

Hans-Ulrich Derlien

Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst

Der Skandal um die Kieler Landesregierung im letzten Jahr ist nicht nur ein politischer Skandal, der sich am Verhalten des seinerzeitigen Ministerpräsidenten entzünden mußte, sondern er ist vor allem auch ein Verwaltungsskandal: Teile der öffentlichen Verwaltung, insbesondere die Staatskanzlei, waren in die Wahlkampfaktivitäten der Regierungspartei involviert, und Berufsbeamte sind dienstlich für Parteizwecke tätig geworden. Was diesen Verwaltungsskandal jedoch von anderen unterscheidet, ist nicht die politische Verselbständigung der Ministerialbürokratie, nicht der Mangel an politischer Steuerung und Kontrolle durch dazu legitimierte und verpflichtete Politiker der Regierung, sondern eine (verfassungs-)rechtswidrige politische Übersteuerung ohne Bezug auf öffentliche Aufgaben. Daß dieser exzessive Mißbrauch des Regierungsapparats möglich war, daß Beamte (und Angestellte) verfügbar und gefügig parteipolitisch motivierten Aufträgen nachkamen, läßt sich institutionell aus der Labilität der Verwaltung gegenüber organisierter politischer Macht erklären; ob und inwieweit die Verwaltung politischer Fehlsteuerung standhält, hängt unter anderem entscheidend davon ab, inwieweit bei der Ernennung (Rekrutierung und Beförderung) von Beamten politische Patronagemotive eine Rolle spielen. Der folgende Beitrag soll herausarbeiten, daß es sich bei dem prekären Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik, zwischen Berufsbeamtentum und Parteien und schließlich zwischen Leistungsorientierung und Patronagemotivierung der Personalpolitik im öffentlichen Dienst um ein universelles Strukturproblem handelt, das historisch und systematisch unterschiedlich zu lösen versucht worden ist. Im folgenden wird

- zunächst ein Überblick über die für das deutsche Berufsbeamtentum konstitutiven Normen gegeben;
- im zweiten Abschnitt soll eine historische Rückblende in Erinnerung rufen, wie sich die institutionelle Spannung zwischen Politik und Verwaltung aus der Ausdifferenzierung des Politischen entwickelt hat und daß die politische Neutralisierung des Beamtentums eine relativ junge historische Errungenschaft ist.
- Der dritte Abschnitt gibt einen Eindruck von der Periodizität, mit der in der jüngeren deutschen Geschichte die Personalpolitik im öffentlichen Dienst dem Vorwurf der Ämterpatronage und der Parteipolitisierung ausgesetzt war.
- Viertens wird am Beispiel der Bonner Regierungswechsel von 1969 und 1982 demonstriert, in welchem Umfang und mit welchen personalpolitischen Mitteln nach grundlegenden politischen Machtwechseln ein Regierungsapparat auf legale Weise personell auf die neue politische Führung ausgerichtet wird.
- Dabei wird sich zeigen, daß eine Parteimitgliedschaft von Beamten zumindest nicht das alleinige Motiv personeller Umwälzungen sein kann; daher wird fünftens zu fragen sein, was wir denn überhaupt über die Parteibindung von Beamten empirisch gesichert aussagen können.
- Im sechsten Abschnitt wird eine Bewertung des hier problematisierten Sachverhalts angeboten; dabei wird es nicht genügen, bei einer immanenten rechtlichen Betrachtung der Politisierung der Bürokratie zu verharren, sondern die Perspektive ist zu erweitern um verfassungspolitische Fragen.

I. Berufsbeamtentum: Universalität der Rekrutierungskriterien und Neutralität der Amtsführung

Nach Art. 33 II GG hat „jeder Deutsche... nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte“; es handelt sich um eine universalistische Norm (Leistungsprinzip), mit der historisch ältere Kriterien der Ämterbesetzung: Erblichkeit, Käuflichkeit, Adelsprivileg oder Nepotismus ausgeschlossen wurden. Ausschlaggebend soll lediglich das in schulischer und beruflicher Sozialisation erworbene Merkmal „Leistung“ sein, während zugeschriebene, partikularistische Merkmale wie soziale „Herkunft“ oder „Geschlecht“, aber auch „Alter“ (Anciennität) bei der Rekrutierung in das Eingangsamt im öffentlichen Dienst wie bei der Beförderung in ein höheres Amt einer Laufbahngruppe verfassungswidrig sind. Art. 33 III enthält zudem ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich des religiösen Bekenntnisses oder einer Weltanschauung.¹ Die Parteizugehörigkeit eines Bewerbers oder eines Beförderungskandidaten darf weder positiv noch negativ bei der Übertragung eines Amtes berücksichtigt werden. Art. 3 III GG formuliert das Diskriminierungsverbot noch umfassender, indem er explizit auch Rasse und politische Anschauung aufnimmt und damit eine historische Konsequenz aus der Diskriminierungspraxis des Nationalsozialismus zieht.

Im Amt ist der Beamte an die Verfassung und an das Verwaltungsrecht gebunden; das Verwaltungshandeln unterliegt entsprechenden gerichtlichen, aber auch parlamentarischen Kontrollen und der Überprüfung durch die Rechnungshöfe. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 V GG), nach denen das Recht des öffentlichen Dienstes nach 1949 zu regeln war, wird gemeinhin auch die Neutralitätspflicht gerechnet, so daß § 35 I des Beamtenrechtsrahmengesetzes den Beamten verpflichtet, „seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen“, er diene dem ganzen Volk, nicht nur einer Partei. Diese Pflichten nimmt der Beamte auf seinen Verfassungseid. Dagegen verstoßende Weisungen von Vorgesetzten darf er nicht befolgen und hat auf deren Rechtswidrigkeit im Rahmen seiner Remonstrationspflicht hinzuweisen.

So klar diese Normen auf den ersten Blick erscheinen, so problematisch kann ihre praktische Handhabung sein.

1. Unparteiische Amtsführung und funktionale Politisierung

Je umfassender die rechtliche Programmierung des Verwaltungshandelns, desto lückenloser greift die auf unparteiische Amtsführung zielende Verhaltensverpflichtung. Diese Voraussetzung ist in erster Linie in der Vollzugsverwaltung erfüllt, in der der Bürger dem öffentlichen Dienst überwiegend gegenübertritt. Die Zulassung eines Kraftfahrzeuges oder die Berechnung einer Rente werden leidenschaftslos und ohne Ansehen der Person abgewickelt, um Max Webers Beschreibung bürokratischen Entscheidens zu benutzen. Je elastischer das Entscheidungsprogramm der Verwaltung aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe, Ermessensspielräume und – paradoxerweise – infolge teilweise kaum noch überschaubarer Normenfülle wird, desto offener wird das Verwaltungshandeln für Zweckmäßigkeitserwägungen, denen es häufig an der Rückbindungsmöglichkeit an einen Gemeinwohlkonsens fehlt, da das Gemeinwohl *nicht a priori gegeben*, sondern seine Bestimmung *politisch aufgegeben* ist.

Es ist Aufgabe der Politik, eines Ministers, der Regierung oder des Parlaments, Güterabwägungen vorzunehmen oder politische Gestaltungs- und Vermeidungsziele für die Verwaltung zu setzen. Zu denken ist hier nicht nur an die Genehmigung von Großtechnologien im Rahmen geltenden Rechts, wobei konfligierende Interessen auszugleichen und Risiken abzuwägen sind, die selbst wissenschaftlich nicht genau bestimmbar sein können; ins Blickfeld gerät auch die Entscheidungsvorbereitung der Verwaltung für die Entwicklung von Programmen, sei es der Kommunalverwaltung bei der Bauleitplanung, sei es der Ministerialverwaltung des Bundes² und der Länder bei Gesetzgebungsverfahren. Hierbei handelt es sich nicht selten um Vorhaben, von denen der Beamte als späterer Adressat solcher Programme existenziell betroffen sein kann und zu denen er möglicherweise eine persönlich ablehnende Haltung einnimmt. Zudem sieht er sich widerstreitenden Interessen im Parlament, zwischen Verbänden, innerhalb einzelner Parteien und in der veröffentlichten Meinung gegenüber. In einer solchen Situation wird vom Berufsbeamtentum, entsprechend der Treuepflicht gegenüber dem Dienstherrn, Loyalität gegenüber der politisch legitimierten Regierung verlangt. Dies bedeutet im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß, daß die Ministerialbürokratie bei der Entscheidungsvorbereitung, z. B. bei einem Gesetzentwurf, alle der politischen Zielvorgabe dienlichen Alternativen mit ihren Implikationen berücksichtigt und der politischen Leitung zur Bewertung vorlegt; es bedeutet auch, daß der Regierungsapparat sich bemüht, die Konsensbildung im politischen Prozeß zu fördern. Negativ formuliert: es ist normativ nicht akzeptabel, einem Minister entscheidungserhebliche Informationen vorzuenthalten oder ein Vorhaben gar durch Indiskretion zu sabotieren. Die Selbstverleugnung, die hierbei von einem Berufsbeamten gefordert wird, hat Max Weber als Bestandteil des Ethos des Berufsbeamtentums angesehen. Sie ist der Preis des Privilegs der Lebenszeitstellung gegenüber dem prinzipiell jederzeit abwählbaren Politiker.

Daß diese normativen Forderungen praktisch nicht immer eingelöst werden, muß nicht besonders betont werden. Sehen wir ab von den Fällen, in denen auch die Ministerialbürokratie nicht über genügend Informationen verfügt, um ausgereifte Vorlagen, nicht selten unter Zeitdruck produzieren zu können, oder in denen es zu Kommunikations- oder Koordinationsproblemen im Apparat kommt, die die politische Durchsetzung eines Vorhabens gefährden können. Von diesen technischen Pannen ist die politisch motivierte Sabotage zu unterscheiden, die von Verzögerungsstrategien und gezielten Indiskretionen bis zur inhaltlichen Manipulation eines Entwurfs reichen kann; in diesem Falle würde sich die Bürokratie selbst zur Interpretation des Allgemeinwohls aufschwingen. Eine derartige elitäre Einstellung hat das Berufsbeamtentum des Kaiserreichs und teilweise auch der ersten deutschen Republik gekennzeichnet; man berief sich dabei nicht selten auf die Norm der Überparteilichkeit, die in der Weimarer Republik sogar Verfassungsrang hatte (Art. 130 I WRV). Diese vermeintliche Überparteilichkeit konnte sich auf dem Hintergrund der strukturellen Schwächen des politischen Systems der Monarchie und der ersten Republik entwickeln. Faktisch handelte es sich um die Substitution einer politisch legitimierten Gemeinwohlinterpretation durch bürokratische Politik, um die Emanzipation der Bürokratie von der Politik. Der republikanische Verfassungsrechtler Gustav Radbruch hat die Behauptung einer neutralen und überparteilich agierenden Ministerialverwaltung die „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ genannt.

Ein angemessenes Bild gewinnt man hingegen, wenn man angesichts der faktischen Einbindung der Ministerialbürokratie in den politisch-administrativen Entscheidungspro-

zeß einer parlamentarischen Demokratie von einer *funktionalen Politisierung* zumindest des höheren Beamtentums ausgeht. Es ist selbstverständlich, daß davon weder die unparteiische Amtsführung in der Vollzugsverwaltung noch die Bindung der Ministerialverwaltung an Recht und Gesetz normativ tangiert werden. Die empirische Feststellung einer funktionalen Politisierung der gestaltenden Verwaltung, insbesondere der gesetzvorbereitenden Ministerialverwaltung ist auch nicht gleichbedeutend mit der Behauptung oder der Rechtfertigung einer *Parteipolitisierung*. Es gibt nach wie vor parteilose Staatssekretäre in Bonn, die mehreren Regierungen gedient haben; dennoch scheint die *Parteibindung von Spitzenbeamten*, wie noch zu zeigen sein wird, zuzunehmen. Es dient der Differenzierung des Politisierungsbegriffs, wenn wir dabei jedoch zugleich feststellen, daß die Parteibindung eines Beamten allenfalls ein Indiz für eine Parteipolitisierung im Sinne einer parteipolitisch motivierten Ämterpatronage sein kann.

2. Patronagemotiv und Leistungskriterium

Von Patronage bei Einstellung, Beförderung und Abberufung von Funktionsträgern in Organisationen spricht man, wenn die diesbezüglichen Entscheidungen von hierfür nicht zuständigen Personen oder Organisationen beeinflußt oder von extra-funktionalen, nicht an den Anforderungen des Dienstpostens und der bisherigen fachlichen Leistung orientierten Kriterien geleitet werden. Insofern kann man beispielsweise von konfessioneller oder von Verbandspatronage, aber eben auch von Parteipatronage und von parteipolitisch motivierten Personalentscheidungen reden. Die Motive der Patronage sind vielschichtig; Theodor Eschenburg verdanken wir die Unterscheidung zwischen *Versorgungspatronage*, bei der der Patron sich mit der Berufung des Günstlings auf eine Pfründe für in der Vergangenheit gezeigte Verdienste erkenntlich zeigt, und *Herrschaftspatronage*, die prospektiv den Einfluß des Patrons absichern soll.³ Hier soll uns nur letztere beschäftigen.

Es ist die funktionale Politisierung der hohen Bürokratie, die Anlaß zu parteipolitischer Herrschaftspatronage gibt. Da die politische Leitung der Verwaltung dem Apparat in aller Regel qualitativ und quantitativ an Sachverstand unterlegen ist und ihn folglich nur höchst selektiv inhaltlich steuern und kontrollieren kann, liegt die Versuchung nahe, bei der Realisierung des von den Regierungsparteien artikulierten politischen Willens auf besonders kongeniale und loyale Führungsgehilfen in der Beamtenschaft zurückzugreifen, indem man Parteifreunde auf Schaltstellen der Hierarchie rekrutiert. Dieses Motiv ist besonders dominant, wenn die Fähigkeit zur fachlichen Umsetzung oder die Loyalität bei der politischen Durchsetzung des Regierungsprogramms in Frage gestellt wird, meistens nach Regime- oder Regierungswechseln.

Dem steht entgegen das Leistungsprinzip als rechtlich einzig zulässiges Rekrutierungskriterium. Es ist an den Nachweis von schulischen und universitären Leistungen in Examina sowie dienstliche Beurteilungen gebunden, die das Ergebnis fachlicher Leistungsmessung auf bisherigen Positionen und gelegentlich eine Leistungsprognose (Verwendungsbeurteilung) für die Wahrnehmung zukünftiger Positionen beinhalten. Es soll, systemisch und nicht nur personalwirtschaftlich betrachtet, den Sachverstand und das Expertenwissen sichern, das die neuzeitliche, fachgeschulte Bürokratie gegenüber neben- oder ehrenamtlicher Laienverwaltung auszeichnet.

Die Politik hätte sich auf den fachlich trainierten, spezialisierten Verwaltungsapparat bei der Realisierung ihrer Programmatik zu stützen, indem sie wertend Ziele vorgibt, während

die Verwaltung die dafür geeigneten Mittel bestimmt, oder indem sie zwischen den aus dem Fachverstand der Verwaltung geborenen Entscheidungsvorschlägen auswählt. Wie der funktional politisierte Charakter zumindest von Entscheidungsprozessen im Regierungsapparat zeigt, ist die Unterscheidung von Zielen und Mitteln, die Arbeitsteilung von Politik und Verwaltung eher eine logische Dichotomie, die der Legitimation der Exekutive dient, nicht aber eine empirisch haltbare Beschreibung der Abläufe in der Ministerialbürokratie, in der die Vorbereitung und die Übersetzung von Politik in den Verwaltungsvollzug ein prinzipielles Führungsproblem ist.

Wenn das Leistungsprinzip gegen Parteipatronage schwer durchsetzbar zu sein scheint, so liegt dies jedoch nicht nur an funktional begründeten Vertrauens- und Loyalitätsbedürfnissen, sondern auch an den instrumentellen Schwierigkeiten, Leistung objektiv zu messen. Solange es an klaren Anforderungsprofilen der Dienstposten in der öffentlichen Verwaltung fehlt und die Methoden der dienstlichen Beurteilung keine unverzerrten Resultate erbringen, ist die Beurteilung allenfalls einer unter mehreren Faktoren, die über eine Beamtenkarriere entscheiden; die „Personalakte im Ohr“ und die verständige Handhabung des Beurteilungsinstruments durch die Vorgesetzten (mit der bekannten Links-Verschiebung der Normalverteilung der Noten zum positiven Skalenbereich) sind Ausdruck der instrumentellen Schwäche des Systems, mit dem Leistungen festgestellt werden sollen. Hier liegt eine Einbruchstelle für parteipolitische Kriterien, die natürlich nicht aktenkundig werden; auch Verfahrensänderungen bis hin zum offenen Wettbewerb (Concours der Absolventen-Jahrgänge der französischen Elite-Schulen) werden hieran wenig ändern, wenn es um die Besetzung von Leitungspositionen geht. Im übrigen unterliegen die Inhaber der drei höchsten Positionen eines Ministeriums ohnehin nicht mehr der formalen Beurteilung.

Wenn sich schließlich nachweisen läßt, daß eine Verwaltung im hohen Maße mit Beamten durchsetzt ist, die der Regierungspartei angehören, ist damit allenfalls ein Indiz für eine mögliche Patronage gegeben. Denn zum einen kann sich Patronage natürlich auch auf „Nahestehende“ ohne Parteibuch richten, zumal wenn infolge langjähriger negativer Patronage (Diskriminierung) ohnehin keine Kandidaten einer anderen Couleur verfügbar sind. Zum anderen geht das deutsche Recht davon aus, daß dem Beamten wie jedem anderen Bürger das Grundrecht auf parteiliche Bindung zusteht (Art. 9, 21 GG) – im Gegensatz etwa zu den Regeln für den britischen Civil Service. Mithin ließe sich ein derartiger Befund auch aus einer *Selbstrekrutierung* von Personen mit einer bestimmten Parteibindung erklären. Denn auf die Tendenz zur Selbstrekrutierung stößt man immer wieder, wenn man die Repräsentativität des öffentlichen Dienstes untersucht: ob es sich um die Unterrepräsentation von Frauen in Leitungspositionen handelt oder um die Überrepräsentation von Beamtenkindern in der höheren Beamtenschaft (Berufsvererbung) – auf Diskriminierung oder Patronage zu schließen wäre vorschnell. Derartige Befunde sagen auf Aggregatebene zunächst einmal etwas darüber aus, welche Personen mit welchen Merkmalen sich von bestimmten Tätigkeitsbereichen angezogen fühlen. Der Schluß auf Patronage oder Diskriminierung ist erst zulässig, wenn sich nachweisen läßt, daß die institutionellen Filter des Bildungssystems und der Personalpolitik (*Fremdrekrutierung*) gezielt und verfassungswidrig nach Geschlecht, sozialer Herkunft und eben auch Parteimitgliedschaft selektieren. Was die Parteipatronage betrifft, sind wir in der Bundesrepublik allerdings über das Stadium der Vermutungen und Verdächtigungen hinaus: ob es sich um die Postenvergabe bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten von Hörfunk und

Fernsehen handelt oder um die Auswahl von Verfassungsrichtern, die Parteien verhandeln Personalentscheidungen inzwischen nicht mehr verschämt, sondern ebenso öffentlich, wie bei Koalitionsverhandlungen einzelne Parteien für sich die Besetzung von Staatssekretärs-Stellen mit Personen ihrer Wahl beanspruchen.

II. Historische Differenzierung von politischen und administrativen Rollen

Der Konflikt zwischen konstitutiven Normen des Berufsbeamtentums und politisch-administrativer Wirklichkeit, der Gegensatz zwischen Verwaltung und Politik, wie er in Versuchen parteipolitisch motivierter Ämterpatronage aufbricht, verlangt nach historischer Transzendierung der bisherigen immanenten rechtlichen Betrachtung. Diese institutionellen Spannungen sind das Ergebnis der Ausdifferenzierung des politischen Herrschaftssystems seit dem Absolutismus und der Durchsetzung des Gewaltenteilungsmodells. Während in den USA Staatlichkeit zunächst auf parlamentarischen Institutionen gegründet war und öffentliche Ämter Wahlämter waren und z. T. noch sind, mithin das Beute-System, in dem die siegreiche Partei auch den Exekutivapparat personell säuberte und besetzte, als genuin demokratisch angesehen werden konnte, ist das *deutsche Berufsbeamtentum historisch älter als der Parlamentarismus*; das fachgeschulte, hauptamtliche (professionelle) Beamtentum ist ein Produkt des absolutistischen Staates und war Instrument in der Hand des absoluten Herrschers. Politik und Verwaltung waren noch nicht ausdifferenziert, so daß es kaum möglich ist, in den heutigen Denkfiguren zu bestimmen, ob der preußische Minister vom Stein oder der Staatskanzler Hardenberg Politiker oder Beamte waren; sie besaßen außer ihrem Fachverstand und ihrer funktionalen Unentbehrlichkeit keine eigenständige Machtbasis und waren zudem noch nicht gegen willkürliche Entlassung geschützt.

Erst mit der Durchsetzung konstitutionell-monarchischer Staatsformen differenziert sich das Herrschaftssystem, treten neben König und Bürokratie, die sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts schließlich ein gegen willkürliche Entlassung schützendes Disziplinarrecht und damit faktisch das Lebenszeitprinzip erkämpft hatte, Parlament, Parteien und organisierte Interessen. Erst jetzt konnten für die Bürokratie Orientierungsprobleme gegenüber konfligierenden politischen Erwartungen auftreten und persönliche Parteineigungen den einzelnen Beamten in einen Rollenkonflikt gegenüber der Regierungspolitik geraten lassen, die er zu vertreten und zu vollziehen hatte. Typischerweise setzt sich erst nach 1848 die Idee von einem neutral über den Parteien der Gesellschaft stehenden Beamtentum durch. Ebenso bezeichnend ist jedoch, daß Preußen seit 1851 die das Lebenszeitprinzip wieder etwas zurücknehmende *Institution des politischen Beamten* kennt: Landräte und Regierungspräsidenten, die in Konflikt mit der Regierungspolitik gerieten, konnten in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Dieses Disziplinierungsmittel deutet darauf hin, daß mit der Parlamentarisierung der Politik das Problem auftritt, das Berufsbeamtentum politisch steuern zu können, obwohl es als politisch neutralisiert galt. In den USA hingegen mußte Anfang dieses Jahrhunderts zunächst einmal die Doktrin von der strikten Trennung der Verwaltung von der Politik durchgesetzt werden, um eine professionelle Verwaltung aufzubauen.

Republikanische Staatsform und Parteienkonkurrenz bringen schließlich auch die verschiedenen Rollen von Politikern und Beamten in ihrer ganzen Gegensätzlichkeit ins Blick-

feld: dem auf Lebenszeit eingestellten, fachlich geschulten, hauptamtlichen, ernannten Beamten stand der gewählte, meist laienhafte und für begrenzte Zeit amtierende Politiker gegenüber, der nach der Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts nicht selten einer niedrigeren sozialen Schicht entstammte als die höhere Beamtschaft, die er zu leiten hatte. Max Weber⁴ charakterisierte die beiden Rollen außer mit diesen Strukturunterschieden in idealtypischer Weise des weiteren dadurch, daß der Politiker in der Öffentlichkeit und im Parlament agiere, während der Beamte diskret im Büro wirke; während das Medium des Politikers die Rede sei, äußere sich der Beamte typischerweise schriftlich und verlasse sich auf seine Akten; der Politiker kämpfe um politische Macht, des Beamten Maxime sei hingegen Gehorsam und disziplinierte Durchführung von Aufträgen; sein Stil sei die leidenschaftslose, unpersönliche Lösung von Problemen auf der Basis seiner wissenschaftlich fundierten Ausbildung, während der Politiker Wähler mit Leidenschaft und Charisma zu überzeugen versuche. Man tut Weber wohl nicht Unrecht, wenn man die Gegensätzlichkeit um die Dimension erweitert, daß die Funktion des Beamten die Sicherstellung formaler Rationalität sei, während die Aufgabe des Politikers in der Realisierung substantieller Rationalität bestehe.

Wie gesagt, handelt es sich hierbei um eine idealtypische, modellhafte Gegenüberstellung zweier Rollen, die das Ergebnis der institutionellen Differenzierung politischer Herrschaft sind. Es ist eine empirisch zu beantwortende Frage, inwieweit sich Politiker und Beamte im Kontext nationaler institutioneller und sozialer Randbedingungen wirklich auf diesen Dimensionen unterscheiden. Wir stellen nicht nur eine *Professionalisierung der Politiker* fest, die mit Webers Worten weniger „für die Politik als von der Politik leben“ und politische Karrieren durch Parteien, Mandate und Wahlämter tendenziell in frühen Lebensjahren beginnen; wir beobachten auch eine *Bürokratisierung der Politik* in dem Sinne, daß sich der Stil des Politikers dem des Beamten annähert: spezialisiertes Fachwissen wird in Ausschüssen leidenschaftslos vorgetragen, und öffentliche Reden lassen meist Spontaneität vermissen und sind nicht selten das Produkt politischer Stäbe. Auf die Ursachen dieser Entwicklung wird im sechsten Abschnitt zurückzukommen sein.

Andererseits haben jüngere empirische Untersuchungen⁵ belegt, daß sich das *Rollenverständnis der leitenden Ministerialbeamten* wandelt: neben den „klassischen“ Beamten, der sich als neutraler Sachwalter des Allgemeinwohls versteht und dem Ringen der Parteien um Macht distanziert gegenübersteht, hat sich ein „politischer Bürokrat“ entwickelt, der sich einzelnen Politiken verpflichtet fühlt und dem die Durchsetzung dieser Programme im politischen Prozeß Spaß macht. Dieser Befund ist schwer zu erklären; zum einen wissen wir nicht recht, ob es sich um einen längerfristigen Trend handelt, ob sich das Rollenverständnis unter der Entideologisierung der Neutralitätsvorstellung und der Einsicht in die historisch schon immer gegebene funktionale Politisierung wandelt. Zum anderen könnte dieses politische Rollenverständnis aber auch das Produkt parteipolitisch motivierter Personalpolitik sein.

Trotz der *funktionalen* Integration des politischen und des administrativen Systems, die sich hierin andeutet, bleiben beide Teilbereiche *institutionell* getrennt, wengleich man unter der Bedingung einer Parteienregierung mit Ministern als parlamentarischen Mandatsträgern und mit parlamentarischen Staatssekretären in der Bundesrepublik besser von Gewaltenverschränkung⁶ spricht. Auf *personeller* Ebene lassen sich hingegen widersprüchliche Tendenzen beobachten, die besonders stark im Vergleich zu Großbritannien mit seinem politisch strikt neutralisierten Civil Service kontrastieren.

Dort ist eine Parteibindung von Beamten nicht erlaubt (als ungeschriebene Regel), und wer für ein Wahlamt kandidieren möchte, scheidet ohne Rückkehrrecht aus dem Beamtentum aus, trägt also ein erhebliches existentielles Risiko im Falle des Mißerfolgs bei der Wahl oder der Wiederwahl. In der Bundesrepublik hingegen ist dem Beamten, wie gesagt, das Grundrecht auf Parteimitgliedschaft nicht versagt, wenngleich ihm bei der politischen Betätigung, was gelegentlich in Vergessenheit gerät, Zurückhaltung in seinen Äußerungen dienstrechtlich (§ 35 II BRRG) auferlegt ist. Während der Kandidatur bleibt er zunächst im Amt, ja seine politische Betätigung wird sogar dienstlich gefördert, und sein Amt ruht lediglich nach erfolgreicher Wahl, so daß er bei Mandatsverlust ins Beamtentum zurückkehren kann. Während Großbritannien die Ineligibilität kennt, also einem Regierungsbeamten auch kein Kommunalmandat gestattet, kennt die Bundesrepublik lediglich Inkompatibilitätsregelungen für die Wahrnehmung eines Mandats auf der gleichen Ebene des Staatsaufbaus, auf der man in der Exekutive tätig ist.

Diese Durchlässigkeit der Systemgrenze zwischen Verwaltung und Politik ist jedoch eine einseitige: sie privilegiert den Eintritt von Beamten in die Politik, erschwert aber außerordentlich den Wechsel von Politikern in Leitungsfunktionen der Verwaltung. Insofern unterscheiden sich auch in der Bundesrepublik die Karrieren von Politikern und Beamten grundsätzlich: zwar ist der öffentliche Dienst stark in den Parlamenten vertreten, worauf noch einzugehen sein wird, aber seine Angehörigen im Bundestag rekrutieren sich kaum aus der Bonner Ministerialverwaltung!⁷ Umgekehrt finden sich nur in seltensten Ausnahmefällen ehemalige Mandatsträger unter den Spitzenbeamten. Von einer *Entdifferenzierung* politischer und administrativer Rollen kann auch in der Bundesrepublik nicht die Rede sein, wenngleich die Systemgrenze einseitig durchlässig ist. Und zwar gilt dies nicht nur für das Verhältnis zwischen Beamtentum und Parlament, sondern auch gegenüber den politischen Parteien: der Beamte kann sich für eine hauptamtliche Funktionärstätigkeit in einer Partei beurlauben lassen, aber Parteifunktionäre sind aus laufbahnrechtlichen Gründen nur mit Ausnahmeentscheidungen der Landes- und Bundespersonalausschüsse *unmittelbar* in höhere Positionen der Verwaltung rekrutierbar, und in der Tat kommt dieser Fall genauso selten vor wie der des überwechselnden Abgeordneten.

An diesem Bild ändert auch die seit 1851 bestehende *Institution des politischen Beamten*⁸ nichts, die in der Öffentlichkeit gelegentlich mißverstanden wird. Nach § 31 Beamtenrechtsrahmengesetz (§ 36 Bundesbeamtengesetz) zählen beim Bund die Staatssekretäre, die Ministerialdirektoren und Beamte ab Besoldungsgruppe A 16 aufwärts bei den „Diensten“ (Auswärtiges, Verfassungsschutz, BND) zu den politischen Beamten, in den Bundesländern mit Ausnahme Bayerns, das keine politischen Beamten kennt⁹, meist auch Regierungs- und Polizeipräsidenten zu diesem Personenkreis. Es handelt sich hierbei aber um Berufsbeamte, die sich von ihren nicht unter § 31 BRRG fallenden Kollegen einzig dadurch unterscheiden, daß sie jederzeit und aus jedem Grunde ohne konkrete Tatbestandserfordernisse, vornehmlich aber dann in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, wenn Zweifel an ihrer grundsätzlichen Übereinstimmung mit den politischen Ansichten und Zielen der Regierung bestehen. Dieses Schicksal traf zwischen 1949 und 1983 etwa jeden dritten Staatssekretär und jeden fünften Ministerialdirektor des Bundes.¹⁰ Weder haben die einstweilig quieszierten Personen, wie man sie früher nannte, bei Regierungswechseln, wenn sich die Fälle typischerweise häufen, immer der früheren Regierungspartei als Mitglieder angehört, noch sind eigene Parteimitglieder vor dem einstweiligen Ruhestand gefeiert, und schon gar nicht setzt die Ernennung zum

Staatssekretär oder Ministerialdirektor voraus, daß die Kandidaten einer Regierungspartei angehören. Insofern unterscheidet sich der deutsche politische Beamte grundsätzlich von den political appointees des amerikanischen Präsidenten, bei denen es sich um Überreste des *spoil system* handelt: politische Vertraute, die meist nicht aus dem Karrierebeamtentum stammen und die Administration häufig nach wenigen Jahren wieder verlassen. Immerhin hat die Institution des politischen Beamten seit ihrer Entstehung Züge eines *mixtum compositum* aufgewiesen und die Funktion erfüllt, administrative Widerstände bei der Übersetzung des politischen Willens in die Verwaltungsarbeit auszuräumen. Formal ist es der einzige Mechanismus, über den die politische Loyalität der Verwaltung gesichert werden kann, während alle anderen formalen Regelungen auf die Sicherung eines hohen Sachverstandes des Berufsbeamtentums und der Stabilität der Verwaltung auch in politisch instabilen Zeiten ausgerichtet sind. Allerdings ist damit keineswegs gesagt, daß die Politiker es nicht immer wieder für notwendig erachtet haben, den Zielkonflikt zwischen Wahrung der fachlichen Qualifikation und institutionalisierter Neutralität einerseits und politisch gewünschter Loyalität und Verfügbarkeit andererseits durch Herrschaftspatronage zugunsten ihrer kurzfristigen Steuerungsinteressen zu entscheiden. Auch ein politisch neutralisiertes Beamtentum wie das britische ist offenbar gegen Herrschaftspatronage in subtiler Form nicht geschützt: mit dem Amtsantritt von Premierministerin Thatcher wurden politische Einflüsse auf Personalentscheidungen in Whitehall, die traditionell vom Staatssekretärskollegium getroffen wurden, sichtbar, und Kritiker sprechen mit Blick auf die Personalpolitik in Washington vom „White-Wash-System“.

III. Patronagezyklen und Patronageverdacht

Angesichts der unumgänglichen funktionalen Politisierung zentraler Teile der Verwaltung und angesichts des historisch jungen Neutralisierungsversuchs des Berufsbeamtentums in einem Verfassungskontext, der Herrschaftspatronage u. a. von Seiten politischer Parteien fördern mußte, aber auch infolge der relativen Offenheit der politischen Institutionen gegenüber der Beamtschaft kann es nicht verwundern, daß die neuere deutsche Geschichte im Wechsel der politischen Regime immer wieder Patronageschübe aufweist. Sie sind häufig, aber nicht durchgängig begleitet vom Vorwurf der Ämterpatronage und der Parteipolitisierung.¹¹ Obwohl die preußische Verfassung von 1850 (Art. 4) bereits die Zugänglichkeit öffentlicher Ämter für alle Befähigten vorsah, betrug der Adelsanteil an der höheren Beamtschaft im Jahre 1911 37,2%, unter den Referendaren im Jahre 1913 sogar 55,5%. Mehr als die Hälfte der Landräte, Regierungspräsidenten und Oberpräsidenten der Provinzen war adelig. Dies lag keineswegs nur an einer hohen Selbstrekrutierung des Adels und an der faktischen Unzugänglichkeit des höheren Ausbildungssystems für andere soziale Schichten, sondern die Geschichtsforschung ist sich einig, daß es sich bei dieser sozialen Selektivität auch um das Ergebnis einer feudal ausgerichteten Personalpolitik handelte, die in Verbindung mit der Diskriminierung von Liberalen und selbstverständlich von Sozialisten, Juden und Katholiken eine *gouvernementale* Gesinnung in der Beamtschaft sicherstellen sollte. Es handelte sich um „ein ausgeklügeltes, umfassendes und sehr wirksames System der Ämterpatronage zugunsten der konservativen Parteien“.¹² 90% der preußischen Spitzenbeamten neigten vor dem ersten Weltkrieg zu konservativen Auffassungen und gehörten, sofern sie Mandate wahrnahmen –

Inkompatibilität existierte nicht – den Konservativen oder den Freikonservativen im Abgeordnetenhaus an.¹³ Vor diesem Hintergrund mag Max Weber die „Approbation der Ämterpatronage“ an den Monarchen geradezu zum Wesen der konstitutionellen Monarchie gerechnet haben.

Nach 1918 gelang es zumindest im politisch stabilen Preußen, das monarchistische Beamtentum aus den führenden Verwaltungspositionen zurückzudrängen, wobei besonders während des Kapp-Putsches 1920 im größeren Umfang von der Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand Gebrauch gemacht wurde, es fehlte jedoch an einem Elitereservoir an republikanisch gesonnenen jüngeren Beamten, um die Vakanzen zu füllen, so daß die Weimarer Parteien verstärkt von der auch heute noch rechtlich möglichen Berufung von *Außenseitern* (technisch: „andere als Regelbewerber“), die nicht die laufbahnmäßigen Regelvoraussetzungen erfüllten, Gebrauch machten. 1929 gehörten von den 540 preußischen politischen Beamten 107 der SPD, 72 den Demokraten, 112 dem Zentrum und 95 der DVP an.¹⁴ Bei den Außenseitern handelte es sich um diejenigen Teile der Gegenelite der Monarchie, die administrative Erfahrungen und juristisches Wissen außerhalb der öffentlichen Verwaltung erwerben konnten, von der sie vor 1918 ausgeschlossen waren: von den 86 Außenseitern unter den politischen Beamten waren 44 zuvor Gewerkschaftsfunktionäre, 21 Parteisekretäre und der Rest Rechtsanwälte und Journalisten gewesen.¹⁵ Diese Personalpolitik führte auf seiten der konservativen Parteien und in großen Teilen der Staatsrechtslehre zum Vorwurf des Parteibuchbeamtentums, einem Vorwurf, den sich auch die NSDAP zu eigen machte.

Hatte sich die Monarchie durch vornehmlich negative Patronage (Diskriminierung) ausgezeichnet und war die erste Republik positiver Parteipatronage gefolgt, so verbanden die Nationalsozialisten beide Strategien. Mit dem wohl zynischerweise so genannten „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7. April 1933 säuberten sie zunächst den öffentlichen Dienst von allen nach 1918 ernannten Außenseitern, Juden und Beamten, deren politische Orientierung keine Gewähr für die Unterstützung des NS-Regimes gab.¹⁶ Schon nach dem Staatsstreich gegen Preußen am 20.7.1932 („Papenstreich“) waren sofort 69 Ministerialbeamte entlassen worden, darunter der spätere amerikanische Politologe Arnold Brecht, bis Anfang 1933 folgten 25 (Ober-, Regierungs- und Polizei-)Präsidenten; unter dem Einfluß der Nazis sind 211 der 1663 höheren preußischen Beamten entlassen worden.¹⁷ Gleichzeitig wurde massiv Ämterpatronage zugunsten eigener Parteigänger betrieben und die Parteimitgliedschaft in der NSDAP nicht nur zum erforderlichen Loyalitätskriterium, sondern ab 1938 auch zur Einstellungsvoraussetzung für den Eintritt in das wiederhergestellte Berufsbeamtentum gemacht. Nicht nur schwiegen die akademischen Kritiker des Parteibuchbeamtentums der Weimarer Republik, sondern rechtfertigten in ihren Lehren diese Patronagepolitik sogar.

Aus den Entnazifizierungsverfahren nach 1945 gingen 98% der Bevölkerung als Mitläufer und Entlastete hervor,¹⁸ darunter auch die meisten Beamten. Nachdem die administrative Spitze zunächst mit bewährten Vertretern der Weimarer Republik und mit Opfern der Nazis besetzt worden war und es nach Ausschaltung der mehr oder weniger belasteten Nationalsozialisten nicht wie in der Weimarer Republik in der Personalpolitik um das Problem der Verfassungskonformität ging, machten sich nach 1949 alsbald Patronagemotive der Verbände und der katholischen Kirche bemerkbar. Hatten in der Bizonen-Verwaltung noch Sozialdemokraten gesessen, so entwickelte sich mit zunehmender Dauer der Kanzlerschaft Adenauers in der Bundesverwaltung ein wachsender Patronagedruck,

der Mitglieder der Regierungsparteien, vor allem der CDU begünstigte „und darüber hinaus in Form negativer Patronage (bewirkte), daß Sozialdemokraten nicht eingestellt oder nicht ausreichend befördert wurden. Dadurch wurde der 1970 einsetzende Umschaltprozeß provoziert.“¹⁹ Eschenburg, der zu den vehementesten Kritikern der Ämterpatronage der 60er Jahre gehört, geht in seiner Beurteilung offenbar weniger von einer durch Herrschaftspatronage motivierten Personalpolitik vor 1969 aus, sondern vermittelt das Bild einer lediglich auf externen Druck reagierenden Personalpolitik CDU-geführter Regierungen, denen es vor allem darum ging, Mitglieder von Oppositionsparteien aus der Bonner Ministerialbürokratie herauszuhalten. Folgt man der apologetischen Beurteilung des im Zusammenhang mit der Spiegel-Affäre 1962 in den einstweiligen Ruhestand versetzten Staatssekretärs Walter Strauß, der selbst der CDU angehörte, so haben zu Adenauers Zeiten Parteimitgliedschaften überhaupt keine Rolle in der Personalpolitik gespielt.²⁰ Als im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel von 1969 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik in nennenswertem Umfang von der Institution des politischen Beamten Gebrauch gemacht wurde (siehe nächster Abschnitt), entbrannte ein parlamentarischer und publizistischer Kampf, der während der gesamten 70er Jahre in den Fachpublikationen von Klaus Seemann unter dem Schlagwort „Parteipolitisierung“ angeführt wurde²¹ – Seemann selbst ist CDU-Mitglied, wurde nach dem Regierungswechsel 1982 im Bundeskanzleramt zum Ministerialdirigenten befördert und ging nach verwaltungsgerechtlichem Streit um eine weitere Beförderung 1987 vorzeitig in den Ruhestand.²² Gerade die Universalität von Herrschaftspatronage in internationaler Hinsicht, aber auch in der jüngeren deutschen Geschichte sollte uns skeptisch stimmen, wenn periodisch Klagen über Patronage und Politisierung vorgebracht werden. So sehr sie offenbar jederzeit juristisch berechtigt sein mögen, sie werden häufig aus dem begrenzten persönlichen Erfahrungskreis von Leuten vorgebracht, die sich benachteiligt fühlen und sich gelegentlich alles andere als neutral und überparteilich gerieren. Einen empirischen Nachweis des Umfangs oder gar der Zunahme von Parteimitgliedschaften, ganz zu schweigen von Fällen nachweislicher Patronage bleiben uns die Protagonisten durchgängig schuldig. Wenn Patronage ein universelles, obgleich quantitativ unbestimmtes Phänomen ist, läßt sich jederzeit darüber vor dankbaren Zuhörern klagen. Wissenschaftlich zumindest bleibt die Diskussion auf der Ebene von Selbsterfahrungen unfruchtbar. Interessanter hingegen ist schon die ideologiekritische Betrachtung der Diskussion um Ämterpatronage und Parteipolitisierung. Während nach 1969, wie gesagt, eine an die Weimarer Republik erinnernde Heftigkeit die Debatte um Patronage unter dem Stichwort „Parteipolitisierung“ ergriff, schwiegen die Experten nach dem Bonner Regierungswechsel von 1982, als die Personalpolitik keineswegs weniger drastisch ausfiel.

IV. Personelle Auswirkungen der Regierungswechsel von 1969 und 1982

Am Beispiel der beiden bislang tiefgreifendsten Regierungswechsel in der Geschichte der Bundesrepublik lassen sich Umfang und Mechanismen politisch induzierter Personalbewegungen detailliert belegen,²³ ohne daß wir hierzu auf die Parteizugehörigkeit der betroffenen Personen als Indikator zurückgreifen müßten. Der bloße Umfang der innerhalb von neun Monaten nach Bildung der neuen Regierungen vollzogenen Personalentscheidungen läßt die beiden Jahre als einzigartig in der Geschichte der Bundesrepublik

erscheinen; der politische Führungswechsel wurde jeweils von einer personellen Umwälzung der Ministerialbürokratie begleitet, wobei wir annehmen können, daß die personalpolitischen Maßnahmen der Loyalitätssicherung gedient haben.

Eine personalpolitische Gleichschaltung des Regierungsapparats setzt voraus, daß Vakanzen entstehen, auf die anschließend Personen berufen werden, denen die neue Regierung fachliches und politisches Vertrauen entgegenbringt. Die Institution des Berufsbeamten-tums bringt es mit sich, daß die Möglichkeiten politischer „Säuberung“ außerordentlich begrenzt sind. Verließe man sich ausschließlich auf Abgänge, die durch Erreichen der Altersgrenze entstehen, würde sich der Prozeß der personellen Umschichtung über Jahre hinziehen. Da auch neue Planstellen erst vom Parlament genehmigt werden müssen, bleibt als allgemeine und schnell greifende Maßnahme lediglich die *Umsetzung*, die *Rotation* von einer Stelle auf eine gleichwertige andere, aber politisch weniger sensible Position. 1969 wurden in den Bonner Ministerien auf diese Weise innerhalb von 6 Wochen 72 Beamte umgesetzt, 1982 in nur vier Wochen sogar 102 Mitarbeiter. Überwiegend handelte es sich hierbei nicht um Spitzenbeamte, sondern um Mitarbeiter aus der näheren Umgebung von Ministern und Staatssekretären, um Stabspersonal, um Sekretärinnen und persönliche Referenten.

Für die kleine Gruppe der politischen Beamten (rund 25 Staatssekretäre und rund 100 Ministerialdirektoren) wurde zusätzlich die Versetzung in den *einstweiligen Ruhestand* praktiziert: 1969 in 29% und 1982 in 38% der Fälle, dabei bei etwa jedem zweiten Staatssekretär. 16 (1969) bzw. 10 (1982) weitere politische Beamte gingen jeweils aus Altersgründen, z. T. vorzeitig auf eigenen Antrag in die *Pensionierung* oder schieden aus dem Bundesdienst aus. Mithin waren nach dem Regierungswechsel 1969 49 Vakanzen von 115 und 1982 58 Vakanzen von 125 politischen Beamten im Range eines Staatssekretärs oder eines Ministerialdirektors zu besetzen. Dies bedeutet aber auch, daß die neuen Regierungen jeweils mit der Mehrheit der Spitzenbeamten weiter gearbeitet haben, die schon der früheren Regierung gedient hatten, obwohl die rechtliche Möglichkeit gegeben gewesen wäre, die gesamte Gruppe der politischen Beamten auszuwechseln, was nach 20 bzw. 13 Jahren in der Opposition für die Kanzlerpartei nicht abwegig gewesen wäre.

Analysiert man, wie die vakanten Positionen anschließend besetzt worden sind, so stellt man fest, daß jeweils 70% der neuen Amtsinhaber aus der Bundesverwaltung rekrutiert worden sind, überwiegend durch *Beförderung* innerhalb des Ministeriums, teilweise aufgrund Beförderung aus der nachgeordneten Bundesverwaltung und in Einzelfällen durch *Umsetzung oder durch Reaktivierung* eines zuvor in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten. 12 bzw. 14% der Vakanzen wurden gefüllt, indem Beamte rekrutiert wurden, die zuvor im *Landes- oder im Kommunaldienst* tätig waren, und in jeweils 20% wurden *Außenseiter* rekrutiert (Professoren, Fraktionsassistenten, Journalisten oder Verbandsvertreter). In Rechnung stellen muß man bei diesen auf die beiden höchsten Führungsebenen beschränkten Angaben, daß die hier ausgelösten Personalbewegungen einen Sog-Effekt auf niedrigere Ebenen der Hierarchie hatten. Insgesamt ähneln sich beide Regierungswechsel quantitativ und qualitativ auf überraschende Weise - allein die publizistische, insbesondere akademische Begleitmusik fehlte 1982 weitgehend. In beiden Fällen hat die neue Regierung nicht nur mit dem vorgefundenen Personal - zumindest während der ersten 9 Monate - weiterarbeiten wollen, sondern dies auch aufgrund der offenbar vorhandenen Loyalität weitgehend problemlos tun können. Dabei hat man nach 1969 ebenso mit politischen Beamten weitergearbeitet, von denen bekannt war, daß sie der CDU

angehörten, wie man nach 1982 den einen oder anderen SPD-Beamten beibehalten, ja kürzlich sogar einen zum Staatssekretär im Arbeitsministerium befördert hat. Dies dürfte allerdings die absolute Ausnahme von der Regel sein, nach der parteigebundene Staatssekretäre bei einem Regierungswechsel durchgängig in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Zumindest für die Bundesministerien folgere ich aus diesen Befunden, daß das Leistungsprinzip und damit die Professionalität des Berufsbeamtentums selbst bei einem Regierungswechsel nicht berührt werden, wenn in ungewöhnlichem Ausmaß von den legalen personalpolitischen Möglichkeiten der Loyalitätssicherung Gebrauch gemacht wird. Ein Minister wäre im übrigen schlecht beraten, würde er Patronagedruck nachgeben und weniger qualifizierte Leute berufen.

V. Beamte in Parteien und Parlamenten

Nichtsdestoweniger finden wir natürlich parteigebundene Beamte in den Ministerien; die vorliegenden empirischen Untersuchungen deuten darauf hin, daß unter den politischen Beamten – Welch Wunder – Parteimitgliedschaften besonders häufig anzutreffen sind; nach einem Regierungswechsel scheinen sie etwas schneller Karriere zu machen, wenn sie der Partei des neuen Ministers angehören, unter der alten Regierung haben sie, wie das um gut zwei Jahre gegenüber 1982 gestiegene Durchschnittsalter der Amtsinhaber im Jahre 1983 zeigt, auf die Beförderung in höchste Positionen warten müssen, bis ihre Amtsvorgänger z. T. nicht zuletzt wegen der Parteibindung an die frühere Regierung in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden waren.

Auf der Kommunalebene²⁴ und in den Stadtstaaten scheinen Parteimitgliedschaften von Beamten häufiger aufzutreten als in den Bonner Ministerien. Machen diese Beamte nur von ihrem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch, sich politisch zu organisieren, oder kann man ihnen unterstellen, sie spekulierten auf Patronage? Sicherlich gibt es Karrieristen, wie angebliche Eintrittswellen in Regierungsparteien nach Machtwechseln belegen könnten, „März-Gefallene“ wie nach der Reichstagswahl 1933. Wäre es für einen Opportunisten angesichts der Unwägbarkeiten der Politik nicht viel sicherer, sich an keine Partei zu binden? Wird nicht auch der vermeintliche Karrierevorteil neutralisiert, wenn sehr viele Kollegen den herrschenden Parteien beitreten? Wie Beamte zu einem Parteibeitritt motiviert werden, wissen wir ebensowenig fundiert, wie uns das Ausmaß parteipolitisch motivierter Rekrutierungsentscheidungen bekannt ist. Wir können hingegen etwas aussagen über die Stärke des Beamtenanteils in politischen Parteien.

Bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von rund 5% sind öffentlich Bedienstete in allen Bundesparteien gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen überrepräsentiert: 1980 betrug der Beamtenanteil in der SPD 10, in der CDU 12,4, in der CSU 12,3 und 1977 in der FDP 14 Prozent; von den „Grünen“ wissen wir, daß unter ihren 235 Mandatsträgern 1986 17% Beamte und Richter waren.²⁵

Außerdem ist bekannt, daß Beamte in den Parlamenten noch stärker überrepräsentiert sind, sich also innerhalb der Parteien aufgrund ihrer privilegierten Wirkungsmöglichkeiten gegenüber anderen Gruppen erfolgreich durchsetzen. Schon in der Deutschen Nationalversammlung von 1848 stellten sie 52% der Abgeordneten; bis zum 7. Reichstag (1887–90) hielten sie 30% der Mandate, fielen jedoch bis zur Legislaturperiode 1912–18 auf 20,5%

ab. Im Bundestag wuchs der Beamtenteil von 16,8% (1949–53) nicht ganz stetig auf 34,8% in der 10. Legislaturperiode (1983–1987). In den Landtagen ist fast jeder zweite Abgeordnete ein Angehöriger des öffentlichen Dienstes.

Offenbar haben wir es bei der Beamtenschaft (und den öffentlichen Angestellten) mit einer politisch besonders aktiven sozialen Gruppierung zu tun, die partiell in die Politik drängt und Parteibindungen nicht allein wegen bürokratischer Karrierevorteile eingeht. Wenn man bedenkt, daß zudem jeder dritte nach 1949 amtierende Bundesminister und parlamentarische Staatssekretär aus einer Beamtenfamilie stammt, in der der Vater sogar höherer Beamter war,²⁶ dann lassen sich diese Befunde dahingehend interpretieren, daß die Staatsaffinität der deutschen Politiker in erster Linie über das Berufsbeamtentum vermittelt wird.

VI. Implikationen

Will man zu einer Bewertung der universell sicherlich vorhandenen, aber in ihrer Größenordnung nicht bestimmbar Parteiloyalisierung des Berufsbeamtentums und der Parteiloyalbindung von Beamten allgemein gelangen, empfiehlt es sich, zwei Betrachtungsebenen zu unterscheiden. Zum einen kann man, ausgehend von der in Abschnitt 1 dargelegten Rechtslage Folgen für *einzelne Akteure* konstatieren, deren Handlungsweisen mittels der beschriebenen Rechtsnormen gesteuert werden sollen. So wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur immer wieder auf die schädlichen Auswirkungen der Ämterpatronage auf die *Leistungsmotivation* der Bediensteten hingewiesen, die ihre Beförderungschancen bei Bevorzugung politisch konformer Kollegen schwinden sehen. Diese Wirkung kann bereits eintreten, wenn ein nicht weiter substantiiertes Verdacht der parteipolitisch motivierten Bevorzugung oder Diskriminierung gehegt wird.

Mit Blick auf den Bürger muß darauf hingewiesen werden, daß der Eindruck der parteipolitischen Durchdringung einer Behörde das *Vertrauen in die Neutralität* der Amtsführung und die Gleichbehandlung schädigen kann. Drittens könnten die personalpolitischen Steuerungsmöglichkeiten bei einem Regierungswechsel nach langer Regierungszeit mit starker Parteiloyalbindung empfindlich eingeschränkt sein, weil die Institution des politischen Beamten nur die Spitze der Beamtenschaft zur Disposition zu stellen erlaubt, während große Teile der restlichen Beamtenschaft mangels politisch ungebundener Personen nicht für das sonstige personalpolitische Repertoire zur Verfügung stehen. Zumindest würden die Kosten eines Revirements erheblich steigen. Eine parteiloyalisierte Beamtenschaft, die von der herrschenden Regierung in ihrem beruflichen Fortkommen abhängig ist, könnte zudem ein zu extremen Tätigkeiten verleitendes Interesse an der Verhinderung eines drohenden Regierungswechsels haben, wie sich in der Kieler Affäre andeutete.

Die zweite Perspektive hätte mögliche *gesamtsystemische Implikationen* in Betracht zu ziehen, die das Verhältnis von Politik und Verwaltung, Beamtentum und Parteien betreffen. Einerseits könnte das massive Vordringen öffentlicher Bediensteter in Parteien und Parlamente zu einer weiteren *Bürokratisierung der Politik* führen, die sich nicht nur in einem Stilwandel der Politik äußern, sondern auch zu einem Kontrollverlust der Legislative gegenüber der Exekutive führen könnte, von den Legitimationsschwierigkeiten einer weiterschreitenden sozialen Nicht-Repräsentativität der Parlamente ganz zu schweigen.²⁷

In umgekehrter Richtung ist zu befürchten, daß eine ungebremste *Ausbreitung der Parteienstaatlichkeit* mit zunehmender Ämterpatronage in der Verwaltung, in der Justiz und in den Medien zu einer Paralyse der Gewaltenteilung und einer Entdifferenzierung öffentlicher Institutionen führen könnte; Kurzschaltungen in den horizontalen Beziehungen lassen sich ebenso ausmalen wie Gleichschaltungen in den vertikalen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Neo-feudale Verhältnisse wären die Folge, unter denen Lebenschancen innerhalb und außerhalb des Berufsbeamtentums vom leistungsunabhängigen Kriterium der Parteimitgliedschaft bestimmt würden. Dieses Szenario leidet allerdings darunter, daß es die Parteienkonkurrenz zumal in einem föderalen System weitgehend unberücksichtigt läßt. Zudem überschätzt es die Effektivität der Steuerungswirkung einer Parteimitgliedschaft, wie dies möglicherweise auch politische Patrone tun.

Anmerkungen

- 1 Nicht weiter eingegangen wird hier auf die Klärung der Verfassungstreue, die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 V GG zählt; ferner lasse ich un diskutiert die landsmannschaftliche Repräsentation in der Bundesverwaltung nach Art. 36 I GG, desgleichen die Einschränkung des Gleichheitsgrundsatzes unter dem Sozialstaatsgebot zugunsten Schwerbeschädigter oder Wiedergutmachungsberechtigter.
- 2 Die folgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf die Bonner Ministerialbürokratie.
- 3 *Theodor Eschenburg*: Ämterpatronage. Stuttgart 1961, S. 12.
- 4 *Max Weber*. Politik als Beruf. Berlin 1919.
- 5 Vgl. *Robert Putnam*: The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe. In: *British Journal of Political Science* 3 (1973), S. 253-90.
- 6 Siehe *Rupert Stettner*: Not und Chance der Grundgesetzlichen Gewaltenteilung. In: *Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart* 35 (1986), 57-81.
- 7 Prominente Ausnahme ist der frühere Bundespräsident Carstens, der bis 1969 Staatssekretär war, bevor er von 1972 bis 1979 dem Bundestag angehörte.
- 8 Siehe *Dieter Kugeler*: Der politische Beamte. Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution. München 1978.
- 9 Hier sind jedoch die Staatssekretäre Politiker mit Sitz und Stimme im Kabinett.
- 10 Siehe *Hans-Ulrich Derlien*: Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949-1983. In: *Die öffentliche Verwaltung* 37 (1984), S. 689-699.
- 11 Vgl. *Hans-Ulrich Derlien*: Politicization of the Civil Service in the Federal Republic of Germany - Facts and Fables. In *Francois Meyers* (ed.): *The Politicization of Public Administration*. Brüssel 1985, S. 10-38.
- 12 Siehe *Hans Fenske*: Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik. In: *Hochschule Speyer* (Hrsg.): *Demokratie und Verwaltung*. Berlin 1972, S. 356.
- 13 Vgl. *Wolfgang Runge*: Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933. Stuttgart 1964, S. 117.
- 14 Siehe ebenda, S. 201.
- 15 Siehe *Eberhard Pikart*: Preußische Beamtenpolitik 1918-1933. In: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 6 (1958), S. 124.
- 16 Vgl. *Hans Mommsen*: Beamtentum im Dritten Reich. Stuttgart 1966.
- 17 Siehe *Hans Hattenhauer*: Geschichte des Beamtentums. Köln 1980, S. 380.
- 18 Siehe zum folgenden *Theodor Eschenburg*: Der bürokratische Rückhalt. In *Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.): *25 Jahre Bundesrepublik Deutschland - eine Bilanz*. Stuttgart 1979³, S. 64-72, 79-94.

- 19 Siehe ebenda, S. 87.
- 20 *Walter Strauß*: Die Personalpolitik in den Bundesministerien zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland. In *D. Blumenwitz et al. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit*, Bd. 1. Stuttgart 1976, S. 275–82.
- 21 Beginnend mit *Klaus Seemann*: Entzaubertes Bundeskanzleramt. Denkwürdigkeiten eines Personalratsvorsitzenden. Landshut 1975; ferner Beiträge in: *Die Verwaltung* 13 (1980), S. 137–56; 14 (1981), S. 133–156; 16 (1983), S. 133–160.
- 22 Siehe *Die Zeit* vom 11.9.1987, S. 21.
- 23 Vgl. zum folgenden *Hans-Ulrich Derlien*: Repercussions of Government Change in the German Career Civil Service: The Cases of 1969 and 1982. In: *Governance* 1 (1988), 50–78.
- 24 Vgl. *Hinrich Lehmann-Grube*: Der Einfluß politischer Vertretungskörperschaften auf die Verwaltung. In: *Die öffentliche Verwaltung* 38 (1985), S. 1–9.
- 25 Siehe *Helmut Fagt*: Die Mandatsträger der Grünen. Aus *Politik und Zeitgeschichte* B 11/86, S. 21 f.
- 26 Ergebnis einer laufenden Untersuchung der Verfasser über Herkunft und Karrieren der politisch-administrativen Elite des Bundes.
- 27 Vgl. *Hartmut Klatt*: Die Verbeamtung der Parlamente. Aus *Politik und Zeitgeschichte* B 44/87, S. 25–46.