

Politisierung und Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg. Eckpunkte einer empirischen Erhebung.

Jörg Auf dem Hövel

Die normative Diskussion um die Politisierung und Parteipolitisierung ist ergebnislos abgebrochen worden. Standen auf der einen Seite die juristischen Ansätze mit ihrer legalistischen Auffassung, die in der Politisierung in erster Linie einen Einbruch in die neutrale Sphäre der Verwaltung und einen Verstoß gegen Art. 33 II GG sahen, wies auf der anderen Seite die Politikwissenschaft auf ein notwendiges Maß an Durchringung der Kreise von Politik und Verwaltung hin.¹ Beide Wissenschaften ignorierten dabei meist die mangelnden empirischen Grundlagen, auf denen ihre Argumentation aufgebaut waren. Nur für die Spitzenbeamten des Bundes existierte umfangreiches Datenmaterial,² über die Merkmale und Einstellungen von Beamten in den Verwaltungen der Länder und der nachgegliederten Verwaltungseinheiten weiß man wenig.³ Diese Forschungslücke für ein Bundesland schließen zu wollen war Motivation der vorliegenden empirischen Erhebung. Die Untersuchung richtete sich an das administrative Führungspersonal wie rangniedrigere Beamte der Freien und Hansestadt Hamburg und schloss damit den gehobenen und höheren Dienst mitein.

¹ Exemplarisch dazu die Diskussion zwischen *Hans Herbert von Arnim* und *Peter Haungs*. *Peter Haungs*, Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, in: *Jahrbuch für Politik*, 1992, 1. Halbband, S. 37-64; *Hans Herbert von Arnim*, Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie. Anmerkungen zu *Peter Haungs'* gleichnamigen Beitrag im *Jahrbuch für Politik*, in: *Jahrbuch für Politik*, 1993, 1. Halbband, S. 53-58; *Peter Haungs*, Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie. Zu *Hans Herbert von Arnim's* Anmerkungen, in: *Jahrbuch für Politik*, 1993, 1. Halbband, S. 59-62. Für eine Zusammenfassung und Bewertung der Diskussion um die Politisierung und Parteipolitisierung der Verwaltung siehe *Jörg Auf dem Hövel*, Politisierung der öffentlichen Verwaltung durch Parteien? Ursachenforschung und normative Debatte, in: *ZParl*, 1996, H.1, S. 82-95.

² Hier sind vor allem die Untersuchungen von *Bärbel Steinkämper*, sowie *Hans-Ulrich Derlien* und *Hans-Ulrich Derlien* und *Renate Mayntz* relevant. Vgl. *Bärbel Steinkämper*, *Klassische und Politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln u.a. 1974; *Hans-Ulrich Derlien*, *Soziale Herkunft und parteipolitische Bindung der Beamtenschaft, in: Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, o.O. 1986, S. 115-132; *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz*, *Comparative Elite Study II, Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*, Bamberg 1988.

³ Hier ist immer noch zu nennen: *Niklas Luhmann/Renate Mayntz*, *Personal im öffentlichen Dienst. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts*, Bd. 7, Baden-Baden 1973; die Studie von *Steinkämper*, a.a.O.; jetzt aber für die neuen Bundesländer *Horst Damskis/Bärbel Möller*, *Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern*, Frankfurt a.M. 1997.

1. Einleitung

Durch Aufgabenzuwachs und Steuerungsmacht hat sich die deutsche Verwaltung entscheidend selbst politisiert. Auf der anderen Seite suchten die Politik und später damit die Parteien seit jeher verloren geglaubtes Steuerungspotential durch Gefolgsleute in der Verwaltung abzusichern.⁴ Verwaltungspolitik war schon immer primär Personalpolitik. So ergeben sich Prozesse der Selbstpolitisierung und Fremdpolitisierung des öffentlichen Dienstes – wie lässt sich das in einer empirischen Erhebung unterscheiden?

Mit Politisierung sind die Folgen der politikvorbereitenden Funktionen der Verwaltung angesprochen. Dies meint zweierlei: Zum einen steigt die Sensibilität der Beamten für die Interessen der Regierungspolitik. Politische Zusammenhänge der Arbeit werden erkannt, und diesen wird bei zu fällenden Entscheidungen auch eine relativ große Bedeutung beigemessen. Zum anderen steigt ihre Sensibilität für gesellschaftliche Belange. Politisierung meint in diesem Sinne eine Orientierung am Bürger, die in eine Unterstützung breiter gesellschaftspolitischer Ströme münden kann.

Die schwer zu ziehende Grenze zur Parteipolitisierung wird ebenfalls von zwei Faktoren markiert. Erstens geht es hierbei um eine Verwaltungspolitik der Regierung, aber auch der lokalen Parteigruppen. Sie wollen wichtige Politikfelder in der Verwaltung auch personell abgesichert sehen. Zweitens – und das ist der Kern der folgenden Ausführungen – sind unter „Parteipolitisierung“ subjektive Einstellungen und objektive Merkmale von Beamten in Hinsicht auf ihr Verhältnis zu den politischen Parteien zu verstehen.

Eine Dimension beinhaltet die subjektiven Einstellungen der Beamten zur Parteipolitisierung und die Berücksichtigung der Parteizugehörigkeit bei Stellenbesetzungen. Schreiben die Beamten der Parteimitgliedschaft eine hohe Relevanz bei zu treffenden Beförderungen zu, kann davon ausgegangen werden, dass dies zum Teil Spiegelbild der tatsächlichen Verhältnisse ist. Zudem kann abgefragt werden, wie die Beamten den Einflüssen der Parteien auf die Arbeit der Verwaltung gegenüberstehen.

Als primäres objektives Merkmal einer Parteipolitisierung wird aber seit jeher die Mitgliedschaft von Beamten in politischen Parteien verstanden. Mit den zur Verfügung stehenden Daten konnte für Hamburg überprüft werden, ob die Parteimitgliedschaft eine Rolle bei Beförderungen in Spitzenpositionen und bei Karrierebeschleunigungen spielt.

⁴ Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt 1993, S. 60.

2. Die Untersuchungseinheit

Im öffentlichen Dienst der Hansestadt Hamburg arbeiteten zum Zeitpunkt der Erhebung, im Jahre 1998, 40516 Beamte. Um eine repräsentative Stichprobe der in drei Verwaltungseinheiten aufgeteilten Grundgesamtheit zu erhalten, bot sich ein disproportionaler Stichprobenansatz an.⁵ Um die Einstellungen verschiedener Laufbahngruppen vergleichen zu können, wurde der gehobene und höhere Dienst befragt. Von den 1100 in den Verwaltungseinheiten angeschriebenen Beamten antworteten 564. Die Rücklaufquote lag damit bei 51,3 Prozent.

Die Verteilung der Beamten über die Verwaltungseinheiten in der Stichprobe und in der Untersuchungseinheit im Jahre 1998 spiegelt Tabelle 1 wieder.

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 Bezirksamter	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.

⁵ Zum Auswahlverfahren siehe *Jürgen Friedrichs*, Methoden empirischen Sozialforschung, 14. Aufl., Opladen 1990, S. 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 Hamburg Handbuch gezogen, vgl. *Senatsamt für den Verwaltungsdienst* (Hrsg.), Hamburg Handbuch 1994/95.

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.

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.

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. Diesen hohen Wert gilt es bei der Interpretation der Einstellungen und Rollenmuster der Beamten zu berücksichtigen.

Das „Juristenmonopol“ ist für den höheren Dienst in der deutschen Verwaltung empirisch belegt worden.⁶ Auch in der Hamburger Verwaltung hat ein hoher Anteil der Beamten eine juristische Ausbildung: 12,2 Prozent der Beamten studierten Jura. Die nächstgrößten Gruppen sind die Ökonomen (6,5 Prozent) und die Pädagogen (6,0 Prozent).⁷ 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 Besoldungsgruppe 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 48,5 Prozent die Jurisprudenz studiert.

⁶ So schon bei *Niklas Luhmann/Renate Mayntz*, a.a.O., auch bei *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz*, a.a.O., S.52. Danach haben 62,6 Prozent der Spitzenbeamten im Bund Jura studiert. Bei *Bärbel Steinkämper*, a.a.O. S. 45 waren es in Bund und Ländern zusammen 68,3 Prozent.

⁷ Überdurchschnittlich viele Schuldirektoren haben an der Untersuchung teilgenommen.

Rechtskenntnisse und Formulierungsfähigkeit bleiben also nach wie vor gute Voraussetzungen für eine Karriere im öffentlichen Dienst.⁸ Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der Frage relevant, ob dadurch eine eher legalistische Berufsauffassung im öffentlichen Dienst der Hansestadt vorherrscht.

3. Beamte im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung

3.1 Der klassische, politische und gemäßigt-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. Noch 1973 behaupteten *Thomas Ellwein* und *Ralf Zoll*, dass das „Prinzip öffentliche Verwaltung“ die Beamten systemimmanent zu einer feindlichen Einstellung gegenüber offenen politischen Auseinandersetzungen, den politischen Parteien und den Partikularinteressen zwingt.⁹ Die empirischen Erhebungen in der Ministerialverwaltung kommen zu anderen Ergebnissen.¹⁰ Was gilt für die Landesverwaltung der Hansestadt Hamburg?

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.¹¹ Danach

⁸ Einführend zu dem Thema *Renate Mayntz*, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3. Aufl., Heidelberg 1985, S. 199 mit weiteren Literaturangaben. Grundlegend zur Juristenausbildung noch immer *Wilhelm Bleek*, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg*, Berlin 1972.

⁹ *Thomas Ellwein/Ralf Zoll*, *Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit*, Düsseldorf 1973, S. 187.

¹⁰ Siehe zusammenfassend *Renate Mayntz/Hans-Ulrich Derlien*, *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, 1989, S. 384-404.

¹¹ *Robert D. Putnam*, *Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa - Ein vorläufiger Bericht*, in: *PVS*, 17. Jg., 1976, S. 23-61, hier S. 30. Die Erhebung umfasste für Deutschland 34 Bonner Ministerialdirektoren (Politische Beamte), 45 Ministerialdirigenten und 18 Abteilungsleiter. Vergleichbare Gruppen wurden in Italien und Großbritannien befragt, vgl. *Joel D. Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman*, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, London 1981.

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.“¹²

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 selbst ist für ihn kein Gegenspieler, der die sachlichen Erwägungen des Verwaltungsfachmanns behindert. „Der <Politische Beamte> verhält sich affirmativ zu den Parteien und Interessenverbänden“.¹³ Damit löst der „politische Bürokrat“ letztlich auch die überkommene Trennung von Staat und Gesellschaft 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:

These 1

Die Hamburger Beamten haben den Übergang vom klassischen zum politischen Bürokraten vollzogen.

Sechs Aussagen sollen die Klassifizierung im Bereich zwischen „klassischen“ und „politischen Bürokraten“ ermöglichen. Die Beamten wurden gebeten bei jeder der

¹² Robert D. Putnam, a.a.O., S. 25.

¹³ Robert D. Putnam, a.a.O., S. 26.

folgenden Aussagen anzukreuzen, inwieweit sie ihr zustimmen können oder sie ablehnen.¹⁴

Tabelle 2

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

		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.¹⁵ 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 3.¹⁶

Tabelle 3

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	

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

¹⁴ Tabellen 2 bis 7, der Mittelwert ergibt sich aus „Stimme voll und ganz zu“ = 1 bis „Stimme gar nicht zu“ = 4. Ein höherer Mittelwert bedeutet demnach weniger Zustimmung.

¹⁵ *Rudolf Wildenmann*, *Eliten in der Bundesrepublik*, Mannheim 1968, S. 57.

¹⁶ *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz*, a.a.O., S. 30. Die Autoren befragten 147 Beamte in Bonner Ministerien, davon waren 59 im Rang eines Politischen Beamten.

Ebenfalls eine Deckungsgleichheit zu 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 *Robert D. Putnams* Ministerialbeamten an. *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz* kamen bei dieser Aussage auf einen Mittelwert von 2,4 was wiederum kongruent mit dem Antwortverhalten der Hamburger Beamten ist.

Tabelle 4

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 *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz* befragten Bonner Beamten ($x=2,73$ zu $x=2,5$).¹⁷

Tabelle 5

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	

¹⁷ 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.

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

Der Vorrang von „sachlichen-technischen“ Erwägungen vor den politischen Faktoren war Gegenstand der vierten Aussage. Wie zuvor fällt die Übereinstimmung zu den Aussagen der von *Robert D. 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 2,7.¹⁸

Tabelle 6

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	

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

Während in Hamburg 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 *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz* ergeben sich ebenfalls Abweichungen: Während die Bonner Beamten 1987 einen Mittelwert von 3,0 erreichen, liegt der Mittelwert der Hamburger bei nur 2,65.¹⁹

Tabelle 7

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	

¹⁸ 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.

¹⁹ $T=4,25$. Für die einseitige wie für die zweiseitigen Hypothesen ergeben sich signifikante Unterschiede.

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 1998.²⁰ 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 *Robert D. Putnams* Bonner Beamten zu. Elf Jahre später hat sich dies eindeutig geändert: Während Hamburg einen Mittelwert von 2,34 ausweist, sind dies bei *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz* 2,5.²¹

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 Einstellungen der Beamten zu den Items einer Clusteranalyse unterzogen (Tabelle 8). 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

²⁰ Wobei der Vergleich dadurch erschwert ist, dass von Putnam nur Prozentzahlen, von Derlien/Mayntz nur Mittelwerte vorliegen.

²¹ $T=1,87$. Für die Hypothese die einen Unterschied in eine Richtung annimmt, ergibt sich ein signifikanter Unterschied, für die zweiseitigen Hypothesen nicht.

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 8

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

Zusammenfassend formuliert: Der Typus des „klassischen Bürokraten“ findet sich in der Hamburger Verwaltung umso seltener, desto höher man in deren Hierarchie steigt. Während der eher vollziehend arbeitende gehobene Dienst per se dem policy-making nur eine geringe Relevanz zuschreiben kann, sieht sich der höhere Dienst, vor allem aber die hohen Verwaltungsfunktionäre, als kompetenter Partner im politischen Prozess.

Dies zeigt auch die Identifikation mit zehn Rollentypen, die den Beamten vorgelegt wurden.²² Aus einem Selbstbild heraus, welches sich primär aus dem Expertentum auf dem jeweiligen Politikfeld speist, erwächst eine positive Einstellung gegenüber neuen Projekten, deren Konzeption und Lösung auch selbst initiiert wird.

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.

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 Typus des reinen „politischen Bürokraten“.

²² Vgl. zu den Einzelheiten *Jörg Auf dem Hövel*, Politisierung und Parteipolitisierung der öffentlichen Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg, Uni. Diss. Hamburg 2001, S. 105-115. Die Rollentypen wurden übernommen von *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz*, a.a.O., S. 14 und ermöglichen so den Vergleich mit den Bonner Spitzenbeamten. Vielen Dank an *Hans-Ulrich Derlien* an dieser Stelle für das Überlassen der Fragebatterie.

Die Eingangs aufgestellte These muss demnach erweitert werden. In der Hamburger Verwaltung existiert neben dem „klassischen“ und „politischen“ Bürokraten eine Form des – „gemäßigt–politischen“ Bürokraten mit reflektierter allgemeiner Politikverdrossenheit.

Dieser „gemäßigt–politische“ Bürokrat ist sich nicht nur der politischen Implikationen seiner Tätigkeit bewusst, er beteiligt sich auch aktiv am Prozess der – und das sind jetzt die zentralen Begriffe – Konfliktregulierung, Konsensbeschaffung und Interessenvermittlung. Die Parteien akzeptiert er als zentrale Institutionen in der pluralistischen Demokratie; auch als Partner im Prozess des policy–making – zugleich steht er ihren weitgehenden Einflüssen im politischen System kritisch gegenüber. Insgesamt können die Einstellungen der Beamten als Bestandteil einer funktional politisierten Beamtenschaft bezeichnet werden.

3.2 Einstellungen zur Parteipolitisierung

Mehrere Items sollten überprüfen, wie die Beamten Einflussnahmen seitens der Parteien auf Politik– und Personal–Entscheidungen der Verwaltung gegenüberstehen. Dahinter steht die

These 2

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

1. Ganz allgemein halten die Beamten die „Führenden Mitglieder der Parteien“ für die mächtigsten Akteure im politischen System – noch vor dem Bundestag, den Bundesministern und den Medien. Diese Macht wird von ihnen so hoch eingeschätzt, dass sie einer weiteren Ausdehnung negativ gegenüber stehen.

2. Als „Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will“, sieht sich kein Beamter. 98 Prozent sehen diesen Rollentyp nicht auf sich zutreffen, das ist die größte Ablehnung, die ein Item in der Untersuchung hat.

Zentral ist der 3. Punkt: Politische Qualifikationen werden zwar von einem Großteil der Beamten für unabdingbar für einen Leitenden Beamten angesehen – die bloße Mitgliedschaft in einer politischen Partei erfüllt aber aus ihrer Sicht diese Forderung nicht.

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.“

Tabelle 9

Politische Fähigkeiten von leitenden Beamten

	gehobener oder höherer Dienst				Total	
	gehobener Dienst		höherer Dienst			
	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

Auf der anderen Seite zieht der überwiegende Teil der Beamten eine deutliche Linie zwischen politischen und parteipolitischen Qualifikationen. Wie sich zeigt, sprechen sich 60 Prozent gegen die Berücksichtigung der Parteizugehörigkeit bei der Vergabe von Spitzenpositionen in der Verwaltung aus. Je tiefer man in der Verwaltungshierarchie steigt, desto größer wird diese Ablehnung.

Tabelle 10

Berücksichtigung von Parteizugehörigkeit bei Positionsbesetzung

In Prozent	unter 40	40 bis 50	über 50	gehobener Dienst	höherer Dienst	Spitzenbeamte	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

Von den Spitzenbeamten allerdings, einer Gruppe, die alle Beamte der B-Besoldung, die Amtsleiter und die Ortsamtsleiter umfasst, will nur 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.

4. Konkret nach der Parteipolitisierung ihres Berufsstandes befragt, lehnen über 70 Prozent der Beamten diese strikt ab (Tabelle 11).

Tabelle 11

Beurteilung der Parteipolitisierung des Beamtentums

	gehobener oder höherer Dienst				Total		Derlien 1988	
	gehobener Dienst		höherer Dienst					
	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

Zusammenfassend: Der weitaus überwiegende Teil der Beamten sieht die Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes als gegeben an und steht ihr kritisch gegenüber – gehobener und höherer Dienst sind sich hier einig. Steigt man aber in der Hierarchie der Verwaltung zu den Spitzenbeamten auf, so nimmt die Zustimmung zu dem Item leicht ab. Worauf, so muss im Anschluss gefragt werden, gründet diese positivere Einstellung der Verwaltungsspitze?

4. Merkmale der Parteipolitisierung

Von den 564 Beamten der Untersuchungseinheit sind 142 Mitglied in einer Partei, dies sind 25,2 Prozent. Der überwiegende Teil davon, nämlich 130 Beamte, dies entspricht 91,5 Prozent, sind Mitglieder der SPD.

Der Umstand, dass die SPD von 1946 bis 2001 mit Ausnahme der Regierung des sogenannten "Hamburg-Blocks" (1953-1957) allein oder in Koalitionen die Regierung Hamburgs stellte, hat immer wieder zu der Vermutung geführt, dass es zwischen SPD und der öffentlichen Verwaltung zu erhöhten personellen Verflechtungen gekommen ist, die zu besonderen Berücksichtigung der Interessen der SPD beim Handeln der Verwaltung führen. Zu den Zeiten der SPD-Hegemonie war es Legende in der Hansestadt Hamburg, dass ein Spitzenamt in der Verwaltung

nur mit dem Parteibuch der SPD zu erlangen sei.²³ Für die Arbeit wurde die These aufgestellt:

These 3

Mit Höhe der Ranggruppe nimmt die Parteipolitisierung des Personals zu.

Die Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes in Hamburg kann an drei Items festgemacht werden. (1) Die Anzahl der Parteimitglieder steigt Richtung Hierarchiespitze an, (2) die Auswirkungen der Parteipolitisierung werden positiver gedeutet, (3) eine Parteimitgliedschaft wird nicht nur als karrierefördernd angesehen, sie ist es auch tatsächlich.

Die Spitzenbeamten sehen den Hamburger öffentlichen Dienst nicht nur weniger deutlich parteipolitisiert als ihre Kollegen, in einem zweiten Schritt wollen diese Spitzenbeamten die Parteipolitisierung auch signifikant weniger problematisiert sehen. Warum ist dies so? Damit stößt man zum Kern der Arbeit vor, der personellen Parteipolitisierung. Die Spitzenbeamten sind nämlich zu einem überwiegenden Teil Mitglied der SPD.

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 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.

Tabelle 12

Verteilung der SPD-Mitglieder und Parteilosen nach Funktionsgruppen

	Sachbe- arbeiter		Refe- renten		Abteilungs- leiter		Amts- -leiter		Auf- steiger		Spitzen- beamte		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
SPD-Mitglieder	3	2,3	16	12,3	55	42,3	18	13,8	26	20,0	31	23,8	130	100,0
Parteilose	19	4,6	42	10,1	152	36,6	13	3,1	60	14,4	27	6,5	415	100,0

²³ Vgl. z.B. Hamburger Abendblatt v. 7.11.2000, Hamburger Morgenpost v. 16.11.2000 und 12.12.2000.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die sogenannte Versorgungspatronage²⁴ kann für einen großen Teil dieser Fälle ausgeschlossen werden, fast alle der SPD-Beamten haben lange Karrieren in der Verwaltung hinter sich. Aus ihrer Sicht steht die Parteipolitisierung nicht unter dem Nimbus des abweichendes Verhaltens oder der Dysfunktionalität. Sie ist für sie vielmehr integraler Bestandteil eines Rollentyps an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik.

Sind echte Auswahlentscheidungen zu treffen, wie etwa bei den Spitzenbeamten und den Aufsteigern vom gehobenen in den höheren Dienst, beeinflussen persönliche Eigenschaften demnach die Karrierechancen stark. Neben dem Geschlecht und einem juristischen Studium sticht vor allem die Mitgliedschaft in der SPD als offen sichtliches Selektionskriterium hervor.

Dies wird durch zwei Tatsachen noch erhärtet:

(1) Zum einen gilt unter allen Hamburger Beamten die Parteimitgliedschaft als der Karriere förderlich. Neben der fachlichen Weiterbildung würden immerhin 16 Prozent der Beamten einem Kollegen raten in die SPD einzutreten.

Den Hamburger Beamten wurde in diesem Zusammenhang 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?“²⁵ Die genannten Verhaltensmerkmale sind zu größeren Komplexen zusammengefasst und in Tabelle 13 dargestellt.

Tabelle 13

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

²⁴ Theodor Eschenburg, Ämterpatronage, Stuttgart 1961.

²⁵ Die Frage wurde aus der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts übernommen. Siehe Niklas Luhmann/Renate Mayntz, a.a.O., S. 381 und zur Auswertung der Frage S. 244ff.

Weit hinter den klassischen Merkmalen der Arbeitsmoral, wie Fachwissen und Leistung, ist die Mitgliedschaft in der SPD aus Sicht der Beamten *das* Kriterium für eine schnelle Karriere.

(2) Zum anderen weisen die tatsächlich erfolgten Beförderungen darauf hin, dass die Mitgliedschaft in der SPD der Karriere förderlich ist.

Im Durchschnitt verweilen die SPD-Mitglieder nicht signifikant kürzer auf einer Besoldungsposition als ihre Kollegen ohne Mitgliedschaft in einer Partei. Wie Tabelle 14 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.

Tabelle 14

Verweildauer auf einer Besoldungsposition von SPD-Mitgliedern und Parteilosen

In Jahren	SPD-Mitglieder (Parteieintritt vor Diensteintritt)	SPD-Mitglieder			Parteilose		
		A	B	C	D	E	F
	Total	Aufsteiger	Spitzen- beamte	Total	Aufsteiger	Spitzen- beamte	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 Unterschied zu Fehlend	G (2-seitig) D (2-seitig)	C (1-seitig)	B (1-seitig)	A (2-seitig)	G (1-seitig)		E (1-seitig) A (2-seitig)
	0	0	2	13	1	2	38
N	51	26	31	130	60	27	415

x = Mittelwert s = Standardabweichung

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.²⁶

Zur Relativierung dieses Ergebnisses trägt allerdings 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 sei. So

²⁶ Die Variable ist unabhängig von Alter und Ausbildung, der Anteil der Männer ist allerdings signifikant höher.

kann es im Prozess einer „selbsterfüllenden Prophezeiung“ dazu kommen, dass parteipolitisch gebundene Beamte aus fachlichen Gründen befördert werden. Gegen dieses Argument spricht allerdings das ausgeprägte Selbstvertrauen der Beamten und ihr Selbstbild als Experten. Ein fachlich versierter Beamter ist eher gegenüber der populären Meinung resistent, dass nur mit SPD-Mitgliedschaft Karriere möglich sei.

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. Diese Beamten sind in früherer Zeit politisch aktiv gewesen, nun aber meist passive Parteimitglieder. Auf der anderen Seite stehen die SPD-Mitglieder, die erst nach dem Eintritt in die Verwaltung in die Partei eintreten – das sind rund die Hälfte. Diese werden nicht schneller befördert als andere Beamtengruppen. Zugespitzt kann formuliert werden, dass sich der von der Parteimitgliedschaft erhoffte Karriereschub für diese Beamten nicht erfüllt.

Es bleibt zu attestieren, dass die Mitgliedschaft in einer Partei zur Zeit von den Akteuren als ein Indikator zur Überprüfung einer politischen Zusatz-Qualifikation eingesetzt wird. Diese Beförderungs-Praxis ist den Beamten bekannt und bleibt nicht unkritisiert.

5. Folgen der Parteipolitisierung

Die Mitgliedschaft in der SPD zeigt unterschiedliche Auswirkungen auf die Einstellungen der Beamten. 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 zudem deutlicher als ihre parteilosen Kollegen Bündnis 90/Die 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. Korrespondierend damit sind

aus Sicht der SPD-Mitglieder politische Fähigkeiten nahezu unabdingbar für leitende Beamte (Tabelle 14).

Tabelle 15

Berücksichtigung von Parteizugehörigkeit bei Positionsbesetzung

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzen-beamte		Aufsteiger		Total		Spitzen-beamte		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	0	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

In ihrer Rollenperzeption gleichen sich SPD-Mitglieder und parteilose Beamte eher als dass sie sich unterscheiden (Tabelle 16). 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 auch der „Anwalt organisierter Einzelinteressen“ bedroht dieser Typus aus Sicht der Beamten zu sehr die Unabhängigkeit der Verwaltung. Die Parteimitglieder sind indessen deutlich stärker als ihre parteilosen Kollegen willens, sich als Fürsprecher für breite gesellschaftliche Gruppen einzusetzen. Aber: Im Dienst sind die SPD-Mitglieder noch etwas stärker als ihre Kollegen bereit, von ihren politischen Überzeugungen Abstand zu nehmen.

Zudem führt der hohe Parteipolitierungsgrad im Falle eines Regierungswechsels nicht zur Illoyalität gegenüber der neuen Regierung. Nach dem konkreten Fall gefragt, wie sie im Falle neuer, aus ihre Sicht aber falscher Senatsanordnungen reagieren würden, reagieren Parteilose und SPD-Mitglieder gleichermaßen selbstbewusst. Rund 80 Prozent würden –wie ihre parteilosen Kollegen auch– zunächst versuchen die Entscheidungsträger zu beeinflussen, dann aber das neue Programm umsetzen.

Tabelle 16

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
Parteilpolitiker, 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)

Um die Einstellungen der administrativen Entscheidungsträger der Stadt genauer zu eruieren, wurden die parteigebundenen und parteilosen Spitzenbeamten in einem weiteren Schritt gesondert analysiert. Die These:

These 4

Eine fortgeschrittene Parteipolitisierung des Personals schafft Divergenzen zwischen funktional politisierten und parteipolitisierten Spitzenbeamten.

Je länger ein Beamter in der Hamburger Verwaltung tätig ist, desto eher neigt er dazu, einem jüngeren Kollegen den Eintritt in die SPD vorzuschlagen. Neben den klassischen Merkmalen der Arbeitsmoral spielt ihrer Ansicht nach die Mitgliedschaft in der SPD *die* entscheidende Rolle für eine schnelle Karriere.

Die Beamten allerdings, die genau dieses Merkmal aufweisen, nämlich die SPD-Mitglieder, streiten dies eher ab. Für sie selbst bleibt unklar, welche Rolle ihre Parteimitgliedschaft in der Karriere gespielt hat. Mit der Höhe der Ranggruppe wächst aber auch unter diesen SPD-Mitgliedern die Bereitschaft, ihrer Parteimitgliedschaft eine wichtige Funktion bei dem Erreichen ihrer Position zuzuschreiben. Unter den SPD-Spitzenbeamten liegt dieser Anteil bei über 30 Prozent. Konkret nach der Parteipolitisierung befragt, stehen sie dieser signifikant positiver gegenüber.

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 (Tabelle 16).

Tabelle 16

Berücksichtigung von Parteizugehörigkeit bei Positionsbesetzung

	SPD-Mitglieder						Parteilose					
	Spitzenbeamte		Aufsteiger		Total		Spitzenbeamte		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	0	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 parteilosen Beamten und hier vor allem die Spitzenbeamten stehen dagegen einer weiteren Parteipolitisierung der Verwaltung extrem kritisch gegenüber. Ohne deswegen in ihren Einstellungen staatsbejahender zu sein oder die Verwaltung in einer apolitischen Sphäre sehen zu wollen, erscheint ihnen die Berücksichtigung der Parteimitgliedschaft als Zusatzqualifikation nicht problemadäquat.

Kurzum: So, wie sie momentan rezipiert wird, nämlich als unnormierte und untransparente Personalpolitik, schafft die personalpolitische Parteipolitisierung eine doppelte Kluft: Zum einen eine Kluft zwischen verschiedenen Ebenen des Verwaltungspersonals. Schon jetzt sehen Sachbearbeiter und andere Mitarbeiter des gehobenen Dienstes die Vergabe von Spitzenpositionen stärker von der Parteimitgliedschaft abhängig als andere Beamtengruppen. Und diese Rezeption schafft zum einem Teil offen sichtlich Antizipation, nämlich den vorsorglichen Eintritt in die SPD.

Am stärksten lehnt die Gruppe der Spitzenbeamten ohne Parteimitgliedschaft diese Art der Parteipolitisierung der Verwaltung ab. Dies geht sogar so weit, dass es aus ihrer Sicht häufig vorkommt, dass höhere Positionen in der Hamburger Verwaltung mit Beamten besetzt werden, die nicht die nötige Qualifikation für das Amt mitbringen. Über die Hälfte dieser Spitzenbeamten behaupten das. An der Spitze der Hamburger Verwaltung stehen sich zwei Beamtengruppen gegenüber, die

divergierende Auffassungen von den nötigen Qualifikationen für ein Spitzenamt haben.

6. Resümee

Die reservierte Haltung gegenüber der Vertretung spezifischer gesellschaftlicher Interessen und politischer Ziele sowie das Bekenntnis zum rechtsstaatlich gebundenen und loyalen Verwaltungsbeamten markieren die Grenze, die zwischen den Rollen von Beamten und Politikern gezogen werden kann. Es bleibt bei einer Bewertung der Auswirkungen der Parteipolitisation unbedingt zu berücksichtigen, dass sich hohe Beamte mit Parteimitgliedschaft den Rollenmustern von Politikern annähern. Die Einstellungen der nicht-parteegebundenen 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 von *Derlien/Mayntz* befragten Bonner Politiker annähern.²⁷ Über die Folgen dessen muss man sich im klaren sein: Sie bestehen aus einer weiteren Aufweichung der Grenze zwischen Politik und Verwaltung.

Geht man von dem öffentlichen Dienst als Analyseobjekt aus, kann die Bewertung der Parteipolitisation mit Hilfe der Unterscheidung zwischen funktional politisierten und personell parteipolitisierten Personal vorgenommen werden. Auch ein „nur“ funktional politisierter Beamter kann Parteimitglied sein. Je eher aber seine Parteiaktivität passiv bleibt, seine Eintrittsgründe primär auf Karriereerwartungen abgestellt sind und seine Rollenmuster sich denen von Politikern annähernd, desto eher kann von einer dysfunktionalen Parteipolitisation gesprochen werden. Die Beschäftigten der Hamburger Verwaltung jedenfalls sind eher zu einer weiteren Öffnung gegenüber dem Bürger und organisierten Interessengruppen bereit, als sich stärkeren parteipolitischen Einflüssen ausgesetzt zu sehen.

Geht man nicht vom öffentlichen Dienst, sondern den Parteien als Analyseobjekt aus, sind die Gründe für deren Einflussnahmen auf die Verwaltung und ihre Mitarbeitern bislang nur marginal erforscht.²⁸ Um es kurz zu umreißen: Für Hamburg zeigt sich, dass auf der einen Seite der Senat und die Senatsämter ihre Arbeit gerade auf kritischen Politik-Feldern durch personalpolitische Zielvorgaben absichern. Mit anderen Worten: Mit einem Beamten, der ähnlich urteilt und handelt

²⁷ *Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz*, a.a.O., S. 14.

²⁸ Siehe zum folgenden *Thomas Ellwein*, *Das Dilemma der Verwaltung*, Mannheim 1994, S. 112ff.

wie man selbst lässt sich besser zusammenarbeiten. Die Politik ist sich nie sicher, ob sie das Richtige anordnet, ob das Angeordnete vollziehbar ist und ob die Verwaltung tatsächlich gehorcht. Vertrauensleute schaffen hier Sicherheit. So kann manches begonnen werden, ohne das man sich festlegen muss, denn informelle Rückmeldungen geben über den Stand der Dinge Auskunft. Neue Entscheidungen können dann später nachgeliefert werden. Damit bewirkt die Parteipolitisierung auch eine nachlässige Politikvorbereitung, weil man im Zweifel im Vollzug nachbessern kann, weil man in der Verwaltung präsent ist.

Auf der anderen Seite bemühen sich die lokalen Parteigruppen in den Stadtteilen ihre Ziele durchzusetzen. Parteien sind hier von dem Eindruck beherrscht, dass die Bezirks- und Fachbehörden sie über ortsnahe Projekte unzureichend informiert. Auch sie suchen deshalb Stützpunkte in der Verwaltung.

Was bleibt zu tun? Für die Politik- und politologische Verwaltungswissenschaft bliebe zunächst deutlicher zu klären, welche Formen die Parteipolitisierung in den einzelnen Bundesländern angenommen hat.²⁹ In einem zweiten Schritt wäre auszuloten, ob die fortwährenden Loyalitätsforderungen im Konflikt mit Qualitätsanforderungen liegen. Erst dann kann die Parteipolitisierung der Verwaltung fruchtbar diskutiert werden.

²⁹ Darum jetzt zu begrüßen *Horst Damskis/Bärbel Möller*, a.a.O., für Brandenburg und Sachsen.