die Fachqualifikation im Vordergrund stand.²⁵⁷ *Eschenburg* sucht an ihnen die Entbehrlichkeit des "legalen Arms der Patronage" nachzuweisen:

"Die Hamburger Senatssyndizi, die obersten Beamten der Hansestadt, die eine den Staatssekretären oder Ministerialdirektoren in den Ländern vergleichbare Stellung und Funktion haben, haben alle politisch unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlich zusammengesetzten Senate überdauert. Das spricht in gleicher Weise für die Einsicht und Überlegenheit der Hamburger Senate wie für die Loyalität der Senatssyndizi."²⁵⁸

1976 zeichnete sich eine Wende in der bisherigen Praxis ab. Bei einer Ausweitung der Anzahl der Staatsräte von neun auf zehn Personen sprach sich der damalige Erste Bürgermeister *Hans-Ulrich Klose* offen für das aus, was für andere Bundesländer schon selbstverständlich und auch normiert war: Dieser Staatsrat muss ein Sozialdemokrat sein. In der Bürgerschaft der Hansestadt war die Einführung des Instituts der Politischen Beamten gerade unter den Sozialdemokraten immer umstritten gewesen, die Entscheidung *Kloses* für die parteipolitische Besetzung des Postens der Staatsräte wurde kurz darauf konkretisiert: Seit dem 13. Juli 1976 sind die Staatsräte Politische Beamte. Die derzeit 13 Staatsräte sind dem Senatskollegium verpflichtet und einem Senator zugewiesen (zwei Staatsräte leiten ausschließlich Senatsämter). Die Staatsräte unterstützen den Senator in seiner Arbeit, sind aber innerhalb der Behörde an seine Weisungen gebunden (Art.47 Abs.3 HV). Weitere Politische Beamte sind in Hamburg der Leiter der staatlichen Pressestelle, dessen Stellvertreter und der Polizeipräsident.²⁵⁹

Zur Entwicklung der Staatsräte in Hamburg ist festzustellen, dass sie zwar im Laufe der Zeit Wandlungen hinsichtlich ihrer Aufgaben und Rechtspositionen unterworfen waren, aufgrund ihrer engen Anbindung an den Senat jedoch bis heute über beträchtlichen Einfluss verfügen. Es handelte sich zu allen Zeiten um ein politisch geprägtes Amt, insofern hat auch die Zuordnung zum Kreis der Politischen Beamten keine inhaltlichen Veränderungen bewirkt, sondern "lediglich" der Regierung das Recht einräumt, die in Hamburg traditionell unübliche jederzeitige Amtsenthebung bei fehlender Übereinstimmung anwenden zu können. Die Staatsräte fungieren heute hauptsächlich als unterstützendes Element für die politischen Zielsetzungen des Senators und werden zudem als "Senatoren im Wartestand" bezeichnet.²⁶⁰

257 Literatur zu den Staatsräten existiert kaum, vgl. noch immer Ipsen 1979, Ewald 1954. Zu den Staatsräten in der Weimarer Republik vgl. Büttner 1985:84.

258 *Eschenburg* 1961:73.

259 Vgl. Bull 1998:105.

260 Die Staatsräte werden aufgrund ihrer normierten Parteimitgliedschaft im empirischen Teil dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Dem Senat untergeordnet sind die Senatsämter, die vom Senat eingerichtet werden und unselbstständige Teile von diesem sind.²⁶¹ Für diese und andere den Senatoren zuarbeitenden Einheiten wurde vermutet, dass „Parteibuchbesetzungen in seinem Bereich nur in der näheren Arbeitsumgebung zulässt“.²⁶² Für seinen engeren Bereich, die Senatskanzlei und das Büro des Bürgermeisters fügt der ehemalige Erste Bürgermeister *Henning Voscherau* hinzu: „Ich kann hier naturgemäß keinen CDU-Mann gebrauchen, der alle Sachen kopiert und der CDU oder der GAL übergibt.“²⁶³

Im Zeitraum zwischen 1974 und 1991 wechselten 32 SPD-Bürgerschaftsabgeordnete in ein Senatsamt und drei Abgeordnete in die Leitung eines Amtes der B-Besoldung.²⁶⁴ Der ehemalige Senator der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, *Jan Ehlers*, bestätigt das Potential der Senatsämter als Berufsfeld für Politiker. „Es gibt wenig Felder, bei denen man Mobilität hat; als Bundesligatrainer wechseln sie einfach den Verein: so was gibt es für die Politik nicht; es sei denn man nimmt ein Senatsamt oder ein Bundestagsmandat.“²⁶⁵ Was bleibt? Für seine Amtszeit stellt *Jan Ehlers* fest:

„Früher hatten wir noch leitende Positionen, wie Geschäftsführer und Vorstandsvorsitzender in öffentlichen Unternehmen zu vergeben. Das ist heute so gut wie nicht mehr möglich, weil das bei Leuten, die Ahnung haben, inkriminiert wird.“²⁶⁶

Die lokale Forschung hat sich den Verflechtungen von SPD-Mitgliedern und diesem Teil der politiknahen Verwaltung nicht angenommen, bislang kolportieren nur die Medien die Besetzungen von Schlüsselpositionen in den Senatsämtern.²⁶⁷

261 Vgl. Bull 1998:90f. Gegenwärtig bestehen fünf Senatsämter: Die Senatskanzlei, die als Koordinierungszentrale den Senat unterstützt, das Personalamt, welches den Stellenplan für die Bediensteten des öffentlichen Dienstes in Hamburg aufstellt (durch dieses Senatsamt ernannt und befördert der Senat die Beamten (Art.45 Abs.1 HV)), das Staatsarchiv, das Senatsamt für die Gleichstellung, welches auf die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebots hinwirkt und das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, welches seit 1985 die Aufsicht über die Bezirksämter ausübt.

262 Voscherau 1992.

263 Voscherau 1992.

264 Ehlers 1991:5; vgl. auch Sohnke 1982. Die Presse nimmt den Wechsel von SPD-Mitgliedern in Ämter in der Verwaltung oder ihr zugeordneten öffentlichen Unternehmen immer wieder wahr: Im Januar 1991 schied Ralph Bornhöft aus der sozialdemokratischen Bürgerschaftsfraktion aus und wurde Leiter des Einwohner-Zentralamtes. Monika Piwon (SPD) wirkt seit 1993 als Gleichstellungsbeauftragte beim Norddeutschen Rundfunk, während Ursula Caberta y Diaz (SPD) die Leitung einer Arbeitsgruppe der Innenbehörde übernahm (vgl. Hamburger Abendblatt vom 20./21.2.1993).

265 Ehlers 1992.

266 Ehlers 1992.

267 Die letzten vier Leiter (Pawelczyk, Zumkley, Binzek, Bonorden) des früheren Senatsamt für den Verwaltungsdienst, heute Personalamt, waren Mitglied der SPD.

3.1.2 Die Bezirksverwaltung und ihre Ortsamtsleiter

Die Hamburger Verfassung eröffnet in Art.4 Abs.2 HV die Möglichkeit, für Teilgebiete Verwaltungseinheiten zu bilden. Das Gebiet der Hansestadt Hamburg ist in sieben Bezirke eingeteilt für die je ein Bezirksamt zuständig ist.²⁶⁸ Die Bezirksamter sind örtlich dezentrierte Teile der hamburgischen Verwaltung, in denen fachliche Aufgaben, die örtlich wahrgenommen werden können, zusammengefasst werden. Die Aufsicht über die Bezirksamter ist zwischen dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten und den Fachbehörden aufgeteilt (§ 5 BezVG). Das Senatsamt führt dabei die Dienstaufsicht, die zuständige Fachbehörde die Fachaufsicht. Das Bezirksamt ist eine Behörde, die unter der Leitung eines Bezirksamtsleiters steht. Dieser wird von der Bezirksversammlung auf sechs Jahre gewählt und vom Senat bestellt.

Die Bezirksamtsleiter waren früher zumeist Laufbahnbeamte, heute sind sie durchgehend parteigebunden, was auch dem Selbstverständnis der Bezirksversammlung als Kommunalparlament gerecht wird.²⁶⁹ Der Bezirksamtsleiter unterliegt, im Gegensatz zur Bezirksversammlung, den Weisungen des Senats. Andererseits ist der Leiter an die Beschlüsse der Bezirksversammlung gebunden. Dies führt immer wieder zu Konflikten, deren Klärung wiederum dem Senat obliegt.

Die Entscheidung, den Bezirksamtern einen aus unmittelbaren Wahlen hervorgehenden Ausschuss zu geben, hatte das Ziel, "bürgerliche Mitwirkung an der Verwaltung auch auf der örtlichen Ebene einzuführen und zugleich parlamentarischen Nachwuchs heranzubilden".²⁷⁰ Neben der Bürgerschaft ist die Bezirksversammlung das einzige durch direkte Wahlen legitimierte Beschlussgremium. Alle vier Jahre, gleichzeitig mit der Bürgerschaftswahl, finden die Wahlen zu den Bezirksversammlungen statt. Dabei gilt das Verhältniswahlrecht und die 5 Prozent-Sperrklausel, um die 40 Abgeordneten zu wählen (§ 9 BezVG). Die Bezirksversammlung wirkt "an den Verwaltungsaufgaben des Bezirksamts, insbesondere durch die von (ihm) bestellten Ausschüsse" mit (§ 16 BezVG). Zu Komplikationen führt immer wieder die Kollision der §§ 5 und 36 Abs.2 BezVG: Der Bezirksamtsleiter ist nach § 5 BezVG an die Vorschriften und Einzelweisungen der Fachbehörde gebunden, zudem ist er verpflichtet, die Beschlüsse der Bezirksversammlung auszuführen. Diese fühlt sich in erster Linie der in ihrem Bezirk lebenden Bevölkerung verbunden.²⁷¹ Schnelle und zentral getroffene Verwaltungsentscheidungen sind in Hamburg demnach nur schwer zu treffen und durchzuführen.

Um bürgernahe Verwaltungseinheiten zu schaffen, wurden Teile von Aufgaben der Bezirksamter an die Ortsämter abgegeben.²⁷² Über deren Einrichtung entscheidet der Senat im Einvernehmen mit der Bezirksversammlung. In den Ortsamtsbereichen

268 Hamburg-Mitte, Wandsbek, Hamburg-Nord, Altona, Eimsbüttel, Bergedorf, Harburg. Zur Entstehungsgeschichte vgl. Teichmann 1968:20ff.

269 So auch Wewer 1991:413.

270 Haas 1988:120.

271 So auch Hartwich 1990:18.

wird von der Bezirksversammlung ein Ortsausschuss mit 15 Mitgliedern eingesetzt, zusätzlich kann die Bezirksversammlung einen Ausschuss für das ortsamtsfreie Kerngebiet schaffen (§ 27 BezVG). Die Ortsausschüsse erfahren eine zusätzliche Rechtfertigung durch die Hamburger Verfassung, die in Art.56 HV das Volk zur Mitwirkung an der Verwaltung beruft. Während früher oft parteilose Abgeordnete in die Ortsausschüsse bestellt wurden, hat die Zahl der parteilosen Abgeordneten immer mehr abgenommen. In der Praxis werden die Abgeordneten der Ortsausschüsse parteiparitätisch bestellt, nicht gewählt. Die Ortsausschüsse und die Fachausschüsse werden von der Bezirksversammlung unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der in der Bezirksversammlung vertretenen Parteien gebildet.

Jeder Beschluss des Ortsausschusses kann von der Bezirksversammlung aufgehoben werden, in der Praxis geschieht dies nur selten. Die Ortsausschüsse betonen trotzdem eine "fachlich orientierte, kommunale Arbeit", wobei für "parteipolitische Auseinandersetzungen wenig Platz ist".²⁷³ Ein überwiegender Teil der Beschlüsse wird einstimmig gefasst. Haben die Bezirksversammlungen schon seit längerer Zeit ein Selbstverständnis als Kommunalparlament entwickelt, ist diese Entwicklung nun auch für die Ortsausschüsse festzustellen. Aufgrund der Sachnähe zur Bevölkerung sind die Sitzungen der Ortsausschüsse oft mehr im Blickpunkt der Öffentlichkeit als die der Bezirksversammlungen. Der Leiter des Ortsamts kann an den Sitzungen des Ortsausschusses mit beratender Stimme teilnehmen und Angehörige der Verwaltung zu den Beratungen hinzuziehen (§ 30 Abs. 2 BezVG). In der Praxis treffen so interessierte und betroffene Bürger, Parteimitglieder, Beamte und lokale Presse auf unterster kommunaler Ebene aufeinander. Bevor Beschlüsse des Ortsausschusses an die Bezirksversammlung weitergegeben werden, klären Parteien und Verwaltung im Vorwege Interessenlagen und Praktikabilitäten ab. Die in Kapitel 2.4 für die Bundes- und Länderverwaltung nachgewiesene Angewiesenheit der Parteien auf das Fachwissen der Verwaltung findet hier auf „kommunaler“ Ebene eines Stadtstaates ihre Entsprechung.

Die "starke Stellung"²⁷⁴ des Ortsamtsleiters in diesem Gefüge wird seit jeher dadurch Rechnung getragen, dass dieser nicht nur fachlich qualifizierter Beamter, sondern zusätzlich zur Kooperation mit den Parteien geeignet sein muss. Dies führt bei den Ortsamtsleitern selbst zu der Ansicht, dass politische Zusatzqualifikationen zur Aufgabenerfüllung nötig sind: „Hier kann man keine Laufbahnbeamten im herkömmlichen Sinne einsetzen, sondern nur jemand, der Erfahrungen im Umgang mit den politischen Parteien hat.“²⁷⁵

272 Sehr ausführlich, doch nur formaljuristisch dazu Teichmann 1968:49ff. Dies sind zur Zeit 15 (Bezirk Mitte: Billstedt, Veddel/Rothenburgsort, Finkenwerder; Bezirk Altona: Blankenese; Bezirk Eimsbüttel: Lokstedt, Stellingen; Bezirk Nord: Barmbek-Uhlenhorst, Fuhlsbüttel; Bezirk Wandsbek: Bramfeld, Alstertal, Walddörfer, Rahlstedt; Bezirk Bergedorf: Vier- und Marschlande; Bezirk Harburg: Wilhelmsburg, Süderelbe).

273 Westphal 1993.

274 Teichmann 1968:160.

275 Westphal 1992.

Die Stellen des Ortsamtsleiters werden öffentlich ausgeschrieben und in der Regel mit Laufbahnbeamten aus der lokalen Verwaltung besetzt, die zudem Mitglied der SPD sind. Von den 15 Ortsamtsleitern sind zur Zeit mindestens zehn Mitglieder der SPD.²⁷⁶ Für den ehemaligen Bürgermeister *Henning Voscherau* ist diese Besetzungspraxis primär (k)ein Problem der Qualifikation. "Da gibt es immer wieder Versuche, genehme oder regional verankerte politische Besetzungen durchzusetzen. Das gelingt in der Regel nicht. Seit einem Fall so um 1980 sind das alles Laufbahnbeamte"²⁷⁷ Bislang konnte noch kein abgewiesener Bewerber nachweisen, bei einer Besetzung der Ortsamtsleiterstelle aufgrund seiner Nicht-Mitgliedschaft in der SPD benachteiligt worden zu sein.²⁷⁸

Die Ortsamtsleiter selbst sehen sich zwar als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik, wollen aber ihre Mitgliedschaft in der SPD nicht überbewertet wissen: "Bei meiner Einstellung bin ich nicht nach der Parteimitgliedschaft gefragt worden, es kann aber sein, dass die Auswählenden die Parteimitgliedschaft mitbeachtet haben; das weiß ich aber nicht."²⁷⁹

Die langjährige Opposition sieht die Berücksichtigung der Parteimitgliedschaft bei der Besetzung der Ortsamtsleiterstellen nicht als ein Problem der Neutralität der Verwaltung an. In Hinsicht auf die unterschiedliche Wählerverteilung in den Ortsamtsbereichen bemängelt sie vielmehr die Hegemonie der SPD bei der Besetzung des Postens des „lokalen Bürgermeisters“. „Selbst dort, wo die CDU eine Mehrheit hat, setzt die SPD immer wieder ihr Leute durch.“²⁸⁰

3.1.3 Die Fachbehörden und ihre Deputationsmitglieder

Für das Stadtgebiet Hamburg sind elf fachlich differenzierte Fachbehörden eingerichtet, die Aufsicht führt der Senat durch den zuständigen Senator (Art. 42 Abs. 1 HV). Die für den Bund festgestellten Ausweitungen der Handlungsspielräume der Verwaltung kommen besonders in den Fachbehörden zum Tragen. Ist die Arbeit der Bezirksverwaltung noch in erster Linie auf die "leistende Verwaltung" beschränkt, d.h. ergeben sich hier hauptsächlich Aufgaben wie Pass- und Meldeangelegenheiten

276 Siehe Hamburger Abendblatt v. 4.7.1998

277 Voscherau 1992.

278 Der Versuch wird von den nicht ernannten Beamten auch selten unternommen. Bekannt ist nur ein Fall, in dem Widerspruch gegen die Entscheidung des Senatsamts für Bezirksangelegenheiten eingelegt wurde, vgl. Hamburger Abendblatt v. 4.7.1998. Der "Fall", den Henning Voscherau anspricht, ist die damalige Benennung des Ortsamtsleiters Barmbek-Uhlenhorst. Dieser wurde 1980 gegen den Willen des Bezirksamtschefs Wildemann, des Personalrates und der ÖTV durchgesetzt (Morgenpost v. 9.7.1980). Der damalige Bewerber hatte keine Verwaltungserfahrung und war zudem kein Beamter (vgl. Hamburger Abendblatt v. 21.5.1980). Ebenfalls 1980 wurde ein Amtsrat und Tarifreferent für Verkehr elf anderen, „mindestens gleichwertigen Bewerbern“ vorgezogen, um den Posten des Ortsamtsleiters in Blankenese einzunehmen (vgl. Hamburger Abendblatt v. 30.7.1980).

279 Westphal 1993.

280 So der Fraktionsvorsitzende der CDU in der Bürgerschaft, Ole von Beust im Hamburger Abendblatt v. 3.7.1998.

etc., sind die Fachbehörden oft "planende Verwaltung". Die Fälle, in denen ein Senator politisch motivierte Vorgaben an die Verwaltung gibt, sind zunehmend selten. Vielmehr wird heute erst die Verwaltung tätig. So erkennt die Fachbehörde nicht nur das Problem bei der Durchführung ihrer Verwaltungsaufgaben zuerst, sie entwirft auch sofort die nötigen Gegenmaßnahmen. Die so an den Senator herangetragenen Vorlagen sind meist soweit ausgearbeitet, dass dieser nur noch bei politisch relevanten Themen Akzente setzen kann.²⁸¹

Formalrechtlich leiten die Senatoren ihre Behörde gemeinsam mit der Deputation, einem aus „15 bürgerlichen Mitgliedern“ bestehenden ehrenamtlich tätigen Gremium, in dem die Bürger an der Verwaltung „mitwirken“ (Art. 56 HV) sollen.²⁸² Dieses Gremium ist mit Fachleuten aus dem betreffenden Bereich besetzt, mittlerweile vollständig nach der parteilichen Zusammensetzung der Bürgerschaft.²⁸³ Ob die Deputationen ihre Aufgabe als fachliches Beratungsorgan noch gerecht werden ist strittig, gemeinhin gelten sie als „Frühwarnsystem“ der Opposition in der Bürgerschaft.²⁸⁴ Für diese geht es in erster Linie darum, den Informationsvorsprung der Regierungspartei durch deren Kontakte zu den Verwaltungseinheiten zu kompensieren. Dies geschieht durch die CDU-Abgeordneten der Deputationen, die politisch verwertbare Behördeninterna an die Bürgerschaftsfraktion "melden". "Einerseits waren sie um eine sachlich vertrauliche Zusammenarbeit mit den Politikern der Regierungsparteien bemüht, sei es aus taktischen oder inhaltlichen Gründen, andererseits wurden sie von ihren Parteifreunden in der Bürgerschaft in die Pflicht genommen, vertrauliche Informationen weiterzugeben, was wiederum bei der politischen Gegenseite starkes Misstrauen hervorrief".²⁸⁵ Für die SPD und die CDU ist nachgewiesen, dass die Deputationen als Rekrutierungsreservoir für zukünftige Bürgerschaftsabgeordnete dienen.²⁸⁶

281 Zunehmend sind einzelne Fachbehörden dazu übergegangen Stiftungen, Vereine und Gesellschaften zu gründen, die entweder soziale Dienste anbieten oder die Bevölkerung mit ihren Grundbedürfnissen versorgen. Diese öffentlichen Unternehmen unterliegen nicht den Regelungen des öffentlichen Dienstes und gelten deshalb als Objekte der Versorgungspatronage. Besonders die Hamburger Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat eine Vielzahl von privatrechtlichen Einrichtungen geschaffen, die hauptsächlich auf dem sog. "zweiten Arbeitsmarkt" tätig sind (z.B. die Arbeit und Lernen GmbH, das Berufsbildungswerk Hamburg GmbH, das Hamburger Ausbildungszentrum e.V. (HAZ), das Zentrum zur beruflichen Qualifizierung e.V. (ZEBRA) und die Hamburger Arbeit-Beschäftigung Gesellschaft (HAB)). An einem Großteil der Gründungen dieser Gesellschaften war die SPD sozialpolitisch stark interessiert, so dass Marten zu der Einschätzung kommt: "Durch Motivation der SPD neugegründete Gesellschaften sind äußerst anfällig für Patronage", Marten 1993. Zum Umgang der Hamburger Verwaltung mit ihren Unternehmen vgl. Dieckmann 1985.

282 Bull 1998: 92, Die Literatur zu den Deputationen ist zumeist auf ihre formalrechtliche Aufgaben beschränkt, vgl. dazu Bernzen 1983, weitergehend nur Haas 1989:112-115 und von Hein 1985.

283 Abgeordnete der Bürgerschaft dürfen der Deputation nicht angehören. Der „Parteiproporz“ ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, vgl. Stadtstaaten-Kommission 1989:50.

284 Stadtstaaten-Kommission 1989:128f, welche die Auflösung der Deputationen in dieser Form fordert, vgl. auch die historischen Analysen von Wiegand 1986:71.

285 So von Hein 1985:322.

286 Siehe von Hein 1985:137f. Zwischen 25 Prozent und 40 Prozent der Abgeordneten von vier Bürgerschaften waren früher in einer Deputation tätig.

3.2 Die Diskussion zur Trennung von behördlichem Handeln und Parteiinteressen

Der Umstand, dass die SPD seit 1946 mit Ausnahme der Regierung des sogenannten "Hamburg-Blocks" (1953-1957) bis 2001 allein oder in Koalitionen die Regierung Hamburgs gestellt hat, nährte immer wieder die Vermutung, dass es zwischen SPD und der öffentlichen Verwaltung zu erhöhten personellen Verflechtungen gekommen sei, die zu einer besonderen Berücksichtigung der Interessen der SPD beim Handeln der Verwaltung führten.²⁸⁷ Ohne hier die Diskussion aufnehmen zu können, die bislang ohne wissenschaftliche Kategorien auskommen muss, ist der Einfluss der SPD auf personelle und inhaltliche Entscheidungen der Verwaltung ein über die vergangenen 30 Jahre fortlaufendes Thema in den Medien und der Öffentlichkeit der Hansestadt. Für die Opposition war die unter dem Schlagwort „Filz“ geführte Diskussion eines der drei wichtigsten Wahlkampfthemen im Bürgerschaftswahljahr 2001.²⁸⁸ Die lokalen Medien nehmen bekannt gewordene Fälle der Besetzung von Stellen in der Verwaltung und den öffentlichen Unternehmen, sowie die Auftragsvergabe der Verwaltung an privatwirtschaftliche Unternehmen zum Anlass über den „roten Filz“ zu berichten.²⁸⁹

Zerlegt man die geführte Diskussion in eine personelle und eine prozedurale Dimension, so füllt sich die personelle Dimension primär mit den Nachweisen der Besetzung von Positionen in der Verwaltung und den öffentlichen Unternehmen mit Personen die Mitglied der SPD sind.²⁹⁰ In prozeduraler Hinsicht wird die „unscharfe Trennung zwischen behördlichem Handeln und zuarbeitender Parteiangelegenheit“²⁹¹ kritisiert. Im Kern geht es dabei um die an Einzelfällen nachgewiesene Annahme,

287 Vgl. Hamburger Abendblatt v. 7.11.2000, Hamburger Morgenpost v. 16.11.2000 und 12.12.2000. Zur SPD in Hamburg in der Weimarer Republik vgl. Witt 1977 zur gescheiterten Demokratisierung der Verwaltung siehe Büttner 1985:77-84. Zum „großstädtischen Machtverfall der SPD“ im Bundesgebiet vgl. Feist/Liepelt 1991:196-203.

288 Hamburger Morgenpost v. 12.12.2000. Schon in vorangegangenen Wahlkämpfen war das Schlagwort „Verfilzung“ Wahlkampfthema, vgl. Pumm 1977:302, mit weiteren Artikeln aus den Medien.

289 Zum „roten Filz“ vgl. DIE ZEIT v. 2.07.2001 und DER SPIEGEL v. 13.11.2000. „Filz“ konnte sich als Begriff in der Wissenschaft nicht durchsetzen, um die Interdependenzen zwischen den Akteuren in Verwaltung, Regierung und Parteien adäquat zu beschreiben.

290 Zu den Beteiligungen der Hansestadt Hamburg vgl. das Schaubild bei Schuppert 1982. Eine Auflistung der öffentlichen Unternehmen, deren Vorstände und Geschäftsführer Mitglied der SPD sind, existiert nicht. Ansätze dazu in der Hamburger Morgenpost v. 11.11.91, die folgende Stellen nennt: Nordwest-Lotto und Toto Gesellschaft, Hamburger Gaswerke GmbH, Hamburg Port Consulting, Hamburger Wohnungsbau Kreditanstalt. Hingewiesen wurde auch auf die Geschäftsführung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften WVN und GWG und die Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes.

291 So der Vorsitzende des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg“, im Hamburger Abendblatt v. 17.11.2000. „PUA-Filz“: Bürgerschaftsdrucksache 5000 der 16. Wahlperiode. Beachtenswert darin das Minderheitsvotum der Abgeordneten der CDU-Fraktion. Der Untersuchungsausschuss sollte die Vergabe von Aufträgen der Behörde von Arbeit, Gesundheit und Soziales untersuchen. Zu einer kritischen Einschätzung der Ergebnisse vgl. die TAZ v. 28.11.2000.

dass es in Hamburg aufgrund des unübersichtlichen Verwaltungsaufbaus und den gewachsenen – auch persönlichen – Beziehungen zwischen Verwaltung und Parteien kaum noch möglich sei, öffentliche und private Interessen exakt zu trennen.

Ob dabei der innere Zusammenhalt der SPD in Hamburg durch ihr Potential zur Versorgungspatronage gefördert wird, wird in der Literatur bislang nur vorsichtig angedeutet²⁹² Empirische Erhebungen existieren auch auf diesem Feld nicht.

Insgesamt ergibt sich damit für das politisch-administrative Hamburg ein kompliziertes Bild: Der Verwaltungsaufbau ist durch die unübersichtliche Weisungs- und Befugnisüberschneidungen gekennzeichnet, welche durch die ausgliederten Verwaltungseinheiten noch verstärkt werden. Auf Ebene der Deputationen und Ortsausschüsse arbeiten die Parteien nicht nur eng mit der Verwaltung zusammen, es kommt hier auch zu personellen Verflechtungen. Für einige strategische Schlüsselpositionen ist die Mitgliedschaft in der SPD Voraussetzung: Exemplarisch sind hier die Position des Ortsamtsleiter und des Leiter des Personalamts, die über die letzten dreißig Jahre nachvollziehbar mit SPD-Mitgliedern besetzt wurden. In den seltensten Fällen ist es dabei aber zu einer nachweisbaren Bevorzugung von Außenseitern gekommen – zumeist waren die Beamten schon lange in der Verwaltung tätig.

Dies ist für diese Arbeit nicht nur deshalb relevant, weil damit die Unterschiede zwischen „Steuerung durch Personalpolitik“ und Versorgungspatronage auf lokaler Ebene transparent werden, sondern auch, weil die in der Erhebung befragten Beamten ob der über die Jahre geführten Diskussion um die „Verfilzung in Hamburg“ wissen²⁹³ und diese damit einen wichtigen Resonanzboden bildet, der bei der Interpretation der Aussagen der Beamten zu berücksichtigen ist.

292 So Lösche 1993:43-44, der die Hamburger SPD mit den historischen us-amerikanischen Parteimaschinen vergleicht.

293 Dies zeigen zahlreiche Anmerkungen in den offenen Fragen und vor allem in der letzten Frage, die Raum für freie Bemerkungen und Kritik ließ. Vgl. Kapitel 4.3.1.

4. Einstellungen, Rollenverständnis und Merkmale von Hamburger Beamten

4.1 Methodische Ortungen

Im öffentlichen Dienst der Hansestadt Hamburg arbeiteten zum Zeitpunkt der Erhebung, im Jahre 1998, 40516 Beamte. Diese Beamten verteilten sich auf drei Verwaltungseinheiten: Senatsämter (788), Fachbehörden (36833) und Bezirksämter (2895). Die Leitung einer Fachbehörde unterliegt dem Senator, diesem nachgeordnet sind die Staatsräte, diesen wiederum bei den großen Behörden die Senatsdirektoren. Diese werden immer mit B-Besoldung vergütet. Zwischen diesen beiden Beamtengruppen verläuft zur Zeit die Grenze zwischen Politischen Beamten und Beamten ohne normierter Parteimitgliedschaft. Die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten sind in weitere Fachbereiche aufgegliedert, die Ämter. Beispielsweise existieren in der Baubehörde neben dem Bauordnungs-, Baurechts- und Vermessungsamt vier weitere Ämter, welche Fachaufgaben wahrnehmen. Diesen Ämtern steht jeweils ein Amtsleiter vor. Die Amtsleiter werden in den Besoldungsgruppen A13 bis A16 vergütet.

Im Laufe der Untersuchung werden nicht nur gehobene und höhere Beamten, sondern auch die Gruppe der Beamten in Schlüsselpositionen in der Verwaltung analysiert, dies sind die Amtsleiter und Beamte mit B-Besoldung. Die Politischen Beamten werden aufgrund ihrer besonderen Stellung und ihrer Parteimitgliedschaft nicht miteinbezogen.

Frühere empirische Erhebungen im öffentlichen Dienst haben gezeigt, dass Beamte Interviews und Fragebogentechniken positiv gegenüberstehen, Rücklaufquoten von über 70 Prozent waren und sind keine Seltenheit.²⁹⁴ Dieser hohe Rücklauf ist aber nur dann zu erwarten, wenn die Verwaltungsspitze die Untersuchung ausdrücklich billigt und unterstützt. Für diese Erhebung wurde daher mit einem Rücklauf von nur 40 Prozent gerechnet, eine Übersteuerung der versandten Fragebögen um den Faktor 2.5 war nötig, um 500 Bögen auswerten zu können.

Um eine repräsentative Stichprobe der in drei Verwaltungseinheiten aufgeteilten Grundgesamtheit zu erhalten, bot sich ein disproportionaler Stichprobenansatz an.²⁹⁵ Von den 1100 in den drei Verwaltungseinheiten

294 So Derlien 1983:39 mit Beispielen.

295 Zum Auswahlverfahren siehe Friedrichs 1973:140. Das Senatsamt für den Verwaltungsdienst sah sich nicht in der Lage, eine aktuelle Liste mit Namen und Behörden-Anschrift von gehobenen und höheren Beamten bereitzustellen. So wurde die Stichprobe aus dem unregelmäßig veröffentlichten Hamburg Handbuch gezogen, Hamburg Handbuch 1994/95.

angeschriebenen Beamten antworteten 564. Die optimistische Einschätzung der Rücklaufquote wurde damit bestätigt, die Rücklaufquote lag bei 51,3 Prozent. Um die Einstellungen verschiedener Laufbahngruppen vergleichen zu können, wurde der gehobene und höhere Dienst befragt. Das Eingangssamt für den gehobenen Dienst ist grundsätzlich A9, die Ausnahmen (Fachhochschulabschluss) regelt § 23 Abs. 2 Beamtenbesoldungsgesetz. Das Eingangssamt für den höheren Dienst ist A13. Die Verteilung der Beamten über die Verwaltungseinheiten in der Stichprobe und in der Untersuchungseinheit im Jahre 1998 spiegelt Tabelle 1 wieder.

Es wird deutlich, dass die Stichprobe kein genaues Spiegelbild der Grundgesamtheit bildet. Um repräsentative Aussagen über den gesamten öffentlichen Dienst in Hamburg treffen zu können, müsste eine Gewichtung der Fälle vorgenommen werden. Dieses Vorgehen würde allerdings aufgrund der schmalen Basis in einzelnen Verwaltungseinheiten zu starken Verzerrung führen. Aber noch aus einem anderen Grund wurde darauf verzichtet: Die Einstellungen der Beamten in den verschiedenen Verwaltungseinheiten unterscheiden sich nur marginal; eine Unterscheidung nach Senatsämtern, Fachbehörden und Bezirksämtern erübrigt sich auch in dieser Hinsicht.

Tabelle 1

Erfasste Fragebögen nach Behörden: Stichprobe und tatsächliche Verteilung

	Stichprobe		Tatsächliche Verteilung	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Senatsämter	35	6,2		
Gesamt Senatsämter	35	6,2	703	1,6
Justizbehörde	30	5,3		
Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung	90	16,0		
Behörde für Wissenschaft und Forschung	25	4,4		
Kulturbehörde	14	2,5		
Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales	41	7,3		
Stadtentwicklungsbehörde	8	1,4		
Baubehörde	39	6,9		
Wirtschaftsbehörde	34	6,0		
Innenbehörde	11	2,0		
Umweltbehörde	21	3,7		
Finanzbehörde	20	3,5		
Gesamt Behörden	333	59,0	39962	93,4
Bezirksamt Hamburg-Mitte	21	3,7		
Bezirksamt Altona	18	3,2		
Bezirksamt Eimsbüttel	26	4,6		
Bezirksamt Hamburg-Nord	39	6,9		
Bezirksamt Wandsbek	30	5,3		
Bezirksamt Bergedorf	16	2,8		
Bezirksamt Harburg	17	3,0		
Gesamt Bezirksämter	167	29,6	2150	5,0
Gesamt	535	94,9		
Keine Angabe zur Verwaltungseinheit	29	5,1		
N	564	100,0	42815	100,0

Stichtag für die tatsächliche Verteilung in der Hamburger Verwaltung ist der 30.6.1998. Die Tabelle schließt die Richter, Voll- und Teilzeitbeschäftigte mitein. Nicht berechnet wurden die Beamten des Rechnungshofes und des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten.

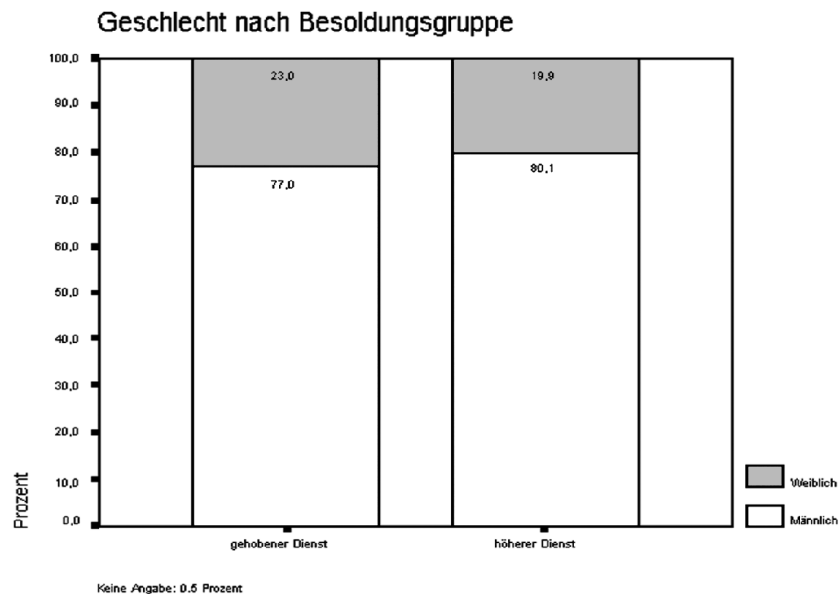
4.2 Die Untersuchungseinheit

4.2.1 Verteilung nach Laufbahngruppe, Geschlecht und Alter

Die Stichprobe besteht aus 201 Beamten des gehobenen (35,6 Prozent) und 363 Beamten des höheren Dienstes (64,4 Prozent).

Nach wie vor ist die Tätigkeit im gehobenen und höheren Dienst der öffentlichen Verwaltung eine Männerdomäne. In der Hamburger Untersuchungseinheit sind 79 Prozent der befragten Beamten Männer und 21 Prozent Frauen. Dies unterscheidet sich zwar deutlich vom Bundesdurchschnitt, wo im Vergleichszeitraum 33 Prozent Frauen als Beamte im Dienst tätig waren, ist aber wahrscheinlich die Folge einer verzerrten Rücklaufquote. Nach gehobenen und höheren Dienst unterschieden ergibt sich für Hamburg folgendes Bild.

Abbildung 1



Je näher man der Spitze der Verwaltungshierarchie kommt, desto geringer wird der Anteil an weiblichen Beamten. Unter den 32 Beamten mit B-Besoldung sind nur noch drei Frauen. In der Altersstruktur ergibt sich ein Mittelwert von 52 Jahren. Diese hohe Wert gilt es bei der Interpretation der Einstellungen und Rollenmuster

der Beamten zu berücksichtigen.

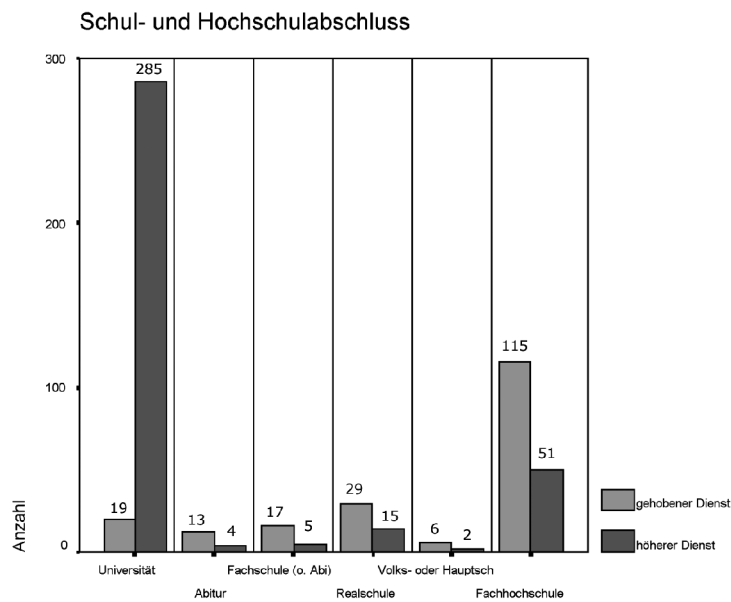
Dies gilt auch für den Zeitpunkt des Eintritts in die Verwaltungslaufbahn. Anfang der 70er Jahre existiert eine Kumulation der Daten: 22,6 Prozent der Beamten sind in den Jahren zwischen 1968 und 1973 in den öffentlichen Dienst eingetreten. Ob dies Folge des angekündigten „Marsches durch die Institutionen“ der 68er Bewegung ist oder andere Ursachen hat, kann hier nicht eindeutig festgelegt werden.

4.2.2 Ausbildung und die Kontinuität des Beamtentums

Bei einer Untersuchung über Merkmale von Beamten stellt sich die Frage, inwieweit die berufliche oder akademische Ausbildung die politischen Einstellungen beeinflusst. Über die Hälfte der Befragten besitzt einen Universitätsabschluss, von diesen haben 10,6 Prozent promoviert, weitere 30 Prozent haben einen Fachhochschulabschluss.

Die Mehrzahl der studierten Beamten ist im höheren Dienst tätig: 285 Beamten des höheren Dienstes gegenüber nur 19 Beamten des gehobenen Dienstes sind im Besitz eines abgeschlossenen Studiums an einer Universität.

Abbildung 2



Das „Juristenmonopol“ ist für den höheren Dienst in der deutschen Verwaltung em-

pirisch belegt worden.²⁹⁶ Auch in der Hamburger Verwaltung hat ein hoher Anteil der Beamten eine juristische Ausbildung, nämlich 12,2 Prozent. Die nächstgrößten Gruppe sind die Ökonomen (6,5 Prozent).²⁹⁷ Danach scheint das „Juristenmonopol“ zunächst nicht so ausgeprägt wie in der Bundesverwaltung, wo noch immer über 60 Prozent der Spitzenbeamten Jura studiert haben. Ein differenziertes Bild ergibt sich allerdings, wenn man die Juristen nach Besoldungsgruppen analysiert. Hier gilt: Mit der Höhe der Besoldung und der damit verbundenen höheren Funktion in der Verwaltungshierarchie nimmt der Anteil der Juristen stetig zu. In der Gruppe der Beamten mit B-Besoldung haben fast die Hälfte die Jurisprudenz studiert. Rechtskenntnisse und Formulierungsfähigkeit bleiben also nach wie vor gute Voraussetzungen für eine Karriere im öffentlichen Dienst.²⁹⁸ Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der Frage relevant, ob dadurch eine eher legalistische Berufsauffassung im öffentlichen Dienst der Hansestadt vorherrscht.

Eine Sonderrolle nimmt in Hamburg die Fachhochschule für die öffentliche Verwaltung ein. Der Verwaltungsnachwuchs für den gehobenen Dienst rekrutiert sich zu seinem größten Teil aus dieser Institution. 43,6 Prozent der gehobenen Beamten gegenüber nur 9,9 Prozent der Beamten aus dem höheren Dienst haben an dieser Fachhochschule studiert.

In den deutschen Beamtenfamilien herrscht Kontinuität. Die früheren Untersuchungen des Beamtentums haben feststellen können, dass der Dienst in der öffentlichen Verwaltung oft über Generationen vererbt wird.²⁹⁹ Im Gegensatz zu der Beamtenelite des Bundes, wo bis zu 74 Prozent in Beamtentraditionen stehen, ergibt sich für Hamburg ein differentes Bild. Wie aus Abbildung 3 deutlich wird, stammen nur annähernd ein Drittel der Befragten aus Familien, in denen die Mutter oder der Vater im Verwaltungsdienst tätig waren oder noch sind. Die Frage, in wie weit und in welcher Form die Herkunft aus einer Beamtenfamilie die politische Einstellung und das Rollenverständnis eines Beamten prägen, war nur vereinzelt Gegenstand wissenschaftlicher Analysen. *Derlien* geht davon aus, dass „aufgrund des langen Bildungsgangs, des sozialen Aufstiegs und der innerorganisatorischen Sozialisation“ die schichtspezifisch geprägten Einstellungen gänzlich „verschwinden“.³⁰⁰

296 So schon bei Luhmann/Mayntz 1973, auch bei Derlien/Mayntz 1988, S.52. Danach haben 62,6 Prozent der Spitzenbeamten im Bund Jura studiert. Bei Steinkämper 1974:45 waren es in Bund und Ländern zusammen 68,3 Prozent.

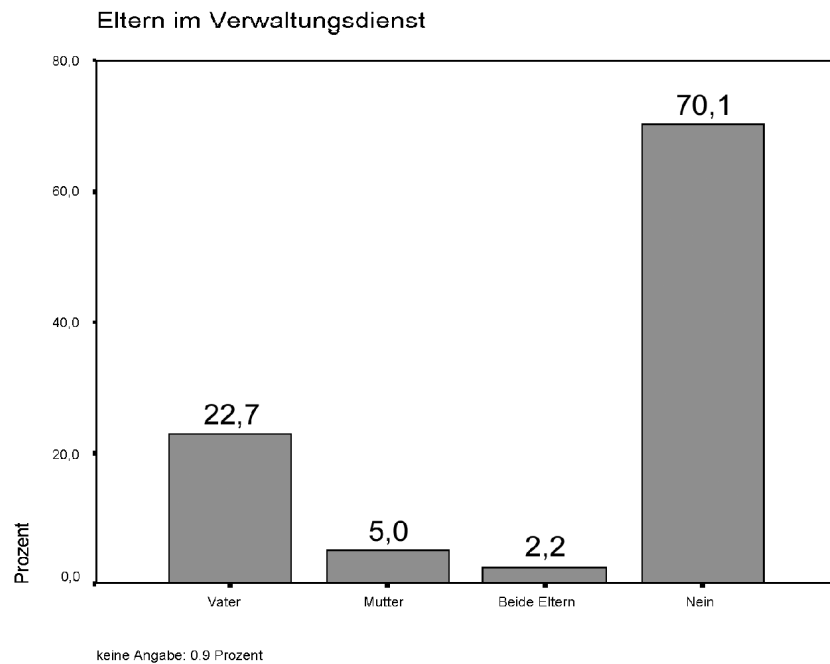
297 Überdurchschnittlich viele Schuldirektoren haben an der Untersuchung teilgenommen.

298 Zu dem Thema siehe Mayntz 1985:199 mit weiteren Literaturangaben. Grundlegend zur Juristenausbildung noch immer Bleek 1972.

299 Siehe Derlien 1994:256. Dort stammt jeder zweite Spitzenbeamte aus einer Beamtenfamilie. In der CES II Studie gaben 74,1 Prozent der Spitzenbeamten im Bund an, einen Elternteil im Staatsdienst zu haben; siehe Derlien/Mayntz 1988:55.

300 Derlien 1994:257.

Abbildung 3



4.2.3 Laufbahnbeamte und Späteinsteiger

Über lange Zeit dominierte in der deutschen Verwaltung der Typ des reinen Laufbahnbeamten. Nach Schule oder Studium trat dieser Typus in die öffentliche Verwaltung ein und verblieb hier. Im Laufe des 20. Jahrhunderts änderte sich dieses feste Bild: *Derlien* stellt fest, dass bei den Spitzenbeamten des Bundes im Zeitraum zwischen 1948 und 1984 nur noch jeder zweite Beamte eine reine Verwaltungslaufbahn vorweisen konnte. 18 Prozent gehörten dagegen zum Typ des verzögerten Laufbahnbeamten, der eine Zeit von maximal vier Jahren nach der Ausbildung in anderen beruflichen Sektoren tätig war und erst danach eine ununterbrochene Karriere in der Verwaltung aufwies. *Steinkämper* kommt im Jahre 1974 zu folgenden Zahlen: 29,8 Prozent der Nicht-Politischen Beamten im Bund waren nie außerhalb der Verwaltung tätig. Für die in unserem Zusammenhang interessantere Gruppe, der

Abteilungsleiter in den Ländern, kommt die Erhebung zu einem Anteil von 34,8

Prozent von nie außerhalb der Verwaltung tätigen Beamten.³⁰¹ Der Seiteneinsteiger, der gänzlich ohne Verwaltungsausbildung in eine Spitzenposition einsteigt, war in Bonn äußerst selten. Nach *Derlien* waren nur ein Prozent der Elite zwischen 1948 und 1984 verwaltungsextern rekrutierte Personen.³⁰² *Luhmann/Mayntz* stellen ebenfalls fest, dass nur ein sehr geringer Teil von Positionsinhabern an höherer Stelle in die Funktionshierarchie einsteigen.³⁰³

Die Stichprobe dieser Untersuchung weist mit 45,2 Prozent einen hohen Anteil von Beamten auf, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung tätig waren. 35,2 Prozent dieser Gruppe waren in der Privatwirtschaft tätig, 4,6 Prozent davon als Selbstständige. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild.

Tabelle 2

<u>Jahre außerhalb des öffentlichen Dienstes</u>		
Jahre	Häufigkeit	Prozent
1-2	80	14,2
3-4	59	10,5
5-6	35	6,2
7-8	24	4,2
9-10	18	3,2
11-12	17	3,0
13-24	21	3,9
Nie außerhalb tätig	310	54,8
Fehlend	0	0
N	564	100,0

Tabelle 3

<u>Tätigkeit außerhalb der Verwaltung</u>		
	Häufigkeit	Prozent
Politik	6	1,1
Vereine/Verbände	18	3,2
Kirche	4	0,7
Militär	16	2,8
Abhängig in Privatwirtschaft	172	30,5
Selbstständig in Privatwirtschaft	26	4,6
Nie außerhalb tätig	310	54,8
Fehlend	12	2,3
N	564	100,0

301 Steinkämper 1974:23.

302 Derlien 1994:259-260

303 Ihre Zahl erwies sich in ihrer Stichprobe als zu gering, um diese Gruppe zu analysieren. Luhmann/Mayntz 1973:151.

Aufgrund ihrer Nähe zur Politik und der nachgewiesenen hohen Fluktuation vor allem nach Regierungswechseln stehen die Bonner Spitzenbeamten immer weniger in der Tradition der reinen Verwaltungskarriere.³⁰⁴ Diese Entwicklung setzt sich in Hamburg, wenn auch aus anderen Gründen als im Bund, fort. In der Hansestadt stellt eine Tätigkeit außerhalb der öffentlichen Verwaltung gerade für die Beamten im höheren Dienst keine Ausnahme mehr dar. Je höher man in der Amtshierarchie steigt, desto größer wird die Chance auf einen Beamten zu treffen, der Erfahrungen in der Privatwirtschaft gesammelt hat. Bei den Amtsleitern sind nur noch 41,2 Prozent nie außerhalb der Bürokratie tätig gewesen. Dies bedeutet aber keinesfalls, dass diese Beamten sofort nach ihrem Eintritt eine Spitzenposition in der Hamburger Verwaltung besetzt haben. 55,9 Prozent der Beamten mit Berufstätigkeit vor dem Eintritt in die Verwaltung traten zunächst in den gehobenen Dienst ein, 35,0 Prozent in den höheren Dienst. Dies unterscheidet sich nicht maßgeblich von den Einstiegsmodalitäten der reinen Verwaltungsbeamten. Hier sind 57,1 Prozent in den gehobenen und 34,9 Prozent in den höheren Dienst eingestiegen. Ein ähnlich homogenes Bild ergibt sich bei einer Analyse der Funktionsbereiche: Trotz ihrer Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes begannen 45,3 Prozent der Beamten ihr Amt in der Funktion eines Sachbearbeiters, bei den reinen Laufbahnbeamten waren dies 48,2 Prozent.

Zwei weitere Tendenzen lassen sich feststellen: Je jünger die Beamten sind, desto eher haben sie vor ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst außerhalb desselben gearbeitet. Nur noch 16,4 Prozent der Beamten im Alter von unter 40 Jahren waren nie außerhalb der Verwaltung tätig. Zudem war die Hälfte aller Beamten mit Hochschulabschluss in Hamburg schon einmal außerhalb der Verwaltung tätig.

4.3 Einstellungen der Beamten zum politischen System

Für diese empirische Erhebung muss geklärt werden, nach welchen Kriterien die Einstellungen zum politischen System und zur Politik gemessen werden. Hier bietet sich zunächst die Klassifizierung der Beamten in zwei Typen an: Dem „klassischen“ und dem „politischen“ Bürokraten. Beide unterscheiden sich grundsätzlich in ihrem Verständnis dem modernen Staat und der Gesellschaft gegenüber (Kapitel 4.3.1). Ein weiteres Kriterium ist das Vertrauen der Beamten in die gesellschaftlichen Institutionen. In Kapitel 4.3.2 soll geklärt werden, wie die Befragten den aktuellen Einfluss bestimmter Institutionen einschätzen und inwieweit sie diesen Institutionen mehr oder weniger Gewicht zuschreiben möchten. Im Anschluss wird überprüft, ob, wie und in welchem Ausmaß sich Beamte gesellschaftlich engagieren und ob sie politisch aktiv sind oder waren. Die konkrete Parteiaffinität und die Einstellung zum sensiblen Grenzbereich zwischen Politik und Verwaltung sind Thema der Kapitel

304 Mayntz/Derlien 1989.

4.3.4 und 4.3.5. Wie die Beamten der fortschreitenden Überschneidung dieser Bereiche gegenüberstehen, wird in Kapitel 4.3.6 thematisiert.

Das Kapitel 4.3 behandelt den Kern der politischen Einstellungen und Überzeugungen der Beamten, wobei dies in einem weiten Sinne definiert wird und die Bewertung der politischen Parteien, politische Präferenzen und Einstellungen zu politischen Streitfragen beinhaltet.³⁰⁵ Dabei sollen die Einstellungen der gehobenen und höheren Beamten in Hamburg mit denen der von *Luhmann/Mayntz* in den 70er Jahren befragten Beamten und denen von *Derlien/Mayntz 1987* befragten Bonner Spitzenbeamten verglichen werden. Der Vergleichbarkeit der Bonner Verwaltungselite mit den Beamten in Hamburg sind dabei Grenzen gesetzt, die sich zum einen daraus ergeben, dass *Derlien/Mayntz* auch Politische Beamte befragt hat, zum anderen ihre gesamte Stichprobe eine erheblich größere Nähe zur Politik aufweist. Gleichwohl lässt sich darstellen, welche Kongruenzen und Unterschiede zwischen den Spitzenbeamten des Bundes und den Spitzenbeamten der Hansestadt Hamburg bestehen. Die Untersuchung von *Luhmann/Mayntz* bietet aufgrund ihres Designs zudem Vergleichsmöglichkeiten darüber, wie sich die Einstellungen der gehobenen und höheren Beamtenschaft über die vergangenen 30 Jahre geändert hat.

305

Converse 1964:115.

4.3.1 Der „klassische“ und der „politische“ Bürokrat

Begreift man Demokratie als eine Organisationsform der Gesellschaft, in der Dissens möglich ist, kann Politik als der Versuch der Verarbeitung dieses Dissens' interpretiert werden. Die Einstellung gegenüber dieser Form der politischen Willensbildung ist ein Indikator für das Verständnis des politischen Systems. Aus der Tradition des klassischen Beamtentums heraus begriff sich der Beamte lange Zeit als Repräsentant des Staates und stand den pluralistischen Konzepten der modernen Gesellschaft ablehnend gegenüber.³⁰⁶ Noch 1973 behaupteten *Ellwein/Zoll*, dass das „Prinzip öffentliche Verwaltung“ die Beamten systemimmanent zu einer feindlichen Einstellung gegenüber offenen politischen Auseinandersetzung, den politischen Parteien und den Partikularinteressen zwingt.³⁰⁷ Die empirischen Erhebungen in der Ministerialverwaltung kommen zu anderen Ergebnissen.³⁰⁸ Ob dies auch für die Landesverwaltung der Hansestadt Hamburg gilt, soll im folgenden untersucht werden.

Robert D. Putnam entwarf mit Hilfe einer Fragebatterie zwei Idealtypen, den „klassischen“ und „politischen“ Bürokraten, die sich in entgegengesetzten Einstellungen in bezug auf Politik und politische Akteure auszeichnen.³⁰⁹ Danach operiert der „klassische Bürokrat“ auf der Basis eines monistischen Verständnisses des öffentlichen Interesses – des „Staatsinteresses“. Er ist der Überzeugung, dass den öffentlichen Belangen immer dann am besten Rechnung getragen wird, wenn man sich um die Schaffung objektiver Standards für technische Praktikabilität, Recht und Gerechtigkeit bemüht. Diesem Verständnis liegt die Annahme zu Grunde, man könne Probleme ohne sozio-politische Überlegungen *rein sachlich* lösen. Der „klassische Bürokrat“ steht den politischen Institutionen misstrauisch oder gar ablehnend gegenüber. „Die geräuschvollen, von Inkompetenz geleiteten Praktiken der Parteipolitiker erscheinen im bestenfalls sinnlos, im schlimmsten Falle aber den wahren und immerwährenden Interessen des Staates sogar abträglich.“³¹⁰

Der „politische Bürokrat“ steht dagegen der Welt der Politik offen gegenüber, er hält die Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte bei der gestaltenden und vollziehenden Verwaltung für legitim. Er akzeptiert den legalen Charakter voneinander abweichender Interpretationen des „bonum commune“ und die Existenz konfligierender Gruppeninteressen als Bestandteil moderner Gesellschaften. Der Einfluss politischer Gruppen auf den Willensbildungsprozess erachtet er als legitim und notwendig. Auch der Politiker

306 Vgl. Kapitel 2.1.

307 Ellwein/Zoll 1973: 187, 190ff.

308 Siehe zusammenfassend Mayntz/Derlien 1989.

309 Putnam 1976:30 Die Erhebung umfasste für Deutschland 34 Bonner Ministerialdirektoren (Politische Beamte), 45 Ministerialdirigenten und 18 Abteilungsleiter. Vergleichbare Gruppen wurden in Italien und Großbritannien befragt. Putnam analysierte den Datensatz der Erhebung von Aberbach und Rockman. Vgl. Aberbach/Putnam/Rockman 1981.

310 Putnam 1976:25.

selbst ist für ihn kein Gegenspieler, der die sachlichen Erwägungen des Verwaltungsfachmanns behindert. „Der <Politische Beamte> verhält sich affirmativ zu den Parteien und Interessenverbänden“.³¹¹ Damit löst der „politische Bürokrat“ letztlich auch die überkommene Trennung von Staat und Gesellschaft³¹² auf, weil ihm als Bürger und politisch denkender Mensch seine Bindegliedfunktion zwischen Politik und Gesellschaft klar ist. Einer politikfreien Staatssphäre ordnet sich dieser Beamtentyp nicht mehr zu.

Diese beiden Idealtypen entsprechen keinem Realbild, sie sind vielmehr Konstruktionen von Extrempositionen die sich diametral gegenüberstehen. Ihre Verwendung bietet sich für diese Untersuchung an, um eine vermutete Entwicklung des Beamtentums zu falsifizieren. Als These formuliert hat der öffentliche Dienst in Hamburg den Übergang vom „klassischen“ zum „politischen“ Bürokraten vollzogen. Schon in der Untersuchung von *Putnam* musste festgestellt werden, dass die Mitglieder der Ministerialbürokratie zu ihrem größten Anteil dem Typus des „politischen Bürokraten“ entsprechen. Dieses Ergebnis erklärt sich auch auf Grund der ausgeprägten Nähe dieser Spitzenbeamten in Bonner Ministerien zur Politik. Damit sind *Putnams* Ergebnisse nicht auf den gesamten öffentlichen Dienst zu übertragen. Inwieweit korrespondieren sie dennoch mit den Antworten der Hamburger Beamten?

Sechs Aussagen sollen die Klassifizierung im Bereich zwischen „klassischen“ und „politischen Bürokraten“ ermöglichen. Die Beamten wurden gebeten bei jeder der folgenden Aussagen anzukreuzen, inwieweit sie ihr zustimmen können oder sie ablehnen. In den Tabellen 4 bis 9 ergibt sich der Mittelwert aus „Stimme voll und ganz zu“ (= 1) bis „Stimme gar nicht zu“ (= 4). Ein *höherer* Mittelwert bedeutet demnach *weniger* Zustimmung.

Tabelle 4

Im Grunde genommen sind weder Parteien noch Parlamente, sondern die Beamten Garanten einer vernünftigen und zufriedenstellenden Politik in unserem Stadtstaat.

311 Putnam 1976:26.

312 Vgl. Kapitel 2.2.

	N	Prozent	Putnam 1976
Stimme voll und ganz zu	19	3,4	2,0
Stimme eher zu	124	22,0	14,0
Stimme eher nicht zu	265	47,0	56,0
Stimme gar nicht zu	154	27,3	28,0
Gesamt	562	99,6	100,0
Fehlend	2	0,4	
Gesamt	564	100,0	

$x=2.99$ $s=0,79$

Ein Viertel der Hamburger Beamten sehen sich selbst und nicht die Parteien als Garanten für eine vernünftige Politik im Stadtstaat, während drei Viertel der Befragten dieser Ansicht „gar nicht“ oder „eher nicht“ zustimmen wollen. Die von *Rudolf Wildenmann* 1968 befragte Verwaltungselite stimmte dieser Meinung noch deutlicher zu: 49 Prozent der Länderstaatssekretäre und 53 Prozent der Abteilungsleiter im Bund bejahten diese Aussage.³¹³ In *Putnams* acht Jahre später analysierten Untersuchung wollten dagegen nur 16 Prozent der Ministerialbeamten dieser Frage zustimmen, 84 Prozent lehnten diese Aussagen eher ab oder konnten ihr gar nicht zustimmen.

Hans-Ulrich Derlien und *Renate Mayntz* stellten in ihrer Elite-Untersuchung im Jahre 1987 dieselbe Aussage zur Auswahl. Der Mittelwert der Antworten liegt hier wie bei den Hamburger Beamten bei 3.³¹⁴

Ebenfalls eine Deckungsgleichheit zu den Bonner Ministerialbeamten weisen die Hamburger bei der zweiten Aussage auf. Während 53,8 Prozent der Hamburger Beamten annehmen, dass „Politiker oft nur Vorteile für sich oder die eigene Partei“ wollen, nahmen dies 49 Prozent von *Putnams* Ministerialbeamten an. *Derlien/Mayntz* kamen bei dieser Aussage auf einen Mittelwert von 2,4 was wiederum kongruent mit dem Antwortverhalten der Hamburger Beamten ist, die auf einen Mittelwert von 2,41 kommen.

313 Wildenmann 1968:57.

314 Die folgenden Zahlen stammen aus der Vorauswertung von Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz: *Comparative Elite Study II*, Bamberg 1988, S. 30. Die Autoren befragten 147 Beamte in Bonner Ministerien, davon waren 59 im Rang eines politischen Beamten.

Tabelle 5

Politiker wollen oft nur Vorteile für sich oder die eigene Partei und sind weniger daran interessiert, die Interessen der Bürger zu vertreten.

	N	Prozent	Putnam 1976
Stimme voll und ganz zu	68	12,1	12,0
Stimme eher zu	235	41,7	37,0
Stimme eher nicht zu	222	39,4	44,0
Stimme gar nicht zu	38	6,7	7,0
Gesamt	563	99,8	100,0
Fehlend	1	0,2	
Gesamt	564	100,0	

$x=2,41$ $s=0,79$

Tabelle 6

Der Einfluss von Politikern und Parteien auf Angelegenheiten, die zum Arbeitsbereich von Beamten zählen, ist ein beunruhigendes Moment im gegenwärtigen öffentlichen Leben.

	N	Prozent	Putnam 1976
Stimme voll und ganz zu	62	11,0	16,0
Stimme eher zu	158	28,0	27,0
Stimme eher nicht zu	210	37,2	32,0
Stimme gar nicht zu	132	23,4	25,0
Gesamt	562	99,6	100,0
Fehlend	2	0,4	
Gesamt	564	100,0	

$x=2,73$ $s=0,94$

Der Einfluss von Politikern und Parteien auf den eigenen Arbeitsbereich wird von den Beamten dagegen nicht ganz so negativ beurteilt wie die Motivation des Politikerhandelns. Aber immerhin 40 Prozent meinen hierin ein beunruhigendes Moment zu entdecken, während rund 60 Prozent dem dritten Item nicht zustimmen wollten. In diesem Item unterscheidet sich das Antwortverhalten der Hamburger signifikant von denen der von *Derlien/Mayntz* befragten Bonner Beamten ($x=2,73$ zu $x=2,5$).³¹⁵

315 Der T-Test ergibt den Wert von 2,66. Sowohl bei der einseitigen Hypothese (fünfprozentige Irrtumswahrscheinlichkeit, $t=1,64$), als auch bei der zweiseitig betrachtenden Hypothese (fünfprozentige Irrtumswahrscheinlichkeit, $t=1,96$), sowie der zweiseitig betrachtenden Hypothese mit einprozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit ($t=2,58$) besteht ein signifikanter Unterschied.

Tabelle 7

Für die Lösung gegenwärtiger wirtschaftlicher Probleme ist es unabdingbar, (sachlich-) technischen Erwägungen den Vorrang vor politischen Faktoren zu geben.

	N	Prozent	Putnam 1976
Stimme voll und ganz zu	94	16,7	15,0
Stimme eher zu	177	31,4	34,0
Stimme eher nicht zu	187	33,2	31,0
Stimme gar nicht zu	103	18,3	20,0
Gesamt	561	99,5	100,0
Fehlend	3	0,5	
Gesamt	564	100,0	

$x=2,53$ $s=0,98$

Der Vorrang von „sachlichen-technischen“ Erwägungen vor den politischen Faktoren war Gegenstand der vierten Aussage. Wie zuvor fällt die Kongruenz zu den Aussagen der von *Putnam* befragten Ministerialbeamten auf. 48,1 Prozent des gehobenen und höheren Dienstes in Hamburg und 49 Prozent der Bonner Beamten sind der Meinung, dass politische vor „sachlich-technischen“ Faktoren zurück stehen müssen. Der Mittelwert der Antworten liegt bei dieser Aussage bei 2,53, bei den 1987 befragten Beamten lag der Mittelwert bei 2,7.³¹⁶

Tabelle 8

Das allgemeine Wohl eines Stadtstaates ist ernsthaft durch das andauernde Aufeinandertreffen partikularer Interessen von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Kräften gefährdet.

	N	Prozent	Putnam 1976
Stimme voll und ganz zu	59	10,5	9,0
Stimme eher zu	185	32,8	10,0
Stimme eher nicht zu	210	37,2	45,0
Stimme gar nicht zu	108	19,1	36,0
Gesamt	562	99,6	100,0
Fehlend	2	0,4	
Gesamt	564	100,0	

$x=2,65$ $s=0,91$

Decken sich bis hierhin die Ergebnisse zum Teil mit denen der *Putnam*-Untersuchung von 1970, so weichen sie bei der fünften Aussage ab. Während in Hamburg

³¹⁶ Der T-Test ergibt den Wert von 1,94. Die einseitige Hypothese (fünfprozentige Irrtumswahrscheinlichkeit, $t=1,64$) ist signifikant, die zweiseitige Hypothese (fünfprozentige Irrtumswahrscheinlichkeit, $t=1,96$), sowie der zweiseitige Hypothese mit einprozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit ($t=2,58$) besteht kein signifikanter Unterschied.

43,3 Prozent der Beamten das Wohl der Stadt durch das andauernde Aufeinandertreffen von Partikularinteressen ernsthaft gefährdet sehen, wollten dieser Aussage nur 19 Prozent der Bonner Ministerialbeamten zustimmen.

Beim Mittelwertvergleich mit *Derlien/Mayntz* ergeben sich ebenfalls Abweichungen: Während die Bonner Beamten 1987 einen Mittelwert von 3,0 erreichen, liegt der Mittelwert der Hamburger bei nur 2,65.³¹⁷

Tabelle 9

Obwohl Parteien in der Demokratie eine wichtige Rolle spielen, tragen sie häufig nutzlos zur Zuspitzung von politischen Konflikten bei.

	N	Prozent	Putnam 1976
Stimme voll und ganz zu	104	18,4	13,0
Stimme eher zu	244	43,3	17,0
Stimme eher nicht zu	137	24,3	40,0
Stimme gar nicht zu	78	13,8	30,0
Gesamt	563	99,8	100,0
Fehlend	1	0,2	
Gesamt	564	100,0	

$x=2,34$ $s=0,93$

Die Antworten zu Item Nummer sechs unterscheiden sich deutlich zu den Antworten von 1976 und gleichen 1987 den Hamburger Verhältnissen von 1998.³¹⁸ Immerhin 61,7 Prozent der Hamburger Beamten sind der Meinung, dass die Parteien häufig nutzlos zur Zuspitzung von politischen Konflikten beitragen. Dieser Ansicht stimmten dagegen nur 30 Prozent von *Putnams* Bonner Beamten zu. Elf Jahre später hat sich dies eindeutig geändert: Während Hamburg einen Mittelwert von 2,34 ausweist, sind dies bei *Derlien/Mayntz* 2,5.³¹⁹

Die bisherigen Untersuchungen haben die Zustimmung zu diesen Fragen nicht nur als Maß für die Einstellung gegenüber den gesellschaftlichen Institutionen herangezogen. Daraus abgeleitet wurde auch eine autoritär-konservative Einstellung der Beamten, weil dem entworfenen Bild nach primär die Parteien und die ihnen vorstehenden Politiker für die pluralistische Verfasstheit des politischen Systems verantwortlich sind. Wie die tiefere Analyse der Daten und eine Auswertung der offenen Kritikmöglichkeit zeigt, wehren sich die Beamten gegen diese holzschnittartige Einordnung in „klassische“ und „politische“ Bürokraten.

Um ein differenziertes Bild der Stichprobe zu erlangen, wurden die Einstel-

317 T=4,25. Für die einseitige wie für die zweiseitigen Hypothesen ergeben sich signifikante Unterschiede.

318 Wobei der Vergleich dadurch erschwert ist, dass von Putnam nur Prozentzahlen, von *Derlien/Mayntz* nur Mittelwerte vorliegen.

319 T=1,87. Für die Hypothese die einen Unterschied in eine Richtung annimmt, ergibt sich ein signifikanter Unterschied, für die zweiseitigen Hypothesen nicht.

lungen der Beamten zu den Items einer Clusteranalyse unterzogen (Tabelle 10). Dabei kristallisierte sich neben den beiden Idealtypen einer dritter Typ heraus, der als „gemäßigt politischer Bürokrat“ bezeichnet werden kann. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass er bei allen Fragen mit Bezug auf die politischen Parteien einen niedrigere Mittelwert ausweist, ihnen also kritisch gegenübersteht. Diese eher ablehnende Haltung gegenüber den Parteien korrespondiert aber nicht mit einer grundsätzlichen Ablehnung der Einflüsse der Bürger auf Politik und Verwaltung.

Im Unterschied zum „klassischen Bürokraten“ sehen sich diese Beamte zudem deutlich weniger als Quelle einer „vernünftigen Politik“ in Hamburg. Es kann an dieser Stelle nicht geklärt werden, ob die Entstehung dieses Typus Ausfluß der allgemeinen Politikverdrossenheit ist oder dem Sonderfall Hamburg, mit einer über 40 Jahre währenden SPD-Hegemonie, folgt.

Generell hält der überwiegende Teil der Hamburger Beamten den Einfluss der Politik auf ihren Arbeitsbereich für legitim. Deutlich wehren wollen sich die Beamten aber gegen eine Instrumentalisierung durch gesellschaftliche Gruppen. Je enger man eine Interessengruppe formuliert, desto weniger sind die Beamten bereit, sich für deren Ziele einzusetzen. Als Vertreter von Einzelinteressen oder gar Parteipolitiker wollen die Beamten nicht agieren. Dies unterscheidet sie vom Idealtypus des „politischen“ Bürokraten.

Tabelle 10

Beamtentypologie

	Häufigkeit	Prozent
Gemäßigt-politischer Bürokrat mit reflektierter allgemeiner Politikverdrossenheit	212	37,6
Politischer Bürokrat	177	31,4
Klassischer Bürokrat	169	30,0
Gesamt	558	98,9
Fehlend	6	1,1
Gesamt	564	100,0

4.3.2 Einfluss der politischen Institutionen

Ein weiterer Indikator für die Einstellungen der Beamten zum politischen System ist die Einschätzung des Einflusses der politischen und gesellschaftlichen Institutionen auf die Politik in der Bundesrepublik. Welchen Einfluss die höheren Hamburger Beamten den politischen Institutionen zuschreiben, ist dabei auch vor dem Hintergrund der Einschätzung des eigenen Einflusses (in der Tabelle 11 als „Leitende Beamte“) auf das öffentliche Leben interessant. In einem zweiten Schritt wird zu erörtern sein, welche Unterschiede sich zwischen den Hamburger Beamten und den von *Derlien/Mayntz* 1987 befragten Beamten herrschen.

Als zentrales Ergebnis für die gesamte Hamburger Beamtenschaft³²⁰ ist aufzuführen, dass alle Alters- und Dienstgruppen den führenden Mitgliedern der Parteien den höchsten Einfluss in der Politik zumessen. Über den starken Einfluss der hohen Parteimitglieder und des Bundestags und die geringeren Einflussmöglichkeiten von Bundespräsident und Kirchen sind sich die unterschiedlichen Beamtengruppen einig. Dies gilt auch für das Bundesverfassungsgericht, die Gewerkschaften und Verbände wie für die leitenden Beamten. Diesen Institutionen wird ein Wert zwischen „ziemlich einflussreich“ und „teils/teils“ zugesprochen. Zwar divergieren die Werte bei den unterschiedlichen Beamtengruppen voneinander³²¹, legt man aber die Rangliste innerhalb der Gruppen zu Grunde, liegen die genannten Institutionen auf der gleichen oder einer Nachbarposition. Auch die höheren Beamten schätzen den Einfluss der leitenden Beamten nicht als signifikant höher als der gehobene Dienst ein.

320 Skala 1 (sehr einflussreich) bis 5 (überhaupt nicht einflussreich). Ein höherer Mittelwert drückt demnach weniger eingeschätzten Einfluss aus. Für die genaue Fragestellung siehe den Fragebogen (Frage k10a) im Anhang.

321 So ergibt sich für das Bundesverfassungsgericht für die 50-60-Jährigen $x=2,17$, für die 30 40-Jährigen $x=2,36$.

Tabelle 11

Der aktuelle Einfluss von Institutionen auf die Politik

		Total	gehobener	höherer	unter 40	40-50	über 50
		Dienst		Dienst			
Führende Mitglieder der Parteien	x	1,61	1,59	1,62	1,48	1,59	1,62
	s	0,75	0,75	0,75	0,64	0,73	0,74
Bundestag	x	1,74	1,63	1,81	1,65	1,82	1,76
	s	0,89	0,80	0,93	0,80	0,91	0,89
Bundesminister	x	1,88	1,83	1,90	1,63	1,96	1,90
	s	0,85	0,80	0,88	0,78	0,87	0,87
Presse	x	1,92	1,98	1,88	1,98	1,87	1,96
	s	0,84	0,86	0,82	0,79	0,78	0,87
Landesregierungen	x	1,94	1,94	1,93	1,80	2,13	1,86
	s	0,85	0,86	0,85	0,76	0,87	0,85
Privatwirtschaft	x	1,97	1,91	2,01	1,72	1,81	2,09
	s	0,88	0,93	0,85	0,68	0,82	0,92
Bundesrat	x	1,98	1,81	2,07	1,93	2,07	2,00
	s	0,88	0,81	0,90	0,77	0,85	0,90
Bundesverfassungsgericht	x	2,24	2,13	2,30	2,28	2,36	2,17
	s	0,99	1,00	0,97	1,02	0,98	0,98
Gewerkschaften	x	2,46	2,40	2,49	2,39	2,57	2,47
	s	0,85	0,88	0,83	0,88	0,84	0,85
Verbände	x	2,51	2,58	2,47	2,59	2,46	2,61
	s	0,88	0,93	0,85	0,81	0,81	0,91
Leitende Beamte	x	2,71	2,77	2,68	2,59	2,52	2,79
	s	0,83	0,82	0,83	0,79	0,79	0,83
Kirchen	x	3,21	3,05	3,30	3,07	3,20	3,23
	s	0,91	0,92	0,90	0,82	0,88	0,92
Bundespräsident	x	3,30	3,30	3,30	3,17	3,56	3,24
	s	1,02	1,09	0,98	1,08	0,92	1,04
N		564	202	362	55	182	271

x=Mittelwert; s=Standardabweichung

Unterscheidet sich das Antwortverhalten der Hamburger Beamten vom Meinungsspektrum ihren Kollegen in Bonn?

Tabelle 12

Der aktuelle Einfluss von Institutionen auf die Politik

		Hamburg	Derlien/Mayntz 1988
Führende Mitglieder der Parteien	x	1,61	1,4
	s	0,75	0,6
Bundestag	x	1,74	
	s	0,89	
Bundesminister	x	1,88	1,7
	s	0,85	0,6
Presse	x	1,92	1,6
	s	0,84	0,8
Landesregierungen	x	1,94	2,1
	s	0,85	0,8
Privatwirtschaft	x	1,97	2,2
	s	0,88	0,8
Bundesrat	x	1,98	
	s	0,88	
Bundesverfassungsgericht	x	2,24	
	s	0,99	
Gewerkschaften	x	2,46	2,2
	s	0,85	0,8
Verbände	x	2,51	2,3
	s	0,88	0,8
Leitende Beamte	x	2,71	2,6
	s	0,83	0,7
Kirchen	x	3,21	3,1
	s	0,91	0,8
Bundespräsident	x	3,30	
	s	1,02	
N		564	147

Ein Vergleich der Antworten der Hamburger mit den von *Derlien/Mayntz* befragten Beamten zeigt bei sieben der neun Institutionen signifikante Unterschiede.³²² Als These lässt sich formulieren, dass die arbeitsbedingten Erfahrungen mit bestimmten Institutionen häufig zu einer höheren Einschätzung dieser führen: Auch die Bonner Beamten sehen die führenden Mitglieder der Parteien als einflussreichste Institution in der Bundesrepublik, die Presse wird aber von ihnen erheblich einflussreicher ein-

³²² Siehe die Tabelle bei *Derlien/Mayntz* 1988:35. Auch *Steinkämper* stellte die Frage in dieser Form. Vgl. *Steinkämper* 1974:79.

geschätzt als von den Hamburger Beamten. Dies zeigt sich zudem hinsichtlich der Bundesminister, der Verbände und der Gewerkschaften, während die Landesregierungen und die Privatwirtschaft werden dagegen als weniger einflussreich empfunden. Interessant ist der als eher gering eingestufte Einfluss der leitenden Beamten. Mit einem von den Hamburgern Beamten nicht signifikant unterschiedlichen Wert liegt diese Institution am Ende der Rangliste der Bonner Beamten. Beide Gruppen schätzen ihren eigenen Einfluss als eher gering ein.

Wünschen sie sich oder anderen Institutionen mehr Einfluss auf die Politik?³²³ Hamburger wie Bonnern Beamte meiden in dieser Frage extreme Antworten. Betrachtet man den Mittelwert, ist die grundsätzliche Tendenz eine Beibehaltung der aktuellen Einflussmöglichkeiten der Institutionen. Die genauere Analyse ergibt ein anderes Bild. Zwar ergeben sich beim Vergleich signifikante Unterschiede bei dem gewünschten Einfluss von Gewerkschaften, Verbänden, Kirchen und Parteiführern, gleichwohl sollen diese Institutionen eher ihren Einfluss beibehalten als verringern. Auffällig ist der Mittelwert für den Bundestag und den Bundespräsidenten. Mit jeweils $x=1,75$ führen diese beiden Institutionen die Rangliste der Hamburger Beamten an.

14,2 Prozent der Hamburger Beamten wünschen sich für leitende Beamte mehr Einfluss. Der überwiegenden Teil (69,3 Prozent) will für diese Institution so viel Einfluss wie bisher, 11,5 Prozent wünschen sich weniger Einfluss. Damit hat sich die Einstellung der Beamten im Vergleich zu 1972 gewandelt. „Im Jahre 1972 wünschten nur 5,4 Prozent einen stärkeren Einfluss der Verwaltung auf die Politik, 16,4 der Befragten plädierten sogar für einen geringeren Einfluss.“³²⁴ In den Bonner Ministerien war man offensichtlich mit den eigenen Einflussmöglichkeiten schon damals zufriedener als in den Länderverwaltungen. Wie *Steinkämpers* Untersuchung zu entnehmen ist, standen die Nicht-Politischen Beamten der Ländern ihrem Einflussmöglichkeiten kritischer gegenüber und konnten sich eher als ihre Bonner Kollegen eine Erweiterung ihrer Einflussphären vorstellen. Immerhin 8 Prozent der Länderbeamten wünschten sich schon 1972 ein Mehr an Einfluss, 79,1 Prozent plädierten für gleich bleibenden, 10,4 Prozent für weniger Einfluss.³²⁵

323 Skala 1 (mehr Einfluss), 2 (Einfluss wie bisher) bis 3 (weniger Einfluss). Ein höherer Mittelwert drückt demnach weniger gewünschten Einfluss aus.

324 Steinkämper 1974:79.

325 Steinkämper 1974:130, Tabelle 23.

Tabelle 13

Gewünschter Einfluss auf die Politik

		Total Hamburg	Derlien/ Mayntz 1987
Bundestag	x	1,75	
	s	0,49	
Bundespräsident	x	1,75	
	s	0,50	
Landesregierungen	x	1,80	2,0
	s	0,56	0,4
Bundesminister	x	1,94	1,9
	s	0,42	0,3
Bundesrat	x	1,95	
	s	0,58	
Gewerkschaften	x	1,95	2,2
	s	0,70	0,5
Leitende Beamte	x	1,97	1,9
	s	0,52	0,3
Bundesverfassungsgericht	x	2,10	
	s	0,56	
Kirchen	x	2,25	2,0
	s	0,64	0,5
Führende Mitglieder der Parteien	x	2,30	2,1
	s	0,60	0,4
Verbände	x	2,38	2,6
	s	0,60	0,5
Privatwirtschaft	x	2,40	2,3
	s	0,69	0,6
Presse	x	2,54	2,5
	s	0,55	0,5
N		564	147

x=Mittelwert; s=Standardabweichung

Der Mittelwertvergleich zwischen Hamburger und den 1987 von *Derlien/Mayntz* befragten Bonner Beamten ergibt keine signifikanten Unterschiede in dieser Frage, gleichwohl ist $x=1,9$ der beste Wert, den die Bonnern Ministerialbeamten überhaupt vergeben haben. „Wenn schon mehr Einfluss, dann für uns“, so könnte man die Einstellung der Bonner zuspitzen, während die Hamburger ihre eigene Berufsgruppe vom Mittelwert wie von der Rangliste im Mittelfeld ansiedeln.

Beide Beamtengruppen wünschen sich hingegen im gleichen Maße weniger Einfluss für die Presse und die Privatwirtschaft. Die Presse steht bei den Hamburger Beamten

in einem schlechten Ruf: Über die Hälfte (54,3 Prozent) der Beamten wünschen sich weniger Einfluss. Ähnlich hohe Abwertungen erfahren sonst nur die Privatwirtschaft (49,3 Prozent), die Verbände (42,4 Prozent), die führenden Mitglieder der Parteien (35,5 Prozent) und die Kirchen (34,9 Prozent). Einig sind sich Bonner und Hamburger Beamte über den Einfluss von Landesregierungen und Bundesministern. Hier tendieren die Gruppen zu mehr bzw. zumindest zu gleich bleibenden Einfluss. Immerhin 26,1 Prozent der Hamburger wünschen sich mehr Einfluss der Landesregierungen, 26,6 Prozent wollen den Bundestag gestärkt sehen, 27,0 Prozent den Bundespräsidenten.

4.3.3 Politisch-gesellschaftliche Aktivitäten

Das Engagement von Beamten in Parteien und gesellschaftlichen Gruppen wurde von jeher als konfliktträchtig interpretiert, schließlich waren die Beamten „Diener des Staates“ und zur Neutralität oder gar „Überparteilichkeit“ aufgerufen.³²⁶ Dennoch waren und sind Beamten in Deutschland überdurchschnittlich in den Parteien und Parlamenten vertreten.³²⁷ Die empirischen Erhebungen unter Beamten, die konkret auf die Verflechtung mit gesellschaftlichen Interessengruppen und Parteien abzielten, bezogen sich in erster Linie auf die Ministerialbeamten des Bundes, der höhere oder gar gehobener Dienst der Ländern war selten Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.³²⁸ Die früheren und aktuellen politischen Aktivitäten der Hamburger Beamten zeigt Tabelle 14.³²⁹

326 Siehe Kapitel 2.1.

327 Siehe das Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestages, Schindler (1949-) 1999.

328 Steinkämper 1974 befragte auch Behördenleiter der Länder, Ellwein/Zoll 1973:158 beziehen sich auf eine Erhebung, die auch mittlere und einfache Beamten allgemein nach „formeller“ Teilnahme befragte. Nach den konkreten politischen Aktivitäten fragten in der gleichen Fragestellung wie diese Untersuchung nur Derlien/Mayntz 1988:39.

329 Trotz der offenen Frage wurden Mehrfachnennungen von den Beamten selten vorgenommen.

Tabelle 14

Politische Aktivität

	Ja, derzeit		Ja, früher		Total	
	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl
Lokalparlament außerhalb Hamburg	12,9	9	6,5	13	3,9	22
Lokalpolitik außerhalb Hamburg	4,3	3	3,5	7	1,8	10
Gewerkschaftsarbeit	8,6	6	9,0	18	4,3	24
Parteimitglied	42,9	30	38,8	78	19,1	108
Bürgerinitiative	8,6	6	9,0	18	4,3	24
Politik in Hamburg	10,0	7	14,4	29	6,4	36
Hochschulpolitik	4,3	3	7,5	15	3,2	18
Teilnahme an Demonstrationen	1,4	1	1,0	2	0,5	3
Politische Jugendgruppen	0	0	2,0	4	0,7	4
Keine Angabe/Nein	7,1	5	8,5	17	55,9	315
N	100,0	70	100,0	201	100,00	564

Über die Hälfte der Befragten antwortet auf die Frage „Gab es Zeiten in ihrem Leben, in denen Sie politisch aktiv waren?“ mit Nein. Die andere Hälfte bekannte sich zu aktuellen oder früheren politischen Aktivitäten. Der größte Teil (19,1 Prozent) gibt dabei eine Parteimitgliedschaft als politische Aktivität an.

Auffällig ist der hohe Anteil von höheren Beamten mit aktueller oder vergangener politischer Aktivität. Nur 2,8 Prozent des gehobenen Dienstes sind derzeit politisch aktiv, dem stehen 9,6 Prozent des höheren Dienstes gegenüber. Bei der früheren politischen Aktivität zeigt sich ein ähnliches Bild: 10,5 Prozent des gehobenen Dienstes waren einmal aktiv, beim höheren Dienst waren dies 25,3 Prozent.

Nur wenige (3,7 Prozent) Beamte mit derzeitigen politischem Engagement sind keine Parteimitglieder. Analysiert man die Beamten mit einer aktuellen politischen Teilnahme, aber ohne Parteimitgliedschaft,³³⁰ dominiert die Arbeit in Bürgerinitiativen. 30 Prozent dieser Gruppe setzt sich zur Zeit in dieser Form ein, gefolgt von 20 Prozent mit Engagement im Gewerkschaftsbereich. Die hinter diesen Prozenten stehenden Fälle sind aber gering. Bei den Bürgerinitiativen sind es sechs Beamte, bei der Gewerkschaftsarbeit sogar nur vier. Von den 564 befragten Beamten gaben nur 21 parteilose Beamte ein derzeitiges politisches Engagement an.

Wenn überhaupt eine politische Aktivität vorliegt, dann bilden die Parteien in der Hamburger Beamtenschaft die primäre Institution für politische Mitwirkung.

Signifikante Unterschiede fallen auf, wenn man die politischen Aktivitäten von

330

Zu den politischen Aktivitäten der Parteimitglieder siehe Kapitel 5.

Männern und Frauen betrachtet. Während 11,2 Prozent der Männer ein derzeitiges Engagement angaben, sind dies bei den Frauen nur 1,2 Prozent. Das frühere Engagement ist ähnlich verteilt: 28,3 Prozent der Männer und nur 7,7 Prozent der Frauen waren früher politisch aktiv. Hier wie in allen anderen Fällen fällt die Diskrepanz zwischen früherer und aktueller Aktivität auf. Insgesamt waren früher 35,8 Prozent der Beamten politisch aktiv, heute sind es nur noch 12,4 Prozent.

Welcher Form wählten Beamte ohne Parteimitgliedschaft um politisch aktiv zu sein? Betrachtet man die Beamten und Beamtinnen, die eine frühere politische Aktivität angeben, dominieren die ehemaligen Parteimitglieder. 33,6 Prozent geben an, früher in einer politischen Partei tätig gewesen zu sein. Drei Beamte geben eine ehemalige FDP-Mitgliedschaft, fünf Beamte eine CDU-Mitgliedschaft, sieben Beamte eine SPD-Mitgliedschaft, zwei Beamte eine Mitgliedschaft bei den GRÜNEN an. Die anderen Beamten machen keine genaue Angabe zu ihrer ehemaligen Parteimitgliedschaft. Ein Engagement in Bürgerinitiativen (13,6 Prozent) und Gewerkschaftsarbeit (13,6 Prozent) ist die zweithäufigste frühere Aktivität bei den Beamten ohne Parteimitgliedschaft, gefolgt von Hochschulpolitik mit 10,3 Prozent.

Der Vergleich mit den Bonner Ministerialbeamten zeigt Unterschiede zwischen den Beamtengruppen, die sich hauptsächlich daraus ergeben, dass in der Bonnern Stichprobe ein hoher Anteil Politischer Beamte existiert.

Insgesamt überrascht daher der hohe Aktivitätsgrad der Hamburger Beamten. Zwar waren 1988 mehr als doppelt so viele Bonner Beamte politisch tätig wie 1998 in Hamburg. Frühere Aktivitäten im politischen Sektor sind dagegen bei den Hamburger Beamten heute häufiger als damals bei den Bonnern. Rund die Hälfte *beider* Stichproben gaben an, nie politisch aktiv gewesen zu sein. Für die politiknahe Bonner Verwaltungselite ist dies verständlich, warum sich allerdings die Hamburger Beamten durch eine so hohe Engagementquote in den Parteien auszeichnen, bleibt unklar.

Tabelle 15

Politische Aktivität

In Prozent	Hamburg	Derlien 1988
Ja, derzeit	12,48	25,3
Ja, früher	35,83	26,7
Nein	51,69	47,9

Die Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Gruppen stellt einen weitere Facette im Gesamtbild der politisch-gesellschaftlichen Verflechtungen der Beamten dar. Von der Literatur zu administrativen Rollenverhalten wird eine Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden als Orientierung an äußeren Bezugsgruppen interpretiert, welche die Denk- und Verhaltensweisen nachhaltig beeinflussen.³³¹ Ob, wie von *Gouldner/Newcomb* beschrieben, diese Orientierung dazu führen kann, dass die Beamten die Werte der Bezugsgruppen über die der Verwaltung stellen, ist für deutsche Beamte empi-

331

Gouldner/Newcomb 1956:114-119, Steinkämper 1974:82.

risch nie nachgewiesen worden. Dies gilt ebenfalls für die Annahme, dass mit der Orientierung an Gruppen außerhalb der Verwaltung die Gefahr verbunden sei, dass sich die Beamten nicht mehr als Vertreter der Verwaltung in anderen Bereichen, sondern als Repräsentanten bestimmter sozialer Gruppen in der Verwaltung sehen.³³²

Die im Fragebogen gestellten Fragen zur Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Institutionen hatten diese Annahmen nicht als Ausgangspunkt. Vielmehr sollte zum einen überprüft werden, ob sich die Beamten durch hohe oder niedrige Mitgliedschaftsquoten in den Institutionen auszeichnen, zum anderen damit untersucht werden, inwieweit sich die Laufbahngruppen in ihrem Organisationsgrad unterscheiden. Tabelle 16 zeigt die Mitgliedschaft der Hamburger Beamten in den gesellschaftlichen Institutionen.³³³

Tabelle 16

Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Institutionen

	gehobener Dienst		höherer Dienst		Total	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Ja, Mitglied in einem Verein	106	52,7	163	44,9	269	47,7
Ja, Mitglied in einem Verband	29	14,4	92	25,3	121	21,5
Ja, Mitglied in einer sonstigen Institution	22	10,9	42	11,6	64	11,3
Nein, kein Mitglied	41	20,4	65	17,9	106	18,8
Fehlend	3	1,5	1	0,3	4	0,7
N	201	100,0	363	100,0	564	100,00

81 Prozent der Beamten sind Mitglied in einer gesellschaftlichen Institution. Fast die Hälfte ist dabei Mitglied in einem Verein, während rund 20 Prozent Mitglied in einem Verband sind. Wiederum sind die höheren Beamten häufiger gesellschaftlich organisiert. In allen drei Kategorien liegen sie vor der gehobenen Laufbahngruppe, wobei diese Ausprägung bei der Verbandsmitgliedschaft am stärksten ist.

4.3.4 Parteilaffinität

Noch immer gilt die Neigung zu einer Partei als ein wesentlicher Indikator der poli-

332 Diese Befürchtung äußert beispielsweise Morstein Marx 1965:82.

333 Siehe Frage k20 im Fragebogen. Die Frage ermöglichte Mehrfachnennungen, diese wurden aber von den Beamten kaum wahrgenommen.

tischen Grundhaltung einer Person.³³⁴ Historisch sind die Parteien als Repräsentanten der Interessenlage bestimmter Gesellschaftsgruppen entstanden; gleichwohl sind heute Wähler weniger auf die Unterstützung einer bestimmten Partei aus konfessionellen oder sozialen Gründen festgelegt. Ein zunehmend geringerer Teil der Wählerschaft ist von den traditionellen politischen Konfliktlinien betroffen. Obwohl empirische Untersuchungen mittlerweile festgestellt haben, dass die politische Einstellung einer Person zunehmend quer durch die Parteien vertretene Programmatik und Praxis gehen kann³³⁵, spiegeln die Parteien nach wie vor die grundlegenden gesellschaftlichen Spannungslinien wieder.

Für die Funktion der öffentlichen Verwaltung spielt die Parteiaffinität der Beamten nicht nur in Hinblick auf das Neutralitätsgebot eine Rolle. Bestimmte durch eine Partei vertretene Grundeinstellungen beeinflussen zum einen das Verhalten des Beamten in der alltäglichen Praxis, zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass der Beamte „lieber“ mit einer von ihm bevorzugten Regierungspartei zusammen arbeitet. Genau dieser Zusammenhang wirft die Frage auf, die *Ellwein/Zoll* auf ihre Weise beantwortet haben: Wieweit hilft die Einschränkung der parteipolitischen Tätigkeit der Beamten überhaupt, wenn diese starke Sympathien für eine Partei empfinden? *Ellwein/Zoll*: „Dem entgeht man durch formale Beschränkungen des Rechts auf parteipolitische Betätigung usw. kaum, weil immer das innere, Engagement entscheidet und das äußere nur eine Folgeerscheinung sein kann.“

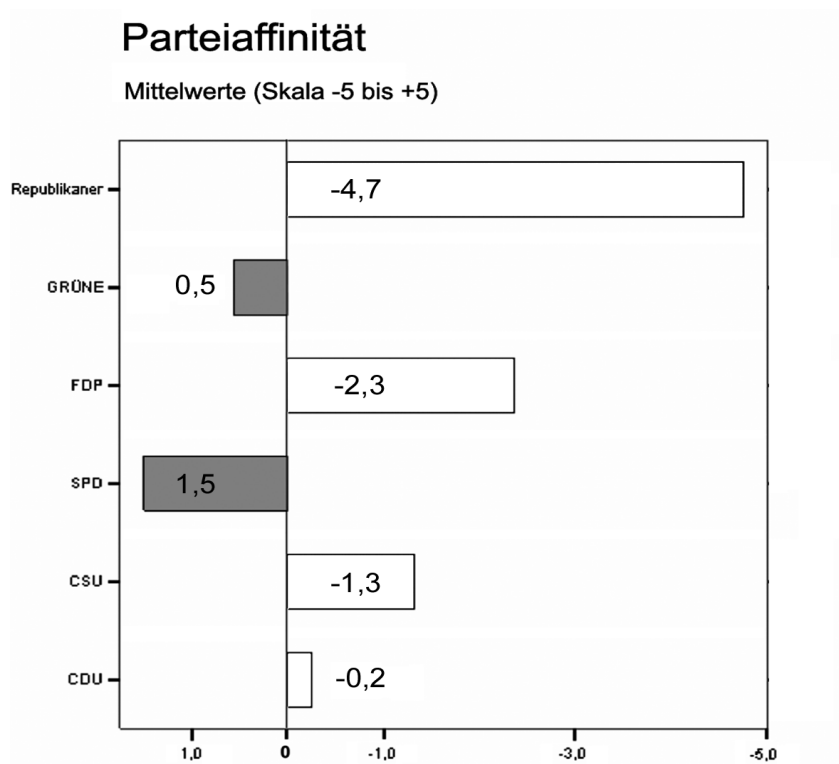
Den Hamburger Beamten stand eine Skala von -5 bis +5 zur Verfügung, um ihre Sympathie für eine bestimmte Partei auszudrücken. Abbildung 4 zeigt die Mittelwerte.³³⁶

334 Hoffmann-Lange 1992:170.

335 Hoffmann-Lange 1992:170.

336 Für den Wortlauf siehe den Fragebogen im Anhang.

Abbildung 4



Der Vergleich der Mittelwerte zeigt die eindeutige Neigung der Hamburger Beamten zur SPD. Mit $x=1,5$ liegt sie vor BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ($x=0,5$) und der CDU ($x=-0,2$). SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind die beiden einzigen Parteien, die einen positiven Mittelwert für sich verbuchen können, die anderen Parteien werden auf der Skala negativ eingestuft.

Neben dieser Affinität der Beamten zur SPD fällt auf, dass rund 60 Prozent der Beamten eine eindeutige Präferenz zu einer Partei aufweisen. Die anderen gaben zwei oder mehr Parteien den selben Sympathiewert auf der Skala. Dies steht im Gegensatz zur Untersuchung von *Steinkämper*, in welcher über 90 Prozent der Beamten einer bestimmten Partei den Vorzug vor einer anderen gaben³³⁷. Auch in der Eliten-Untersuchung von *Hoffmann-Lange* zeigten sich die befragten Beamten eindeutiger in ihrem Parteiaffinität: 86,1 Prozent aller Beamten und 78,4 Prozent der nicht-politischen

337

Steinkämper 1974:56.

Beamten des Bundes vergaben eindeutige Präferenzen.³³⁸ Die ideologische Bindung zu den Parteien ist in Hamburg demnach geringer als im Bundesgebiet.

Die SPD führt die Rangliste der bevorzugten Parteien deutlich an: Rund 28 Prozent der Hamburger Beamten vergaben den ersten Rang an die SPD. Mit 20 Prozent folgen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die CDU/CSU³³⁹ setzen elf Prozent auf den ersten Rang ihrer Sympathie, zwei Prozent präferieren die F.D.P und keiner der 564 Beamten die Republikaner.

Gehobene und höhere Beamten haben zum Teil verschiedene Präferenzen: Der einseitige *und* zweiseitige T-Test ergibt für die CDU, die CSU und die SPD signifikante Unterschiede zwischen den Beamtengruppen, die F.D.P., die GRÜNEN und die Republikaner werden dagegen von den Laufbahngruppen nicht signifikant anders beurteilt.³⁴⁰

Insgesamt neigen die gehobenen Beamten in Hamburg zu einer positiveren Bewertung der Parteien. Für *alle* Parteien liegt der Mittelwert höher als bei den Kollegen aus dem höheren Dienst. Zwei Beispiele in Prozentzahlen ausgedrückt: Aus dem gehobenen Dienst (202 Beamte) haben 29,2 Prozent sich für die SPD als sympathischste Partei entschieden, aus dem höheren Dienst (362 Beamte) 27,3 Prozent. Für die CDU/CSU als sympathischste Partei sprechen sich 13,3 Prozent des gehobenen Dienstes und 9,9 Prozent des höheren Dienstes aus. Aus den Zahlen lässt sich ableiten, dass die höheren Beamten ihr politisches Profil im geringeren Maße als die gehobenen Beamten durch eine bestimmte Parteien vertreten sehen.

Eine Untergliederung in weitere Subgruppen zeigt weitere Unterschiede. Verkürzt lässt sich sagen: Je höher man in der Verwaltungshierarchie steigt, desto stärker die Sympathie für die Sozialdemokraten. Unter den hier untersuchten Hamburger Amtsleitern sympathisiert nur noch ein Beamter deutlich mit der CDU, zwei Beamte mit der CSU, zwei Beamte mit der FDP. 16 Beamte (41 Prozent) präferieren die SPD, fünf die GRÜNEN³⁴¹. Unter den Beamten der B-Besoldung herrscht ebenfalls ein der SPD freundlich gesonnenes Klima. Die CDU wird nur von einem, die CSU von drei, die FDP von zwei, die GRÜNEN von einem Beamten präferiert. 12 Beamte (38,7 Prozent) sprechen sich für die SPD als sympathischste Partei aus.³⁴² Zwischen Frauen und Männern herrschen ebenfalls Unterschiede in der Parteipräferenz. Tabelle 17 zeigt die geschlechtsspezifische Parteiaffinität der Beamten und Beamtinnen.

Tabelle 17

Parteipräferenz nach Geschlecht

	Geschlecht		Total
	Männlich	Weiblich	

338 Hoffmann-Lange 1992:166.

339 Zur Übersichtlichkeit wurden die Werte von CDU und CSU zusammengefasst.

340 T-Test mit einseitiger *und* zweiseitiger 5-prozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit.

341 N=39

342 N=31

SPD	N	138	19	157
	Prozent	31,1	16,2	27,8
FDP	N	12	0	12
	Prozent	2,7	0	2,1
Bündnis90/Die Grünen	N	71	38	110
	Prozent	16,0	32,5	19,5
CDU/CSU	N	56	6	62
	Prozent	12,6	5,1	11,0
Keine eindeutige Präferenz	N	167	54	223
	Prozent	37,6	46,1	39,6
Fehlend	N	0	0	3
	Prozent	0	0	0,5
Basis	N	444	117	564
	Prozent	100,0	100,0	100,0

Die männlichen Beamten sind präferenzfreudiger als die weiblichen Beamtinnen. 62 Prozent der Männer und nur 54 Prozent der Frauen wollen sich für eine Partei entscheiden. Dabei tendieren die Frauen in erheblich geringerem Maße zu den konservativen und liberalen Parteien. Nur sechs der 117 Frauen in der Untersuchungseinheit wählen die CDU als erste Partei, keine die CSU oder die FDP. Umso deutlicher ist die Zustimmung zu den GRÜNEN. 32 Prozent der Frauen vergeben den ersten Rang an die GRÜNEN, bei den Männern sind dies nur 16 Prozent. Bei den Sozialdemokraten dreht sich dieses Bild. 31 Prozent der Männern und nur 16 Prozent der Frauen nennen die SPD als sympathischste Partei.

Wie sehen die Affinitätsmuster der Hamburger im Vergleich mit den Bonner Beamten aus?

Tabelle 18

Parteiaffinität

	CDU	CSU	SPD	FDP	GRÜNE	Republikaner
Hamburger Mittelwert	-0,24	-1,32	1,50	-2,36	0,56	-4,76
Standardabweichung	2,53	2,75	2,10	2,42	2,61	0,94
Derlien/Mayntz 1988 Mittelwert	2,6	1,4	0,8	1,8	-2,6	-
Standardabweichung	1,7	2,3	1,9	2,1	2,0	-

Für alle Parteien ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen den Hamburger und Bonner Beamten, wobei die Bonner den konservativen Parteien positiver gegenüberstehen als die Hamburger. Zudem ist das Antwortverhalten der Bonner Beamten konsistenter; die Standardabweichung ist für alle Parteien nicht so hoch wie bei den Hamburgern.

Die Nähe zur Politik, die häufigen Parteimitgliedschaften (57,3 Prozent sind

Parteimitglieder) und die 59 politischen Beamten mit Parteimitgliedschaft dürften die positiveren Werte für alle Parteien bei den Bonner Beamten erklären. Die Ausrichtung auf die CDU/CSU und die schwache Sympathie für SPD und noch deutlicher für die GRÜNEN hat ihre andere Ursache in dem Zeitpunkt der Erhebung von *Derlien/Mayntz*, welche die Beamten zur Hochzeit der Kohl-Ära im Jahre 1987 befragte. *Derlien* fand 1987 unter den Staatssekretären 61,5 Prozent, unter den Abteilungsleitern 47,2 Prozent und den Unterabteilungsleitern immerhin noch 17,8 Prozent CDU-Mitglieder, welche das Ergebnis der Parteaaffinität deutlich zugunsten der CDU/CSU verschoben haben dürfte.³⁴³

4.3.5 Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik

Nicht nur die Tätigkeit von Spitzenbeamten besitzt politische Implikationen. Zwar arbeiten höhere Beamte der Senatsverwaltung an der Schnittstelle zwischen (Regierungs-) Politik und Verwaltung, je nach Funktion haben auch Beamte im gehobenen Dienst sozialpolitische Entscheidungen zu treffen und bewegen sich dabei zwischen einzelnen Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen, Parteien und Interessen des Senats.

In welchem Ausmaß gefällt den Beamten diese politische Seite ihrer Arbeit – oder existiert sie aus Sicht der Beamten gar nicht? Um festzustellen, welche Einstellung die Hamburger Beamten zu diesen Aspekten ihrer Arbeit haben, wurden die Beamten mit folgender Aussage konfrontiert: *„Leitende Beamte müssen oft in einem Zwischenbereich operieren – dort, wo es nicht nur um Verwaltung geht, sondern auch um Politik.“*³⁴⁴

343 Derlien 1994:269.

344 Siehe auch den Fragebogen im Anhang. Um die Daten vergleichen zu können, wurde die Fragestellung von *Derlien/Mayntz* übernommen. Siehe *Derlien/Mayntz* 1988:10.

Tabelle 19

Die Arbeit im Bereich zwischen Verwaltung und Politik

	gehobener Dienst		höherer Dienst		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Die politische Seite gefällt mir sehr gut	8	4,0	54	14,9	62	11,0
Die politische Seite gefällt mir mit einigen Einschränkungen	50	24,9	152	41,9	202	35,8
Teils/Teils, Politische Aspekte sind unvermeidbar	72	35,8	91	25,1	163	28,9
Die politische Seite gefällt mir nicht	34	16,9	40	11,0	74	13,1
Es gibt keine politische Seite	29	14,4	15	4,1	44	7,8
Fehlend	8	4,0	11	3,0	19	3,4
N	201	100,0	363	100,0	564	100,00

Die Tätigkeit im öffentlichen Dienst der Hansestadt Hamburg scheint in hohem Maße auch eine politische zu sein. Dies meinen zumindest die Beamten, von denen nur rund acht Prozent angeben, dass in ihrem Arbeitsalltag keine politische Seite existiert, über 90 Prozent der Beamten empfinden ihre Aktivität in gewissen Maße danach als politisch. Nur 13 Prozent der Befragten deuten die politische Seite negativ, eher neutral stehen ihr rund 29 Prozent der Beamten gegenüber. Dem überwiegenden Teil (35,8 Prozent) gefällt die politische Seite mit Einschränkungen, während nur 11 Prozent angaben, dass sie ihnen „sehr gut“ gefällt.

Zwischen den Laufbahngruppen existieren Unterschiede bei diesem Items. Vom gehobenen Dienst sehen zwar auch nur 14 Prozent keine politische Seite an ihrer Arbeit, der Anteil derjenigen, denen die politische Seite nicht gefällt ist mit 17 Prozent aber signifikant höher als im höheren Dienst (11 Prozent). Noch deutlicher sind die Unterschiede bei der eher positiven Beurteilung: Nur 4 Prozent der gehobenen Beamten gefallen die politische Aspekte sehr gut, im höheren Dienst sind dies 15 Prozent.

Kurz: Je höher man in der Hierarchie steigt, umso aufgeschlossener stehen die Beamten den politischen Aspekten ihrer Arbeit gegenüber. Dies beweist ein Blick auf die Gruppe der Beamten mit B-Besoldung und die Amtsleiter. Bei den Beamten mit B-Besoldung steigt der Anteil derjenigen, welche die politische Seite ihrer Tätigkeit als sehr gut empfinden auf 25,8 Prozent, bei den Amtsleitern sogar auf 38,5 Prozent.³⁴⁵ Damit erreichen selbst die höheren Beamten aber nicht die Spitzenwerte der Beamten aus der Untersuchung von *Derlien/Mayntz* 1988. 76,9 Prozent der Spitzen-

345 Zwischen Männern und Frauen bestehen in dieser Gruppe wie auch in der Grundgesamtheit kaum erwähnenswerte Unterschiede.

beamten des Bundes gefällt die politische Seite ihrer Arbeit sehr gut.³⁴⁶

Welche Vorstellung von Politik liegt den Antworten der Hamburger Beamten zu Grunde? Zumindest keine, die interne Machtverschiebungen und informelle Kontakte unter Beamten abseits der Dienstwege als „Politik“ interpretiert. Zustimmung bei den Hamburger Beamten findet die Interpretation des Politischen als eigene Tätigkeit für (abstrahierte) gesellschaftliche Belange. Politisch denken und handeln steht für die Beamten in engem Zusammenhang mit Konfliktregulierung und Konsensbeschaffung und Interessenvermittlung.

Unter „Sonstiges“ gab es für die Beamten die Möglichkeit einer offenen Stellungnahme zu den Aussagen in k8. 35 Beamte nahmen diese Gelegenheit wahr. Ein Teil der Beamten zeigt hier Unmut an einer Vereinnahmung der Verwaltung durch die Interessen der SPD in Hamburg.

„Der Parteifilz behindert die Arbeit sehr“, schreibt ein Beamter aus der Wirtschaftsbehörde. Eine Beamtin aus dem Bezirksamt Harburg, „Die parteipolitische Seite der Arbeit gefällt mir nicht.“ Ähnlich formuliert es ein Beamter aus der Finanzbehörde: „Eine „partei“-politische Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit gefällt mir überhaupt nicht.“ Eine Abteilungsleiterin aus einem Bezirksamt differenziert ihre Einstellung gegenüber der politische Seite ihrer Arbeit: „Politisch ist zu allgemein. Parteipolitisch: negativ, gesellschaftspolitisch: positiv.“

Grundsätzlich halten die befragten Beamten die Berücksichtigung politischer Zusammenhänge bei der Aufgabenerfüllung durchaus für nötig. Dies zeigt die Einstellung zu folgender Aussage:

„Für einen leitenden Beamten ist es mindestens genau so wichtig, politische Fähigkeiten zu besitzen, wie über Fachwissen zu verfügen.“

346 Derlien/Mayntz 1988:10. 10,9 Prozent gefällt die politische Seite mit Einschränkungen, 6,1 Prozent sind indifferent, 4,1 Prozent gefällt sie nicht, 2 Prozent meinen es existiert keine politische Seite. In Bonn ist damit die uneingeschränkte Zustimmung zur politischen Seite der Arbeit seit 1970 von 45 Prozent auf 1988 77 Prozent angestiegen, vgl. Derlien 1994:268. Siehe hier auch die Literaturhinweise zu den Einstellungen US-amerikanischer Beamten zu dieser Frage.

Tabelle 20

Politische Fähigkeiten von leitenden Beamten

	gehobener Dienst		höherer Dienst		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Stimme voll und ganz zu	34	16,8	117	32,3	151	26,87
Stimme eher zu	107	52,9	170	46,9	277	49,29
Stimme eher nicht zu	53	26,2	64	17,6	117	20,82
Stimme gar nicht zu	8	3,9	9	2,4	17	3,02
Fehlend	0	0	2	0,5	2	0,40
N	202	100,00	362	100,00	564	100,00

Der überwiegende Teil der Hamburger Beamten hält politische Fähigkeiten in leitenden Positionen für relevant. Fast die Hälfte stimmt der Aussage „eher zu“, noch einmal 27 Prozent stimmen ihr sogar „voll und ganz zu“. Betrachtet man den höheren und gehobenen Dienst, sind die Unterschiede nicht so extrem wie vielleicht erwartet. Nur bei der eindeutigen Zustimmung kommt der höhere Dienst zu höheren Werten: Rund 32 Prozent des höheren und nur 16 Prozent des gehobenen Dienstes wollen dem Item „voll und ganz“ zustimmen. Die Tendenz der hohen Einschätzung politischer Fähigkeiten nimmt Richtung Hierarchiespitze zu: Unter den Beamten der B-Besoldung stimmen 45,2 dem Item voll und ganz zu, unter den Amtsleitern sind dies 43,6 Prozent. Noch eindeutiger sehen dies die Bonner Spitzenbeamten, denen dieses Item ebenfalls vorgelegt wurde.³⁴⁷

Insgesamt wird deutlich, dass die Hamburger Beamten die politischen Aspekte ihrer Tätigkeit für wichtig halten und ihnen auch aufgeschlossen gegenüber stehen. Gleichwohl sehen sie einen Unterschied zwischen politischen und parteipolitischen Tätigkeiten. Während sie dem Denken und Handeln im gesellschaftspolitischen Rahmen positiv gegenüber stehen und ihnen dieser Teil der Arbeit Spaß bringt, lehnen sie die Ausrichtung ihrer Tätigkeit nach parteipolitischen Kriterien offensichtlich ab. Um den Unterschied zwischen diesen Politikverständnissen heraus zu arbeiten, wurden die Beamten nach ihren Einstellungen zur Parteipolitisierung befragt.

4.3.6 Einstellungen zur Parteipolitisierung

Die parteiliche Bindung von Beamten und die als Eindringen in die Sphäre der Verwaltung empfundene zunehmende Einflussnahme der Parteien auf die Entscheidungsprozesse in der Verwaltung gilt als „Parteipolitisierung“ des öffentlichen Dienstes. Zwei Richtungen definieren danach das Schlagwort der Parteipolitisierung

³⁴⁷ Vgl. Derlien/Mayntz 1988:48. Die Bonner Ministerialbeamten kommen auf einen Mittelwert von $x=1,8$ ($s=0,7$), die Hamburger auf einen Mittelwert von $2,0$ ($s=0,7$). Der T-Test ergibt einseitig wie zweiseitig (5-prozentige Irrtumswahrscheinlichkeit) signifikante Unterschiede.

des öffentlichen Dienstes: zum einen die Parteimitgliedschaft von Beamten, zum anderen der Einfluss der Parteien auf Personalentscheidungen in der Verwaltung. Mit Parteipolitisierung ist die Befürchtung verbunden, dass der Beamte in seiner Arbeit auf parteipolitische Zielvorstellungen fixiert wird.³⁴⁸ Die Affinität oder Mitgliedschaft in einer Partei muss nicht zwangsläufig zur Verletzung der dienstlichen Pflichten führen; eine Kollision zwischen persönlichen Überzeugungen und sachgemäßer Aufgabenerfüllung ist nicht zwingend, dies nimmt man für religiöse, weltanschauliche oder gesellschaftliche Bindungen auch nicht an. Gleichwohl wird die Parteimitgliedschaft der Beamten als Gefährdung der Verfassungsfunktion der Verwaltung angesehen. Wie stehen die Beamten selbst dazu? Existiert in ihren Augen eine Parteipolitisierung ihres Berufsstandes? Tabelle 21 zeigt die Hamburger Werte sowie die der Untersuchung von *Derlien/Mayntz*.³⁴⁹

Tabelle 21

Parteipolitisierung des Beamtentums

	gehobener Dienst		höherer Dienst		Total		Derlien 1988	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
trifft voll zu	67	33,1	98	27,0	165	29,3	72	49,3
trifft etwas zu	68	33,6	167	46,1	235	41,7	54	37,0
teils/teils; unentschieden	35	17,3	48	13,2	83	14,7	8	5,5
trifft eher nicht zu	27	13,3	46	12,7	73	12,9	5	3,4
trifft gar nicht zu	3	1,4	2	0,5	5	0,9	7	4,8
Fehlend	2	0,9	1	0,2	3	0,5	0	0
N	202	100,00	362	100,00	564	100,00	146	100,00

71 Prozent der Beamten sehen die Behauptung der Parteipolitisierung des Beamtentums als zutreffend an. Nur knapp 15 Prozent sind unentschieden und nur 14 Prozent sehen keine Parteipolitisierung des Beamtentums. Gehobener und höherer Dienst sind sich in dieser Frage weitgehend einig. 67,5 Prozent des gehobenen und 73,4 Prozent des höheren Dienstes sind der Meinung, dass die Parteipolitisierung voll oder etwas zutrifft.

Steigt man in der Hierarchie der Verwaltung höher, differenzieren sich die Antworten: Nur noch 12,9 Prozent der Beamten der B-Besoldung halten die Behauptung der Parteipolitisierung für voll zutreffend, aber 64,5 Prozent halten sie für abgeschwächt zutreffend. Die Amtsleiter in Hamburg sehen das Beamtentum weniger parteipolitisiert: 15,4 Prozent setzten ihr Kreuz bei „trifft voll zu“, 43,6 Prozent bei „trifft etwas zu“. Was sich in der Gruppe der B-Besoldung schon andeutete, kommt

348 Vgl. Baum u.a. 1982:93.

349 Vgl. Derlien/Mayntz 1988:16 und den Fragebogen im Anhang dieser Arbeit.

bei den Amtsleiter voll zum Tragen: Die Behauptung der Parteipolitisierung wird zunehmend verworfen. Kein Beamter aus beiden Gruppen war allerdings der Meinung, dass die Politisierung durch Parteien gar nicht zutrifft.

Die Wahrnehmung eines Phänomens ist die eine Seite, wie aber beurteilen die Hamburger und Bonnern Beamten die Politisierung der öffentlichen Verwaltung durch die Parteien?

Tabelle 22

Beurteilung der Parteipolitisierung des Beamtentums

	gehobener Dienst		höherer Dienst		Total		Derlien 1988	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
sehr gut	0	0	0	0	0	0	7	5,0
Ziemlich gut	12	5,9	11	3,0	23	4,1	8	5,8
teils/teils; unentschieden	57	28,2	83	22,9	140	24,8	25	18,0
eher schlecht	100	49,5	208	57,4	308	54,6	62	44,6
sehr schlecht	27	13,3	46	12,7	73	12,9	37	26,6
Fehlend	6	2,9	14	3,8	20	3,5	7	4,7
N	202	100,00	362	100,00	564	100,00	146	100,00

Die Parteipolitisierung steht in keinem guten Ruf bei den Beamten. Für „sehr gut“ hält sie keiner der Befragten, nur 4,1 Prozent beurteilen sie mit „ziemlich gut“, 67,5 Prozent halten sie dagegen für schlecht. Während der gehobene und höhere Dienst sich in ihrem Antwortverhalten nur marginal unterscheiden, sieht die Verwaltungsspitze die Parteipolitisierung nicht so negativ. Der Prozentsatz der Beamten, welche die Parteipolitisierung positiv bewerten, steigt in der Gruppe der B-Besoldung auf 9,7 Prozent, in der Gruppe der Amtsleiter auf 10,3 Prozent. Korrespondierend nimmt der Anteil derer, welche die Parteipolitisierung für „sehr schlecht“ halten ab. 9,7 Prozent der B-Beamten und nur noch 2,6 Prozent der Amtsleiter wählten die negativste Kategorie zur Beurteilung der Parteipolitisierung.

Zwar halten rund 11 Prozent der Bonner Beamten die Parteipolitisierung für sehr oder ziemlich gut, in der Gesamtablehnung stehen sich Hamburger und Bonner Beamte aber nahe: Rund 71 Prozent der Bonner und 67 Prozent der Hamburger lehnen diese Entwicklung ab.³⁵⁰

In der Untersuchung von *Luhmann/Mayntz* aus dem Jahre 1973 sprach sich die eindeutige Mehrheit gegen den Einfluss der Parteizugehörigkeit auf Beförderungsentscheidungen aus.³⁵¹ Allerdings nimmt der Anteil derer, die bei der Besetzung von

350 1970 waren dies erst 33 Prozent. Siehe Derlien 1994: 270.

351 *Luhmann/Mayntz* 1973:255.

Ämtern in ihrer Behörde die Zugehörigkeit zu einer Partei überhaupt nicht berücksichtigt wissen wollen, mit der Höhe der Laufbahngruppe deutlich ab. Aus den Ergebnissen schließen *Luhmann/Mayntz*: "Die Bereitschaft zu einer stärkeren Politisierung der Verwaltungsorganisation nimmt demnach mit der Höhe der Ranggruppe zu."³⁵² Ein deutliches Bild ergibt die Aufschlüsselung nach den verschiedenen Verwaltungsebenen: Ein Drittel der Bundesbediensteten spricht sich dafür aus, dass bei der Ernennung der Abteilungsleiter der Zugehörigkeit zu einer Partei eine Bedeutung zukommen soll. Damit liegen die Bundesbediensteten weit vor den anderen Verwaltungsebenen. Auffällig ist in der Untersuchung die ablehnende Haltung der Beamten in den Kommunen, die sich mit dem nach wie vor herrschenden Bewusstsein der Beamten und Angestellten erklären, dass kommunale Arbeit insgesamt parteifrei sein sollte.³⁵³

Eine Analyse der Beamten, welche die Parteipolitisierung als „sehr schlecht“ beurteilen, zeigt deutliche Unterschiede in den politischen Einstellungen. Beamte mit einer Abneigung gegenüber der Parteipolitisierung übertragen diese Skepsis auf die Sphäre des Politischen. In ihrer Zusammensetzung (aktuelle Funktion, Besoldungsgruppe, Alter) mit ihren Kollegen vergleichbar, neigen sie eher dem Typus des „klassischen Bürokraten“ zu (vgl. Kapitel 4.3.1). Allen sechs Aussagen stimmen diese Beamten erheblich häufiger zu. Sie stehen dabei nicht nur dem Einfluss von Parteien auf ihren Arbeitsbereich kritisch gegenüber, sie wollen auch zum überwiegenden Teil (63 Prozent) zur „Lösung gegenwärtiger wirtschaftlicher Probleme“ sachlich-technischen Erwägungen den Vorrang vor politischen Faktoren geben. Politikern stehen sie noch skeptischer als ihre Kollegen gegenüber: 75,4 Prozent meinen, dass „Politiker oft nur Vorteile für sich oder die eigene Partei“ und weniger das Interesse der Bürger vertreten wollen. Unter den anderen Beamten stimmen dieser Aussage 53,8 Prozent zu. Die apolitische Tendenz setzt sich in dieser Beamtengruppe fort: Sie sind um rund 10 Prozent weniger oft politisch aktiv und einem Drittel gefällt die politische Seite ihrer Arbeit nicht.³⁵⁴

Ihre Parteipartizipation ist zudem konservativer als die der anderen Beamten. Der Mittelwertvergleich zeigt einen Mittelwert für die CDU von $x=0,29$; in der gesamten Stichprobe kommt die CDU auf $x=-0,24$. Die SPD sinkt von $x=1,5$ auf $x=0,18$, die GRÜNEN von $x=0,56$ auf $x=-0,71$. Eine hier nicht zu beantwortende Frage ist, ob diese Beamten der politischen Seite ihrer Arbeit positiver gegenüber stehen würden, wenn die CDU den Hamburger Senat stellen würde.

352 Luhmann/Mayntz 1973:256.

353 Vgl. Schleberger 1989:26; zur Kommunalpolitik und ihrem Verhältnis zu den Parteien vgl. u.a. Erichsen 1989, Holtmann 1992.

354 Dies sind sonst nur 13,1 Prozent. Nur 23,3 Prozent gefällt die politische Seite sehr gut oder mit Einschränkungen, unter den anderen Beamten waren dies 46,8 Prozent. Vgl. Kapitel 4.3.5.

4.4 Das Selbstbild der Beamten

4.4.1 Vermittelnde Experten: Identifikationen mit Rollentypen

Zunehmende Publikumsorientierung und wachsende Bedeutung von Aufgaben der Leistungsverwaltung zeichnen die Situation der öffentlichen Verwaltung aus. Nicht nur die Ministerialverwaltung hat dabei zunehmend Planungs- und Gestaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die Wandlungen des Aufgabenspektrums und die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse seit dem 2. Weltkrieg haben sich auf das Selbstbild der Beamten ausgewirkt. So konnten *Luhmann/Mayntz* Anfang der 70er Jahre feststellen, dass sich das Selbstverständnis des Personals im öffentlichen Dienst „auf der Achse vom Staatsdiener zum <Bürgeranwalt>“ verschoben hat.³⁵⁵

Diese Veränderungen haben für die Vollzugsverwaltung und die planende Verwaltung jeweils unterschiedliche Bedeutungen. Im Bereich der Vollzugsverwaltung ist der Wandel in den Einstellungen als zunehmende Publikums- und Dienstleistungsorientierung zu beschreiben.

In der planenden Verwaltung, die aufgrund ihrer Arbeitssituation weniger Publikumskontakt hat, abstrahiert diese Veränderung zu einer erhöhten Gemeinwohlorientierung. Der Ministerialbeamte, aber auch ganz allgemein der höhere Beamte an der Nahtstelle zur Politik, sieht sich demnach weniger der Regierung als dem allgemeinen öffentlichen Interesse verpflichtet. Aufgrund der Interpretationsbedürftigkeit des öffentlichen Interesses *kann* die zunehmende Gemeinwohlorientierung ähnlich wie die Publikumsorientierung der Vollzugsverwaltung eine größere Bereitschaft beinhalten, sich als Fürsprecher für soziale Gruppen einzusetzen.

Derlien/Mayntz legten 1987 den Ministerialbeamten zehn Rollentypen vor, mit denen sie ihre Identifikation ausdrücken sollten. Die unterschiedlichen Typen wurden auch den Beamten der hier vorliegenden Untersuchung vorgelegt, die folgenden Tabellen zeigen die Werte für die Hamburger Beamten und die von *Derlien/Mayntz*.³⁵⁶

Tabelle 23

Experte mit Fachwissen für Problemlösungen

gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988

355 Mayntz 1985:174.

356 Auf einer 4-Punkte Skala; 1 = „trifft voll und ganz zu“ bis 4 = „trifft gar nicht zu“. Siehe den Fragebogen im Anhang und *Derlien/Mayntz* 1988:14. Ein niedrigerer Mittelwert zeigt demnach größere Zustimmung. Die Altersgruppen setzen sich bezogen auf Funktion, Position und Behörden relativ homogen zusammen, so dass Verfälschungen der Ergebnisse ausgeschlossen werden können. Nur unter den unter 40-Jährigen befinden sich aufgrund des Laufbahnprinzips keine Beamte der B-Besoldung, nur ein Amtsleiter, allerdings 17 Abteilungsleiter. Die Addition der Altersgruppen ergibt aufgrund fehlender Werte nicht N.

Dienst									
X	1,73	1,66	1,68	1,82	1,72	1,70	1,80	1,69	1,40
S	0,65	0,65	0,79	0,72	0,67	0,62	0,56	0,65	-
Fehlend	2	1	0	0	2	1	0	3	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Der erste Rollentyp findet bei den Beamten eine gleichmäßig hohe Zustimmung. Über 90 Prozent der Hamburger Beamten sehen sich als „Experten mit Fachwissen für Problemlösungen“, die Unterschiede zwischen den Besoldungs- und Altersgruppen sind dabei marginal: Mit einem Mittelwert von $x=1,82$ stimmen die Amtsleiter diesem Rollentyp zwar etwas weniger häufig zu als beispielsweise der gehobene Dienst, es sind aber immer noch 87 Prozent dieser Funktionsgruppe, die diesen Typus „voll und ganz“ oder „eher“ auf sich zutreffen sehen. Auch die Bonner Beamten identifizieren sich mit diesem Rollentyp; ihr Mittelwert liegt mit $x=1,40$ noch einmal um 0,29 niedriger als bei den Hamburger Beamten.

Tabelle 24

Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
X	2,74	2,58	2,71	2,21	2,65	2,64	2,64	2,64	2,40
S	0,84	0,86	0,94	0,89	0,86	0,79	0,75	0,86	-
Fehlend	2	3	0	0	3	2	0	5	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass durch den erhöhten Dienstleistungscharakter der öffentlichen Verwaltung unter den Beamten eine stärkere Orientierung am Publikum die Folge sein kann. Sieht sich der Beamte tatsächlich als „Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen“? Die kurze Antwort lautet: Es kommt auf die Position an. Über die Hälfte (55,7 Prozent) aller Beamten sehen diesen Rollentyp eher nicht oder gar nicht auf sich zutreffen. Der gehobene Dienst steht diesem Typ negativer, der höhere Dienst positiver gegenüber. Dies heißt aber nicht, dass eine höhere Position in der Verwaltungshierarchie grundsätzlich mit einer positiveren Einstellung zu diesem Typus einhergeht. Betrachtet man die Beamten mit B-Besoldung, fällt die ausgeprägtere Abneigung auf: Hier stehen 58 Prozent diesem Typ kritisch gegenüber. Die Leiter der Ämter in der Hamburger Verwaltung identifizieren sich am ehesten mit dem Typ des Fürsprechers gesellschaftlicher Gruppen – ihr Mittelwert ist der niedrigste, das Verhältnis kippt hier zugunsten einer positiven Bewertung dieses Typs, denn 64 Prozent sehen diesen Typ auf sich zutreffen. Zwischen den Altersgruppen bestehen hingegen hinsichtlich dieses Typus kaum Unterschiede.

Tabelle 25

Anwalt organisierter Einzelinteressen

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
X	3,38	3,54	3,74	3,69	3,52	3,44	3,22	3,49	3,70
S	0,80	0,68	0,51	0,47	0,68	0,75	0,79	0,73	-
Fehlend	2	0	0	0	2	0	0	2	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Als „Anwalt organisierter Einzelinteressen“ sehen sich die wenigsten Hamburger

Beamten. Annähernd 90 Prozent lehnen dieses Typus für sich ab. Bei den Beamten der B-Besoldung und den Amtsleitern ist diese Ablehnung noch eindeutiger, am geringsten ausgeprägt ist sie bei den unter 40-Jährigen, unter denen aber immer noch 81,8 Prozent diesen Typ nicht auf sich zutreffen sehen. Die Verwaltungsspitze des öffentlichen Dienstes in Hamburg steht hinsichtlich diese Typus mit ihren Werten auf einer Ebene mit den Bonner Beamten.

Tabelle 26

Vermittler zwischen konfligierenden Interessen

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
x	2,22	2,02	2,32	1,79	1,79	2,10	2,15	2,09	1,80
s	0,86	0,77	0,51	0,83	0,79	0,78	0,80	0,80	-
Fehlend	0	1	0	0	0	0	1	1	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Verschiedene Meinungen zu Themen „unter einen Hut zu bringen“, das scheint den Beamten der Hansestadt zu liegen. Über 75 Prozent stehen dem Typ des „Vermittlers konfligierender Interessen“ nahe, rund 24 Prozent sehen ihn nicht auf sich zutreffen. Mit zunehmenden Alter steigt die Identifikation mit diesem Typ.

Der höhere Dienst weist auch bei diesem Typus eine größere Identifikation als der gehobene Dienst auf. Wie schon beim Rollentyp des „Fürsprechers breiter gesellschaftlicher Gruppen“ fallen die Beamten der B-Besoldung etwas aus dem Rahmen. Im Gegensatz zu den Amtsleitern, unter denen 95 Prozent diesen Typ voll und ganz (28,2 Prozent) oder eher (66,7 Prozent) auf sich zutreffen sehen, sind dies unter den Beamten der B-Besoldung nur rund 64 Prozent. Damit reagieren die Hamburger Amtsleiter ähnlich wie die Bonner Spitzenbeamten auf diesen Rollentyp.

Tabelle 27

Umsetzer politischer Vorgaben

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
X	2,22	2,18	2,39	2,15	2,20	2,13	2,11	2,20	1,40
S	0,94	0,82	0,92	0,81	0,87	0,81	0,74	0,87	-
Fehlend	0	1	0	0	0	1	0	1	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Der historisch gesehen primären Funktion der öffentlichen Verwaltung, der Ausführung politischer Vorgaben, stehen die Beamten weiterhin zustimmend gegenüber. Allerdings ergeben sich bemerkenswerte Differenzierungen: Der Mittelwert der Hamburger Beamten weicht weit von dem der Bonner Ministerialbeamten ab. Diese sehen sich weitaus mehr dem Rollentyp des „Umsetzers politischer Vorgaben“ verbunden, obwohl sie ausgedehnte planende und gestalterische Einflüsse auf die Politik besitzen. Diese Tendenz ist auch in der Hamburger Verwaltung zu beobachten. Trotz ihrer Fähigkeit zu planender Tätigkeit, und damit der politikgestaltenden Funktion, sieht sich die Verwaltungsspitze durchaus als vollziehende Gewalt. Die Nähe zur Politik scheint demnach auch für die Umsetzung politischer Programme zu sensibilisieren. Insgesamt sprechen dem Rollentyp des „Umsetzers“ 70,2 Prozent der Hamburger Beamten ihre Sympathie aus.

Tabelle 28

Parteilpolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
X	3,91	3,91	3,90	3,95	3,96	3,90	3,80	3,91	3,70
S	0,41	0,37	0,30	0,32	0,31	0,40	0,62	0,39	-
Fehlend	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	202	362	31	39	271	232	55	64	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Als Parteilpolitiker sehen sich die wenigsten Hamburger Beamten. 98,3 Prozent se-

hen diesen Rollentyp nicht auf sich zutreffen. Damit ist dieser Rollentyp derjenige, von welchem sich die Beamten am deutlichsten distanzieren. Insgesamt sehen nur zehn Beamten diesem Typ nahe, davon sind acht Mitglied in einer Partei.

Tabelle 29

Repräsentant des Staates

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
x	2.24	2.25	2.39	1.74	2.29	2.19	2.15	2.24	1.70
s	0.91	0.91	1.09	0.91	0.94	0.84	0.93	0.91	-
Fehlend	0	1	0	0	1	0	0	1	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Gehobener und höherer Dienst identifizieren sich gleichermaßen mit der Rolle als „Repräsentant des Staates“. Auf 64 Prozent des gehobenen und 62 Prozent des höheren Dienstes trifft dieser Typus ganz oder abgeschwächt zu. Aus anderer Perspektive betrachtet heißt dies allerdings, dass über ein Drittel der Beamten sich nicht als Repräsentant des Staates sehen. Die nachfolgende Generation tendiert dabei wieder mehr zum klassischen Beamtentypus: Je jünger ein Beamter ist, desto eher sieht er sich als Repräsentant des Staates.

Tabelle 30

Rechtsanwender (Rechtstechniker)

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
X	2,23	2,77	3,10	2,62	2,62	2,51	2,36	2,58	2,60
S	0,92	0,96	0,94	1,02	0,96	0,99	1,04	0,98	-
Fehlend	1	1	0	0	1	1	0	2	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Die rein sachlich-technische Seite ihrer Arbeit betont rund die Hälfte aller Hamburger Beamten. 47,7 Prozent sehen sich als Rechtsanwender. Unter den hier ausgewählten Beamtengruppen herrschen dabei Unterschiede: Während im gehobenen Dienst rund 65 Prozent diesen Rollentyp auf sich zutreffen sehen, sind dies im hö-

heren Dienst nur noch 38 Prozent. Die höheren Beamten der B-Besoldung stimmen diesem Typ nur noch zu 20 Prozent zu, 80 Prozent sehen sich nicht als Rechtsanwender. Damit übertreffen sie noch den Wert der Bonner Spitzenbeamten. Etwas aus dem erwarteten Rahmen fallen bei diesem Typus die Amtsleiter. Aufgrund ihrer planend-politischen Einflussmöglichkeiten könnte man annehmen, dass sie sich ähnlich wie die Beamten der B-Besoldung nicht als reine Rechtstechniker fühlen. Ihr Mittelwert liegt mit $x=2,62$ allerdings noch unter dem des höheren Dienstes. Gleichwohl sehen 59 Prozent der Amtsleiter diesen Rollentyp nicht auf sich zutreffen.

Die Altersgruppen reagieren unterschiedlich auf diesen Rollentyp: Mit zunehmenden Alter nimmt die Selbsteinschätzung als reiner Normanwender ab. Während bei den unter 40-Jährigen 38,2 Prozent diesen Typ nicht auf sich zutreffen sehen, sind dies bei den 40- bis 50-Jährigen schon 48,7 Prozent, bei den über 50-Jährigen schließlich 53,5 Prozent. Dies erklärt sich sicherlich zum Teil damit, dass die unter 40-Jährigen aufgrund des Laufbahnprinzips nicht so hohe Positionen einnehmen wie die über 50-Jährigen. Ihre gestaltenden Möglichkeiten abseits der Anwendung von Gesetzen und Vorschriften sind dadurch oft geringer als die anderer Beamter.

Tabelle 31

Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
X	2,66	2,64	2,21	2,62	2,61	2,67	2,78	2,65	2,80
S	0,95	0,94	0,86	0,89	0,97	0,90	0,71	0,95	-
Fehlend	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Die moderne Verwaltung wird zunehmend als Dienstleistungsbetrieb gesehen, der für den Bürger tätig ist.³⁵⁷ Sieht sich der einzelne Beamte deswegen als „Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert“?³⁵⁸ Die Hälfte der Hamburger Beamten identifiziert sich als Bürgeranwalt, wobei die Unterschiede zwischen dem gehobenen und höheren Dienst marginal sind. Obwohl von ihrer Zusammensetzung durchaus in Behörden und auf Positionen tätig, die Kontakte mit Bürgern pflegen, stimmt die jüngste Gruppe der unter 40-Jährigen diesem Typ am wenigsten zu. Nur auf 34,5 Prozent trifft der „Bürgeranwalt“ zu, bei den 40- bis 50-Jährigen sind dies 46,6 Prozent, bei den über 50-Jährigen 45,9 Prozent. Die

357 Büllesbach 1995.

358 Zum Konzept des „Bürgeranwalt“ siehe Menke-Glückert 1975.

niedrigste Zustimmung aller hier herangezogenen Gruppierungen verbuchen die Beamten der B-Besoldung für sich. Nur 29 Prozent sehen sich als Anwalt der Bürger, 71 Prozent lehnen dies ab. Obwohl knapp ein Viertel der Amtsleiter B-Besoldung beziehen, kehrt sich das Verhältnis bei dieser Gruppe um: Fast 70 Prozent sehen den Rollentyp des Bürgeranwalts auf sich zutreffen, nur 30 Prozent lehnen ihn ab.

Wohl aufgrund ihrer geringen direkten Kontakte mit dem Bürger lehnen die Bonner Beamten den Typ des Bürgeranwalts für sich ab. Im Vergleich zu den Hamburger Beamten nehmen sie den höchsten Mittelwert in Anspruch.

Tabelle 32

Initiator neuer Projekte und Problemlösungen

	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total	Derlien 1988
x	2,32	1,92	1,71	1,64	2,08	1,94	2,24	2,06	1,40
s	0,87	0,76	0,78	0,71	0,77	0,83	0,94	0,82	-
Fehlend	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	143

x = Mittelwert; s = Standardabweichung

Als „Initiator neuer Projekte“ sehen sich annähernd drei Viertel aller Hamburger Beamten, wobei der Anteil des höheren deutlich höher liegt als der des gehobenen Dienstes. Während 61,3 Prozent der gehobenen Beamten diesem Rollentyp zustimmen, sind dies unter den höheren Beamten schon 79,3 Prozent. Obwohl die Mittelwerte divergieren, stehen sich die Beamten mit B-Besoldung und die Amtsleiter nahe: 87 Prozent der beiden Gruppen sehen diesen Typ voll oder leicht abgeschwächt auf sich zutreffen.

4.4.2 Zwischenresümee

Die zehn Rollentypen finden unter den Hamburger Beamten unterschiedliche Zustimmung. Der Rollentyp des „Experten mit Fachwissen für Problemlösungen“ findet unter den Beamten die höchste Identifikation. Neben diesem Typ (x=1,69) und dem „Vermittler zwischen konfligierenden Interessen“ (x=2,09) ist der Rollentyp des „Initiators neuer Projekte“ (x=2,06) der beliebteste unter den Beamten. Immerhin noch 70 Prozent sehen sich als „Umsetzer politischer Vorgaben“ (x=2,20) und über 63 Prozent als „Repräsentant des Staates“ (x=2,24). Als eher unzutreffend für sich selbst bezeichnen sie dagegen die Typbeschreibung als „Bürgeranwalt“ (47,7 Prozent, x=2,65), „Rechtsanwender“ (47,5 Prozent, x=2,58), „Fürsprecher gesell-

schaftlicher Gruppen“ (43,5 Prozent, $x=2,64$), als gänzlich unzutreffend den „Anwalt organisierter Einzelinteressen“ (12,3 Prozent, $x=3,49$) und „Parteipolitiker“ (1,8 Prozent, $x=3,91$).

Gehobener und höherer Dienst divergieren bei fünf Rollentypen voneinander³⁵⁹: Sind sie sich in ihrer zustimmenden Selbsttypisierung als „Experte mit Fachwissen“, dem „Repräsentant des Staates“ und dem „Umsetzer politischer Vorgaben“ und der Ablehnung des „Parteipolitikers“ und „Bürgeranwalts“ einig, finden die anderen Typen unterschiedliche Zustimmung in den beiden Beamtengruppen. Am deutlichsten wird dies beim Typus des „Rechtsanwenders“, dem der gehobene sich weitaus mehr verpflichtet sieht als der höhere Dienst. Umgekehrt verhält sich dies beim „Vermittler konfligierender Interessen“ und dem „Initiator neuer Projekte“, mit welchem sich der höhere Dienst mehr identifiziert. Etwas geringer, aber immer noch signifikant, fallen die Unterschiede beim „Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen“ und dem „Anwalt organisierter Einzelinteressen“ aus: Dem Rollentyp des „Fürsprechers“ steht der höhere Dienst näher, dem Rollentyp des „Anwalts“ der gehobene Dienst.

Was lässt sich aus Zustimmung und Ablehnung zu den zehn Rollentypen schlussfolgern?

Die Beamten in der Verwaltung der Hansestadt Hamburg sehen sich als Experten auf ihrem jeweiligen Gebiet. Aus diesem Selbstbewusstsein erwächst eine positive Einstellung gegenüber neuen Projekten, deren Konzeption und Lösung auch selbst initiiert wird. Diese Einstellung ist umso häufiger anzutreffen, je höher man in der Hierarchie der Verwaltung steigt. Die von der Politik formulierten Vorgaben und Normen setzt man dabei nicht nur bereitwillig um, diese Vorgaben sind auch Gegenstand von Kritik und Anregung. Reine, unreflektierte Rechtsanwendung ist umso weniger gefragt, je mehr Rechtsauslegung und Kreativität gefordert ist. Dass dies bei den Entscheidungsträgern im höheren Dienst noch deutlicher ausgeprägt ist als bei Sachbearbeitern, liegt am erweiterten Planungs- und Handlungsspielraum.

Dieses Engagement geht mit dem Willen zur Vermittlung zwischen formellen Interessengegensätzen und Interessengruppen einher. Die Verwaltungsspitze plant und gestaltet nicht nur zusammen mit den politischen Kräften, sie schlichtet auch zwischen politischen und gesellschaftlichen Kräften. Als Idealfall interpretieren die Beamten, wenn sie in diesem Gefüge die Stellung einer ausgleichenden Instanz einnehmen, welche vermittelnd tätig wird und von den beteiligten Gruppen aufgrund ihres Fachwissens als Autorität anerkannt wird. Mittlerweile steht sie dieser vermittelnden Funktion näher als dem Anspruch auf staatstragende Autorität. Ob damit der historische Kern hoheitlicher Amtsausführung in der Auflösung begriffen ist, bleibt angesichts der Einstellung der Verwaltungsspitze fraglich. Sie sieht sich noch eindeutiger als die niedrigeren Stufen der Hierarchie als Repräsentant des Staates.

Steht die Rolle als ausgleichende Institution in der Gunst der Beamten noch weit oben, wehren sich die Beamten gegen die Instrumentalisierung durch gesellschaftli-

359

T-Test, einseitig, Irrtumswahrscheinlichkeit 5 Prozent.

che Gruppen. Je enger man die Zielgruppe des Engagements definiert, desto weniger wollen sich die Beamten mit dem Rollentyp identifizieren.

Als Vertreter von Einzelinteressen oder gar Parteipolitiker wollen die Beamten nicht fungieren, formuliert man das zu unterstützende Objekt abstrakter beziehungsweise allgemeiner, sind die Beamten durchaus zur Identifizierung bereit. Diese Tendenz zur Unterstützung als stark empfundener Meinungsströmungen in der Gesellschaft korrespondiert mit einer behutsamen Identifizierung mit dem Typus des Bürgeranwalts, der dem Gemeinwohl verpflichtet ist.

Es bleibt festzuhalten, dass die höheren Beamten sich gern in einer aktiven, auf die Lösung sozialer Probleme und Entwirrung politischer Konflikte ausgerichteten Rolle sehen. Die nachfolgende Generation der unter 40-jährigen Beamten nimmt dabei keine progressivere Stellung ein als ihre älteren Kollegen. Auch sie sehen sich noch eher als Repräsentant des Staates denn als Bürgeranwalt, ihre Innovationsfreudigkeit ist ebenfalls nicht ausgeprägter.

Die Arbeit in einem Bonner Ministerium hat ähnliche Implikationen auf das Selbstverständnis der Beamten wie in einer Spitzenposition in der Hamburger Verwaltung. Es ist wohl in erster Linie das starke Selbstbewusstsein qua Amt und Position, das die Bonner Beamten in fast allen Fragen zu einer stärkeren Identifizierung mit den Rollentypen kommen lässt. Es kann als Indiz für die Bürgernähe der Hamburger Verwaltung interpretiert werden, dass die Rollentypen, in denen sich die Hamburger Beamten identifikationsfreudiger zeigen, die des Bürgeranwalts beziehungsweise Anwalts von Einzelinteressen sind.

Betrachtet man nur das Spitzenpersonal der Hamburger Verwaltung, decken sich die beiden Gruppenprofile zunehmend: Aufgrund ihrer Nähe zur Politik sehen sich die Bonner zwar noch erheblich mehr als Umsetzer politischer Vorgaben, die anderen Typenvorschläge wurden von den Beamten aus den beiden Verwaltungsarten aber ähnlich gut beziehungsweise schlecht angenommen. Die Ausnahme bilden auch hier die beiden Rollentypen, die den Einsatz für verwaltungsexterne Institutionen beinhalten: Die Amtsleiter der Hansestadt fühlen sich eher als ihre Bonner Kollegen als Beamte, die für den Bürger arbeiten.

4.5 Das Beamtenethos

4.5.1 Zwischen Publikumsorientierung und Politikdiskretion: Variablen der Berufsauffassung

Das traditionelle Konzept des Staatsdienstes verlangt vom Beamten Neutralität, starke Regelorientierung und die strikte Trennung von der Privat- und Dienstsphä-

re.³⁶⁰ Das klassische Modell der Bürokratie und das traditionelle Konzept des Staates ziehen damit eine strikte Grenze zu Publikum, zur Politik und individuellen Interessen der Beamten. *Luhmann/Mayntz* unternahmen 1973 den Versuch dieses „Beamtenethos“ genannte Konzept empirisch zu überprüfen.³⁶¹ Dies blieb einer der wenigen Versuche die Idee des Beamtenethos´ in Variablen zu zerlegen. *Luhmann/Mayntz* befragten den gehobenen und höheren Dienst – dies ermöglicht den Vergleich mit dem öffentlichen Dienst in Hamburg. Heute wie damals wurden den Beamten sechs Items vorgelegt.

Die ersten beiden Thesen (Tabelle 33 und 34) beziehen sich auf die Grenzziehung gegenüber dem Publikum. Sieht sich der Beamte als Dienstleister und ist er bereit, sich der Kontrolle der Bürger zu stellen? Oder entscheidet er lieber nach Kriterien übergeordneter Zwecke und höherer fachlicher Kompetenz?

Das Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zur Politik wird in den beiden nächsten Thesen thematisiert (Tabelle 35 und 36). Wieweit sieht sich der Beamte als Gesetzesanwender, der primär politische Entscheidungen vollzieht? Und: Sind die Beamten bereit, die politische Umwelt auch in der Form von Interessengruppen zu sehen, deren Förderung ihnen freisteht?

Die Grenzprobleme im Verhältnis zu individuellen Interessen sind in Tabelle 37 und Tabelle 38 dargestellt. Räumt der Beamte dem dienstlichen Interesse im Zweifelsfall den Vorrang vor den Privatinteressen ein? Und in welchem Maße ist er der Meinung, dass seine eigene politische Meinung im Dienst neutralisiert werden muss?

Tabelle 33

Dienst am Publikum in der öffentlichen Verwaltung ist nur möglich, wenn man die Betroffenen anhört und so weit wie möglich ihren Interessen entgegenkommt.

in Prozent	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amts-lei-ter	über 50	40-50	unter 40	Total
Stimme voll und ganz zu	53,5	47,8	38,7	46,2	51,9	46,4	41,8	49,8
Stimme eher zu	41,5	44,8	51,6	43,6	41,7	46,9	52,7	43,6
Stimme eher nicht zu	3,5	7,2	9,7	5,1	6,1	5,3	1,8	5,9
Stimme gar nicht zu	1,0	0,3	0	5,1	0	1,4	3,6	0,5
Fehlend	0,5	0	0	0	0,3	0	0	0,2
N	202	362	31	39	271	232	55	563

Die Publikumsorientierung der Hamburger Beamten ist ausgeprägt. Über 90 Prozent bejahen das Item, die Hälfte sogar stark. Die Unterschiede zwischen den Besoldungs- und den Funktionsgruppen sind marginal, auch zwischen den Altersgruppen

360 Vgl. Kapitel 2.2.1.

361 Luhmann/Mayntz 1973:335.

existieren kaum Differenzen. Dieses deutliche Bekenntnis zur Dienstleistung fand sich schon 1973 in der Erhebung von *Luhmann/Mayntz*. Hier bejahten 86 Prozent aller Befragten die These.³⁶² Über die letzten 28 Jahre hat sich demnach die Idee der Publikumsorientierung unter den Beamten vollständig etabliert.

Tabelle 34

Die moderne Welt ist so kompliziert, dass es nicht sinnvoll ist, eine stärkere Kontrolle der Arbeit des Staates durch den einfachen Bürger ernsthaft zu erwägen.

in Prozent	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amts-lei- ter	über 50	40-50	unter 40	Total
Stimme voll und ganz zu	7,4	3,0	0	0	6,4	1,9	0	4,6
Stimme eher zu	25,2	24,0	22,6	25,6	27,1	20,8	21,8	24,5
Stimme eher nicht zu	49,0	49,7	45,2	46,2	44,6	56,5	54,5	49,5
Stimme gar nicht zu	18,3	23,2	32,3	28,2	21,9	20,8	23,6	21,5
Fehlend	0	0	0	0	0	0	0	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564

Die Bindung an den Dienst am Publikum impliziert bei den Hamburger Beamten zugleich, dass man dem Bürger auch eine gewisse Kontrolle über das Verwaltungshandeln zugesteht. 71 Prozent stimmen der These nicht zu, dass den Bürgern keine erhöhte Kontrollmöglichkeiten der Verwaltungsarbeit zugestanden werden sollte. Je höher die Besoldungs- und Funktionsgruppe, desto deutlicher ist diese Tendenz. Ob es der höhere Bildungsabschluss, der bessere Überblick über die Notwendigkeiten des Verwaltungsalltags oder eine andere Variable ist, welche die hohen Beamten einer verstärkte Kontrolle ihrer Arbeit zustimmen lässt, kann nicht mit Sicherheit fest gestellt werden. Zumindest scheint aber das traditionelle Selbstverständnis als alleiniger „Hüter des Gemeinwohls“ in der Vollzugsverwaltung und unter den hohen Beamten der planenden Verwaltung abgenommen zu haben. Die Gesellschaft wird als durchaus kompetent genug angesehen, um die Verwaltung zu kontrollieren. Daraus lässt sich auch schließen, dass das Verhältnis zum Publikum nicht nur aktiv, als reine Dienstleistung, interpretiert wird. Vielmehr scheint es so zu sein, dass aus der Einsicht in die gegenseitige Abhängigkeit der Wille zur Kooperation entsteht. Es ist für die späteren Betrachtungen zur Publikumsorientierung der Beamtenschaft relevant, dass die jüngeren Beamten dieser Tendenz noch mehr folgen als ihre älteren Kollegen.

1973 war die Ablehnung dieses Items unter den deutschen Beamten nicht so ausgeprägt – nur 56 Prozent lehnten sie damals ab.³⁶³ 14 Jahre später stellt die Com-

362 Luhmann/Mayntz 1973:337. Luhmann/Mayntz nutzen eine Fünfer-Skala, was die Vergleiche mit den Hamburger Beamten relativiert: Zustimmung zu den Items ist bei den von Luhmann/Mayntz befragten Beamten höherwertig einzuordnen.

363 Luhmann/Mayntz 1973:337.

parative Elite Study (CES II) die selben Fragen an Bonner Spitzenbeamte. Der Mittelwert gleicht dem der Hamburger Beamten.³⁶⁴

Tabelle 35

Ein Beamter sollte seine Tätigkeiten darauf beschränken, die Gesetze sachgemäß anzuwenden.

in Prozent	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besoldung	Amtsleiter	über 50	40-50	unter 40	Total
Stimme voll und ganz zu	11,4	2,8	0	2,6	7,0	3,4	3,6	5,9
Stimme eher zu	25,7	19,1	16,1	30,8	24,2	16,4	10,9	21,5
Stimme eher nicht zu	40,1	42,0	25,8	33,3	40,5	43,0	47,3	41,3
Stimme gar nicht zu	22,8	36,2	58,1	33,3	28,3	37,2	38,2	31,4
Fehlend	0	0	0	0	0	0	0	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564

In der Untersuchung von *Putnam* lehnten die meisten der Spitzenbeamten die These ab, derzufolge ein höherer Beamter seine Aktivitäten auf die korrekte Anwendung von Gesetzestexten beschränken sollte.³⁶⁵ In der Erhebung von *Luhmann/Mayntz* von 1973, die auch den mittleren und gehobenen Dienst mit einschloss, sahen immerhin 42 Prozent aller Beamten in der Gesetzesanwendung die Hauptaufgabe des öffentlichen Dienstes.³⁶⁶ Dieses Verhältnis hat sich bei den Hamburger Beamten umgekehrt: Nur noch 27 Prozent stimmen dieser These zu, wobei sich zwischen den Funktions- und Altersgruppen deutliche Unterschiede ergeben. So sehen die jüngeren Beamten ihre eigene Tätigkeit noch weniger als reine Gesetzesanwendung als die Älteren.

Etwas überraschend ist die relativ moderate Ablehnung der These durch die Amtsleiter. Höherer Dienst und die Beamten der B-Besoldung sind sich nämlich mit rund 80 Prozent in der Ablehnung einer allzu legalistischen Auffassung ihrer Arbeit einig; die Amtsleiter fallen hier mit 66 Prozent etwas ab. Insgesamt nimmt aber mit Höhe der Laufbahngruppe die Bereitschaft ab, die eigene Tätigkeit auf die Anwendung von Gesetzen zu beschränken.³⁶⁷ Dies entspricht der Erwartung, dass mit höherem Rang und höherem Ausbildungsniveau auch höhere Entscheidungsfreiheiten gesehen und in Anspruch genommen werden. Diese Tendenz wurde schon in der Erhebung von *Luhmann/Mayntz* deutlich, in Hamburg hat sie sich am Ende des 20. Jahrhunderts verstärkt. 1973 lehnten 65 Prozent des höheren Dienstes die defensive Interpretation der Arbeit ab, 1998 sind es bereits 78 Prozent.³⁶⁸

364 Derlien/Mayntz 1987:30.

365 Vgl. Putnam 1974:41 und Kapitel 4.3.1

366 Luhmann/Mayntz 1973:338.

367 Dies gilt unabhängig von der Variable Alter.

Tabelle 36

Wer im öffentlichen Dienst arbeitet, darf sich nicht für die Interessen irgendeiner besonderen Gruppe einsetzen.

in Prozent	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besol- dung	Amts-lei- ter	über 50	40-50	unter 40	Total
Stimme voll und ganz zu	23,3	22,4	25,8	20,5	26,8	14,5	9,1	22,7
Stimme eher zu	24,3	22,7	29,0	35,9	25,1	21,3	20,0	23,2
Stimme eher nicht zu	33,7	36,7	25,8	33,3	32,9	41,5	43,6	35,6
Stimme gar nicht zu	18,8	17,4	16,1	10,3	14,9	22,2	27,3	17,9
Fehlend	0	0,8	3,2	0	0,3	0,5	0	0,5
N	202	362	31	39	271	232	55	561

368 Luhmann/Mayntz 1973:346. Mayntz/Derlien stellten 1987 an die Bonnern Spitzenbeamten eine ähnliche Frage („Ein leitender Beamter sollte seine Tätigkeit darauf beschränken, die Gesetze präzise anzuwenden.“). Der Mittelwert liegt bei $x=3,5$ ($s=0,7$), bei den Hamburger Beamten liegt er bei $x=2,98$ ($s=0,87$).

Die Identifikation mit den Zielen von Interessengruppen wird von den Beamten unterschiedlich beurteilt. Insgesamt sind die Aussagen zu diesem Item nicht eindeutig, die Tendenz geht aber dahin, den Interessengruppen einen zunehmend größeren Einfluss auf die eigene Arbeit zu gestatten. Knapp über die Hälfte aller Hamburger Beamten wird sich im Zweifelsfall durchaus für die Interessen einer besonderen Gruppe einsetzen. Je jünger eine Beamter dabei ist, desto eher ist er zu diesem Engagement bereit.

Die Einstellung der hohen Beamten divergiert in dieser Hinsicht marginal. Bei den Beamten mit B-Besoldung und noch mehr bei den 39 Amtsleiter ist die Abneigung sich für besondere Interessen einzusetzen mit rund 55 Prozent recht ausgeprägt. Schon die Untersuchung von *Luhmann/Mayntz* stellte diese Abneigung der hohen Beamten fest. Die Autoren vermuteten, dass „die höheren Ränge mit dieser Frage eher an einen größeren Verantwortungsbereich und an ein Ethos der Gleichheit und Unparteilichkeit“³⁶⁹ erinnert werden als ihre Kollegen. Wie sich dies allerdings mit der in der Verwaltungsspitze häufiger anzutreffenden Parteimitgliedschaften verträgt, konnte damals nicht beantwortet werden.³⁷⁰

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die ausgeprägte Publikumsorientierung weniger eine Orientierung am diffusen Gemeinwohl, als eine Ausrichtung am Bürger und zunehmend auch an den organisierten Kräften der Gesellschaft ist. Die nachfolgende Generation im öffentlichen Dienst scheint dabei Interessengruppen vermehrt wahrzunehmen und deren Wünschen und Vorstellungen auch eher entgegenkommen zu wollen. Dies korrespondiert mit ihrer geringen Selbsteinschätzung als reine Gesetzesanwender.

Tabelle 37

Für einen im öffentlichen Dienst Beschäftigten geht das dringende Dienstgeschäft dem privaten Interesse an Freizeit und Erholung vor.

	in Prozent	gehobener	höherer	B-	Amts-leiter	über	40-50	unter 40	Total
	Dienst	Dienst	Besoldung	50	50	50	50	50	50
Stimme voll und ganz zu	19.3	28.2	32.3	38.5	28.6	17.9	16.4	25.0	
Stimme eher zu	51.5	50.6	51.6	48.7	51.3	50.2	58.2	50.9	
Stimme eher nicht zu	21.3	16.0	16.1	12.8	16.6	20.8	16.4	17.9	
Stimme gar nicht zu	7.9	5.2	0	0	3.5	11.1	9.1	6.2	
Fehlend	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	202	362	31	39	271	232	55	564	

Der Konflikt zwischen dienstlichen und privaten Interessen wurde bewusst nicht übermäßig scharf formuliert, es ging um die Frage der Zeitverwendung, nicht um

369 Luhmann/Mayntz 1973:347.

370 Siehe dazu Kapitel 5.

das Gewissen. Trotzdem überrascht die deutliche Zustimmung zu diesem Item, geht doch bei 76 Prozent aller Beamten das dringende Dienstgeschäft dem Privatinteresse vor. Mit steigender Verantwortung, Höhe der Besoldung und dem Alter steigt der Wille zum Engagement im Dienst. Diese Zahlen decken sich weitgehend mit denen von *Luhmann/Mayntz: 1973* stimmten 65 Prozent der Beamten dem Item zu, wobei die höheren und älteren Beamten dem öffentlichen Dienst ebenfalls verstärkt die Priorität einräumten. Über die Jahre ist demnach die bekundete Bereitschaft zu Überstunden angestiegen.

Tabelle 38

Wer im öffentlichen Dienst arbeitet, muss von seinen eigenen politischen Überzeugungen absehen und sich den Willen des jeweiligen Senats zu eigen machen.

in Prozent	gehobener Dienst	höherer Dienst	B-Besol- dung	Amts-leiter über 50	40–50	unter 40	Total	
Stimme voll und ganz zu	12,4	11,9	12,9	12,8	13,1	10,6	14,5	12,1
Stimme eher zu	42,1	37,0	41,9	38,5	39,1	37,2	36,4	38,8
Stimme eher nicht zu	26,7	30,7	25,8	25,6	28,6	31,4	27,3	29,3
Stimme gar nicht zu	18,8	19,9	19,4	23,1	19,2	20,3	21,8	19,5
Fehlend	0	0,6	0	0	0	0,5	0	0,4
N	202	360	31	39	271	232	55	562

Bei der Zurückhaltung der eigenen politischen Überzeugungen ist die Hamburger Beamtenschaft geteilter Meinung. Die Hälfte optiert gegen die Zurückstellung der eigenen Ansicht und für den Gehorsam gegenüber dem Senat, die andere Hälfte stimmt dieser Aussage nicht zu. Diese nicht eindeutige Einstellung zieht sich durch alle Rang-, Funktions- und Altersgruppen.

Lässt sich aus den Antworten schließen, dass die Hälfte aller Beamten die Absichten des vorgesetzten Senats nicht mit Gehorsam befolgen? Die anderen Ergebnisse dieser Untersuchung, insbesondere die hohe Ablehnung der parteipolitischen Besetzung von Spitzenpositionen, lassen darauf schließen, dass hier auch eine negative Typisierung von Parteipolitik eine Rolle spielt. Den Beamten wird es weniger um die Ablehnung legaler Weisungen, als um oktroyierte politische Auffassungen gehen. Zugleich zeigt das Antwortverhalten auch ein hohes Maß an Selbstbewusstsein in Bezug auf die eigene Kompetenz.³⁷¹

Die Hamburger Beamten optieren in dieser Frage anders als die deutschen Beamten im Jahre 1973. Während damals 62 Prozent die politische Dienstneutralität ablehnten, sind dies bei den Hamburgern heute nur 48,8 Prozent.³⁷² Zwischen gehobenen und höherem Dienst bestanden damals nur marginale Unterschiede im Ant-

371 Eine Tendenz, die in Kapitel 4.7 noch deutlicher werden wird.

372 Luhmann/Mayntz 1973:346. Im von Luhmann/Mayntz untersuchten Stadtstaat Bremen lag die Ablehnung sogar bei 71 Prozent.

wortverhalten – eine Tendenz, die sich bis heute erhalten hat. Der höhere Dienst ist zwar insgesamt etwas weniger an politische Neutralität gebunden als der gehobene Dienst, die Verwaltungsspitze wiederum sieht sich aber etwas mehr dem Willen des Senats unterworfen. Diese Unterschiede sind allerdings nicht markant genug, um von signifikanten Gegensätzen der Gruppierungen zu sprechen. Diese Gegensätze herrschten aber damals zwischen den Generationen. 77 Prozent der jüngsten Gruppe lehnten es ab, sich den Willen der Regierung zu eigen zu machen, bei der ältesten Gruppe sind dies nur noch 48 Prozent. Die unter 40-Jährigen in Hamburg sind heute weniger rigoros, ähnlich wie ihre älteren Kollegen lehnt rund die Hälfte den unbedachten Gehorsam ab.

4.5.2 Zwischenresümee

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieses Abschnitts zeigt zunächst, dass es einige Aspekte des Beamtenethos⁷ gibt, die für alle der befragten Ränge und Altersgruppen wichtig sind. Dazu gehört vor allem die Orientierung am Dienst für das Publikum. Den Beamten ist klar, dass die öffentliche Verwaltung nicht nur in die Rolle einer Dienstleistungsinstanz hineingewachsen ist – die Arbeit dieser Institution will auch kontrolliert werden. Das Verhältnis zum Bürger wird zwar primär noch aktiv gesehen, die Prüfung der Verwaltungsarbeit wird aber verstärkt akzeptiert. Zwischen Leistung für den Bürger und Kontrolle durch denselben streben die Beamten zunehmend ein ausgeglichenes Verhältnis an. Dies ist eine Tendenz, die sich in den 70er Jahren erst schwach abzeichnete und sich seitdem verstärkt hat.

Die Orientierung am Publikum verschiebt sich dabei auf der Achse vom nur diffus zu formulierenden Gemeinwohl Richtung der konkreten Unterstützung von Interessengruppen. Die geringe und weiter abnehmende Selbsteinschätzung als reine Gesetzesanwender auch in den niedrigen Laufbahngruppen bestätigt diese Entwicklung. Die Beamten interpretieren damit den Verwaltungsprozess in zweierlei Hinsicht aktiv: Zum einen wenden sie sich gegen eine defensive, legalistische Interpretation ihrer Arbeit, zum anderen dienen Gesetze und Verordnungen immer weniger als Mauer, die vor der Auseinandersetzung mit der Gesellschaft schützt.

Die Filtrierung alles Politischen durch den Prozess der Gesetzgebung ist zwar im Abbau begriffen, andererseits stellten *Luhmann/Mayntz* schon 1973 ein zwiespältiges Verhältnis der Beamten zur Politik fest und machten dies an der Distanzierung gegenüber bestimmte Interessengruppen fest.³⁷³ Der Wille zur Abgrenzung gegenüber den politischen Kräften der Gesellschaft war und ist gerade bei den hohen und älteren Beamten in Hamburg ausgeprägter als bei den Jüngeren. Immerhin die Hälfte aller Beamten ist aber bereit, sich für die Interessen von gesellschaftlichen Gruppierungen einzusetzen. Dieses unklare Verhältnis zur Politik der Gesellschaft setzt sich gegenüber der Politik der Regierung fort. Die Arbeit des Se-

373

Luhmann/Mayntz 1973:351.

nats wird kritisch beobachtet und mit den eigenen Erfahrungen abgeglichen. 1973 war die Eigenständigkeit und die Beharrung auf eigene Überzeugungen allerdings erheblich stärker ausgeprägt als heute in Hamburg.³⁷⁴

Bei der Beurteilung der Ergebnisse für die Hamburger Spitzenfunktionäre der B-Besoldung muss beachtet werden, dass diese durchschnittlich älter sind als andere Bedienstete. Typische Merkmale, bei denen sie von den älteren Beamten abfallen, sind die Kontrolle durch den Bürger, der sie positiver gegenüberstehen, und der reinen Gesetzesanwendung – der sie negativer gegenüberstehen. Das sind positionsspezifische Einstellungen, während die anderen Merkmale auch altersbedingt sein können.

Ziel des Kapitels war es, mögliche Verschiebungen und Differenzen in der Ausprägung des Beamtenethos festzustellen. Die Annahme, dass das Ethos sowohl mit zeitlichen Faktoren (Lebensalter bzw. Dienstalster) als auch in den Funktions- und Laufbahngruppen variiert, hat sich bestätigt. Dies hat Implikationen für die Idee des Beamtenethos insgesamt.

So lässt sich sagen, dass sich der überwiegende Teil der Beamten im Dienst durchaus noch als Repräsentant des Staates sieht. Dies ist umso deutlicher der Fall, je höher man in der Verwaltungshierarchie steigt. Diese Orientierung am Staat wurde lange als Voraussetzung für einen gewissen Grad an gesellschaftlicher Ausdifferenzierung begriffen – eine Aussage, die sich heute nicht mehr treffen lässt. Diese Autonomie ist im Schwinden begriffen, die Beamtenschaft interpretiert sich in keinem Fall diametral gegenüber der Gesellschaft. Diese Entwicklung ist aber weniger Ausfluss parteipolitischer Einflüsse über den Senat oder die Parteien, sondern vielmehr Ergebnis einer starken Publikumsorientierung. Der öffentliche Dienst in Hamburg ist primär am Bürger und eines, sich aus dem fachlichen Selbstbewusstsein speisenden Idee des sachlich-technisch begründeten „Gemeinwohls“ orientiert. Diese Orientierung am Bürger impliziert zu einem gewissen Grad die Identifikation mit den Zielen organisierter Bürger und den Interessengruppen. Je enger man diese Gruppe aber formuliert, desto weniger sind die Beamten bereit, sich mit deren Zielen zu identifizieren. Steigt man in der Hierarchie der Hamburger Verwaltung, so gesellt sich zu dieser Bürgerorientierung eine Sensibilisierung für die Notwendigkeiten und Ansprüche der Regierungspolitik.

Die Ergebnisse lassen sich mit der Diskussion um die Rolle des öffentlichen Dienstes verknüpfen. Eine Diskussion des Beamtenethos muss berücksichtigen, dass gesellschaftliche Entwicklung die Beamten involviert. Als Teil der Gesellschaft sind sie deren Wandlungen ebenso unterworfen wie sie deren Fortschritt mitbestimmen. Diese Wandlungen, die man verkürzt mit Begriffen wie „Wertpluralismus“ und „Wertewandel“ umschreiben kann, und ein geändertes Anforderungsprofil an die öffentliche Verwaltung lassen Forderungen nach einer „Neutralität der Verwaltung“ als Sehnsucht nach einer von den sozialen Entwicklungen abgekapselten Sphäre erscheinen.

374

Luhmann/Mayntz 1973:351.

4.6 Beförderungen

Personalbewegungen besitzen immer eine doppelte Bedeutung: Für das System, d.h. die öffentliche Verwaltung, und für seine Mitglieder, die Bediensteten. Systembezogene Beförderungen versuchen die Merkmale von Position und Positionsinhaber aufeinander abzustimmen. Normierte Vorgaben legen fest, welche Merkmale ein Beamter besitzen muss, der für eine Position in Frage kommt. Solche Selektionsregeln beziehen sich häufig auf Befähigungen und Ausbildungsvoraussetzungen. Andererseits existieren Selektionsregeln, die nicht rechtlich verankert, aber trotzdem wirksam sind. Das sind zum einen Merkmale wie beispielsweise das Geschlecht oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei, zum anderen persönliche Vorlieben und Abneigungen der Entscheidungsträger. Aus den erfolgten Beförderungen lassen sich Rückschlüsse auf die tatsächlich wirksamen Selektionsregeln ziehen.

Die beiden einander ergänzenden Perspektiven von System und Akteur implizieren unterschiedliche Fragestellungen. Nutzt man das System als analytischen Bezugspunkt, wird man nach den Funktionen fragen, welche die Karriereprozesse für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erfüllen. Nutzt man den Akteur als analytischen Bezugspunkt, wird man die Karriereprozesse unter dem Gesichtspunkt der Karrierechancen analysieren, die sich für verschiedene Beamte in verschiedenen Behörden und mit unterschiedlichen Merkmalen ergeben. Eine interessante Frage ist, ob die Beförderungschancen eines Beamten primär von seinen eigenen Merkmalen oder von den jeweiligen organisatorischen bedingten Bewegungschancen bestimmt sind, ob also Beamte in den Fachbehörden generell eher befördert werden als Beamte in Bezirksämtern.

Beförderungen können in vertikaler und horizontaler Richtung erfolgen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird mit Beförderung die vertikale Bewegung bezeichnet, also der Wechsel in die nächsthöhere Besoldungs- oder Funktionsgruppe. Im Gegensatz zu einem Abteilungs- oder Ortswechsel kommt der Aufwärtsmobilität größere Bedeutung zu. Spricht man von „Karriere“, so denkt man an Bewegung nach oben, also einem Aufstieg im Rang oder einer Erhöhung der Besoldung. Für den Beamten bedeutet das gemeinhin nicht nur ein höheres Einkommen, sondern auch erhöhtes Prestige, erhöhte Chancen auf Autoritätsausübung und größere Entscheidungsspielräume. Mit Beförderungssystem wird der Komplex von formellen und informellen Regeln bezeichnet, welche die Mobilität von Beamten mit bestimmten Merkmalen in vertikaler Richtung bestimmen.

Im folgenden Abschnitt soll zum einen untersucht werden, welche Merkmale die Beamten aufweisen, die besonders hoch oder über Laufbahngruppengrenzen hinweg befördert wurden. Das sind die sogenannten Spitzenbeamten und die Aufsteiger. Zudem sollen die Bedingungen unterschiedlicher Beförderungsgeschwindigkeiten analysiert werden. Aus den Merkmalen der Beamten lassen sich zwar Rückschlüsse auf die faktischen Selektionskriterien schließen, ihre „Eignung“ für die von ihnen zu

erfüllenden Aufgaben erkennt man damit aber nicht unbedingt. Zum anderen soll dargestellt werden, wie die Beamten selbst das Beförderungssystem beurteilen. Unter dem Aspekt der Auswahlfunktion kann diese Beurteilung der Beamten mit Vorsicht als ersatzweise Indikation für eine Bewertung der Funktionsbezogenheit von Beförderungsentscheidungen gelten. Zudem zeigen die Urteile der Beamten, ob das Beförderungssystem so funktioniert, dass sich daraus ein Anreiz zu Leistungsverhalten ergeben müsste.³⁷⁵ Kann davon ausgegangen werden, dass solche Einstellungen ein mehr oder weniger realistisches Abbild der tatsächlichen Beförderungspraxis darstellen? Auf jeden Fall formen Einstellungen Erwartungen und Verhaltensdispositionen und können damit als Anreizfunktion für Beförderungsmöglichkeiten bedeutsam sein.

Mit der Untersuchung von *Luhmann/Mayntz* aus dem Jahre 1973 stehen Daten zur Verfügung, die im folgenden immer wieder zum Vergleich herangezogen werden. Diese Daten bezogen sich zwar auf dem gesamten öffentlichen Dienst in Deutschland, trotzdem lassen sich so Tendenzen feststellen, ob und in welchem Maße sich das Beförderungssystem und die Einstellung der Beamten dazu verändert haben.

4.6.1 Das Beförderungssystem

Ob und wie weit ein Beamter aufsteigt, ist nicht nur von seinen persönlichen Eigenschaften abhängig, sondern auch von den organisatorischen Bedingungen wie dem für eine Behörde spezifischen Stellenkegel oder dem Positionsgefüge. Einige Faktoren haben sich zudem im Laufe der Zeit verändert und zu einem Anstieg der Beförderungshäufigkeit geführt. Zum einen verstärkte das Wachstum der öffentlichen Verwaltung mit dem steten Aufbau neuer Stellen die Aussichten auf Beförderung. Zum anderen erhöhte die kollektive Höhergruppierung ganzer Dienstpostenkategorien die Häufigkeit von Beförderungen. Ein dritter Faktor: Beim Ausscheiden geburtenstarker Jahrgänge durch Erreichen der Altersgrenzen werden ebenfalls Beförderungsmöglichkeiten vermehrt frei. Im öffentlichen Dienst der Hansestadt Hamburg haben alle diese Faktoren eine Rolle gespielt und dazu geführt, dass die Chancen auf Beförderung lange Zeit deutlich angewachsen sind. Erst die primär finanziell bedingte Reform des öffentlichen Dienstes hat in den letzten Jahren die Beförderungschancen abgeschwächt.

Insgesamt mussten die älteren Beamten erheblich länger auf ihre erste Beförderung warten als ihre jüngeren Kollegen. Die Tabelle 39 zeigt das Ausmaß dieser Veränderungen.

Tabelle 39

Zeitraum bis zur ersten Beförderung

³⁷⁵ Die Fragestellungen zum Beförderungssystem wurden von *Luhmann/Mayntz* modifiziert übernommen. Vgl. zum Untersuchungsdesign *Luhmann/Mayntz* 1973:133ff. und für die Fragen S.373ff.

	A	B	C	D	E	F	
in Jahren	unter	40–50-Jäh-	über 50-Jäh-	Senats-äm-	Fach-	Bezirks-äm-	Total
	40-Jährige	rige	rige	ter	behörden	ter	
Mittelwert	4,32	5,58	7,35	4,45	6,65	4,94	6,55
Standard- abweichung	3,30	4,65	6,40	3,10	5,41	3,43	5,76
T-Test	B (1-seitig) C (2-seitig)	A (1-seitig) C (2-seitig)	A (2-seitig) B (2-seitig)	E (2-seitig)	D (2-seitig) F (2-seitig)	E (2-seitig)	
Fehlend	3	13	13	1	8	0	28
N	55	232	271	35	333	157	564

Die Beförderungen hängen nicht nur vom Zeitpunkt des Eintritts in den öffentlichen Dienst ab, sondern auch von der Verwaltungseinheit, in welcher der Beamter seine Laufbahn begann. Selbst unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass in den Hamburger Fachbehörden der Anteil der älteren Beamten etwas höher als in den anderen Verwaltungseinheiten ist, ist die Chance auf rasche Erstbeförderung in den Bezirksämtern und noch mehr in den Senatsämtern besser. Diese organisatorischen Bedingungen für den Aufstieg gilt es bei der weiteren Beurteilung der Karrieren von Beamten zu berücksichtigen.

Zwei Arten der Beförderung kennt das Dienstrecht, solche mit und ohne Positionswechsel. Die beiden Arten werden in der Praxis unterschiedlich eingesetzt: Zwar haben rund 12 Prozent der Beamten noch keinen Funktionsaufstieg erlebt, über 36 Prozent aber einen und ein weiteres Drittel sogar zwei. Die Besoldungserhöhung wird dagegen eher vollzogen, nur 6 Prozent der Hamburger Beamten sind noch nie im Sinne einer Besoldungserhöhung befördert worden. Ein knappes Drittel dieser Beamten wurde zwei Mal, ein weiteres Drittel im Laufe ihrer Dienstzeit drei Mal befördert. Ein Behördenwechsel bleibt die Ausnahme unter den Hamburger Beamten. Die Hälfte der Beamten tritt in eine Verwaltungseinheit ein und verbleibt auch in dieser.

Tabelle 40

Häufigkeit unterschiedlicher Mobilitätsformen

Zahl der Wechsel	Behördenwechsel		Funktionswechsel		Besoldungserhöhung	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Ausgangs- stellung	290	51,4	67	11,9	35	6,2
1	147	26,1	205	36,3	81	14,4
2	58	10,3	175	31,0	164	29,1

3	23	4,1	69	12,2	166	29,4
4	9	1,6	14	2,5	69	12,2
5	3	0,5	6	1,1	19	3,4
6	3	0,5	1	0,2	4	0,7
7					2	0,4
Fehlend	31	5,5	27	4,8	24	4,3
N	564	100,0	564	100,0	540	100,0

Es ist anzunehmen, dass die Auswahlfunktion des Beförderungssystems bestimmte Beamtentypen in ihrem Karrierestreben begünstigt. Im folgenden soll untersucht werden, welche Merkmale drei verschiedene Beamtentypen besitzen, die auf die eine oder andere Art vertikal mobil sind. Natürlich kann dies nur eine Annäherung sein, in der Praxis muss ein Beamter mehr als die wenigen Kriterien erfüllen, die im folgenden aufgezeichnet werden. Trotzdem lassen sich Tendaussagen treffen, welche Faktoren den Aufstieg im öffentlichen Dienst begünstigen.

Zunächst sollen dazu die Spitzenbeamten untersucht werden. Die Besetzung der leitenden Positionen in der Verwaltung kann sich nicht nur auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung auswirken, sie hat auch Vorbildcharakter für die anderen Beamten. Eine besondere Form der Mobilität ist die Beförderung in die nächsthöhere Laufbahngruppe. Diese sogenannten „Aufsteiger“ vom gehobenen in den höheren Dienst sollen darum in einem gesonderten Kapitel untersucht werden. Ein dritte Variante von hoher Mobilität ist die Beförderungsgeschwindigkeit. Damit werden die Beamten erfasst, die im Verhältnis zu ihrer Dienstzeit besonders oft oder besonders hoch befördert wurden.

4.6.1.1 Merkmale und Karrieren von Spitzenbeamten

Aus der vorhandenen Stichprobe der Hamburger Beamten wurden 52 Spitzenbeamte isoliert, um festzustellen, ob sie besondere Merkmale besitzen, die auf tatsächlich wirksame Auswahlkriterien bei Beförderungseinscheidungen hindeuten. Die Gruppe umfasst alle Beamte der B-Besoldung, die Amtsleiter und die Ortsamtsleiter.³⁷⁶ Welche Merkmale besitzen diese Beamten hinsichtlich Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss? Waren sie vor ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst außerhalb der Verwaltung tätig? Stammen sie aus Beamtenfamilien und sind sie heute häufiger Mitglied in Vereinen, Verbänden oder Parteien?

Unter den Spitzenpositionsinhabern ist der Anteil der Frauen nur halb so hoch: 11,5 Prozent, während es in der gesamten Stichprobe 20,7 Prozent sind. Dies hängt nicht mit der mangelnden Ausbildung der Frauen, der Anteil mit Hochschulabschluss liegt

³⁷⁶ Wegen ihrer spezifischen Beförderungsmodalitäten und ihrer geringeren Relevanz für strategische Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung der Hansestadt wurden die Professoren und Schulleiter nicht mit eingeschlossen.

bei beiden Geschlechtern bei rund 53 Prozent, eher schon mit der Länge des Dienstverhältnisses zusammen. 1980 sind bereits 80 Prozent der Männer in den öffentlichen Dienst eingetreten, bei den Frauen sind dies erst 60 Prozent.³⁷⁷

Dies erklärt den geringen Anteil von Frauen in Spitzenpositionen aber nicht vollständig – der Tendenz nach werden Männer nach wie vor bei der Besetzung von Spitzenpositionen bevorzugt. 1973 war diese Tendenz allerdings noch deutlicher: Damals waren nur 4 Prozent Frauen unter den Spitzenbeamten.³⁷⁸

Gewöhnlich werden die oberen Hierarchieebenen der Verwaltung erst im späteren Verlauf einer Karriere erreicht. Es überrascht von daher nicht, dass das Durchschnittsalter der Spitzenfunktionäre 56 Jahre ist, während dies bei den anderen Beamten bei 52 Jahren liegt. Die Berufsvererbung spielt bei den hohen Beamten keine größere Rolle als bei ihren Kollegen, jeweils 30 Prozent in beiden Gruppen stammen aus Beamtenfamilien.³⁷⁹ Entscheidender für die Auswahl auf eine Spitzenposition ist die Ausbildung. Unter den Spitzenbeamten besitzen 63,5 Prozent ein abgeschlossenes Hochschulstudium, unter den anderen Beamten sind dies 53,7 Prozent. Fast ein Drittel der hohen Beamten hat zudem promoviert (gegenüber 10 Prozent bei den anderen Beamten). Die besten Voraussetzungen für das Erreichen einer hohen Position im Hamburger Verwaltungsdienst bietet nach wie vor das Jura-Studium – ein bekannter, oft kritizierter und ebenso oft, als den besonderen Anforderungen von leitenden Positionen angemessen, verteidigter Umstand.³⁸⁰ 27 Prozent der Spitzenbeamten studierte diese Fachrichtung, unter den Spitzenbeamten mit Hochschulstudium sind es sogar 45 Prozent. Trotz dieser hohen Anzahl ist das „Juristenmonopol“ in Hamburg nicht so ausgeprägt wie noch 1973. Damals waren 60 Prozent der Spitzenbeamten Juristen.³⁸¹

Ein anderer Pool, aus welchem sich die hohen Funktionäre rekrutieren, ist die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (FHSÖV) der Hansestadt Hamburg. 19 Prozent der Stichprobe haben ihre Ausbildung an dieser Anstalt abgeschlossen und immerhin 22 Prozent der Spitzenbeamten. Damit ist die FHSÖV neben der juristischen Fakultät die Rekrutierungsinstitution für die hohe Verwaltungsebene.

Zeichnen sich die Spitzenbeamten in Hamburg durch besondere Merkmale hinsichtlich ihrer früheren Berufstätigkeit aus, sei es, dass sie besonders häufig, sei es, dass sie selten außerhalb der öffentlichen Verwaltung tätig waren? Genau die Hälfte aller Spitzenbeamten war schon einmal außerhalb des öffentlichen Dienstes beschäftigt, unter ihren niedriger eingestuften Kollegen sind dies immerhin noch 45 Pro-

377 Der Mittelwert für das Jahr des Eintritts in die Hamburger Verwaltung liegt bei den Männern beim Jahr 1972, bei den Frauen beim Jahr 1977.

378 Luhmann/Mayntz 1973:140

379 1973 waren dies noch 40 Prozent, in einer zweiten Gruppe von Spitzenbeamten sogar 50 Prozent, siehe Luhmann/Mayntz 1973:141. Unter den Bonner Beamten waren dies 1994 ebenfalls 50 Prozent, siehe Derlien 1994:256.

380 Vgl. Leisner 1987, Schnur 1977.

381 Luhmann/Mayntz 1973:142. Vgl. auch Derlien 1994:258 für die Bonner Spitzenbeamten, unter denen 65 Prozent Jura studiert haben.

zent.³⁸² Die Mittelwerte liegen zu dicht beieinander, als dass man behaupten könnte, dass Außenseiter in der öffentlichen Verwaltung eher in eine Spitzenposition gelangen als Laufbahnbeamte.

Wendet man sich den Merkmalen zu, die auch nach dem Eintritt in den öffentlichen Dienst erworben werden können, so ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen den Spitzenbeamten und den Kollegen, die sich (noch) auf einer niedrigeren Stufe der Hierarchie befinden. Dies gilt zum einen für die Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden, in denen die hohen Beamten häufiger organisiert sind als ihre Kollegen. Nur 13,5 Prozent der Spitzenfunktionäre geben an weder in einem Verein oder einem Verband tätig zu sein, bei den Beamten niedrigerer Stufen sind dies bereits 18,8 Prozent. Sicherlich kommt hier zum Tragen, dass in höheren sozialen Schichten die Mitgliedschaft in Verbänden größer ist als in den niedrigeren.³⁸³

Zum anderen gilt dies aber im hohen Maße für die Mitgliedschaft in einer politischen Partei: Knapp 60 Prozent der Spitzenbeamten sind Mitglied in einer Partei, unter den anderen Beamten sind dies 25 Prozent. Sicherlich wirkt damit die allgemein größere politische Aktivitätsbereitschaft, mag sie auch passiv sein, als Selektionskriterium bei der Besetzung von Spitzenpositionen. Auf der anderen Seite werden an Inhaber von solchen Positionen im verstärkten Maße Anforderungen zu derartigen Aktivitäten herangetragen.³⁸⁴ Spitzenbeamte sind zudem politisch aktiver als ihre Kollegen. 66,4 Prozent der Spitzenbeamten geben eine frühere oder derzeitige politische Aktivität an, bei den niedrigeren Rang- und Funktionsstufen sind dies mit 49,6 Prozent die Hälfte der Beamten.

Tabelle 40a

Merkmale von Spitzenbeamten und anderen Beamten

in Prozent	Geschlecht		Juristischer Hochschulabschluss	Tätigkeit außerhalb der Verwaltung	Partei-mitgliedschaft
	männlich	weiblich			
	Spitzenbeamte	88,5			
Andere Beamte	79,3	20,7	12,2	45,2	25,2

Spitzenbeamte erfahren im Durchschnitt mehr Beförderungen als die Beamten der anderen Besoldungsgruppen. Um ihre jetzige Stellung zu erreichen, durchliefen sie im Durchschnitt vier Besoldungsgruppen und drei Funktionsgruppen. Nur ein geringer Teil von 15 Prozent erreichte die Spitzenposition ohne Beförderungen, d.h. in direktem Einstieg oder mit nur einer Beförderung. Die Spitzenbeamten in Hamburg sind demnach zumeist Laufbahnbeamte, die ihre Spitzenpositionen erst im Laufe der Zeit erlangt haben. Im Durchschnitt traten die Spitzenfunktionäre 1969 in den Verwaltungsdienst ein, etwas früher als die anderen Beamten (1973). Die Sei-

382 1973 übten rund 44 Prozent der Spitzenbeamten einen anderen Beruf aus, siehe Luhmann/Mayntz 1973:143.

383 Luhmann/Mayntz 1973:149.

384 So Luhmann/Mayntz 1973:150.

teneinsteiger waren im Durchschnitt sieben Jahre außerhalb der Verwaltung tätig und mussten nach ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst im Durchschnitt 6,7 Jahre auf ihre erste Beförderung warten. Das ist sogar etwas länger als die Spitzenbeamten ohne Tätigkeit außerhalb der Verwaltung (6,1 Jahre). Später beschleunigt sich der Aufstieg dieser Beamten aber: Sie verweilen im Durchschnitt 5,9 Jahre auf einer Position, bei den Spitzenbeamten ohne Erfahrung außerhalb der Verwaltung sind dies 6,4 Jahre. Unter den Spitzenbeamten machen die Seiteneinsteiger somit etwas schneller Karriere als Laufbahnbeamte.

Hohe Beamte zeichnen sich zudem durch eine größere Mobilität aus: Zum einen wechseln sie häufiger die Behörde als ihre Kollegen. 28,9 Prozent haben drei oder sogar vier Behördenwechsel hinter sich, bevor sie ihre jetzige Position erreichten, unter den anderen Beamten liegt dieser Anteil bei nur 14,4 Prozent. Zum anderen haben sie auch mehr Funktionswechsel hinter sich. 34,4 Prozent haben drei, 26,9 Prozent sogar vier Funktionswechsel vollzogen bis zum Erreichen ihrer Spitzenposition.

Von den in den öffentlichen Dienst mitgebrachten, im Nachhinein kaum änderbaren Merkmalen besitzen vor allem Geschlecht und Studienfach eine deutlich differenzierende Wirkung, wenn man die Spitzenbeamten mit ihren Kollegen vergleicht. Ein weiteres, durchaus nach dem Eintritt in den öffentlichen Dienst zu erwerbendes Merkmal ist die Parteibindung. Sie tritt gegenüber den anderen Eigenschaften der Spitzenbeamten, sieht man vielleicht einmal von ihrer hohen Mobilität ab, deutlich hervor. In ihrem politischen Profil sind die Spitzenbeamte sozialdemokratisch geprägt. Sie neigen deutlich mehr zur SPD und diese Neigung drückt sich auch in einer vermehrten Mitgliedschaft in dieser Partei aus. Von den knapp 60 Prozent der Parteimitglieder unter den Spitzenbeamten sind über 90 Prozent in der SPD.

4.6.1.2 Merkmale und Karrieren von Aufsteigern

Der Aufstieg über die Laufbahngruppen hinweg ist eine Besonderheit, die schwerer zu erreichen ist als ein Wechsel von einer Besoldungsgruppe in die nächste.³⁸⁵ Zum einen wurde diese Möglichkeit normiert, damit den Spitzenkräften jeder Laufbahngruppe eine berufliche Entwicklungsmöglichkeit eröffnet wird, zum anderen sollen die von Aufstiegsbeamten gesammelten praktischen Erfahrungen in der höheren Laufbahn fruchtbar gemacht werden.³⁸⁶

Von den 362 Beamten des höheren Dienstes haben 87 den Aufstieg aus dem gehobenen Dienst hinter sich – also rund 24 Prozent. Es ist zu vermuten, dass bei Personalentscheidungen, die zu dieser besonderen Karrierebewegung führen, auch besondere Auswahlkriterien wirksam sind. Worin unterscheiden sich die Aufsteiger von ihren Kollegen im gehobenen Dienst? Dabei kann es nur um Faktoren gehen,

385 § 33a Bundeslaufbahnverordnung regelt den Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst.

386 Zu den Funktionen des Laufbahnprinzips und dessen Relativierung siehe Lecheler 1996/97:506ff.

die sich aus dem Fragebogen ableiten lassen – andere relevante Kriterien, wie etwa besondere Qualifikation, Leistungsbereitschaft, Dominanz oder emotionale Stabilität, dürften ebenfalls eine große Rolle spielen, sie konnten aber im Rahmen dieser Untersuchung nicht berücksichtigt werden.³⁸⁷

Das Geschlecht, welches bei der Besetzung von Spitzenpositionen noch relevant war, ist kein besonderes Kriterium für den Wechsel vom gehobenen in den höheren Dienst. 18,5 Prozent der Aufsteiger sind Frauen, unter den anderen gehobenen Beamten sind dies 22,8 Prozent. Das gilt ebenfalls für die Berufsvererbung, rund 30 Prozent in beiden Gruppen stammen aus einer Beamtenfamilie.

Gegenüber ihren nicht aufgestiegenen Kollegen aus dem gehobenen Dienst fallen die Aufsteiger durch den höheren Anteil von Absolventen einer Hochschule auf. Ein abgeschlossenes Studium bietet zwar die Möglichkeit sofort in den höheren Dienst einzusteigen, gleichwohl haben 15,4 Prozent der Aufsteiger an der Universität studiert, unter den Kollegen im gehobenen Dienst sind dies nur 9,4 Prozent.

Tabelle 41

Merkmale von Aufsteigern und dem gehobenen Dienst

in Prozent	Geschlecht		Hochschulabschluss	Tätigkeit außerhalb der Verwaltung	Parteimitgliedschaft
	männlich	weiblich			
Aufsteiger	81,5	18,5	15,4	35,4	31,0
gehobener Dienst	77,2	22,8	9,4	39,6	20,4

Die Hälfte der Aufsteiger hat eine Ausbildung an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Hamburg erhalten und ist dann in den gehobenen Dienst eingestiegen. Sechs Jahre mussten die Aufsteiger im Durchschnitt auf ihre erste Beförderung warten – damit wurden sie ähnlich schnell befördert wie ihre Kollegen, die nach 5,7 Jahren ihre erste Beförderung hatten.

35,4 Prozent waren vor ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst außerhalb der Verwaltung tätig. Dieser Prozentsatz ist etwas niedriger als bei ihren Kollegen im gehobenen Dienst (39,6 Prozent), ohne signifikant zu sein; Quereinsteiger in den gehobenen Dienst haben also keine Vorteile gegenüber Laufbahnbeamten, wenn es um den Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe geht.

Bei den Merkmalen, die auch nach dem Eintritt in den öffentlichen Dienst erworben werden könnten, ergeben sich zum Teil deutliche Unterschiede zu anderen Beamten. Die Zahl der Parteimitglieder ist unter den Aufsteigern signifikant höher als unter den gehobenen Beamten: 31 Prozent sind Mitglied einer Partei, unter den Beamten im gehobenen Dienst sind dies nur 20 Prozent. Nicht signifikant unterscheiden sich die Aufsteiger allerdings von den anderen Beamten im höheren Dienst, von denen 28 Prozent Parteimitglied sind.

³⁸⁷ Vgl. dagegen Luhmann/Mayntz 1973:155. Die Autoren maßen Faktoren wie Dogmatismus, kausale Zurechnung und Dominanz.

Es ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht zu klären, ob die Parteimitgliedschaft als solche, oder aber die damit zum Ausdruck kommende erhöhte Aktivitätsbereitschaft den Kern des Auswahlkriteriums „Parteimitgliedschaft“ bildet. Aufgrund einer geringeren Aktivität im Vereinssektor und der Tatsache, dass nur rund 7 Prozent der Aufsteiger angeben, sie seien aktiv in die Parteiarbeit involviert, ist aber zu vermuten, dass in erster Linie die formelle Mitgliedschaft in der Partei als *ein* Kriterium für den Aufstieg in den höheren Dienst wirkt.

Hohe Mobilität ist keine Bedingung für den Aufstieg – im Gegenteil: Fast die Hälfte der Aufsteiger verweilt in der Einstiegsbehörde, weitere 33,8 wechselten ein Mal die Behörde. Innerhalb der Behörde durchliefen sie aber relativ viele Funktionsgruppen. Im Durchschnitt haben sie 3 Funktionen bis zum Erreichen der heutigen Position inne gehabt, damit ist ihre Funktionsmobilität ähnlich hoch wie die der Spitzenbeamten.

4.6.1.3 Die Bedingungen von Geschwindigkeit und Qualität von Beförderungen

Auch Beförderungen ohne Funktionsaufstieg werden nicht ohne Voraussetzungen gewährt. Neben der Erfüllung formaler Kriterien, wie beispielsweise des Dienstalters oder der Wartezeit seit der letzten Beförderung, bestimmen auch persönliche Qualitäten die Chancen auf ein Aufsteigen in der Besoldungsgruppe. Diese Merkmale erweitern den Spielraum für inoffizielle Selektionskriterien und sind im Nachhinein schwer nachzuvollziehen. Es kann also hier in erster Linie anhand des bereits in den vorigen Abschnitten genutzten Merkmalskatalogs ermittelt werden, welche Beamte die Bedingungen für besonders schnelle Beförderungen erfüllen.

Um den in der Verwaltung der Hansestadt Hamburg vorgenommenen Beförderungen gerecht zu werden, werden Beförderungen auf zweifache Weise analysiert: Als Beförderungsgeschwindigkeit, die sich aus der Verweildauer auf einer Besoldungsposition ergibt und als Qualität der Beförderung, die sich aus der Höhe der Besoldungssprünge ergibt.

(1) Die Beförderungsgeschwindigkeit ist hier die Differenz zwischen derzeitiger und anfänglicher Besoldungsgruppe in Bezug auf das Dienstalter. Das Ermitteln dieser Beförderungsgeschwindigkeit unterliegt einem besonderen Messproblem: Die absolute Häufigkeit von Beförderungen ist von der Länge der Dienstzeit abhängig. Um das Tempo der Beförderungen adäquat messen zu können, wurde die Zahl der Karrierebewegungen, hier verstanden als Aufstieg in der Besoldungsgruppe, durch das Dienstalter dividiert. Damit werden aber zum einen nur Durchschnittsgeschwindigkeiten gemessen, diese Indizes sind nicht in der Lage Beschleunigungen oder Verlangsamungen zu erfassen. Zum anderen sind die sehr jungen nicht von den sehr

mobilen Beamten zu unterscheiden.³⁸⁸ Ein drittes Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass die Verwendung der Indizes zur Korrelation mit weiteren Merkmalen der Beamten voraussetzt, dass die in die Indizes einfließenden Merkmale von die weiteren Merkmalen unabhängig sind – was jedoch oft nicht zutrifft.³⁸⁹ Diese Indexbildung besitzt demnach unvermeidliche Nachteile für die Interpretation, weshalb hier vor allem Vergleiche zwischen den Durchschnittswerten des Index für verschiedene Gruppen von Befragten angestellt werden. Die Werte drücken dabei die durchschnittliche Verweildauer auf einer Position aus; je geringer diese Zeit ist, desto höher ist die Beförderungsgeschwindigkeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beförderungsgeschwindigkeit zur Gegenwart hin zugenommen hat, jüngere Beamte also generell eine höhere Beförderungsgeschwindigkeit besitzen. Tabelle 48 zeigt neben diesem Umstand auch die organisatorischen Bedingungen für zügige Beförderung.³⁹⁰ So fällt auf, dass in den Fachbehörden signifikant langsamer befördert wird als in den Bezirks- und Senatsämtern.³⁹¹

Tabelle 42

Verweildauer auf einer Besoldungsposition nach Alter und Verwaltungseinheit

in Jahren	A unter 40	B 40-50	C über 50	D Senats-äm- ter	E Fach- behörden	F Bezirks- ämter	Total
Mittelwert	3,42	4,89	8,26	5,58	7,35	6,26	6,87
Standard-abwei- chung	1,36	2,26	3,62	2,43	3,79	3,26	3,52
T-Test	B (2-seitig)	A (2-seitig)	A (2-seitig)	E (2-seitig)	D (2-seitig)	E (2-seitig)	
Unterschied zu	C (2-seitig)	C (2-seitig)	B (2-seitig)		F (2-seitig)		
Fehlend	8	29	21	1	7	0	52
N	55	232	271	35	333	157	564

Zwischen gehobenen und höherem Dienst bestehen hinsichtlich der Beförderungsgeschwindigkeit keine signifikanten Unterschiede. Nur die im letzten Kapitel behandelten Aufsteiger weisen in ihrer schnellen Karriere eine signifikant kürzere

388 Ein Beamter mit zehn Beförderungen in 20 Dienstjahren besitzt den gleichen Indexwert (=2) wie ein Beamter der in zwei Jahren eine Beförderung erhalten hat.

389 Auch Luhmann/Mayntz 1973 dividierten die Zahl der Karrierebewegungen, der innegehabten Positionen oder der Positionswechsel durch das Dienstalder. Über die Schwächen dieses nivellierenden Verfahrens sind sich die Autoren selbst klar, vgl. Luhmann/Mayntz 1973:136.

390 Der hohe Anteil von fehlenden Werten erklärt sich aus der hohen Antwortverweigerung bei der Frage k3.

391 Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Anteil von über 50-jährigen Beamten in den Fachbehörden etwas höher liegt.

Verweildauer auf einer Besoldungsposition auf (Tabelle 42). Dies gilt nicht für die Spitzenbeamten, welche nicht signifikant länger auf einer Position verweilen als ihre Kollegen aus dem höheren Dienst. Der fehlende Unterschied zwischen den Besoldungsgruppen setzt sich bei den in den Dienst mit-eingebrachten Merkmalen fort: Hochschulabsolventen werden nicht schneller befördert als Beamte mit Realschulabschluss bzw. mittlerer Reife. Interessant ist, dass die Absolventen der Hamburger „Fachhochschule für die öffentliche Verwaltung“ (FHSÖV) durchschnittlich schneller befördert werden als ihre Kollegen und rund ein Jahr kürzer auf einer Position verweilen.³⁹² Keine signifikanten Unterschiede in der Geschwindigkeit ihrer Karriere bestehen hingegen zwischen Männern und Frauen. Den Bedingungen für die Verweildauer auf einer Position fehlen die klaren Zusammenhänge, wie sie noch bei den Spitzenbeamten und Aufsteigern zu finden waren. Nur den Absolventen der FHSÖV konnte eine kürzere Verweildauer nachgewiesen werden. Dass die Aufsteiger schneller Karriere machen, liegt in der Natur ihrer Auswahl.

(2) Um eine andere Qualität von Beförderungsgeschwindigkeit jenseits des problem-behafteten Mittelwerts der Verweildauer auf einer Position messen zu können, wurde ein Index gebildet, der die Qualität der über die Jahre vorgenommenen Sprünge in den Besoldungsgruppen berücksichtigt. Der so errechnete Wert gibt die Höhe der Differenz zwischen der Besoldungsgruppe beim Eintritt in den Dienst und der zuletzt erreichten Besoldungsgruppe an.³⁹³ Dieser Index hat den Vorteil, auch Beschleunigungen und Verlangsamungen in der Beförderungsgeschwindigkeit erfassen zu können. Zudem weist ein Index von über 3,5 auf ein Überwinden zweier bedeutender Grenzen hin: Zum einen gelingt der Sprung vom gehobenen in den höheren Dienst nur mit einem Index von über 3,5, dies sind die sogenannten Aufsteiger, zum anderen kann damit der Sprung vom höheren Dienst der A-Besoldung in die B-Besoldung festgestellt werden.³⁹⁴

Berücksichtigt man die Besoldungssprünge, kommt man zu eindeutigeren Zusammenhängen als bei der Verweildauer auf einer Position (Tabelle 44). Nicht nur die Aufsteiger, auch die Spitzenbeamten erhalten signifikant höhere Beförderungen als die Beamten aus dem höheren und gehobenen Dienst. Während die Kollegen aus dem höheren Dienst ähnlich lang wie die Spitzenbeamten auf einer Position verweilen, machen diese dann aber einen höheren Sprung in der Besoldungshierarchie. Im Durchschnitt verbleibt ein Spitzenbeamter sechs Jahre auf einer Position der A-Besoldung und springt dann im späteren Verlauf seiner Karriere in die B-Besoldung. Beamte mit Hochschulabschluss nehmen ihren Dienst in der öffentlichen

392 Die Aussagekraft wird dadurch erhärtet, dass diese Variable unabhängig von Alter und Geschlecht und dem Anteil von Aufsteigern ist.

393 Ein Beamter, der in A13 eingestiegen ist und die letzte Beförderung auf A16 erhalten hat, besitzt den Indexwert 3, weil er drei Mal befördert wurde. Ein Aufsteiger aus dem gehobenen Dienst, der mit A9 in den Dienst eintrat und zuletzt auf A14 befördert wurde, besitzt den Indexwert 5.

394 Eingangsamt für den gehobenen Dienst ist A9, in Ausnahmefällen A10. Eingangsamt für den höheren Dienst ist A13. Vgl. §23 BBesG.

Verwaltung zu über 70 Prozent im höheren Dienst der niedrigeren A-Besoldung auf.³⁹⁵ Die Ausbildung an der Universität führt aber nicht zu einer schnelleren oder höheren Beförderung, im Gegenteil, denn im Durchschnitt verbleiben die Hochschulabsolventen sieben Jahre auf einer Besoldungsstufe und durchlaufen im Verlauf der Karriere rund zweieinhalb Besoldungsstufen. Unter den Absolventen der Realschulen und der FHSÖV, die zu über 90 Prozent in den gehobenen Dienst eintreten, sind dies rund vier Stufen.

Tabelle 43

Verweildauer auf einer Besoldungsposition nach Besoldungs- und Funktionsgruppe, Ausbildung und Geschlecht

	A	B	C	E	F	G	H	I
in Jahren	gehobener Dienst	höherer Dienst	Aufsteiger	Hochschulabschluss	Realschulabschluss	FHSÖV	Männer	Frauen
Mittelwert	6,68	6,98	6,0	7,19	7,18	5,99	6,92	6,74
Standardabweichung	3,71	3,41	2,73	4,12	2,21	2,14	3,16	4,74
T-Test Unterschied zu		C (2-seitig)	B (2-seitig) A (1-seitig)	G (2-seitig)	G (2-seitig)	E (2-seitig) F (2-seitig)		
Fehlend	13	39	1	38	2	6	36	16
N	202	362	86	303	46	125	443	118

³⁹⁵ Die anderen treten entweder in die Richter- oder Professorenlaufbahn den höheren Dienst der B-Besoldung oder den gehobenen Dienst ein.

Tabelle 44

Besoldungssprünge nach Besoldungs- und Funktionsgruppe

Anzahl	A	B	C	D	Total
	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzenbeamte	Aufsteiger	
Mittelwert	3,18	2,96	4,54	4,77	3,04
Standardabweichung	1,76	2,11	2,52	2,07	1,99
T-Test	C (1-seitig)	C (2-seitig)	A (2-seitig)	A (2-seitig)	
Unterschied zu	D (2-seitig)	D (2-seitig)	B (2-seitig)	B (2-seitig)	
Fehlend	9	9	0	0	18
N	202	362	61	87	564

Zeigte die durchschnittliche Beförderungsgeschwindigkeit keinen Unterschied zwischen Frauen und Männern, zeigt die Berechnung der Besoldungssprünge den Vorteil des männlichen Geschlechts. Männer verbleiben demnach ähnlich lang auf einer Besoldungsposition, werden aber signifikant höher befördert.

Tabelle 45

Besoldungssprünge nach Geschlecht und Ausbildung

Anzahl	A	B	C	D	E
	Männer	Frauen	Hochschulabschluss	Realschulabschluss	FHSÖV
Mittelwert	3,15	2,61	2,43	4,32	3,93
Standardabweichung	2,00	1,94	1,71	2,16	2,29
T-Test	B (2-seitig)	A (2-seitig)	D (2-seitig)	C (2-seitig)	C (2-seitig)
Unterschied zu			E (2-seitig)		
Fehlend	12	6	10	2	4
N	443	118	303	46	125

Die erwähnten Schwächen der Indexbildung für die durchschnittliche Verweildauer auf einer Besoldungsposition führen dazu, dass den Bedingungen der hohen Beförderungsgeschwindigkeit die klaren Zusammenhänge fehlen. Auch unter Berücksichtigung der vorgenommenen Sprünge wurde deutlich, dass bei Beförderungen ohne Funktionsaufstieg selten echte Auswahlentscheidungen getroffen werden.

Die Beförderung innerhalb von Besoldungsgruppen wird damit doch eher per Routine gewährt und hängt in erster Linie mit Dienstzeit und organisationsinternen Bedingungen und weniger mit besonderen persönlichen Eigenschaften und Qualifikationen zusammen. Einschränkend muss aber gesagt werden, dass Frauen im öffentlichen Dienst der Hansestadt zwar nicht langsamer, aber niedriger befördert werden.

Welche Rückschlüsse auf die faktisch operierenden Selektionskriterien lassen sich

aus dem Gesagten insgesamt ziehen? Unter Berücksichtigung der Schwächen der Indizes für Beförderungsgeschwindigkeiten und der Veränderung der Chancen auf Beförderung im Laufe der Zeit, zeigt die Analyse, dass der Wechsel der Besoldungsgruppen vornehmlich von organisatorischen Bedingungen bestimmt wird, die für den einzelnen Beamten Beförderungsmöglichkeiten festlegen. Dementsprechend hängt die Geschwindigkeit der Beförderung primär von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Behörde oder Abteilung, dem Dienstalter und der Vakanz bestimmter Stellen und weniger von persönlichen Eigenschaften ab. Sind dagegen echte Auswahlentscheidungen zu treffen, wie bei der Besetzung von Spitzenpositionen oder beim Aufstieg über Laufbahngruppengrenzen hinweg, beeinflussen persönliche Merkmale die Karrierechancen wesentlich stärker. Hierbei stechen die Ausbildung sowie die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei als Selektionsmechanismen hervor.

4.6.2 Einstellungen zum Beförderungssystem

Von welchen Bedingungen sehen die Beamten selbst Beförderungen konkret abhängig? Um diese Frage zu beantworten, soll zunächst geprüft werden, welche persönlichen Eigenschaften aus Sicht der Beamten förderlich bzw. hemmend für eine Beförderung sind. Sind es Eigenschaften wie Leistung, Anstrengung, Mobilität oder eher die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen, wie etwa Beamtenorganisationen oder Parteien? Um ein möglichst abgerundetes Bild zu bekommen und die Vorteile einer offenen Fragestellung auszunutzen, werden neben der quantitativen Analyse hier einzeln Beamten mit ihren Aussagen zu Wort kommen.

In einem zweiten Schritt wird dann zu klären sein, inwieweit Beamte ihre Beförderungen sich selbst oder aber dem Einfluss äußerer Faktoren zurechnen. Die Art der Zurechnung erlaubt wiederum Rückschlüsse zur Anreizwirkung von Beförderungen. Um das Gesamtbild abzurunden und einen Einblick nach den Auswirkungen der Beförderungspraxis zu erhalten, wird in einem letzten Schritt nach der Qualität der Stellenbesetzungen gefragt.

4.6.2.1 Relevante Eigenschaften für Beförderungen

Die Beamten sehen die klassischen Inhalte der Arbeitswelt als zunehmend weniger relevant für eine Beförderung. Nach dem ausschlaggebenden Faktor befragt, der bei einer bevorstehenden Beförderung den höchsten Einfluss haben, gibt genau die Hälfte aller Beamten die Meinung der Vorgesetzten an.³⁹⁶ Faktoren der Leistungsbereitschaft, wie etwa Eifer und Einsatz, werden nur noch von 12 Prozent genannt, ausgeprägtes Fachwissen von 31 Prozent. Persönliche Eigenschaften werden demnach von den Beamten als weniger relevant empfunden als das

396

Zum genauen Wortlaut der Frage siehe den Fragebogen im Anhang.

Bild des Beamten, das der Vorgesetzte von diesem hat. Zwischen Frauen und Männern bestehen hinsichtlich dieser Frage kaum Unterschiede. Wie Tabelle 52 zeigt, ist diese Tendenz umso ausgeprägter, je jünger die Beamten sind. Bei den unter 40-Jährigen steigt der Anteil derjenigen, die eine Beförderung nicht mehr persönlichen Eigenschaften des Kandidaten zuordnen auf annähernd 70 Prozent an. Die jüngste Beamtengruppe schätzt mit 7,8 Prozent auch den Einfluss externer Personen oder Institutionen am höchsten ein.

Je höher man in den Ranggruppe steigt, umso mehr nimmt die vermutete Relevanz der klassischen Leistungsorientierung zu. Während Fachwissen im gehobenen Dienst nur bei knapp einem Drittel der Beamten der wichtigste Faktor für eine Beförderung ist, steigt dieser Anteil bei den im vorigen Kapitel definierten Spitzenbeamten auf 47,5 Prozent. Die hohen Beamten schätzen zugleich die Meinung der Vorgesetzten deutlich weniger wichtig ein, wenn es um eine Beförderung geht. Dies hängt zu einem Teil sicherlich damit zusammen, dass sie selber Vorgesetzte sind, zu einem anderen Teil wollen die Spitzenbeamten ihre Karriere in erster Linie auf eigene Leistung und weniger auf dem Wohlwollen eines Vorgesetzten basiert sehen.

Tabelle 46

Faktoren bei einer bevorstehenden Beförderung

In Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzen- beamte	Total
Kenntnisse und Fachwissen	18,2	23,2	36,6	29,4	31,7	47,5	30,9
Bemühungen, Eifer und Einsatz	10,9	12,4	10,7	11,4	12,1	14,8	11,9
Die Meinung der Vorgesetzten	61,8	55,8	46,7	54,7	47,9	31,1	50,4
Der Einfluss einer Person oder Institution außerhalb des öffentlichen Dienstes	7,3	5,6	4,4	3,5	5,5	1,6	4,8
Fehlend	1,8	3,0	1,6	1,0	2,8	4,9	2,1
N	55	232	271	202	362	61	564

Um ein noch besseres Bild von den Eigenschaften eines Beamten zu erhalten, die für besonders beförderungsträchtig erachtet werden, wurde den Hamburger Beamten folgende Frage ohne Antwortvorgaben gestellt: „Wenn Sie einem jüngeren Kollegen ganz vertraulich einen Rat geben sollten, wie er sich verhalten und was er tun oder lassen muss, um möglichst schnell befördert zu werden, was würden Sie ihm dann raten?“³⁹⁷ Die genannten Verhaltensmerkmale wurden zu größeren Komplexen zusammengefasst und in Tabelle 47 dargestellt.³⁹⁸

³⁹⁷ Die Frage wurde aus der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts übernommen. Siehe Luhmann/Mayntz 1973:381 und zur Auswertung der Frage S. 244ff.

Tabelle 47

Ratschläge zur Beschleunigung von Beförderungen

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzenbeamte	Total
Leistung, Einsatz, Fachwissen	34,5	31,3	43,8	35,8	39,4	44,3	38,1
Vorgesetzten gefallen, anpassen	10,9	9,4	4,4	7,0	6,3	1,6	6,6
(SPD-) Parteimitgliedschaft	10,9	15,4	16,7	18,9	14,6	9,8	16,1
Loyalität	1,8	3,4	1,9	3,5	2,2	1,6	2,7
Fortbildung, weitere Qualifikation	5,5	5,6	4,7	7,5	4,1	1,6	5,3
Sich selbst treu bleiben	3,6	6,0	4,7	2,5	6,9	6,6	5,3
Fehlend	27,3	24,9	21,1	22,4	23,1	32,8	22,9
N	55	232	271	202	362	61	564

Zunächst überrascht die hohe Rate der Antwortverweigerung, denn 22,9 Prozent der Beamten ließen diese Frage aus. Eine ganze Reihe von Beamten beantworteten die Frage dahingehend, dass sie nicht bereit sind Tipps zu geben, die den Opportunismus fördern. „Ich würde ihm raten, sich eine andere Arbeit zu suchen, wenn er nur möglichst schnell befördert werden will“, schreibt ein Beamter aus der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung.

Neben den klassischen Merkmalen der Arbeitsmoral nutzten viele Beamte den Raum, um die informellen Strukturen näher zu erläutern, die ihrer Meinung nach die Beförderungspraxis in der Hansestadt bestimmen. Neben weniger Ernst zu nehmenden Aussagen wie etwa „Geschlechtsumwandlung“, bezweifeln einige Beamte, dass die Fragestellung ehrliche Antworten fördert. „Sie glauben doch nicht im Ernst, dass der Ratschlag sich richtig parteipolitisch zu betätigen, an dieser Stelle häufig genannt wird“, vermutet eine Beamtin aus der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Wie aber die Ergebnisse zeigen, ist genau dies neben den Merkmalen der modernen Leistungsorientierung der am häufigsten genannte Ratschlag.

Mit 38,1 Prozent stehen Leistung, Einsatz und das Fachwissen an erster Stelle bei allen hier untersuchten Beamten. Mit der Dauer der Dienstzeit und Höhe der Ranggruppe nimmt die Bedeutung dieses Items noch zu. Die anderen Ratschläge zu Beförderung fallen gegenüber dem Leistungsitem ab: Fortbildung und Loyalität sind mit 5,3 bzw. 2,7 Prozent nur schwach ausgeprägt. Den defensiven Muster der Anpassung, wie es im Item „Vorgesetzten gefallen“ zum Ausdruck kommt, stimmen

398 Männer und Frauen werden nicht gesondert aufgeführt, weil zwischen ihnen keine signifikanten Unterschiede herrschen.

6,6 Prozent aller Beamten zu.

Je höher man in der Verwaltungshierarchie steigt, desto weniger Befragte wollen aber so einen Ratschlag geben. Die jungen Beamten sehen noch eher die Chance, durch eine solche Strategie schneller befördert zu werden. Bei den über 50-jährigen Beamten sind dies mit 4,4 Prozent nur halb so viele wie in der jüngsten Gruppe.

Rückzugsmuster und Eigenschaften des selbstbewussten „sich nicht verbiegen lassen“ halten sich die Waage. Immerhin 5,3 Prozent der Beamten sehen in der Selbstbehauptung und dem Beharren auf die eigene Meinung einen Weg des Erfolgs – dieser Anteil steigt an, wenn man den höheren Dienst und die Spitzenbeamten betrachtet.

Vergleicht man diese Aussagen mit denen der Untersuchung von *Luhmann/Mayntz*, fällt das 1973 sehr ausgeprägte Item der Leistungsorientierung auf.³⁹⁹ Schon damals rieten 30 Prozent einem Kollegen die „Strebsamkeit“, weitere 22 Prozent die Aneignung von Fachwissen. Rückzugsmuster wie „zu allem ja sagen“ und „nicht unangenehm auffallen“ waren mit 9 Prozent ebenfalls schwach ausgeprägt. Dass Strebsamkeit, Pflichterfüllung und Loyalität von allen Laufbahngruppen als gleichermaßen bedeutsam eingeschätzt werden, bezeichnen *Luhmann/Mayntz* als „erstaunlich“.⁴⁰⁰

4.6.2.2 Parteizugehörigkeit als Beförderungskriterium

Damals wie heute liegen die Verhaltensmuster der extern beeinflussten Karriereorientierung weit hinter denen der Leistungsaufforderung. In Hamburg würden 16 Prozent aller Beamten ihrem Kollegen raten, in die Regierungspartei einzutreten, um schnell befördert zu werden.⁴⁰¹ 1973 waren dies im Bundesgebiet 12 Prozent⁴⁰², mit einem entscheidenden Unterschied: Der höhere Dienst erteilte damals diesen Ratschlag erheblich häufiger (19 Prozent), während in Hamburg mit der Nähe zur Verwaltungsspitze die Tendenz zu diesem Ratschlag deutlich abnimmt. Während 18,6 des gehobenen Dienstes die parteipolitische Tätigkeit als beförderungsträchtig einschätzen, sind dies im höheren Dienst nur 14,6 Prozent und unter den Spitzenbeamten nur noch knapp 10 Prozent. Isoliert man aus den Hamburger Beamten zudem die unterste Gruppe im gehobenen Dienst, die der Sachbearbeiter und Sachgebietsleiter, heraus, steigt der Anteil sogar auf 26,3 Prozent.

Für diesen wie für alle anderen Ratschläge dürfte gelten, dass er eigenen Karriereerfahrungen entstammt und nur gemäß der Fragestellung auf einen anderen Beamten projiziert wird. Die Ratschläge können damit durchaus auch als Indiz dafür gewertet werden, welche Verhaltensweisen in der

399 Luhmann/Mayntz 1973:245.

400 Luhmann/Mayntz 1973:244.

401 Der überwiegende Anteil der Beamten nannte explizit die SPD, der geringer Teil sprach von der „richtigen Partei“.

402 Luhmann/Mayntz 1973:245.

Verwaltung der Hansestadt tatsächlich die Chancen auf eine Beförderung erhöhen bzw. zu welchem Verhalten die Beamten angereizt werden, wenn sie nach schneller Beförderung streben.

Mit Dauer der Dienstzeit nimmt die Annahme zu, dass eine parteipolitische Tätigkeit beförderungsträchtig ist. Während die jungen Beamten Parteimitgliedschaft und Wohlwollen des Vorgesetzten gleich wichtig einordnen (10,9 Prozent), sehen bereits 16,7 Prozent der über 50-Jährigen die Parteimitgliedschaft als beschleunigend für die Beförderung an. Die Erfahrungen ihrer langen Dienstzeit scheinen die älteren Beamten eher dazu zu bewegen, die Parteiarbeit als vorteilhaft für eine zügige Beförderung zu interpretieren.

Um den im Rahmen dieser Arbeit vornehmlich auf die gegenseitige Durchdringung von Politik und Verwaltung gerichteten Blick zu verschärfen, werden im Folgenden die oft differenzierten Kommentare der Hamburger Beamten zum Zusammenhang von Beförderungschancen und Parteimitgliedschaft hinzugezogen. Die offenen Frage nutzten viele Beamte, um nicht nur eine, sondern mehrere Eigenschaften zur schnellen Beförderung zu nennen. Als qualitative Bruchstücke können sie keine empirisch-repräsentative Gültigkeit beanspruchen, sie sind aber dennoch Teil eines Meinungsklimas in der öffentlichen Verwaltung der Hansestadt.⁴⁰³

Ein Beamter aus der Schulbehörde nennt drei Punkte als Ratschlag an den Kollegen: „1. Parteimitgliedschaft 2. Gewerkschaftsmitgliedschaft 3. Die eigene gute Leistung deutlich machen.“ Die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft wurde von rund 5 Prozent der Beamten genannt, allerdings meist nach der Erwähnung einer anderen Eigenschaft. Ein Beamter aus dem Bezirksamt Wandsbek schlüsselt seinen Tipp folgendermaßen auf: „Ab A12 in der SPD tätig sein. Bis A12 in der Gewerkschaft tätig sein. Unauffällig arbeiten: Vorgaben kritiklos umsetzen. Kontakte knüpfen. Nur wer herausragende Leistungen bringt und selbstbewusst genug ist, kann sich Kritik leisten.“ Die Unterscheidung nach Hierarchiestufen nimmt auch eine hohe Beamtin aus der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales vor: „Ab einer gewissen Hierarchiestufe ist es in dieser Behörde äußerst hilfreich, der SPD (Parteikreis Nord) und der ÖTV anzugehören. Allerdings ist Aktivität gefordert. Fachidioten kommen weiter als andere, die flexibel sind.“

Aus Sicht eines Beamten aus der Schulbehörde werden Spitzenpositionen nur von Beamten mit Parteimitgliedschaft erreicht. „Ich würde raten, immer sachorientiert und sorgfältig zu arbeiten. Tatsache ist, dass wirkliche Leitungsfunktionen generell nur mit Trägern des Parteibuchs besetzt werden (was der Qualität der Aufgabenerfüllung „gelegentlich“ schadet).“

Eine Kollegin aus derselben Behörde vermutet ähnliches: „In der Schulbehörde ist Parteizugehörigkeit zur SPD und Gewerkschaftszugehörigkeit die Voraussetzung für eine Karriere ab Schulaufsicht.“ Die Beamten, welche zur Parteimitgliedschaft

⁴⁰³ Hans-Ulrich Derlien fordert den quantitativ-qualitativen Methodenmix ein, um Sinngebilde und Kontextfaktoren zu berücksichtigen, vgl. Derlien 2000:26.

raten, ergänzen diesen Ratschlag oft mit dem Zusatz, dass zudem aktive Mitarbeit in der Partei nötig sei, um die Chancen auf Beförderung zu erhöhen. Ein Beamter aus einem Senatsamt schreibt exemplarisch: „In Hamburg in die SPD eintreten und dort einigermaßen aktiv mitwirken.“ Ein Amtsleiter formuliert es ähnlich: „In die SPD eintreten und sich im Parteidistrikt aktiv betätigen. Im Amt Kompetenz erarbeiten. Aber nicht nach dem Munde reden!“ Der Ratschlag der Parteimitgliedschaft geht in den meisten Fällen nicht mit Rückzugsmuster oder passivem Verhalten in der täglichen Verwaltungsarbeit einher. Aussagen wie die eines Beamten aus der Innenbehörde („In die SPD eintreten und stets die Meinung des Amtsleiters vertreten“) sind die Ausnahme. Häufiger sind Ratschläge wie „1. Parteizugehörigkeit. 2. Fachlich gute Arbeit“, oder „sachlich, fachlich, loyal, möglichst Parteizugehörigkeit“ oder „Dienstbeflissen sein, sich solide Kenntnisse aneignen, persönliche Kontakte zu einflussreichen Vorgesetzten suchen, wenn es noch schneller gehen soll: aktives SPD-Mitglied werden.“

Ein weiterer Ratschlag, der zusätzlich zur Mitgliedschaft in der Regierungspartei genannt wurde, ist das Eintauchen in den Bereich der Nahtstelle zwischen Verwaltung und Politik. Ein Beamter aus der Wirtschaftsbehörde würde einem jüngeren Kollegen vorschlagen, „eine Tätigkeit in Nähe der politischen Spitze oder in der Zentralverwaltung“ anzustreben. Ein über 50-jähriger Beamter aus der Baubehörde behauptet: „Im Dunstkreis der Behördenleitung kann Parteizugehörigkeit nützlich oder gar unabdingbar sein, z.B. beim persönlichen Referenten des Senators. So sieht es auch ein Abschnittsleiter einer Fachbehörde: „In einen politisch wichtigen Bereich wechseln (Referent...)“. Und ein Referent schreibt: „SPD-Parteimitgliedschaft. Funktionen in der Nähe der politischen Leitung anstreben. Persönlicher Referent, Presse- oder Parlamentsreferent.“

Will man die Ergebnisse bis hierher zusammenfassen, sind es hauptsächlich zwei Faktoren, die nach Meinung der Beamten das Beförderungssystem der Hansestadt Hamburg bestimmen. Nach wie vor sind es die klassischen Leistungsmerkmale wie „gute Arbeit“ und „Fachwissen“, die den schnellen Aufstieg in der Hamburger Verwaltung fördern. An zweiter Stelle wird die Zugehörigkeit zur Regierungspartei als beförderungsträchtig angesehen.

Das die Parteizugehörigkeit tatsächlich Einfluss auf Beförderungsentscheidungen hat, wurde anhand der Merkmale der Spitzenbeamten bereits nachgewiesen, die Aussagen der Beamten runden dieses Bild ab.

In einer weiteren Frage wurde nach dem von den Beamten für wünschenswert erachteten Maß an Einfluss der Parteimitgliedschaft auf Beförderungsentscheidungen gefragt. Den Beamten wurden unterschiedliche Stufen der Funktionshierarchie genannt und gefragt, ob die Parteimitgliedschaft eine Rolle bei deren Besetzung spielen soll.⁴⁰⁴ Aus den Antworten in Tabelle 48 wird deutlich, dass sich die eindeutige Mehrheit der Beamten prinzipiell gegen die Parteizugehörigkeit als zusätzliches Kri-

404

Siehe den Fragebogen im Anhang zum genauen Wortlaut der Frage.

terium bei der Besetzung einer Position in der öffentlichen Verwaltung ausspricht.

Tabelle 48

Berücksichtigung von Parteizugehörigkeit bei Positionsbesetzung

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzen- beamte	Total
Beim Referenten	0	0,9	0,3	0,5	0,6	0	0,5
Beim Abteilungsleiter	0	1,3	0,3	0,5	0,8	1,6	0,7
Beim Behördenleiter	38,2	38,2	40,7	33,3	42,1	47,5	39,0
Überhaupt nicht	61,8	59,7	58,0	65,7	55,9	49,2	59,4
Fehlend	0	0	0,6	0	0,6	1,6	0,4
N	55	232	271	202	362	61	564

Je tiefer man in der Verwaltungshierarchie steigt, desto größer wird diese Ablehnung. Von den Spitzenbeamten will noch die Hälfte die Parteizugehörigkeit überhaupt nicht berücksichtigt wissen. Die Bereitschaft zu einer stärkeren Politisierung der Verwaltungsspitze nimmt danach mit Höhe der Besoldungsgruppe zu und erreicht ihren höchsten Wert bei den Amtsleitern. Nur noch 38,5 Prozent dieser Gruppe will die Parteimitgliedschaft bei Besetzungen unberücksichtigt wissen, rund 60 Prozent kann sich die Berufung des Behördenleiters unter Berücksichtigung parteipolitischer Erwägungen vorstellen.

Der Gedanke allerdings, die Mitgliedschaft zu einer Partei bei der Besetzung der Stelle eines Referenten oder Abteilungsleiters zu berücksichtigen, ist allen Rang- und Altersgruppen gleichermaßen fremd. Die verschiedenen Altersgruppen unterscheiden sich bei diesem Item kaum in ihrem Antwortverhalten.

Vergleicht man die Aussagen mit denen aus dem Jahr 1973, fällt zunächst die konstant gebliebene Ablehnung auf. Schon damals sprachen sich 61 Prozent aller Beamten prinzipiell gegen eine Berücksichtigung der Parteizugehörigkeit aus, heute sind es in Hamburg 59,4 Prozent.⁴⁰⁵ Zwischen den damals untersuchten Verwaltungsebenen (Bundesministerien, Landesministerien, Kommunen, Stadtstaaten) bestanden aber zum Teil erhebliche Unterschiede. So war die Bereitschaft zur Politisierung in den Bundesministerien deutlich stärker ausgeprägt als in den Stadtstaaten. Nur 23 Prozent der Befragten in den Bundesministerien sprachen sich gegen die Berücksichtigung der Parteizugehörigkeit aus, während dies in den Stadtstaaten 78 Prozent waren.⁴⁰⁶ In den Stadtstaaten lag damals die Ablehnung damit höher als in den Bezirksregierungen und Landesministerien. Vergleicht man die Daten der Stadtstaaten aus dem Jahre 1973 mit den Daten dieser Untersuchung, ist demnach die Stärke der Ablehnung um rund 18 Prozentpunkte gefallen.⁴⁰⁷

405 Luhmann/Mayntz 1973:256.

406 Luhmann/Mayntz 1973:256.

407 Fragebögen zu den Stadtstaaten der Untersuchung von 1973 kamen aus der Hansestadt Bremen.

4.6.2.3 Zuschreibung der eigenen Beförderung

Es bleibt zu prüfen, welchen Faktoren die Beamten ihre eigene Beförderung zuschreiben. Sind dies eher die eigenen Fähigkeiten oder war es aus Sicht der Beamten primär die Gunst des Vorgesetzten oder die Mitgliedschaft in einer politischen Partei? Dies ist interessant, weil Wahrnehmung und Motivation eng zusammenhängen. Die vom Beamten verantwortlich gemachten Ursachen für seine Beförderung bestimmen demnach auch seine Motivation zum Handeln. Die ursächliche Zurechnung kann sich dabei auf den Zurechnenden selbst oder aber auf seine Umwelt beziehen, zudem eher konstanten oder variablen Faktoren zugerechnet werden. Die Beamten hatten die Möglichkeit der Zustimmung oder Ablehnung von drei Items, um die Faktoren zu benennen, die ihrer Meinung nach bei ihrer letzten Beförderung die entscheidende Rolle gespielt haben: „Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten“, „Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei“ und „Das Wohlwollen der eigenen Vorgesetzten“. Die eigene Leistung steht für die interne und konstante Zurechnung, das Item der Parteimitgliedschaft für eine externe und konstante Zurechnung, das Item des Wohlwollens des Vorgesetzten für eine externe und eher variable Zurechnung. Es ist anzunehmen, dass interne Zurechnungen stärker zum Handeln motivieren als externe und dass die Zurechnung auf variable Faktoren eher motiviert als Zurechnungen auf konstante Faktoren.⁴⁰⁸ Die Tabellen 49, 50 und 51 zeigen die Verteilung zu dieser Frage.⁴⁰⁹ Zunächst fällt auf, dass die Zurechnung der letzten Beförderung bei einem großen Teil der Beamten primär internen Faktoren unterliegt. Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten werden von über 90 Prozent der Beamten als sehr wichtig oder eher wichtig eingeordnet. Damit wird die eigene Leistungsfähigkeit vor den externen Faktoren wie der Parteimitgliedschaft oder dem Wohlwollen des Vorgesetzten als *der* ausschlaggebende Faktor bei einer Beförderung angesehen. Dieser ohnehin hohe Anteil steigt noch mit Höhe der Ranggruppe. Unter den Spitzenbeamten sieht keiner die fachlichen Fähigkeiten als unwichtig an, während er bei den jüngeren Beamten geringer ist: 78,2 Prozent der unter 40-Jährigen halten die eigenen Fähigkeiten für bestimmend, unter den über 50-Jährigen sind dies 95,6 Prozent.

Die Gunst des Vorgesetzten steht an zweiter Stelle bei den die Beförderung beeinflussenden Faktoren. 71 Prozent aller Beamten halten den Einfluss des Vorgesetzten für sehr oder eher wichtig. Je höher man in der Verwaltungshierarchie steigt, desto geringer wird dieser Einfluss eingeschätzt, obwohl er selbst bei den Spitzenbeamten noch bei 64 Prozent liegt. Obwohl unter den Spitzenbeamten naturgemäß ein hoher Anteil älterer Beamter existiert, steigt mit dem Alter die Zuschreibung von Beförderungserfolgen auf die Vorgesetzten. Die lange Dienstzeit scheint bei den Beamten die Einstellung geformt zu haben, dass fachliche Kenntnisse und der persönliche Einsatz zwar äußerst relevant für die Beförderung sind, die Gunst des Vorgesetzten aber ebenfalls eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt.

408 Luhmann/Mayntz 1973:257-258.

409 Siehe den Fragebogen im Anhang, vgl. auch Luhmann/Mayntz 1973:258ff.

Tabelle 49

Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten als Faktor bei der letzten eigenen Beförderung

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzen- beamte	Total
Sehr wichtig	36,4	49,4	65,3	57,7	59,8	72,1	59,0
Eher wichtig	41,8	35,6	30,3	32,8	31,4	21,3	31,9
Eher un- wichtig	12,7	8,6	2,5	8,0	3,3	0	5,0
Sehr un- wichtig	0	1,7	0,3	0	1,4	0	0,9
Fehlend	5,5	4,7	01,6	1,5	4,1	1,6	3,2
N	55	232	271	202	362	61	564

Tabelle 50

Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei als Faktor bei der letzten eigenen Beförderung

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzen- beamte	Total
Sehr wichtig	0	1,3	0,9	0	1,7	4,9	1,1
Eher wichtig	0	3,0	5,7	4,0	4,7	13,1	4,4
Eher unwichtig	12,7	17,6	18,6	16,9	19,0	31,1	18,3
Sehr unwichtig	78,2	69,1	63,7	71,6	62,8	39,3	66,0
Fehlend	9,1	9,0	11,0	7,5	11,8	11,5	10,3
N	55	232	271	202	362	61	564

Tabelle 51

Das Wohlwollen des Vorgesetzten als Faktor bei der letzten eigenen Beförderung

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzen- beamte	Total
Sehr wichtig	18,2	29,6	24,9	25,4	27,8	14,8	27,0
Eher wichtig	45,5	42,9	45,1	50,2	40,8	49,2	44,1
Eher unwichtig	18,2	17,2	17,0	13,4	19,0	19,7	17,0
Sehr unwichtig	9,1	5,6	6,9	7,5	5,8	8,2	6,4
Fehlend	9,1	4,7	6,0	3,5	6,6	8,2	5,5
N	55	232	271	202	362	61	564

1973 waren diese Einstellungen unter den Beamten im Bundesgebiet noch anders.⁴¹⁰ Hier überwogen die Zuordnung zu externen Faktoren, wie etwa der Meinung des Vorgesetzten. Zudem nahmen mit Höhe der Ranggruppe die interne Zurechnung ab, während sie, wie erläutert, in Hamburg zunehmen. „Beförderungen erscheinen danach in starkem Umfang nicht durch eigenes Tun, sondern durch teilweise schwer beeinflussbare äußere Gegebenheiten bestimmt.“⁴¹¹

Rund 10 Prozent beantworteten die Frage nach der Rolle der Parteimitgliedschaft bei ihrer letzten Beförderung nicht, wahrscheinlich weil sie aufgrund ihrer Nicht-Mitgliedschaft als obsolet empfanden. 84,3 Prozent aller Hamburger Beamten halten ihre Parteimitgliedschaft für eher oder gänzlich unwichtig bei ihrer letzten Beförderung, nur 5,5 Prozent sprechen der Parteimitgliedschaft überhaupt eine Rolle zu. Mit dem Alter ändert sich diese Zu-

410 Siehe zum folgenden Luhmann/Mayntz 1973:258-261.

411 Luhmann/Mayntz 1973:258-259.

schreibung: Während die unter 40-Jährigen der Parteimitgliedschaft gar keine Rolle zuschreiben, sind dies bei den 40- bis 50-Jährigen 4,3 Prozent, bei den über 50-Jährigen 6,6 Prozent.

Mit Höhe der Ranggruppe gewinnt der Faktor Parteimitgliedschaft ebenfalls an Bedeutung: Unter den Spitzenbeamten sehen 18 Prozent ihre Mitgliedschaft in einer Partei als förderlich für ihre letzte Beförderung an, unter den Amtsleitern sind dies schon 20,5 Prozent. Das dieser Anteil mit Höhe der Besoldungsgruppe steigt, verwundert nicht, finden sich in diesen Gruppen doch auch erheblich mehr Parteimitglieder. Ohne Kapitel 5 vorgreifen zu wollen, in welchem die Einstellungen der Parteimitglieder gesondert untersucht werden, muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass nur 15,5 Prozent der Parteimitglieder ihrer Parteimitgliedschaft eine hohe oder abgeschwächte Relevanz für ihre letzte Beförderung zuschreiben.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die hohen Beamten ihre Beförderung eher von der eigenen Leistung als von dem Wohlwollen der Vorgesetzten abhängig sehen. Zugleich ist aber aus Sicht vieler hohen Beamten ihre Parteimitgliedschaft durchaus relevant bei ihrer letzten Beförderung gewesen. Damit bestätigt sich das schon in den letzten Kapiteln herausgearbeitete Bild, das dem Fach- und Sachwissen sowie dem persönlichen Einsatz eine entscheidende Rolle für schnelle Beförderungen zuschreibt. Zusätzlich ist aber die Parteimitgliedschaft ein relevanter Faktor für Beförderungen, wobei dies umso mehr gilt, je näher man der Verwaltungsspitze kommt. Zudem ist der unmittelbare Vorgesetzte von Bedeutung: Ein großer Teil der Hamburger Beamten sucht die Gründe für die eigenen Beförderung in sich selbst, je älter die Beamten aber sind und je niedriger sie in der Verwaltungshierarchie stehen, desto eher sehen sie die Gunst des Vorgesetzten als wichtigen Faktor für ihre Beförderung an.

4.6.3 Zur Qualität der Stellenbesetzung

Zur näheren Bestimmung der Einstellung der Beamten zur Qualität von Beförderungsentscheidungen werden in einem weiteren Schritt die Auswirkungen der Beförderungspraxis eruiert. Aus diesem Grund wurden die Beamten gefragt, wie häufig es ihrer Meinung nach vorkommt, dass höhere Positionen in der Verwaltung mit Personen besetzt sind, die den Anforderungen nicht oder nicht mehr gerecht werden.⁴¹² Die Antwortverteilung in Tabelle 52 zeigt das insgesamt kritische Urteil der Beamten.

Tabelle 52

Zur Häufigkeit unzureichender Besetzung höherer Positionen

in Prozent	unter	40 bis	über	gehobener	höherer	Spitzen-	Total
------------	-------	--------	------	-----------	---------	----------	-------

⁴¹² Vgl. den Fragebogen im Anhang. Die Frage wurde modifiziert von Luhmann/Mayntz 1973 übernommen. Allerdings mit nur zwei Antwortmöglichkeiten, anstatt vier. Vgl. Luhmann/Mayntz 1973:229.

	40	50	50	Dienst	Dienst	beamte	
Kommt häufig vor	61,8	63,9	52,1	64,2	52,6	41,0	56,7
Kommt selten vor	34,5	34,8	43,5	31,8	44,6	55,7	40,1
Fehlend	3,6	1,3	4,4	4,0	2,8	3,3	3,2
N	55	232	271	202	362	61	564

Nach Einschätzung von 56,7 Prozent der Befragten kommt es häufig vor, dass höheren Positionen mit Personen besetzt werden, die den allgemeinen Anforderungen nicht oder nicht mehr gerecht werden. Die Beamtinnen sehen dies noch kritischer: Sie meinen zu 67,5 Prozent von fehlerhaften Stellenbesetzungen zu wissen, während dies unter den Männern 54,1 Prozent sind. Das Urteil fällt umso kritischer aus, je tiefer die Besoldungsgruppe der Beamten ist. Die hohen Beamten sehen dagegen die Stellenbesetzung auf ihrer Ebene nicht ganz so kritisch wie ihre Kollegen. Aber immer noch 41 Prozent der Spitzenbeamten arbeiten ihrer Ansicht nach mit Kollegen zusammen, die den Ansprüchen des Berufsalltags nicht gerecht werden. In der Gruppe der Amtsleiter fällt dieser Anteil zwar auf 35,9 Prozent, ist aber im Vergleich zu 1973 immer noch sehr hoch. Damals wollten nur 22 Prozent aller Befragten im Bundesgebiet mangelhafte Besetzung von Spitzenpositionen ausmachen, im höheren Dienst stieg dieser Anteil auf 24 Prozent.⁴¹³

Luhmann/Mayntz nahmen aufgrund der Aussagen der Beamten an, dass „die Inhaber höherer Positionen in beträchtlichem Umfang ihre Qualifikation im Laufe der Zeit verloren haben oder den zunehmenden Anforderungen ihrer Position nicht mehr gewachsen sind“.⁴¹⁴ Für Hamburg deuten die Zahlen zunächst in die gleiche Richtung. Gerade die kritische Einstellung der jüngeren Beamten bestätigt einen Trend, der eine mangelnde Flexibilität des öffentlichen Dienstes bei der Anpassung von Positionsbesetzungen an wechselnde Anforderungen ausdrückt. Bei einer Interpretation muss aber berücksichtigt werden, dass der gehobene Dienst und in abgeschwächter Form auch die jüngeren Beamten einer Vielzahl von Beförderungen der ihnen vorgesetzten hohen Beamten gegenüberstehen. Die partielle oder vorläufige Ausgeschlossenheit aus diesem Beförderungssystem dürfte die negative Charakterisierung der Stellenbesetzungspraxis mitbestimmen. Die negative Einschätzung dürfte zudem Ausdruck der bereits festgestellten Ablehnung einer Stellenbesetzungspraxis sein, welche die Parteizugehörigkeit als Zusatzqualifikation berücksichtigt.

413 *Luhmann/Mayntz* 1973:229. Wobei die Autoren anmerken, dass die Bediensteten des Stadtstaates (Bremen) am häufigsten von Fehlbesetzungen berichteteten.

414 *Luhmann/Mayntz* 1973:229.

4.7 Zwischen Loyalität und Selbstbewusstsein

In der Hansestadt Hamburg war die SPD seit dem zweiten Weltkrieg bis 2001 an jeder Regierung beteiligt. Immer wieder wurden Vorwürfe laut, die lange Dauer der SPD-Ägide würde zu einer „Verfälschung“ der Politik- und Verwaltungsstrukturen der Hansestadt führen. Die im Hintergrund schwebende Befürchtung war, dass im Falle eines Regierungswechsels der öffentliche Dienst dem neuen Senat nicht loyal gegenüber stehen könnte. Zu sehr an die sozialdemokratische Politik gewöhnt, so die Warnung, würde die Beamten und Angestellten die neuen Regierungsvorgaben nicht akzeptieren und die Einschnitte in ihre Ressortpolitik boykottieren.⁴¹⁵

Um die Loyalität der Beamten im Falle eines Regierungswechsels zu eruieren, werden zwei Fragen gestellt. Während die erste Frage ohne Antwortvorgaben generell gehalten ist und nach der Ansicht zu abweichenden Verhalten bei einem Regierungswechsel fragt, spricht die zweite Frage den Beamten auf seinen persönlichen Arbeitsbereich an.⁴¹⁶ Tabelle 53 zeigt die Antwortverteilung in unterschiedlichen Alters- und Laufbahngruppen.

Tabelle 53

Unterstützung der alten Ressortpolitik nach einem Regierungswechsel							
in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzenbeamte	Total
Ja	36,4	34,3	27,8	30,3	30,6	27,9	30,5
Nein	56,5	55,8	62,5	59,2	59,8	59,0	59,6
Ja, wenn verfassungswidrig	1,8	1,3	2,3	1,0	2,2	3,3	1,8
Fehlend	5,5	8,6	7,6	9,5	7,4	9,8	91,8
N	55	232	271	202	362	61	564

Immerhin 30,5 Prozent aller Beamten würden eine Beibehaltung einer bisherigen Ressortpolitik akzeptieren. Wie schon bei den Fragen in Kapitel 4.6 kann angenommen werden, dass hier die eigene Einstellung nur auf einen anderen Beamten projiziert wird. Demnach nimmt mit steigendem Alter die Loyalität zu, während die unter 40-jährigen Beamten das höchste Maß an Selbstbewusstsein mitbringen. Den höchsten Wert in der Untersuchungseinheit erlangen aber die Frauen, von denen 41,0 Prozent die Unterstützung einer alten, für richtig gehaltenen Ressortpolitik befürworten. Unter den Männern sind dies nur knapp 28 Prozent. Das selbstbewusste Auftreten und das Festhalten an einer alten Ressortpolitik ist ein durch die gesamte Verwaltung gehendes Phänomen.

415 Siehe Kapitel 3.2.

416 Die Fragen wurden aus der Comparative Elite Study II übernommen. Siehe Derlien/Mayntz 1988:26-27 und den Fragebogen im Anhang.

Allerdings unterscheiden sich die höchsten Beamten von ihren Kollegen: Die Spitzenbeamten wären noch zu 28 Prozent bereit eine alte Ressortpolitik zu unterstützen, bei den Amtsleitern geht dieser Anteil auf 20,6 Prozent zurück. Warum sind die sonst durch ihre Selbstständigkeit auffallenden Spitzenbeamten eher zur ausgesprochenen Loyalität bereit? Ein Grund mag darin liegen, dass sie aufgrund ihrer Position in der Nähe der politischen Entscheidungsträger die Erfordernisse der Regierungsarbeit eher abschätzen können als ihre rangniedrigeren Kollegen. Die Nähe zur Politik mag auch ein Grund dafür sein, dass sie sich zudem der Verpflichtung zur Loyalität stärker bewusst sind. Nur vermutet werden kann, dass die befragten hohen Beamten eher die formalen Anforderungen eines demokratischen Systems kennen und auf bestimmte Stichworte hin in der Lage sind ein demokratiekonformes Muster abzuspielen, ohne damit wirklich ihre Einstellungen preiszugeben. Den bisherigen Ergebnissen der Arbeit nach ist dies aber eher unwahrscheinlich, wenn auch nicht ausgeschlossen.

Trotz des höheren Loyalitätsfaktors der hohen Beamten zeigt gerade der Vergleich mit der Untersuchung von *Derlien/Mayntz* das Ausmaß der Andersartigkeit der Hamburger Beamten. Unter den Bonnern Ministerialbeamten lehnten 79,6 Prozent die Unterstützung einer alten Politik kategorisch ab, nur 2,1 Prozent hielten sie für voll akzeptabel, weitere 5,6 Prozent konnten mit Vorbehalt zustimmen.⁴¹⁷ Wenn *Derlien* bei der Interpretation dieser Ergebnisse feststellt, dass die Beamten-Elite bei einem Regierungswechsel politisch loyal bleiben würde, so kann im Umkehrschluss durchaus behauptet werden, dass eine neue, konservative Regierung in Hamburg (zunächst) Probleme bei der Amtsausführung haben dürfte.

Einschränkend muss aber hinzugefügt werden, dass die Beamten nicht versuchen würden, die Unterstützung einer alten Ressortpolitik gegen alle Widerstände durchzusetzen. Ein erheblicher Teil der Beamten nutzte die offene Fragestellung, um ihre Antworten über das „Ja“ oder „Nein“ hinaus zu differenzieren. Eine häufige Antwort war dabei „Ja, wenn sachlich begründet“ oder auch „Ja, im Rahmen seiner zulässigen Möglichkeiten“. Ein gehobener Beamter aus der Justizbehörde schreibt: „Durchaus, solange es nicht zur Handlungsunfähigkeit oder Verweigerungshaltung führt.“ Ein höherer Beamter aus der Finanzbehörde schreibt: „Je politischer die Linie ist, umso weniger, je handwerklicher, umso mehr.“ Diese Abwägung der Mittel kommt auch in der Beantwortung der Frage zum Ausdruck, die im Anschluss gestellt wurde und nach den konkreten Reaktionsformen der Beamten fragt: „*Einmal angenommen, durch ein neues Senatsprogramm erhalten Sie präzise Vorschläge zu ihrem Arbeitsbereich, die Ihrer Meinung nach aber nicht richtig sind. Was würden Sie dann tun?*“

Unter den sechs Antwortmöglichkeiten wählten alle Hamburger Beamten am häufigsten die Möglichkeit der Beeinflussung der Entscheidungsträger. 77 Prozent würden im Falle eines neuen, aus ihrer Sicht falschen Programms für ihr Ressort zunächst versuchen die Entscheidungsträger zu beeinflussen, dann aber das Programm umsetzen. Dieser Anteil steigt mit der Höhe der Besoldungsgruppe und fällt mit dem

417

Derlien/Mayntz 1988:26.

Alter. Kein Spitzenbeamter würde das Programm sofort umsetzen, über 83 Prozent würden die Entscheidungsträger versuchen umzustimmen. Die jüngere Generation unter den Beamten zeigt in dieser Frage das ausgeprägteste Selbstbewusstsein, 87,3 Prozent wählten dieses Item. Überraschend hoch ist der Anteil der gehobenen Beamten, welche die Programmumsetzung so lange aufschieben würden, bis eine direkte Aufforderung erfolgt. Dieser Anteil steigt bei den Sachbearbeitern und Sachgebietsleitern sogar auf 13,2 Prozent. Die Verweigerungshaltung der unteren Beamtenebene, die doppelt so hoch ist wie bei den höheren Beamten, bleibt in ihren Ursachen unklar.

Tabelle 54

Verhaltensmuster bei vermeintlich falschem Senatsprogramm

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzen- beamte	Total
Sofortige Programmumsetzung	0	0,4	1,3	1,0	1,1	0	1,1
Versuchen, die Entscheidungsträger zu beeinflussen; bei Misslingen Programm umsetzen	87,3	79,8	76,3	74,6	78,2	83,6	77,0
Programmumsetzung so lange aufschieben, bis eine direkte Aufforderung erfolgt	5,5	5,2	8,5	10,0	5,5	3,3	7,1
Aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden	0	1,3	0,6	1,5	0,6	0	0,9
Versuchen, die öffentliche Meinung zu mobilisieren	0	3,0	3,5	1,5	4,4	4,9	3,4
Dieser Fall kommt nicht vor	3,6	3,0	4,4	4,5	3,3	3,3	3,7
Fehlend	3,6	7,3	5,4	7,0	6,9	4,9	6,9
N	55	232	271	202	362	61	564

Die anderen Optionen wurden selten von den Beamten gewählt, wobei auffällt, dass nur der verschwindend geringe Anteil von 1,1 Prozent das Programm sofort umsetzen würden. Das Selbstbewusstsein der Hamburger Beamten ist damit erheblich stärker ausgeprägt als unter den Bonnern Beamten im Jahre 1987. Damals hätten 11,0 Prozent die Regierungsvorgabe unverzüglich vollzogen, 15,1 Prozent wären sogar aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden, eine Option, die nur für 0,9 Prozent der Hamburger Beamten in Betracht kommt.⁴¹⁸ Nur 3,4 Prozent würden versuchen die öffentliche Meinung zu mobilisieren, wobei dieser Anteil bei den Spitzenbeamten auf 4,9 Prozent steigt.

Insgesamt deuten die Zahlen auf ein stark ausgeprägtes Selbstbewusstsein der Hamburger Beamten hin. Falls ein Regierungswechsel eine neue Ressortpolitik mit sich brächte, die sie gegen ihre Überzeugung umzusetzen hätten, wäre mit – sachlich

⁴¹⁸ Derlien/Mayntz 1988:27. Bei der Interpretation muss allerdings berücksichtigt werden, dass über ein Drittel der Beamten in der Untersuchungseinheit von Derlien/Mayntz Politische Beamte sind, die im Falle eines Regierungswechsel entlassen werden (können).

begründeten – Widerstand zu rechnen, der aber letztlich und in den meisten Fällen nicht zur Illoyalität gegenüber der neuen Regierung führen würde.

4.8 Zusammenfassung von Kapitel 4

Die Stichprobe, die alle Verwaltungseinheiten der Hansestadt Hamburg berücksichtigt hat, zeichnet sich durch ein hohes Durchschnittsalter (52 Jahre), einen hohen Anteil von Juristen vor allem im höheren Dienst und einen hohen Anteil von Späteinsteigern aus.

Diese Beamten haben politische Aspekte auf unterschiedliche Weise in ihre Rollenverständnis und ihre Einstellungen integriert. Nicht nur der höhere Dienst, sondern auch große Teile des gehobenen Dienstes interpretieren ihre Tätigkeit als „politisch“, wobei der überwiegende Teil der Beamten diesen politischen Aspekten positiv gegenüber steht. Damit sind primär Dienstauffassungen und Tätigkeiten angesprochen, die sozialpolitische Auswirkungen auf die Gesellschaft haben.

Nur der gehobene Dienst interpretiert sich noch als klassischer „Rechtsanwender“. Mit Höhe der Ranggruppe tritt eine deutlich kreative Dienstauffassung der Beamten in den Vordergrund, die sich nicht nur als Initiatoren neuer Projekte, sondern auch als Vermittler im Streit der Partikularinteressen sehen. Aus ihrem Selbstbewusstsein als Experten erwächst eine Selbsttypisierung, die nicht nur planend und gestaltend tätig wird. Vielmehr suchen die Beamten in gesellschaftlichen Konflikten, in welche die Verwaltung durch ihre Entscheidungen eingreift, eine vermittelnde Funktion einzunehmen, die von den beteiligten Akteuren als Autorität anerkannt wird. Dieses Merkmal ist umso ausgeprägter, je höher der Rang des Beamten oder der Beamtin ist. Bei den Spitzenbeamten geht diese Einstellung mit einem Anspruch auf staatstragende Autorität einher.

Die vermittelnde Expertenfunktion impliziert den Kontakt mit politischen und gesellschaftlichen Akteuren, deren Ziele mit denen der Verwaltung abgestimmt werden. Die Beamten sind vor allem dann bereit sich für die Interessen von gesellschaftlichen Akteuren einzusetzen, wenn deren Ziele in Übereinstimmung mit ihren sachlich-technischen Erwägungen gebracht werden können, deren selbstbewusste Verwendung sich aus dem Expertentum der Beamten ergibt.

Vor allem die höheren Beamten sehen den öffentlichen Dienst gern in der Rolle einer aktiven, auf die Lösung sozialer Probleme und Entwirrung politischer Konflikte ausgerichteten Institution. Dies ist indes keine einseitiger Prozess: Die Beamten sehen ihre Arbeit nicht nur aktiv auf den Bürger ausgerichtet – sie sehen ebenfalls die Notwendigkeit einer Kontrolle dieser Arbeit durch die Gesellschaft. Aber: Reserviert steht man allen Versuchen gegenüber, die als Instrumentalisierung der eigenen Tätigkeit interpretiert werden. Je enger eine gesellschaftliche Gruppe definiert wird, desto weniger sind die Beamten zum Engagement für die Ziele dieser kollektiven Akteure bereit. Eine deutlich ausgeprägte Publikumsorientierung im-

pliziert *nicht* die Rolle als Vertreter von Einzelinteressen oder Parteipolitiker.

In allen Fragen, die auf die Parteien abzielen, zeigen die Beamten eine Haltung, die dieser Institution zwar generell eine wichtige Rolle im politischen System zuschreiben will, den konkreten Einfluss auf den eigenen Arbeitsbereich stehen die Beamten aber zwiespältig gegenüber. Sie konstatieren der aus ihrer Sicht zunehmenden Parteipolitisierung primär negative Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung.

Die Zurückhaltung gegenüber dem Einfluss der Parteien ist allerdings keine Flucht in eine apolitische Staatssphäre. Der Grad des politischen Engagements ist hoch, über die Hälfte der Hamburger Beamten war oder ist politisch aktiv, selbiges gilt für Aktivitäten in Vereinen, Verbänden und anderen gesellschaftlichen Institutionen. Zudem bilden in der Hamburger Beamtenschaft die Parteien die primäre Institution für die politische Mitwirkung.

Die Kategorien des „klassischen“ und „politischen“ Bürokraten können zwar zwischen einer eher am Staat und einer eher an der Gesellschaft orientierten Dienstauffassung unterscheiden. Sie sind aber nur bedingt geeignet zwischen einer den Staat überhöhenden, gesellschaftsfernen Einstellungen und einer kritischen Haltung gegenüber parteipolitischen Einflussnahmen zu differenzieren. Genau dies ist aber nötig, um die Einstellungsmuster der Beamten im Stadtstaat Hamburg betrachten zu können. So kristallisiert sich neben den beiden Idealtypen ein „gemäßigt politischer Bürokrat“ heraus, der eine positive Einstellungen gegenüber gesellschaftlichen Interessen, deren Organisation und Formulierung mit einer Parteienverdrossenheit verbindet.

Betrachtet man die Verwaltungsspitze, so differenziert sich das Bild. Die hohen Funktionäre stehen politisierenden und parteipolitizierenden Tendenzen etwas positiver gegenüber. Für diese Gruppe sind sie weniger existent *und* weniger virulent. Dies erklärt sich zu einem großen Teil daraus, dass die Spitzenbeamten in einem hohen Maß selbst parteipolitisiert sind. Aufgrund ihrer Nähe zum Senat ist für sie nicht nur der Einfluss der Parteien auf ihren Arbeitsbereich selbstverständlich. Senatspolitik bedeutet für die hohen Beamten in Hamburg seit 40 Jahren primär SPD-Politik. Die Gruppe der Spitzenbeamten verzeichnet deutlich mehr Parteimitglieder – mit Höhe der Ranggruppe nimmt der Anteil der Parteimitglieder stetig zu.

Sind echte Auswahlentscheidungen bei der Besetzung von Positionen zu treffen, wie dies bei den hohen Funktions- und Besoldungsrängen und dem Aufstieg über die Laufbahngruppengrenzen hinweg der Fall ist, beeinflussen persönliche Merkmale die Karrierechancen deutlich. Die besten Voraussetzungen für das Erreichen einer hohen Position in der Hamburger Verwaltung bietet das juristische Studium und die Mitgliedschaft in der SPD. Bei den Regelbeförderungen sind dagegen es primär organisatorische Bedingungen, die den Aufstieg in der Besoldungsgruppe bedingen.

Die Beamten selbst sehen Beförderungen in erster Linie von der eigenen Leistung abhängig. Einsatz und Fachwissen sind nicht nur für die eigene Beförderung notwendig und ausschlaggebend, dieser Ratschlag wird auch an Kollegen weiter gegeben. Nur ein geringer Teil will den Rat zum Eintritt in die Regierungspartei erteilen, wobei unter den Beamten mit langer Erfahrung in der Hamburger Verwaltung

dieser Anteil ansteigt. Annähernd die Hälfte der Beamten kann sich allerdings vorstellen, die Parteizugehörigkeit bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Hamburger Verwaltung zu berücksichtigen, wobei die Bereitschaft zu einer stärkeren Parteipolitisierung der Behördenspitze mit Höhe der Besoldungsgruppe zunimmt.

5. Die Parteimitglieder

Wenn im folgenden die Einstellungen und Beförderungschancen von Parteimitgliedern untersucht werden, dann geschieht das mit dem Wissen, dass damit Prozesse oder gar institutionalisierte Strukturen der parteipolitischen Einflussnahmen auf Entscheidungen der Verwaltung nicht erklärt werden.⁴¹⁹

Gleichwohl zeigen die folgenden Ausführungen nicht nur das Ausmaß der Parteibindung der Beamten, sondern auch die Unterschiede in den Einstellungen zu Politik und Gesellschaft zwischen ihnen und ihren parteiungebundenen Kollegen. Dies wiederum lässt Rückschlüsse darauf zu, in welche Richtung sich ein öffentlicher Dienst bei zunehmender Parteibindung seiner Bediensteten bewegt. Bestehen zwischen den beiden Gruppen nur marginale Unterschiede in ihren Einstellungen, ihrem Rollenverständnis und ihrem Selbstverständnis als Akteure zwischen Verwaltung und Senatspolitik, führt dies für Hamburg zu einer Neubewertung der Diskussion zur Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung und ihres Personals. Dies gilt ebenfalls für etwaige signifikante Divergenzen in den Einstellungsmustern der beiden Gruppen.

Was ist die Motivation für den Eintritt in die SPD? Für diese Untersuchung bietet sich an, dies anhand des Aktivitätsniveaus der Beamten zu erschließen. Eine passive Mitgliedschaft lässt entweder darauf schließen, dass früher aktiv mitgearbeitet wurde und heute, beispielsweise wegen Zeitmangels oder abnehmenden Interesses, eher passiv. Auf der anderen Seite muss berücksichtigt werden, dass der Eintritt in die SPD von Teilen der Beamten als karrierefördernde Handlungsweise interpretiert wird. In diesem Zusammenhang wird auch die These geprüft, ob die Parteimitgliedschaft tatsächlich die Aussicht auf Beförderung erhöht.

In den alten Bundesländern waren zum Zeitpunkt der Erhebung dieser Arbeit im Jahre 1998 vier Prozent der Gesamtbevölkerung Mitglied in einer politischen Partei, wobei Männer stärker vertreten waren als Frauen (sechs Prozent bzw. drei Prozent) und Bürger mit höherem Bildungsabschluss eher als Bürger mit Hauptschulab-

419 Dass ein zentral oder dezentral gesteuertes Vorgehen zur Parteipolitisierung der Verwaltung und ihres Personals seitens der SPD besteht, streitet der ehemalige Bürgermeister Henning Voscherau ab. Siehe Voscherau 1992 und DIE ZEIT v. 2.07.1998. Die informelle Arbeit der SPD-Kreisverbände in den Stadtteilen ist noch kein Forschungsgegenstand. Ansatzpunkte wären beispielsweise die im „PUA-Filz“ aufgezeigten Funktionsüberschneidungen der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales und dem SPD-Kreisverband Hamburg-Nord.

schluss oder Mittlerer Reife.⁴²⁰ Die SPD vereinigte 775000 Bundesbürger, dies sind knapp ein Prozent (0,9 Prozent) der Bevölkerung.⁴²¹ 1999 waren von den 1,7 Millionen Bürgern der Hansestadt Hamburg 14255 Bürger Mitglied der Sozialdemokratischen Partei, dies sind 0,8 Prozent der Bevölkerung.⁴²²

5.1 Biographie und Motivation

Von den 564 Beamten der Untersuchungseinheit sind 142 Mitglied in einer Partei, dass sind 25,2 Prozent. Der überwiegende Teil davon, nämlich 130 Beamte, dies entspricht 91,5 Prozent, sind Mitglieder der SPD. Tabelle 55 zeigt die Verteilung der Parteimitgliedschaft. Die Eindeutigkeit zugunsten der SPD lässt es zu, die folgende Analyse auf die Mitglieder der SPD zu beschränken. Eine Kumulierung der SPD-Mitglieder in einer Verwaltungseinheit existiert nicht; die Beamten mit SPD-Mitgliedschaft sind proportional über die Senatsämter, Behörden und Bezirksämter verteilt.⁴²³

Ist das Verhältnis von SPD-Mitgliedern und parteilosen Beamten in den unteren Funktionsgruppen relativ ausgeglichen, so steigt der Anteil von SPD-Mitgliedern auf strategisch relevanten Positionen an. 13,8 Prozent der SPD-Mitglieder sind Amtsleiter, 23,8 Prozent Spitzenbeamte. Unter den parteilosen Beamten liegt der Anteil der Amtsleiter bei 3,1 Prozent, der der Spitzenbeamten bei 6,5 Prozent. Überproportional hoch ist auch der Anteil von den in Kapitel 4.6.1.2 definierten Aufsteigern, also denjenigen Beamten, die den Sprung vom gehobenen in den höheren Dienst vorgenommen haben. Unter den Parteilosen haben 15 Prozent den Sprung über diese Besoldungsgruppengrenze geschafft, unter den Parteimitgliedern sind dies bereits 20 Prozent.

Im Vergleich zu Beamten ohne Parteimitgliedschaft sind die SPD-Mitglieder jünger. Im Durchschnitt sind sie 44 Jahre, ihre Kollegen 52 Jahre alt. Zugleich ist der Anteil von Frauen unter den Parteimitgliedern geringer. Die SPD-Mitglieder sind zudem häufiger im höheren Dienst tätig als ihre Kollegen ohne Mitgliedschaft. Dies liegt in erster Linie daran, dass über 36 Prozent bei ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst in den höheren Dienst eingestiegen (A13) sind, unter den anderen Beamten liegt dieser Anteil bei 30 Prozent. Ein Hochschulstudium absolvierten knapp 54 Prozent, dieser Wert weicht nicht signifikant von dem anderer Beamten ab. Allerdings steigt der Anteil der Juristen, der unter den Beamten ohne Parteibindung

420 Datenreport 1999:536. In den neuen Bundesländern lag der Anteil bei drei Prozent.

421 Datenreport 1999:166.

422 Die Mitgliederangaben der SPD wurden von der Landesorganisation der SPD zur Verfügung gestellt.

423 Der hohe Anteil der SPD-Beamten in der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung entspricht ihrem hohen Anteil in der Stichprobe.

bei 10,6 Prozent liegt, unter den SPD-Mitgliedern auf 16,9 Prozent an.⁴²⁴

Tabelle 55

Verteilung der Partei-Mitglieder

	Häufigkeit	Prozent
SPD	130	91,5
CDU	4	2,8
FDP	2	1,4
B90/Die Grünen	6	4,2
Gesamt	142	100,0

Tabelle 56

Verteilung der SPD-Mitglieder und Parteilosen nach Funktionsgruppen

	Sachbe-		Refer-		Abteilungs-		Amts-lei-		Auf-		Spitzen-		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
SPD-Mit-	3	2,3	16	12,3	55	42,3	18	13,8	26	20,0	31	23,8	130	100
glieder														
Parteilose	19	4,6	42	10,1	152	36,6	13	3,1	60	14,4	27	6,5	415	100

Ob die Parteimitglieder engagiert mitarbeiten oder die Parteimitgliedschaft eher passiv ausführen zeigt Tabelle 58. Nur 27 Prozent sehen sich selbst als aktive Parteimitglieder, der überwiegende Teil sieht keine Möglichkeit zu einer aktiven Parteiarbeit. Diese Einstellungen differieren allerdings erheblich nach Alters- und Besoldungsgruppe. Während die jüngere Generation der unter 40-Jährigen sich noch zu 44,4 Prozent als aktive Parteimitarbeiter bezeichnen, sinkt dieser Anteil mit dem Alter. Auf der anderen Seite ist es gerade der höhere Dienst, der sich eher für die politische Aktivität Zeit nimmt. Hier sind es ein knappes Drittel der Beamten, die sich als aktives Mitglied bezeichnen.

Tabelle 57

Status- und biografische Unterschiede von SPD-Parteimitgliedern und Parteilosen

	SPD-Parteimitglied	Ohne Parteimitgliedschaft
gehobener Dienst	26,2%	38,1%
höherer Dienst	73,8%	61,9%

⁴²⁴ 4,6 Prozent der SPD-Parteimitglieder studierten Politikwissenschaft, unter den Beamten ohne Parteimitgliedschaft sind dies 0,7 Prozent.

Männer	83,8%	76,9%
Frauen	16,2%	22,4%
Geburtsjahr (x/s)	1954/7,5	1946/8,0
Jahre außerhalb	2,5/4,2	2,4/4,1
Eintrittsjahr in den Dienst (x/s)	1972/10,4	1973/9,8
Beamtenfamilie	33,3%	29,0%
Universitätsabschluss	53,8%	53,7%
N	130	415

x= Mittelwert, s=Standardabweichung

Tabelle 58

Aktivitätsniveau von SPD-Parteimitgliedern

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzenbeamte	Aufsteiger	Total
Aktives Mitglied	44,4	28,3	26,8	17,6	30,2	22,6	23,1	26,9
Passives Mitglied	55,6	65,2	69,5	70,6	67,7	74,2	73,1	68,5
Gesamt	6,9	35,4	63,1	26,1	73,8	23,8	20,0	100
N	9	46	82	34	96	31	26	130

Die fehlende Prozente gehen auf fehlende Werte zurück.

Eine besondere Stellung nehmen die Spitzenbeamten ein. Ihr Anteil liegt in der gesamten Stichprobe bei 10,8 Prozent, unter den SPD-Parteimitgliedern verdoppelt sich ihr Anteil auf 23,8 Prozent. In den oberen Verwaltungsebenen der Hansestadt steigen die Chancen deutlich, auf einen Beamten mit SPD-Mitgliedschaft zu treffen.

Nur 22,6 Prozent der Spitzenbeamten geben an, aktiv in der SPD mitzuarbeiten. Dies kann zum einen daran liegen, dass die Verwaltungsspitze aufgrund der zeitlichen Belastungen durch den Dienst weniger Zeit für die parteipolitische Arbeit findet. Zum anderen bleibt die hier nicht zu verifizierende Vermutung, dass die Mitgliedschaft in der SPD in den oberen Verwaltungsebenen eine pro-forma-Mitgliedschaft ist, die keine Referenz zu einem politischen Engagement in der Partei hat.

Um die Motivation für den Eintritt in die SPD zu ermitteln, stellt Tabelle 59 den Anteil der Beamten dar, die, nachdem sie bereits im öffentlichen Dienst tätig waren, in die SPD eingetreten sind. Insgesamt sind dies 57,4 Prozent, also über die Hälfte aller SPD-Mitglieder. Im Durchschnitt traten die Beamten dabei nach einem Jahr Dienst in der öffentlichen Verwaltung in die SPD ein.⁴²⁵ Dieser Wert steigt mit dem Alter der Beamten an. Unter den über 50-Jährigen sind es 71,6 Prozent, die erst spä-

425

Der Mittelwert liegt bei x= 1,2 Jahren, bei einer Standardabweichung von s= 11,1 Jahren.

ter in die SPD eintraten, während es unter den unter 40-Jährigen nur 12,5 Prozent sind. Die Neigung auf Mitgliedschaft in der SPD steigt also mit Dauer der Dienstzeit in der Hamburger Verwaltung signifikant an.

Den höchsten Wert erreicht allerdings der gehobene Dienst: 80 Prozent dieser Beamten traten erst später in die SPD ein. Signifikant abweichend in ihrem Eintrittsverhalten sind zudem die Spitzenbeamten und die Aufsteiger. Von den Mitgliedern der hohen Verwaltungsebene sind 70 Prozent, von den Beamten mit Sprung vom gehobenen in den höheren Dienst knapp 80 Prozent, erst 1 Jahr oder später nach Dienstantritt Mitglied der SPD geworden.

Tabelle 59

Eintritt in die Partei und Eintritt in den Dienst

in Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzen- beamte	Auf- steiger	Total
Eintritt in Partei nach Eintritt in den öffentlichen Dienst	12,5	28,2	71,6	80,0	49,4	69,2	78,3	57,4
Gesamt	6,9	35,4	63,1	26,1	73,8	23,8	20,0	100,0
N	9	46	82	34	96	31	26	130

Die fehlende Prozente gehen auf fehlende Werte zurück.

Insgesamt lässt sich nicht behaupten, dass die SPD-Mitglieder unter den Beamten ihre Parteimitgliedschaft als Zusatzqualifikation mit in den Verwaltungsdienst mitgebracht haben. Vielmehr erwarben sie diese zu einem großen Teil erst später. Haben verwaltungsexterne Ereignisse oder die Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung ihr politisches Bewusstsein geschärft und zum Eintritt in die SPD bewogen? Die Möglichkeit, dass sie aufgrund der Einsicht in verwaltungsinterne Strukturen den Eintritt in die SPD vollzogen haben, kann nur berücksichtigt, aber nicht bewiesen werden. Indizien lassen sich aufführen: Dagegen spricht, dass nur ein geringer Anteil von 13 Prozent der aktuellen SPD-Mitglieder auf die Frage, ob es jemals eine Zeit gab, in der sie politisch aktiv waren, mit „Nein“ antworten. SPD-Mitglieder in der Hamburger Verwaltung waren oder sind demnach eher politisch engagiert als parteilose Beamte. Unter den Beamten ohne Parteimitgliedschaft sind dies 64 Prozent. Dafür spricht andererseits, dass nur 31 Prozent der SPD-Parteimitglieder angeben, dass sie *derzeit* politisch aktiv sind. Nur knapp ein Drittel der parteigebundenen Beamten ordnet sich also selbst als politisch aktiv ein, zwei Drittel von ihnen interpretiert die eigene Parteimitgliedschaft nicht als politische Aktivität. Dies deckt sich mit den Antworten auf die Frage nach aktiver oder passiver Mitgliedschaft.

5.2 Einstellungen zum politischen System

Die in Kapitel 4.3 aufgezeigten Einstellungen der Beamten zum politischen System sollen für die Parteimitglieder noch einmal aufgegriffen und mit den Einstellungen der Beamten mit SPD-Parteimitgliedschaft verglichen werden. Dazu werden zunächst die unterschiedlichen Bürokratentypen analysiert, in einem zweiten Schritt wird das Vertrauen in die gesellschaftlichen und politischen Institutionen geklärt. Im Anschluss wird das aktuelle und ehemalige politische Engagement der SPD-Parteimitglieder überprüft, zudem ihre Parteiaffinität und ihr Verhältnis zur Arbeit an der Grenze zwischen Politik und Verwaltung.

5.2.1 Bürokratentyp und die Einstellung zu den Institutionen

Die in Kapitel 4.3.1 ausgewerteten Aussagen der Beamten zeigen die Existenz von „politischen“, „klassischen“ und „gemäßigt-politischen“ Bürokraten. 67,7 Prozent der Beamten sind der Meinung, dass Parteien die politischen Konflikte oft nutzlos zuspitzen und nahezu die Hälfte zieht „sachlich-technische“ Erwägungen bei der Bewältigung von aktuellen Problemen vor. Im Folgenden ist zu klären, welchem Typus die Beamten mit SPD-Mitgliedschaft eher entsprechen. Stehen sie aufgrund ihrer Parteimitgliedschaft der politischen Einflussnahme offener gegenüber als ihre Kollegen ohne Mitgliedschaft? Tabelle 60 zeigt die Mittelwerte der beiden Gruppen, und zusätzlich die Werte der von *Derlien* 1987 befragten Bonner Spitzenbeamten.

Das Antwortverhalten der Beamten mit SPD-Mitgliedschaft unterscheidet sich in fünf von den sechs Items von dem der Beamten ohne Parteimitgliedschaft signifikant, wobei die SPD-Mitglieder den Aussagen deutlich weniger zustimmen.⁴²⁶ Nur im ersten Item ist man sich einig: Ein Viertel beider Gruppen behauptet, dass die Beamten Garanten einer vernünftigen Politik in Hamburg sind, drei Viertel lehnen diese Ansicht ab. Beim zweiten Item zeigt ein Vergleich der Mittelwerte die deutlich niedrigere Zustimmung der SPD-Mitglieder.⁴²⁷ Nur ein knappes Drittel dieser Beamten sieht die Politiker egoistisch agieren, unter den Beamten ohne Parteibindung sind dies 61 Prozent.

Ähnliches gilt für die dritte Aussage: 28 Prozent der SPD-Mitglieder missbilligen den Einfluss von Parteien und Politikern auf den Arbeitsbereich der Verwaltung, unter den anderen Beamten sind dies schon 42 Prozent.⁴²⁸

Bei der vierten Aussage steht die Einstellung der SPD-Beamten denen der Kollegen diametral gegenüber: Dieser Aussage stimmen nur 27 Prozent der SPD-

426 Bei einem einseitigen T-Test mit fünfprozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit, bei einem zweiseitigen T-Test mit fünfprozentiger und einem zweiseitigen T-Test mit einprozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit.

427 t = 4,37

428 t = 3,09

Anhänger ganz oder eher zu, unter den Kollegen sind dies 54 Prozent.⁴²⁹ Die SPD-Mitglieder unter den Beamten ziehen demnach politische Lösungsansätze den sachlich-technische Ansätzen vor. Die SPD-Mitglieder unter den Beamten sehen das Allgemeinwohl des Stadtstaates noch weniger als ihre Kollegen durch das pluralistische Konkurrieren der sozialen Kräfte gefährdet. Annähernd 70 Prozent stimmen der Aussage nicht zu, unter den Beamten ohne Mitgliedschaft in einer Partei sind dies 52 Prozent.⁴³⁰ Die unfruchtbare Zuspitzung der Konflikte durch Parteien sehen immerhin 42 Prozent der SPD-Mitglieder, unter den Kollegen sind dies bereits 67 Prozent.⁴³¹

Der Anteil des „gemäßigt-politischen“ Bürokraten ist mit einem Drittel relativ hoch. Insgesamt zeigen die Zahlen aber eine deutliche Hinwendung der SPD-Mitglieder zum „politischen Bürokraten“. Gerade in den Items, in denen Verhalten und Motivation von Politikern und Parteien negativ gedeutet wird, ist die Ablehnung der SPD-Mitglieder unter den Beamten am deutlichsten ausgeprägt. Die Mitgliedschaft in einer Partei führt damit zu einer anderen Wahrnehmung der politischen Wirklichkeit. Zugleich verliert auch eine eher technokratische Einstellung zu den Lösungsansätzen der wirtschaftlichen Probleme an Einfluss.

Vor dem Hintergrund der Erhebung von *Derlien/Mayntz* erhalten die Ergebnisse eine besondere Bedeutung: Die Hamburger Beamten mit SPD-Mitgliedschaft unterscheiden sich in ihrem Antwortverhalten von den Bonner Beamten in vier der sechs Items signifikant und tendieren dabei zu noch stärkerer Ablehnung.⁴³² Die Nähe zur politischen Führung des Bundes, welche die Arbeit der Bonner Beamten mitbestimmte, führte demnach zu einem weniger stark ausgeprägten Einstellungsmuster vom Typ eines „politischen Bürokraten“, als die Mitgliedschaft in einer politischen Partei.

Tabelle 60

Bürokratentypus bei Beamten mit und ohne Parteimitgliedschaft

Mittelwert/ Standardabweichung	SPD- Mitglieder	Partei- lose	Bonner Beamte	Bonner Politiker
Im Grunde genommen sind weder Parteien noch Parlamente, sondern die Beamten Garanten einer vernünftigen und zufriedenstellenden Politik in unserem Stadtstaat.	3,00 0,85	2,99 0,78	3,0 0,7	3,4 0,8
Politiker wollen oft nur Vorteile für sich oder die eigene Partei und sind weniger daran interessiert, die Interessen der Bürger zu vertreten.	2,76 0,81	2,30 0,75	2,4 0,7	3,0 0,7
Der Einfluss von Politikern und Parteien auf Angelegenheiten, die zum Arbeitsbereich von Beamten zählen, ist ein beunruhigendes Moment im gegenwärtigen öffentlichen Leben.	3,02 0,90	2,66 0,93	2,5 0,9	2,4 1,0
Für die Lösung gegenwärtiger wirtschaftlicher Pro-				

429 t = 4,46

430 t = 2,85

431 t = 2,34

432 Siehe Derlien/Mayntz 1988:29-32.

bleme ist es unabdingbar, (sachlich-) technischen Erwägungen den Vorrang vor politischen Faktoren zu geben.	2,96 0,88	2,41 0,97	2,7 0,8	2,9 0,8
Das allgemeine Wohl eines Stadtstaates ist ernsthaft durch das andauernde Aufeinandertreffen partikularer Interessen von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Kräften gefährdet.	2,96 0,88	2,59 0,90	3,0 0,8	2,8 0,8
Obwohl Parteien in der Demokratie eine wichtige Rolle spielen, tragen sie häufig nutzlos zur Zuspitzung von politischen Konflikten bei.	2,72 0,95	2,22 0,89	2,5 0,9	2,8 0,8
N	130	415	147	59

Ein höherer Mittelwert entspricht niedrigerer Zustimmung.

Die SPD-Mitglieder unter den Hamburger Beamten entfernen sich in ihrer Einstellung damit nicht nur von ihren Kollegen ohne Parteimitgliedschaft, sondern auch von den politiknahen Bundes-Beamten der Comparative Elite Study, von denen 40 Prozent Parteimitglieder sind.⁴³³ Ihre Antworten zu den Aussagen nähern sich beifolgend den in derselben Studien befragten Politikern an. Der Mittelwertvergleich zeigt bei vier von sechs Items keine signifikanten Unterschiede zwischen diesen Gruppen.⁴³⁴ Die Grenze zwischen Politik und Verwaltung ist in Hamburg aufgeweicht.

Trotz der Selbsteinschätzung der Hamburger SPD-Beamten als eher passive Mitglieder ihrer Partei, fördert ihre Parteibindung die Sensibilisierung für die Erfordernisse und Zwänge der politischen Sphäre sogar soweit, dass ihr Einstellungsmuster mehr Übereinstimmung mit dem Muster Bonner Politikern als mit dem Muster Bonner Ministerialbeamter aufweist.

Tabelle 61

Bürokratentypologie der SPD-Mitglieder

	Häufigkeit	Prozent
Gemäßigt-politischer Bürokrat mit reflektierter allgemeiner Politikverdrossenheit	44	33,8
Politischer Bürokrat	67	51,5
Klassischer Bürokrat	18	13,8
Gesamt	129	99,2
Fehlend	1	0,8
N	130	100,0

433 Siehe Derlien/Mayntz 1988:2. Von den 147 befragten Beamten sind 59 Politische Beamte.

434 Im zweiten Item zeigt nur der einseitige T-Test einen Unterschied. Der zweiseitige T-Test zeigt nur im dritten Item einen Unterschied. Vgl. Derlien/Mayntz 1988:29-32.

5.2.2 Politisch-gesellschaftliche Aktivitäten und Parteiaffinität

Über die Hälfte aller Beamten antwortet auf die Frage nach einem früheren oder derzeitigen politischen Engagement mit „Nein“. Die politischen Aktivitäten der Beamten waren Thema des Kapitels 4.3.3, inwieweit unterscheidet sich aber die Bereitschaft der SPD-Mitglieder zu politischem Engagement von dem ihrer Kollegen?

Isoliert man die Gruppe der 415 Nicht-Parteimitglieder, steigt der Anteil ohne politische Aktivität auf 64,8 Prozent. Nur 4,8 Prozent geben eine aktuelle, 30,1 Prozent eine frühere Aktivität an. Unter den für dieses Kapitel besonders relevanten 130 Beamten mit SPD-Mitgliedschaft ändert sich dieses Verhältnis nachdrücklich: Nur 13,1 Prozent geben an, nie politisch engagiert gewesen zu sein, 31,5 Prozent geben eine aktuelle, 54,6 Prozent eine frühere politische Aktivität an. Die Tabellen 62 und 63 zeigen die Formen der politischen Aktivität von SPD-Mitgliedern und parteilosen Beamten.

Tabelle 62

Aktuelle politische Aktivität von SPD-Parteimitgliedern und Nicht-Parteimitgliedern

in Prozent	Beamte mit aktueller politischer Aktivität				
Form der Aktivität	Kommunal-politik	Politik in Hamburg	Gewerk-schaft	Partei-mit-glied	Bürger-initia-tive
SPD-Mitglieder	19,5	9,8	4,9	61,0	0
Parteilose Beamte	10,0	0	20,0	0	30,0

Tabelle 63

Frühere politische Aktivität von SPD-Parteimitgliedern und Nicht-Parteimitgliedern

in Prozent	Beamte mit früherer politischer Aktivität				
Form der Aktivität	Kommunal-politik	Politik in Hamburg	Gewerk-schaft	Partei-mit-glied	Bürger-initia-tive
SPD-Mitglieder	14,1	26,8	1,4	49,3	0
Parteilose Beamte	8,0	7,2	13,6	33,6	13,6

Wie oben ausgeführt, bezeichnen sich rund 30 Prozent der SPD-Mitglieder als aktives Mitglied ihrer Partei. Dies deckt sich mit der Antwort zu der Frage nach ihrer aktuellen politischen Aktivität, denn rund 30 Prozent engagieren sich in der einen oder anderen Form. An erster Stelle nennen sie dabei ihre Parteimitgliedschaft, mit rund 20 Prozent folgt die Politik auf lokaler Ebene außerhalb Hamburgs, ein geringer Teil ist gewerkschaftlich aktiv. Die aktive Arbeit in ihrer Partei und die da-

mit verbundenen Aufgaben in kommunalen Parlamenten und der lokalen Politik deckt demnach das politische Handlungsspektrum der Beamten mit SPD-Mitgliedschaft voll ab, für eine Engagement in einer Bürgerinitiative bleibt kein Raum.

Aussagen über Form des Engagements der parteilosen Beamten mit aktueller politischer Aktivität zu treffen ist aufgrund der geringen Fallzahl kaum möglich, nur 20 parteilose Beamte der gesamten Stichprobe (4,8 Prozent) engagieren sich zurzeit in irgendeiner Weise politisch.

Bei der Analyse politischer Aktivitäten in der Vergangenheit fällt zunächst auf, dass der überwiegende Teil der SPD-Mitglieder unter den Beamten *früher* und nicht heute politisch aktiv war. Knapp über die Hälfte der SPD-Mitglieder engagierte sich in der Vergangenheit politisch, heute ist dies nur noch ein knappes Drittel. Die Hälfte der SPD-Mitglieder mit früherer Aktivität gibt die Arbeit in ihrer Partei als Engagement an. Diese Beamten arbeiteten früher aktiv in der SPD mit und gaben ihr Engagement später auf ohne aus der Partei auszutreten. In der Beantwortung der offenen Frage k15 geben diese Beamten zumeist „bezirkliche Distriktaktivitäten“, „Mitarbeit im Ortsausschuss“, Arbeit in Parteigremien und Abgeordnetentätigkeit in Bezirksversammlungen oder Gemeinderäten an. Ein Beamter aus der Baubehörde schreibt: „Früher aktive Teilnahme am Leben der Partei. Heute Karteileiche.“

125 (30 Prozent) der 414 Beamten ohne derzeitiger Parteimitgliedschaft waren früher politisch aktiv. Davon war der überwiegende Teil, nämlich 42 Beamte (33 Prozent) Mitglied einer Partei. Das Spektrum geht dabei quer durch die Parteien, obwohl auch hier eine Mehrzahl der Beamten Mitglied der SPD war. Rund 13 Prozent engagierten sich in der Vergangenheit in einer Bürgerinitiative oder der Gewerkschaft, ein geringer Teil gab die Mitarbeit in Studentenverbänden und der Hochschulpolitik an. Die Parteiarbeit nimmt demnach den ersten Rang bei politischen Aktivitäten ein. Dies gilt nicht nur für ein aktuelles, sondern auch für ein vergangenes Engagement.

Verkürzt lässt sich sagen: Je weniger ein Beamter mit SPD-Mitgliedschaft politisches Engagement zeigt, umso größer wird die Chance, dass er erst *nach* dem Eintritt in die Verwaltung in die SPD eingetreten ist. Betrachtet man den Anteil der SPD-Mitglieder unter den Hamburger Beamten, die erst nach ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst Mitglied der Partei wurden, fällt auf, dass darunter 47 Prozent mit derzeitiger und langwährender politischer Aktivität sind. Bei den SPD-Beamten mit früherer politischer Aktivität steigt dieser Anteil bereits auf 59 Prozent, während er bei den wenigen SPD-Beamten, die angaben, noch nie politisch aktiv gewesen zu sein, bei 70 Prozent liegt.⁴³⁵

Gerade im Vergleich zu den Bonner Beamten zeigt sich der hohe Aktivitätsgrad der Hamburger SPD-Mitglieder. Obwohl 57,4 Prozent der befragten Bonner Beamten Parteimitglieder sind, gibt nur ein Viertel (25,3 Prozent) eine aktuelle, ein weiteres Viertel (26,7 Prozent) eine frühere politische Aktivität an. Rund die Hälfte (47,9 Prozent) war nie politisch aktiv, unter den Hamburger Beamten ohne

435 Wobei die letzte Aussage unter dem Vorbehalt ihrer geringen Fallzahl steht. N=17.

Parteimitgliedschaft sind dies 64,8 Prozent, unter den Beamten mit SPD-Mitgliedschaft nur 13,1 Prozent.

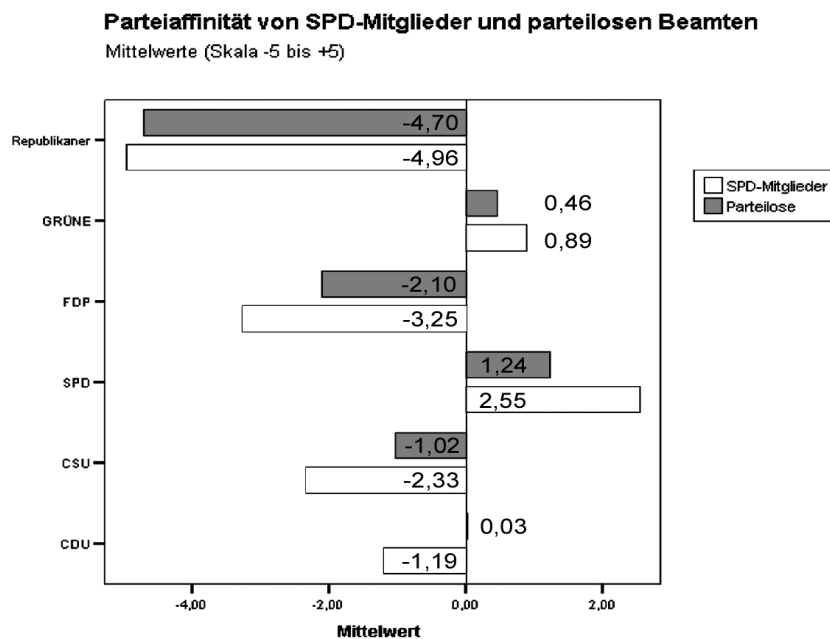
Nach dem Gesagten lassen sich die SPD-Mitglieder unter den Hamburger Beamten in zwei etwa gleich starke Gruppen aufteilen. Die eine Gruppe besteht aus Beamten, die ihre *aktive* Parteimitgliedschaft beim Eintritt in die Verwaltung mitbringen, die andere Gruppe ist vor ihrem Eintritt in die Verwaltung politisch kaum aktiv und tritt erst nach dem Eintritt in die Verwaltung in die SPD ein.

In welcher Hinsicht unterscheiden sich die SPD-Mitglieder neben dem politischen Aktivitätsniveau in ihrer Parteiaffinität von ihren Kollegen ohne Parteimitgliedschaft? Nach der Sympathie für eine Partei befragt, antworteten die SPD-Mitglieder wie in Abbildung 5 dargestellt.

Wie zu erwarten war, präferieren die SPD-Mitglieder zumeist die eigene Partei. Während unter den Beamten ohne Parteimitgliedschaft der Mittelwert bei $x=1,24$ ($s=2,04$) liegt, steigt dieser Wert unter den SPD-Mitgliedern bei einer niedrigeren Standardabweichung von $s=1,79$ auf $x=2,55$. Auffällig ist die starke Ablehnung der FDP und die Affinität zu den GRÜNEN. 57,7 Prozent der Beamten mit SPD-Mitgliedschaft gaben der FDP auf der Skala von -5 bis +5 eine -4 oder -5. 70 Prozent der SPD-Mitglieder gaben dagegen den GRÜNEN einen positiven Wert, unter den Beamten ohne Parteimitgliedschaft sind dies 55,5 Prozent.

Die SPD-Mitglieder weisen auch eine gehobene Entscheidungsfreudigkeit auf: 77,7 Prozent geben einer Partei ihre eindeutige Sympathie, unter den Nicht-Parteimitgliedern sind dies nur 55,1 Prozent. Der größte Anteil der SPD-Mitglieder stimmt dabei für die eigenen Partei; 60 Prozent präferieren eindeutig ihre Partei, immerhin 40 Prozent stehen aber einer andere Partei ebenso positiv bzw. negativ gegenüber und gaben ihr auf der Skala den selben Wert wie der eigenen Partei.

Abbildung 5



Immerhin 12,3 Prozent der SPD-Mitglieder sympathisieren momentan eher mit den GRÜNEN als mit der eigenen Partei. Sie gaben den GRÜNEN einen höheren Wert als der SPD. Dies ist bemerkenswert, weil von den SPD-Mitgliedern nur 3,8 Prozent die CDU/CSU und 1,5 Prozent die FDP noch vor der SPD präferieren. Berücksichtigt man die Beamten die nicht einer, sondern zwei Parteien auf der Skala dieselbe Präferenz geben, wird die Affinität der SPD-Mitglieder zu den GRÜNEN noch deutlicher. Genau 30 Prozent der SPD-Mitglieder bringen den GRÜNEN die gleiche Sympathie entgegen wie der SPD. Für die CDU/CSU und die FDP sind das jeweils nur 3,8 Prozent. Im Vergleich zu den parteilosen Beamten weisen die SPD-Mitglieder damit ein deutlich konsistenteres Meinungsbild auf. Sie sind nicht nur eindeutiger in ihren Präferenzen, diese Präferenzen sind auch positiver besetzt.

5.2.3 Zwischen Politik und Verwaltung

Die bisherigen Ergebnisse verdeutlichen die Offenheit der SPD-Mitgliedern gegenüber der politischen Sphäre. Nicht nur ihre Mitgliedschaft in einer Partei, auch ihr Bürokrietiypus und ihre erhöhte Bereitschaft zum politischen Engagement weisen auf eine Einstellung hin, die politische Bezüge in ihren Arbeitsalltag integriert hat. Direkt auf den Zwischenbereich von Politik und Verwaltung angesprochen, bestätigt sich die positive Einschätzung einer „politischen Verwaltungsarbeit“.

70 Prozent der SPD-Mitglieder gefällt die politische Seite der Arbeit sehr oder mit Einschränkung gut. Unter den parteilosen Beamten sind dies nur 40 Prozent. Dies liegt nicht nur an der Variablen der Parteimitgliedschaft, sondern auch daran, dass die SPD-Mitglieder häufiger im höheren Dienst tätig sind und damit auch häufiger in Positionen arbeiten die engen Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern haben. Unter den SPD-Mitglieder im gehobenen Dienst nimmt die positive Beurteilung stark ab, liegt aber immer noch bei 50 Prozent. Genau 50 Prozent gefällt die politische Seite der Arbeit sehr oder mit Einschränkung gut, unter den gehobenen Beamten ohne Parteimitgliedschaft sind dies 25 Prozent.

Unter den Spitzenbeamten ist die Zustimmung zu den politischen Aspekten der Verwaltungsarbeit noch ausgeprägter. Unter den Nicht-Parteimitgliedern liegt sie mit 63 Prozent zwar unter dem Wert aller SPD-Mitglieder, aber deutlich über dem Wert der rangniedrigeren parteilosen Kollegen. Unter den Spitzenbeamten mit SPD-Mitgliedschaft steigt der Wert auf 84 Prozent an. Dies wird nur noch von den Aufsteigern übertroffen. Unter diesen schätzen 92 Prozent die politische Seite ihrer Arbeit als sehr gut oder gut ein.⁴³⁶ Die Kongruenzen zwischen SPD-Mitgliedern und parteiungebundenen Beamten sind deutlich. Je höher man in der Verwaltungshierarchie steigt, umso aufgeschlossener stehen die Beamten den politischen Aspekten ihrer Tätigkeit gegenüber. Im Gegensatz zu den Items zum „klassischen“ und „politischen“ Bürokraten, in denen die Hamburger Beamten mit Mitgliedschaft in der SPD sich noch deutlicher als die Bonner Beamten für eine starke politische Sphäre

436

N=26

aussprechen, geht die positive Einstellung zur Überschneidung der Bereiche von Verwaltung und Regierungspolitik nicht über die der Bonner Beamten hinaus. 27,7 Prozent der Hamburger SPD-Mitglieder gefällt die politische Seite ihrer Arbeit ohne Einschränkung „sehr gut“, in der Erhebung von *Derlien/Mayntz* sind dies 76,9 Prozent.

Tabelle 64

Leitende Beamte zwischen Verwaltung und Politik

	SPD-Mitglieder		Parteilose Beamte	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Die politische Seite der Arbeit gefällt mir sehr gut	36	27,7	25	6,0
Die pol. Seite gefällt mir mit einigen Einschränkungen	56	43,1	141	34,0
Teils/Teils. Politische Aspekte sind unvermeidbar	24	18,5	133	32,0
Die politische Seite der Arbeit gefällt mir nicht	4	3,1	66	15,9
Es gibt keine politische Seite	7	5,4	36	8,7
Fehlend	3	2,3	14	3,4
N	130	100,0	415	100,0

Auch die SPD-Mitglieder nutzen den offenen Teil der Frage, zumeist um herauszustellen, dass sie sich trotz der Überschneidungen der Bereiche weiterhin primär als ausführendes Organ sehen und die „politischen Vorgaben im Rahmen des Rechts voll akzeptieren“, wie es ein höherer Beamter aus einer Fachbehörde ausdrückt. Ein Abteilungsleiter aus einem Senatsamt schreibt: „Die Verwässerung der Gewaltenteilung ist Ursache vieler, oft drastischer Fehlentwicklungen.“

Dass die Abwägung zwischen Fachwissen und politischen Fähigkeiten von den verschiedenen Beamtengruppen als kaum problembehaftet angesehen wird, zeigt Tabelle 65. Die Bedeutung von politischen Fähigkeiten in leitenden Positionen wird von den SPD-Mitglieder höher eingeschätzt als von den Kollegen ohne Parteibindung. Über 86 Prozent stimmen den Items voll oder eingeschränkt zu, unter den parteilosen Beamten sind dies 73 Prozent. Die Zustimmung zu dieser Aussage ist zwar in beiden Gruppen ausgeprägt, trotzdem divergiert das Meinungsbild signifikant.⁴³⁷ Dies trifft für die Spitzenbeamten nicht zu: Die leitenden Beamten mit SPD-Mitgliedschaft, also die Spitzenbeamten mit B-Besoldung und Amtsleiter, stimmen dieser, sie selbst betreffenden Aussage noch deutlicher zu (90,3 Prozent und 87 Prozent), sie unterscheiden sich aber nicht signifikant von ihren Kollegen in den

⁴³⁷ Der einseitige (5%-ige Irrtumswahrscheinlichkeit) und zweiseitige T-Test (5%-ige und 1%-ige Irrtumswahrscheinlichkeit) ergibt signifikante Unterschiede.

Spitzenpositionen ohne Mitgliedschaft in einer Partei.⁴³⁸

Tabelle 65

Für einen leitenden Beamten ist es mindestens genauso wichtig, politische Fähigkeiten zu besitzen wie über Fachwissen zu verfügen.

	SPD-Mitglieder		Parteilose Beamte	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Stimme voll und ganz zu	50	38,5	95	22,9
Stimme eher zu	62	47,7	205	49,9
Stimme eher nicht zu	16	12,3	99	23,9
Stimme gar nicht zu	2	1,5	14	3,4
Fehlend	0	0	2	0,5
N	130	100,0	415	100,0

Je höher man in der Verwaltungshierarchie steigt, desto mehr sehen die Beamten den Dienst eines leitenden Beamten auch als eine politische Tätigkeit an. Ob Parteimitglied oder nicht: Spitzenbeamte mit B-Besoldung und Amtsleiter halten es in ihrem eigenen Arbeitsbereich für mindestens genauso wichtig, politisch geeignet zu sein wie das notwendige fachliche Wissen miteinzubringen. Die fachliche Qualifikation wird vorausgesetzt, betrachtet man die eindeutige Ausprägung der Antworten gilt unter den Spitzenbeamten eine politische Qualifikation aber als unerlässlicher Zusatz für ein erfolgreiches Agieren im Dienst. Aus Sicht der Beamten muss diese politische Qualifikation keine parteipolitische Mitgliedschaft bedeuten; ein Teil der Beamten spricht sich in den offenen Fragen sogar gegen „parteipolitischen Auswüchse“ aus, wobei die Beamten mit SPD-Mitgliedschaft mit solchen Äußerungen zurückhaltender sind.

Wie die Beamten der konkreten Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung gegenüberstehen, zeigt Tabelle 66. Es ist anzunehmen, dass für die Beamten mit SPD-Mitgliedschaft das Schlagwort der „Parteipolitisierung“ einen besonderen Stellenwert besitzt. Sei es, weil sie ihre Mitgliedschaft in einer Partei selbst den Nimbus des abnormen Verhaltens (innerhalb der Verwaltung) geben, sei es, weil sie das Problem der Parteipolitisierung für nicht vorhanden, nicht virulent oder in den Medien falsch dargestellt halten. Ein ersten Ansatz ihrer Betroffenheit durch die Frage zeigt sich in der Tatsache, dass nur einer der 130 befragten Beamten mit SPD-Mitgliedschaft die Behauptung der Parteipolitisierung für gar nicht zutreffend hält. 20 Prozent halten sie für eher nicht zutreffend, der überwiegende Teil ist der Meinung, dass diese Behauptung etwas oder voll zutrifft. Über 62 Prozent stimmen da-

438

Der T-Test ergibt keine signifikanten Unterschiede.

mit der Aussage zu, wobei sich signifikante Unterschiede zwischen den Mitgliedern der SPD und den Nicht-Parteimitgliedern ergeben, aber keine innerhalb der jeweiligen Subgruppen. Insgesamt stimmen die Beamten mit SPD-Mitgliedschaft der Behauptung der Parteipolitisierung signifikant schwächer zu als die Beamten ohne Parteimitgliedschaft.⁴³⁹

Innerhalb der Beamtenschaft ohne Parteimitgliedschaft ist man sich in der Zustimmung zu der Behauptung einig, zwischen Besoldungs-, Rang- und Altersgruppen bestehen keine signifikanten Unterschiede. Rund 70 Prozent dieser Beamten sehen eine Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes der Hansestadt Hamburg für gegeben an. Die höchste Zustimmung herrscht unter der ältesten, die niedrigste unter der jüngsten Gruppe vor.

Tabelle 66

Parteipolitisierung des Beamtentums

	SPD-Mitglieder		Parteilose Beamte	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Trifft voll zu	28	21,5	127	30,6
Trifft etwas zu	53	40,8	175	42,2
Teils/Teils; unentschieden	22	16,9	60	14,5
Trifft eher nicht zu	25	19,2	47	11,3
Trifft gar nicht zu	1	0,8	4	1,0
Fehlend	1	0,8	2	0,5
N	130	100,0	415	100,0

Bei den SPD-Spitzenbeamten führt die Mitgliedschaft in der Partei zu einer anderen Wahrnehmung des Problems der Parteipolitisierung: Nur knapp 10 Prozent stimmen der Behauptung uneingeschränkt zu, nur weitere 35 Prozent eingeschränkt. Dies ist umso überraschender, weil der Anteil der SPD-Mitglieder unter den Spitzenbeamten so hoch wie in keiner anderen Gruppe im öffentlichen Dienst der Hansestadt Hamburg ist. Die Hälfte dieser hohen Beamten sind SPD-Mitglieder, ihnen dürfte zum einen aufgrund ihrer eigenen Nähe zur Parteipolitik, zum anderen aufgrund des Verwaltungsalltags der Einfluss der Parteien auf die Verwaltung bekannt sein. Es bieten sich zwei Erklärungsansätze an: Die Spitzenbeamten halten den Einfluss von Parteipolitik auf ihren Arbeitsbereich für so unproblematisch, dass sie ihn nicht mit dem Ausdruck der „Parteipolitisierung“ belegen möchten. Zudem sehen sie aufgrund ihrer Erfahrung keinen Grund, die Parteimitgliedschaft von Beamten zu problematisieren. Der andere und aufgrund der bisherigen Ergebnisse wahrscheinlicher Ansatz: Die Spitzenbeamten wollen ihre eigene Karriere und die Spitze der Hamburger

⁴³⁹ Beide T-Tests ergeben signifikante Unterschiede.

Verwaltung von der Variable „SPD-Parteimitgliedschaft“ unabhängig sehen.

Ihre ranggleichen Kollegen ohne Parteizugehörigkeit sehen die Politisierung durch Parteien erheblich deutlicher: 80 Prozent der Spitzenbeamten ohne Parteimitgliedschaft stimmen der Behauptung zu – fast doppelt so viele wie unter den SPD-Spitzenbeamten. Den bisherigen Untersuchungen nach ist aber gerade die Verwaltungsspitze von dem Phänomen der Parteipolitisation betroffen.⁴⁴⁰ Die Ergebnisse dieser Untersuchung erbrachten ebenfalls, dass der Anteil der Beamten mit Parteimitgliedschaft ansteigt, je höher man in der Hierarchie der Hamburger Verwaltung steigt – die Hälfte der Hamburger Spitzenbeamten sind Mitglied der SPD.

Um die Einstellung der Beamten zur Parteipolitisation näher zu beleuchten wurde in einem zweiten Schritt nach der Beurteilung des Trends der Parteipolitisation gefragt. Sehen die SPD-Beamten die Parteipolitisation ihres Berufsstandes positiver als die Beamten ohne Parteizugehörigkeit? Kurze Antwort: Ja. Der T-Test ergibt einen signifikanten Unterschied; für sehr gut hält zwar keine der Gruppen die Parteipolitisation, annähernd drei Mal so viele SPD-Mitglieder (8,5 Prozent) wie parteilose Beamte befürworten sie aber eingeschränkt (2,9 Prozent), nur die Hälfte der SPD-Mitglieder lehnt die Parteipolitisation ab.⁴⁴¹

Dies gilt auch für die Spitzenbeamten mit SPD-Buch; rund die Hälfte hält sie für eher schlecht, über 16 Prozent allerdings für „ziemlich gut“ – dies ist der Spitzenwert unter allen Beamten in dieser Kategorie. Mit dem Alter nimmt die negative Beurteilung der Parteipolitisation zu. Dies gilt für die SPD-Mitglieder wie für die Beamten ohne Parteizugehörigkeit. Wie schon in der Frage nach der vermuteten Existenz der Parteipolitisation unterscheiden sich die Parteimitglieder im gehobenen und höheren Dienst auch bei der Beurteilung der Politisation in ihrem Antwortverhalten nicht signifikant. Unter den parteilosen Beamten steht der höhere Dienst dem Phänomen der Parteipolitisation dagegen signifikant negativer gegenüber als der gehobene Dienst. An der Verwaltungsspitze ist dies am ausgeprägtesten: Die parteilosen Spitzenbeamten erreichen den höchsten Mittelwert bei der Ablehnung der Parteipolitisation.

440 Siehe Derlien 1994:269. Hier wird der Nachweis geführt, dass sich die Parteimitgliedschaften unter der Beamtenschaft des Bundes zwischen 1970 und 1987 verdoppelt hat.

441 $T=5,09$. Signifikante Unterschiede beim einseitigen und zweiseitigen T-Test.

Tabelle 67

Beurteilung der Parteipolitisierung des Beamtentums

	SPD-Mitglieder		Parteilose Beamte	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Sehr gut	0	0	0	0
Ziemlich gut	11	8,5	12	2,9
Teils/Teils; unentschieden	46	35,4	91	21,9
Eher schlecht	62	47,7	233	56,1
Sehr schlecht	6	4,6	64	15,4
Fehlend	5	3,8	15	0
N	130	100,0	415	100,0

Die Mitgliedschaft in einer Partei verändert nach dem bisher Gesagten die Wahrnehmung auf zweierlei Weise: Zum einen wird die Politisierung des öffentlichen Dienstes von der Mehrheit der parteigebundenen Beamten als gegeben akzeptiert, an der Verwaltungsspitze kehrt sich dieses Verhältnis aber um und nur noch eine Minderheit sieht die Parteipolitisierung als existent an. Zum anderen lehnt eine knappe Mehrheit der SPD-Mitglieder die Politisierung der Verwaltung durch die Parteien ab, wobei die Verwaltungsspitze ihr etwas positiver gegenübersteht. Die Parteimitglieder zeigen sich in ihrer Einstellung zur Parteipolitisierung homogen, zwischen Laufbahngruppen und Generationen herrschen keine signifikanten Unterschiede, sowohl was die vermutete Existenz und Beurteilung der Parteipolitisierung angeht.

Bei den parteilosen Beamten wird dagegen sowohl die Existenz als auch die Ablehnung der Parteipolitisierung stärker betont. Hier sind es annähernd zwei Drittel der Beamten, welche die Politisierung durch Parteien ablehnen. Dieser Anteil steigt in der Gruppe der Spitzenbeamten deutlich an, sie lehnt die Politisierung signifikant stärker ab. Hier kann durchaus Konfliktpotenzial liegen, denn positiv steht keiner der parteilosen Spitzenbeamten die Parteipolitisierung gegenüber, unter den Kollegen mit SPD-Mitgliedschaft sind dies schon 16 Prozent. Neutral stehen ihr 15 Prozent, unter den hohen SPD-Mitgliedern 26 Prozent gegenüber.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Phänomen der Parteipolitisierung auch von den SPD-Mitgliedern als virulent gedeutet wird: Über die Hälfte sieht es als gegeben an, zudem wird es von über der Hälfte problematisiert. Unter den Beamten aber, die davon am stärksten betroffen sind, den Spitzenbeamten, wird es aber zum einen eher bestritten und in einem zweiten Schritt weniger problematisiert.

Ist die Ablehnung der Parteipolitisierung durch die parteilosen Beamten eine Ablehnung politischen Einflusses auf ihren Arbeitsbereich allgemein oder richtet sie

sich explizit gegen die Politisierung durch Parteien? Der Antwort auf diese Frage kommt man näher, wenn man berücksichtigt, dass weder eine aktuelle noch frühere politische Aktivität zu signifikant anderen Einstellungen führen. Parteilose Beamte mit derzeitiger oder früherer politischer Aktivität lehnen die Parteipolitisierung ebenso stark ab wie ihre Kollegen ohne politische Erfahrungen.

Die Ablehnung von Parteipolitisierung geht danach nicht mit einer Flucht in eine apolitische Sphäre Hand in Hand, die als „Staatspolitik“ über „Parteipolitik“ steht. Dies wird auch daraus deutlich, dass immerhin 30 Prozent der früher politisch aktiven Beamten Mitglied in einer Partei waren. Vielmehr verbinden die parteilosen Beamten noch mehr als ihre Kollegen mit SPD-Mitgliedschaft den Begriff der „Parteipolitisierung“ mit einem informellen Einfluss von Parteien auf die Verwaltung, der von ihnen negativ gedeutet wird.

5.3 Selbstbild und Beamtenethos

Die bis hierher vorgenommenen Vergleiche zwischen SPD-Mitgliedern und Beamten ohne Parteibindung zeigten Unterschiede beim Putnamschen Bürokratentyp, in den politischen und gesellschaftlichen Aktivitätsgraden sowie im Verständnis der Arbeit an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede ergeben sich bei einer Analyse des Selbstbildes der beiden Beamtengruppen? Welchen der in Kapitel 4.5 vorgeschlagenen Rollentypen fühlen sich die SPD-Mitglieder eher verbunden als ihre Kollegen?

Fünf von zehn Rollentypen fühlen sich die SPD-Mitglieder ähnlich stark oder schwach verbunden wie ihre parteilosen Kollegen (Tabelle 68). Beide Gruppen schätzen sich ausgeprägt als Experten mit Fachwissen ein, in beiden Gruppen findet dieser Rollentyp die höchste Zustimmung. Zustimmung findet auch der Typus des Vermittlers zwischen konfligierenden Interessen, dem über 75 Prozent beider Beamtengruppen zustimmen. Als Repräsentant des Staates sehen sich über 60 Prozent der parteilosen und parteigebundenen Beamten. Einig in ihrer Unentschiedenheit sind sie sich bei dem Typus „Bürgeranwalt“, rund die Hälfte beider Gruppen lehnt diesen Typ ab. Einig in ihrer Ablehnung sind sie sich ebenfalls beim „Anwalt organisierter Einzelinteressen“, über 90 Prozent lehnen diese Rolle für sich ab.

Bei fünf Rollentypen ergeben sich dagegen Unterschiede im Antwortverhalten. Der T-Test zeigt einen einseitigen Unterschied bei den Typen „Rechtsanwender“ und „Initiator neuer Projekte“. Den reinen Rechtstechniker lehnen 58 Prozent der SPD-Mitglieder ab, unter den Parteilosen sind dies 51 Prozent, den „Initiator“ stimmen 78 der SPD-Mitglieder und 71 Prozent der Parteilosen zu. Signifikante zweiseitige Unterschiede zeigen sich bei drei Rollentypen. Als Fürsprecher breiter gesellschaftli-

cher Gruppen sehen sich die Parteimitglieder deutlich stärker als ihre Kollegen. Über die Hälfte sieht sich diesem Typus verbunden, unter den Parteilosen sind dies weniger als 40 Prozent. Ein Selbstverständnis als „Umsetzer politischer Vorgaben“ besitzen beide Gruppen, allerdings stimmen diesem Rollentyp rund 66 Prozent der parteilosen, dagegen rund 80 Prozent der parteigebundenen Beamten zu. Der dritte Rollentyp, bei dem sich signifikante Unterschiede zeigen, ist der „Parteipolitiker“. Obwohl der T-Test zweiseitig signifikante Unterschiede zeigt, ist die Ablehnung des Typus „Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will“ unter beiden Gruppen stark ausgeprägt. Unter den SPD-Mitglieder lehnen 96 Prozent diesen Rollentyp für sich ab, unter den parteilosen Beamten sind dies 99 Prozent.

Ob SPD-Mitglied oder nicht, bei der Hälfte der vorgelegten Rollentypen stimmen SPD-Mitglieder und ihre parteilosen Kollegen in ihrem Aussageverhalten überein. Zudem ist die Ablehnung des Rollentyps „Parteipolitiker“ unter beiden Gruppen stark ausgeprägt. Ist es die Nähe zur parteipolitisch orientierten Politik oder eine gesteigerte Sensibilität für die Vorhaben der politischen Behördenleitung, die die SPD-Mitglieder dem Rollentyp des Umsetzers politischer Vorgaben näher bringt?

Eine Antwort auf diese Frage ergibt sich bei Betrachtung der Selbsteinschätzung der Spitzenbeamten, die aufgrund ihrer Position häufiger den Kontakt zur politischen Leitung pflegen müssen. Die hohen Beamten *ohne* Parteimitgliedschaft sehen sich weniger dem Typus des Umsetzers verbunden als die Spitzenbeamten *mit* Parteimitgliedschaft. Knapp über die Hälfte der parteilosen Beamten stimmen dem Typus zu, unter den Parteimitgliedern sind dies schon 70 Prozent. Während mit Höhe der Besoldungs- und Funktionsgruppe die Zustimmung zu diesem Rollentyp unter den parteilosen Beamten also abnimmt, nimmt sie unter den Beamten mit SPD-Mitgliedschaft zu. Die Mitgliedschaft in der SPD fördert demnach die Verpflichtung gegenüber der politischen Behördenleitung. Dies wird von den SPD-Spitzenbeamten wie von den rangniedrigeren parteigebundenen Kollegen aber nicht mit einer Durchsetzung parteipolitischer Ziele vermischt. Diese wird von beiden Gruppen deutlich abgelehnt.

Aber auch eine andere Interpretation der Ergebnisse ist möglich, obwohl der Rollentyp des „Parteipolitikers“ von beiden Gruppen abgelehnt wird. Nach 40 Jahren SPD-Ägide in Hamburg kann die erhöhte Sensibilität für die politische Behördenleitung auch Ausdruck einer weitgehenden Übernahme von Politikgehalten der SPD sein. Den SPD-Mitgliedern unter den Beamten wird die Umsetzung politischer Vorgaben des Koalitionssenats aus SPD und GRÜNEN im Zweifelsfall leichter fallen als ihren parteilosen Kollegen.

Für diese These spricht: Die erhöhte Sensibilität für die Vorgaben der Politik unter den Parteimitgliedern geht mit einer erhöhten Bereitschaft sich für gesellschaftliche Gruppeninteressen einzusetzen einher. Auch hier steigt unter den SPD-Mitgliedern mit Höhe der Besoldungs- und Funktionsgruppe die Identifizierung mit diesem Rollentyp, während sie unter den parteilosen Beamten Richtung Verwaltungsspitze abnimmt. Die Parteimitgliedschaft fördert demnach ebenfalls die

Sensibilität gegenüber gesellschaftlichen Anliegen. Diese Tendenz ist umso ausgeprägter, je höher man in der Hierarchie der Verwaltung steigt. Deutlich wird dies beim vorgelegten Rollentyp des Bürgeranwalts. Diesen sehen nur rund 40 der parteilosen Spitzenbeamten auf sich zutreffen, unter den Spitzenbürokraten mit SPD-Mitgliedschaft sind dies schon rund 60 Prozent.

Tabelle 68

Rollentypen von SPD-Mitgliedern und parteilosen Beamten

Mittelwert/Standardabweichung	SPD-Mitglieder (N=130)		Parteilose (N=414)	
	x	s	x	s
Experte mit Fachwissen für Problemlösungen	1,76	0,64	1,66	0,65
Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen	2,46	0,87	2,70	0,85
Anwalt organisierter Einzelinteressen	3,45	0,75	3,49	0,72
Vermittler zwischen konfligierenden Interessen	2,08	0,82	2,09	0,80
Umsetzer politischer Vorgaben	2,01	0,73	2,27	0,90
Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will.	3,80	0,52	3,96	0,25
Repräsentant des Staates	2,15	0,95	2,27	0,89
Rechtsanwender (Rechtstechniker)	2,73	0,95	2,54	0,98
Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert.	2,58	0,94	2,67	0,95
Initiator neuer Projekte und Problemlösungen	1,93	0,78	2,09	0,83

x = Mittelwert s = Standardabweichung (niedrigerer Mittelwert bedeutet höhere Zustimmung)

Gegen diese These spricht: Weder parteilose noch parteigebundene Beamte sehen sich als reine Instrumente gesellschaftlicher Gruppen. Schon in Kapitel 4.4 konnte bewiesen werden: Je enger man die Zielgruppe fasst, desto weniger sind die Beamten bereit sich mit dem dazu gehörigen Rollentyp zu identifizieren. Dehnt man den Rollentyp dagegen vom einzelnen Bürger auf breite Gesamtheiten aus, so steigt die Bereitschaft zur Identifikation an – bei den SPD-Mitgliedern noch signifikanter als bei den parteilosen Beamten.

In Kapitel 4.5 wurde festgestellt, dass verschiedene Aspekte des Dienstethos' der Hamburger Beamten im Wandel begriffen sind: Alle Beamte legen Wert auf eine hohe Publikumsorientierung ihrer Arbeit, damit geht ein Abbau des klassischen Inhalts des Beamtenethos' einher, dass eine Identifizierung mit den Kräften der Gesellschaft nicht statthaft sei. Wieweit verändert die Mitgliedschaft in einer politischen Partei diese Tendenzen? Tabelle 69 vergleicht die Aussagen (die als Varia-

blen des Beamtenethos' gelten) der SPD-Mitglieder mit denen der parteilosen Beamten. Der T-Test ergibt bei keine der Aussagen signifikante Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Auch die Spitzenbeamten weichen in ihrem Antwortverhalten nicht ab.

Anhand der Analyse der Variablen des Beamtenethos führt die Mitgliedschaft in der SPD demnach nicht zu einer stärkeren oder schwächeren Orientierung am Publikum. Dies steht im Widerspruch zu den bei den Rollentypen aufgezeigten Tendenzen. Dies dürfte primär an der Fragestellung liegen, die einer undifferenzierten Vermengung von breiten gesellschaftlichen Strömungen und Partikularinteressen Vorschub leistet. Daneben wird auch die Beschränkung der Arbeit auf die Anwendung von Gesetzestexten noch die Bereitschaft zu einer stärkeren Bürgerkontrolle durch die Parteimitgliedschaft weder gefördert noch gehemmt. Die Publikumsorientierung ist ausgeprägt, einer verstärkten Kontrolle der Verwaltungsarbeit steht die Mehrheit der SPD-Mitglieder positiv gegenüber (74 Prozent lehnen die zweite Aussage ab) und als reine Rechtsanwender sehen sich nur 20 Prozent.

Es hätte vermutet werden können, dass die SPD-Mitglieder dem Einsatz für die „Interessen irgendeiner besonderen Gruppe“ positiver gegenüberstehen als ihre parteiungebundenen Kollegen. Dies ist nicht der Fall, rund die Hälfte (52,2 Prozent) der SPD-Mitglieder lehnt ein solches Engagement ab – unter den parteilosen Beamten sind dies ebenfalls rund die Hälfte (54,7 Prozent). Die nicht eindeutige Verteilung der Antworten zieht sich also unabhängig von der Parteimitgliedschaft durch die Untersuchungseinheit. Dies gilt auch für das letzte Item: Es mag überraschen, dass die SPD-Mitglieder sogar etwas stärker dazu bereit sind im Dienst von den „eigenen politischen Überzeugungen“ abzusehen. 57 Prozent stimmen der Aussage zu, unter den Parteilosen sind dies 48 Prozent. Die Parteimitgliedschaft führt demnach nicht zu einer stärkeren Abkoppelung von den Vorgaben der politischen Verwaltungsführung als dies ohnehin unter den Beamten der Fall ist.

Es ist davon auszugehen, dass alle Beamten ihre politischen Grundeinstellungen in den Dienst miteinbringen – rund die Hälfte versucht allerdings diese während der Arbeit unberücksichtigt zu lassen, die andere Hälfte sieht sie als nützlich oder unabdingbar zur Aufgabenerfüllung an.

Insgesamt gleichen sich die SPD-Mitglieder und die Beamten ohne Parteimitgliedschaft in ihrem Selbstbild und ihrer Einschätzung der Bedingungen eines funktionierenden Beamtenapparates eher als das sie sich unterscheiden. Als Beamtentyp sehen sie sich etwas stärker der politischen Spitze der Verwaltung und einem möglichst breit formulierten gesellschaftlichen Konsens verpflichtet, dies beides allerdings in einer aktiven Rolle, zum einen ohne rein ausführendes Organ, zum anderen ohne Instrument einzelner gesellschaftlicher Gruppen sein zu wollen. Je konkreter man die gesellschaftlichen Kräfte über allgemeine Begriffe wie den des Gemeinwohls hinaus interpretiert, umso mehr gleichen die Aussagen der Parteimitglieder denen der Parteiungebundenen. Ihre Auffassung der Rahmenbedingungen und einzuhaltenden Regeln im Dienst der öffentlichen Verwaltung unterscheiden sich nur marginal von denen ihrer Kollegen.

Tabelle 69

Beamtenethos von SPD-Mitgliedern und parteilosen Beamten

	SPD-Mitglieder (N=130)		Parteilose (N=415)	
	x	s	x	s
Dienst am Publikum in der öffentlichen Verwaltung ist nur möglich, wenn man die Betroffenen anhört und so weit wie möglich ihren Interessen entgegenkommt	1,61	0,66	1,55	0,62
Die moderne Welt ist so kompliziert, dass es nicht sinnvoll ist, eine stärkere Kontrolle der Arbeit des Staates durch den einfachen Bürger ernsthaft zu erwägen	2,97	0,79	2,84	0,79
Ein Beamter sollte seine Tätigkeiten darauf beschränken, die Gesetze sachgemäß anzuwenden	3,08	0,80	2,97	0,89
Wer im öffentlichen Dienst arbeitet, darf sich nicht für die Interessen irgendeiner besonderen Gruppe einsetzen	2,47	1,08	2,50	1,01
Für einen im öffentlichen Dienst Beschäftigten geht das dringende Dienstgeschäft dem privaten Interesse an Freizeit und Erholung vor	1,98	0,79	2,07	0,83
Wer im öffentlichen Dienst arbeitet, muss von seinen eigenen politischen Überzeugungen absehen und sich den Willen des jeweiligen Senats zu Eigen machen	2,51	0,93	2,60	0,94

x = Mittelwert s = Standardabweichung (niedrigerer Mittelwert bedeutet höhere Zustimmung)

Schon Anfang der 70er Jahre wurde ein Wandel des Beamtenethos betont, ein Wandel, der sich in den 90er Jahren fortgesetzt und im Rahmen dieser Untersuchung bestätigt hat. Nach den Daten dieser Erhebung spielt die Parteimitgliedschaft von Beamten dabei nur eine untergeordnete Rolle.

5.4 Beförderungen und Einstellung zum Beförderungssystem

5.4.1 *Geschwindigkeit und Qualität der Karriere von SPD-Mitgliedern*

In Kapitel 4.6.1.3 wurde deutlich, dass mit Beförderungen innerhalb von Besoldungsgruppen und ohne Funktionsaufstieg selten Auswahlentscheidungen getroffen werden, sondern diese zumeist per Routine gewährt werden. Dort hingegen, wo Auswahlentscheidungen getroffen werden müssen, wie etwa bei den hier herausgegriffenen Spitzenbeamten und Aufsteigern, beeinflussen persönliche Eigenschaften die Karrierechancen erheblich stärker. Dass die Zugehörigkeit zur SPD dabei eine wichtige Rolle spielt, wurde in den Kapiteln 4.6.1.1 und 4.6.1.2 klar. Im Abschlusskapitel zu den SPD-Mitgliedern unter den Hamburger Beamten soll zunächst festgestellt werden, ob unterschiedliche Gruppen von Beamten mit SPD-Mitgliedschaft schneller oder höher befördert werden als parteilose Beamte.

Im Durchschnitt verweilen die SPD-Mitglieder nicht signifikant kürzer auf einer Besoldungsposition als ihre Kollegen ohne Mitgliedschaft in einer Partei. Wie Tabelle 70 zeigt, gilt dies ebenfalls für die Aufsteiger vom gehobenen in den höheren Dienst und die Spitzenbeamten. Ob Parteimitglied oder nicht: Als Aufsteiger durchläuft man die Besoldungshierarchie naturgemäß schneller als andere Beamte. Die relativ niedrige Verweildauer der parteilosen Spitzenbeamten auf einer Position hängt mit dem signifikant höheren Anteil von jüngeren Beamten in dieser Gruppe zusammen.

Isoliert man die SPD-Mitglieder, welche bereits vor ihrem Eintritt in den Dienst in die Partei eingetreten waren, ergeben sich dagegen signifikante Unterschiede in der Beförderungsgeschwindigkeit. Wer die Parteimitgliedschaft in den öffentlichen Dienst miteinbringt, wird signifikant schneller befördert als parteilose Beamte und ebenfalls schneller als die Gesamtheit aller SPD-Parteimitglieder.⁴⁴²

442 Die Variable ist unabhängig von Alter und Ausbildung, der Anteil der Männer ist allerdings signifikant höher.

Tabelle 70

Verweildauer auf einer Besoldungsposition von SPD-Mitgliedern und Parteilosen

in Jahren	SPD-Mitglieder			Parteilose			
	(P.-Eintritt vor Dienst Eintritt)						
	A	B	C	D	E	F	G
	Total	Aufsteiger	Spitzenbeamte	Total	Aufsteiger	Spitzenbeamte	Total
x	5,63	5,99	7,09	6,89	6,03	6,43	6,82
s	2,62	2,25	2,36	3,41	2,95	2,41	3,38
T-Test	G (2-seitig)	C (1-seitig)	B (1-seitig)	A (2-seitig)	G (1-seitig)	E (1-seitig)	
Unterschied zu	D (2-seitig)	A (2-seitig)					
Fehlend	0	0	2	13	1	2	38
N	51	26	31	130	60	27	415

x = Mittelwert s = Standardabweichung

Zur Relativierung dieses Ergebnisses trägt das Problem der antizipierten Reaktion bei: Die dominante SPD-Tradition in Hamburg kann bei aufstrebenden und fachlich qualifizierten Beamten zu der Annahme führen, dass eine Karriere in der öffentlichen Verwaltung nur mit der Mitgliedschaft in der SPD möglich ist. So kann es im Prozess einer „selbsterfüllenden Prophezeiung“ dazu kommen, dass parteipolitisch gebundene Beamte aus fachlichen Gründen befördert werden. Gegen dieses Argument spricht das in Kapitel 4.4 dokumentierte ausgeprägte Selbstvertrauen der Beamten. Ein fachlich versierter Beamter ist eher gegenüber der populären Meinung resistent, dass nur mit SPD-Mitgliedschaft Karriere möglich ist.

Im Gegensatz zu ihrer Verweildauer auf einer Position werden die SPD-Mitglieder mit dem Merkmal „Parteiaustritt vor Dienstantritt“ nicht höher befördert als ihre Kollegen. Die Anzahl der Besoldungssprünge, die ein Beamter vom Eintritt in den Dienst bis zur Erreichung seiner aktuellen Position vorgenommen hat, zeigt Tabelle 77. Zwischen SPD-Mitgliedern und parteilosen Beamten besteht demnach in der Höhe der vorgenommenen Besoldungssprünge kein signifikanter Unterschied. Dies gilt ebenfalls für die Spitzenbeamten: Diese durchlaufen notwendigerweise im Durchschnitt mehr Besoldungsstufen als ihre rangniedrigeren Kollegen, zwischen den

Spitzenbeamten mit SPD-Mitgliedschaft und den parteilosen Spitzenbeamten bestehen aber keine Unterschiede. In beiden Gruppen werden die Aufsteiger am

höchsten befördert, allerdings werden die SPD-Mitglieder noch einmal signifikant höher befördert als ihre Kollegen ohne Parteimitgliedschaft.

Die Besonderheiten in den Beförderungsmodalitäten der SPD-Mitglieder lassen sich zusammen fassen: Die Gesamtheit der SPD-Mitglieder in der Stichprobe wird weder schneller noch höher befördert als die parteilosen Beamten. Die Beamten allerdings, die ihre Parteimitgliedschaft mit in den Dienst der öffentlichen Verwaltung einbringen, werden signifikant schneller befördert. Der spätere Eintritt in die SPD führt dagegen nicht zu einer schnelleren Karriere im öffentlichen Dienst. Betrachtet man nicht die Verweildauer auf einer Position, sondern die über die gesamte Karriere vorgenommenen Besoldungssprünge, führt das Merkmal der SPD-Mitgliedschaft nur bei den Aufsteigern vom gehobenen in den höheren Dienst zu Abweichungen: Aufsteiger mit SPD-Mitgliedschaft werden signifikant höher befördert als Aufsteiger ohne Parteimitgliedschaft.

Tabelle 71

Besoldungssprünge von SPD-Mitgliedern und parteilosen Beamten

Anzahl	SPD-Mitglieder			Parteilose		
	A Aufsteiger	B Spitzen-be- amte	C Total	D Aufsteiger	E Spitzen-be- amte	F Total
x	5,50	4,83	3,28	4,46	4,33	3,12
s	2,17	2,60	2,36	1,97	2,46	2,11
T-Test	C (2-seitig)	C (2-seitig)	A (2-seitig)	F (2-seitig)	F (2-seitig)	D (2-seitig)
Unterschied zu	D (2-seitig)		B (2-seitig)	A (2-seitig)		E (2-seitig)
Fehlend	0	0	4	0	0	17
N	26	31	130	60	27	415

x = Mittelwert s = Standardabweichung

5.4.2 Einstellungen zum Beförderungssystem

Die Karrierekurve von Beamten die ihre SPD-Mitgliedschaft mit in die Verwaltung einbringen und die von Aufsteigern mit Parteimitgliedschaft verläuft steiler als die von parteiungebundenen Beamten. Es bleibt zu klären, ob die Mitgliedschaft in einer Partei ebenfalls zu einer veränderten Sicht auf die vermeintlich förderlichen Eigenschaften für Beförderungen führt. Sehen die SPD-Mitglieder andere persönliche Anlagen und Kennzeichen als relevant für die Karriere im öffentlichen Dienst an als ihre Kollegen? Was raten sie Kollegen, um schnell befördert zu werden, von welchen Faktoren sehen sie eigene und andere Beförderungen abhängig?

Wie Tabelle 72 zeigt, betonen SPD-Mitglieder insgesamt etwas deutlicher als

parteilose Beamte die klassischen Inhalte der Arbeitsmoral wie Fachwissen und Einsatz. Bei einer bevorstehenden Beförderung in der hanseatischen Verwaltung spielt die Meinung der Vorgesetzten die herausragende Rolle – diese Ansicht teilen die SPD-Mitglieder mit ihren parteilosen Kollegen. Dies gilt ebenfalls für den Anstieg der Orientierung an der Arbeitsleistung mit Höhe der Ranggruppe. Die Spitzenbeamten beider Gruppen betonen das fachbezogene Wissen, wobei die SPD-Mitglieder hier den höchsten Wert aufweisen. Korrespondierend damit sinkt die Rolle des Vorgesetzten bei Beförderungsentscheidungen. 40 Prozent der parteilosen Spitzenbeamten hält die Meinung der Vorgesetzten für am wichtigsten bei einer nahenden Beförderung, unter den SPD-Spitzenbeamten sind dies nur 22 Prozent. Geht man weiterhin davon aus, dass bei der Beantwortung dieser Frage eigene Erfahrungen projiziert werden, wollen diese noch ausdrücklicher als ihre Kollegen ihre eigene Karriere demnach auf eigene Leistung und weniger auf dem Wohlwollen des Vorgesetzten basiert sehen. Dies gilt in nicht ganz so extremen Maße auch für die Aufsteiger mit Mitgliedschaft in der SPD, welche deutlicher als die parteilosen Aufsteiger den Einsatz und Eifer für wichtig halten, aber ebenfalls die Rolle des Vorgesetzten geringer einschätzen.

Tabelle 72

Faktoren bei einer bevorstehenden Beförderung

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total		Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Kenntnisse u. Fachwissen	16	51,6	10	38,5	46	35,4	12	44,4	22	36,7	123	29,6
Bemühungen, Eifer u. Einsatz	7	22,6	4	15,4	20	15,4	2	7,4	4	6,7	44	10,6
Die Meinung d. Vorgesetzten	7	22,6	11	42,3	60	46,2	11	40,7	30	50,0	214	51,6
Einfluss e. Per- son o. Institutio- on außerhalb d. öff. Dienstes	0	0	0	0	1	0,8	0	0	2	3,3	25	6,0
Gesamt	30	96,8	25	96,2	127	97,7	25	92,6	58	96,7	406	97,8
Fehlend	1	3,2	1	3,8	3	2,3	2	7,4	2	3,3	9	2,2
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Bei der Beantwortung der offenen Frage nach konkreten Vorschlägen an einen jüngeren Kollegen zur Beschleunigung der Karriere zeigen die SPD-Mitglieder keine höhere Antwortverweigerung als andere Beamten. Über 20 Prozent gaben keine Antwort auf die Frage, was sie einem jüngeren Kollegen raten würden um

schnell befördert zu werden. Die Verteilung der kategorisierten Antworten zeigt Tabelle 73.

Passive Rückzugsmuster werden von den SPD-Mitgliedern ebenso selten vorgeschlagen wie von den parteilosen Beamten und auch der Anteil derjenigen, die kooperatives und kommunikatives Verhalten raten, ist ähnlich gering. Mit 46,9 Prozent stehen gute Leistungen, Einsatz und Fachwissen bei den SPD-Mitgliedern an erster Stelle der Ratschläge für schnelle Beförderung. Dieser Anteil steigt mit Höhe der Ranggruppe, erreicht seinen Spitzenwert allerdings bei den Aufsteigern vom gehobenen in den höheren Dienst. Für diese spielen die klassischen Items der Arbeitsmoral eine herausragende Rolle. Interessanterweise raten diese Beamten zudem ausdrücklich dazu „sich selbst treu zu bleiben“ und kaum dazu, sich durch Fortbildungsmaßnahmen weiter zu qualifizieren. Den Eintritt in die SPD legen die Aufsteiger keinem Kollegen nahe – ein Merkmal, das sie mit den anderen Parteimitgliedern teilen: Nur ein kleiner Anteil von sechs Prozent der Spitzenbeamten und auch der anderen SPD-Mitglieder geben den Parteieintritt als Ratschlag zur schnellen Beförderung. Ob dies daran liegt, dass ihrer Erfahrung nach die Mitgliedschaft in der SPD nicht zu einer beschleunigten Karriere im öffentlichen Dienst führt oder aber daran, dass sie ihre eigene Karriere frei von Faktoren jenseits von Leistung und Fachwissen frei wissen wollen, kann hier nicht endgültig geklärt werden. Für die erste These spricht, dass auch bei den parteilosen Beamten die Anteil derjenigen, welche die SPD-Mitgliedschaft anraten mit Höhe der Ranggruppe *abnimmt*. Auf der anderen Seite führt eine lange Dienstzeit bei den Beamten *beider* Gruppen dazu, die Parteimitgliedschaft als förderlich für eine schnelle Karriere anzusehen.

Je länger ein Beamter in der Hamburger Verwaltung tätig ist, desto eher neigt er dazu, einem jüngeren Kollegen den Eintritt in die SPD vorzuschlagen. Von allen parteiungebundenen Beamten wird der Ratschlag drei Mal so oft ausgesprochen wie unter den SPD-Mitgliedern. Nur 6,2 Prozent der SPD-Mitglieder raten zum Eintritt in die Partei, 19,2 Prozent der Parteilosen tun dies. Neben Leistung und Fachwissen spielt nach Ansicht der parteilosen Beamten die Mitgliedschaft in der Regierungspartei *die* entscheidende Rolle für eine schnelle Karriere im öffentlichen Dienst der Hansestadt – eine Ansicht, welche die Beamten, die genau dieses Merkmal aufweisen, bestreiten.

Tabelle 73

Ratschläge zur Beschleunigung von Beförderungen

SPD-Mitglieder			Parteilose		
Spitzen-be- amte	Aufsteiger	Total	Spitzen-be- amte	Aufsteiger	Total

	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Gute Leistung, Einsatz, Fachwissen	16	51,6	16	61,5	61	46,9	11	40,7	26	43,3	148	35,7
Vorgesetzten gefallen, anpassen	0	0	1	3,8	6	4,6	1	3,7	3	5,0	27	6,5
(SPD-) Parteimitgliedschaft	2	6,4	0	0	9	6,2	4	14,8	10	16,7	80	19,3
Fortbildung, weitere Qualifikation	1	3,2	1	3,8	7	5,4	0	0	4	6,7	23	5,5
Sich selbst treu bleiben	3	9,7	5	19,2	9	6,9	1	3,7	4	6,7	20	4,8
Kooperativ, kommunikativ und teamfähig	1	3,2	0	0	3	2,3	0	0	1	1,7	4	1,0
Gesamt	23	74,2	24	92,3	99	76,2	18	66,7	52	86,7	323	77,8
Fehlend	8	25,8	2	7,7	31	23,8	9	33,3	8	13,3	92	22,2
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Die Unterschiede in den Einstellungen der parteigebundenen und parteilosen Beamten zur Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung zeigen sich auch bei der Frage nach dem gewünschten Maß an Einfluss, den die Parteimitgliedschaft bei der Besetzung einer Position einnehmen sollte. Tabelle 74 zeigt, dass die beiden Gruppen gänzlich divergierende Vorstellungen von Berücksichtigung dieser „Zusatzqualifikation“ haben. Während über 64 Prozent der parteilosen Beamten eine solche Berücksichtigung gänzlich ablehnen, sinkt dieser Anteil bei den SPD-Mitgliedern auf unter 45 Prozent.

Über die Hälfte der SPD-Mitglieder hält es für notwendig, dass bei Besetzung der Leitung einer Behörde die Mitgliedschaft in der Regierungspartei berücksichtigt wird.⁴⁴³ Unter den SPD-Aufsteigern steigt dieser Anteil weiter an, um bei den SPD-Spitzenbeamten den höchsten Wert von knapp 65 Prozent einzunehmen. Nur noch knapp 30 Prozent dieser hohen Funktionäre der Hamburger Verwaltung spricht sich für die Berücksichtigung rein fachspezifischer Merkmale aus. Dies steht im diametralen Gegensatz zu der Einstellung der parteilosen Spitzenbeamten, bei denen dieser Anteil bei 70 Prozent liegt.

Die Mitgliedschaft in der SPD führt offensichtlich zu einem ausgeprägten

⁴⁴³ Womit nicht der Staatsrat gemeint ist, der nach § 41 HmbBG Politischer Beamter ist, einer Behörde vorsteht und an die Weisungen des Senators gebunden ist (Art. 47, 3 HV), siehe Kapitel 3.1.1

Wunsch nach Berücksichtigung politischer Qualifikation bei der Besetzung von Spitzenpositionen. Nach Ansicht der ranghohen SPD-Mitglieder sind Parteimitglieder eher in der Lage den Aufgaben der Leitung einer Behörde gerecht zu werden als gleich qualifizierte, aber parteilose Beamte. Die Beamten dagegen, die nicht Mitglied der Hamburger SPD sind, sehen die Mitgliedschaft in der sozialdemokratischen Partei eher als hinderlich für die Aufgabenerfüllung von Spitzenjobs im öffentlichen Dienst an. Das dies ein spezifisches Merkmal der Spitzenbeamten ist und unabhängig von ihrer langen Dienstzeit gilt, zeigt, dass unter den anderen SPD-Mitglieder die Ablehnung der Berücksichtigung der Parteimitgliedschaft mit der Dauer der Dienstzeit steigt.

Tabelle 74

Berücksichtigung von Parteizugehörigkeit bei Positionsbesetzung

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total		Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Beim Referenten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0,7
Beim Abteilungsleiter	1	3,2	1	3,8	3	2,3	0	0	1	1,7	1	0,2
Beim Behördenleiter	20	64,5	15	57,7	68	52,3	8	29,6	28	46,7	144	34,7
Überhaupt nicht	9	29,0	10	38,5	58	44,6	19	70,4	31	51,7	266	64,1
Gesamt	23	74,2	24	92,3	129	99,2	27	100,0	60	100,0	414	99,8
Fehlend	8	25,8	2	7,7	1	0,8	0	0	0	0	1	0,2
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Die Tabellen 75, 76 und 77 zeigen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen parteilosen Beamten und SPD-Mitgliedern hinsichtlich ihrer Ansicht zur Relevanz dreier Faktoren bei der letzten eigenen Beförderung. Auf die Frage nach der Wichtigkeit der vorgegebenen Faktoren zeigt sich, dass beide Gruppen in erster Linie ihre fachlichen Fähigkeiten für ihre letzte Beförderung verantwortlich machen. Über 90 Prozent halten diese Merkmale für „sehr“ oder „eher wichtig“.

Im Zusammenhang mit diesem Kapitel belangvoll ist vor allem das Antwortverhalten der SPD-Mitglieder zur Relevanz ihrer Mitgliedschaft in der Partei auf ihre letzte Beförderung. 14,6 Prozent aller SPD-Mitglieder schätzen dabei den Einfluss ihrer Parteimitgliedschaft als hoch ein. Unter den Aufsteigern steigt dieser Anteil auf 23 Prozent, unter den Spitzenbeamten ist es schon ein Drittel, welche ihrer Mitgliedschaft eine erhebliche Bedeutung zuschreiben.

Die Selbsteinschätzung der ranghohen SPD-Mitglieder korreliert mit der in Kapitel 4.6.1.1 festgestellten Tatsache, dass die Mitgliedschaft in der Regierungspartei

ein Selektionskriterium für das Erreichen von Spitzenpositionen und in eingeschränktem Maße für den Aufstieg über die Laufbahngruppengrenzen hinweg in der Hamburger Verwaltung ist. Primär sind es demnach fachspezifische Merkmale, welche die SPD-Mitglieder für ihre Karriere verantwortlich machen. Je höher ein Beamter aber in der Verwaltungshierarchie steht, desto höher schätzt er aber den Einfluss seiner Parteimitgliedschaft auf die Beförderung ein. Als Ratschlag möchten die SPD-Beamten dies aber nicht an die junge Generation weitergeben. Ihre parteilosen Kollegen sehen das anders; primär raten auch sie zur Leistung. Noch vor Fortbildung würden sie einem jungen Beamten aber durchaus den Rat geben, in die Regierungspartei einzutreten.

Tabelle 75

Relevanz fachlicher Kenntnisse und Fähigkeiten bei der letzten eigenen Beförderung

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total		Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Sehr wichtig	23	74,2	19	73,1	83	63,8	18	66,7	40	66,7	240	57,8
Eher Wichtig	6	19,4	7	26,9	40	30,8	7	25,9	17	28,3	138	33,3
Eher unwichtig	0	0	0	0	2	1,5	0	0	3	5,0	21	5,1
Sehr unwichtig	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1,2
Gesamt	29	93,5	26	100,0	125	96,2	25	92,6	60	100,0	404	97,3
Fehlend	2	6,5	0	0	5	3,8	2	7,4	0	0	11	2,7
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Tabelle 76

Relevanz der Mitgliedschaft in einer Partei bei der letzten eigenen Beförderung

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total		Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Sehr wichtig	3	9,7	3	11,5	5	3,8	0	0	0	0	1	0,2
Eher Wichtig	7	22,6	3	11,5	14	10,8	0	0	2	3,3	8	1,9
Eher unwichtig	13	41,9	10	38,5	45	34,6	6	22,2	5	8,3	57	13,7
Sehr unwichtig	6	19,4	10	38,5	57	43,8	17	63,0	50	83,3	304	73,3
Gesamt	29	93,5	26	100,0	121	93,1	23	85,2	57	95,0	370	89,2
Fehlend	2	6,5	0	0	9	6,9	4	14,8	3	5,0	45	10,8
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Tabelle 77

Relevanz des Wohlwollens der eigenen Vorgesetzten
bei der letzten eigenen Beförderung

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total		Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Sehr wichtig	3	9,7	7	26,9	30	23,1	5	18,5	28	46,7	118	28,4
Eher Wichtig	16	51,6	13	50,0	61	46,9	12	44,4	15	25,0	180	43,4
Eher unwichtig	7	22,6	4	15,4	25	19,2	5	18,5	15	25	67	16,1
Sehr unwichtig	3	9,7	2	7,7	6	4,6	2	7,4	1	1,7	29	7,0
Gesamt	29	93,5	26	100,0	122	93,8	24	88,9	59	98,3	394	94,9
Fehlend	2	6,5	0	0	8	6,2	3	11,1	1	1,7	21	5,1
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Die SPD-Mitglieder unter den Hamburger Beamten beurteilen die Politisierung der Verwaltungsspitze nicht nur positiver als andere Beamte, sie sind mit den hohen Funktionären und Vorgesetzten auch signifikant zufriedener als ihre parteilosen Kollegen. Wie Tabelle 78 zeigt, kommt es nach Ansicht von 41,5 Prozent aller SPD-Mitglieder häufig vor, dass hohe Positionen mit Personen besetzt sind, die den Anforderungen nicht mehr gerecht werden. Unter den parteilosen Beamten liegt dieser Anteil bei 61 Prozent. In beiden Gruppen steigt mit Höhe der Ranggruppe das Vertrauen in die Führungskräfte der Verwaltung. Unter den Spitzenbeamten ohne Parteibindung sind es noch die Hälfte der Beamten, die der Führung mangelnde Kompetenz vorwirft, unter den SPD-Spitzenbeamten sinkt der Anteil auf unter ein Drittel. Diese Tendenz hängt sicherlich damit zusammen, dass durch diese Frage die hohen Beamten selbst betroffen sind und alle Spitzenbeamten die eigene Qualifikation höher einschätzen als rangniedrigere Beamte.

Warum aber die Spitzenbeamten ohne Parteimitgliedschaft der Besetzungspraxis der hohen Positionen in der Verwaltung weitaus kritischer gegenüberstehen als die SPD-Mitglieder ist unklar. Der deutliche Unterschied zwischen den beiden Gruppen der hohen Beamten begründet sich zu einem nicht näher zu bestimmenden Teil eventuell daraus, dass auch bei dieser Frage der Standpunkt der parteilosen Spitzenbeamten miteinfließt, einer fortschreitenden Parteipolitisierung der hohen Mitglieder der Hamburger Verwaltung entgegen wirken zu wollen.

Tabelle 78

Zur Häufigkeit unzureichender Besetzung höherer Positionen

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total		Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
	Kommt häufig vor	9	29,0	10	38,5	54	41,5	13	48,1	32	53,3	253
Kommt selten vor	21	67,7	16	61,5	72	55,4	13	48,1	27	45,0	149	35,9
Gesamt	30	96,8	26	100,0	126	96,9	26	96,3	59	98,3	401	96,9
Fehlend	1	3,2	0	0	4	3,1	1	3,7	1	1,7	13	3,1
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Eine Zusammenfassung des Kapitels über die Beförderung von Parteimitgliedern zeigt zunächst den Zusammenhang von Parteimitgliedschaft und schneller Karriere auf. Beamte, die bereits vor ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst Mitglied der SPD waren, werden schneller befördert als andere Beamte. Der Eintritt in die SPD nach dem Eintritt in den Verwaltungsdienst führt dagegen nicht zu einer Beschleunigung der Karriere. Auch die hohen SPD-Beamten wurden im Laufe ihrer Karriere nicht schneller befördert als ihre ranggleichen Kollegen. Während Kapitel 4.6.1.1 die Parteipolitisierung der Verwaltungsspitze verdeutlicht, zeigt Kapitel 5, dass die Bereitschaft zur Parteipolitisierung der Verwaltungsspitze unter den SPD-Mitgliedern deutlich stärker ausgeprägt ist und dies umso mehr, je näher die Befragten dieser Spitze kommen. Es lässt sich durchaus annehmen, dass in einer nachweislich stark parteipolitisierten Verwaltungsspitze (über die Hälfte der Spitzenbeamten sind in der SPD, die als Vorgesetzte über Beförderungen maßgeblich mitentscheiden), welche zudem einer weiteren Parteipolitisierung offen gegenübersteht, SPD-Mitglieder bei gleicher Qualifikation bessere Chancen auf Beförderung in hohe Ämter haben als parteilose Beamte. Auf der anderen Seite wehrt sich die parteilose Spitzenbeamenschaft gegen eine weitere Parteipolitisierung. An dieser Stelle der Hamburger Verwaltung treffen nicht nur unterschiedliche, sondern konfliktträchtige Denk- und Handlungsmuster aufeinander.

5.5 Neue Regierung, neuer Auftrag: Verhaltensmuster nach einem Regierungswechsel

Im Falle eines Regierungswechsels in Hamburg würden die SPD-Mitglieder nicht anders reagieren als die parteilosen Beamten. Der Vergleich der beiden Gesamtgruppen zeigt keine signifikanten Unterschiede (Tabelle 79). Rund ein Drittel hält es für legitim, die alte Ressortpolitik im Falle eines neuen Regierungsprogramms unter Umständen weiter zu unterstützen. Zwischen parteilosen und parteigebundenen Aufsteigern herrscht ebenfalls weitgehend Einvernehmen über die Ablehnung jeder Art

von Illoyalität gegenüber einer neuen Regierung.

Wie schon Kapitel 4.7 zeigt, nutzen viele Beamten die offene Frage zu näheren Ausführungen und Kommentaren. Unter den SPD-Mitgliedern herrscht dabei die Abwägung der Mittel vor: Ein Beamter aus dem Bezirksamt Wandsbek schreibt exemplarisch: „Im angemessenen Rahmen halte ich es für zulässig.“ Viele Beamte weisen darauf hin, dass durch einen Regierungswechsel nur ein kleiner Teil der Normen geändert werden würde. „Frage zu abstrakt. Durch einen Regierungswechsel ändern sich ja nicht alle Gesetze und Aufgaben“, schreibt ein Beamter aus dem Bezirksamt Eimsbüttel. Diese Argumentationslinie verfolgt auch eine Beamtin aus der Behörde für Wissenschaft und Forschung: „Wenn sie ihm sachlich richtig erscheint, soll er die Elemente und Aspekte, die richtig waren, weiterhin unterstützen.“

Im Unterschied zu den parteilosen Beamten steigt unter den SPD-Mitgliedern die Ablehnung der Unterstützung der alten Ressortpolitik mit Höhe des Rangs. Unter den parteilosen Spitzenbeamten können sich 37 Prozent die Beibehaltung alter Politik vorstellen, unter den SPD-Spitzenbeamten sind dies nur 22,6 Prozent – der niedrigste Wert in der Untersuchungseinheit.

Tabelle 79

Unterstützung der alten Ressortpolitik nach einem Regierungswechsel

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total		Spitzen-be- amte		Aufsteiger		Total	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Ja	7	22,6	6	23,1	36	27,7	10	37,0	17	28,3	137	33,0
Nein	18	58,1	15	57,7	79	60,8	15	55,6	39	65,0	241	58,1
Ja, wenn verfassungswidrig	2	6,5	1	3,8	3	2,3	0	0	3	5,0	6	1,4
Gesamt	27	87,1	22	84,6	118	90,8	25	92,6	59	98,3	384	92,5
Fehlend	4	12,9	4	15,4	12	9,2	2	7,4	1	1,7	31	7,5
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Tabelle 80

Verhaltensmuster bei vermeintlich falschem Senatsprogramm

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen- beamte		Aufsteiger		Total		Spitzen- beamte		Aufsteiger		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Sofortige Programmumsetzung	0	0	1	3,8	1	0,8	0	0	0	0	5	1,2
Versuchen, die Entscheidungs- träger zu beeinflussen; bei Misslingen Prog. umsetzen	24	77,4	20	76,9	103	79,2	24	88,9	54	90,0	317	76,4
Prg.umsetzung so lange auf- schieben bis e. direkte Auf- forderung erfolgt	1	3,2	2	7,7	6	4,6	1	3,7	2	3,3	32	7,7
Aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden	0	0	0	0	1	0,8	0	0	0	0	4	1,0
Versuchen, die öff. Meinung zu mobilisieren	3	8,7	2	7,7	6	4,6	0	0	0	0	12	2,9
Dieser Fall kommt nicht vor	2	6,5	0	0	7	5,4	0	0	1	1,7	13	3,1
Gesamt	30	69,8	25	96,2	124	95,4	25	92,6	57	95,0	383	92,3
Fehlend	1	3,2	1	3,8	6	4,6	2	7,4	3	5,0	32	7,7
N	31	100,0	26	100,0	130	100,0	27	100,0	60	100,0	415	100,0

Nach dem konkreten Fall gefragt, wie sie im Falle neuer, aus ihre Sicht aber falscher Senatsanordnungen reagieren würden, bestätigt sich die Tendenz der SPD-Mitglieder, neue Richtlinien nicht zu blockieren. Rund 80 Prozent würden wie ihre partei-losen Kollegen auch zunächst versuchen die vorgesetzten Entscheidungsträger zu

beeinflussen, dann aber das neue Programm umsetzen. Weder die Aufsteiger noch die hohen Beamten unterscheiden sich in der Hinsicht in ihrem Antwortverhalten. Geht man davon aus, dass die hohen SPD-Mitglieder ebenso selbstbewusst und selbstständig wie ihre Kollegen sind, führt die Mitgliedschaft in einer Partei demnach zu einem hohen Grad an Verpflichtung gegenüber der politischen Führung, wobei es unwesentlich ist, welche Partei diese Regierung stellt. Das ausgeprägte Selbstbewusstsein der Hamburger Beamten zieht sich durch parteilose und parteigebundene Beamte: Mit sachlich begründeter Kritik – nicht aber Illoyalität – muss ein neuer Senat bei beiden Gruppen rechnen.

6. Tradition und Progression

Die Politisierung und Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung ergibt sich zum einen aus ihrem Verhältnis zur politischen Führung, zum anderen aus ihrem Verhältnis zu den lokalpolitischen Politikakteuren. Diese zum Teil konfliktbehafteten Linien lassen sich an den Merkmalen und Einstellungsmustern der Beamten in der Hansestadt Hamburg gut nachvollziehen. Nimmt man das Item der Parteimitgliedschaft als Ausgangspunkt, lassen sich die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von parteigebundenen und parteilosen Beamten wie folgt zusammenfassen.

6.1 Beamte zwischen Expertentum, politischer Sensibilität und parteipolitischer Zurückhaltung

Die Aufgabenzuwachs der Verwaltung hin in Richtung auf eine planende Institution, die auf vielen Ebenen zudem in ständiger Interaktionen mit ihrer sozialen und politischen Umwelt steht, hat zunächst Auswirkungen auf Art und Ausmaß der Politisierung der Verwaltung. Annähernd alle befragten Beamten schreiben ihrer Arbeit politische Aspekte zu. Damit sind primär die sozialen und gesellschaftspolitischen Wirkungsfelder ihrer Arbeit angesprochen. Diese politischen Aspekte finden bei einem enorm hohen Anteil der Beamten positive Resonanz. Diese Einstellung findet in einer ausgeprägten Publikumsorientierung ihr Pendant. Die Beamten stehen einer Interpretation der Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb weithin positiv gegenüber, zudem akzeptieren sie die öffentlichen Kontrolle ihre Arbeit zunehmend. Ihr Verhältnis zum Bürger ist demnach nicht nur einseitig aktiv.

Dies bildet die Voraussetzung für die konkrete Unterstützung von sozialen Interessengruppen. Das in Kapitel 2 verdeutlichte Vordringen informeller und kooperativer Prozesse der modernen Verwaltung findet sich in den Einstellungen der Hamburger Beamten wieder. Über die Hälfte der Beamten sind bereit, sich stark für die Interessen von gesellschaftlichen Gruppen einzusetzen. Dies ist allerdings keine unreflektierte Übernahme von deren Zielvorstellungen. Vielmehr müssen sich die Intentionen an dem deutlich ausgeprägten Experten-Selbstbewusstsein messen lassen. In ihrer Selbsttypisierung neigen die

Beamten dem vermittelnden Experten zu, der planend und gestaltend in gesellschaftliche und politische Prozesse eingreift. Als Idealfall interpretieren die Beamten, wenn sie im Gefüge zwischen Bürgern, Interessengruppen und Parteien die *Stellung einer ausgleichenden Instanz* einnehmen. Dieser vermittelnden Funktion stehen die Beamten mittlerweile näher als dem Anspruch auf staatstragende Autorität.

Vor allem die höheren Beamten sind sich nicht nur der politischen Implikationen ihrer Tätigkeit bewusst, sie beteiligen sich auch aktiv am Prozess der *Konfliktregulierung, Konsensbeschaffung und Interessenvermittlung*. Zusammenfassend kann dies als Bestandteil einer funktional politisierten Beamtenschaft bezeichnet werden.

Die beschriebenen Einstellungen implizieren den Kontakt mit gesellschaftlichen und politischen Akteuren, zu denen die Beamten ein ambivalentes Verhältnis aufweisen. Sind die Beamten durchaus bereit, breiten gesellschaftlichen Strömungen Entscheidungsprozesse in der Verwaltung beeinflussen zu lassen, wehren sie sich gegen alle Versuche, die als Instrumentalisierung ihrer Arbeit interpretiert werden können. Je enger die Gruppierungen formuliert werden, desto weniger sind die Beamten bereit, die Ziele dieser kollektiven Akteure in ihren Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen.

An dieser Stelle liegt das von den Beamten problematisierte Verhältnis zu den Parteien. In allen Fragen, die direkt auf die Parteien abzielen, zeigen die Beamten eine Haltung, welche dieser Institution zwar eine wichtige Rolle im politischen System zuschreiben will, den konkreten Einfluss auf den eigenen Arbeitsbereich sehen die Beamten aber kritisch. Sie konstatieren dem Einfluss der Parteien auf die Verwaltung immer dann negative Auswirkungen, wenn dieser über das policy-making hinaus geht. Dieser Parteipolitisierung werden primär dysfunktionale Eigenschaften für die öffentliche Verwaltung zugesprochen. Selbst unter den hochpolitisierten Spitzenbeamten beurteilt nur ein sehr geringer Teil die Politisierung durch Parteien positiv. Dies ist zum Teil sicher Ausfluss der allgemein attestierten Parteien- bzw. Politikerverdrossenheit, zum Teil aber auch durch den Sonderfall Hamburg bedingt.

Obwohl die Beamten politische Fähigkeiten an Spitzenpositionen der Hamburg Verwaltung für erforderlich halten, stehen sie einer weiteren Parteipolitisierung der Verwaltungsspitze kritisch gegenüber. Nur die Spitzenbeamten selbst sehen diese Tendenzen positiver.

Eine kritische Haltung gegenüber dem Einfluss der Parteien auf die Verwaltung beinhaltet aber nicht die Ablehnung der zentralen Rolle der Parteien bei der Politikformulierung. Dies gilt für die Bündelung gesellschaftlicher Interessen ebenso wie für die durch die Parteien bestimmte Politik des Senats. Die Hamburger Beamten politisieren sich selbst durch stark ausgeprägte politische Aktivitäten. Über die Hälfte von ihnen war oder ist institutionell politisch engagiert, wobei die Mitgliedschaft in einer Partei dominiert.

6.2 SPD-Mitglieder und ihre Einstellungsmuster im Vergleich

60 Prozent der Hamburger Spitzenbeamten sind SPD-Parteimitglieder. Aktive Parteiarbeit leisten diese hohen Beamten nur selten, zudem sind 70 Prozent erst nach dem Eintritt in den öffentlichen Dienst Mitglied der SPD geworden.

Die SPD-Mitglieder lassen sich in zwei etwa gleich große Gruppen einteilen: Die eine Gruppe bringt ihre aktive Parteimitgliedschaft in die Verwaltung mit ein und gibt dies aktive Engagement später auf, die andere Gruppe ist vor ihrem Eintritt in die Verwaltung politisch kaum aktiv und tritt erst nach dem Verwaltungseintritt in die Partei ein. Es kann vermutet werden, dass dies primär aus vermuteten Effekten der Karrierebeschleunigung geschieht.

Wie die Analyse der Beförderungsgeschwindigkeiten zeigt, beschleunigt die SPD-Parteimitgliedschaft aber nur dann die Karriere, wenn sie mit in den Dienst eingebracht wird. Beamte, die erst nach Eintritt in die Verwaltung in die SPD eintreten werden nicht signifikant schneller befördert als ihre parteilosen Kollegen. Diejenigen Beamten aber, die ihre frühe Parteimitgliedschaft mit in den Dienst einbringen, erreichen ihren Besoldungsgruppe schneller als ihre parteilosen Kollegen.

Die miteingebrachte Parteimitgliedschaft beschleunigt aber nicht nur die Karriere, sie dient auch generell als Selektionskriterium für Spitzenpositionen und den Aufstieg über Laufbahngruppen hinweg.

Strategisch relevante Positionen in der Verwaltung, wie etwa die der Ortsamtsleiter und wichtiger Senatsämter, werden kontinuierlich mit Beamten mit SPD-Mitgliedschaft besetzt. Mittlerweile findet dies nur noch am Rande Beachtung bei der politischen Opposition und den Medien und ist so zu einem quasi-legitimen Verwaltungsvorgang geraten. Diesem Einfluss der SPD auf den Hamburger Verwaltungsalltag stehen die Beamten geteilt gegenüber. Die parteilosen Beamten sehen in ihrem Umfeld Stellenbesetzungen, die eine SPD-Mitgliedschaft als Zusatzqualifikation berücksichtigen. Neben den klassischen Merkmalen der Arbeitsmoral wie Leistung und Fachwissen spielt ihrer Ansicht nach die Mitgliedschaft in der SPD eine entscheidende Rolle bei Beförderungen und Neubesetzungen. Im Gegensatz dazu sieht ein hoher Anteil aller Beamter mit SPD-Mitgliedschaft ihre Karriere frei von Faktoren wie Leistung und Fachwissen. Erst die deutlich parteipolitisierten Spitzenbeamten schreiben zu einem Drittel ihrer Parteimitgliedschaft eine wichtige Rolle bei der letzten Beförderung zu.

Die Parteipolitisierung der Beamten in Hamburg ist aber kein Phänomen der oberen Verwaltungsebene. 17 Prozent des gehobenen Dienstes sind Mitglied der SPD, im höheren Dienst steigt der Anteil auf 26 Prozent. Zudem traten die SPD-Mitglieder im gehobenen Dienst zu 80 Prozent erst nach dem Verwaltungseintritt in die Partei ein.

Die parteipolitische Orientierung hat unterschiedliche Auswirkungen auf die

Parteimitglieder. Vergleicht man ihre Einstellungen zum politischen System, den Rollentypen und dem Beamtenethos mit denen der parteilosen Beamten, schlägt sich diese parteipolitischen Orientierung in einer Sensibilisierung gegenüber der politischen Führung und dem Publikum der Verwaltung nieder:

Zunächst sind die SPD-Mitglieder deutlich konsistenter in ihren Einstellungen gegenüber den politischen Institutionen und den Parteien. In ihrer Parteiaffinität naturgemäß der SPD verschrieben, neigen sie deutlicher als ihre parteilosen Kollegen den Grünen zu.

Im Gegensatz zu ihren Kollegen betonen sie vor den sachlich-technischen die politischen Lösungsansätze für die Lösung gesellschaftlicher Konflikte. Die Aufgeschlossenheit gegenüber der politischen Sphäre setzt sich in der Beurteilung ihrer Arbeit zwischen Politik und Verwaltung fort. 70 Prozent gefällt die politische Seite ihrer Arbeit, unter den parteigebundenen Spitzenbeamten ist diese Zustimmung noch ausgeprägter. Korrespondierend damit sind aus Sicht der SPD-Mitglieder politische Fähigkeiten nahezu unabdingbar für leitende Beamte.

An dieser Stelle finden sich zentrale Überschneidungen und Divergenzen mit dem Meinungsbild der parteilosen Spitzenbeamten. Beide Gruppen sind der Meinung, dass in ihrer Ranggruppe politische Fertigkeiten mindestens genauso wichtig sind wie das nötige Fachwissen. Die SPD-Mitglieder setzen dies nicht explizit gleich mit einer Parteimitgliedschaft, die parteilosen Beamten sprechen sich sogar offen gegen eine weitere Parteipolitisierung der Verwaltungsspitze aus. Unter den Parteimitgliedern lehnt dagegen nur noch die Hälfte die Parteipolitisierung des Beamtentums ab. Während die Spitzenbeamten unter den SPD-Mitgliedern einer Parteipolitisierung am wenigsten entgegensetzen, ist unter den parteilosen Spitzenbeamten die Ablehnung am stärksten ausgeprägt.

Parallel zu dieser Sensibilisierung für die Parteipolitisierung hält es der überwiegende Teil der SPD-Mitglieder für notwendig bei der Besetzung der Behördenleitung die Mitgliedschaft in einer Partei zu berücksichtigen, wobei dieser Anteil mit Höhe der Besoldungsgruppe steigt. Nur noch knapp 30 Prozent der SPD-Spitzenbeamten spricht sich für die Berücksichtigung rein fachspezifischer Merkmale aus, unter den parteilosen Spitzenbeamten sind dies 70 Prozent.

In ihrer Rollenperzeption gleichen sich SPD-Mitglieder und parteilose Beamte eher als dass sie sich unterscheiden. Als Experte und Repräsentant des Staates definieren sich beide Gruppen. Auch eine vermittelnde Funktion im gesellschaftlichen Kräftespiel schreiben sich beide Gruppen gleichermaßen zu. Trotz ausgeprägter Publikumsorientierung lehnen sie zudem den Typus des Bürgeranwalts für sich ab. Wie der Anwalt organisierter Einzelinteressen bedroht dieser Typus aus Sicht der Beamten zu sehr die Unabhängigkeit der Verwaltung. Die Parteimitglieder sind aber deutlich stärker als ihre parteilosen Kollegen bereit, sich als Fürsprecher für breite gesellschaftliche Gruppen einzusetzen. Im Dienst sind die SPD-Mitglieder zudem noch etwas stärker als ihre Kollegen bereit, von ihren politischen Überzeugungen Abstand zu nehmen. Der hohe Parteipolitisierungsgrad würde im Falle eines Regierungswechsels nicht zur Il-

loyalität gegenüber der neuen Regierung führen.

Je enger man die gesellschaftlichen Kräfte fasst, desto mehr gleichen sich die Einstellungen von Parteimitgliedern und parteiungebundenen Beamten. In ihren Auffassungen über die funktionellen Rahmenbindungen der öffentlichen Verwaltung in der Stadt gleichen sie sich eher als das sie sich unterscheiden. An den strategischen Positionen der Verwaltungen aber treffen häufiger divergierende Amtsauffassungen aufeinander, die in erster Linie die Funktion der Parteien im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung betrifft. Die parteilosen Spitzenbeamten stehen einer Parteipolitisierung der Verwaltungsspitze ablehnend gegenüber. Dies kann durchaus im Zusammenhang mit einer aus ihrer Sicht unzureichenden Qualität der Stellenbesetzungspraxis interpretiert werden.

Es bleibt bei einer Bewertung der Auswirkungen der Parteipolitisierung zu berücksichtigen, dass sich hohe Beamte mit Parteimitgliedschaft den Rollenmustern von Politikern annähern. Die Einstellungen der *nicht* parteiungebundenen Hamburger Spitzenbeamten gleichen denen der Spitzenbeamten des Bundes stark. Isoliert man dagegen die Spitzenbeamten mit SPD-Mitgliedschaft, so fällt auf, dass deren Rollenmustern von denen der Bonner Beamten abweichen und sich denen der Bonner Politiker annähern. Über die Folgen dessen muss man sich im klaren sein: Sie bestehen aus einer weiteren Aufweichung der Grenze zwischen Politik und Verwaltung.

6.3 Theoretische Standpunkte im Lichte empirischer Befunde

In einem Land mit langer Verwaltungstradition und einer ideologisch überhöhten Trennung von Staat und Gesellschaft könnte man vermuten, dass das Beamtentum resistent gegen Durchdringungen seitens der politischen Parteien ist. Die Kontinuitäts- und Legitimitätsbrüche in Deutschland führten aber bei allen Herrschaftsinhabern dazu, ihre Macht durch die Institution mit einer ungebrochenen Kontinuitätslinie sichern zu lassen und „durch Vertrauensleute in der Verwaltung Fuß zu fassen.“⁴⁴⁴ Die sich verändernden Strukturen und Funktionen der modernen Verwaltung haben diesen Prozess noch verstärkt. Zugleich sind Parteien nicht nur in Deutschland zu Karrierevehikeln geworden, wo früher Aktivisten und weltanschaulich Motivierte tätig waren, steht heute oft die Karriere im Vordergrund.⁴⁴⁵ Parteien werden zwar von den Bürgern als demokratische Institutionen und in ihrer Konkurrenz um die Übernahme der Regierungsverantwortung als legitim anerkannt und als notwendiger zentraler Bestandteil der Demokratie bejaht. In die Kritik geraten ist dabei jedoch die faktische politische „Monopolstellung“ der Parteien.⁴⁴⁶

444 Von Beyme 1993:60.

445 Von Beyme 1997:370.

446 Westle 1990:423.

Parteien sind der häufig beobachtete, aber nicht allmächtige Akteur in der Verflechtungskonstellation von öffentlicher Verwaltung und gesellschaftlichen Gruppierungen. Empirisch überprüft, aber selten berücksichtigt, ist die Verflechtung der Ministerialverwaltung mit anderen gesellschaftlichen Interessengruppen. *Benzer* und *Bürklin/Rebenstorf* zeigen auf, dass Austauschbeziehungen und Ämterkumulationen der Ministerialverwaltung ebenfalls mit gewerkschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen bestehen.⁴⁴⁷

Fokussiert man den Blick auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung, so bleibt das Politisierungspotential der politischen Parteien markant. Sicherlich sorgt die wechselseitige Durchdringung für mehr Beweglichkeit in einer ansonsten relativ unbeweglichen Bürokratie,⁴⁴⁸ Richtlinien für ein funktionelles Maß werden aber so ebenso wenig gesetzt wie Ideen für die Lösung des konkreten Einzelfalls, in denen die Parteimitgliedschaft über Stellenbesetzungen *mitentscheidet*.

Aufgabe der Verwaltungswissenschaft und Regierungslehre ist die Verdeutlichung der Tatsache, dass Politik auf einen professionellen öffentlichen Dienst angewiesen ist, dessen Besetzung mit unkompetenten Gefolgsleuten mehr Nach- als Vorteile mit sich bringt. Die Ansicht, dass die Parteien durch Besetzung von Schlüsselpositionen den Verlust an Steuerungsfähigkeit zurückholen mag empirisch und funktional gesehen korrekt sein, ist aber aus legitimatorischer und demokratietheoretischer Sicht zu überdenken.

Verwaltungspolitik setzt die enge Kooperation zwischen Spitzenbeamten und Regierungsapparat und zugleich den Verzicht auf Einflussnahme voraus. Ob das ein Dilemma ohne Ausweg oder ein graduelles Problem ist muss noch geklärt werden.

Der Rückzug auf etatistische Positionen, die eine Stärkung der Grenze zwischen Staat und Gesellschaft fordern, bleibt mittlerweile verwehrt. Beamte sind als Teil der Gesellschaft immer auch deren Wandlungen unterworfen, genauso wie sie deren Wandlungen mitformen. Konkret zeigt sich dies an der Abkehr von traditionellen obrigkeitshörigen Strukturen seitens der Bürger, die zunehmend selbstbewusster der Verwaltung gegenüber treten und von dieser weniger die Erfüllung hoheitlich-staatlicher Repräsentation als vielmehr Dienstleistung verlangen. Dies lässt einer staatsrechtlichen-theoretischen Konstruktion, die eine Institution als neutralen Garanten eines überparteilich vorformulierten Gemeinwohls interpretiert nur wenig Spielraum.

Aus konservativ-etatistischer Sicht ist die Parteipolitisierung nur eine Fortführung der ohnehin negativen Eigenschaften der Politisierung. Bürgerorientierung und der Einsatz für die Ziele breiter gesellschaftlicher Strömungen sind aber Teil des Prozesses der Politisierung. Mit der Orientierung an Gruppen außerhalb der Verwaltung ist entgegen der konservativen Theorie weithin nicht die Gefahr ver-

447 Benzer 1989:380ff. Benzer macht deutlich, dass die Verflechtungsproblematik stark vom theoretischen Hintergrund beeinflusst wird. Sieht die konservativ orientierte Kritik eher einen hohen Grad von Parteien- und Gewerkschaftseinfluss, attestieren andere der Ministerialverwaltung einen hohen Verflechtungsgrad zu den wirtschaftlichen Interessengruppen (Ebda:334). Bürklin/Rebenstorf 1997.

448 So von Beyme 1993:70.

bunden, dass sich die Beamten nicht mehr als Vertreter der Verwaltung in anderen Bereichen, sondern als Repräsentanten bestimmter sozialer Gruppen in der Verwaltung sehen.⁴⁴⁹

Lehnt man etatistische Positionen ab, stellt sich gleichwohl die Anschlussfrage, ob die öffentliche Verwaltung damit an eine zentrale Position im politischen Wettbewerb tritt. Die Selbstpolitisierung der Beamtenschaft ergibt sich nicht nur aus ihren politikvorbereitenden Funktion, sondern eben auch aus einer Entwicklung, welche die lange Zeit auch personell aufrecht erhaltende Grenze von Staat (Beamte) und Gesellschaft (Bürger) aufgeweicht hat. Dieser Prozess wird durch die Parteien zum einen dadurch mitbestimmt, dass sie nicht nur unter den Hamburger Beamten die zentrale Institution der politischen Artikulierung sind, sie zum anderen ihre Ziele durch Personalbesetzung in einer politikvorbereitenden Institution absichern lassen. Gerade an einer Großstadtverwaltung in einem traditionellen SPD-Land lässt sich zeigen, welche Auswirkungen eine fortgeschrittene Parteipolitisierung hat. Wenn man gegen die Gewaltenteilungslinie argumentiert, dass eine Unterscheidung zwischen politischer Sphäre und Sphäre der Verwaltung nicht gelingen kann, „weil sich beide Sphären in weiten Randzonen durchdringen und im Kern die politische Verwaltung steht“⁴⁵⁰, dann hat dies Konsequenzen für die normative Interpretation der Durchdringung dieser Sphären. Noch weisen selbst die hochpolitisierten Ministerialbeamten gegenüber den Politikern noch ein spezifisches Rollenverständnis auf.⁴⁵¹

Mehr versprechen können Ansätze, welche die soziale Differenzierung der Gesellschaft berücksichtigen. Begreift man eine ausgeprägte soziale Differenzierung als Voraussetzung für Kompetenz- und Machtverteilung, dann ergibt sich aus einer strengeren Differenzierung zwischen administrativen und politischen Systemen eine effektivere Funktionalität bei Leitung, Koordination und Planung. Getrennte Verwaltungs- und Politikerkarrieren ermöglichen aus dieser Sicht eine leistungsstärkere, kreativere öffentliche Verwaltung.⁴⁵² Eine Unterscheidung zwischen politischen und administrativen Rollen mag in der Praxis schwer sein, sie dient aber dem grundlegenden Handlungspotential beider Sphären.

449 So noch Morstein-Marx 1965:82.

450 Hesse/Ellwein 1997:366.

451 Mayntz/Derlien 1989.

452 König 1992:114.

Literaturverzeichnis

- Aberbach, Joel D.; Putnam, Robert D., Rockman, Bert A., 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. London, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ackermann, Heinrich.; Albers, Jan.; Bettermann, Karl August (Hrsg.), 1979: Aus dem Hamburger Rechtsleben. Festschrift für Walter Reimers zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker&Humblot.
- Albrecht, Dieter, 1992: Die Sozialstruktur der bayerischen Abgeordnetenversammlung 1869-1918, in: Bracher 1992, S. 427-452.
- Alemann, Ulrich von, 1994: Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik, in: Leggewie 1994, S. 135-144.
- Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.), 1992: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Arnim, Hans Herbert, von, 1980: Ämterpatronage durch politische Parteien. Wiesbaden: Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts, Band 44.
- Arnim, Hans Herbert, von, 1984: Staatslehre der BRD, München: Franz Vahlen.
- Arnim, Hans Herbert, von, 1985: Die politischen Parteien, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 593-598.
- Arnim, Hans Herbert, von, 1990: Entmündigen die Parteien das Volk? Parteienherrschaft und Volkssouveränität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 21 S. 25-36.
- Arnim, Hans Herbert, von, 1993: Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes? München: Kindler.
- Arnim, Hans Herbert, von, 1993a: Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie. Anmerkungen zu Peter Haungs' gleichnamigen Beitrag im Jahrbuch für Politik, in: Jahrbuch für Politik 1993, 1. Halbband, S. 53-58.
- Arnim, Hans Herbert, von, 2000: Strukturprobleme des Parteienstaates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 16, S. 30-38.
- Arnim, Hans Herbert, von; Klages, Helmut, (Hrsg.), 1986: Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der BRD, Berlin: Duncker&Humblot.
- Auf dem Hövel, Jörg, 1996: Politisierung der öffentlichen Verwaltung durch Parteien? Ursachenforschung und normative Debatte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/1996, S. 82-95.
- Bärsch, Claus E., 1990: Die Rechtspersönlichkeit des Staates in der deutschen Staatslehre des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, in: Göhler/Lenk/Schmalz-Bruhns (Hrsg.) 1990, S. 423-442.
- Battis, Ulrich, 1999: Beamtenrecht. 16. Aufl., München: dtv.
- Baum, Gerhard; Benda, Ernst, Isensee, Josef; Krause, Alfred; Merritt, Richard L., 1982: Politische Parteien und öffentlicher Dienst. Bonn: Godesberger Taschenbuchverlag.

- Becker, Bernd, 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha: Schulz.
- Benzner, Bodo, 1989: Ministerialbürokratie und Interessengruppen. Eine empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen bundesstaatlicher Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Gruppeninteressen in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1949-1984. Baden-Baden: Nomos.
- Berg, Wilfried, 1986: Politisierung der Verwaltung: Instrument der Steuerung oder Fehlsteuerung ? In: von Arnim/Klages (Hrsg.) 1986, S. 141-168.
- Berger, Albert, 1994: Kooperatives Recht, in: Deutsche Verwaltungsblätter, Nr. 6, S. 331-334.
- Bernzen, Uwe, 1983: Die Deputationen. Bürgerbeteiligung an der Verwaltung. 3., aktualisierte Aufl., Hamburg: Landeszentrale für Politische Bildung.
- Best, Heinrich, 1990: Die Männer von Bildung und Besitz. Struktur und Handeln parlamentarischer Führungsgruppen in Deutschland und Frankreich 1848/49. Düsseldorf: Droste.
- Bestler, Anita, 1996: Ohne Schutzpatrone kommt man nicht in den Himmel. Der parteipolitisch vermittelter Klientelismus in Malta. Universitäts-Dissertation Augsburg.
- Beyme, Klaus von, 1982: Krise des Parteienstaats – ein internationales Phänomen, in: Raschke (Hrsg.), S. 87-100.
- Beyme, Klaus von, 1993: Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt: Suhrkamp.
- Beyme, Klaus von, 1997: Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.) 1997, S. 359-383.
- Blanke, Bernhard, 1991 (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik. Opladen: Westdeutscher.
- Bleek, Wilhelm, 1972: Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert. Berlin: Colloquium.
- Blickpunkt Bundestag 1/1999. Online unter <http://www.bundestag.de/aktuell/bp/99/bp9901/>
- Böhret, Carl, 1970: Entscheidungshilfen für die Regierung. Modelle, Instrumente, Probleme. Opladen: Westdeutscher.
- Böhret, Carl, 1981: Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in: König (Hrsg.) 1981, S. 53-72
- Bracher, Karl Dietrich, 1978: Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 5. Aufl., Königstein/Ts: Athenäum; Düsseldorf: Droste.
- Bracher, Karl Dietrich; Mikat, Paul; Repgen, Konrad; Schumacher, Martin; Schwarz, Hans-Peter, (Hrsg.) 1992: Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker&Humblot.
- Brandt, Hartwig, 1968: Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips. Diss. Hamburg.
- Breiholz, Jörn; Wieding, Frank, 2001: Das Kartell. Die Stadt als Beute. Hamburg: Miko-Edition.
- Breitling, Rupert, 1986: Berufsbeiträge aus Ämterpatronage. Eine vergessene Quelle politischer Finanzierung, in: Kaase 1986, S. 292-301.
- Brinkmann, Gerhard, 1973: Die Diskriminierung der Nicht-Juristen im allgemeinen höheren Verwaltungsdienst der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 129, S. 150-167.

- Bruder, Wolfgang, 1992: Bürokratie, in: Nohlen/Schultze (Hrsg.) 1992, S. 104-107.
- Bull, Hans Peter, 1989: Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: Hoffmann-Riem/Koch 1989, S. 77-132.
- Büllesbach, Alfred (Hrsg.), 1995: Staat im Wandel: mehr Dienstleistung, weniger Verwaltung
Köln: Datakontext.
- Bürger, Axel, 1981: Außenseiter in Spitzenpositionen der Staatsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, England, USA. Frankfurt a. M. u.a.: Lang.
- Bürklin, Wilhelm P.; Neu, Viola; Veen, Hans-Joachim, 1997: Die Mitglieder der CDU. Studie der Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin.
- Bürklin, Wilhelm; Rebenstorf, Hilke, u.a., 1997: Eliten in Deutschland, Rekrutierung und Integration. Opladen: Leske+Budrich.
- Burkolter, Verena, 1976: The Patronage System: theoretical remarks. Basel: Social Strategies Publishers.
- Büttner, Ursula, 1985: Politische Gerechtigkeit und Sozialer Geist. Hamburg zur Zeit der Weimarer Republik. Hamburg: Christians.
- Caplan, Jane, 1988: Government without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany. Oxford: Clarendon Press.
- Claußen, Bernhard; Geißler, Rainer (Hrsg.), 1996: Die Politisierung des Menschen. Instanzen der politischen Sozialisation. Opladen: Leske + Budrich.
- Converse, Philip E.; Campbell, Angus; Miller, Warren E.; Stokes, Donald E., 1964: The American voter. 2. Aufl., New York u.a.: Wiley.
- Curdt, Erwin, 1990: Wie demokratisch ist unsere Verwaltung ?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 7, S. 21-29.
- Damkowski, Wulf, 1981: Die blinde Bürokratie. Analyse einer Affäre – Ursachen, verwaltungswissenschaftlicher Erkenntniswert und verwaltungspolitische Konsequenzen des Giftmüllskandals in Hamburg, in: Die Verwaltung 14 , S. 219-246.
- Damskis, Horst; Möller, Bärbel, 1997: Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräfte in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen. Frankfurt am Main u.a.: Lang.
- Datenreport 1999. Herausgegeben vom Statistischen Bundesamt. Bonn 2000: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1982: Methodik der empirischen Verwaltungsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13 , S. 122-133.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1986: Soziale Herkunft und parteipolitische Bindung der Beamtenschaft, in: Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik 1986: 115-132.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamteneelite, in: Siedentopf 1989:171-189.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1994: Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel, in: Verwaltung und Fortbildung, 22. Jahrgang, Heft 4, S. 255-274.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2000: Standort der empirischen Verwaltungsforschung, in: König 2000, S. 15-44.
- Derlien, Hans-Ulrich; Mayntz, Renate, 1988: Comparative Elite Study II. Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987.
- Dieckmann, Rudolf, 1985: Zum Umgang der Verwaltung mit ihren öffentlichen Betrieben. Das Beispiel Hamburg, in: Die Verwaltung, Bd. 18, S. 339-350.
- Diehl-Thiele, Peter, 1969: Partei und Staat im Dritten Reich. Untersuchungen zum Verhältnis von NSDAP und allgemeiner innerer Staatsverwaltung 1933-1945, München: Beck.

- Dittberner, Jürgen, 1997: Neuer Staat mit alten Parteien? Die deutschen Parteien nach der Wiedervereinigung. Opladen: Westdeutscher.
- Duden, 1999: Fremdwörterbuch. 5. Aufl. Mannheim, Wien, Zürich: Dudenverlag.
- Dyson, Kenneth, 1979: Die Westdeutsche "Parteibuch"- Verwaltung. Eine Auswertung, in: Die Verwaltung 8, S. 129-160.
- Ehlers, Jan; Meuser, Maria; Naujoks, Jürgen, 1991: Politik als Beruf? Konzept für eine sozialgerechte Abgeordnetenversorgung. Hamburg: unveröffentlicht, zu beziehen über die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in der Bürgerschaft der Hansestadt Hamburg.
- Ehrle, Peter Michael, 1979: Volksvertretung im Vormärz. Studien zur Zusammensetzung, Wahl und Funktion der deutschen Landtage im Spannungsfeld zwischen monarchischem Prinzip und ständischer Repräsentation. 2 Bände., Frankfurt a.M. u.a.: Lang.
- Eisenmann, Peter; Badura, Peter (Hrsg.), 1987: Jurist und Staatsbewusstsein. Beiträge der Tagung „Jurist und Staatsbewußtsein“ der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung. Heidelberg: Decker und Müller.
- Eisenstadt, Samuel N., ; Lemarchand, R., 1981: Political Clientelism, Patronage and Development. London, Beverly Hills: Sage Publications.
- Eisenstadt, Samuel N., 1971: Die politische Orientierung historischer Bürokratien, in: Mayntz 1971, S. 366-378.
- Eisenstadt, Samuel N., 1976: Some Analytical Approaches to the Study of Patronage, in: Burkolter 1976, S. V-VII.
- Ellwein, Thomas, 1981: Geschichte der öffentlichen Verwaltung, in: König 1981, S. 37-52.
- Ellwein, Thomas, 1986: Zur Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, in: Verwaltung und Politik, herausgegeben von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 9-23.
- Ellwein, Thomas, 1987: Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher.
- Ellwein, Thomas, 1992: Staatlichkeit im Wandel. Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere, in: Kohler-Koch 1992, S. 73-81.
- Ellwein, Thomas, 1993: Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918. Opladen: Westdeutscher.
- Ellwein, Thomas, 1994: Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland. Mannheim u.a.: B.I.
- Ellwein, Thomas, Zoll, Ralf, 1973: Berufsbeamtentum- Anspruch und Wirklichkeit. Düsseldorf: Bertelsmann.
- Ellwein, Thomas; Hesse, Jens Joachim, 1987: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl., Opladen: Westdeutscher.
- Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.), 1989: Kommunalverfassung heute und morgen. Bilanz und Ausblick. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns.
- Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.), 1999: Kommunale Verwaltung im Wandel. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns.
- Eschenburg, Theodor, 1948: Politik und Verwaltung im Verfassungsrecht, in: Universitas 3, S. 917-930.
- Eschenburg, Theodor, 1961: Ämterpatronage. Stuttgart: Schwab.
- Eschenburg, Theodor, 1964-1972: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. Bd. 1 (1964), Kritische Betrachtungen 1957 bis 1961; Bd. 2 (1966), Kritische Betrachtungen

- 1961-1965, Bd. III (1972), Kritische Betrachtungen 1966-1970. Alle Bände München: Piper.
- Eschenburg, Theodor, 1974: Der bürokratische Rückhalt, in: Löwenthal 1974, S. 64-94.
- Ewald, Martin, 1954: Der Hamburger Senatssyndicus. Universität Hamburg: Abhandlungen aus dem Seminar für das öffentliche Recht, Heft 43.
- Feist, Ursula; Liepelt, Klaus, 1991: Volksparteien auf dem Prüfstand: Die SPD und ihre regionalen politischen Traditionen, in: Oberndörfer/Schmitt 1991, S. 181-205.
- Fenske, Hans, 1973: Beamtenpolitik in der Weimarer Republik, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 64, H. 2, S. 115-135.
- Fenske, Hans, 1985: Bürokratie in Deutschland. Vom späten Kaiserreich bis zur Gegenwart. Berlin: Colloquium.
- Festschrift für Carl Hermann Ule, 1977: Öffentlicher Dienst. 2. Aufl., Köln, , Berlin, Bonn, München: Heymanns.
- Festschrift für Karl August Bettermann, 1984: Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand. Berlin: Duncker&Humblot.
- Foerster, Heinz von; Pörksen, Bernhard, 1999: Wahrheit ist die Erfindung eines Lügners. Gespräche für Skeptiker. 3. Aufl., Heidelberg: Carl-Auer-Systeme.
- ForsthoFF, Ernst, 1971: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 2., unveränderte Aufl., München: Beck.
- Friedell, Egon, 1976: Kulturgeschichte der Neuzeit. Bd.2, München: DTV. Originalausgabe 1931.
- Friedrichs, Jürgen, 1973: Methoden empirischen Sozialforschung. Reinbek: Rowohlt.
- Frotscher, Werner, 1985: Die parteienstaatliche Demokratie – Krisenzeichen und Zukunftsperspektiven, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 17, S. 917-927.
- Gabriel, Oscar W.; Niedermayer, Oskar; Stöss, Richard, (Hrsg.) 1997: Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher.
- Göhler, Gerhard; Lenk, Kurt; Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.) 1990: Die Rationalität politischer Institutionen. Baden-Baden 1990.
- Gouldner, Alvin W.; Newcomb, Esther R., 1956: Eine Untersuchung über administrative Rollen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 8, S. 113-123.
- Grauhan, Rolf Richard, 1969: Modelle politischer Verwaltungsführung. Konstanz: Universitätsverlag.
- Grebing, Helga, 1984: Positionen des Konservatismus in der Bundesrepublik, in: Schumann 1984:290-314.
- Greven, Michael, 1977: Parteien und politische Herrschaft. Meisenheim: Hain.
- Grimm, Dieter, 1991: Die Zukunft der Verfassung. 1. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Grottian, Peter, 1974: Strukturprobleme staatlicher Planung. Eine empirische Studie zum Planungsbewusstsein der Bonner Ministerialbürokratie und zur staatlichen Planung der Unternehmenskonzentration und des Wettbewerbs. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Haas, Dieter, 1988: Verwaltungsorganisationsrecht, in: Hoffmann-Riem/Koch 1988, S. 91-126.
- Haas-Kommission, 1981: Bericht der Kommission zur Überprüfung von Verbesserungsmöglichkeiten in der Hamburger Verwaltung.
- Hamburg Handbuch 1994/95. Hrsg. vom Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Hamburg 1994.
- Hammans, Peter, 1987: Das politische Denken der neueren Staatslehre in der Bundesrepublik: eine Studie zum politischen Konservatismus juristischer Gesellschaftstheorie. Opladen: Westdeutscher.

- Hartwich, Hans-Hermann, 1977: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1990: Freie und Hansestadt Hamburg. Die Zukunft des Stadtstaates. 2. Aufl., Landeszentrale für politische Bildung, Hamburg.
- Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hrsg.), 1991: Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“. Opladen: Leske+Budrich.
- Hattenhauer, Hans, 1980: Geschichte des Berufsbeamtentums. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns.
- Hattenhauer, Hans, 1993: Beamtentum im Parteienstaat, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 1, S. 1-17
- Haungs, Peter, 1992: Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, in: Jahrbuch für Politik 1992, 1. Halbband, S. 37-64.
- Haungs, Peter, 1993: Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie. Zu Hans Herbert von Arnim's Anmerkungen, in: Jahrbuch für Politik 1993, 1. Halbband, S. 59-62.
- Häußer, Otto, 1995: Die Staatskanzleien der Länder. Aufgaben, Funktionen, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern. Baden-Baden: Nomos.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, 1928: Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte, in: Sämtliche Werke, Jubiläumsausgabe in 20. Bänden, hrsg. von H. Glockner, Band 11, Stuttgart 1928.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, 1955: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Hrsg. von Johannes Hoffmeister, 4. Aufl., Hamburg: Meiner. Original 1821.
- Hein, Joachim von, 1985: Bürgerbeteiligung an der Leitung einer Großstadtverwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Hamburger Deputationen. Frankfurt a.M. u.a.: Lang.
- Heinelt, Hubert; Wollmann, Hellmut, (Hrsg.) 1991: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.
- Henke, Wilhelm, 1972: Das Recht der politischen Parteien. 2. Aufl., Göttingen: Schwarz.
- Henning, Hansjoachim, 1984: Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf. Stuttgart u.a.: Steiner
- Hess, Adalbert, 1976: Statistische Daten und Trends zur Verbeamtung der Parlamente in Bund und Ländern“, in: Zeitschrift für Politik, Bd. 1, S. 34-42.
- Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas, 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 8. Aufl., Bd. 1: Text. Opladen: Westdeutscher.
- Hill, Helmut, 1993: Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung, S. 167-181
- Hoffmann- Riem, Wolfgang ; Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), 1988: Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht. Bearbeitet von Jörg Beckmann. Frankfurt a.M.: Metzner.
- Hoffmann- Riem, Wolfgang ; Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), 1998: Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht. 2. Aufl. 1998, Baden-Baden: Nomos.
- Hoffmann, Gabriele, 1973: Sozialdemokratie und Berufsbeamtentum. Zur Frage nach Wandel und Kontinuität im Verhältnis der Sozialdemokratie zum Berufsbeamtentum in der Weimarer Zeit, Diss. Phil. Hamburg. Buchhandelsausgabe: Hamburg: Buske.
- Hoffmann-Lange, Ursula, 1992: Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik. Opladen: Leske+Budrich.
- Holtmann, Everhard, 1989: Politik und Nichtpolitik. Lokale Erscheinungsformen politischer Kultur im frühen Nachkriegsdeutschland. Das Beispiel Unna und Kamen. Opladen: Westdeutscher.

- Holtmann, Everhard, 1992: Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Bd. 22-23, S. 13-22.
- Ipsen, Hans-Peter, 1979: Juristische Hamburgensien, in: Ackermann/Albers/Bettermann (Hrsg.) 1979, S. 249-266.
- Isensee, Josef, 1982: Der Parteizugriff auf den öffentlichen Dienst-Normalzustand oder Alarmzeichen?, in: Baum/Benda/ Isensee/Krause/ Merrit (Hrsg.) 1982. S. 52-78.
- Isensee, Josef, 1988: Beamtentum – Sonderstatus in der Gleichheitsgesellschaft. Bundesrepublikanische Spannungsfelder und Legitimationsprobleme, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Heft 5, S. 141-152.
- Japp, Klaus Peter, 1996: *Soziologische Risikotheorie. Funktionale Differenzierung, Politisierung und Reflexion*. Weinheim, München: Juventa.
- Jellinek, Walter, 1931: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl., Berlin: Springer.
- Jeserich, Kurt G.A. ; Pohl, Hans; von Unruh, Georg-Christoph, 1983 (Hrsg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. 5 Bände und ein Registerband, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Jesse, Eckhard, 1990: Parteien in Deutschland. Ein Abriss der historischen Entwicklung, in: Mintzel/Oberreuther 1990, S. 40-83.
- Jung, Werner, 1978: Der Zugang zum öffentlichen Dienst nach Art. 33 II GG: eine Untersuchung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Ernennung zum Beamten, ihrer Regeln und deren Durchsetzbarkeit. Diss. Saarbrücken.
- Kaase, Max, (Hrsg.) 1986: *Politische Wissenschaft und politische Ordnung*. Opladen: Westdeutscher.
- Katz, Alfred, 1987: *Staatsrecht*. 8. Aufl., Heidelberg: Müller.
- Kimminich, Otto, 1970: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Kloepfer, Michael, 1984: Zur Veränderung der Verfassungsinstitution durch politische Parteien, in: *Festschrift für Karl August Bettermann*, S. 53-74.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 1992: *Staat und Demokratien in Europa*. Opladen: Westdeutscher.
- König, Klaus (Hrsg.), 2000: *Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- König, Klaus, 1973: Öffentliche Verwaltung und soziale Differenzierung, in: *Verwaltungsarchiv*, Bd. 64, Heft 1, S. 1-37.
- König, Klaus, 1991: Parteienstaat, Parteifunktion, Parteipolitik und Regierung, in: Hartwich/Wewer 1991, S. 83-96.
- König, Klaus, 1992: Politiker und Beamten, in: Bracher (Hrsg.) 1992, S. 107-132.
- König, Klaus, 1993: *Staatskanzleien. Funktion und Organisation*. Opladen: Leske+Budrich.
- König, Klaus; Siedentopf, Heinrich, (Hrsg.) 1996/97: *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- König, Klaus; von Oertzen, Hans Joachim; Wagener, Frido (Hrsg.), 1981: *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Köpp, Klaus, 1992: Öffentliches Dienstrecht, in: Steiner 1992, S. 351-448.
- Koselleck, Reinhart, 1969: *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*. Stuttgart: Klett.
- Kübler, Hartmut, 1982: Parteipolitische Ämterpatronage. Anmerkungen zu einer scheinbar abgeschlossenen Diskussion, in: *Verwaltungsrundschau*, S. 61-366.
- Kugele, Dieter, 1976: *Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution*. München: Tuduv.

- Ladeur, Karl-Heinz, 1979: Vom Gesetzesvollzug zur strategischen Rechtsfortbildung, in: Leviathan 7, S. 339-375.
- Langkau-Hermann, Monika, 1988: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst. Erfahrungen, Forderungen und Strategien. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Langkau-Hermann, Monika; Langkau, Jochem; Weinert, Rainer; Nejedlo, Raja, 1983: Frauen im öffentlichen Dienst. Bonn: Neue Gesellschaft.
- Lecheler, Helmut, 1996/97: Die Gliederung des öffentlichen Dienstes, in: König/Siedentopf (Hrsg.) 1996/97, S. 501-515.
- Leggewie, Claus (Hrsg.), 1994: Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Lehmann-Grube, Hinrich, 1985: Der Einfluss der politischen Vertretungskörperschaften auf die Verwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 1-9.
- Leibholz, Günther: Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages.
- Leisner, Walter, 1987: Das Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung, in: Eisenmann/Badura 1987, S. 53-67.
- Lösche, Peter, 1993: „Lose verkoppelte Anarchie“. Zur Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 43, S. 34-45.
- Lösche, Peter, 1994: Kleine Geschichte der deutschen Parteien. 2. Aufl., Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Löwenthal, Richard; Schwarz, Hans-Peter, (Hrsg.) 1974: Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart: Seewald.
- Lückerath, Carl August, (Hrsg.) 1987: Berufsbeamtentum und Beamtenorganisationen. München: Heymanns.
- Luhmann 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft – Bestandsaufnahme und Entwurf. Köln-Berlin: Grote.
- Luhmann, 1969: Legitimation durch Verfahren. Neuwied, Darmstadt: Luchterhand.
- Luhmann, 1971: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen: Westdeutscher
- Luhmann, Niklas, 1973: Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas, 1987: Soziologische Aufklärung 4. Opladen: Westdeutscher.
- Luhmann, Niklas, 1993: „Die Parteien versagen vor dem Problem, den Menschen unsere Gesellschaft verständlich zu machen“, in: Universitas, 48. Jg., Heft 1, S. 1-10.
- Luhmann, Niklas; Mayntz, Renate, 1973: Personal im öffentlichen Dienst. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 7. Baden-Baden: Nomos.
- Maunz, Theodor, 1969: Deutsches Staatsrecht. 17. Aufl., München: Beck.
- Mauritz, Markus, 1995: Natur und Politik: Die Politisierung des Umweltschutzes in Bayern. Eine empirische Untersuchung. Neutraubing: Dick.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1971: Bürokratische Organisationen. Köln, Berlin: Kiepenheuer&Witsch.
- Mayntz, Renate, 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Aufl., Heidelberg: Müller.
- 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, Vol. 2, No. 4, S. 384-404.
- Menke-Glückert, Peter, 1975: Bürgeranwälte. Beamte von Morgen. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

- Menzel, Eberhard, 1970: Parteienstaat und Beamtentum in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 433-447.
- Merz, Hans-Georg, 1985: Beamtentum und Beamtenpolitik in Baden. Studien zu ihrer Geschichte vom Großherzogtum bis in die Anfangsjahre des nationalsozialistischen Herrschaftssystems. Freiburg/München: Alber.
- Meyers, Francois (Hrsg.), 1985: The Politicization of Public Administration. Brüssel: International Institute of Administrative Sciences.
- Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.), 1986: Handlexikon zur Politikwissenschaft. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Mintzel, Alf ; Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), 1990: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Bd. 282, Bonn.
- Mommsen, Hans, 1986: Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentum und die Rekonstruktion der Demokratie in Westdeutschland, in: Schwegmann 1986, S. 65-79.
- Morstein Marx, Fritz, 1965: Das Dilemma des Verwaltungsmannes. Berlin: Duncker&Humblot.
- Mussung, Reinhard, 1985: Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, in: Jeserich 1985, Bd. 4, S. 308-329.
- Niedermayer, Oskar; Stöss, Richard (Hrsg.), 1993: Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher.
- Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), 1992: Politikwissenschaft. Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1, 4. Aufl., München: Piper.
- Oberndörfer, Dieter (Hrsg.), 1981: Verwaltung und Politik in der Dritten Welt. Problemskizze, Fallstudien, Bibliographie. Berlin: Duncker&Humblot.
- Oberndörfer, Dieter; Schmitt, Karl (Hrsg.), 1991: Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker&Humblot.
- Petersohn, Frederik A., 1999: Zur Bedeutung von Informalisierung und Parteipolitisation im Politikformulierungsprozess der Bundesrepublik Deutschland. Dargestellt am Beispiel der steuerpolitischen Positionen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) zwischen 1982 und 1994. Münster: Universitäts Dissertation.
- Pikart, Eberhard, 1958: Preußische Beamtenpolitik 1918-1933, in Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 6, S. 119-137.
- Pippke, Wolfgang, 1974: Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung. Hierarchiebedingte Anforderungen und Beförderungspraxis im höheren Dienst. Baden-Baden: Nomos.
- Pumm, Günter, 1977: Personelle Entscheidungsprozesse in der Landesorganisation Hamburg der SPD und in der SPD-Bürgerschaftsfraktion. Diss. Hamburg, Frankfurt a. M.: Lang.
- Putnam, Robert D., 1976: Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa – Ein vorläufiger Bericht, in: Politische Vierteljahresschrift, 17. Jg., S. 23-61.
- Püttner, Günter, 1977: Zur Neutralitätspflicht der Beamten, in: Festschrift für Carl Hermann Ule 1977, S. 383-389.
- Püttner, Günter, 1985: Der öffentliche Dienst, in: K. Jeserich u.a. (Hrsg.), S. 525-539 und S. 1082-1099.
- Quaritsch, Helmut, 1977: Über formelle und informelle Wege der Entscheidung, in: Festschrift für Carl Hermann Ule 1977, S. 213-228.
- Raschke, Joachim (Hrsg.), 1982: Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung. Opladen: Westdeutscher.

- Rebenstorf, Hilke, 1997: Karrieren und Integration – Werdegänge und Common Language, in: Bürkling/Rebenstorf (Hrsg.) 1997, S. 157-200.
- Reichel, Peter, Parteien und politische Kultur in Deutschland – Ein Rückblick, in: Raschke (Hrsg.) 1982, S. 101-120.
- Ritter, Gerhard A. (Hrsg.), 1973: Die deutschen Parteien vor 1918. Köln, Berlin: Kiepenheuer&Witsch.
- Röber, Manfred; Schröter, Eckhard, 1991: Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West – ein Vergleich ihrer Rollenverständnisse und Werthaltungen, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 5, S. 209-226.
- Rohe, Karl, 1992: Wahlen und Wählertradition in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20 Jahrhundert. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Rosenfeld, Angelika, 1984: Die Entstehung des Berufsbeamtentums im Stadtstaat Hamburg. Vom Ehrenamt zum „bürokratischen Verwaltungsstab“. Diss. Hamburg, Frankfurt a. M.: Lang.
- Roth, Roland; Wollmann, Hellmut, (Hrsg.) 1994: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske+Budrich.
- Runge, W., 1965: Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart: Klett.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: Mohr.
- Scharpf, Fritz W., 1971: Planung als politischer Prozess, in: Die Verwaltung, S. 1-30.
- Scheerbarth, Hans Walter; Höffken, Heinz; Bauschke, Hans-Joachim; Schmidt, Lutz, 1994: Beamtenrecht. 6. Aufl., Siegburg: Reckinger & Co.
- Scheuch, Erwin K. ; Scheuch, Ute, 1992: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien- eine Studie. Reinbek: Rowohlt.
- Schindler, Peter, 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999. 3 Bd., Baden-Baden: Nomos.
- Schleberger, Erwin, 1989: Parlamentarisierung der Vertretung, Ehrenamt zwischen Fiktion und Notwendigkeit, Parteipolitik in der Vertretung, Organöffentlichkeit, in: Erichsen (Hrsg.) 1989, S. 25-28.
- Schmahl, Hermannjosef, 1977: Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik. Berlin: Duncker&Humblot.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz, 1990: Kommentar zum Grundgesetz. 7. Aufl., Neuwied, Frankfurt a.M.: Luchterhand.
- Schmitt, Karl, 1991: Parteien und regionale politische Traditionen. Eine Einführung, in: Oberndörfer/Schmitt (Hrsg.) 1991, S. 5-13.
- Schmitz, Walter, 1987: Zur Prosopographie der Verbandsvorsitzenden im DBB, in: Lückerrath (Hrsg.) 1987, S. 149-155.
- Schnapp, Kai-Uwe, 1997: Soziodemographische Merkmale der bundesdeutschen Eliten, in: Bürklin/Rebenstorf (Hrsg.) 1997, S. 101-122.
- Schneider, Herbert, 1997: Parteien in der Landespolitik, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.) 1997, S. 407-426.
- Schnur, Roman, 1977: Privileg der Juristen in der Verwaltung. Bemerkungen zu einer falsch gestellten Frage, in: Die Verwaltung 10, S. 141-159.
- Schoch, Friedrich, 1999: Public Private Partnership, in: Erichsen (Hrsg.) 1999, S. 101-115.

- Schröter, Eckhard, 1992: Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West – Datenreport Bund, Heft 26 der Beiträge aus dem Fachbereich I der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984, Der informale Verwaltungsstaat: aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie Berlin: Duncker&Humblot.
- Schumann, Hans-Gerd (Hrsg.), 1984: Konservatismus. 2. Aufl., Königstein: Athenäum.
- Schuppert, Gunnar-Folke, 1982: Zur Kontrollierbarkeit öffentlicher Unternehmen. Verwaltungswissenschaftliches Gutachten. Anlage zur Drucksache der Bürgerschaft FHH 9/4545.
- Schwabe, Jürgen, 1988: Verfassungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Koch 1988, S. 32-62.
- Schwegmann, Friedrich Gerhard (Hrsg.), 1986: Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfiler der Demokratiegründung in Westdeutschland? Düsseldorf: Schwann.
- Senghaas, Dieter, 1997: Politisierung und Pluralismus. Herausforderungen für die Kulturen. Arbeitspapier 6/97 des Institut für Interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen.
- Siedentopf, Heinrich, (Hrsg.) 1989: Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft. Bd. 15, Baden-Baden: Nomos.
- Sohnke, Michael, 1982: Öffentlicher Dienst und Bürgerschaftsmandat in der Freien und Hansestadt Hamburg. Diss. Hamburg.
- Sörgel, Werner, 1969: Konsens und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Klett.
- Stadtstaaten-Kommission, 1989: Berlin-Bremen-Hamburg. Zur Regierungsstruktur in den Stadtstaaten. Bericht der Kommission zur Überprüfung der Regierungsstrukturen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Berlin, New York: de Gruyter.
- Steiner, Udo, (Hrsg.) 1992: Besonderes Verwaltungsrecht. 4. Aufl., Heidelberg: Müller.
- Steinkemper, Bärbel, 1974: Klassische und Politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Darstellung sozialstruktureller Merkmale unter dem Aspekt politischer Funktionen der Verwaltung. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns.
- Stöss, Richard, 1997: Parteienstaat oder Parteiendemokratie, in Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.) 1997, S. 13-36.
- Sühl, Klaus, 1988: SPD und öffentlicher Dienst in der Weimarer Republik. Die öffentlich Bediensteten in der SPD und ihre Bedeutung für die sozialdemokratische Politik 1918-1933. Opladen: Westdeutscher.
- Teichmann, Klaus, 1968: Das Ortsamt in der Hamburger Bezirksverwaltung. Eine Untersuchung der kommunalen Ebene in der Stadtstaatverwaltung. Diss. Hamburg.
- Thieme, Werner, 1984: Verwaltungslehre. 4., erw. und völlig Neubearb. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns.
- Tormin, Walter, 1966: Geschichte der deutschen Parteien seit 1848. Stuttgart: Kohlhammer.
- Tsatos, Dimitris; Morlok, Martin, 1982: Parteienrecht. Eine verfassungsrechtliche Einführung Heidelberg: Müller.
- Twenhöven, Jörg, 1999: Hauptamt – Ehrenamt. Zum Verhältnis von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene, in: Erichsen (Hrsg.) 1999, S. 93-100.
- Wahrig, Gerhard, 1999: Fremdwörterlexikon. Gütersloh: Bertelsmann.

- Waldrich, Hans-Peter, 1973: Der Staat. Das deutsche Staatsdenken seit dem 18. Jahrhundert. München: Olzog.
- Weber Pazmino, Gioa, 1991: Klientelismus. Annäherungen an das Konzept. Universitäts-Dissertation Zürich.
- Weber, Max, 1964: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 2 Bd., herausgegeben von Johannes Winkelmann, Köln, Berlin: Kiepenheuer&Witsch, Original 1922, Tübingen: Mohr.
- Weber, Werner, 1952: Das Berufsbeamtentum im demokratischen Rechtsstaat. Köln: Verlagsanstalt des Deutschen Beamtenbundes.
- Weber, Werner, 1965: Beamtentum zwischen Parteien und Verbänden, in: Neue Deutsche Beamtenzeitung, 5.Jg., S. 141-143.
- Weber, Werner, 1970: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl. 1970. Berlin : Duncker&Humblot.
- Wehling, Hans-Georg, 1991: „Parteipolisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung. Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt/Wollmann (Hrsg.) 1991, S. 149-166.
- Wengst, Udo, 1988: Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948-1953. Düsseldorf: Droste.
- Westle, Bettina, 1990: Legitimität der Parteien und des Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland, in Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 3, S. 401-427.
- Wewer, Göttrik, 1991: Negativ Koalition – oder: Die blockierte Verfassungs- und Verwaltungsreform im Stadtstaat Hamburg, in: Blanke/Benzler (Hrsg.) 1991, S. 401-421.
- Wichmann, Manfred, 1986: Parteipolitische Patronage. Vorschläge zur Beseitigung eines Verfassungsverstößes im Bereich des öffentlichen Dienstes. Frankfurt a.M. u.a.: Lang.
- Wiegand, Frank M., 1986: Die Notablen. Eine Untersuchung zur Geschichte des Wahlrechts und der gewählten Bürgerschaft 1859-1919. Diss. Hamburg. Buchhandelsausgabe: Verein für Hamburgische Geschichte, Bd. 30.
- Wiesendahl, Elmar, 1980: Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze zur Parteienforschung. Opladen : Leske+Budrich.
- Wildenmann, Rudolf, 1968: Eliten in der Bundesrepublik. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Einstellung führender Positionsträger zur Politik und Demokratie. Mannheim: Universitäts-Verlag.
- Windhoff-Heritier, Adrienne (Hrsg.), 1987: Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher.
- Wirtensohn, Andreas, 1999: Dem „ewigen Gespräch“ ein Ende setzen: Parlamentarismuskritik am Beispiel von Carl Schmitt und Hans Herbert von Arnim – nur eine Polemik?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 30, Heft 2, S. 500-534.
- Wissenschaftliches Institut öffentlicher Dienst (WIÖD) e.V., 1983: DBB-Mitgliederbefragung 1982 – Endauswertung. Unveröffentlichtes Dokument der DBB-Geschäftsstelle.
- Witt, Friedrich-Wilhelm, 1971: Die Hamburger Sozialdemokratie in der Weimarer Republik. Unter besonderer Berücksichtigung der Jahre 1929/30-1933. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 89. Hannover: Verlag für Literatur und Zeitgeschehen.
- Wunder, Bernd, 1986: Geschichte der Bürokratie in Deutschland. 1. Aufl., Frankfurt: Suhrkamp.
- Wunder, Bernd, 1987: Bürokratie, Die Geschichte eines Schlagwortes, in: Windhoff-Heritier (Hrsg.) 1987, S. 277-301.

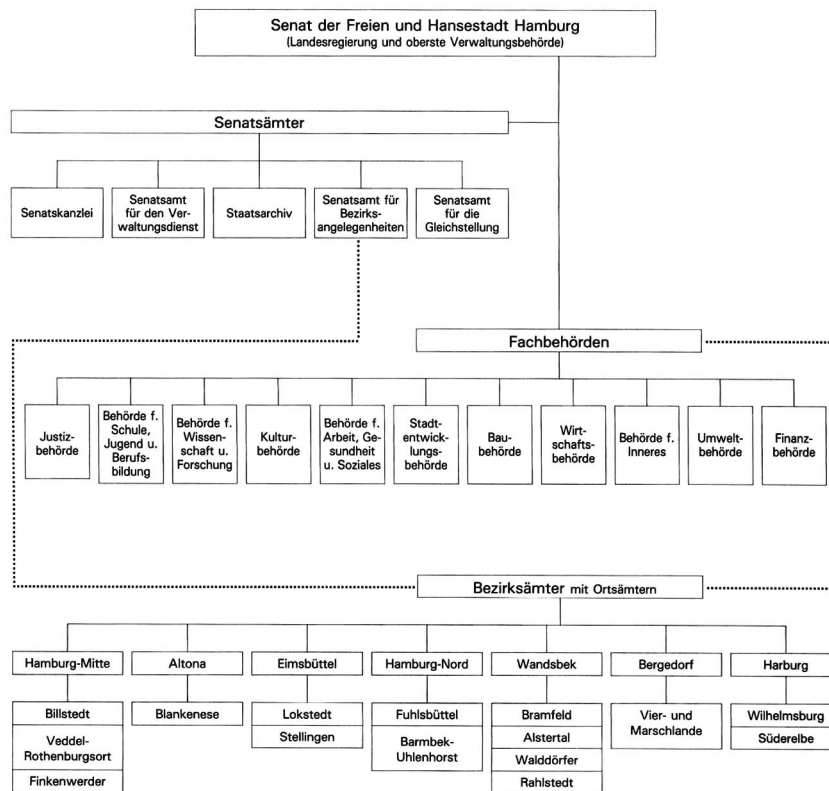
- Wunder, Bernd, 1991: Zur Geschichte der deutschen Beamtenschaft 1945-1985, in: Geschichte und Gesellschaft 17, S. 256-277.
- Wyluda, Erich, 1969: Lehnrecht und Beamtentum. Studien zur Entstehung des preussischen Beamtentums. Berlin: Duncker&Humblot.

Interviews

- Ehlers, Jan, 1992: Interview am 23.11.1992. Bürgerschaftsabgeordneter der SPD, Hamburg.
- Marten, Florian, 1993: Interview am 13.02.1993. Mitarbeiter der "Tageszeitung", Hamburg.
- Schiedeck, Valentin, 1993: Interview am 24.03.1993. Landesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Hamburg.
- Voscherau, Henning, 1992: Interview am 14.10.1992. Erster Bürgermeister der Hansestadt Hamburg.
- Westphal, Günther, 1993: Interview am 14.05.1993. Ortsamtsleiter des Ortsamts Alstertal, Hamburg.

Anhang

Gliederungsplan der öffentlichen Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg 1998



Fragebogen

K5 Falls sie jemals außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig waren, in welchem der folgenden Bereiche waren Sie hauptsächlich tätig?
Mehrere Nennungen möglich!

Politik
 Vereine/Verbände
 Kirche
 Militär
 Privat-Wirtschaft
 (abhängig beschäftigt)
 Privat-Wirtschaft (freiberuflich/ als Selbständiger)
 Sonstige (bitte eintragen): _____

K6 Nachfolgend sind sechs Aussagen aufgeführt. Bitte kreuzen Sie bei jeder Aussage an, inwieweit Sie ihr zustimmen oder sie ablehnen.

Bitte pro Zeile nur ein Kästchen ankreuzen!	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	stimme nicht zu	stimme gar nicht zu
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 "Im Grunde genommen sind weder Parteien noch Parlamente, sondern die Beamten Garant einer vernünftigen und zureichendsten Politik in unserem Staatsstaat."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 "Politiker wollen oft nur Vorteile für sich oder die eigene Partei und sind weniger daran interessiert, die Interessen der Bürger zu vertreten."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 "Der Einfluss von Politikern und Parteien auf Angelegenheiten, die zum Arbeitsbereich von Beamten zählen, ist ein beunruhigendes Moment des gegenwärtigen öffentlichen Lebens."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fortsetzung auf der nächsten Seite

K1 Welcher Laufbahngruppe gehören Sie derzeit an?
 gehobener Dienst
 höherer Dienst
Zweifelhafes bitte ankreuzen

K2 In welchem Jahr sind sie in den öffentlichen Dienst eingetreten?
 im Jahre 19__-__
Jahreszahl bitte eintragen

K3 Bitte geben Sie uns die Stationen Ihrer beruflichen Laufbahn an. Ein neuer Abschnitt liegt immer dann vor, wenn sich die Besoldungsgruppe, die Funktion, die Behörde oder der Ort geändert haben. Beginnen Sie mit dem Jahr, als Sie in den öffentlichen Dienst eingetreten sind. Die ersten zwei Eintragungen im folgenden Schema sollen als Beispiel dienen.

Ab- schn. gruppe	Funktion	Abteilung	Behörde	Ort	Jahr
A13	Abteilungsleiter	Vermessungsamt	Baubehörde	Hamb.	1960
A14	Abteilungsleiter	Vermessungsamt	Baubehörde	Hamb.	1966
1					
2					
3					
4					
5					

K4 Wieviele Jahre waren Sie außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig?
 Anzahl der Jahre: _____
 überhaupt nicht **K6**

	<i>Bitte pro Zeile nur ein Kästchen ankreuzen!</i>	stimme			stimme								
		voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	gar nicht zu	gar nicht zu	gar nicht zu						
4	"Für die Lösung gegenwärtiger wirtschaftlicher Probleme ist es unabdingbar, (sachlich-) technischen Erwägungen den Vorrang vor politischen Faktoren zu geben."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
5	"Das allgemeine Wohl eines Staates ist ernsthaft durch das andauernde Aufeinandertreffen partikulärer Interessen von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Kräften gefährdet."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
6	"Obwohl Parteien in der Demokratie eine wichtige Rolle spielen, tragen sie häufig nutzlos zur Zuspitzung von politischen Konflikten bei."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
K7	Wie würden Sie sich selbst beschreiben? Bitte kreuzen Sie jeweils an, inwieweit die Beschreibung auf Sie zutrifft.												
	<i>Bitte pro Zeile nur ein Kästchen ankreuzen!</i>	trifft voll und ganz zu			trifft eher zu			trifft eher nicht zu			trifft gar nicht zu		
1	Experte mit Fachwissen für Problemlösungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2	Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

	<i>Bitte pro Zeile nur ein Kästchen ankreuzen!</i>	trifft ganz zu	trifft einigermaßen zu	trifft wenig zu	trifft gar nicht zu
3	Anwalt organisierter Einzelinteressen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Vermittler zwischen konfiglierenden Interessen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Umsetzer politischer Vorgaben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Repräsentant des Staates.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Rechtsanwender (Rechtstechniker).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Initiator neuer Projekte und Problemlösungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K8 Leitende Beamte müssen oft in einem Zwischenbereich operieren - dort, wo es nicht nur um Verwaltung geht, sondern auch um Politik.
Bitte kreuzen Sie an, welcher Aussage sie zustimmen oder tragen Sie unter 'Sonstiges' Ihre Meinung zu diesem Thema ein, falls keine der vorgegebenen Antwortmöglichkeiten für Sie zutrifft.
Bitte kreuzen Sie nur eine Antwortmöglichkeit an.

	bitte hier ankreuzen
Die politische Seite der Arbeit gefällt mir sehr gut.	<input type="checkbox"/>
Die politische Seite gefällt mir mit einigen Einschränkungen	<input type="checkbox"/>
Teils/teils. Die politischen Aspekte sind unvermeidbar und werden ohne besondere Gefühle ausgeführt.	<input type="checkbox"/>
Die politische Seite der Arbeit gefällt mir nicht.	<input type="checkbox"/>
Es gibt keine politische Seite.	<input type="checkbox"/>
Sonstiges (bitte eintragen):	

K9 Inwieweit stimmen sie folgender Aussage zu?

Bitte pro Zeile nur ein Kästchen ankreuzen!	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme gar nicht zu
	"Für einen Leitenden Beamten ist es mindestens genauso wichtig, politische Fähigkeiten zu besitzen wie über Fachwissen zu verfügen."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K10 In einer Demokratie gibt es eine Vielzahl von Institutionen. Im Schema unten habe wir einige Institutionen aufgeführt. Dazu zwei Fragen:
a) Wie schätzen Sie jeweils deren aktuellen Einfluß auf die Politik der Bundesrepublik ein?
b) Und welche Institutionen sollten Ihrer Meinung nach mehr, welche weniger Einfluß haben?

...und so tragen Sie Ihre Antworten korrekt ein

Bitte kreuzen Sie in dem unten abgebildeten Schema pro Zeile jeweils nur eine Zahl an, und zwar für jede der beiden Fragen K10a und K10b. Sie entscheiden sich für die Meinung sind, leitende Beamte sind in der Regel nicht kreuzen oder keine der beiden Meinungen im Schema für Frage K10a und K10b. Sie entscheiden sich für die Meinung sind, leitende Beamte sind in der Regel nicht kreuzen oder keine der beiden Meinungen im Schema für Frage K10a und K10b. Sie entscheiden sich für die Meinung sind, leitende Beamte sind in der Regel nicht kreuzen oder keine der beiden Meinungen im Schema für Frage K10a und K10b.

Beispiel:

	Frage K10a					Frage K10b		
	1	2	3	4	5	+	0	-
1. Leitende Beamte		✓				✓		
2. Führende Mitglieder ...	✓							✓

Tatsächlicher Einfluß: Gewünschter Einfluß (Frage K10b):

Frage K10a: 1 = sehr einflußreich, 2 = ziemlich einflußreich, 3 = teils/teils, 4 = wenig einflußreich, 5 = überhaupt nicht einflußreich

Frage K10b: + = mehr Einfluß, 0 = Einfluß wie bisher, - = weniger Einfluß

	Frage K10a					Frage K10b		
	1	2	3	4	5	+	0	-
1. Leitende Beamte								
2. Führende Mitglieder der Parteien								
3. Gewerkschaften								
4. Privatwirtschaft								
5. Kirchen								
6. Verbände								
7. Presse								
8. Bundesminister								
9. Landesregierungen								
10. Bundestag								
11. Bundesrat								
12. Bundespräsident								
13. Bundesverfassungsgericht								

K21	Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?				
		stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme gar nicht zu
	Bitte pro Zeile nur ein Kästchen ankreuzen!				
	"Dienst am Publikum in der öffentlichen Verwaltung ist nur möglich, wenn man die Betroffenen anhört und so weit wie möglich ihren Interessen entgegenkommt."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K22	"Die moderne Welt ist so kompliziert, daß es nicht sinnvoll ist, eine stärkere Kontrolle der Arbeit des Staates durch den einfachen Bürger ernsthaft zu erwägen."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K23	"Ein Beamter sollte seine Tätigkeiten darauf beschränken, die Gesetze sachgemäß anzuwenden."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K24	"Wer im öffentlichen Dienst arbeitet, darf sich nicht für die Interessen irgendeiner besonderen Gruppe einsetzen."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K25	"Für einen im öffentlichen Dienst Beschäftigten geht das dringende Dienstgeschäft dem privaten Interesse an Freizeit und Erholung vor."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K26	"Wer im öffentlichen Dienst arbeitet, muß von seinen eigenen politischen Überzeugungen absehen und sich den Willen des jeweiligen Senats zu eigen machen."	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K27	Ab wann sollte Ihrer Meinung nach bei der Ernennung auch die Parteizugehörigkeit eine Rolle spielen dürfen: beim Referenten, beim Abteilungsleiter, erst beim Behördenleiter oder überhaupt nicht?	<input type="checkbox"/> beim Referenten <input type="checkbox"/> beim Abteilungsleiter <input type="checkbox"/> beim Behördenleiter <input type="checkbox"/> überhaupt nicht
K28	Im folgenden geht es uns darum festzustellen, welche Faktoren Beförderungen im Verwaltungsdienst der Hansestadt Hamburg beeinflussen. <i>Bitte nur ein Kästchen ankreuzen!</i>	<input type="checkbox"/> Kenntnisse und Fachwissen. <input type="checkbox"/> Bemühungen, Eifer und Einsatz. <input type="checkbox"/> Die Meinung der Vorgesetzten. <input type="checkbox"/> Der Einfluß einer Person oder Institution außerhalb des öffentlichen Dienstes.
K29	Wir haben im folgenden etwas Platz geschaffen, um Ihnen die Beantwortung der folgenden Frage zu ermöglichen. Wenn Sie einem jüngeren Kollegen ganz vertraulich einen Rat geben sollten, wie er sich verhalten und was er tun oder lassen muß, um möglichst schnell befördert zu werden, was würden Sie ihm dann raten?

K30	Bitte denken Sie jetzt an Beförderungen in Ihrer eigenen Laufbahn. Wie wichtig waren die nachfolgend aufgeführten Faktoren bei Ihrer letzten Beförderung? Bitte pro Zeile nur ein Kästchen ankreuzen!	sehr wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	sehr unwichtig	
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		1	Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		2	Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Das Wohlwollen der eigenen Vorgesetzten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
K31	Kommt es nach Ihrer Erfahrung häufig oder nur selten vor, daß höhere Positionen im öffentlichen Dienst der Hansestadt mit Personen besetzt sind, die den Anforderungen nicht oder nicht mehr gerecht werden? Bitte nur ein Kästchen ankreuzen !	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
K32	Nach einem Regierungswechsel kommt es manchmal zu Konflikten zwischen dem neuen Regierungsprogramm und der bisherigen Ressortpolitik. Halten Sie es für akzeptabel, daß ein Beamter unter diesen Umständen die bisherige Ressortpolitik auch weiterhin unterstützt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

K33	Einmal angenommen, durch ein neues Senatsprogramm erhalten Sie präzise Vorschläge zu Ihrem Arbeitsbereich, die Ihrer Meinung nach aber nicht richtig sind. Was würden Sie dann tun? Bitte nur ein Kästchen ankreuzen !	<input type="checkbox"/>		
		1	Sofortige Programmumsetzung.	<input type="checkbox"/>
		2	Versuchen, die Entscheidungsträger zu beeinflussen, bei Mifälligen Programm umsetzen.	<input type="checkbox"/>
		3	Programmumsetzung so lange aufschieben, bis eine direkte Aufforderung erfolgt.	<input type="checkbox"/>
		4	Aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden.	<input type="checkbox"/>
		5	Versuchen, die öffentliche Meinung zu mobilisieren.	<input type="checkbox"/>
		6	Dieser Fall kommt nicht vor.	<input type="checkbox"/>
		7	Sonstiges	<input type="checkbox"/>
8	Keine Angabe	<input type="checkbox"/>		
K34	Vielen Dank bis hierher. Zum Abschluß nun noch ein paar kurze biographische Fragen. In welchem Jahr sind Sie geboren? im Jahre 19__ –			
K35	Ihr Geschlecht?	<input type="checkbox"/> Mann <input type="checkbox"/> Frau		

5	Höhere Fachschule (ohne Abitur)	<input type="checkbox"/>	☞ K40
6	Realschule oder mittlere Reife	<input type="checkbox"/>	☞ K40
7	Volks- oder Hauptschule	<input type="checkbox"/>	☞ K40
8	sonstiger Abschluß, welcher?	☞ K40
K39	Falls Sie an einer Hochschule studiert haben: Was haben Sie im Hauptfach studiert? Haben Sie promoviert?	<i>bitte eintragen!</i> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/>	
K40	Falls Sie einen Abschluß einer höheren Fachschule oder Fachhochschule haben: Welche höhere Fachschule oder Fachhochschule haben Sie besucht?	<i>bitte eintragen!</i>	
Eine letzte Bitte auf der letzten Seite:			

K36	Welche Religionszugehörigkeit haben Sie?	<input type="checkbox"/> Ich bin katholisch <input type="checkbox"/> Ich bin protestantisch Andere Zugehörigkeit zu einer Religion und zwar: <input type="checkbox"/> Habe keine Religionszugehörigkeit	
K37	Sind oder waren Ihr Vater oder ihre Mutter im Verwaltungsdienst tätig?	<input type="checkbox"/> Ja, Vater im Verwaltungsdienst tätig. <input type="checkbox"/> Ja, Mutter im Verwaltungsdienst tätig. <input type="checkbox"/> Nein, waren nicht im Verwaltungsdienst. <input type="checkbox"/> Vater unbekannt <input type="checkbox"/> Mutter unbekannt	
K38	Welchen Schul- bzw. Hochschulabschluß haben Sie?	<i>bitte nur den letzten Abschluß ankreuzen!</i>	
1	Hochschule oder Universität mit Abschluß	<input type="checkbox"/>	☞ K39
2	Hochschule oder Universität ohne Abschluß	<input type="checkbox"/>	☞ K39
3	Abschluß einer höheren Fachschule oder Fachhochschule	<input type="checkbox"/>	☞ K40
4	Abitur	<input type="checkbox"/>	☞ K40
<i>Fortsetzung auf der nächsten Seite</i> ☞			

