

Comparative Elite Study 1970 - 1987

Qualitative Auswertung der Interview-Transkripte aus den Erhebungen von 1970 und 1987

Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien (Projektleitung)

Dr. Jörg Eckardt (Bearbeitung)

Dipl.-Pol. Hermann Groß (Kap. 6)

Bamberg, Juli 1993

Gliederung

1.	Einleitung	S.	1
1.1	Stellung im Projekt und Fragestellung	S.	1
1.2	Methodisches Vorgehen	S.	2
1.2.1	Das auszuwertende Material	S.	2
1.2.2	Die Auswertung	S.	5
2.	Rahmenbedingungen der Ministerialtätigkeit	S.	10
2.1	Ministeriale als Gruppe	S.	10
2.2	Karriere	S.	11
2.3	Belastung und Belastbarkeit	S.	14
2.4	Routinen der Berufsarbeit	S.	17
2.5	Genügsamkeit	S.	21
3.	Selbstbild und Selbstwertgefühl	S.	24
3.1	Grundlegende personale Eigenschaften	S.	24
3.2	Rolle und Position	S.	29
3.3	Verantwortung	S.	36
3.4	Dem Allgemeinwohl verpflichtet	S.	39
4.	Professionelle Kompetenzen	S.	42
4.1	Wissen	S.	42
4.2	Intelligenz	S.	46
4.3	Initiative und Gestaltung	S.	48
4.4	Objektivität und Unabhängigkeit	S.	59
4.5	Kritik	S.	64
4.6	Führung	S.	68
5.	Politisches Verständnis	S.	75
5.1	Politisches Denken	S.	75
5.2	Loyalität	S.	81

6.	Vergleich zwischen quantitativer und qualitativer Analyse	S.	88
6.1	Methodische Unterschiede	S.	89
6.2	Ergebnis der qualitativen Analyse	S.	89
6.3	Kritik der Ergebnisse	S.	97
	Literaturverzeichnis	S.	100

1. Einleitung

1.1 Stellung im Projekt und Fragestellung

Mit dem Projekt "Comparative Elite Study II" (CES II) wurde der Versuch unternommen, eine Untersuchung von Putnam et al.¹ zu replizieren. Auf der Basis von Daten, die 1970 erhoben worden waren, beschrieben Aberbach/Putnam/Rockman² Rolle, Rollenverständnis und Einstellungen der politischen und der administrativen Elite u. a. in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Replikation der Untersuchung von 1970 dient der Erforschung des Wandels im Rollenverständnis der politisch-administrativen Elite zwischen 1970 und 1987.³ Sie sucht nach Veränderungen in den Einstellungen und des Rollenverständnisses der leitenden Beamten und der führenden Politiker im politisch-administrativen System der Bundesrepublik. Die Daten von 1970 liefern die Basis für den Vergleich mit der 1987 durchgeführten standardisierten Erhebung.

In dieser Untersuchung gelangen Transkripte aus Interviews mit identischen Personen (Panel) zur Auswertung - Personen, die also 1987 17 Jahre älter waren und 1970 als "high-flier" nur die Funktion einer Kontrollgruppe hatten. Die qualitative Auswertung der Transkripte der Interviews von 1970 und 1987 ist dabei ein Teilprojekt. Mit diesem Material wird versucht, das Rollenverständnis aus den Erzählungen der Befragten zu rekonstruieren. Es geht hierbei also um eine Erforschung der perzipierten, erlebten und mit Relevanzen versehenen Rollensegmente, wie sie von den Befragten im Interview dargestellt wurden. Auch diese Rollenselbstdarstellung wird daraufhin untersucht, ob zwischen 1970 und 1987 intrapersonale Perzeptions- und Attitüdenveränderungen eingetreten sind.

Bei der Auswertung des Transkripte soll über eine reine Inhaltsanalyse hinausgegangen werden. Allerdings konnte keine vertiefende qualitativ-hermeneutische Interpretation geleistet werden, die auf genauen Fallrekonstruktionen basiert, da für die Projektarbeit enge zeitliche Restriktionen vorgegeben waren. Außerdem ergeben sich aufgrund der Anlage der Hauptuntersuchung, die mit Hilfe standardisierter Interviews primär quantitatives Material gewinnen sollte, inhaltliche Einschränkungen. Die Ergebnisse dieser qualitativen Studie dienen einmal dazu, das Feld und auch einige Ergebnisse der repräsentativen Studie zu vertiefen. Zum anderen können einige Resultate der quantitativen Auswertung des Datenmaterials kritisch hinterfragt werden.

¹ Robert D. Putnam, The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), S. 257-290

² Joel D. Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981

³ Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz unter Mitarbeit von Margot Fälder/Hermann Groß/Reiner Kramer, Bundeselite 1970-1987 - Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel, Bamberg 1991 (unveröffentlichter Forschungsbericht)

1.2 Methodisches Vorgehen

1.2.1 Das auszuwertende Material

Die für das Gesamt-Projekt "Comparative Elite Study II" (CES II) grundlegenden standardisierten Fragebogen-Erhebungen von Elitebeamten 1970 und 1987 wurden zusätzlich auf Tonband aufgenommen. Von diesen Aufnahmen wurden, für beide Erhebungswellen gesondert, Transkripte erstellt. Von der Befragung 1987 liegen sowohl die ausgefüllten Fragebögen als auch die Transkripte der Interviews, die neben geschlossenen auch offene Fragen umfaßten, vor.

Damit handelt es sich bei diesen Transkripten aus CES II um ein für eine qualitative Auswertung untypisches Datenmaterial, mit dem kritisch umgegangen werden muß. Insbesondere sind bei der Auswertung die Entstehungsbedingungen, wie Antworten auf streng vorgegebene Fragen, Abbrechen narrativer Phasen u.a. und die damit begrenzte Aussagekraft zu beachten. Das vorhandene Datenmaterial ist als sekundäres Material des CES-II-Projektes zu sehen, das hauptsächlich quantitativ-erklärend ausgewertet wurde und dafür auch konzipiert war. Die Transkripte sind relativ grob angefertigt. Für die Transkription als ersten Teil der Auswertung von Interviews, in die bereits erste Deutungen seitens des Transkribierenden eingehen können, gab es keine verbindlichen Transkriptionsregeln. Diejenigen Transkripte, die von den wesentlich offener geführten Interviews 1970 angefertigt wurden, zeigen dabei mehr Ansätze einer kontrollierten Transkription, wie sie in der qualitativen Sozialforschung üblich ist.⁴ Die Transkriptionsregeln wurden von den amerikanischen Forschern, die für diese Befragung und Transkription verantwortlich waren, nicht festgehalten. Einige Indizien deuten jedoch darauf hin, daß grundlegende Konventionen wie die Markierung von Pausen und das Niederschreiben des Erzählflusses ohne allzu strenge Rücksichtnahme auf grammatikalische Regeln übernommen wurden. Die Interviews von 1987 hingegen wurden streng nach grammatikalischen Regeln und ohne rhetorische Kennzeichnungen transkribiert. Sie wurden also nicht an den Spezifika der Erzählung (mit Pausen, Sprecherwechsel, Überlappungen, Auslassungen seitens des Transkribierenden oder auch Kennzeichnung unverständlicher Passagen) sondern an einer schriftsprachlichen Abstraktion ausgerichtet.

Für die Übernahme einzelner Sequenzen in den Text dieser Auswertung wurden für beide Befragungen Auslassungen, die nicht sinnenstellend sind, und Kommentierungen seitens des Interpreten mit "(...)" oder mit "(())" gekennzeichnet. Auch die übliche Zeilennummerierung, die die Textstellen schneller auffindbar und identifizierbar macht und damit die Arbeit mit dem Material erleichtert, fehlt in den Transkripten. Diese wurde für die Kennzeichnung der im Text verwendeten Sequenzen nachgeholt. Die Kürzel, mit denen die Interviewsequenzen für die Auswertung markiert wurden, wie z.B. "1970:226, 3/12-15", verweisen auf die Erhebungswelle (1970), die Interviewnummer (226), die Seitenzahl im Transkript (3) und die nachträglich abgezählten Zeilennummern (12-15). Damit bleibt die Interpretation der Interviews kontrollierbar und intersubjektiv nachvollziehbar,

⁴ Eine Zusammenstellung brauchbarer Transkriptionsregeln findet sich bei Bruno Hildebrand, *Alltag und Krankheit. Ethnographie einer Familie*, Stuttgart 1983, S. 163

denn die verwendeten Textstellen sind jederzeit im Kontext des gesamten Transkriptes rekonstruierbar.

Eine weitere Besonderheit der Transkripte von 1987 ist, daß die **Fragen nicht im Wortlaut** geschrieben wurden, sondern auf die Nummern der Fragen des Fragebogens verwiesen wird. Man ging offenbar davon aus, daß die Fragen, da sie aus dem Fragebogen vorgelesen wurden, immer gleich, eben standardisiert, gestellt würden. Wenn die Interviewer "funktionieren", kann man das unterstellen. Aber auch Nachfragen, die nicht im Fragenkatalog vorgesehen waren, wurden der jeweiligen Frage zugeordnet, ohne daß der Wortlaut festgehalten ist. Damit können Probleme der gewünschten Vergleichbarkeit auftreten, da den Transkripten die spezifische Frage nicht entnommen werden kann, auf die aber konkret geantwortet wurde und die die Erzählung wesentlich bestimmte. Fragen der Interviewer sind aber bestimmend für die Kommunikationsinhalte der interaktiven Situation "Interview", was bei standardisierten Befragungen ja durchaus erwünscht ist. Eine Datenerhebung für eine qualitative Auswertung hätte versucht, diese "Reaktivität" kontrollierbar zu machen, indem sie rekonstruierbar sein soll und damit in die Auswertung mit einbezogen werden kann.

Sicherlich hängt die Notwendigkeit, Transkripte genau anzufertigen, damit zusammen, welche Tiefe der Interpretation (von kategorialer bis hin zu narrations-analytischer Auswertung) man erreichen will und welche Fragestellung mit der Untersuchung verbunden ist. Je detaillierter die Interpretation und je mehr Wert auch auf textuelle Zusammenhänge gelegt wird, desto exakter muß transkribiert werden. Der für diese Studie gewählte Weg einer eher groben, kategorialen Auswertung, bedarf andererseits aber nicht unbedingt einer besonders feinen Transkription. Das Problem, hauptsächlich mittels der gestellten offenen Fragen, die thematisch und zeitlich eng beschränkt bleiben, qualitative Sozialforschung zu betreiben, wird an Frage 7, die Anforderungen an und Eigenschaften von leitenden Beamten erfassen sollte, deutlich. Dort wurden oft nur wenige Sätze abgewartet, bevor der Interviewer zur nächsten Frage überging. Damit bewirkt man, daß aktuelle Erinnerungen oder Themata abgefragt werden, die sehr selektiv sein können. Es werden dadurch wenig Zusammenhänge, die sich aus dem Erzählfluß entspinnen, aufgezeigt. Zudem fehlen dadurch für die Auswertung mögliche wichtige Verweise an anderen Stellen des Interviews, wodurch Deutungen einer Sequenz belegt oder verworfen werden könnten. Letztendlich kann es dazu kommen, daß eine offizielle Version geliefert wird, ohne daß informelle Wege, Regelungen und Routinen erzählt werden. Am Beispiel von Frage 6 (CES II), mit der die zeitliche Belastung (in Prozent-Anteilen) erhoben wurde, sieht man, daß diese nicht unbedingt die Relevanzen, die die Befragten setzen und die für sie wichtig sind, trifft. Die Frage nach dem Zeitbudget stellen sich die Ministerialbeamten in ihrer alltäglichen Routine des Handelns so kaum; an Arbeit wird eben gemacht, was anfällt, "was gemacht werden muß". Die Interviewees müssen erst gut überlegen, und z.T. scheinen sie dann Zahlen zu erfinden, die ungefähr die Stundenbelastung nach verschiedenen Tätigkeitsbereichen wiedergeben. Welche Abgrenzungsprobleme Fragen nach dem Zeitbudget haben, zeigt sich deutlich in der Freizeitforschung.⁵ Immer wenn nach der quantitativen Zeitverwendung gefragt wurde, werden pau-

⁵ Vgl. z.B. Heinz-Günter Vester, *Zeitalter der Freizeit. Eine soziologische Bestandsaufnahme*, Darmstadt 1988, S. 16ff

schale Kategorien gebildet, die der tatsächlichen Beschäftigung mehr oder weniger gerecht werden.

(...) und was hatten wir noch? Nehmen sie den Rest unter Verschiedenes, was immer das dann ist (1987:72, 6/4-6)

Der "Rest": das können gerade die Tätigkeiten sein, die interessant für eine nähere Betrachtung wären. Damit kann auch das verschüttet werden, womit sich ein Ministerialbeamter besonders identifiziert, was das Besondere an seiner Rolle ausmacht, was für ihn relevant ist oder was ihn abhebt von den Routinehandlungen anderer Beamtengruppen.

Will man die Texte von 1970 und von 1987 auf der Basis eines **Kategorienrasters** vergleichen, dann zeigen sich weitere Einschränkungen. Die Fragen, die den Interviewten gestellt wurden, sind nämlich nicht durchgehend identisch. Das Panel-Design bringt es zudem mit sich, daß 1970 einige Fragen, die an Spitzenbeamte gerichtet werden sollten, für Nachwuchsbeamte nicht ganz "paßten". 1970 wurde z.B. nach Aufgaben von leitenden Beamten (Anforderungen, die an sie getragen werden) und Eigenschaften (als Selbstsicht) gefragt. Hier ist es schon problematisch, daß damals nicht alle Befragten schon leitende Beamte waren. Das hieße aber, daß sie auch keine Insider-Position einnehmen können, sondern nur über ihre Antizipationen erzählen, die sie von diesen leitenden Positionen haben. Hier wird die Beschränkung der Auswertung auf nur wenige und rudimentäre hermeneutische Arbeitsschritte zum Problem, da die Auswirkungen der Fragen nicht systematisch analysiert werden können.

Die Antworten selbst werden fast an keiner Stelle zu umfassenden "Sachverhaltsdarstellungen"⁶. In einem narrativen Interview⁷ würden dagegen für die Informanten bestimmte Zwänge wirksam, die umfassende Erzählungen aus der methodischen Anlage heraus evozieren: der Erzählzwang, der Zugzwang autobiographischer Sachverhaltsdarstellungen, der Detaillierungszwang und der Gestaltschließungszwang. Man bekäme damit Material, das sehr ausführlich wäre und das Erzählungen hervorlocken könnte. Narrationen würden nicht von Zwischenfragen unterbrochen werden. Während das narrative Interview⁸ oder das (modifizierte) themenzentrierte-narrative Interview⁹ die Möglichkeit bieten, die Lückenhaftigkeit von Erzählungen zu minimieren, werden bei den vorliegenden Texten in dieser Hinsicht starke Restriktionen deutlich, da es sich um **sehr unvollständige Erzählungen** handelt. Bei Durchsicht der Transkripte fällt auf, daß die Interviews von 1970 häufiger narrative Phasen enthalten als die von 1987. Die Befragten wurden

⁶ Vgl. Fritz Schütze, Kognitive Figuren des autobiographischen Stegreiferzählens, in: Martin Kohli/Günther Robert (Hg.), Biographie und soziale Wirklichkeit, Stuttgart 1984, S. 78-117

⁷ Vgl. exemplarisch Werner Kallmeyer/Fritz Schütze, Zur Konstitution von Kommunikationsschemata der Sachverhaltsdarstellung, in: Dirk Wegner (Hg.), Gesprächsanalysen, Hamburg 1977, S. 159-174

⁸ Siehe Fritz Schütze, a.a.O.

⁹ Anne Honer, Einige Probleme lebensweltlicher Ethnographie. Zur Methodologie und Methodik einer interpretativen Sozialforschung, in: Zeitschrift für Soziologie 18 (1989), S. 297-312

damals weniger unterbrochen und erzählten mehr und länger, womit dennoch die methodischen Standards des narrativen Interviews nicht erreicht werden können. Dies lag daran, daß damals weniger geschlossene Fragen verwendet wurden.

Mit dem vorhandenen Material werden auch die Probleme einer "Leitfadenbürokratie"¹⁰ deutlich, die bei diesem, standardisiert erhobenen Material noch stärker sind als bei Leitfadeninterviews. Die restriktiven Vorgaben ließen in der Interview-Situation kaum die Möglichkeit einer situativen Reaktion. Weitergehende, vertiefende Erzählungen und Informationen und die Entwicklung narrativer Muster wurden zum großen Teil abgeblockt. Themata und Probleme, die der Interviewer oder der Fragebogen nicht antizipierte, können nur schwer oder gar nicht aufgenommen werden. Mit den strengen Vorgaben geht die Befragung über in ein "bürokratisches Abhaken von Themen"¹¹, wodurch in der qualitativen Auswertung wenig Spezifizierungen möglich sind.

Zusammenfassend kann man die die Interviewtranskripte folgendermaßen charakterisieren: Die Beamten wurden standardisiert und dabei teilweise offen befragt. Die Texte spiegeln nicht unbedingt die Relevanzen der Befragten wider. Darauf hätte aber eine interpretative Sozialforschung aufzubauen. Die Interviewees müssen lediglich auf vorgegebene, mehr oder weniger präzise und begrenzende Fragen mit den ihnen innewohnenden strukturierenden Relevanzen antworten. Damit sind die sprachlichen Entäußerungen der Informanten nicht "direkt" einer interpretativen Auswertung zugänglich. Der Entstehungskontext der Texte wäre als Folie bei der Auswertung immer mit zu berücksichtigen. Jedoch konnte diese Interpretationsleistung, die immer als Gruppenarbeit zu leisten ist, nicht ausgiebig durchgeführt werden. Diese Restriktionen wurden aber trotzdem nicht gravierend, weil die gewählte kategoriale Analyse auf einer deskriptiven Ebene verbleibt und nur rudimentär in explizite hermeneutische Arbeit übergeht. Zudem ist diese Studie, wie gesagt, ein **Nebenprodukt** des grundsätzlich quantitativ ausgerichteten Projekts CES-II.

1.2.2 Die Auswertung

Die Auswertung des Datenmaterials erfolgt mit Kategorien, die im Zuge der Analyse entwickelt werden. In weiteren Teilen wird inhaltsanalytisch verfahren.¹² Dieses Vorgehen wird ergänzt um einige Prinzipien und Techniken einer sozialwissenschaftlichen - und zwar der "pragmatischen" - Hermeneutik¹³. Die Begrenzung der verfügbaren Zeit war auch Triebfeder für die Einschränkung der Textteile, mit denen primär zu arbeiten war. Die weiteren Auswertungsphasen

¹⁰ Vgl. Christel Hopf, Die Pseudo-Exploration - Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung, in Zeitschrift für Soziologie 7 (1978), S. 97-115

¹¹ Ebd. S. 106

¹² Vgl. dazu z.B. Philipp Mayring, Qualitative Inhaltsanalyse, Weinheim u.a. 1983

¹³ Hans Georg Soeffner, Auslegung des Alltags - Alltag der Auslegung. Zur wissenssoziologischen Konzeption einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik, Frankfurt 1989

wurden hauptsächlich mit den Antworten auf die Fragen F 3 (zusammen mit F 1), F 4, F 5, F 6, F 7, F 8 und F 9 für 1987 und den entsprechenden Fragen von 1970 vorgenommen. Diese Eingrenzung ist deshalb sinnvoll, weil in diesen Fragen die leitenden Ministerialbeamten in **offenen Fragen** zu ihrer Rolle und ihrem Rollenverständnis befragt wurden. Andere Fragen betreffen thematisch andere Bereiche, wurden aber gerade für die formale Textanalyse nicht völlig ausgeschlossen. Gelegentlich fanden sich thematisch relevante Erzählungen auch in anderen Kontexten.

Die Transkripte werden nach Textsequenzen durchsucht und dann nach dem Kategorienschema, das eigens entwickelt wurde, sortiert. Dieses **Raster** bleibt prinzipiell veränderbar. Wenn sich nämlich zeigt, daß die Kategorien nicht richtig greifen, müssen Korrekturen vorgenommen werden. Die Kategorien sind sowohl "folk domains" als auch "analytic domains"¹⁴, d.h. sie wurden einmal direkt der Sprache der Ministerialbeamten entnommen, zum anderen als analytische, wissenschaftliche Konstrukte entworfen. Diesen Kategorien konnten dann bestimmte Sequenzen zugeordnet werden. Schließlich muß die eigentliche inhaltsanalytische und die hermeneutische Arbeit beginnen, indem theoretisch relevante Zusammenhänge nachgezeichnet werden. Die Auswertung kann also grob in drei Phasen unterschieden werden, die jedoch immer aufeinander bezogen sind und nicht unbedingt chronologisch ablaufen.

Die erste Auswertungsphase der **formalen Textanalyse** verlangte zunächst eine Sequenzierung und eine Sequenzanalyse der Texte. Die Interviews müssen nach abgrenzbaren "Sinneinheiten" durchgesehen werden, in denen einzelne Teile von übergreifenden Geschichten erzählt werden. Dabei schon wird der Inhalt der einzelnen Sequenzen beschrieben. Zudem werden im idealen Fall die Textsorten "Erzählung", "Beschreibung" und "Argumentation" unterschieden.¹⁵ Primäres Ziel dieses Analyseschrittes ist es, den Text genau kennenzulernen und ihn in kleine Einheiten zu untergliedern, um sie in zusammenhängende Erzähllinien oder in thematische Kontexte einordnen zu können.¹⁶ Die praktizierte Auswertung orientiert sich an diesen methodischen Vorgaben, ohne sie allerdings exakt nachzuvollziehen. Dieser Analyseschritt wurde vielmehr verkürzt durchgeführt. Es wurden nicht in extenso alle Sequenzen identifiziert, paraphrasiert und vor allem nicht nach Textsorten charakterisiert und unterschieden. Diese Reduktion genügte, um die Forschungsfrage verfolgen zu können. Die Texte wurden gelesen und hinsichtlich der Fragestellung untergliedert in für die weitere Auswertung taugliche und nicht-

¹⁴ James Spradley, *The Ethnographic Interview*, New York 1979, S. 90f

¹⁵ Fritz Schütze, a.a.O., arbeitet dabei nur mit den reinen Erzählteilen weiter, da er darin einen größeren Wahrheitsgehalt vermutet. Damit ist allerdings die Gefahr verbunden, daß man Erzählungen, die sedimentiertes Wissen sind, das sich aus zurückliegenden Erfahrungen aufbaut und das die Wahrnehmung und Interpretation immer beeinflusst, mit einem Bericht über "objektive" Vorgänge verwechselt.

¹⁶ Weitergehende Darstellungen der formalen Textanalyse finden sich bei Karl H. Hörning/Anette Gerhardt/Matthias Michailow, *Zeitpioniere. Flexible Arbeitszeiten - neuer Lebensstil*, Frankfurt 1990, S. 55, Gabriele Rosenthal, "Wenn alles in Scherben fällt ...", Opladen 1984 und Fritz Schütze, a.a.O., S. 112f

taugliche Sequenzen; erstere werden "extrahiert" und dem zweiten Analyseschritt zugeführt.

Die Fragestellung der qualitativen Analyse liegt teilweise "quer" zu den in der Erhebung gestellten Fragen, d.h. das Rollen-Selbstverständnis wurde nur teilweise direkt erhoben. Damit kann die Dominanz der vorgegebenen Strukturen etwas austariert werden. Denn zum Rollenverständnis finden sich Sequenzen nicht nur in der Antwort auf die darauf ausdrücklich ausgerichtete Frage 7, sondern auch in den Antworten auf andere Fragen. Eine Vorstrukturierung leistet die Konzentration auf Antworten auf einige Fragen des Fragebogens, die theoretisch aus der Fragestellung dieser Studie und dem Fragenkatalog der Befragung abgeleitet werden kann. Diese Art von Auswahl, die als eine Form von "theoretical sampling"¹⁷ zu verstehen ist, hilft, den Zeitaufwand für die Auswertung zu begrenzen und spitzt gleichzeitig die Auswertung ausdrücklich auf eine enge Fragestellung zu. Im Sinne der "Spurensicherung"¹⁸ wurden aber zunächst die gesamten Texte gesichtet, um damit auch Sequenzen aus anderen Teilen des Interviews für die weitere Auswertung verwenden zu können.

Mit der formalen Textanalyse bekommt man einen Überblick über die Texte und auch detailliertes Wissen, welche Themen die Befragten mit ihrer Rolle als Ministerialbeamte verbinden und welche Selbstzuschreibungen sie gebrauchen. Die einzelnen Themen werden bereits in der ersten Auswertungsphase notiert. Aus diesen Aufzeichnungen müssen in einem zweiten Analyseschritt die **Kategorien** entwickelt werden, nach denen die Texte oder die Sequenzen schließlich geordnet werden. Die Kategorien werden also aus dem Material heraus entwickelt. Sie müssen ihre Bestätigung immer aus dem Material erfahren. Diese Kategorien werden, theoretisch geleitet, in Zusammenhänge gebracht, die ihre Aufschichtung verdeutlichen. In Anlehnung an die ethnographische "domain analysis" werden gleichrangige Kategorien nebeneinander gestellt und diese unterschieden in Verästelungen, die eine detaillierte Beschreibung des Wissensbestandes der Befragten über ihre Berufsrolle erlauben. Die Kategorien selbst dürfen aber dabei nicht geschlossen bleiben. Veränderungen müssen immer möglich bleiben, um ein adäquates Instrumentarium zur Beschreibung der Lebenswelt, hier: der Ministerialbeamten zu erhalten. Das "Prinzip der Offenheit"¹⁹ muß einmal ermöglichen, daß zusätzliche Kategorien oder Subkategorien aufgenommen werden oder aber solche, die sich als wenig tauglich erweisen, gestrichen werden. Zudem müssen Korrekturen und Verschiebungen innerhalb der Kategorien und ihrer Verästelungen möglich bleiben. Nur durch diese Offenheit kann der Sozialforscher dem Problem

¹⁷ Vgl. Anselm L. Strauss, Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung, München 1991

¹⁸ Carlo Ginzburg, Spurensicherung. Der Jäger identifiziert die Fährte, Sherlock Holmes nimmt die Lupe, Freud liest Morelli - die Wissenschaft auf der Suche nach sich selbst, in: Freibeuter, Heft 3 (1980), S. 7-17 und Heft 4 (1980), S. 11-36

¹⁹ Siehe Christa Hoffmann-Riem, Die Sozialforschung einer interpretativen Sozialforschung, in: Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32 (1980), S. 329-372

entgehen, sich zu stark vom Feld abzulösen und nicht-adäquate Strukturierungen vorzunehmen.

Die Arbeit mit dem ausgearbeiteten Kategorienraster und den dafür zu suchenden Textteilen umfaßt zum einen eine theoretisch geleitete Verknüpfung dieser Kategorien, um Thesen über das Feld, um eine "grounded theory"²⁰ zu gewinnen. Dazu müssen dann die für die Kategorien ausgewählten Sequenzen auch ausgelegt werden, d.h. hier muß dann ausdrücklich hermeneutisch gearbeitet werden, was in vorherigen Arbeitsschritten natürlich implizit immer getan wurde. Von Beginn an sollen "Memos" geschrieben werden. Bereits die ersten Vorannahmen sind festzuhalten. In den Memos werden Auffälligkeiten, erste Gedanken, vermutete Zusammenhänge, Einschätzungen des Materials, der darin "konservierten" Fälle und von Strukturen festgehalten. Memos begleiten den gesamten Forschungsprozeß, worauf Strauss (in Anlehnung an die "grounded theory" von Glaser/Strauss) auch hinweist, der allein acht verschiedene Arten von Memos unterscheidet.²¹ Schließlich müssen die Memos aufbereitet und aufgearbeitet werden, womit Strukturzusammenhänge (als Konstruktionen zweiten Grades nach Schütz) rekonstruiert werden. Dabei muß immer wieder auf die Konstruktionen ersten Grades, nämlich die des Alltags, zurückgegriffen werden.

Die im ersten Schritt identifizierten Sequenzen werden hermeneutisch analysiert. Die Erzählungen der Informanten müssen aufgeschlüsselt werden in die alltäglich geltenden und leitenden Strukturen. Es wird in der **inhaltlichen Textanalyse** also dargelegt, welche Deutungsmuster die befragten Beamten ihrer alltäglichen Erwerbsarbeit zugrunde legen, welche Selbstverständlichkeiten für ihr Handeln konstitutiv sind, welche Relevanzen von ihnen vertreten werden, welchen Wissensvorrat sie haben u.a.m. Schließlich müssen wissenschaftliche Begriffe "gebastelt" werden, um die Strukturen der Arbeit und der Rollen der Beamten beschreiben zu können.

Sinnvollerweise wird der Forschungsprozeß noch in zwei Phasen unterschieden, die allerdings in der Forschungspraxis eng miteinander verwoben sind. Zunächst werden **fallimmanente Strukturen** gesucht und rekonstruiert. Dafür werden zuerst die einzelnen Fälle systematisch ausgewertet. Will man jedoch die wichtigen fallübergreifenden Strukturen erkennen und verdeutlichen, ist ein weiterer Schritt notwendig, nämlich die Suche nach den **fallemanente Strukturen**. Hierbei werden fallübergreifend typische Strukturen rekonstruiert. Diese sind nicht nach Häufigkeiten ausgerichtet; inwieweit sie dabei den Häufigkeitsverteilungen aus dem Hauptbericht zu CES-II ent- oder widersprechen, wurde während der Auswertungsarbeit ausgeklammert, um die Ergebnisse der Analyse des qualitativen Materials nicht zu beeinflussen.

Mit der für diese Untersuchung gewählten Vorgehensweise, die auf eine Vorabstrukturierung der sozialen Wirklichkeit, hier der Texte als Produkte der sozialen Interaktion "Interview", verzichtet, wird dem Material mehr Raum gelassen, "sei-

²⁰ Vgl. Barney G. Glaser/Anselm L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago 1967

²¹ Anselm L. Strauss, *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge u.a. 1987, S. 128f

ne" Strukturen zu offenbaren. Die Abhängigkeit der aufzufindenden Strukturen und der Forschungsergebnisse von der theoretischen Voreinstellung und auch von der Fragestellung darf natürlich nicht übersehen werden. Immer muß in Rechnung gestellt werden, daß spezifische Fragen gestellt wurden, die die Narration behinderten und bestimmte Antworten induzierten. Auch aus zeitlichen und personellen Restriktionen (0,5 Mann-Jahre) wurde letztlich stärker inhaltsanalytisch vorgegangen, indem die Interviews nach dem Auswertungsraster, das aber aus dem Material heraus erstellt wurde, sequenziell eingeordnet wurden. Aus dem Vergleich der Sequenzen, die bestimmten Kategorien zugeordnet waren, wurden schließlich fallmanente Strukturen beschrieben. Hier wurde dann stärker hermeneutisch verfahren.

In dieser Untersuchung geht es also letztlich nicht darum, in extenso Sinnstrukturen zu beschreiben. Allerdings wurde in Anlehnung daran das Feld thematisch untergliedert, und diese Themata wurden in sinnvolle Zusammenhänge gestellt. Damit sind Strukturen entstanden, die dem Feld entnommen sind, allerdings bereits stark theoretisch geleitet. Die eigentliche hermeneutische Arbeit blieb z.T. implizit (Auswahl der Kategorien und der passenden Sequenzen) oder oberflächlich, wenn die ausgewählten Sequenzen interpretiert wurden. Eine vertiefende hermeneutische Auswertung, die die Sinnstrukturen kontextuell verortet und das Transkript als gesamten Text sieht, die Schlüsselsequenzen oder ausgewählte Sequenzen immer im Kontext verortet und daraus Fallgeschichten produziert, konnte nicht geleistet werden.

2. Rahmenbedingungen der Ministerialtätigkeit

2.1 Ministeriale als Gruppe

Ministerialbeamte verstehen sich selbst als Kreis von "Fachleuten", die mit ihrem Wissen einen besonderen Vorsprung und damit eindeutig ausgeprägte Gestaltungs-, Einfluß- und Machtpotentiale haben. Bei den Selbstzuschreibungen, die sie mit ihrer Berufsrolle verbinden, fällt auf, daß sie sich eindeutig von anderen Beamtengruppierungen der Bundesverwaltung oder nachgeordneter Behörden abgrenzen.

"Das kommt natürlich darauf an, in welchem Gebiet der leitende Beamte tätig ist" (1970:402, 2/29 f.) (F: Rolle; Hauptaufgaben)

Diese Grenzen bezeichnen auch die Unterschiede im Wissensbestand und in den Kenntnissen der jeweils zugehörigen Beamten und können auch eigene gruppeninterne Normen beinhalten. Allen Beamtengruppen gemeinsam ist selbstverständlich die Ebene der Muß-Normen, d.h. der gesetzlichen Vorgaben, an die sie sich halten müssen. Dies ist auch eindeutig im Beamtenrecht fixiert. Die Unterscheidung verschiedener Gruppen wird von einem Befragten indirekt getroffen.

"(...) die Anforderungen sind also sehr, sehr unterschiedlich. Den leitenden Beamten als homogene Gruppe gibt es gar nicht, das ist eine Fiktion." (1987:1, 6/38-40) (F 7)

Die Selbstsicht als Gruppe ist also differenzierter, als eine Einordnung aller Ministerialbeamten in eine Kategorie vorgibt. Für diese detailliertere Unterscheidung ist die Kennzeichnung als Gruppe auch besser möglich, da es hiermit viel wahrscheinlicher wird, daß sich die Gruppenmitglieder tatsächlich auch kennen. Dies ist ein wichtiges Merkmal sozialer Gruppen. Dann wären auch der Gruppenzusammenhalt und das Wir-Gefühl stärker. Das Wissen der Zugehörigkeit, das dementsprechende Verhalten und auch das Einfordern dieser Verhaltensweisen bei anderen sind die äquivalenten Bestandteile ihres Gruppenbewußtseins. Und gerade damit könnten die Angehörigen der ministeriellen Führungsriege, unterschieden nach Ressorts oder hierarchischen Ebenen, beschrieben werden.

Dagegen macht die eigene Wahrnehmung der befragten Ministerialbeamten als Mitglied des spezifischen (nicht politischen, sondern personenverbindenden) Systems die Grenzen zu anderen Systemen (z.B. zu den Politikern oder den ausführenden Beamten) deutlich und schärft gleichzeitig wieder das Bewußtsein für den eigenen "Stand". Mit der eindeutigen Unterscheidung von Politikern wird eine Innen-Außen-Differenz wirksam, die die Einbindung in die eigene Gruppe, auch wenn diese sehr speziell sein kann, verstärkt. Eine besonders deutliche Abgrenzung läßt sich bei den befragten Ministerialbeamten zur "Gruppe" der Politiker und Parlamentarier rekonstruieren. Hier muß berücksichtigt werden, daß dieser Zusammenhang sowohl 1970 als auch 1987 explizit nachgefragt wurde. Die Relevanz dieses Themas für die Beamten ergibt sich aber aus ihrer Rolle, einmal den Minister, zum anderen aber auch Parlamentarier informieren zu müssen. Der wichtigste Unterschied, den die Beamten dabei zu den Politikern ziehen, ist deren Einbindung in Parteipolitik.

Bei der Rollenselbstzuschreibung der Beamten wird besonders die Verantwortung für den eigenen Fachbereich aber auch für das Allgemeinwohl herausgestellt, wohingegen Politiker eher Partial- und vor allem Parteiinteressen vertreten. Zwischen 1970 und 1987 lassen sich dabei aber keine gravierenden Unterschiede feststellen. Zudem ist der Umgang mit der Zeit unterschiedlich. Politikern wird von den Beamten eine größere Zeitsouveränität zugeschrieben, als sie selbst für sich in Anspruch nehmen können.

Dennoch werden auch Gemeinsamkeiten hervorgehoben. Den Beamten ist nämlich klar, daß sie zusammen mit den Politikern "in einem Boot sitzen", d.h. im politischen Geschäft arbeiten und ähnlichen Anforderungen gerecht werden müssen. Die Beamten betonen aber auch hier den Unterschied, daß sie selbst dem "Allgemeinwohl" dienen würden, während die Politiker sich nach Wählerstimmen auszurichten hätten. Daneben wird gelegentlich auch der Wissensstand als ähnlich gesehen, wenn der Politiker Fachwissen hat, vielleicht sogar aus der öffentlichen Verwaltung stammt. Dennoch werden auch hier Unterschiede betont, nämlich dann, wenn das Wissen stark polarisiert ist, der Parlamentarier kein, der Beamte dagegen reines Fachwissen habe.

2.2 Karriere

Die Berufsaussichten und Aufstiegswege sind in keiner anderen Berufsgruppe so klar vorgezeichnet wie bei den Beamten. Ein detailliertes Dienstrecht eröffnet objektive Karrierewege.

"Ja, die negativen Aspekte sind vielleicht die, daß man als Beamter so etwas, sagen wir mal, den Werdegang und auch die Endstationen, überhaupt, sagen wir mal, die Etappen vorgezeichnet sieht, ja? Man steigt ein, oder ich bin eingestiegen als Angestellter und hatte zunächst natürlich einen langen Weg vor mir, die sogenannte Ochsentour, ich bin also kein Laufbahnbeamter, und ich bin inzwischen also Beamter, aber man kann natürlich als Beamter, kann man sich ungefähr ausrechnen, wo die Endstation ist. Und vielleicht liegt da eine gewisse Gefahr, wissen Sie? (...) Der erlahmt (...)" (1970:226, 6/11-21) (F: Kehrseite der Medaille)

Obgleich hier die Eigenart der bürokratischen Karriere, die Stetigkeit und Berechenbarkeit, bereits wieder kritisiert wird, kann sie dennoch als Muster klar erkannt werden. Die festgelegte Laufbahn eines Beamten ist eine relativ präzise Orientierung für seine Biographie. Diese feste Karrierevorgabe wird in diesem Fall auch zum Kritikpunkt, interessanterweise bei diesem Befragten 1970, also zu Beginn seiner Karriere als leitender Beamter. Insgesamt aber wird die Reduktion der Unübersichtlichkeit in diesem Berufsfeld angenommen und ist sicherlich auch für viele Motivation ihrer Berufswahl. Diese Berechenbarkeit zeigt sich in der Erwartbarkeit der Dienststufen. Der Lebenslauf wird stärker planbar.

"Ich meine, die soziale Sicherung ist ihnen bekannt im öffentlichen Dienst? Man ist von keiner Person abhängig; in einer Privatfirma bin ich von Individuen abhängig, wenn ich irgendeinen Posten haben will (...). Der öffentliche Dienst ist in dieser Beziehung sehr viel objektiver. Alle anderen Regelungen sind besser - Urlaub - also ich sehe keine Nachteile" (1970:268, 2/19-26) (F: Nachteile des Berufs - N)

Die Karriere als Ministerialbeamter ist nach Meinung dieses Informanten unabhängig von Vorgesetzten, wie dies in anderen Erwerbszweigen der Fall sei. Diese

Objektivität der Laufbahn und der Sozialleistungen macht den Beruf des Beamten solchen in der Privatwirtschaft ebenbürtig.

Die verschiedenen Karrierestufen dieser objektiven Leiter werden häufig in verschiedenen Ministerien oder Institutionen, mindestens in verschiedenen Abteilungen eines Hauses vollzogen.

"(...) und bin dann sehr viel, also glücklicherweise hier im Hause sehr viel herumgekommen und sitze jetzt hier glaube ich auf der 12. oder 13. Stelle, ja?" (1970:226, 3/23-26) (N: Berufliche Erfahrungen)

Leitende Ministerialbeamte lassen sich damit vielleicht stärker als andere Beamtengruppen anhand ihrer **Mobilität** und **Immobilität** verorten. Die **Mobilität** umfaßt dabei eine vertikale Mobilität, d.h. bezeichnet die erwartbaren Karrierestufen. Diese Mobilität ist gelegentlich verbunden mit einer räumlichen Mobilität, z.B. in Ausnahmekarrieren mit einem (temporären) Wechsel zur EG oder zu anderen inter- und supranationalen Organisationen oder mit einer "Kinderlandverschickung" (1970:414), wenn ein Regierungsassessor zu Beginn seiner Karriere in ein Landratsamt in der Provinz versetzt wird. Davon ist die **Sachgebietsmobilität** zu unterscheiden. Mit dem Wechsel in andere Abteilungen oder Häuser ist oft ein Themenwechsel verbunden; dort sind andere Arbeitsinhalte oder -schwerpunkte zu bearbeiten. Dies trifft vor allem bei Juristen zu, weniger bei speziellen Fachleuten wie Naturwissenschaftlern. Deshalb wird von den Interviewten in der Selbstbeschreibung ihrer Rolle häufig eine besondere intellektuelle Kompetenz als Grundeigenschaft für Ministerialbeamte unterstellt.

Die Rolle der Beamten umfaßt aber auch einen bestimmten Grad an Immobilität, der je nach spezifischer Ausprägung und im Zusammenspiel mit der Mobilität besteht. Räumliche Wechsel sind weniger häufig oder dramatisch; zumeist wird innerhalb eines Hauses rochiert. Neben dem "objektiven" Grund, daß ein starres Besoldungssystem den Beamten immobile Züge abverlangt, wird häufig ein ethisches Argument für den Verbleib im Beamtendienst genannt. Die Konstanz der ministeriellen Arbeit (im Gegensatz zu den wechselnden Politikern und Minister) basiere zwingend darauf, daß die Beamten im Apparat bleiben und dessen Arbeit über Regierungs- oder Ministerwechsel konstant hielten. Hier deutet sich das Selbstverständnis der Beamten an, Mitglied eines unpersönlichen Apparats zu sein, der auch ohne die spezielle Person weiterexistiert.

"Ein Beamterhier in Deutschland ist es so, daß Beamte meistens solche Leute werden, die ein gewisses Sicherheitsgefühl haben hinsichtlich des Vorwärtskommens. Die wollen also sehen, da oben wird dann und dann mal eine Stelle frei. Wenn du die und die Leistung erbringst, hast du eine Chance. Wenn die aber feststellen, daß diese Rechnung nicht aufgeht (...) dann ist dieses Gefühl vermindert, und die Einsatzkraft, die hinter diesem Sicherheitsgefühl steht, die wird gelähmt (...)" (1970:206, 16/13-23) (F: Politisierung)

Die Immobilität, d.h. das Festhalten am Laufbahnprinzip, kann für den einzelnen auch zur Rationalitätenfalle werden. Dies ist dann der Fall, wenn die planbare Karriere nicht nach Plan abläuft, sondern vor Erreichen eines Zieles gestoppt wird. Dann ist man auch bürokratisch, d.h. planbar gestoppt.

Neben der Objektivität der Stellenvergabe (als Ideal, das in der Wirklichkeit sicher nicht eingeholt wird) und dem Erreichen bestimmter Dienstalters- und Karriere-stufen wird Kontingenz, die sich ergebende Konstellation aus freier Stelle und passendem Bewerber zur rechten Zeit, d.h. ein gewisser Zufall, sehr wohl auch gesehen.

"Ich bin jüngster Referent hier im Haus, Referent seit gut einem halben Jahr. Ich bin 35 Jahre alt, insofern nicht mehr einer der jüngsten, aber in der Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland haben wir sehr strenge Laufbahnregeln und auch ein ziemlich hierarchisches System und ein fast noch patriarchalisches System. Wir sind eben im Umbruch begriffen, so daß es dann schon fast sensationell ist, wenn man einen 35jährigen zum Referenten ernennt (...)" (1970:415, 2/24-3/2) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

"(...) So wurde ich denn mit 34 Jahren Referatsleiter, ohne große Erfahrung, und das hat sich für die Karriere ungeheuer günstig ausgewirkt." (1987:1, 2/37-39) (N 1)

Sicherlich hat die Leistung dieses Befragten seine frühe Karriere befördert. Aber ein Erstaunen (wie auch ein Stolz), der sich in der Erzählung darüber ausdrückt, daß er befördert wurde, ist deutlich zu erkennen. Dieser Befragte sah 1970 und 1987 übereinstimmend die Wichtigkeit des Zufalls:

"(...) Ministerialdirektor nach einer verhältnismäßig kurzen Zeit. Das liegt aber nicht an der persönlichen Tüchtigkeit, sondern dafür sind das Glück und die Umstände maßgebend. Nicht wahr? Das ist eine personelle Konstellation, die sich da ergeben hat. Das ist sicherlich nicht das Normale." (1970:257, 2/26-3/3) (N: Karrierestufen)

Die objektive Karriere findet immer wieder reale Chancen aber auch Grenzen. Es ist zu erwarten, daß diese Ausnahmekarriere in Zeiten von Personalknappheit zu finden sein wird, d.h. beim Auf- oder Ausbau neuer Ministerien, Abteilungen oder Referate.

Es finden sich auch kritische Stimmen, die an der Gruppe der Ministerialbeamten auch negative Eigenheiten erkennen und bloßlegen.

"Aber in umgekehrter Richtung findet das natürlich höchst selten statt, daß mal ein Mann von außerhalb hierher übernommen wird. Aber das wäre durchaus auch zu begrüßen, wenn es dazu kommt. So unangenehm das für diejenigen, die so in der Laufbahn fortkommen wollen, natürlich wäre." (1970:425, 4/19-24)

Dieser Kritikpunkt bezieht sich auf die Rekrutierung der leitenden Ministerialbeamten aus dem eigenen Apparat. Diese "Inzucht" bestätigt zwar die Erwartungen der Beamten an eine konstante Karriere, erschwert aber die Zuwanderung von Fachleuten aus anderen Berufsbereichen. Ein anderer Kritikpunkt ist das starre, damit aber immer berechenbare Besoldungssystem.

"Die negativen Aspekte sind einmal natürlich die Bindung an doch recht starre Einkommens-schemata, ja, es ist doch alles sehr präzise festgelegt, wer wann was kriegen darf, das ist draußen ein bißchen anders (...)" (1970:433, 2/22-25) (F: Kehrseite der Medaille)

Dieser Befragte sieht, daß eine Variabilität im Entlohnungssystem (allerdings des gesamten öffentlichen Dienstes) nicht möglich ist. Und dies sei konträr zu anderen Erwerbszweigen "draußen", also außerhalb seiner Gruppe. Hier sieht der Interviewte die Notwendigkeit, Einkommen und Leistung stärker koppeln zu können. Der Aspekt "Einkommen" wird häufiger als Kritikpunkt von den befragten Beam-

ten genannt. Das hängt wohl damit zusammen, daß sie über Gebühr, stärker als andere Beamte, von der anfallenden Arbeit und dem damit verbundenen hohen Zeitaufwand belastet werden, ihre Bezahlung sich aber danach kaum ausrichtet.

"Vom Berufsstand her würde ich es als weniger positiv empfinden, daß die Beamtenbesoldung so ausgerichtet ist, daß man in den Zeiten, in denen man viel leistet, gering besoldet wird, und in den Zeiten, in denen man weniger leistungsfähig aufgrund höheren Alters ist, man wiederum höher bezahlt wird und daß die Laufbahnverordnungen so ausgerichtet sind, daß derjenige, der nur auf seinem Stuhle sitzt, ohne sich stark zu engagieren, im wesentlichen auch - jedenfalls in den ersten Stagen - genau so schnell am Ball ist wie der andere, der also andauernd den Stürmer spielt." (1970:403, 39/17-27) (F: Kehrseite des Berufs)

Auch dieser Befragte wendet sich gegen ein generelles Entlohnungssystem nach Dienstgrad und -alter und fordert, daß Leistung mehr honoriert werde. Die typische direkte Korrelation zwischen Alter und Einkommen findet sich aber zumeist auch in allen anderen Erwerbszweigen. Sie ist keine Eigenart des Beamtentums und damit keine typische Eigenschaft einer Beamtenkarriere.

2.3 Belastung und Belastbarkeit

Eine besondere Belastung für die befragten Ministerialbeamten stellt die **Zeitnot** dar. Dabei wird von den Interviewten zunächst darauf verwiesen, daß gerade leitende Beamte hohen zeitlichen Einsatz zeigen müssen.

"Also die erste, gewissermaßen, ist die starke Arbeitsbelastung. Ich bin jeden Morgen um 8.00 im Büro, ich bleibe nicht so schrecklich lange, wenn keine Termine sind, gehe ich so um 8.00 nach Hause, aber nehme immer noch Akten mit und insofern ist das natürlich schon eine Belastung. Die Arbeitsbelastung ist relativ groß, daß man zu vielen Dingen, die man gerne machen möchte, mal, sagen wir mal historische Bücher, Bücher über Kunst, Archäologie oder so etwas zu lesen, daß man da einfach keine Zeit hat, daß ganz einfach die Kapazität, die Arbeitskraft nicht ausreicht, so etwas zu tun." (1987:185, 2/7-16) (F 5)

"Ja, das sind also,...., so 70 Stunden, mehr, wenn Sie bedenken, daß an Wochenenden ja auch was, Termine noch sind, die man wahrnehmen muß." (1987:185, 2/32-34) (F 6)

"Das Negative, das... ich will das mal ganz offen sagen, das ist einfach die große Hektik unserer Tätigkeit hier, die einen eigentlich gar nicht dazu kommen läßt, einmal in Ruhe auf Schwerpunkte einzugehen, und vorausschauend zu planen, größere Probleme im gehörigen Zusammenhang anzugehen, und zu einer Lösung zu bringen - das kann also nur geschehen eben in mitternächtlicher Arbeit oder am Wochenende. Nicht wahr? Und darunter leidet etwas sowohl die Sacharbeit als auch die persönliche Einstellung zu den Arbeiten, nicht?" (1970:426, 2 f.) (F: Negative Aspekte)

Auf die Frage nach der wöchentlichen Arbeitszeit nennen die Befragten spontan unisono Zahlen, die weit über der "Normal-Arbeitszeit" liegen. Damit teilen sie das Schicksal anderer Führungskräfte. Ein Beispiel für die knappe Zeit ist ein Auftrag, der am Wochenende erledigt werden muß.

"Also, wenn ich sehe, es gibt Probleme, dann muß ich mir schon überlegen, wie könnten die denn angegangen werden? Vielfach tue ich das dann wieder in die Schublade, weil die Probleme sich von alleine lösen oder von anderen gelöst werden. Wenn die auf mich zukommen, muß ich die Lösung in der Hand haben. Ich habe gerade eben hier mit zwei Mitarbeitern gesprochen und habe gesagt, es kann vorkommen, daß am Freitag mittags um 15 Uhr ein Bundestagsabgeordneter da

eine Frage stellt, die ich bis Montag morgens um 9 beantwortet haben muß. Die beantwortet der Minister, aber ich mache die Antwort. Und das machen Sie mal aus dem Handgelenk, nicht wahr?" (1987:1, 6/5-17) (N 6)

Neben der Eigenschaft, initiativ zu sein, zeigt sich hier besonders deutlich, welchem Zeitdruck ein leitender Ministerialbeamter unterworfen wird. Eine Aufgabe muß schnell erledigt werden, d.h. in kurzer Zeit und auch außerhalb der normalen, tariflichen Arbeitszeit. Diese Belastung kann von einem guten Beamten aber dadurch etwas austariert werden, daß er ein Gespür für brisante Fragen und Probleme hat, die er "auf Vorrat" bearbeitet. Die zeitliche Belastung als leitender Ministerialbeamter verkürzt insgesamt die Freizeit und hat einschneidende Konsequenzen für die Privatsphäre und insbesondere das Familienleben.

"(...) die einem dann eben wenig Zeit lassen für die eigene Familie, und für sich selbst. So die Möglichkeiten, die also früher man hatte, daß man sich also zurückzog und dann mal ein Buch las, das man also nun eben nur der Freude wegen zur Hand nahm, die sind doch ganz vorbei. Ich komme nur noch dazu das zu lesen, was wirklich notwendig ist. Ja, und der Familie nimmt man sich grade im Urlaub an und wenn es gut geht, auch mal am Wochenende. Das ist die Kehrseite." (1987:73, 5/13-20) (F: Kehrseite der Medaille)

Der hohe Zeitumfang des Dienstes hängt, so ein Befragter, auch damit zusammen, daß die Aufgaben umfassender geworden sind.

"(...) einer gewissen Überbelastung, die tatsächlich vorliegt, die aber - die ist aber zum Teil bei einigen Technikern unseres Hauses allgemein, die Aufgaben sind einfach zu groß geworden." (1970:434, 2/17-20) (F: Was befriedigt am meisten)

Der Arbeitsalltag leitender Ministerialbeamter ist dadurch von Gefühlen permanenten Zeitdrucks und andauernder Zeitnot geprägt.

"Sagen wir mal, es ist nicht immer die nötige Ruhe da, die man für viele dieser Tätigkeiten, die Kontinuität verlangen, bräuchte." (1970:434, 3/12-14) (F: Kehrseite der Medaille)

"Die negativen Aspekte sind erstens einmal, daß wir in einer ausgesprochenen und zunehmenden Hektik arbeiten, daß wir sehr unter Zeitdruck stehen." (1970:257, 4/19-21) (F: Kehrseite der Medaille)

Zeitnot ist aber nicht das "Privileg" leitender Ministerialbeamter, sondern kennzeichnet die Arbeitssituation aller modernen Führungskräfte; für sie gilt Zeitnot in der Freizeitgesellschaft! Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß gerade diese besondere Form der Zeitverwendung ihre Rolle definiert oder sie sich und ihre Rolle so definieren.

1970

"(...) da wir ja alle einigermaßen viel zu tun haben, und nicht sehr viel Zeit dafür aufopfern können (...)" (1970:212, 4/32 f.) (F: Eigenschaften)

"(...) als wir einen Tagesablauf haben oder sagen wir unsere ... unsere Möglichkeiten, unseren Tageslauf zu gestalten, sehr viel geringer sind." (1970:212, 8/33 f.) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

1987

"Die Kehrseite der Medaille ist die Tatsache, daß Beamte, jedenfalls grade in einem Ministerium, doch ein hohes Maß an Selbständigkeit aufgeben müssen, was: a) zeitliche Dispositionen anbetrifft (...)" (1987:79, 2/14-17) (F 5)

"(...) und neuerdings ...die Fähigkeit unter sehr engen zeitlichen Bedingungen zu arbeiten (...)" (1987:79, 3/7-9) (F 7)

Bei diesem Befragten zeigen sich 1970 und 1987 ähnliche Erlebnisse von Zeitnot und Zeitdruck. 1987 sieht dies der Interviewte zwar als etwas Neues, aber er hat schon 1970 darauf verwiesen. Interessant ist hier der Verweis auf eine mangelnde "Zeitautonomie". Der Arbeitsalltag wird von Routinen, die von außen vorgegeben werden, streng geregelt.

"Eine gewisse äußere Bindung (...) eine gewisse Fremdbestimmtheit" (1987:105, 1/22-24) (F 5)

Auch eine starke Eingebundenheit und Abhängigkeit wird gesehen, was, betrachtet man den formalen Status von Beamten und ihre Einbindung in den "Apparat" nicht verwundert. Beamte sollten deshalb nicht den Wunsch nach (beruflicher) "Selbstverwirklichung" hegen. Die Arbeit im Ministerium ist, zumindest auf der Leitungsebene, gekennzeichnet durch:

"Stress, Overstress" (1970:270, 1/22) (F: Kehrseite der Medaille).

"Ich meine, was mich sehr belastet ist diese Hektik, die irgendwie in dem Betrieb drin ist, wobei ich mir durchaus vorstellen könnte, wenn ich nun in einen Bereich hinein versetzt würde, der in ruhigeren Bahnen abläuft, wahrscheinlich sehr rasch darauf hinwirken würde, wieder in eine irgendwie zu kommen" (403, 39/12-16) (F: Kehrseite des Berufs)

"Ja, ich würde sagen, eine wesentliche Eigenschaft ist die Belastbarkeit, er darf sich also von dem Ansturm von verschiedenen Problemen, von einer Fülle von sehr unterschiedlichen Aufgaben, die ständig und zwar ungeordnet auf ihn konfrontiert wird, nicht unter Druck setzen lassen. Er muß immer Herr der Situation bleiben - Belastbarkeit, Stehvermögen und dann eben Entscheidungsfreude, schnelle Auffassungsgabe, Entscheidungsfreudigkeit und last not least also die absolute Sicherheit im Umgang mit qualifizierten Mitarbeitern. Damit habe ich das Spektrum .." (1970:433, 4/20-5/1) (N Hauptaufgaben)

Die Betonung der Zeit und ihre enge Begrenztheit und damit die Einengung der Arbeitsspielräume der Beamten ist Thema sowohl 1970 als auch 1987. Dieses Thema hat große Relevanz in der eigenen Rollenbeschreibung der befragten Ministerialbeamten.

Für die Arbeit als leitender Ministerialbeamter ist auch Gesundheit, körperliche und psychische Stärke unabdingbar.

1970

"Eine der Haupteigenschaften ist eine gute Gesundheit. Ich kenne eine Reihe von Kollegen im Haus, die sicherlich alle guten Eigenschaften, die sich in mir vielleicht vereinigen, haben und sicherlich eine ganze Reihe von Eigenschaften besser haben als ich, und Fähigkeiten besser entwickelt haben, die einfach nicht in der Lage sind, einen Zwölfstundentag im Büro durchzustehen und einen ständigen Streß, der manchmal hier anfällt, daß... zwei oder drei Telephone läuten da draußen, und zwei, drei Mitarbeiter da stehen, die dringend Entscheidungen brauchen - das auszuhalten. Die... den gehen die Nerven durch, und dann gibt es Fehler und dann gibt es Sand im Getriebe und die Karriere ist futsch. Also: starke Nerven und eine starke Gesundheit. Das scheint mir das Wichtigste." (1970:415, 11/15-27) (F: Haupteigenschaften)

1987

"(...) er braucht eine gute Gesundheit, sonst kann er das alles nicht." (1987:3, 9/4 f.) (F 7)

Gerade der erwähnte Zeitdruck verlangt eine besondere körperliche und geistige Konstitution.

"(...) er muß das alles innerhalb der meistens knapp bemessenen Zeit tun können, also eine gewisse Schnelligkeit der Arbeit und ein gutes Nervenkostüm gehören auch dazu. Meistens entsteht Zeitdruck und meistens kann man sich nicht in eine Ecke zurückziehen, um dann in sehr großer Ruhe alles gegeneinander abzuwägen." (1987:16, 4/7-12) (F 7)

Obgleich die gesundheitliche Konstitution Zugangsbedingung für den öffentlichen Dienst ist, hat sie für leitende Beamte doch besondere Bedeutung, da sie nur so ihrer Leitungsaufgabe gerecht werden können.

2.4 Routinen der Berufsarbeit

Routinen stellen im Alltag notwendige Entlastungen dar, die eine Vielzahl von Handlungen ablaufen lassen, ohne daß Subjekte im Fluß des Geschehens innehalten müssen. Mit Selbstverständlichkeit wird ein Großteil des Alltags unhinterfragt gelebt, laufen in gewisser Weise Automatismen ab, die jedoch nicht als Instinkte zu verstehen sind, sondern als gewohnheitsmäßige Handlungen in bekannten, typisierbaren Situationen.

Diese wissenssoziologische Herangehensweise schreibt Routinen eine positive, da handlungs- oder entscheidungsentlastende Rolle zu. Damit ist die **objektive Entlastungswirkung** von Routinen beschrieben. Demgegenüber werden Routinen aber auch alltagstheoretisch und **subjektiv wahrgenommen**. Dann werden ihnen aber häufig negative Konnotationen von den handelnden Subjekten zugeschrieben. Wenn man, aus welchen Gründen auch immer, innehält im "Fluß des Lebens" (Weber) und die sonst fraglosen Selbstverständlichkeiten des Alltags hinterfragt, werden gerade die Regelmäßigkeiten, die nun suspendiert sind, deutlich. Gerade die soziale Situation "Interview" provoziert diese Distanznahme, ohne daß allerdings die Gewohnheiten schmerzlich vermißt werden würden, wie dies in extremen Lebenssituationen wie bei Erfahrungen mit dem Tod, nach Trennungen oder nach einem Arbeitsplatzverlust der Fall ist. Mit den Interviews wurden allerdings eher Erzählungen über die als negativ wahrgenommenen Routinen und Zwänge evoziert, zumal diese auch explizit erfragt wurden. Die Antworten beschränken sich zudem auf die Wiedergabe der subjektiven Sicht, während die objektive Entlastungsfunktion nicht Gegenstand der Erzählungen der Befragten ist.

Die Arbeit innerhalb einer öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Vollzugsverwaltung, ist stark geprägt von alltäglichen Einzelfall-Entscheidungen, dem Abzeichnen von Vorlagen, Terminen, wie auch von der Berechenbarkeit der Mitarbeiter, der Arbeit und des Outputs der Bürokratie. Deshalb müssen die meisten Tätigkeiten routinisiert ablaufen. Darauf hat schon Max Weber aufmerksam gemacht. Die Arbeit eines einzelnen Beamten ist deshalb i.d.R. keine individuelle, einzigartige Tätigkeit und impliziert keine besonderen Ergebnisse. Vielmehr müssen die Entscheidungen, die eine Bürokratie verlassen, vergleichbar und damit homogen sein. Das wird durch das enge Einbinden des einzelnen Beamten in ein starres Geflecht von Normen, Routinen und Handlungen, also in einen Verwaltungsapparat, erreicht.

"Naja, man ist eingebunden in einen Apparat, aber das muß ja sein." (1987:26, 3/38 f.) (F 5)

"ein zäher Verwaltungskleinkram" (1987:58, 2/20) (F 5).

Diese Befragten sehen bestimmte Vorgaben, nach denen ihre Arbeit, ihr Arbeitsalltag und ihre Rolle mit den formalen und informellen Anforderungen ausgerichtet werden. Die anfallenden Aufgaben müssen, so diese Befragten, in einem engen Rahmen erledigt werden. Dabei wird die alltagstheoretisch häufige Deutung der Routinen als negativ deutlich mit dem Gefühl, "eingebunden" zu sein und mit der Wahrnehmung der "zähen" Arbeit.

Die **Ministerialverwaltung** ist im Gegensatz zur Vollzugsverwaltung von mehr Freiheitsgraden gekennzeichnet, da hier die Entscheidungen vorbereitet oder getroffen werden, die schließlich die Vollzugsverwaltung auszuführen hat. Dennoch hat auch die Ministerialverwaltung typischerweise eine bürokratische Struktur. Denn es gibt klare Regelungen über Zuständigkeiten und Abläufe. Die alltägliche Berufsarbeit der Ministerialbeamten wird geprägt von deren Einbindung in den Apparat und den damit verbundenen Regelmäßigkeiten. Eine Vielzahl immer wiederkehrender Tätigkeiten ermöglicht es, die anfallenden Arbeiten bewältigen zu können. Diese Routinen des Alltags, die hier als Routinen des Arbeits-Alltags wirken, sind dabei auch ein wichtiges Element der Handlungsorientierung.

"(...) von dem Eingespanntsein, von den Notwendigkeiten des Alltags (...)" (1970:440, 2/16 f.) (F: Berufswahl)

Mit diesen "Notwendigkeiten des Alltags" werden dieser Alltag, die gesamte Wirklichkeitskonstruktion des Subjekts und die soziale Konstruktion der Realität aufrechterhalten.

"Daß man natürlich sehr viel nach Vorgaben arbeitet, wobei man noch nicht immer genau sagen kann, wo diese Vorgaben herkommen, ja? Sie sind irgendwie auch gewachsen, sie ergeben sich aus dem ganzen System. Also, der Spielraum, den man hat, ist eigentlich sehr gering." (1987:53, 3/6-10) (F 5)

Routinen oder "Vorgaben" werden durchaus als systemkonform und systemstützend akzeptiert. Man weiß, daß sie "gewachsen" sind, damit in gewisser Weise natürlich und kaum veränderbar. Damit wird die eigene Handlungsautonomie eingeschränkt, was gelegentlich als belastend, aber gleichzeitig auch als selbstverständlich hingenommen wird. Die Orientierungsfunktion der Routinen wird insgesamt eher negativ erlebt und beschrieben. Ein Befragter beschreibt dies 1970 und 1987 wie folgt:

"Da werden wir aufgefressen von den Gegebenheiten des Tages. Ich telefoniere jeden Tag ein gut Teil meiner Zeit. Ich habe Besprechungen. (...)" (1970:257, 5/8-10) (F: Kehrseite der Medaille)

"(...) Davon habe ich mich zu befassen zu 80 % mit dem täglichen Eingang, also den täglichen Routinearbeiten und der Vorbereitung von Gesetzentwürfen (...)" (1987:104, 4/19-22) (N 6)

Dieser Befragte verweist darauf, daß die routinisierten Arbeiten typischerweise einen großen Teil seines Zeitbudgets einnehmen. Dabei finden sich in den Antworten von 1970 und von 1987 keine signifikanten Veränderungen. Immer werden die täglichen Routinen als sehr umfassend dargestellt, wobei 1970 nachdrücklich

davon die Rede ist, "aufgefressen" zu werden. Auf die Frage nach dem **Zeitbudget** der Berufsarbeit, wie sie 1987 gestellt wurde, werden die routinisierten Arbeiten deutlich benannt und die erfahrenen Zwänge dieser Routinen deutlich.

"40 % Gespräche mit Mitarbeitern, 20 % Besprechungen mit Dritten und der Rest ist Aktenstudium" (1987:24, 2/13-15) (N 6)

"Also Aktenstudium ist natürlich bei uns hier in der Rechtsabteilung - nimmt einen großen Teil der Dinge, der Zeit für mich doch in Anspruch, also, wenn es Rechtsfragen gibt, die ich dann nachvollziehe oder überprüfe. Also bestimmt 40% würde ich schätzen für Lesen, dann kommen Besprechungen, Ressortbesprechungen und Besprechungen innerhalb, mit dem Abteilungsleiter - bestimmt auch so 30%, würde ich sagen - dazu. Der Rest ist interne Gespräche mit den Referatsleitern, Leitungsfunktionen wahrnehmen hier, organisatorische Fragen." (1987:94, 4/30-39) (N 6)

"Unsere Arbeit ist ganz überwiegend Schriftverkehr, und unser Schriftverkehr geht entweder auf der Referateebene oder auf Unterabteilungs- Abteilungs- oder Leitungsebene. Der Geschäftsgang bringt es mit sich, daß Leitungsvorgaben eben im Referat entstehen, und im Zuge der Mitzeichnung und auf dem Dienstweg werden sie anderen Einflüssen ausgesetzt (...)" (1987:2, 5/13-18) (N6)

"rechtsgestaltende Arbeit und Entwürfe zu Gesetzen", "Erarbeiten von Rede-Entwürfen, von Sprechzetteln, das Entwerfen von Antwortschreiben an Petenten, die Beteiligung anderer Referate bei Geszentwürfen und eben entsprechende Aufforderungsschreiben" (1987:70, 2/29-39) (F6 N)

Neben den Prozentangaben, die eindeutig frage-induziert sind, werden wichtige Aktivitäten beschrieben, die zum einen kommunikative Kompetenz voraussetzen, wie Besprechungen, oder intellektuelle Kompetenz erfordern, wie Vorlagen schreiben. **Immer laufen diese Tätigkeiten aber nach gleichen Mustern ab und werden deshalb als routinisiert erlebt.** Noch deutlicher wird das Unbehagen an immer wiederkehrenden Arbeiten in den Antworten auf die explizite Frage nach den **negativen** Seiten der Berufsarbeit. Hier werden von den Befragten hauptsächlich die für sie weniger akzeptablen und unangenehmen Seiten alltäglicher Routinen beklagt.

"Leider Gottes im Moment etwas zu sehr Abarbeiten von Routinesachen. Es nimmt im Ministerium leider Gottes zu die Befassung mit Kleinkram." (1987:54, 5/33-35) (N 6)

"(...) aber einen sehr bedeutenden Teil, manchmal auch den überwiegenden Teil der Tätigkeit machen Tagesgeschäfte aus, die eine sehr starke, effektive Belastung mit sich bringen, und die den Zeitraum zum Überlegen und zur Entwicklung von Konzeptionen stark einschränken. Das ist ein Nachteil." (1970:432, 2/23-27) (F: Negative Aspekte des Berufs)

Die Kritik am Bestehenden geht sogar so weit, daß der Bürokratie systemische Defizite zum Vorwurf gemacht werden.

"Tja, das, was in der Literatur "dicke Bretter bohren" heißt. In Wirklichkeit wollte ich halt ... in der Motivation durchschaubar, also eine Art Laokoon - Laokoongruppe - das ist dieses ganze Standbild aus einer zähen Masse von Teig vor, das Teigige, die Unbeweglichkeit, die vorhandene aber sehr verzögerte Lernfähigkeit des Systems, die Verbohrtheit" (1987:18, 1/16-22) (F 5)

Diese massive Kritik an der "mangelhaften Lernfähigkeit", an dem "Teigigen" ist ein typisches Muster in den Erzählungen leitender Ministerialbeamter. Hier wird

deutlich, daß deren intellektuelle Kompetenz von allzuviel Routine eingeengt wird. Dazu ein weiterer Befragter 1970 und 1987:

"(...) zum zweiten ein doch nicht zu übersehender Leerlauf, also die Komponente meiner Zeit und meiner Arbeitskraft, die ich aufbringen muß, um die innere Reibung zu überwinden und Sand aus dem Getriebe zu entfernen, so daß, was man so als Routinearbeit bezeichnet, zu erledigen oder erledigen zu lassen, die ist vielleicht etwas größer als sie auf manchen Posten in der Wirtschaft (...)" (1970:433, 2/25-3/1) (F: Kehrseite der Medaille)

"Also, ich akzeptiere das, aber ich empfinde es als Malus gegenüber dem, was ich in der Industrie bereits hatte, wenn Sie mal so an Dienstreisen, an Verfügungen über Ressourcen wie Dienstwagen, wie reisen können, wie Ausgaben machen, Zeiteinteilung - wenn Sie das vergleichen - man ist also hier eingebunden in ein sehr kleinlich arbeitendes hierarchisches System." (1987:1, 4/24-30) (F 5)

Waren die ersten Zustandsbeschreibungen eher abstrakt, so zieht dieser Beamte den Vergleich zu einem anderen Arbeitsbereich, nämlich dem der Privatwirtschaft. Mit dieser Differenzsetzung wird ihm die bohrende Routine und damit die Einschränkung seines Arbeitsbereiches und damit seiner Kompetenzen deutlich, wobei die Frage, ob die Abläufe in "der" Industrie hier idealisiert geschildert werden, an dieser Stelle unentschieden bleiben muß. Zwischen 1970 und 1987 sind bei ihm keine auffallenden Unterschiede zu erkennen.

Eine wichtige Rolle bei der Wahrnehmung negativer Aspekte der Routinen spielt dabei die **berufliche Sozialisation**. Im Vergleich mit anderen Arbeitsfeldern werden die Schattenseiten der Arbeit als Ministerialbeamter hervorgehoben. Die ministerielle Arbeit wird kontrastiert mit der Arbeit in der Privatwirtschaft und im Wissenschaftsbereich. Dabei gibt es typisierte und teilweise auch idealisierte Vorstellung der dortigen Verhältnisse, wie es am Beispiel des wissenschaftlichen Arbeitens deutlich wird.

"Zum eigentlichen wissenschaftlichen Arbeiten, wie das ein Universitätsprofessor tun würde und wie es eigentlich auch unserer Tätigkeit gelegentlich ganz gut bekommen würde, komme ich nicht." (1987:104, 5/6-9) (N 6)

Ein Befragter 1970 und 1987:

"Die mehr negativen Aspekte ist vielleicht, daß man zu sehr in den auch hier natürlich anfallenden Routinekleinkram sich hinein arbeiten muß und diese Routinedinge bewältigen muß und viele wichtigere Dinge, die man gerne in Ruhe und Muße sich überlegen möchte, zu denen nicht kommt. Also etwa Konzeptionen für eine Verbesserung auszuarbeiten und dergleichen." (1970:426, 2/9-14) (F: Negativen Aspekte)

"Die negativen Aspekte sind eindeutig die, daß man zu stark in Verwaltungsabläufen und sehr kleinlichen Verwaltungsdingen ertrinkt, die auch mit einer Mittelbewirtschaftung, wie ich sie hier so zu verantworten habe - und da sind also etwa 24 Mio. zu verwalten in sehr viel kleinen Bewilligungen - dazu gibt es zwar Mitarbeiter, auch tüchtige Mitarbeiter gibt es, aber vielfach heißt es auch, sich mit einzelnen Dingen herumschlagen zu müssen, und durch zunehmende Bürokratisierung der Finanzverwaltung, durch Auflagen, zusätzliche Regelungen seitens des Bundesrechnungshofes oder des Finanzministeriums, die mit unserer Mittelverwaltung zu tun haben, dieses also eine Belastung ist, die den Kopf nicht mehr frei macht für die eigentlich wesentlichen Dinge. Das ist die Kehrseite, zumindest gegenwärtig bedeutsam; ob sich das in absehbarer Zeit mal ändert, das muß man sehen. Ich hoffe, daß man mit zunehmenden Möglichkeiten des Einsatzes von EDV und anderer Organisationsformen vielleicht mal dahin gelangt. Aber das ist etwas Zukunftsmusik. Jedenfalls ist das eine Crux, die vielleicht generell in den Ministerien

heute der Fall ist, aber in diesem Arbeitsgebiet, wo halt sehr viel Verwaltung mit zusammenhängt, besonders." (1987:72, 4/33-5/13) (F 5)

"Eigentliches", konzeptionelles Arbeiten, das die Befragten mit anderen Arbeits- und Wissensbereichen verbinden, bleibt nunmehr außen vor. Dafür machen sie die zwar notwendigen, dennoch ärgerlichen Restriktionen der alltäglichen Arbeit, wie die Vielzahl von Einzelfall-Entscheidungen, verantwortlich. Im Vergleich zu anderen Arbeitsbereichen, wie z.B. der Wissenschaft, die sie in ihrem Studium, der Zugangsvoraussetzung des höheren Dienstes, aus eigener Erfahrung kennengelernt haben, wird den Befragten diese negative Seite ihrer Berufsarbeit deutlich.

Zusammenfassend schildern einige Umschreibungen mit negativer Konnotation den routinisierten Rahmen, in dem Elite-Beamte arbeiten. Die Berufsarbeit wird danach als "Befassung mit Kleinkram" und mit "Routinesachen" beschrieben. Es gibt eine restriktive "Zeiteinteilung" und eher kleinliche Regelungen hinsichtlich der "Dienstreisen, an Verfügen über Ressourcen wie Dienstwagen, wie reisen können, wie Ausgaben machen". Es wird eine "Unbeweglichkeit" des Apparats und eine zwar "vorhandene, aber sehr verzögerte Lernfähigkeit des Systems" gesehen und auch kritisiert, die bis hin zu einer "Verbohrtheit" reiche. Dennoch müsse gegen diese negativen Erscheinungen, die mit der erlebten Routine verknüpft sind, etwas getan werden, müsse versucht werden, "die innere Reibung zu überwinden" und "Sand aus dem Getriebe zu entfernen". Mit diesen Umschreibungen wird der strukturelle Aspekt der Arbeitsroutinen deutlich. Hierarchie spielt in der Erhebung von 1987 eine wichtige Rolle im beruflichen Alltag und den damit verbundenen Routinen der Befragten. Man sieht sich als Mitglied eines "Apparats", gleichzeitig auch diesem Apparat gegenüber, den man nicht oder nur partiell verändern kann. Denn es gibt die engen Vorgaben der täglichen Arbeit, die formellen und informellen Rahmenbedingungen, die hierarchische Struktur und die systemisch begründeten Mängel, denen man sich nicht entziehen kann. Die "normative Kraft des Faktischen", der streng vorgegebene Weg aufgrund gesetzlicher Rahmenbedingungen und geschriebene und ungeschriebene Dienstvorschriften, die Beibehaltung des Tradierten (als Strukturkonservatismus) und die "Unbeliebtheit von Innovationen" bewirken dabei Frustrationen bei den leitenden Beamten. Bei den Erzählungen über die Routinen des Berufsalltags können **positive und negative Seiten** unterschieden werden. Die Auswertung des Materials zeigt dabei, daß die Zuschreibungen auf die Frage nach den **positiven** Seiten der Berufsarbeit nicht mit den Routinen verbunden werden. Die positiven Seiten werden in Verbindung mit der Gestaltung, dem Selbstgefühl und dem Ethos (insbesondere bei der Betonung des Allgemeinwohls) genannt. Die **negativen Seiten** der Berufsarbeit, die ausdrücklich abgefragt wurden, bestimmen in weiten Phasen die Beschreibung und Einschätzung der Arbeit und der Arbeitsbedingungen seitens der befragten leitenden Beamten.

2.5 Genügsamkeit

Neben all den bisher aufgeführten Eigenschaften muß ein leitender Ministerialbeamter, will er seiner ganzen Rolle gerecht werden, auch einige "allgemeine Tugenden" haben, die ihn als "soziales Wesen" kennzeichnen (im Sinne von Teilhaberschaft an einer Kultur und Beherrschen bestimmter kultureller Normen und Bräuche).

" (...) Geduld (...)" (1987:79, 3/6) (F 7)

"(...) zuhören können (...)" (1987:79, 3/6 f.) (F 7)

"(...) Ich könnte noch eine Menge erzählen, Freundlichkeit, Nettigkeit usw. Also, das sind so allgemeine Tugenden, die ohnehin das Leben leichter machen" (1987:79, 3/11-14) (F 7)

"Man muß das sein, was ich, sagen wir mal grob, ich würde sagen als anständig, ja? Man muß anständig sein, die müssen Vertrauen zu einem haben können, man muß also vertrauenswürdig sein. Man darf auch nicht schnell beleidigt sein (...)" (1987:54, 7/20-23) (N 7)

"Ja, und schließlich sollte er ein gutes Herz haben, also einen guten Charakter. Denn was er nachher hier in Gesetzesform eingießt, wirkt sich ja nachher draußen aus. Vielfältig, hundertfältig, tausendfältig. Und wenn er also immer bedenkt, daß der Mensch nichts Vollkommenes ist und außerdem, daß es in dieser Welt nichts Absolutes, oder nur etwas.. na, sagen wir mal, also ehrlich gesagt, nichts Absolutes oder Relatives gibt, wenn er seine eigene Kleinheit dabei richtig wägt, dann ist er eigentlich der Prototyp des leitenden Beamten." (1970:206, 11/9-17) (F: Eigenschaften)

Daneben aber, und das ist offenbar eine wichtige Charaktereigenschaft leitender Ministerialbeamter, hat der ideale Beamte eine weitere Tugend: er ist in besonderer Weise **genügsam**. Denn regelmäßig werden Beamte, so deren Vorstellung, vergleichbar schlechter entlohnt als in der Wirtschaft.

"Die finanzielle Schlechterstellung ist sicherlich groß, aber das Geld langt zum Leben. Man kann nur keine großen Sprünge mit machen. Das würde ich eigentlich als die einzige negative Seite ansehen." (1970:415, 4/21-24) (F: Kehrseite der Medaille?)

1970

"Ja. Die negativen Aspekte sind an sich - liegen an sich im finanziellen Bereich. Der Staat bietet relativ wenig finanzielle Anreize, aber ich möchte meinen, daß in den Bereichen, in denen ja sehr viele tätig sind hier, diese Nachteile aufgewogen werden durch die Vorteile eben des unabhängigen Wirkens." (1970:424, 2/13-17) (F: Negative Aspekte der Berufsarbeit?)

1987

"und die negativen Aspekte der Arbeit sind, daß der Staatsdienst natürlich finanziell nicht die Möglichkeiten bietet, die man in der Wirtschaft hat." (1987:50, 1/30-33) (F5)

Hier wird 1970 als Beweggrund dafür, daß der Beamte nicht nach mehr Einkommen strebt, die "Unabhängigkeit" benannt.

"Man könnte vielleicht sagen, daß, ja, vielleicht die Gehaltsbedürfnisse nicht so sind, wie man sie sich vielleicht optimal vorstellen könnte, aber das ist immer ein Punkt gewesen, der mich negativ nie berührt. Als ich von der Industrie in den öffentlichen Dienst gegangen bin, habe ich ja durch den Übergang auf ein Drittel meines Gehalts verzichten müssen." (1987:29, 3/5-11) (F5)

1970

"Die negativen Aspekte sind die negativen Aspekte des Staatsdienstes schlechthin, die darin bestehen, daß man für das, was man tut, längst nicht so bezahlt wird, wie man das an anderer Stelle würde, daß man ständig mit Leuten zu tun hat, die unmenschlich viel mehr Geld verdienen; infolgedessen auch einen Lebensstandard haben, dem man sich dann, wenn man ihnen begegnet, anpassen muß, ohne ihn eigentlich bezahlen zu können." (1970:272, 5/1-7) (F: Negative Aspekte)

1987

"(...), sondern das ist - bei dieser Art Tätigkeit vermischt sich Kür und Pflicht. Ohne eine gewisse Kür schaffen sie ihre Pflicht nicht, wie sie wollen. Und daher ist es dennoch wieder Pflicht, aber es ist Pflicht, die sie sich nicht auf den Nacken gesetzt fühlen, sondern es ist eine Pflicht, die sich aus ihrem eigenen Engagement und ihrer Verbindung mit der Arbeit ergibt" (1987:2, 4/21-31) (F6)

Die Beamten werden nicht ihrer Leistung entsprechend bezahlt und befördert, wie dies, so ihre Vorstellung, in der Wirtschaft der Fall ist.

"(...) daß man als Beamter gewissermaßen nicht in dem Maße nach dem Leistungsgrundsatz behandelt wird, wie es vielleicht in der Privatindustrie möglich ist (...) Es ist nicht ohne weiteres möglich, für besondere Leistungen besonderes Entgelt zu erlangen. Aber das hat man bewußt mit dem Status als Beamter, der ansonsten auch sehr viele Vorteile hat, eingekauft." (1970:422, 2/24-3/2) (F: Negative Aspekte der Arbeit?)

"Ja, ich würde sagen, die negativen Aspekte, als Bundesbeamter, sehe ich vielleicht darin (...) daß es eigentlich sehr schwer ist, diesen Job, wenn ich es mal so sage, zu wechseln. Das heißt, nachdem man nun mal hier, zwar im Hause könnte man noch was anderes machen, also das ja, aber man hat nun durch 13 oder 15 Dienstjahre, wenn ich das andere mitrechne, natürlich schon eine solche Anwartschaft, daß es jetzt nicht interessant ist, sagen wir mal, in die Industrie zu gehen, bzw. würde man in die Industrie gehen, gäbe es an sich keine Rückkehr mehr, das ist bei uns sehr schwierig. Dadurch ist man natürlich etwas in einer gewissen Einbahnrichtung, das gebe ich zu." (1970:237, 2/23-3/4) (F: Kehrseite der Medaille)

Insgesamt finden sich sowohl 1970 als auch 1987 Interviewsequenzen, die in ähnliche Richtung laufen. Damit wird es wenig plausibel, 1987 eine stärkere Jobmentalität anzunehmen.

3. Selbstbild und Selbstwertgefühl

3.1 Grundlegende personale Eigenschaften

Ein leitender Ministerialbeamter muß sich dadurch auszeichnen, daß er eine "Persönlichkeit" hat und ist. Damit unterscheidet er sich nicht von anderen Führungskräften.

"Ich würde sagen gefragt ist zunächst starke Persönlichkeit, ich male jetzt das Idealbild (...)" (1987:12, 2/17 f.) (F7)

"Also, ich meine, die Spitzenleute könnten schon etwas mehr Persönlichkeit besitzen. Sie sind.. Leute, die sehr geschickt sind und überall verwendbar sein können, die lassen es dann auch häufig daran fehlen, gewisse sachlich richtige und wichtige Dinge durchzusetzen. Sie nehmen auf sich selbst so große Rücksichten. Nicht wahr?.. Sie betrachten doch sehr viele Dinge unter dem Blickwinkel des eigenen Vorteils und Nutzens. Und das ist natürlich für die sachliche Arbeit auch eine Gefahr." (1970:421, 7/23-8/1) (F: Wertung der Veränderung des Beamten)

Der Beamte muß dafür großes Durchsetzungsvermögen haben, wobei er nicht zu stark Eigeninteressen verfolgen darf. Dabei muß er Teil des bürokratischen Apparats sein und bleiben.

"Er soll sich nicht zu wichtig nehmen. Er ist ersetzbar und ein guter Beamter, besonders wenn er mein Alter erreicht, dann müßte er dafür sorgen, daß ein Nachfolger da ist." (1987:48, 4/20-22) (F 9)

Seine Persönlichkeit und seine Fähigkeiten müssen "selbstverständlich" der Rolle angemessen sein.

1970

"Ja, und das Charakterliche, daß ist eigentlich selbstverständlich, daß er natürlich eine integre Person sein müßte, sein sollte." (1970:429, 1/11-13) (F: Eigenschaften)

1987

"(...) daß er einsatzfreudig ist, daß er Probleme auch von sich aus aufgreift (...)" (1987:53, 4/4 f.) (F 7)

"(...) er muß schnell arbeiten können. In der Regel ist es ja so bei den Anforderungen: viele Dinge sind sehr kurzfristig zu erledigen." (1987:53, 4/12-14) (F 7)

Hier werden 1987 tatsächliche Führungseigenschaften genannt, während die Angaben 1970 sehr allgemein bleiben und eher ideale Eigenschaften markieren. Wichtig sind weiterhin Durchsetzungsvermögen, Entscheidungsfreude und Kreativität.

"Er muß Ideen haben, schöpferisch - er muß sich durchsetzen können - das ist sehr wichtig, auch gegen Widerstände; er darf keine Angst vor Konflikten haben (...)" (1970:268, 3/21-23) (F: Eigenschaften)

1970

"Ideenreichtum ... Ideenreichtum ist sehr wichtig. Aber das ist verbunden mit der Aufgabe, Impulse zu geben. Und dann hat er natürlich bereit zu sein, Entscheidungen zu fällen (...)" (1970:432, 5/11-14) (F: Rolle/Hauptaufgaben)

1987

"Er muß bei widerstreitenden Interessen Entscheidungen fällen können, weil auch der Vorschlag von Entscheidungen in sich gesehen eine Entscheidung ist. Die Entscheidung wird ja auf verschiedenen Ebenen gefällt." (1987:16, 3/32-36) (F 7)

1987 werden nur noch die Entscheidungen genannt, ein möglicher Indikator dafür, daß die leitende Position andere Arbeiten kaum noch zuläßt, d.h. fachliches Arbeiten, wie häufig beklagt, verdrängt.

1970

"Tatkraft, Initiative, Entschlußfreudigkeit (...)" (1970:422, 3/21) (N: Eigenschaften)

1987

"(...) aber auch unbedingt die Fähigkeit zu entscheiden (...)" (1987:39, 2/35) (F 7)

"(...) und sie müssen entscheiden, Entscheidungen treffen. Das ist auch ein Handikap bei uns, daß man ganz generell - so habe ich den Eindruck in der Bundesverwaltung, daß sich die Leute furchtbar schwer tun mit Entscheidungen." (1970:408, 4/14-17) (N: Hauptaufgaben)

Dazu gehört auch Überzeugungskraft, um die gefällten Entscheidungen umsetzen zu können.

"Hier bilden sich Meinungen. Meinungen bilden sich in Häusern, in allen Ministerien, die mit zuständig sind, die befragt werden. Das ist ja ein ständiger Austausch zwischen den Häusern. Hier kommt es darauf an, wenn man seine Position durchbringen will, daß man den anderen überzeugt, daß man ihn überzeugt. Das gelingt oder es gelingt nicht. Und mit guten Argumenten gelingt es auch (...)." (1987:48, 6/17-24) (F 14)

"Dann ist eine sehr wichtige Eigenschaft, meines Erachtens, daß die Leute auch die Eigenschaft haben, die Dinge durchzusetzen. Es gibt ja viele Leute, die erkennen ganz vernünftige Sachen, usw., aber also ein ganz weit.. doch relativ weit davon entfernt, die Sachen, die vernünftig erkannten Dinge durchzusetzen, und da ist einmal erforderlich.. eben ein .. erforderlich und wichtig ein Maß von Geschicklichkeit, nicht wahr, das ist... und dann aber auch an wirklich Durchschlagskraft. Man muß Geschicklichkeit mit Durchschlagskraft verbinden - nur mit Durchschlagskraft können Sie nichts machen, und mit Geschicklichkeit nicht." (1970:421, 5/25-6/6) (F: Hauptaufgaben)

1970

"Er muß also überzeugen können, er muß auch eine gewisse Portion Härte haben, denn jede Entscheidung hat ihre Kehr- und Schattenseite, er muß eindrucksvoll genug sein, um führen und anerkannt zu werden (...)." (1970:272, 6/15-18) (F: Eigenschaften)

1987

"Der Zwang des Alltags, daß man Dinge, die sich in - ich meine jetzt nicht Alltagsleben mein Alltagsleben, sondern Alltagsleben des Politikers und der politischen Betätigung, und jetzt verstanden als politisch-administrative Betätigung - daß man da vor Kompromissen unentwegt nicht gefeit ist, und dies wissend auch den Kompromiß bejahen muß, das ist nicht befriedigend. Aber in der Linie doch, denn wie gesagt, ohne Kompromiß ist das Leben nicht möglich, aber im Einzelfall kann das schmerzen, wenn man meint, dies wäre richtig zu tun, leider läßt sich nur das durchsetzen." (1987:2, 4/7-16) (F5)

1970 wird von diesem Beamten vor allem noch eine strenge Durchsetzungsfähigkeit gefordert, wobei damit auch die Führungsfähigkeit, d.h. das Anleiten von Untergebenen eingeschlossen ist. 1987 hat ihn der Arbeits-Alltag als leitender Beamter zur Einsicht gebracht, daß Kompromisse andauernd notwendig sind. D.h. nun soll der Beamte auch eine Kompromißfähigkeit haben, um in der leitenden Position bestehen zu können.

"Während in der Verwaltung muß man eben Kompromisse schließen, und hin und wieder auch Dinge mitmachen, eben weil es... weil die Kräfte stark sind, die in diese Richtung gehen, nicht?" (1970:268, 3/6-9) (F: Nachteile des Berufs - N2)

"Das setzt natürlich voraus, daß er Anpassungsfähigkeit genug besitzt, um die Dinge durchzusetzen, von denen er überzeugt ist, daß sie richtig sind." (1970:403, 8/6-10) (F: Eigenschaften)

"(...) Daß dazu natürlich jetzt zu den Eigenschaften des leitenden Beamten mitgehört eine gewisse Aufgeschlossenheit und die Bereitschaftlich /?!/ nicht fixiert auf irgendwelchen Linien zu bewegen, sondern eben Ausgleich zu suchen, das ist selbstverständlich." (1970:212, 5/6-10) (F: Eigenschaften)

Der leitende Ministerialbeamte muß ein besonderes Maß an Kreativität haben, wobei sich hier die Frage stellt, ob auf der Referentenebene nicht in weit größerem Maße Kreativität notwendig oder möglich ist.

"Wenn er z.B. in einer Abteilung tätig ist, die Gesetze macht oder Entwürfe vorlegt, dann muß er ein hohes Maß an kreativem Denken haben. Er muß also Ideen haben und das würde ich sagen ist ohnehin eine Eigenschaft, für alle leitenden Kräfte. Ob sie nun als Beamte oder in der Industrie tätig sind." (1970:402, 2/30-34) (F: Rolle; Hauptaufgaben)

"Zunächst einmal sehr viel Fantasie." (1970:401, 3/33) (F: Eigenschaften)

1970

"er muß wendig sein. Er darf nicht alten Gedanken anhaften, sondern er muß wendig sein. Er darf nicht alten Gedanken anhaften, sondern er muß immer bereit sein, neue Gedanken zu produzieren, ideenreich." (1970:206, 10/27-29) (F: Eigenschaften)

1987

"Ja, das ist - hört sich vielleicht ein bißchen widersprüchlich an. ... Er muß Augenmaß haben, er muß weitsichtig sein - weitblickend sein (...)" (1987:73, 1/22-24) (F 7)

"(...) im hohen Maße nach Gerechtigkeit streben, sich um eine einfache Darstellung bemühen, um eine einfache Regelung, das Gegenüber stets als selbständiges Individuum achten, das bedeutet, daß man das auch handeln lassen muß, so weit es möglich ist und nicht alles vorschreibt." (1987:73, 1/28-32) (F 7)

Auch die Motivation für die eigene Arbeit ist in der Persönlichkeit mitbegründet. Erforderlich ist eine "intrinsische Motivation", die allerdings bei allen "selbständigen" Berufen, d.h. Berufen mit Führungs- und Entscheidungsverantwortung, basal ist.

1970

"Natürlich, man bemüht sich die Arbeit so zu machen, daß die Vorgesetzten zufrieden sind. Das mache ich aus eigenem Antrieb heraus, weil das ja die Bestätigung meiner Arbeit ist (...)" (1970:415, 4/10-13) (F: Kehrseite der Medaille?)

1987

"Also ein leitender Beamter muß verantwortungsvoll sein, risikofreudig sein, sonst sollte er eigentlich den Job nicht haben (...) Kreativität braucht er (...)" (1987:3, 8/35-40) (F 7)

Hier wird der Karriereunterschied zwischen 1970 und 1987 besonders gut vor Augen geführt. 1970 betont der Interviewte noch die Orientierung an den Vorgesetzten und die Internalisierung von deren Erwartungen, was von ihm eine "intrinsische Motivation" erfordert. So ist er selbständig, ohne deren Kontrolle entzogen

zu sein. 1987 hingegen werden ("ideale") Eigenschaften der Führungskraft genannt, wobei hier wieder die Entscheidungsfreude hervorgehoben wird, diesmal als Verantwortung, Risikofreude und Kreativität.

"Im übrigen muß man sagen, wirken sich natürlich doch auch Arbeitszeitverkürzungen, Planstellenperren, Planstellenkürzungen durchaus, ja, negativ aus, die weniger verantwortungsbewußten Beamten nutzen das alles aus und arbeiten weniger, und die Verantwortungsbewußten arbeiten immer mehr und empfinden z.T. dieses doch als Frustration, immer mehr arbeiten zu müssen, auch aus ihrem inneren Antrieb, weil man Arbeit nicht liegen lassen kann und dem Gefühl, daß es nicht mehr honoriert werden kann. Das gilt also gerade für die heutige Gruppe der 40/50jährigen in ganz besonderem Maße." (1987:79, 5/24-34) (N 11)

"(...) ist die Kehrseite der Medaille hier, daß man Erfolge erst langfristig sehen kann, weil sie im Bildungswesen doch eine ganze Weile brauchen (...) (1970:212, 2/31-33) (F: Kehrseite der Medaille?)

Um eine leitende Position übernehmen und behalten zu können, muß der Ministerialbeamte Schnelligkeit zeigen.

1970

"Also insofern, daß hier wirklich einerseits immer interessante Tätigkeit hat und auch genötigt ist, recht schnell zu reagieren, das ist interessant, aber daß man doch noch zu einer gewissen Gründlichkeit gezwungen ist, aber auch die Gelegenheit hat." (1970:425, 2/1-5) (F: Befriedigung aus Arbeit)

"Nun also vor allem erst mal enorme Auffassungsgabe, um die Probleme in kurzer Zeit zu erkennen, denn die Arbeitsbelastung dieser Herren ist ganz enorm groß und so daß sie wirklich gezwungen sind, sich in rascher Zeit eine Meinung zu bilden. (...)" (1970:425, 3/7-11) (F: Eigenschaften)

1987

"Ja, daß man sich bemühen kann, eigentlich auch innerlich unabhängig zu bleiben." (1987:31, 1/33 f.) (F 4)

1970 ist dieser Befragte kein leitender Beamter; er spricht distanziert von "diesen Herren". Wichtig waren aus dieser Perspektive Schnelligkeit und Gründlichkeit. 1987 scheinen sich die Relevanzen verschoben zu haben.

Aber auch eher "weiche" Eigenschaften zeichnen einen leitenden Ministerialbeamten aus. Neben der schon erwähnten Kompromißbereitschaft werden "Einfühlungsvermögen" und "Verhandlungsgeschick" genannt. Betont die erste Eigenschaft eher eine psychische Disposition, so ist die zweite eine Form der Professionalität, weil damit Verbalisierungsfähigkeit, Wissen und taktische Fähigkeiten verbunden sind.

"Die Eigenschaften, die man dazu braucht: Präzision im Denken, Hartnäckigkeit, Zivilcourage und als Gegenpol eine gewisse Sensibilität für das jeweils Zumutbare - jeweils Zumutbare kann man abstrakt definieren als "recognition lag" bei anderen, hat aber auch noch die Dimension der Kommunikationsmöglichkeiten, (man macht auch?) Kommunikationsfehler, die belehrend wirken, nicht nur in der" (1987:18, 1/29-35) (F 7)

Auch hier werden zwei Arten personaler Grundlagen unterschieden; einmal "harte", zum anderen "weiche" Eigenschaften. Dazu muß auch der "gesunde Menschenverstand" gerechnet werden, den ein Befragter als Basiseigenschaft ansieht.

"...das wichtigste, das ist der gesunde Menschenverstand, um einfach da reinzugehen und den Leuten etwas beizubringen, was nachher plausibel und akzeptabel ist. Das können sie m.E. nicht mit ... irgendwelchen fachlichen Theorien von der Universität, sondern da müssen sie wirklich das reinkriegen, was im Grunde genommen vom gesunden Menschenverstand dann akzeptiert wird von Politik, Verwaltung. Das sind ja immer unsere Kräfte, mit denen wir arbeiten müssen. Wenn sie das nicht haben, dann scheitern sie auf jeden Fall." (1987:56, 4/15-23) (N 7)

"(...) Hier kommt es also auf Flexibilität an, auf Personenkenntnis, auf Menschenkenntnis, was etwas anderes ist, Sie verstehen den Unterschied? Auf taktische Überlegungen und dabei aber natürlich immer auf Sachkenntnis." (1970:257, 4/11-14) (N: Befriedigung aus Tätigkeit)

1970

"(...) auch eine gehörige Portion an Menschlichkeit (...)" (1970:237, 4/9 f.) (F: Eigenschaften)

1987

"Es gibt viel, alles das, was man früher auch soldatische Tugenden nannte, ein gewisses Vorbild sein, integer, ich meine hier nicht in irgendwelche Kleinigkeiten sich verlieren." (1987:89, 5/31-33) (N 7)

Grundlegend, um überhaupt Ministerialbeamter zu werden, ist für einen der Befragten ein breites Interesse.

"Politik hat mich interessiert und die Bandbreite des politischen Geschehens ist weit gestreckt gewesen und, wie gesagt, ich bin auch etwas breiter veranlagt, was mein Interessengebiet angeht. Deswegen schien mir das also ein breites Spektrum zu sein, wo man tätig sein kann." (1987:26, 3/24-29) (F 3)

"Die Bandbreite dessen, was man hier im Ministerium doch tut, die vielfältigen Verästelungen, die es gibt, und die dann mehr oder weniger auch ausgelotet werden, das hat mir Spaß gemacht." (1987:26, 3/34-37) (F 4)

Der Arbeitsalltag erfordert schließlich noch ein "dickes Fell", wobei allerdings die Offenheit der Beamten neuen Entwicklungen gegenüber nicht verloren gehen darf.

"Sie müssen manchmal ein dickes Fell haben um das auszuhalten, was ihnen aufoktroiyert wird ohne daß sie es wollen. Sie müssen es dann aber auch abschirmen gegenüber den Mitarbeitern." (1987:56, 4/25-28) (N 7)

Das "Ethos" der Beamten beschreibt das (bewußte) Erleben und das Wissen, als leitender Ministerialbeamter besondere Qualitäten zu haben und besonderen Anforderungen gerecht zu werden. Dabei sind die Anforderungen zumeist explizit normiert (BBG) und internalisiert. Andere Qualitäten stammen aus "ungeschriebenen Gesetzen", aus Überlieferungen, Gruppenanpassungsprozessen u.a.

Mit dem Ethos bekommt der leitende Ministerialbeamte als Handelnder Legitimationen an die Hand, die ihm sein "Beamten-Sein" fast schon überhöht erleben lassen. Damit und mit gesondert ausgeführten Möglichkeiten als Ministerialbeamter kann er z.B. die Zurücksetzung gegenüber vergleichbaren Jobs in der Wirtschaft, die jedoch wesentlich besser bezahlt sind, aufwiegen. Dem Ethos zugrunde liegt der Glaube daran, daß man "eine Aufgabe, die notwendig ist" (1970:422, 2/11 f.) hat.

Dabei sind die Eigenschaften und Fähigkeiten individuell ausgeformt, d.h. die tatsächlich "gelebte" Rolle (und das entspricht dem soziologischen Konzept von Rolle und Position) unterscheidet sich von der formal vorgeschriebenen Position als Beamter.

"Ich bin nicht sicher, ob es so einen leitenden Beamten an sich gibt, so daß man seine - ganz abstrakt beschreiben" (1970:408, 3/22 f.) (F: Hauptaufgaben)

Von der Erzählung über die (eher formale) Rolle des Beamten kann die Erzählung über eigene, "persönliche" Erfahrungen als leitende Ministerialbeamte nicht abstrahiert werden. Doch hier ist ein Defizit möglich, da die Befragung zum einen standardisiert durchgeführt wurde, zum anderen ein teils "hochsensibler", persönlicher Bereich berührt wird und die wichtigen informellen Seiten der Rolle eher ausgeblendet werden.

3.2 Rolle und Position

Zunächst allgemein zur Rolle, wie sie von den Befragten in der Selbstsicht beschrieben wird. Grundlage ist dabei die Differenz zwischen Beamten und Politikern, die von den befragten Beamten selber gebildet wird. Damit wird ihr Versuch einer Rollenabgrenzung am deutlichsten. Die Rolle umfaßt besondere Qualitäten, die das Gefühl und die Identität als Beamter besonders betonen und nicht mit den anderen professionellen Qualitäten schon eingeführt sind.

Die Identität eines Ministerialbeamten kann schon aus der Familientradition gezogen werden.

1970

"(...) und im übrigen komme ich aus einer Beamtenfamilie, mein Vater ist auch Beamter gewesen, der Großvater usw., das ging also schon ziemlich weit zurück (...)" (1970:402, 1/26-29) (F: Warum Staatsdienst)

1987

"Also, ich komme aus einer Beamtenfamilie, und da lag das natürlich von vornherein nahe. Mein Vater war Beamter des gehobenen Dienstes." (1987:76, 1/29-31) (F 3)

Diese Legitimation wird genannt, wenn der Beruf "vererbt" wird. Wichtiger für die Beschreibung der Rolle leitender Ministerialbeamter sind aber funktionelle Aspekte. Grundsätzlich muß der Beamte gute Übersicht und Einblick in wichtige, politische Bereiche haben und bekommen. Dies kann einmal Motivation dafür sein, diesen Beruf zu ergreifen.

"Und ich habe auch angenommen, daß man also von der fachlichen Seite im Ministerium doch einen netten... nicht nur einen netten Überblick, sondern auch die Möglichkeit hat, also einen gewissen Einfluß auf das, was kommt, auszuüben, nicht? (1970:416, 2/1-4) (F: Warum Entscheidung für Staatsdienst?)

"(...) hatte mir andererseits wiederum gedacht, es ist eine günstige Plattform, mal auf diese Ebene zu kommen, man hat den größeren Rundblick (...)" (1970:440, 1/24-26) (F: Berufswahl)

Auch der Verbleib in diesem Beruf wird mit der Übersicht, also mit besonderen Wissensquellen und -zugängen, legitimiert. Deutlich wird dies vor allem im Ver-

gleich zu anderen Arbeitsbereichen, gerade in der Wirtschaft. Der Beamte im Ministerium hat keinen so engen Ausschnitt der sozialen Wirklichkeit vor Augen wie dies in anderen Arbeitsfeldern der Fall ist.

"Dadurch kommt man natürlich nicht nur auf dem schmalen Gebiet, das man als Abteilungsleiter in der Industrie bearbeitet, in Berührung, sondern mit dem gesamten Spektrum. Ich habe also hier Einblick gewonnen in alles, was auf dem Gebiet der Datenverarbeitung in der gesamten deutschen Industrie geschieht." (1970:433, 1/24-29) (F: Warum in den Staatsdienst gegangen?)

"Und ich würde sagen, ich sehe sicherlich sehr viel mehr, erhalte sicherlich von sehr viel mehr Dingen Kenntnis als in einer.. auch nur in einer ähnlichen Stellung in der Wirtschaft sicherlich.. haben würde, und sicherlich auch eine viel größere Entscheidungsfreiheit." (1970:437, 2/14-19) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

Leitende Beamte haben also eine breite Informationsbasis, die gekoppelt ist mit großer Entscheidungsfreiheit und mit einer starken Unabhängigkeit.

Die Rolle des leitenden Ministerialbeamten verlangt eine starke Fähigkeit zu **Abgrenzung und Selbstbehauptung** innerhalb des Apparats.

"Das ist die Frage: Also in idealisierter Form wäre zu wünschen, daß ein sich stellendes Problem ausschließlich unter sachlichen Gesichtspunkten angegangen würde, daß persönliche Affinitäten, persönliche Vorurteile oder Interessen weitgehend ausgeschaltet würden, daß der Sachverstand möglichst weitgehend zur Geltung kommt. Die rauhe Wirklichkeit sieht anders aus. Da kommen Prinzipien wie Abteilungsegoismus, Ressortegoismus, Zuständigkeitsquerelen, not-invented-here-Urteile (?) und ähnliche Dinge immer wieder mehr oder weniger zum Tragen." (1987:1, 11/24-33) (N 14)

"Ich dachte an Abteilungsegoismus, Ressortegoismus, Zuständigkeitsquerelen. Es gibt ja negative und positive Kompetenzkonflikte: Dinge, die erfolversprechend sind, die will man sich selbst unter den Nagel reißen; Dinge, die mehr Stolpersteine enthalten, die mehr Gefahren für viel Arbeitsbelastung mit sich bringen, da will man die Verantwortung abschieben; persönliche Neigungen, auch Dinge, die wir bei einer früheren Frage als möglichst abzulehnen, möglichst auszuschalten schon angesprochen haben, wie Verpflichtungen Dritten gegenüber, Eingebundensein in Interessen, die spielen halt nun mal eine Rolle. Das ist leider nicht - es wäre absolut unrealistisch, das hier leugnen zu wollen, das ist nun mal so. Aber das ist negativ zu bewerten. Richtig wäre es, wenn ein leitender Beamter in der Lage wäre, sich von solchen Einflüssen weitgehend freizumachen." (1987:1, 12/9-23) (N 9)

"Ich bin nur ein Rädchen in diesem Getriebe. Ich habe mich insbesondere auch in die Gesamtkonzeption einzuordnen. Und in diesem Zusammenhang - so gesehen - ist mein Einfluß ziemlich klein. Andererseits, wenn denn eine wirklich kritische Frage, die meine Industrie betrifft, hier Knopf auf Spitze steht, geht niemand, auch der Minister nicht, an mir vorbei. Es ist mir noch nie passiert in den 20 Jahren, wenn ich gesagt habe: "Und das ist so", daß die dann gesagt haben, das war nichts. Insoweit ist mein Einfluß groß. Das heißt also, Sie können diese Frage - die läßt sich für jemanden in meiner Position nicht mit "groß" oder "klein" beantworten, sondern die läßt sich damit beantworten: In der Regel bin ich nur ein Rädchen, aber ich leiste einen unverzichtbaren Beitrag. Und wenn ich nicht mehr drin bin, sieht das alles so ein bißchen anders aus. Oder wenn hier ein anderer sitzt, der andere Methoden hat, kann es schon wieder anders aussehen. Aber ich bin nur ein Rädchen. Im Einzelfall Knopf auf Spitze bin ich derjenige, an dem keiner vorbeikommt. Es wird sich jeder weiter oben hüten, eine Entscheidung zu fällen, die gegen das erklärte Votum des verantwortlichen Referatsleiters geht. Das hat es noch nie gegeben, in den 20 Jahren noch nicht." (1987:1, 16/20-172) (F 24)

Hier zeigt sich eine Art "Resignation". Abgrenzungsprobleme im Verwaltungsapparat, "Abteilungsegoismus", "Ressortegoismus", "Zuständigkeitsquerelen", also

die "rauhe Wirklichkeit" wird von diesem Befragten erzählt. Damit werden die negativen Seiten der Arbeit beschrieben. Der leitende Beamte muß auch mit diesen fertig werden, muß sich behaupten können, um die Leitungsfunktion überhaupt zu erreichen. Dieses Interview von 1987 zeigt, daß der Befragte jahrelange Einblick in Interna hatte. Für ihn ist es "normal", daß es interne Rangeleien gibt, die den formalen Strukturen nicht entsprechen. Die informellen Seiten sind wichtig. Dabei ist die Konkurrenz zwischen den Organisationseinheiten und auch zwischen den "Menschen" eine verbreitete, eine alltägliche Tatsache, mit der leitende Beamte zurechtkommen müssen. Profilierung ist auch hier, wie in jeder Berufssparte und jedem Arbeitsmilieu, ein wichtiger Faktor, der die Zusammenarbeit, ja das Zusammenleben in der Arbeitswelt bestimmt.

Zwar schreibt sich dieser Interviewte selbst wenig Gestaltungsmöglichkeiten zu. Dennoch ist er qua Amt so hervorgehoben, daß er Einfluß nehmen kann. Denn er muß in den Entscheidungsprozeß eingebunden sein. Hier ist der Ansatzpunkt für internes "Gerangel", wenn andere ebenso Einfluß nehmen wollen. Damit gerät ein leitender Ministerialbeamter leicht ins "Schußfeld". Seine Position aber zu behaupten, das ist die Leistung, die zu erbringen ist und die die Rolle mit ausmacht. Der leitende Beamte kann sich nicht im notwendigen Maß von der Problematik der offenen und verdeckten Auseinandersetzungen befreien, um die "eentlichen" Aufgaben erledigen zu können.

Eine besondere Bedeutung für leitende Ministerialbeamte hat die **Unabhängigkeit**, womit eine relativ klare Abgrenzung nach innen und nach außen verbunden ist. Dafür muß der Beamte sein Amt selbständig ausführen können. Die Qualifikation, das Studium, macht dies deutlich.

"(...) ja, erstens mal vielleicht die große Selbständigkeit - bei meinem Referat große Vielseitigkeit (...)." (1970:437, 2/8-10) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

Damit ist dann auch eine gewisse "inhaltliche" Unabhängigkeit verbunden.

"(...) Zweitens das, was der Außenstehende in der Verwaltung meistens gar nicht vermutet, ein ganz erhebliches Maß von Freiheit und Gestaltungsmöglichkeiten." (1970:438, 1/26-2/1) (F: Positivster Aspekt an Berufsleben?)

Der Beamte kann, seinem Fachwissen und -gewissen gemäß, die Gestaltungsräume auch tatsächlich nutzen, da ihm die Unabhängigkeit garantiert ist. Ebenso wichtig wie die intellektuelle und politische Unabhängigkeit ist die ökonomische Unabhängigkeit. Sie ist für einen der Befragten die Basis dafür, die verschiedenen Funktionen des Ministerialbeamten wahrnehmen zu können.

"Jetzt ist sicherlich der Unterschied, daß der Beamte aufgrund seiner weitgehenden wirtschaftlichen Unabhängigkeit sich leichter tut, zu unattraktiven Lösungen zu kommen. Der Beamte muß auch häufig Wasser ins ... er darf nie Öl reinschütten, nicht? Also, er darf das Bedürfnis nicht aufheizen." (1987:75, 4/6-12) (F 9)

"Er vermittelte mit - nein, ich muß genau sein - er hat mir das Bild einer größeren Unabhängigkeit vermittelt. Vielleicht etwas - es ist eigenartig, aber ich arbeite nicht unmittelbar für Geld, sondern der Staat unterhält mich. Ich arbeite für ein öffentliches/politisches Ziel, für eine öffentlich/politische Aufgabe. Mein Arbeitgeber ist mir gegenüber zum Unterhalt verpflichtet. Ich arbeite also nicht unmittelbar, wenn man so will, für Geld. Und daneben, es steht daneben, sozu-

sagen es ist damit verbunden der Eindruck einer größeren Unabhängigkeit. Ich bin als - ich kann mir als Beamter, als unkündbarer Beamter auf Lebenszeit eine Meinungsfreiheit, relativ große Meinungsfreiheit erlauben." (1987:16, 1/29-2/5) (F 3)

Die ökonomische Unabhängigkeit zeigt sich in einer genügenden Alimentation seitens des Staates und wird verstärkt durch die Unkündbarkeit. Diese Besonderheit ermöglicht die besondere Haltung der Beamten in der politischen "Arena". Die grundlegende Unabhängigkeit der Ministerialbeamten (aufgrund der "Unangreifbarkeit", d.h. Unkündbarkeit - außer bei politischen Beamten mit der Gefahr des einstweiligen Ruhestandes) geht der Aufgabe, die Kontinuität zu wahren, objektiv und auch gestaltend zu sein, voraus. Die Freiheiten des Ministerialbeamten, seine Unabhängigkeit, können auch Motivation für den Eintritt und für den Verbleib im öffentlichen Dienst sein. Hier ist die Wahl des Berufes dann stark von der (antizipierten) Rolleneigenschaft geprägt.

1970

"Ich bin in den Staatsdienst eingetreten, weil ich den Eindruck hatte, daß ich nirgendwo ein freierer Mensch sei als hier. Das war der Anreiz des Ganzen. Das einzige auch. Man hat mich nie gefragt, bei meiner bisherigen Tätigkeit, welcher Partei, welcher Religion ich angehöre." (1970:415, 3/22-27) (F: Kehrseite der Medaille?)

"Ich kann heute als Beamter, wenn mir etwas ganz querläuft und ich gar keine Lust mehr habe, sagen: macht Euren Dreck alleine. Ich arbeite nur noch meine Stundenzahl ab: von morgens Viertel vor Acht bis abends Fünf; ich werde nur so viel arbeiten, oder so wenig, daß man mir nicht vorwerfen kann, ich würde mich eines Disziplinarvergehens oder Dienstvergehens schuldig machen. Ich bleibe mein Leben lang Oberregierungsrat. Das genügt, um meinen Lebensunterhalt zu bestreiten und man kann mich nicht rausschmeißen. Und das ist das, was ich eben unter Unabhängigkeit verstand. Ich brauche nach niemandem eigentlich zu schauen. (...)" (1970:415, 3/30-4/10) (F: Kehrseite der Medaille?)

1987

"(...) daß ich ein hohes Maß an Unabhängigkeit habe. Das ist auch der Grund, warum ich gerne Beamter geblieben bin (...). Das mag ganz überraschend sein, daß ein Beamter sich unabhängig vorkommt, aber was kann mir hier passieren. Mir kann eigentlich nur passieren, daß ich auf einen unattraktiveren Posten versetzt werde. Aber sonst habe ich ein außerordentliches Maß an Freiheit (...)." (1987:3, 7/2-12) (F 4)

Die Unabhängigkeit des Ministerialbeamten hat diesen Interviewten motiviert, den Beruf zu ergreifen, und sie ist für ihn tatsächlich auch zum zentralen Merkmal geworden, das eine kritische Position zum Betrieb und zur Arbeit zuläßt. Das Selbstbewußtsein und die Rollenpräsentation leitender Ministerialbeamter werden gerade durch das Element der Unabhängigkeit stark geprägt.

"Die persönliche Unabhängigkeit. Die persönliche Unabhängigkeit deshalb, weil ich als Beamter nicht nach den Augen meiner Vorgesetzten schielen brauche, sondern weil ich meine wirkliche Meinung darlegen kann, und ich bin der Meinung, daß das auch das Berufsbeamtentum im Grunde begründet und ausschließlich begründet." (1987:50, 1/12-17) (F4)

"Deshalb bin ich auch der Meinung, daß das Berufsbeamtentum im Interesse des Staates liegt, also die fehlende Möglichkeit, entlassen zu werden, im Interesse des Staates liegt und nicht im Interesse des Beamten. Heute ist es ja bei mir anders, heute kann ich ja von einem Tag zum anderen auf die Straße gesetzt werden, gleichwohl stört mich das nicht, meine Einstellung hat sich damit nicht geändert. Ich bin ja heute rechtlich politischer Beamter, seitdem ich Ministerialdirektor bin, aber meine innere Einstellung hat sich dadurch eigentlich nicht geändert." (1987:50, 1/20-29) (N4)

"politische Beamte brauchen keine Klinken zu putzen" (1987:50, 26f.) (F9)

Die Selbstzuschreibung der Rolle umfaßt auch die Aufgabe, **Kontinuität zu wahren**. Damit geht eine Abgrenzung nach außen und zur politischen Leitung einher. Die Kontinuität kann einmal als Aufrechterhaltung des Apparates und damit als Strukturkonservatismus begriffen werden.

"Und er ist dann auch, im Unterschied zu Amerika, ja auch, wenn man so will, ein gewisses stabilisierendes Element. Er ist halt da und in der Leitung oben wechselt etwas. Das kann zu Konflikten führen und deshalb gibt es ja auch die Institution der politischen Beamten, die man dann auswechseln kann, ohne Gründe zu nennen." (1987:2, 6/19-24) (F7)

"Und ich finde, die deutsche Verwaltung hat im Grunde genommen ganz große Vorteile aus ihrer Kontinuität gezogen, die vom Fachbeamtentum herkam, das also parteipolitisch mehr oder weniger unabhängig ist." (1987:68, 4/31-35) (F 8)

Allein die Ausgestaltung der Ministerialbürokratie mit Berufsbeamten ermöglicht schon Kontinuität. Daß hiermit "Standesdenken" oder auch negative programmatische Konsequenzen wie mit dem Nazi-Regime verbunden sein können, darauf kann hier nur hingewiesen werden. Wichtiger ist die Kontinuität als Programmkonservatismus, zumal einige Befragte ausdrücklich die mangelnde Flexibilität anmahnen, als Beamter in die Wirtschaft zu wechseln.

"(...) wobei die gesamte Bürokratie insgesamt vielleicht einen möglicherweise gewissen, vielleicht sogar stabilisierenden Faktor hat. - Einen stabilisierenden Faktor hat in einem - was sich zum Teil aus einem dort vorhandenen Reservoir an Sachverstand ergibt und auch ein Reservoir an möglichen Bedenken, die man haben muß, wenn man allzu kühne und allzu schnelle Lösungen anstrebt, die nicht genügend durchdacht sind." (1970:267, 5/14-21) (N: Wertung der politischen Seite)

Hier wird der grundsätzliche Unterschied zwischen Beamten und Politikern deutlich. Der Beamte muß andere Prioritäten als der Politiker setzen, muß mehr "nachdenken", also fachlich, rechtlich, aber auch politisch (in den weiteren Zusammenhängen) prüfen.

1970

"Und er bildet insofern im politischen Geschäft, im Zusammenwirken von Verwaltung und Politiker vielleicht auch ein gewisses Regulativ (...)." (1970:434, 9/2-4) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

1987

"Und man kann auch vielleicht so sagen: So ein Staat steht und fällt im wesentlichen mit der Qualität der Beamten, die die Gesetzgebung vorbereiten und Verwaltung aufrechterhalten." (1987:140, 4/12-14) (F 9)

"Aber der Politiker ist so gut und so schlecht, in der Regel, wie die Beamten, die er hat." (1987:140, 4/17-19) (F 9)

Die Beamten wirken, so dieser Befragte, ergänzend und sind die eigentliche Kraft im Staate, ohne die gute Politik nicht möglich ist. Sie schaffen eine Kontinuität und damit Berechenbarkeit von Ministerialverwaltung und damit indirekt auch von Politik.

In den Interviews zeichnen die Beamten von sich ein Beamten-Bild mit zusätzlichen Eigenschaften. Diese Abgrenzung nach außen ist einmal geprägt von Korrektheit, Unbestechlichkeit u.a. Diesem Bild muß der Beamte entsprechen können, ansonsten kann er der Würde des Amtes nicht gerecht werden.

"Repräsentant des Staates, da würde ich nicht sagen der einzelne Beamte. Wenn Sie hier sozusagen den Ministerialbeamten in seiner Gesamtheit - ich bin zwar, kann sehr lustig sein, aber ich muß natürlich immer beachten, daß meine Lustigkeit nicht die Würde meines Amtes hier verletzt." (1987:48, 4/26-30) (F 10, 7)

Dabei finden sich im Prinzip zwei typische Positionen. Zum einen wird ein "tradierter" Beamten-Typus gezeichnet.

1970

"(...) dann absolute Korrektheit, die Unbestechlichkeit der alten preußischen Verwaltungsbeamten. Absolute Sauberkeit in der Verwaltung, dann auch die Bereitschaft, den Dienst hier nicht nur als einen Job anzusehen (...)" (1970:257, 12/11-14)

"Und dann sehe ich, aber auch dies ist meine persönliche Meinung, meine ganz besondere Aufgabe hier auch darin an dieser nicht sehr wichtigen Position, aber immerhin auch hier und in dem Bereich, in dem ich das kann, etwas von - wie soll ich jetzt sagen - der Verpflichtung auf unsere parlamentarisch-demokratische Ordnung zu verwirklichen." (1970:257, 13/1-6) (N: ??)

1987

"Wenn man dieses Vertrauen einmal hat und es einmal enttäuscht, kriegt man nichts mehr, kriegt man keine Füße mehr auf den Boden. Und so habe ich die bald 40 Jahre hier im Ministerium gearbeitet. (...) Vertrauen schaffen und begründen und nie enttäuschen." (1987:104, 7/15-20) (F 9)

"(...) es ist die Gesinnung, wenn Sie so wollen, die Einstellung, die Haltung (...) Und wenn hier neue Mitarbeiter zu mir kommen, dann sage ich denen das. Dann sage ich, sie müssen sich hier ein bißchen anstrengen. Wir haben unseren eigenen Stil. Stil ist vielleicht der richtige Ausdruck. (...) darauf kommt es mir an, daß dieser Stil hier zu bewahren ist und weiterzuentwickeln natürlich, aber auch zu bewahren." (1987:104, 11/2-13) (N 11)

Die Ideale des "alten preußischen Verwaltungsbeamten" werden nachfolgenden Beamten-Generationen sozialisatorisch vermittelt. Sie müssen den "Stil" lernen und "bewahren", wobei dieser Interviewte auch eine Notwendigkeit zur Veränderung sieht.

"Die Jüngeren, die nehmen diese formalen Statussymbole nicht so furchtbar ernst. Titel, Ämter und solche Dinge, die werden dann nicht mehr so für sich selbst gesehen, sehr ernst genommen. Und die Autorität der Älteren wird sehr stark angezweifelt, es sei denn, daß materielle Autorität dahintersteht." (1970:408, 5/16-21) (F: Veränderung im Beamten-Typus)

Der "richtige" Beamte bezieht seine Identität aus "formalen Statussymbolen", während dies für den "neuen" Beamten nicht mehr gilt. Die fachliche Orientierung gewinnt zunehmend an Bedeutung.

1970

"Die Tendenz, das Anvertraute sparsam zu verwalten, ist weitgehend gewichen. Es ist eine sekundäre Frage. Warum? Alleine wichtig ist nur noch der Erfolg, auf dieses an sich gute Ziel hin. Und wenn es viel kostet, na ja, dann kostet es eben. Und wenn man bei dieser Tätigkeit mal einem auf die Füße tritt, nun ja, um das geht es halt, nicht? Und es wird für das Ziel eben erfordert. Man ist auch bereit, die Dinge flexibler zu betrachten als früher; früher hat man die Sache mehr systematisch geführt (...) Heute wird es mehr empirisch gemacht, daß man sagt: wie

komme ich dann am schnellsten jetzt hin? Also nicht mehr der Weg der Logik ist unbedingt das einzig Richtige, sondern unter Umständen auch der Weg des Wassers, ja, wo der geringste Widerstand ist." (1970:206, 12/21-13/7) (F: Wandel der Beamtenrolle)

1987

"Der Beamte muß sich darum bemühen, daß eine kontinuierliche, ordentliche i.S. von ordnungssuchende, gesetzestreue ... Tätigkeit ausgeübt wird. (...) Im Zusammenwirken muß jetzt der Beamte dafür sorgen, daß das Ganze im Rahmen bleibt, um das ganz einfach auszudrücken, im Rahmen von Gesetz und Ordnung." (1987:73, 2/6-13) (F 9)

"Zunächst einmal war der Beamte früher Diener des Staates. Er schaute zunächst einmal weniger darauf, daß er ein gutes Gehalt bekam, sondern ihm war es eine Ehre, die Tätigkeit auszuüben, und diese Ehre hat einen Teil des gegenüber anderen vergleichbar geringeren Gehaltes aufgehoben, das ist heute nicht so. Das können Sie daran erkennen, daß früher war ein Regierungsrat eine Persönlichkeit, heute ist er so, äh, ein Jüngelchen im höheren Dienst (...)." (1987:73, 2/28-35) (F 11)

Die formale Orientierung des klassischen Beamten ist, so dieser Befragte, unweigerlich einer "empirischen", wissenschaftlichen und rationalistischen Ausrichtung der Fachbeamten gewichen. Damit wurden auch Tugenden wie "Sparsamkeit" zurückgedrängt. Eine Erfolgsorientierung hat sich breit gemacht. Nicht mehr der alte, tugendhafte Beamte, die "Persönlichkeit", sitzt in leitender Position. Der moderne Beamte ist stärker "beugsam" oder gar opportunistisch; Entscheidungen werden auf dem "Weg des Wassers" getroffen. Das gezeichnete Beamten-Bild unterscheidet sich aber auch nach der Stellung des Beamten. Allerdings muß Ministerialbeamten gemeinsam sein, daß sie sich und ihre Arbeit in den Gesamtrahmen des Ministeriums einordnen und sich nicht hervorheben. Diese Zurückhaltung, auch in der Präsentation - hier liegt eine wichtige Differenz zum Politiker - ist ein wesentlicher Teil des Ethos als Ministerialbeamter. Dagegen steht, wie bereits angedeutet, der Typus des "modernen" Ministerialbeamten, für den seine Arbeit ein Job wie jeder andere ist. Bei ihm wird auf die "allgemeinen Qualifikationen" wie "Wissen" großen Wert gelegt. Die Identität speist sich nicht aus dem Ethos "Ministerialbeamter", sondern aus fachlich-professioneller Ausbildung und Arbeit.

"(...) daß gegenwärtig die.. der neue Typus des Verwaltungsbeamten Eigenschaften eines.. im Grunde, was die Methoden angeht, hochqualifizierten Spezialisten haben muß, Führungsmethoden, Entscheidungsmethoden, Auswahlmethoden, die aber nicht gelöst sein können von der Sache." (1970:423, 4/23-27) (F: Wandel des Beamten-Typus)

Die Rolle des Ministerialbeamten wird schließlich noch geprägt durch seine Aufgabe, "Vertreter" der Politik und der Linie des Hauses zu sein, womit eine Abgrenzung nach außen verbunden ist.

"Die Aufgabe der Ministerialbürokratie sehe ich im wesentlichen darin, die Problembereiche von der fachlichen Seite her von den Ministerien den Abgeordneten darzustellen, auch dem Minister. Und dann wird eine Entscheidung getroffen, und dann muß der Beamte - er ist ja weisungsgebunden - wenn die Leitung mal eine Entscheidung getroffen hat, wir gehen meinetwegen in dieser Richtung bei der Rentenversicherung, ein Beispiel jetzt sind die Erziehungszeiten oder Hinterbliebenenreform, da gab es ja auch Gott weiß welche Modelle, wie man es machen konnte. Dann ist es hier eingehend diskutiert worden, aber wenn dann mal eine Entscheidung gefallen ist, dann besteht doch die Aufgabe darin, das in den parlamentarischen Gremien entsprechend zu vertreten." (1987:26, 11/10-22) (N 9)

"Ja, also, ich bin der Ansicht, ein Problem sollte möglichst mit Sachargumenten oder aus der sachlichen Seite her gelöst werden. Und auf Widerstände stößt man ...und wenn das die Basis ist,

dann ist es m.E. auch möglich, einen für alle Beteiligten tragfähigen Kompromiß zu finden." (1987:26, 13/18-22) (F 14)

Der Befragte betont die Aufgabe, politischen Vorgaben und Entscheidungen zu exekutieren. Damit obliegt ihm im eigentlichen Sinne die Vertretung der Politik und der getroffenen politischen Entscheidungen. Dies schließt auch eine Vermittlerrolle ein, die, und das ist typisch für die Ministerialbeamten, Kompromisse zwischen verschiedenen Interessen erzielen soll.

3.3 Verantwortung

Wichtig für das Beamtenethos sind "Verantwortung" und "Verantwortlichkeit" der leitenden Ministerialbeamten. In den Interviews wird nicht klar, welche Bedeutung mit den Begriffen genau verbunden ist; z.Z. werden sie auch synonym gebraucht. Verantwortung scheint aber eher für Pflichten aus einer bestimmten Arbeit und in einem bestimmten Fachgebiet zu bestehen, während Verantwortlichkeit des leitenden Beamten für Organisationseinheiten inkl. der untergebenen Personen besteht.

"Naja, ich würde sagen, daß man in einem interessanten Aufgabengebiet Verantwortung hat und Entscheidungen treffen kann." (1987:24, 2/4-6-) (F4)

Der Ministerialbeamte übernimmt

"die persönliche Verantwortlichkeit für den Bereich, den man zu verarbeiten hat." (1970:424, 1/22 f.) (F: Vorteile des Staatsdienstes).

Und Ministerialbeamte haben tatsächlich einen mehr oder weniger breiten Verantwortungsbereich.

"Ach, ich glaube, daß der doch ganz beachtlich ist, denn wir erarbeiten ja die Grundlagen, und die Entscheidungen, die letzten Endes getroffen werden, die verdichten sich dann auf einige Schlüsselentscheidungen. Aber in vielen, vielen Details liegt die Verantwortung hier voll bei mir." (1987:68, 13/3-7) (F 24)

Dabei muß gesehen werden, daß Ministerialbeamte, wie alle Beamte, eine rechtlich fixierte Verpflichtung haben, Verantwortung je nach Position, Dienstgrad und übertragener Arbeit zu übernehmen.

"zum zweiten natürlich, daß er seine Verantwortung für das Fachgebiet, für das er Verantwortung trägt, auch in einer uneigennütigen, pflichtbewußten, will ich mal sagen loyalen, staatsloyalen Weise wahrnimmt." (1987:72, 6/11-14) (F 7)

"Ja, dafür ist er ja da, um die jeweilige - ist ja seine eigentliche Aufgabe, und die endet erst da, wo man sich am Rande der Legalität befindet, und darf auf keinen Fall mehr ausgeführt werden, wo diese Legalität verlassen wird." (1987:73, 5/28-31) (N 22)

Mögliche Konsequenzen, die damit verbunden sind, daß für Fehlschläge Verantwortung übernommen werden muß, hängen ab von der Art der "Verfehlung" (Unzufriedenheit über die Arbeit bis hin zur Verletzung der Dienstpflicht) und von der Position des Ministerialbeamten (Unkündbarkeit oder Status des "politischen Beamten").

"(...) Das hat natürlich auch seine Verantwortungsseite, sehen Sie, das wird oft draußen vergessen, daß sagen wir mal der politische Beamte, wie es so schön heißt, der kann ja jederzeit entlassen werden (...)." (1987:89, 6/4-7) (F 8)

"Ich bin auch der Meinung, daß z.B. das Parlament und der einzelne Abgeordnete nicht den Ehrgeiz haben sollte, den Ministerialbeamten an Sachverstand zu übertreffen. (...) Das ist unsere Verantwortung, für die wir den Kopf hinhalten. Ich bin ja hier auf tägliche Kündigung angestellt, wie Sie vielleicht wissen." (1987:104, 7/22-31) (F 9)

Mit der Verantwortung sind aber nicht allein formale Beziehungen sondern auch andere Dimensionen verbunden. Dabei ist das "Vertrauen" eine wichtige Basis. Dies einmal von Seiten desjenigen, dem Verantwortung übertragen wurde, daß er dieser Anforderung gerecht wird. Dies kann ein "Disziplinierungsmoment" sein. Aber auch derjenige, der Verantwortung delegiert, hat einen "Vertrauensvorschuß" zu leisten oder rekuriert auf gewonnenes Vertrauen.

1970

"Diese Verantwortungen, die man mir überträgt, das Vertrauen, das man mir von den Vorgesetzten entgegenbringt, in hohem Maße entgegenbringt, das befriedigt mich sehr und das ist eigentlich erst das Entscheidende, mit einem interessanten Arbeitsanfall, der allerdings sehr groß ist." (1970:415, 3/7-12) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

1987

"Aber ein hohes Maß an Verantwortlichkeit ist schon delegiert... es ist also, ich bin immer wieder erstaunt, wieviel da auch bei den Rängen darunter liegt (...)." (1987:3, 7/18-20) (F 4)

Dieser Befragte verweist 1970 auf seine Verantwortung, die übertragene Aufgaben und übertragenes Vertrauen umfaßt. Damit steht er in der Verantwortung bei Vorgesetzten, die Vertrauen entgegenbringen. 1987 ist er selbst leitender Beamter, weshalb er nun die Verantwortung mit der Delegation hat. Der Ministerialbeamte muß aber auch eine prinzipielle Bereitschaft haben, Verantwortung zu übernehmen. Diese Eigenschaft prädestiniert erst zur Übernahme einer leitenden Position.

"(...) dann entscheidungsfreudig müßte er sein, sich also nicht vor Verantwortung drücken, denn das steckt ja immer dahinter, nicht die Verantwortung auf andere abladen. Nicht die Verantwortung atomisieren, was ja auch ein beliebtes Mittel ist (...)." (1970:408, 4/28-5/4) (F: Eigenschaften)

"(...) und natürlich sehr stark Verantwortungsbewußtsein, verantwortungsvoll ... zu übernehmen (...) also, je mehr Verantwortung man hat, umso produktiver wird die Arbeit doch, nicht?" (1970:228, 5/22-28) (F: Rolle/Hauptaufgaben)

Die persönlichen Voraussetzungen begründen sich dann wieder z.T. auf die fachliche Kapazität des Beamten. Wie schon angedeutet, ist das Wissen wichtige Voraussetzung für Ministerialbeamte. Und zum großen Teil damit werden Führungseigenschaften, die mit einem hohen Maß an Verantwortung verknüpft sind, erst bestimmt.

"Der Beamte muß also fachlich erstens die Sache beherrschen, was der Politiker nicht braucht. Er trägt insofern auch mehr Verantwortung als der Politiker. Wenn was schiefgeht, wird er sehr schnell zur Rechenschaft gezogen, der Politiker weniger." (1987:140, 4/7-11) (F 9)

Dabei darf, gerade beim leitenden Beamten, die fachspezifische Ausrichtung seine Arbeit nicht zu sehr einengen, da seine Verantwortung größer ist als die eines Fachreferenten, der mit einer spezifischen Arbeit betraut ist.

"(...) daß ich versuche, aus dem "mir anvertrauten" Fachbereich her zu argumentieren und auch zu handeln, wobei ich meinen Fachbereich natürlich in den Mittelpunkt stellen muß. Das heißt nicht, daß ich Scheuklappen trage und alles andere nicht sehe." (1987:54, 8/17-23) (F 9)

In der Verantwortung von Ministerialbeamten gibt es aber Unterschiede hinsichtlich des formalen Status des Beamten, wobei politische Beamte mit der Möglichkeit des einstweiligen Ruhestandes eine Besonderheit darstellen.

"In der Verantwortung zunächst. Es ist ein klarer Unterschied, ob ich die Regierung kontrolliere (...) oder ob ich als Staatsbeamter Weisungen unterliege ... ich korrigiere: Weisungen ausführe. Denn auch der leitende in Anführungsstrichen "politische" Beamte ist letzten Endes - so sehr er an der Konzeption mitwirkt - Weisungen unterworfen. Das ist der Hauptunterschied. Im übrigen liegt es auch in der Begrenzung des Aufgabenbereiches; es hängt mit der weisungsgebundenen ... mit dem Auftrag des Beamten zusammen. Der Beamte ist für einen bestimmten ihm zugeschriebenen Bereich verantwortlich, für das Gesamte ist es als Staatsbürger mit verantwortlich." (1970:438, 6/7-17) (F: Unterschied Beamter-Politiker)

Dann bestehen Unterschiede in der Verantwortung innerhalb eines Ministeriums hinsichtlich des Fachgebietes.

"Eine Tätigkeit, die mit verhältnismäßig viel Verantwortung beladen ist, wobei man da durchaus hier im Hause auch differenzieren muß, zwischen der Tätigkeit. Im Augenblick befaße ich mich mit Grundsatzfragen der Entwicklungshilfe - das ist für mich persönlich ein etwas neues Gebiet, und ich vermag, abgesehen von allgemein bekannten Verantwortungen, die mit dem Begriff der Entwicklungshilfe schlechthin verbunden sind, eigentlich noch nicht viel konkrete Eigenerfahrung damit verbinden. Ich war vorher im Bereich der Ausfuhrpflege, Exportfinanzierung, Exportkreditversicherung tätig, und da stand eine unmittelbar erkennbare Verantwortung sehr nahe hinter der Arbeit." (1970:228, 1/18-28) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

Auch die Position in der Hierarchie bestimmt den Grad der Verantwortung.

"Er muß verantwortungsbewußt sein, denn - der Abteilungsleiter hat ja immer noch das Glück, daß er einen Staatssekretär vorgeordnet hat, aber leichtere Entscheidungen muß er schon selbst treffen." (1987:48, 2/28-31) (F 7)

Übertragene Verantwortung kann aber auch negativ erfahren werden, und muß nicht immer nur als Chance oder als eine Art von Höherbewertung oder Beförderung verstanden werden.

"Ständiger Verantwortungsdruk. Also ich sage Ihnen, ich freue mich auf meine Pensionierung, weil man dann der Verantwortung....ständig, ich meine, ich bin jetzt 17 Jahre hier Abteilungsleiter. Das habe ich mir auch nicht vorgestellt, daß man das so lange machen könnte. Damit ist eben doch eine erhebliche Verantwortung verbunden für die Sache, nach außen, auch nach innen, und das mal loszuwerden, ist eine ganz schöne Sache." (1987:104, 3/31-38) (F 5)

3.4 Dem Allgemeinwohl verpflichtet

Eine weitere wichtige Grundlage für die Rolle des leitenden Ministerialbeamten ist die normierte und internalisierte Pflicht, sich in den Dienst des Allgemeinwohls zu stellen.

"(...) weil ich das nach wie vor für außerordentlich wichtig halte, daß die allgemeinen Dinge gut gemacht werden, noch wichtiger, als daß die Dinge von irgendwelchen Firmen wichtiger gemacht werden ... richtig gemacht werden." (1970:212, 2/16-19) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

Der Ministerialbeamte muß dafür einen Ausgleich der Interessen betreiben und darf nicht nur eine Seite, ein Interesse oder eine Partei im Auge haben.

"Die Hauptaufgaben sind, in einer integrierten Weise eigene kritische Überlegungen in Verbindung zu bringen mit einer kritischen Auseinandersetzung aller Meinungen, die an ihn herangetragen werden oder die an die Stelle herangetragen werden, in der er ist. Das hängt also einfach auch ein bißchen mit dem Verständnis des Staates selbst zusammen. Sie können also die Rolle des leitenden Beamten nur ableiten von einem bestimmten Staatsverständnis, der eine wird sich als Vertreter einer Partei ansehen (...) //Der andere// muß einfach den redlichen Versuch machen, die widerstreitenden Interessen innerhalb einer Gesellschaft auszugleichen, wobei ausgleichen eben nicht immer bedeuten kann, den größten gemeinsamen Nenner zu finden, sondern es kann durchaus bedeuten, daß ich mal gegen eine Gruppe was entscheiden muß, aber ich darf das nicht in bewußtem Konflikt mit den Interessen dieser Gruppe in dem Sinne machen, daß ich sage: die Interessen dieser Gruppe berücksichtige ich gar nicht (...) Bei einem solchen Verständnis des Staates liegt die Funktion eines leitenden Beamten eben darin, diese widerstreitenden Interessen zum Ausgleich zu bringen (...)." (1970:212, 3/7-36) (F: Hauptaufgaben)

Die ministerielle Arbeit sollte, so dieser Befragte, auf die ganze Bandbreite gesellschaftlicher Interessen eingehen. Das Ideal, sich am Allgemeinwohl zu orientieren und für dieses zu arbeiten, bestimmte zum Teil schon die Rekrutierung und die Motive der Berufswahl der befragten Ministerialbeamten.

"Ich halte den Konflikt, Anwalt der Wissenschaft zu sein und gleichzeitig Repräsentant des Staates voll aus und möchte ihn nicht durch "einigermaßen" jeweils abschwächen. Ich bin einerseits voll Anwalt der Wissenschaft, organisierter Gemeininteressen und nicht Einzelinteressen, organisierter Gemeininteressen, nicht? (...) Und zugleich bin ich ... verantwortlicher Repräsentant des Staates. Wenn Sie es so wollen: hier im Ministerium bin ich der Vertreter der Wissenschaft und in der Deutschen Forschungsgemeinschaft bin ich Vertreter des Staates." (1987:58, 6/3-14) (N 10)

1970

"Ich wollte immer in den öffentlichen Dienst (...) Weil ich lieber für allgemeine Interessen arbeite als für die Privattasche von einem Individuum." (1970:268, 1/23-26) (F: Berufs-Alternativen)

1987

"Ich hatte wirklich das Bedürfnis, nicht für Private zu arbeiten, sondern für das Allgemeinwohl zu arbeiten und in gesicherter Armut zu leben" (1987:24, 1/31-34) (F3)

Die Beamten haben, so sehen es die gesetzlichen Vorgaben, die Pflicht, "dem ganzen Volk" zu dienen und "das Wohl der Allgemeinheit" zu vertreten (§ 52 BBG). Diese Normierung spiegelt sich in einigen Antworten wider.

1970

"(...) Hier muß der Beamte, sagen wir mal, neutral sein. In seinen Entscheidungen muß er nach gleichen Kategorien gegenüber jedermann verfahren. (...)" (1970:422, 10/1-3) (N: Politisierung)

1987

"(...) der Beamte ist ja ... verpflichtet völlig unparteiisch gegenüber dem Bürger seine Aufgaben zu erfüllen." (1987:39, 3/18-20) (N 9)

"Das Denken am Gesetz und das Denken für das Gesetz." (1987:56, 2/15) (F 4)

"Und wir müssen uns alle Mühe geben, das System, das Regelwerk, in dem wir ja mit agieren, so einfach wie möglich zu halten, damit der Bürger eben auch noch Handlungsspielraum hat. Wenn man alles und jedes vorbestimmt, dann führt das häufig nicht zu den besten Lösungen. Obwohl, es gibt Bereiche und Dinge, da geht es halt nicht anders, da muß man durchgreifen, da muß man vielleicht auch dem einen oder anderen zum Glück verhelfen, obwohl ich weiß, daß das also eine sehr, sehr zweischneidige Formulierung ist." (1987:68, 7/7-14) (N 11)

1970

"(...) daß also ein Beamter, unabhängig davon, in welcher Position er sich befindet, keiner politischen Partei verpflichtet ist, sondern dem Staat, ja? Und daß er deshalb natürlich also eine politische, eine gewisse politische Zurückhaltung in seinem Amt auferlegen muß." (1970:226, 17/15-19) (F: Vergleich Politiker-Beamter)

1987

"Der leitende Beamte sollte sich also stärker der Gesamtgesellschaft verpflichtet sehen oder zumindest die Empfehlungen, die er dem Politiker gibt (...) die sollte er orientieren an den Interessen der Gesamtgesellschaft und nicht also einer einzelnen Gruppe." (1987:90, 4/23-29) (F 9)

Die Distanzierung von den Interessen einer Partei, ein Merkmal, das auch in anderen Zusammenhängen von den befragten leitenden Ministerialbeamten als wichtig erachtet wird, ist hier besonders hervorgehoben. Mit diesem gesetzlich vorgegebenen aber zugleich auch "ethischen" Primat, ergänzt die Orientierung am Gemeinwohl die Rolleneigenschaft "Objektivität" und die Trennung von Politik und Parteipolitik.

Bei vielen Befragten zeigt sich, daß sie diese Verpflichtung internalisiert haben und sie als Selbstverständlichkeit ansehen. Sie ist damit eine Handlungsmaxime leitender Ministerialbeamter, zumindest in ihrer Selbstsicht und in der kurzen, teilweise sicherlich idealisierenden Selbstdarstellung. Im folgenden werden Argumente präsentiert, die in ihrem Gehalt bereits erwähnt wurden, die aber den Aspekt der Internalisierung dieser Verpflichtung, dem Allgemeinwohl dienen zu wollen (eben nicht: zu müssen), verdeutlichen.

"(...) ich muß mich sehr wenig nach Interessen richten, sondern die Anliegen des Staates, der Allgemeinheit vertreten, das halte ich für einen großen Vorzug." (1987:12, 1/32-35) (N 4)

1970

"Ein Beamter ist jetzt... ohne den abgegriffenen Begriff "Staatsdiener" gebrauchen zu wollen... muß immerhin das Ganze im Auge haben, mehr noch fast als der Politiker, wenngleich natürlich auch der Politiker ist nur seinem Gewissen Untertan, etwa der Abgeordnete, und soll im Grunde auch das Ganze im Auge haben, aber die politische Realität ist nun mal der Widerstreit zwischen den vielen Interessen und da muß der Beamte bei der Erfüllung seiner Aufgaben, bei aller Loyalität gegenüber seinem Dienstherrn natürlich die.. eher ein ausgleichendes Element darstellen." (1970:426, 5/16-6/5) (F: Unterschied Politiker-Beamter)

1987

"(...) daß die Verpflichtung, dem Gesamtinteresse der Bürger zu dienen, nicht mehr voll in dem Maße wahrgenommen wird, wie das also früher vielleicht eher der Fall war, als es parteipolitische Orientierung nicht so gab. Wobei ich aber deutlich sagen möchte: für mich bedeutet eine stärkere Einbindung in politische Rahmenbedingungen nicht unbedingt eine parteipolitische

Orientierung der Beamten, auch der leitenden Beamten, sondern es heißt, daß wir einfach gefordert sind, stärker politisch zu denken, als das früher der Fall war. Natürlich ist es überwiegend auch ein parteipolitisches Engagement." (1987:72, 10/19-29) (N 12)

Hier zeigt sich, wie oben schon erwähnt, die Distanzierung der Beamten von Einzel- oder Parteiinteressen und die selbstverständliche Begründung, für "Gesamtinteressen der Bürger" (wie auch immer die zu bestimmen sind und sein können) zu arbeiten. Dabei lassen sich insgesamt keine Veränderungen zwischen 1970 und 1987 ausmachen, was sich auch im folgenden zeigt:

1970

"Mich befriedigt am meisten, wenn ich einen Gedanken, der dem Wohl der Allgemeinheit dient, zum Erfolg verholfen habe. Das muß nicht immer ein großer Wunsch sein, das kann auch eine Kleinigkeit sein (...) wenn es mir dann gelingt durch meinen Einsatz auch einem Einzelnen ja endlich zu helfen, daß er also aus der Mühle der Verwaltung heil herauskommt, dann befriedigt mich das sehr. Natürlich, wenn ich also ein Gesetz über die Bühne bringe, wie man so schön sagt, mit Erfolg, es zur Verabschiedung bringe, und dieses Gesetz wiederum dem arbeitenden Menschen ein besseres Leben ermöglicht, dann erfüllt mich das also mit einer großen Genugtuung." (1970:206, 3/11-30) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

1987

"Ja, das ist sogar seine Pflicht. Es gibt überhaupt kein Problem, wenn es ein gestandener Beamter ist, denn der hat nur eine Aufgabe, dem Volk zu dienen und Recht und Ordnung zu wahren." (1987:73, 5/23-26) (F 22)

1970

"Ja, also, insofern hat meines Erachtens der leitende Beamte eine gewisse - die ergibt sich aus seiner Stellung - eine gewisse ausgleichende Funktion schon. (...) Und da hier der leitende Beamte nicht nur mit dem Herrn X, der meinetwegen aus dieser Ecke kommt, zu tun hat, Gespräche zu führen hat, ist er so in etwa vielfach so eine Art Mittelsperson, Vermittlungsperson, der also versuchen muß, die verschiedensten Interessen übereinander zu bringen." (1970:416, 8/6-23) (F: Hauptunterschiede Beamte-Politiker)

1987

"(...) während der leitende Beamte doch meines Erachtens den Ausgleich der Interessen, der verschiedenen Interessen mehr im Auge haben muß, nicht, und nicht nur jetzt aus einer, aus einer ganz bestimmten Perspektive die Dinge sehen sollte, sondern die, den Interessenausgleich, die verschiedenen Interessen, also die Pluralität, um dieses Wort zu gebrauchen, die Pluralität der Interessen und da jetzt zu versuchen, einen Ausgleich zu finden." (1970:424, 5/15-22) (F: Unterschied Politiker-Beamter)

Die befragten leitenden Ministerialbeamten lassen sich 1970 und 1987 in ihrem Beruf und ihrem Rollenverständnis von den gleichen ethischen Grundlagen leiten. Dabei gibt es beim Beamten-Bild Unterschiede, die zwei Ausprägungen umfassen: den klassischen und den modernen Beamten-Typus. Offen muß hier allerdings bleiben, ob die Differenzsetzung ernst gemeint ist, d.h. tatsächlich eine Forderung der Interviewten darstellt, oder die Erzählung von (typisierten) Erinnerungen an frühere Beamten-Generationen oder die Forderung nach der Wiederkehr der klassischen Ideale beinhaltet.

4. Professionelle Kompetenzen

4.1 Wissen

Wichtigste Basis des Wissensbestandes leitender Ministerialbeamter ist das Fachwissen, das in der Regel in einem **Studium** erworben wurde. Dabei ist das Fachwissen wesentliche Zugangsbedingung zur Laufbahn des höheren Dienstes.

"Ein leitender Beamter sollte erstens einmal in seinem Fachgebiet gut zuhause sein. Man sollte also niemand nehmen, der in seinem Gebiet (...) nur grade durchschnittliche Leistungen erbracht hat. Ein solcher Mensch hat nicht die innere Sicherheit, um die Dinge mit der nötigen Gelassenheit zu betrachten, die er betrachten muß. Außerdem ist er meist der Gefahr ausgesetzt, Komplexen anheim zu fallen; das verträgt sich mit seinem Amt auch nicht." (1970:206, 10/19-28) (F: Eigenschaften)

Hiermit wird der "wissenschaftlichen Qualifikation", die mit dem Studium und ggf. einer Tätigkeit als Assistent erworben wurde, besondere Bedeutung zugemessen.

"Ich möchte sagen, daß also in stärkerem Maße jetzt leitende Beamte zum Zuge kommen, die für ihr Fachgebiet besser vorbereitet sind. (...)" (1970:436, 3/9-11) (F: Wandel des Beamten-Typus)

"Also, als Beamter wäre es sicher auch wichtig, daß man ... höhere Beamten ja auch von der Ausbildung her eine wissenschaftliche Qualifikation haben. In der Regel haben die höheren Beamten das ja." (1987:53, 5/17-20) (N 9)

Diese besondere fachliche Qualifikation muß sich, so ein Befragter, schließlich in der Kompetenz des Beamten niederschlagen. Das Erkennen und die Bearbeitung anstehender Probleme, die die Ministerialverwaltung zu lösen hat, müsse schon vom fachlichen Wissen her optimal geleistet werden können.

"(...) und zum dritten muß er auch die fachlichen Qualitäten haben, also rein fachlich jetzt, nicht also politischer Art, um hier zu wissen: wo liegt es im argen, wo können wir was machen, wie ist es richtig, wie ist es nicht richtig." (1970:435, 5/21-24) (F: Eigenschaften)

Fachwissen ist Zugangsbedingung, "Grundgerüst" der Arbeit, aber auch Mittel, um genügend "innere Sicherheit" und damit Führungsfähigkeit haben zu können. Die Interviewten fordern als Qualifikation eines leitenden Beamten immer wieder fundiertes Fachwissen.

Die Wichtigkeit, Fachmann zu sein, wird sowohl 1970 als auch 1987 betont; es handelt sich hierbei um einen konstanten Rollenbestandteil.

"Grundkenntnisse des Gebietes sind unabweisbar notwendig. Man kann hier nicht also jemanden hinsetzen, der jahrelang sagen wir mal überhaupt nicht mehr im Verfassungsrecht gearbeitet hat, der wird hier also eine Bauchlandung erster Güte machen, weil er überhaupt nichts versteht. Gelegentlich ist mal ein Vertreter da aus bestimmten Gründen, und der kommt einfach nicht klar. Also, Voraussetzung ist, meine ich jedenfalls, hier sollte man Fachmann in dem Bereich sein, Detailkenntnisse braucht man nicht zu haben, aber jedenfalls grobe Grundkenntnisse, das ist also wichtig. Das ist ganz entscheidend." (1987:94, 5/3-13) (F7)

Notwendig wird diese Eigenschaft allein schon aus veränderten Anforderungen an Ministerien und damit deren Arbeit.

"(...) daß der ... auch der leitende Beamte heute sehr viel mehr Detailwissen haben muß als früher (...). Es werden mehr Dinge an den Minister herangetragen, es werden damit natürlich auch mehr Dinge an den leitenden Beamten herangetragen. Er muß also sehr viel mehr wissen als früher und das ist deswegen sehr positiv, weil dadurch die Verantwortung ehrlicher wird. Man entscheidet nicht mehr aufgrund von Formalien, sondern man gibt sich Mühe, aufgrund auch des Faktenwissens selber zu entscheiden." (1970:212, 6/2-11)

Im Vergleich zu "früher", das zeitlich nicht näher bestimmt wird, haben die Ministerialbeamten 1987 mehr Fachaufgaben zu erledigen. Daß allerdings ein begrenztes Fachwissen allein nicht genügt, verdeutlicht folgendes Zitat.

"(...) na ja die Anfangszeit war natürlich ein bißchen hart, weil man davon überhaupt nichts versteht. Und nachdem man sich eingearbeitet hatte, lief alles sehr schön (...)." (1970:408, 2/18-21) (F: Kehrseite der Medaille)

Auch als Fachmann für spezifische Bereiche durchläuft man erst eine Zeit der Einarbeitung, ein training-on-the-job. Zusätzlich muß der leitende Beamte auch weitere Wissensbereiche und damit Kenntnisse und Fähigkeiten beherrschen können und lernen, die über sein spezifisches Fachgebiet hinausgehen. Denn allein mit dem Grundstock des Studienwissens kann keine sinnvolle ministerielle Arbeit geleistet werden.

Der Glaube an und das Vertrauen in das Fachwissen als die wichtigste Qualität des Ministerialbeamten werden immer wieder hervorgehoben, sind also durchgängiges Muster der Selbstsicht der Befragten. Das Fachwissen darf nicht auf einem einmal erreichten Stand eingefroren werden, sondern muß laufend aktualisiert werden. Die eigene Fortbildung ist deshalb eine wichtige Grundlage, um sowohl die Aufgaben als Ministerialbeamter weiterhin gut erledigen als auch in der Karriere vorwärts kommen zu können.

Ein Befragter sieht diese Notwendigkeit 1970 und 1987 folgendermaßen:

"(...) verlange ich ja erst recht von einem Abteilungsleiter oder von einem Staatssekretär, daß er fachlich hervorragende Qualitäten haben muß, daß er gut ausgebildet sein muß, einen Allroundblick haben muß." (1970:429, 1/8-11) (F: Eigenschaften)

"(...) das wird an ihn gestellt, daß er fachlich up to date ist (...)" (1987:53, 4/1 f.) (F 7)

Der leitende Ministerialbeamte darf nicht nur fachlich fit sein, sondern muß auch einen "Allroundblick" haben. Er darf also keinen zu engen fachlichen Horizont haben, sondern muß vielseitig sein. Dafür müsse er größere gesellschaftliche Zusammenhänge erkennen können, insgesamt also eher ein **Generalist** sein.

"Ich glaube, er sollte vor allem einen Überblick über sowohl seine Materie haben als auch seinen Fachbereich einordnen können, in, sagen wir mal die gesamte Gesellschafts...in die gesamtgesellschaftlichen Aspekte." (1987:90, 3/39-4/2) (F 7)

Einer der befragten leitenden Ministerialbeamten schreibt Juristen unter den Beamten besondere Eignung zu, wie die beiden Sequenzen verdeutlichen.

"(...) daß man als Jurist zunächst für den Staatsdienst schon in gewissem Sinne vorprogrammiert ist, weil der Staatsdienst nun einmal der größte Aufnehmer der Juristen ist" (1987:2, 3/8-11) (F3)

Juristen lernen mit ihrem Studium abstrakte Werkzeuge im Umgang mit der sozialen Realität und mit deren Auslegung. Genau diese Selektivität der Wahrnehmung wird auch kritisch gewendet, wenn ein anderer Befragter gerade Juristen als diejenigen bezeichnet, die am stärksten realitätsfern seien.

"Also, wir hier in einem Fachministerium lösen natürlich in erster Linie Fachprobleme, jedenfalls auf meiner Seite hier, nicht? Fachlich orientierte Fragen übernimmt in der Regel - oder für deren Lösung man in der Regel eben auch Fachwissen braucht. Und das Hauptproblem besteht darin, daß man es also vielfach bei uns in der Verwaltung, auch in den Abstimmungen mit anderen Ressorts und so, eben mit fachlichen Ignoranten zu tun hat. Das sind die 70 % Juristen, von denen Sie vorhin sprachen. Das sind so die großen Wolkenschieber, die zwar überall mitreden und überall vorgeben, etwas zu verstehen, aber im Grunde, weil sie so allgemein angelegt sind, eben auch nur über solche allgemeinen Dinge etwas Vernünftiges zustande bringen, ansonsten eben - tja, fachlich wenig zu bieten haben. Man muß so sagen: Die Widerstände sind am größten und kommen am ehesten von fachlich nicht qualifizierten Leuten." (1987:140, 5/1-16) (F 14)

Hier wird der Unterschied zwischen **Generalisten** (oder "Wolkenschiebern") und **Spezialisten** gezogen, die materielle Probleme, wie sie in Fachministerien anfallen, angehen können. Juristen würden zwar über die geforderte intellektuelle Kompetenz verfügen, in puncto Objektbereichs-Wissen seien sie jedoch denjenigen mit einem nicht-juristischen Fachstudium deutlich unterlegen ("fachliche Ignoranten"). Sie könnten daher nicht die fachlich beste Lösungsmöglichkeit aktueller Probleme anbieten.

Fachwissen wird auch noch in einem anderen, politischen Zusammenhang eingeordnet. Der leitende Beamte solle demnach immer fähig sein, die **politische Seite** seines Handelns zu bedenken und zu berücksichtigen.

"Zunächst einmal muß ein Beamter nach meiner Auffassung Fachbeamter sein. Er muß ein fundiertes und qualifiziertes Fachwissen besitzen, denn er ist ja nicht in der Rolle des Politikers, sondern er ist in der Rolle des politischen Beraters, d.h. er muß fachlich fundierte Ratschläge dem Minister geben können, dabei aber auch gleichzeitig betrachten, auf welche Weise solche Vorschläge am besten im politischen Umfeld durchgesetzt werden können. Also nur fachlich neutrale Vorschläge zu machen, ist m.E. ein bißchen zu wenig, sondern es gehört m.E. auch dazu, das politische Umfeld zu bedenken und es dementsprechend der Leitung des Hauses heranzutragen. (1987:29, 4/1-11) (F9)

Dieses Fachwissen dient hauptsächlich der guten fachlichen aber auch politischen Beratung der Führungsspitze des Ministeriums und damit auch der Regierung. Das Zusammenwirken von Fachwissen und politischem Verständnis verweist auf eine Mittlerrolle, die die leitenden Ministerialbeamten einnehmen. Sie bereiten das Amalgam aus zu lösenden Sachproblemen und zu berücksichtigenden politischen Rahmenbedingungen.

"Ja, ich würde sagen, man muß - er muß ein Transformator sein. Das ist das erste wahrscheinlich zwischen der Wissenschaft und der Verwaltung. Dann aber auch zwischen der Wissenschaft und der praktischen Politik." (1970:226, 11/8-11) (F: Eigenschaften)

"(...) aber auch der leitende Beamte muß natürlich, da auf ihn in starkem Maße die weittragenden Entscheidungen bezogen werden oder Entscheidungen so weit reduziert werden, daß er eben nur noch sehr weittragende Entscheidungen fällt, muß er, wie der Politiker, eigentlich den Durchblick haben." (1970:440, 10/2-6) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

Diese intermediäre Aufgabe spiegelt seine funktionale Verortung als Abteilungs- oder Unterabteilungsleiter in der Ministerialhierarchie wider, der sich zwischen der obersten, politischen Leitungsebene und der unteren, fachlichen Referentenebene befindet. Nach oben habe er, wie gesehen, die Leitung des Hauses zu unterstützen. Und nach unten hat er eine gute Führungsarbeit zu leisten.

"Auch der Referatsleiter ist zunächst mal die Entscheidungsebene, was das Fachliche anbelangt. Der muß in seinem Fachgebiet firm sein und nun bin ich in der Zentralabteilung, da ist die Situation etwas anders als in den Fachabteilungen. Da ist es ja so, daß jedes Referat für einen bestimmten Fachkomplex zuständig ist, und da muß der Referatsleiter möglichst fundierte, tiefgehende Kenntnisse haben." (1987:26, 6/4-11) (F 7)

"(...) die Bearbeitung des Details muß man natürlich anderen Leuten dann überlassen, nicht? (...) und das erlebt man auch vielfach bei Leuten, die also neu hier in dieses Geschäft kommen, daß sie vom Detail sich nicht lösen können, daß das eigene Interesse an der .. am Einzelfall, so stark überwiegt, daß sie dran klebenbleiben, und hier nicht die Meisterschaft der Beschränkung auf ein gewisses grobes Raster der Auflösung beherrschen, und zwar eine Auflösung, die grade den Erfordernissen des Geschäftsablaufes adäquat ist. Denn wir können also in einer vorgegebenen Arbeitszeit mit einem gewissen endlichen Satz an Personal nur eine bestimmte Anzahl von Informationen verarbeiten, und da hat eben der Vorrang der Fluß der Dinge auf einer möglichst großen Breite, nicht wahr?.. und da muß man also vielfach hart gegen sich selbst sein und diesen Hang zum Detail überwinden." (1970:440, 4/22-5/7) (F: Kehrseite der Medaille)

Mit der politischen Seite der Arbeit leitender Beamter geht im Zweifelsfall die reine Lehre, d.h. die bestmögliche Anwendung des eigenen Fachwissens verloren.

"Die Kehrseite ist manchmal, daß das intensive Fachwissen, das man ja doch hat, vielleicht gar nicht so zum Tragen kommt, weil andere Einflüsse stärker sind, nach meiner Einschätzung durchaus nicht unbedingt also sachbezogene Einflüsse." (1987:26, 3/39-4/3) (F 5)

Dieser Widerspruch ist bedeutend für die Arbeit leitender Ministerialbeamter. Hier zeigt sich, wie die Routine des Alltags und die normative Kraft des Faktischen der theoretischen Position von reiner Sachorientierung und Neutralität den Boden entziehen kann. Arbeiten im politischen Geschäft, d.h. in der Antizipation von Kompromissen, dem Wissen um Grenzen der Umsetzbarkeit und unter Zeitdruck läßt die reine Lehre zur nicht ausführbaren Fiktion werden.

Neben der grundlegenden Eigenschaften der Intelligenz, die für eine Position als Ministerialbeamter allgemein qualifiziert, und dem Fachwissen braucht ein leitender Beamter zusätzliches Wissen. Dabei sind primär die Basisregeln, auf denen die Beamtentätigkeit beruht, zu beherrschen. Besonders wichtig ist das Gefühl für die Abläufe eines Ministeriums. Der leitende Beamte braucht ein:

"(...) Einfühlungsvermögen für die inneren Prozesse eines Apparates (...)" (1987:79, 3/5 f.) (F 7).

Optimal wäre deshalb, wenn der Beamte im Apparat groß geworden wäre.

"Also, sie müssen schon in der Verwaltung, im Großen und Ganzen großgeworden sein. Das Außenseitertum beschränkt sich auf Ausnahmen, zumindest kommt es nicht dann sofort in eine leitende Position, wo es Entscheidungen von großer Tragweite treffen kann." (1970:422, 7/20-24) (F: Erfahrungen mit Zwischenbereich mit Politik?)

Die beste Kenntnis der Funktionsweisen eines Ministeriums erhält man mit dem Dienen von der Pike auf. Dies gewährleistet, daß der leitende Beamte weiß, was

beim Delegieren wichtig ist und wie er das Zusammenführen wieder regelt. Am besten wäre es, wenn Führungskräfte aus dem eigenen Apparat rekrutiert würden. Der normale Karriereverlauf wird zumeist als der richtige und bessere Weg angesehen, der den leitenden Beamten das notwendige Wissen und die notwendige Erfahrung mitgibt.

"(...) sondern das Entscheidende ist einfach Erfahrung - Erfahrung in der Arbeit eines Ministeriums mit den anderen Ministerien, mit der Öffentlichkeit, mit dem Parlament, Auslandserfahrung, internationale Verhandlungen (...) Also Erfahrung mit der Arbeit eines Ministeriums und Erfahrung in der Gesetzgebungsarbeit. Das ist nun unsere Spezialität hier, wie muß man es anfangen, um eine Sache durchzusetzen, um schließlich zu erreichen, daß etwas im Gesetzblatt steht nachher." (1970:257, 9/7-17) (F: Eigenschaften)

4.2 Intelligenz

Wichtig für jeden höheren Beamten in Ministerien ist, wie bereits angeklungen, ein hohes Maß an **intellektueller Kompetenz**.

"Also, er muß einmal die für seinen Aufgabenbereich notwendige, einen gewissen Mindestbildungslevel haben. Dabei ist es zweitrangig in der Regel, was er gelernt hat, was er studiert hat, aber es ist sehr wichtig, daß er strukturiertes Denken gelernt hat und daß er eigenständig - ja, wissenschaftlich ist da ein blödes Wort, nicht wahr, aber - eigenständig arbeiten kann, indem er - ich wiederhole immer wieder die gleichen Begriffe - indem er komplexe Zusammenhänge erfaßt und analysiert. Das muß ein Beamter können. Soviel zu seiner Kenntnis. Wenn er diese Voraussetzungen hat und wenn er außerdem die Fähigkeit hat zu lernen, immer wieder zu lernen, immer wieder neue Sachverhalte sich anzueignen - das lernt man ja, wenn man studiert, das ist viel wichtiger als der Stoff, den man lernt - dann kann er sich, von Ausnahmen immer abgesehen, in die Sachgebiete, die er zu bearbeiten hat, relativ leicht einarbeiten. Also, diese Fähigkeit muß da sein und die Bereitschaft zu lernen." (1987:1, 7/4-21) (F 7)

Der ideale Beamte muß also eine Fachausbildung, ein Fachstudium haben, damit vor allem allgemeine intellektuelle Kompetenzen erworben haben, wie "strukturiertes Denken", "wissenschaftliches" oder "eigenständiges Arbeiten". Eine seiner Grundqualifikationen sei nämlich die Fähigkeit, sich immer neue Wissensbereiche aneignen zu können. Damit gewänne er eine universelle Einsetzbarkeit.

"Zweitens muß er ein hohes Maß von intuitiver Kombinatorik haben." (1970:270, 3/19 f.) (F: Eigenschaften)

Das Aufarbeiten des **andauernden Informationsflusses** und damit der großen Wissensmenge in den Ministerien hat dabei Priorität. Die Funktion des Beamtenstabes ist es, die Komplexität der Welt zu reduzieren, so daß sie mit der geringeren Komplexität des Systems "Ministerialverwaltung" bearbeitbar wird. Formale Strukturen und Verfahren sind dafür grundlegend.

"Daher kommt diese Flaschenhals-Geschichte, nicht, das information level zusammen... die Information zusammenzubringen, um Wertungsentscheidungen auf jeweils höherem Niveau, breiterem Niveau, breiter... auf einer breiteren Informationsbasis einschätzen zu können." (1970:270, 2/22-26) (F: Kehrseite der Medaille)

Ein Interviewter 1970 und 1987:

"(...) muß er sicherlich eine relativ rasche, zugleich kritische Auffassungsgabe haben, also ein großes Differenzierungsvermögen in Sachverhalten (...)" (1970:212, 4/27-29) (F: Eigenschaften)

"(...) Dann gehört unvermeidlich noch dazu, die, ja, Fähigkeit eine Vielzahl von Informationen aufzunehmen, miteinander zu verknüpfen und zu behalten. (...)" (1987:79, 3/9-11) (F 7)

Die intellektuellen Fähigkeiten werden in der Rollenbeschreibung von den Befragten sehr hoch bewertet. Die Antworten aus 1970 und 1987 zeigen keine typischen Unterschiede. Einzig die mittlerweile erreichte höhere Karrierestufe könnte Einfluß auf die Antworten haben, da 1970 noch nicht alle Befragten auch **leitende** Beamte waren. Als Leiter von Arbeitseinheiten sind sie nun stärker mit dem Aufnehmen, dem Verteilen und dem Zusammenfügen einzelner "Informationen" beschäftigt. Damit ist auch die Führungsfähigkeit der leitenden Ministerialbeamten gefordert. Das Wissen, das in einer Abteilung oder einem Referat gebündelt ist, muß effizient eingesetzt werden. Aufgaben müssen optimal verteilt werden, der Informationsfluß muß optimal gelenkt werden. Damit ist eine wichtige Aufgabe des leitenden Beamten beschrieben.

"(...) er hat also umfangreichere Aufgaben zu erfüllen und er hat vor allem auch sich rascher anzupassen. Er hat also - rascher anzupassen ist vielleicht der falsche Ausdruck-, er hat also einen zunehmend größeren Kreis von Informationen, zunächst mal wahrzunehmen und dieses zunehmende Maß von Informationen noch umzusetzen, ja, in Weisungen oder, wie Sie wollen, oder Direktiven oder Weichenstellungen (...)" (1970:226, 14/2-9) (F: Wandel des Beamten-Typus)

Wichtig für leitende Ministerialbeamte ist die Fähigkeit, mit großen Informationsmengen, mit einem großen Wissensfluß zurechtzukommen. Dazu gehört auch eine hohe "Informationsverarbeitungskapazität". Zentrales Element ist immer die Schnelligkeit des Beamten, mit der er die Informationen aufnehmen, verarbeiten und dann auch weitergeben kann. Diese zeitliche Dimension muß gepaart sein mit einer ausgesprochenen Entscheidungsfreude.

"Dann eine gewisse Entscheidungsfreudigkeit, Elastizität im Argumentieren und Verhandeln, im Denken, schnelles Erfassen von Tatbeständen, richtiges Einordnen, richtige Schlüsse ziehen, richtig immer natürlich immer im Rahmen des noch Vertretbaren (...)" (1970:415, 11/27-12/1) (F: Haupteigenschaften)

Die beratende Funktion des Beamten ist dienstrechtlich vorgeschrieben (§ 55 BBG). Die Kommunikation zur Leitung des Ministeriums muß dabei eine bestimmte Form einhalten.

"(...) daß er darüber hinaus aber auch die Fähigkeit haben muß, komplizierte Sachverhalte schnell zu erfassen und prägnant in Kürze darstellen zu können, denn er muß viele Dinge dann wiederum seinem Minister oder seinem Staatssekretär vortragen können und den Kern der Dinge schnell erfassen. (...)" (1970:426, 3/3-8) (F: Eigenschaften)

"Ein leitender Beamter muß über einen ziemlich umfangreichen Wissensstand verfügen, er muß in der Lage sein, aufgrund dessen, was er an Politikwissensstand hat und dessen, was ihm an zusätzlichen Informationen zugetragen wird, Urteile bilden zu können. Er muß also analytische Fähigkeiten haben." (1987:16, 3/27-32) (F 7)

Mit der Fähigkeit, auf das Wichtige in möglichst kurzem Umfang hinweisen zu können, muß sich im alltäglichen Geschäft von Ministerien auch eine besondere

politische Kompetenz verbinden. Der leitende Beamte muß, stärker als seine Mitarbeiter, mit politischen Gegebenheiten und politischen Umsetzungspotentialen gut vertraut sein, sonst sind alle Entwürfe, die er mit Hilfe seines Fachwissens erstellt und an die Führung des Ministeriums weiterreicht, wenig brauchbar.

Schließlich benötigen leitende Ministerialbeamte, als weitere intellektuelle Qualität, Verbalisierungsfähigkeit und Vortragsqualitäten.

"(...) es gehört auch, sagen wir mal, ein gutes Können an mündlichem Vortrag auch dazu. Also Kollegen, die im Schriftlichen sag ich mal besser sind, tun sich da vielleicht schwerer, weil vieles von uns in der letzten Entscheidungsphase bei einem Minister, beim Staatssekretär oder Minister durch mündlichen Vortrag und lautes Nachdenken entschieden wird. Und da hat man zwar seine Vorlage dabei, eine schriftliche, aber die kann einem höchstens ein bißchen helfen." (1987:89, 15/21-29) (F 7)

Hier wird die hierarchisierte Kommunikationsstruktur innerhalb der Führung eines Ministeriums deutlich. An vielen Stellen des Entscheidungsprozesses ist die schriftliche Form nicht angebracht, weshalb die leitenden Beamten reden und überzeugen können müssen, aber wieder in knapper und präziser Form.

Bei diesen Fähigkeiten scheinen die Antworten 1970 allgemeiner, oberflächlicher, 1987 dagegen stärker geprägt von tatsächlichen Erfahrungen mit Leitungsaufgaben zu sein. Damit könnten sich Karriere-Effekte andeuten. Der leitende Ministerialbeamte muß, so die Selbstbeschreibung der Rolle, ein guter Fachmann sein. Damit wird er der Aufgabe, die anfallende Menge an Informationen von außerhalb (und auch von innerhalb) der Ministerialbürokratie aufzunehmen, zu verarbeiten und den Entscheidungsträgern zu präsentieren, gerecht. Er darf deshalb kein "Dilettant" im Weberschen Sinne sein. Allein schon wegen seiner Fachautorität ist es ihm möglich, seine formal fixierte, hierarchische Amtsautorität auch zu realisieren. Dies ist umso wichtiger, als die Arbeit in Ministerien nicht streng nach einem Befehl-Gehorsam-Schema geleistet wird, sondern Führungsqualitäten der leitenden Beamten, wie Motivationsfähigkeit, gefragt sind.

4.3 Initiative und Gestaltung

Ein weiteres Merkmal des leitenden Ministerialbeamten (und hier unterscheidet er sich von denjenigen, die den beruflichen Aufstieg nicht oder nicht so leicht schaffen) ist seine Aktivität und seine Initiative. Dadurch kann er vermeiden, in Entscheidungssituationen in eine passive Rolle gedrängt zu werden. Damit werden auch Gestaltungsoptionen eröffnet, kann das Wissen gezielt eingesetzt werden und ist eine gute Selbstdarstellung gegenüber den Vorgesetzten möglich.

"(...) so war es meine Aufgabe, als ich hierher kam, einen Arbeitsbereich, der traditionell arbeitete, im wesentlichen, nun auf bestimmte wirtschaftspolitische Anforderungen auszurichten, und insofern Initiativen zu wecken, Überlegungen anzustoßen und dafür zu sorgen, daß sie eben auch effektiv wurden, daß man sich auch an ihre Konkretisierung heranmachte - und insofern also würde ich sagen, Anstöße geben, Ideen setzen, die Mitarbeit vieler durch Zusammenfassen effektiv machen, und vor allen Dingen den Mut, ständig zu unterhalten, daß man trotz aller Widerstände derjenigen, deren Interessen auf diese Weise etwas berührt werden, nicht zu fürchten, sondern weiter zu machen. Also ein bißchen Leitbilder zu setzen (...)." (1987:2, 5/21-6/2) (F: Rolle eines leitenden Beamten)

"Das Ermessen ist da recht groß und da gilt es, vorzusehen, welche Entscheidungen werden erforderlich, welche Schwierigkeiten treten auf, welche Maßnahmen können dann ergriffen werden, welche Entscheidungen schlage ich bei ganz schwierigen Problemen, die auftreten können, der Leitung meines Hauses vor - mit welcher Intention; ganz frei von Intentionen ist kein Entscheidungsvorschlag. Ja, Initiative dann entwickeln, und zwar vorausschauend entwickeln, das scheint mir das wichtigste zu sein, um (...) nie überrascht zu werden." (1970:415, 6/21-7/2) (F: Hauptaufgaben)

Mit der Eigenschaft, Initiative zu zeigen und zu übernehmen, betont der Beamte, daß er der Leitungsfunktion gerecht wird und sie gut ausfüllt. Seine Arbeit muß vorausschauend, "in die Zukunft gerichtet" sein, um mögliche Probleme rechtzeitig erkennen zu können und Lösungen zu erarbeiten. Hier ist auch die Gestaltungsoption leitender Ministerialbeamter von Bedeutung.

"Ich würde sagen, so paradox das klingt, der Beamte (...) muß sich schon darauf einstellen, daß sich sein Minister nicht ganz durchsetzt und für den Fall, daß er mit einer Kabinettsentscheidung zurückkommt, die dem Minister nicht gefällt, aber die nun mal als Kabinettsentscheidung da ist, nicht erst monatelang wieder nach einem neuen Konzept suchen zu müssen, sondern er muß sich schon vornehmen: Moment, was machen wir, wenn..., damit wir da nicht sehr viel Zeit verlieren. Insofern muß der Beamte fast in seinem Alltag zumindest in gleichem Maße, manchmal vielleicht in größerem Maße noch in Alternativen denken als der Politiker." (1970:237, 8/17-30) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

1970

"Ja, die Hauptaufgabe... na ja - man kann natürlich sagen, einmal wäre es sehr wünschenswert, daß die Leute Einfälle haben, damit sie die ihnen anvertrauten Bereiche fortentwickeln können. Das Wichtigste.. das Wichtige ist ja, daß .. alles ist ja irgendwie in Bewegung, und deswegen muß die Verwaltung sehen, daß sie sich.. das mindeste ist dieser..der Entwicklung, die sonst besteht, anpaßt besser ist es natürlich noch, wenn sie Entwicklungstendenzen möglichst frühzeitig erkennt und sich nicht noch anpaßt, sondern etwas.. ein paar Schritte voraus ist, nicht wahr?.. diese Entwicklung etwas antizipiert. Das ist meines Erachtens grade der leitenden Beamten in den Ministerien ... ist es eine wichtige Aufgabe, solche Entwicklungen zu erkennen, Einfälle dazu zu haben, und die Entwicklung in dieser Weise zu steuern." (1970:421, 5/11-23) (F: Hauptaufgaben)

1987

"Wichtig ist natürlich, daß sie Probleme in ihrer Bedeutung, ihrem Gewicht möglichst frühzeitig erkennen." (1987:185, 3/16 f.) (F 7)

"Und ich würde sagen, ich sehe meine Rolle eigentlich darin, Störenfried zu sein in diesem Bereich hier, sagen wir mal, die Dinge auf eine Richtung zu lenken, die erforderlich ist, um nicht hinter der Zeit zurückzubleiben, ja?." (1970:226, 9/21-25) (F: Rolle/Hauptaufgaben)

Mit der Initiative muß auch eine gute Führungsarbeit verbunden sein.

1970

"Meines Erachtens muß es Aufgabe der leitenden Herren sein, die Impulse für bestimmte Fachpolitik auszugeben (...)." (1970:426, 2/21 f.) (F: Hauptaufgabe)

1987

"Also, zunächst mal für mich ganz wesentlich sind zwei Dinge für einen leitenden Beamten: daß er Impulse in sachlicher Hinsicht sowohl nach draußen wie drinnen an die Mitarbeiter geben muß in dem Gebiet, wo er halt fachlich verantwortlich ist (...)." (1987:72, 6/7-11) (F 7)

Denn der leitende Ministerialbeamte muß, will er auf dem laufenden sein und will er zukünftige Entwicklungen und Probleme frühzeitig erkennen, sich auf die

Zuarbeit seiner Mitarbeiter verlassen. Ihnen die notwendigen "Impulse" zu geben, ist eine wichtige Leitungsfunktion.

Ohne ausdrückliche Frage nach dem Gestaltungspotential leitender Ministerialbeamter wird von den Befragten "Gestaltung" als ein Element ihrer Rolle genannt, was auf große Relevanz verweist. Mit dieser Möglichkeit werden Objektivität, Loyalität und Einsatz für das Allgemeinwohl zumindest teilweise in Frage gestellt. Der Fachverstand, das Fachwissen finden hier eine Anwendung. Es wird eine "kognitive Nervosität" provoziert, die die Grundlage für Verbesserungen aus der Sicht der Beamten ist.

Die Arbeit wird gerade auch deshalb als positiv erlebt:

"(...) und daß es etwas ist, was Befriedigung verschafft in dem Maße, wie man hier auch gestaltend in der einen oder anderen Richtung etwas tätig sein kann, und das ist in den Fällen auch der Fall." (1987:72, 4/15-18) (F 4)

1970

"Gestaltung von Lebensvorgängen" (1970:420, 2) (F: berufliche Befriedigung)

1987

"(...) und eben, daß man gestalten kann und nicht nur verwalten muß. Rechtsgestaltung" (1987:70, 2/12 f.) (F4)

Die hervorgehobene, die "übergeordnete" Position in einem Bundesministerium erlaubt vielfältige Gestaltungs- oder "Bewegungs-"Möglichkeiten.

1970

"Andererseits aber ganz gewiß grad bei der gestaltenden Kraft, die eben in der Verwaltung oder in der Wirtschaft oder an sonstigen Punkten wirksam vermuten läßt, des gesellschaftlichen Lebens drinsteckt, daß heißt also, ich glaube, daß der leitende Beamte in sehr weitgehendem Maße eine Gestaltungsaufgabe hat." (1970:401, 3/26-31) (F: Rolle/Hauptaufgaben)

1987

"Wegen der breiteren Wirksamkeit (...) Aber mich hat eigentlich diese breitere Tätigkeit enorm dazu gereizt." (1987:75, 2/6-8) (F 3)

"Beeinflussung geht ja immer nur mittelbar, d.h. die Normumsetzung (...) liegt ja nicht mehr in meiner Hand (...)." (1987:75, 2/19-21) (N 5)

"(Kooperationsbereitschaft) (...) Mitarbeiter, Vorgesetzte, dann aber auch nachgeordnete Behörden und auch Wirtschaftsverbände. (...) da es ja um ein einheitliches Ziel geht, ist es wichtiger, daß was erreicht wird, als daß es hier einer bestimmten Person zugute geschrieben wird." (1987:75, 3/18-23) (N 7)

Die Aufgabe der Gestaltung sieht dieser Befragte als konstitutiv für die Arbeit eines Ministerialbeamten an. Wichtig ist dabei, daß der Beamte seine Person soweit zurücknehmen kann, daß es nur um die Sache und nicht um seine Darstellung geht. Dies deutet wieder auf die Differenz zum Politiker, der auf der Suche nach Wählerstimmen seine Präsentation in den Vordergrund stellt. Die Einschätzung der eigenen Situation wird im Vergleich zur Situation in anderen Arbeitsbereichen deutlich.

"Ich habe hier andere Gestaltungsmöglichkeiten als in der Industrie, mich befriedigt also, daß ich auf Entwicklungen übergreifender Art tatsächlich Einfluß nehmen kann, während man in

Positionen in der Industrie nicht ganz oben ist, wenn man also nicht Vorstand eines führenden Unternehmens seiner Branche ist, dann kann man eben nur auf Teilspektoren, auf Einzelfälle einer bestimmten Fachrichtung Einfluß nehmen, während ich hier also praktisch einen Trend beeinflussen kann, das reizt natürlich, macht Spaß." (1970:433, 2/10-19) (F: Befriedigender Aspekt aus Tätigkeit?)

Gerade im Kontrast zu anderen Arbeitsbereichen, hier der Industrie, wird der tatsächliche Einfluß der Beamten sichtbar. Dieser übersteigt den anderer Arbeitsfelder.

"Der Aspekt, in einem größeren, in einem großen Zusammenhang auf wirtschaftsspezifische... Außenwirtschaftspolitik einen gewissen Einfluß ausüben zu können, national aber auch international." (1987:16, 2/24-27) (F 4)

"(...) etwas für die Rechtssicherheit des Wirtschaftsbereichs, den wir hier betreuen, tun kann, was den wirtschaftspolitischen und den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen am ehesten gerecht wird. Daß dieses alles also hier vorbereitet werden kann, wie wir glauben, daß es aus der wirtschaftspolitischen Sicht am vernünftigsten ist (...)." (1970:272, 4/16-21) (F: Befriedigende Aspekte)

Die verschiedenen Bereiche, mit denen die Ministerialverwaltung in Kontakt tritt, müssen von den Ministerialbeamten auch koordiniert und integriert werden.

"(...) wir müssen gleichzeitig also das Interesse der Wissenschaft und das Interesse der öffentlichen Hand aufeinander abstimmen. Nicht wahr? Und ich .. hierin liegt eigentlich die wesentliche, gestaltende Aufgabe, die wir hier haben." (1970:440, 3/10-13) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

Diese Integration ist ein wichtiger Bestandteil der Gestaltungsaufgabe und -chance leitender Ministerialbeamter. Zudem aber ist Gestaltung auch Motivation und Legitimation für die Arbeit als leitender Ministerialbeamter.

1970

"Aber was mich eigentlich am meisten ist, die Dinge vorwärtszubringen, nicht wahr? Sich etwas einfallen zu lassen, zu überlegen, was muß man nicht noch tun, ich bin also nicht nur an der reinen Rechtsfrage interessiert, sondern ich bin daran interessiert, wie kann ich eine Sache weiterbringen. (...)" (1970:257, 4/2-7) (N: Befriedigung aus Arbeit)

1987

"An einer Sache, die man für richtig hält, arbeiten zu können und auf sie gestalterisch Einfluß nehmen zu können, in Form bringen zu können." (1987:104, 3/28-30) (F 4)

Gestaltung ist das "Salz in der Suppe" dieses Befragten, auf den diese Aufgabe einen großen Reiz ausübt. An der Antwort von 1970 sieht man zudem, welche Bedeutung eigene Initiativen der Beamten hinsichtlich der Bewahrung oder Eröffnung von Gestaltungsoptionen haben. Dadurch, daß die Tätigkeit des Beamten im Idealfall nicht parteipolitisch geprägt ist, daß die routinisierte Arbeit der Beamten außerhalb politischer Diskussionen steht und damit nicht besonders öffentlich geführt wird, ist das faktische Gestaltungspotential der Beamten groß. Sie haben bei allen Arbeiten, die "normal" sind, wesentliche Beteiligung und können vieles ausgestalten nach ihrem Fachwissen und nach ihrem Gusto. Die Gestaltung wird einmal mit dem Wissensvorsprung der Beamten gegenüber den Politikern und politischen Entscheidungsträgern gegenüber legitimiert. Die Beamten haben aufgrund ihrer Fachausbildung für den Befragten eindeutig die größere Kompetenz in Sachfragen und -entscheidungen.

"Ich habe ein bißchen Schwierigkeiten, das so als Einfluß zu definieren (...) sondern es ist einfach die Tatsache, daß man einen Vorsprung hat an Wissen, an gewissen Techniken (...)." (1987:105, 9/35-40) (N 24)

Die Aufgabe der Gestaltung bietet genügend Legitimation für die Wahl des Berufes.

"Mich persönlich am meisten befriedigt an und für sich die Gesetzgebung. Und vor allen Dingen da, weil Sie da als Jurist also die seltene Möglichkeit haben, Vorstellungen, die Sie haben, und die auch vor allen Dingen in die Zukunft hineinreichen, zu verwirklichen." (1970:435, 2/21-25) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

"Gestaltung" und "Arbeit in die Zukunft" sind hier die Triebfedern, sich für die Arbeit in der Bürokratie zu begeistern.

1970

"(...) ganz allgemein wird man sagen können, daß es für jeden eigentlich wesentlich ist, daß er die Möglichkeit hat, in irgendeinem Bereich möglichst gestaltend tätig zu werden, wo er umfassend gestalten kann, und daß es eben schlecht ist, auch von der ganzen Persönlichkeitsgestaltung, wenn Leute immer nur in sehr abhängiger Tätigkeit und in sehr engen Bereichen gehalten werden nicht wahr?.. wie es hier in manchen Ministerien in Bonn ist, wo die Leute praktisch nach dem Examen als Hilfsreferent anfangen, und dann Referent werden, und vielleicht dann bleiben, vielleicht auch mal einen Schritt weiterkommen, aber wo sie ständig in einer sehr starken Abhängigkeit werden." (1970:421, 49/12-23) (F: Prägende Einflüsse)

1987

"Ich bin 45 14 Jahre gewesen, man hat dann doch diesen Unrechtsstaat ziemlich deutlich erlebt, wie das alles damals gewesen ist, die Unfreiheit, wie alles dekretiert wurde, ohne daß eigentlich die Menschen die Möglichkeit hatten, das zu beeinflussen, und insofern dachte ich schon, hier, öffentlicher Dienst, Tätigkeit im Staat ist einfach eine, die beste Möglichkeit, die Gesellschaft zu beeinflussen, das Zusammenleben der Menschen, die Verhältnisse in einem Staat." (1987:185, 1/24-32) (F 3)

"Am meisten schon, Dinge zu gestalten, voranbringen zu können. Leider muß man häufig viel Zeit für Nichtigkeiten einsetzen, die Aufregtheiten der Leute zu beseitigen oder Mißverständnisse auszuräumen oder irgendwelche solchen Dinge zu machen, Streit zu schlichten oder so, aber diese...Ich bin schon immer mehr interessiert an konstruktiven Tätigkeiten." (1987:185, 2/1-6) (F 4)

Dieser Befragte nennt persönliche Grundlagen für die Übernahme einer "gestaltenden Tätigkeit". Die Erlebnisse und Folgen der Nazi-Herrschaft sind für ihn Motive, warum er diesen Beruf gewählt hat. Mit der Tätigkeit als leitender Ministerialbeamter kann er gestaltend auf die Gesellschaft einwirken. Der Interviewte versteht sich als Anwalt für eine "bessere" Gesellschaft, die mit "konstruktiven Lösungen", gerade auch aus dem ministerialen Bereich, fortzuentwickeln ist. Der Glaube an die "Modernisierung" ist ungebrochen, muß bei einem Ministerialbeamten auch zu finden sein. Denn gerade die Aufgabe der Gestaltung hat diese Idee als Grundlage.

Wichtig ist für die Aufgabe der Gestaltung auch eine Sichtbarkeit, ein Feedback, mit dem man den Erfolg seiner Gestaltungsarbeit abschätzen kann.

"(...) und man sieht auch, was mit dem Geld zum Beispiel, was hier durchläuft, nicht direkt verwaltungsmäßig, draußen im Lande geschieht. Und ich möchte sagen, das ist doch sehr befriedigend, wenn man sieht, daß Wege gebaut werden, daß Gewässer reguliert werden, daß

irgendetwas geschieht, und nicht daß es verloren ist." (1970:237, 2/10-16) (F: Positive Seite des Berufs)

Die Gestaltungsmöglichkeiten werden, und das ist typisch für die Antworten, von keinem der Befragten, die diesen Aspekt benennen, als gering eingeschätzt. Immer wird ein beschränkter oder ein hoher Einfluß gesehen, den der Befragte selbst auch ausübt. Einmal wird zwar erzählt, daß man "ein klein wenig mitzugestalten" (s.u. S. 14) hat, betrachtet man sich die Sequenz aber genauer, wird die Untertreibung deutlich. Zudem war der Befragte 1970 offenbar noch relativ weit unten in der Ministerial-Hierarchie. Ansonsten aber wird ein "mittlerer Einfluß" eingeräumt oder auf ausgeprägte Gestaltungspotentiale verwiesen. Dann aber gibt es auch die Befragten, die sich einen großen Gestaltungsspielraum zuschreiben.

"Ich möchte sagen, ziemlich einflußreich, schon allein dadurch, daß sich ... daß also die Regierung eine Gesetzesinitiative hat, und da steckt ja doch ein sehr großes Gestaltungsvermögen drin, gekoppelt mit dem Sachverstand, der konzentriert ist in den Behörden, ist dieser Einfluß also ziemlich groß, möchte ich sagen, vielleicht sogar sehr groß." (1970:440, 18/12-17) (N: Einfluß)

Bei der Beschreibung der Gestaltungsmöglichkeiten muß nun differenziert werden. Zunächst sind die Gestaltungsmöglichkeiten immer innerhalb gegebener Rahmenbedingungen wahrzunehmen.

1970

"Ja, die Kombination von einer gewissen Einflußnahme auf die Dinge, so gering das sein mag, und dem wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund, den das Ganze hat, wenn man in einer Grundsatzabteilung arbeitet und die Notwendigkeit, die Möglichkeit, sich laufend auch mit diesen allgemeinen Aspekten, auch mit der Entwicklung der Disziplin auseinanderzusetzen hat." (1970:267, 1/25-2/4) (F: Befriedigung aus Berufsleben?)

1987

"Im Rahmen des Möglichen hier entscheiden zu können" (1987:48, 1/17 f.) (F4)

Dabei wird von Befragten das jeweilige **Ressort** und darin der Arbeitsbereich, in dem es gute Gestaltungsmöglichkeiten gibt, genannt.

"Mittlerer Einfluß würd ich sagen. Es kommt, um hier ein Beispiel zu sagen, eben darauf an, bei mir werden Wegeaufgaben gemacht, z.B. auch die Frage, ob die Saar kanalisiert wird oder Main-Donau-Kanal gestoppt wird ist mein Einfluß relativ bescheiden, aber in Sicherheitsfragen, wo kein Politiker mitreden kann, ist er wieder groß. Das ist etwas differenziert, ja nach Fachgebiet." (1987:24, 5/31-37) (F24)

In dieser Sequenz wird auf "mittleren Einfluß" verwiesen. Je nach Aufgabengebiet, hier innerhalb eines Ressorts, wird sich dieses Potential jedoch verändern. Der Einfluß der Ressorts, dem der Beamte angehört, wird nochmals deutlicher in folgender Sequenz.

1970

"Ja, der Aspekt, von einer zentralen Position aus eine Tätigkeit mit einer verhältnismäßig großen Breitenwirkung ausüben zu können. (...)" (1970:432, 1/16 f.) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

1987

"Vielleicht etwas eingebildet, aber relativ hoch. Relativ hoch - kommt aber auch mit dadurch zustande: wir sind hier, das Wirtschaftsministerium ist federführendes Ministerium für die Handelspolitik und wir sind federführendes Grundsatzreferat im federführenden Ressort. Allein aus dieser Konstellation ergibt sich ein relativ großer Einfluß, und ich bilde mir auch ein, daß wir

hier als Verein, als Referat und auch ich als Leiter einen relativ großen Einfluß haben." (1987:16, 13/9-16) (F 24)

"Ich würde sagen, die Tätigkeit hier in der Haushaltsabteilung. Denn alles das, was Geld kostet, läuft über den Haushalt, und ich empfinde deshalb die Tätigkeit hier in der Haushaltsabteilung als ziemlich breit angelegt, und sie durchzieht ja praktisch alle Felder der Politik." (1987:29, 2/39-3/3) (F4)

Das Finanzministerium also ermöglicht einen besonderen Gestaltungsspielraum für leitende Beamte. Diese Tatsache wird in der Sequenz vom letzten Befragten beschrieben.

Wichtig hinsichtlich der Fachressorts ist das damit verbundene Fachwissen der Ministerialbeamten. Damit wird Unabhängigkeit, Gestaltungsfähigkeit und Einfluß erlangt.

"Hinzu kommt, daß wir natürlich hier eine echte Zuständigkeit, fachliche Zuständigkeit haben, das heißt also in fachlicher Hinsicht nicht angewiesen sind auf ... oder nicht abhängig sind von anderen Stellen im Hause oder sonst wem in der Regierung." (1970:440, 2/29-3/4) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

Die zweite wichtige Differenzierung hinsichtlich des Gestaltungspotentials innerhalb des gegebenen bürokratischen Rahmens ist die **hierarchische Struktur** der Ministerialverwaltung.

"Insofern ist es da für den UAL vielleicht etwas einfacher, noch stärker in die Facharbeit einzusteigen und die auch von der fachlichen Seite her mitzugestalten. Das ist hier angesichts der verschiedenartigen Bereiche, die ich zu betreuen habe, in dieser Form nicht mehr möglich." (1987:26, 7/32-37) (N 7)

Deutlich wird die Abhängigkeit der Gestaltung von der Stellung in der Hierarchie von diesem befragten Beamten dargestellt, wobei er damit die "fachliche Ausgestaltung" vorgegebener Rahmenbedingungen verbindet. Danach wird dieser Einfluß umso geringer, je höher der Beamte in der Hierarchie steht. Führungskompetenz besteht auch darin, von der Detailebene loslassen zu können, womit allerdings eine andere Gestaltungsebene erreicht wird. Dieses Argument wurde schon aufgeführt, beschränkt sich aber eher auf inhaltliche denn auf politische Gestaltung.

Die Gegenposition besagt, daß mit der Höherstufung innerhalb der Hierarchie auch der Einfluß und das Gestaltungspotential anwachsen. Hier ist die "politische Gestaltung" angesprochen, die später auch als Unterschied der Gestaltung **im** politisch vorgegebenen Rahmen und **des** politischen Rahmens selbst interpretiert werden wird.

"Daß jeden Tag etwas Neues geschieht. Hab ich auch das Glück eben eine Führungsposition im Laufe der Zeit errungen zu haben, in der ich selbst etwas bewegen kann und auch eigene Vorstellungen umsetzen kann." (1970:422, 2/17-20) (F 4)

1970

"Sie sind in einem hierarchischen System wie es das Ministerium ist, halt immer ein kleines Rad. Im Endeffekt entscheiden können Sie nie. (...) Aber auch im Rahmen des Ministeriums können Sie als kleiner Mann ohnehin nicht entscheiden, sondern die ganze Sache läuft die hierarchische Stufenfolge hoch (...)." (1970:435, 3/12-18) (F: Kehrseite der Medaille)

"Sie können natürlich selbst als Beamter initiativ werden und sagen, also meines Erachtens müßte das Haus das und das machen. Gott, das wird aber jeder Beamter machen, egal welcher Partei er ist, und welche Partei nun da oben ist." (1970:435, 9/9-13) (F: Rolle der Politisierung)
1987

"(...) auch der leitende Beamte, jedenfalls in dem Bereich, in dem ich tätig bin, jetzt nicht mehr starr an vorgegebene Gesetze, Rechte, Maßnahmen gebunden ist, sondern er im Grunde genommen etwas frei gestalten soll. Das ist die hauptsächliche Arbeit." (1987:56, 5/7-10) (F 9)

"Sie müssen da unterscheiden zwischen dem großen Zug und den kleineren Zügen, die da mitfahren. Zum Beispiel jetzt - ich sag' es auch mal ganz abstrakt - ein Gesetz zu machen ist eine Entscheidung, da hängen wir relativ wenig drin. Das wird politisch entschieden und dann läuft das. Wie das aber im einzelnen aussieht, da ist unser Einfluß enorm, weil das an und für sich von der Politik nachher im Parlament wohl beobachtet wird, aber zunächst mal der wesentliche Wille ist, daß man überhaupt das Gesetz macht mit ganz groben Zügen, die vorgegeben sind, nun ausführt. Aber wie das im einzelnen aussieht, ist der Einfluß des Fachbeamten enorm." (1987:56, 12/28-38) (F 24)

Bei diesem Befragten läßt sich ein Wandel zwischen 1970 und 1987 nachzeichnen. Denn sukzessive bekam er mehr Gestaltungsspielraum. War er 1970 ein "kleiner Mann", so ist er 1987 tatsächlich leitender Ministerialbeamter. Der Einfluß der Hierarchie wird hier deutlich, wenn der Beamte sich 1970 wesentlich weniger Gestaltungsoptionen zuschreibt als 1987. Wichtig ist für diesen Befragten auch die Unterscheidung innerhalb des öffentlichen Dienstes. Die Ministerialbürokratie als oberste Verwaltungsebene eröffnet wesentlich mehr Gestaltungsspielraum, als dies auf unteren Ebenen der Fall ist, zumindest hinsichtlich der Gestaltung von Gesetzen, die auf anderen Ebenen ausgeführt werden müssen.

Eine Möglichkeit der Gestaltung besteht **innerhalb des politischen Bezugsrahmens**, insbesondere der Regierungsprogramme.

1970

"(...) dadurch, daß man jetzt also beteiligt ist an den ... an den ... oder Vorbereitungen von Entscheidungen und so weiter, die doch ... doch in nächster Zeit ein bißchen entscheidend sein werden in der Branche, in der ich tätig bin, ist doch schon von einem erheblichen Befriedigungswert (...)." (1970:436, 2/8-12) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

1987

"Ich habe hier im Ministerium an sich nach meiner Einschätzung, die natürlich sehr subjektiv ist, eine Position erreicht, vielleicht sogar erarbeitet, die es mir gestattet, ein klein wenig mitzugestalten. Ich war vorher im Grundsatzreferat tätig, in dieser Abteilung, und habe damals auch mitgewirkt an vielen Planungsdingen, die unser Haus auch als Beispiel für die ganze Bundesregierung gestaltet hat, und ich muß sagen, dies hat mich sehr befriedigt, das war eine sehr, sehr schöne Tätigkeit. Und jetzt zur Zeit bin ich tätig in der - also verantwortlich für die Milchwirtschaft, für die Milchpolitik in der Bundesrepublik, und hier ist es noch konkreter, daß man in der Tat etwas bewegen kann durch die eigenen Entscheidungen, durch die eigenen Vorstellungen und durch die Gespräche, die man führt usw. Also das ist doch etwas, was meines Erachtens auch persönlich eine Genugtuung verschafft, während man ja sonst leicht auch in einem Job tätig ist, hier innerhalb der Bundesregierung, wo man als kleines Rädchen in einem Riesengetriebe gar nicht so gut merkt, wohin die Sache führt, ja?" (1987:68, 1/23-2/7) (F 4)

Deutlich wird hier der Karriereeffekt. Mit dem beruflichen Aufstieg in der Hierarchie ist ein Anwachsen des Gestaltungspotentials verbunden. Der Interviewte zeigt "Understatement", wenn er erzählt, "ein klein wenig mitzugestalten". Er war im Grundsatzreferat eines Ministeriums, ist aufgestiegen und hat größere, direkte Einflußmöglichkeiten erhalten.

"Und letztlich, daß ich glaube, daß also auch von der politischen Zielrichtung dieser gesamten Arbeit dies etwas ist, was für unsere Zukunftsgestaltung von Bedeutung ist. Und da eben einen bescheidenen Beitrag liefern zu können, auch das gibt eine gewisse Befriedigung." (1987:72, 4/28-32) (F 4)

Hier wird der Einfluß im Rahmen der politischen Vorgaben wahrgenommen. Allerdings deuten sich hier schon kleine Schritte oder ein "bescheidener Beitrag" dafür an, auf den politischen Rahmen selbst auch einzuwirken. Damit ist das Einflußpotential nicht so gering, wie es der Befragte Glauben machen will.

1970

"(...) und weil andererseits natürlich das auch wieder interessanter ist, hier die Dinge gleich an der Quelle mitzubekommen und dann nicht als kleiner Behördenchef in der Provinz dann die Sachen zu erleben. Dort ist man natürlich ein kleiner König, aber letzten Endes hier so in dem eigenen Fachbereich hat man ja doch auch einen gewissen Einfluß." (1970:425, 2/16-22) (F: Kehrseiten der Medaille)

"(...) unterscheiden müssen so zwischen den beiden verschiedenen Aufgaben der Ministerien, einmal in gewisser Weise auf die Gesetzgebung Einfluß zu nehmen und daneben auch die Spitze der eigentlichen Verwaltung, also der ... der Gesetzesausführung zu sein. Und ich meine, in beiden Bereichen wird man natürlich die Aufgaben der leitenden Herren darin sehen müssen, daß sie eben einen gewissen Einfluß auf die gesamte Tätigkeit nehmen, während sie einfach um die einzelnen Dinge dann nicht mehr annehmen können. Also im wesentlichen wird es sich um ein Koordinierungstätigkeit und auch spezielle Einflußnahme auf ... auf die großen Entwicklungen handeln." (1970:425, 2/28-3/4) (F: Hauptaufgaben)

1987

"Ich empfinde das als reizvoll, wenn man die Möglichkeit hat, wenn auch in bescheidenem Rahmen, ein bißchen Einfluß zu nehmen, in meinem Falle eben jetzt im weitesten Sinne auf die Steuerpolitik. Wobei das also ganz bescheiden zu verstehen ist, aber irgendwie, es kommt nicht alles nur über einen, wie auf den anderen Bürger normalerweise, sondern man kann versuchen, ein bißchen selber darauf Einfluß zu nehmen." (1987:31, 2/29-35) (F 8)

1970 wird Gestaltung sowohl für die Politik selbst als auch für deren Ausführung benannt. Im eigenen Bereich hat der Ministerialbeamte große Einflußmöglichkeiten. 1987 dann werden spezifische Erfahrungen erzählt. Dieser Interviewte verweist deutlich auch auf die Gestaltung des politischen Rahmens, der dann schließlich wieder mit Gesetzen ausgefüllt und auf anderen Ebenen exekutiert werden muß.

Damit ist die "eigentliche" Gestaltung, auf die sich auch der angeklungene Stolz der Befragten gründet, angesprochen. Sie besteht darin, den **politischen Rahmen selbst** mit zu gestalten. Hier erweist sich allerdings die oben beschriebene Grenze zur Objektivität und die Grenze zwischen Politik und Parteipolitik als brüchig.

1970

"(...) ich dachte eben nur loyal die Richtlinien ausarbeiten im Rahmen des zur Verfügung stehenden Ermessens. Das Ermessen ist bei dem Abteilungsleiter sehr groß." (1970:415, 6/9-11) (N: Hauptaufgaben)

"Wenn eine Situation eintritt, greifen wir normalerweise in die Schublade und sagen: (...) hier ist der Entscheidungsvorschlag. Und das befriedigt und das macht eigentlich auch Freude und das bringt dann auch mit sich, daß man einen hohen Vertrauensvorschuß bei seinem Vorgesetzten hat. Und da kann man sehr schön mitgestalten." (1970:415, 7/3-8) (F: Hauptaufgabe)

"(...) Entscheidungen von zwei Minuten beim Kaffee morgens im Bundestag. Das Kabinett wurde überrollt, das heißt, überrollt ist natürlich etwas falsch ausgedrückt. (...) Aber Herr A. hat das Kabinett natürlich exakt unterrichtet. Aber es war eine Geheimaktion, und das Kabinett hat das auch akzeptiert (...) und zwei drei Tage später war die Verordnung da, so.. die wurde unheimlich schnell zusammengebaut. Solche Aktionen kann man meines Erachtens nach nur so durchziehen." (1970:415, 10/26-11/8) (N: Hauptaufgaben)

//Erzählung über eine letzte Besprechung zwischen Referent und StS über ein geheim ausgearbeitetes Papier, das am selben Vormittag Kabinettsvorlage wurde.//

1987

"Ich glaube, relativ viel beeinflussen zu können, in einem Rahmen des Teams, wie das immer so heißt, aber doch ein großes Maß an Einfluß zu haben, eine echte Verantwortung zu haben und zwar bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen (...)." (1987:3, 6/37-40) (F 4)

Hier ist ein gutes und anschauliches Beispiel für den Ablauf gestaltender Aufgaben, wobei es typisch für eine besondere, hoch politische Anwendung ist. Dieser Interviewte war schon 1970 ein Gestaltungs-"Profi" mit Wissen, wie man was auf welchen Wegen durchsetzt. Er beschreibt eine Erfahrung, wie er politische Rahmenbedingungen zu beeinflussen wußte. Deutlich wird die Wichtigkeit, initiativ zu sein. Nur so kann man Einfluß ausüben und gestaltend tätig sein und wird nicht überrascht von nicht vorhergesehenen Entwicklungen. Damit vermeidet man, in eine passive Rolle gedrängt zu werden. Will man sein Gestaltungspotential tatsächlich auch realisieren, muß man aber auf der "Linie" liegen.

"Man kann der politischen Leitung seines Hauses Vorschläge unterbreiten. Dazu sind wir ja da, zur Lösung von Problemen, die möglicherweise von einem vorgeschriebenen, vorgesehenen Regierungsprogramm abweichen. Wenn der Minister diese Vorschläge akzeptiert, dann wäre der nächste Schritt, daß er innerhalb des Kabinetts versucht, hierfür Gefolgschaft zu gewinnen, nicht? So etwas geschieht schon." (1987:16, 13/1-8) (F 23)

Direkte Vorschläge an den Minister müssen diesem in sein Konzept passen. Dadurch bekommt man Einfluß auf die Regierungspolitik.

"Die Tatsache, daß ich eben aus interessanten wirtschaftlich-technischen Zusammenhängen Probleme herauskristallisieren und zu ihrer Lösung beitragen kann, in diesem Zusammenhang mit interessanten Menschen zusammenkomme, Überzeugungsarbeit leisten kann, auch zur Meinungsbildung von Entscheidungsträgern, die sehr hoch angesiedelt sind, Wesentliches beitragen kann. Das sind ja gerade die Qualitäten eines Referatsleiters in einer obersten Bundesbehörde." (1987:1, 4/4-15) (F 4)

Mit der Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger, die aufgrund des unterschiedlichen Wissensbestandes möglich ist, werden auch politische Rahmenseetzungen beeinflussbar. Mit dem möglichen Einfluß auf die Legislative und die Spitzen der Exekutive wird ein Gestalten der Politik selbst möglich und nicht nur deren Umsetzung. Eine Metapher, die in diesem Kontext genannt wird, ist dem Bereich der Eisenbahn entliehen. Da ist dann die Rede davon, "Weichen zu stellen".

1970

"Ja, an und für sich auf dem Bereich, auf dem sie tätig sind, eigentlich zu gestalten - hier bei uns Landwirtschaftspolitik zu machen, ja?.. zum Teil Sozialpolitik - Weichen stellen (...)." (1970:437, 3/6-9) (F: Hauptaufgaben)

1987

"Und es hat mir dann auch Spaß gemacht, weil ich eigentlich immer in interessanten Positionen war, ob das die Grundsatzabteilung war, Grundsatzreferat der Außenhandelsabteilung, ob das unmittelbar beim Staatssekretär als persönlicher Referent war oder ob das dann später der Naturschutz war, den ich also mit aufbauen konnte, es waren immer von der Sache interessante Aufgaben und Aufgaben, wo ich sehr ungebunden war. Meistens konnte ich mehr oder minder tun, was ich für richtig hielt, ja, ein gewisses Exotendasein im BML sogar." (1987:54, 4/19-27) (F 3)

Das "Weichenstellen" symbolisiert das Gestalten als Ausformung gegebener Rahmenbedingungen. Auch hier ist die Differenzierung nach Ressorts wichtig.

1970

"(...) wo wir, na ich möchte sagen, Weichen stellen müssen (...)" (1970:226, 10/4) (F: Rolle/Hauptaufgaben)

1987

"Regierungsprogramme, die regnen ja nicht vom Himmel herab, (...) die werden in aller Regel ja doch von den Ministern bzw. den Ministerien oder mit den Ministerien erörtert vorher, nicht. Und es kommen praktisch bei jedem Regierungswechsel Vorstellungen für die nächste Legislaturperiode aus dem Hause (...). Und jeder Minister, sei es der alte oder sei es der neue - da erst recht - wird eigentlich gut beraten sein, das ist bislang auch so gewesen, wird sich mit diesen Vorstellungen auseinandersetzen, kritisch, wird auch Diskussionen führen mit denen, die sie also entwickelt haben, so daß Regierungsprogramme in aller Regel durchaus doch in erheblichem Umfang Elemente enthalten, die diskutiert worden sind und zu denen man stehen kann." (1987:90, 10/36-11/) (F 23)

Das Gestaltungspotential des Befragten wird von ihm mit der Metapher des "Weichenstellens" verdeutlicht. Es geht um die Gestaltung von Politik und nicht um eine reine Ausführung politischer Entscheidungen.

Die Politikgestaltung, die leitende Ministerialbeamte ausüben, ist hier ausführlich dargestellt. Damit wird z.T. der "Objektivität" widersprochen. Allerdings wird die Unterscheidung zwischen Politik und Parteipolitik, wie sie später ausgeführt werden wird, hier schon unterstellt.

1970

"Ja also, jetzt hier im Ministerium natürlich das, daß ich also von Grund auf gestalten kann an Gesetzen zum Beispiel (ja). Das ist das, was mich also am meisten interessiert (ja). Ich kann also ... kann ... wir können uns hier etwas ausdenken und dann sage ich: jetzt machen wir darüber mal ... dazu mal ein Gesetz. Aber sonst würde ich schon sagen, für den jungen Juristen hier im Hause, eben an den Grundentscheidungen mitwirken zu können wie bei der Justiz (ja), nicht, also als Richter sitzt man und trifft eine Einzelentscheidung, sondern hier eben große Linien setzen." (1970:414, 3/5-21) (F: Befriedigung der Arbeit)

1987

"(...) ja rundum die Tätigkeit im Ministerium - also nicht so der Einzelfall, sondern mehr so die große Linie, politisch, verfassungspolitisch, rechtspolitische Linie, die wir hier natürlich ganz stark, in ganz starkem Maße hier beeinflussen in der Verfassungsabteilung ..., weil wir in allen Rechtsgebieten und Politikbereichen mitarbeiten. Es gibt ja hier nichts, was nicht über unsere Abteilung läuft. Ja, das ist das, was mich im Augenblick gerade hier so befriedigt." (1987:94, 3/8-15) (F4)

Leitende Ministerialbeamte haben, sind sie an entscheidender Stelle im Ministerium, sehr wohl große Gestaltungsmöglichkeiten.

1970

"Daß man mit dazu beitragen kann, daß Dinge, die man für richtig hält, durchgesetzt werden (...)." (1970:402, 2/5-7) (F: Befriedigung aus Arbeit)

"Die Unterschiede, ja der leitende Beamte ist nicht so sehr von Meinungsbefragungen und des Volkes Stimme abhängig. Er kann eher eine Sache, die nützlich aber nicht sehr populär ist durchsetzen, während der Politiker doch sehr auf seinen Wahlkreis achten muß (...)." (1970:402, 5/8-11) (F: Vergleich Politiker-Beamter N: Hauptunterschiede)

1987

"Also, ich als Jurist kann nur sagen, daß mich am meisten befriedigt, daß ich - wenn auch im kleineren Bereich - doch etwas mitwirken kann, daß, sagen wir mal, im größeren Sinne der Gerechtigkeit zum Durchbruch verholfen wird, daß man hier Dinge entscheidet nach bestem Wissen und Gewissen, nach rechtlichen Vorschriften, und man am Schluß sagen kann: Also, das ist eine richtige Entscheidung. Sie steht in Übereinstimmung mit dem Gesetz und sie ist gerecht eigentlich." (1987:76, 2/16-23) (F 4)

Hier wird wieder die "kognitive Nervosität" aus dem Fachwissen ("Dinge, die man für richtig hält") als Antrieb für Gestaltungsaktivität beschworen. Die Objektivität wird in weiten Bereichen aufgegeben. Allerdings bleibt die Differenz zwischen dem Beamten und dem Politiker bestehen, ohne sie jedoch inhaltlich zu klären. Schließlich wird, um der "Gerechtigkeit" willen, mitgewirkt. Eine Legitimation wird eingefügt.

Die Aufgabe der "Gestaltung" wird von Ministerialbeamten als wichtig angesehen. Dabei zeigt sich 1987 eine stärkere Fundierung, da nun alle Befragten im Unterschied zu 1970 tatsächlich auch Leitungsaufgaben wahrnehmen. Die Einschätzung des Gestaltungspotentials ist dagegen differenziert. Wird mit der Übernahme leitender Funktionen ein Verlust von fachlichen, detaillierten Gestaltungsmöglichkeiten erfahren, so wächst andererseits der politische Einfluß stark an, allerdings abhängig von der Funktion im Ministerialapparat.

4.4 Objektivität und Unabhängigkeit

Die befragten leitenden Ministerialbeamten unterscheiden deutlich zwischen ihrer Arbeit und der von Politikern. Dabei schreiben sie sich ein hohes Maß an Objektivität zu.

"(...) er sollte die Objektivität immer bewahren. Auf jeden Fall!" (1970:206, 17/28 f.) (F: Hauptunterschiede Beamter-Politiker)

"Weil ich der Auffassung bin, daß ich selbst doch objektiveres Denken, daß mir objektiveres Denken mehr liegt als reine Interessenvertretung." (1987:50, 1/7-9) (F3)

Die Objektivität speist sich aus dem Ideal der Sachlichkeit, womit wieder der Unterschied zur Parteilichkeit verknüpft ist, aber auch aus dem Fachwissen der Beamten.

"Der Beamte wird also immer nach sachlichen Gesichtspunkten überlegen müssen, dahin tue ich das, dahin tue ich das." (1970:401, 6/5-7) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

Es werden (1970) Ideale beschrieben, die in der alltäglichen Arbeit in einem Ministerium mit stark vorzeichnenden politischen Rahmensetzungen erst einmal

verwirklicht sein wollen. Sehr stark erinnern diese ideale Beschreibungen, an eine Sozialisation von "Novizen im Vorbereitungsdienst".

1970

"(...) der Beamte behandelt konkrete Vorgänge, immer mehr, er hat ganz konkrete Probleme konkret zu lösen." (1970:415, 15/19 f.) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

"(...) ich glaube, bei den leitenden Beamten ist auch eine stärkere Versachlichung eingetreten. Man bemüht sich stärker. Um auch Details zu kennen und sachgerechtere Entscheidungen zu treffen als früher." (1970:415, 17/29-18/2) (F: Veränderung des Politiker-Typus?)

1987

"Und deswegen würde ich nicht beklagen, daß da die politischen Widerstände eine Lösung, die wir aus rein sachlichen Gründen für richtig gehalten haben, daß diese Widerstände sich durchgesetzt haben gegen uns." (1987:3, 12/36-39) (F 14)

"(...) wenn man sich politisch mit jemandem verständigen will, muß man erst mal über die Fakten schnell einigermaßen in sich konsistente, logische Basis finden." (1987:3, 13/38-40) (N 16)

1970 konstatiert dieser Befragte eine zugenommene Versachlichung, was wohl heißen soll: Fachleute (die "neuen" Ministerialbeamten mit anderer als juristischer Ausbildung) werden mit Fachproblemen befaßt und müssen diese aufarbeiten. Dabei wächst auch zunehmend die Zahl der Probleme. Mit dem Mehr an Aufgaben setzt sich auch eine stärkere Versachlichung durch. 1987 wird aber dann der politische Einfluß betont. Das kann nun in der faktischen Zunahme politischer Einflüsse in die Arbeit der Beamten begründet sein; die Arbeit muß stärker auf die politische Durchsetzbarkeit ausgerichtet sein. Oder aber es zeigen sich hier Karriereeffekte, da der Befragte 1987 tatsächlich in leitender Position tätig war und dadurch mehr den politischen Einflüssen ausgesetzt ist. Zunehmend macht sich die Sicht der Praktikabilität breit, wenn man politisch geschickte Vorlagen bringen muß, die die objektive oder sachliche Lösung zweitrangig machen können.

Gegenüber Politikern ist der Beamte "privilegiert".

"(...) während ein Beamter sich Sachlichkeit leisten kann - das ist ein großer Vorteil, das darf man nicht verkennen." (1987:79, 3/38 f.) (F 9)

D.h. der leitende Ministerialbeamte darf seinen Vorsprung in puncto Sachwissen gegenüber den Politikern auch anwenden. Dies bezeichnet die "Sachlichkeit" der Beamten, nämlich ihren Fachverstand gepaart mit so viel Unabhängigkeit, ihn auch "ohne Wenn und Aber" einsetzen zu können.

Der Glaube der Beamten daran, objektiv und sachlich sein zu müssen, speist sich zum einen aus ihrer **wissenschaftlichen Herkunft**.

"An sich die Tatsache, daß man auch selbst hier im Ministerium doch häufig jedenfalls noch juristisch exakt arbeiten muß und ... und dadurch eben die wissenschaftliche Ausbildung nicht ganz umsonst war." (1970:425, 1/26-29) (F: Befriedigung aus Arbeit)

Dieser Begriff spielt hauptsächlich im wissenschaftlichen Kontext eine bedeutende Rolle. Mit der akademischen Herkunft der Ministerialbeamten korrespondiert ihre Forderung nach objektiver oder sachlicher Arbeit. Hier zeigen sie deutlich an, daß sie die Fachleute sind, die in der Ministerialverwaltung Vorlagen und Entwürfe

erarbeiten. Zudem unterstreichen sie hiermit ihre beratende und loyale Funktion der politischen Leitung gegenüber. Zum anderen ist auch hier die Rolle leitender Beamter aufgrund **kodifizierter Normen** und des Glaubens an das rationale, gesatzte Recht (Max Weber) stark eingegrenzt.

"Der Beamte ist zur Objektivität verpflichtet und hat tunlichst dafür zu sorgen, daß er alle Interesseneinflüsse, alle Interessenteneinflüsse aus seinen Problemanalysen ausschaltet." (1987:1, 8/27-30) (F 9)

Die vorgeschriebene Rolle des Ministerialbeamten verlangt gerade die Objektivität, d.h. hier die "Überparteilichkeit". Diese Rolle zeigt sich auch in der Notwendigkeit der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Entwürfen.

"Ich sehe die Unterschiede darin, daß der Politiker primär seine politische Auffassung sieht; und er gebiert einen Gedanken und den findet er also hervorragend, den versucht er jetzt nun mit aller Macht durchzusetzen. Der Beamte kann das auch, tut das auch, häufig sogar, nur er wird sich sehr stark mit der Frage der Rechtmäßigkeit befassen." (1987:94, 6/37-7/2) (F9)

"Während bei uns kommen diese Ideen, die wir haben, die sollten wir erst dann äußern, wenn wir sie rechtlich überprüft haben." (1987:94, 7/4-7) (F9)

Der Ministerialbeamte hat seine Arbeit dem geltenden Recht zu unterwerfen und muß diese immer wieder auch daran prüfen. Darin unterscheidet er sich vom Politiker, und das klingt in der letzten Sequenz an. Jener kann "Ad-hoc-Vorschläge" machen, ohne auf die Umsetzbarkeit achten zu müssen.

Hinsichtlich der rechtlich fixierten Rolle ist auch die "Beratungspflicht" bedeutend (vgl. § 55 BBG). Denn der Beamte hat seinen Sachverstand sowohl der politischen Leitung des Hauses, als auch dem Kabinett und der Legislative zur Verfügung zu stellen. Die Objektivität, die leitende Beamte in ihrer Selbstsicht haben müssen, wird wegen ihres Vorsprungs an Fachwissen verlangt. Sie sind den Weisungsbefugten gegenüber verpflichtet, die sachlich besten Lösungen vorzuschlagen, wobei mit einer höheren hierarchischen Position auch die politische Machbarkeit eine wichtige Rolle spielt. Aber ihre genuine Aufgabe ist es, sachlich optimale Lösungen vorzustellen und Kriterien der Abwägung anzufügen.

1970

"Ja, ich würde sagen, einige Dinge müssen sie gemeinsam haben, zum Beispiel Ideen und schöpferisch denken - und im übrigen würde ich meinen, was die Realisierung oder Konkretisierung der Pläne angeht, würde ich sagen, sind die Beamten mehr etwas das bremsende Element, aber Bremsen in gesundem Sinne, denn die Beamten sitzen näher .. oder näher oft an den Informationen; sie sind oft, sagen wir mal, fachlich den Politikern überlegen, und eben von daher geeignet, den Politikern, die also große Pläne haben, zu sagen, das geht oder das geht nicht - also insofern etwas ein Korrektiv zu dem, was die Politiker an Plänen bringen." (1970:268, 6/17-26) (F: Vergleich Beamte - Politiker)

1987

"(...) der leitende Beamte, der muß dem Politiker die Positionen überzeugend aufbereiten." (1987:24, 2/40-3/1) (N 9)

Dieses Bild des objektiven und interesselosen Informationslieferanten widerspricht zum Teil jedoch der sozialwissenschaftlichen Diskussion um die Stellung von Gutachten. Denn es gibt keine "absolute Objektivität". Im folgenden wird diese Relativität deutlich, da die Sachargumente, die Argumentationslinien, ja schon die

Problempertzeption und -aufbereitung wertenden Charakter haben, d.h. in der Auswahl Urteilen der Beamten unterworfen sind. Dazu kommen noch die Gestaltungsaufgabe, aber auch der Gestaltungswille, die dieser Zeichnung von Objektivität teilweise entgegenstehen.

"Ein guter Minister (...) wird sich die Sachgremien anhören. Aber der Beamte kann sich natürlich nicht anmaßen zu sagen a und nicht b, sondern er muß dem Minister a und b vorlegen mit den Konsequenzen, und es ist Sache des Ministers, zu entscheiden und den Minister voll über die Sachfragen zu unterrichten, wobei es für komplizierte Materien, die auf dem Tisch liegen, sind natürlich auch von den Beamten nicht mit Absolutheit zu beurteilen. Aber im Rahmen seines Vermögens muß er den Minister aufklären, und indem er Sachaufklärung betreibt, hat er einen Einfluß." (1987:48, 7/37-8/8) (F 24)

Die Objektivität verlangt dem Beamten idealerweise den Verzicht auf politische Stellungnahmen ab. Dennoch sieht dieser Befragte deutlich seine Einflußmöglichkeiten, indem er bestimmte Sachargumente präsentiert.

"(...) Daß der Minister auf bestimmte fachliche Dinge hingewiesen wird, so daß er erkennt, wenn ich dieser Auffassung eines anderen zustimme, dann hat das die und die Wirkung, das muß er wissen. Und deshalb meine ich, ist es ... und so sehe ich auch die Funktion des leitenden Beamten, daß er dann versucht, dem Minister all das an Unterlagen zur Verfügung zu stellen, was er zur Meinungsbildung braucht." (1970:403, 4/30-5/4) (F: Rolle)

Auch hier deuten sich die Grenzen loyaler Objektivität an, wenn zwei Handlungsalternativen und bestimmte antizipierbare Konsequenzen vorgeschlagen werden. Damit wird der faktische Entscheidungsspielraum des Politikers zumindest eingengt. Die letztendliche Entscheidung obliegt dann dem Politiker.

"Und ich kann nur sagen, nach meiner Erfahrung und meiner Einschätzung ist, wenn sie dies tun, haben sie diese Konsequenzen zu erwarten. Seien sie sich darüber im klaren. Vor allen Dingen ist es sogar meine Pflicht zu sagen, es läuft in diese Richtung, kalkuliert das mit ein. Die Frage, ob es mir paßt oder nicht, ist nicht die Frage, die sich ein Beamter zu stellen hat." (1987:48, 8/29-36) (F 23)

Die schon erwähnte "Verwässerung" der objektiv besten Möglichkeit bei Sachentscheidungen durch den politischen Prozeß der Kompromißfindung ist für einige Beamten sehr wohl "Stein des Anstoßes".

"Ja, ich hoffe, Sie werten mich nicht als schlechten Demokraten, wenn ich sage, daß natürlich im demokratischen Abstimmungsprozeß - aber das gehört eben dazu - Kompromisse gefunden werden, die oft dann zu Ergebnissen führen, die sehr weit von den ursprünglichen Vorstellungen entfernt sind. Ja, das kann man nicht einfach...das ist der Preis für eine demokratische Gesellschaftsordnung, aber persönlich berührt einen das natürlich manchmal, wenn man von Konzepten sehr stark dann doch im Abstimmungsprozeß zurückgeführt wird auf Kompromisse, die insbesondere in der EG oft rational dann nicht mehr nachzuvollziehen sind." (1987:90, 3/12-24) (F 5)

Auch wenn dieser befragte Beamte die grundlegende "Gewalten-" und Aufgabenteilung akzeptiert, so deutet er seine Skepsis und möglicherweise auch faktisch anderes Handeln mit "an sich" an, das dem "Wohl der Sache" eher entsprechen wird.

1970

"(...) also ich bin manchmal betrübt, daß bei uns vieles so ... so untergebuttert wird, weil die politische Konstellation manche neueren Gedankengänge nicht zuläßt, von denen man überzeugt ist, daß sie also unter Umständen der richtige Weg sind, und das ist manchmal weniger befriedigend." (1970:436, 4/18-23) (F: Gefallen an politischem Aspekt der Tätigkeit)

1987

"Ja, vielleicht das, was ich gerade zuletzt genannt habe, daß sehr viel, was wir hier in Szene setzen, was wir erarbeiten, später scheitert daran, daß es nicht umgesetzt wird. Möglicherweise ist das durchaus richtig und gut, weil bessere Lösungen gefunden werden, häufig ist es aber frustrierend, weil das eigentlich Notwendige nicht zeitig genug zum Tragen kommt. Es ist häufig so, daß die richtig erkannten Dinge aus der Verwaltung zu spät kommen. Und wenn sie dann kommen, ist schon zuviel negativ gelaufen, daß sie auch nicht mehr so ihre Wirkung entfalten können. Wenn man nun allerdings mal den Glücksfall hat, daß eine Maßnahme rechtzeitig getroffen worden ist, dann wird die Wirkung später - die positive Wirkung - später häufig nicht erkannt, einfach deshalb, weil da Selbstkorrekturen in den Wirtschaftsabläufen eintreten, die man dann als natürlichen Ablauf nimmt, die aber im Grunde genommen durch diese Maßnahmen bewirkt worden sind. Ich weiß nicht, ob das klar genug geworden ist. Self-defeating, self-defeating solutions, ja." (1987:68, 2/12-29) (F 5)

"(...) sind aber manchmal auch der Meinung, daß das fachlich vielleicht die zweitbeste Lösung ist. Ich habe aber sehr viel Verständnis dafür. Wenn die beste Lösung nicht durchsetzbar ist, dann nützt sie auch nichts. Deswegen muß man häufig auf die zweitbeste Lösung zurück, und damit müssen wir leben." (1987:68, 4/13-18) (F 8)

Hier wird deutlich, daß die Fachlösungen oftmals infolge politischer Kompromisse verändert werden. Dieser Befragte akzeptiert dabei diese Grundlage demokratischen Zusammenspiels und beharrt nicht auf seiner Fachposition. Bei anderen Befragten klingt dagegen stärker der Vorwurf an, daß die letztlich getroffenen Lösungen nicht optimal sind. Diese Problematik wird insgesamt sowohl 1970 als auch 1987 angesprochen, wobei sich keine Unterschiede in der Darstellung dieses Konflikts zeigen.

Der wichtige **Unterschied zwischen Beamtenrolle und Politikerrolle** bleibt die wesentliche Grundlage dieser Äußerungen. Ist der Beamte, wie gesehen, "objektiv" und "sachlich", so ist die Arbeit der Politiker geprägt von Parteinahme, d.h. von der Vertretung von Partialinteressen. Politiker sind zunächst vor allem der Partei, der sie angehören, verbunden, während der Beamte idealerweise nicht Parteimitglied sein sollte, um seinem Ziel der Objektivität nahekommen zu können. Anders wäre ihre Rolle nicht zu erfüllen.

"(...) Im übrigen muß er ein gewisses Maß an Objektivität haben, er darf sich nicht in das Interesse Dritter verstricken lassen. Ich bin z.B. ein Anhänger der These, daß ein Beamter nicht Parteimitglied sein sollte. Ich habe zwar meine parteipolitischen Präferenzen, aber ich bin zum Ärger meiner Freunde nicht Mitglied einer Partei, und ich werde das erst werden, wenn ich pensioniert bin. Das ist meine Ansicht, nicht wahr? Ich kann mich also nicht in eine Interessengruppe irgendwelcher Art, einer wirtschaftlichen oder einer politischen - von einer solchen Gruppe dann mich nicht vereinnahmen lassen, sondern ich muß mir die Fähigkeit zum objektiven Urteil und zur objektiven Option bewahrt haben. Das scheinen mir die beiden wesentlichsten Fähigkeiten." (1987:1, 7/21-34) (F 7)

Die garantierte **Unabhängigkeit** des Beamten ist die wichtigste Voraussetzung für seine "Objektivität", seine "Sachlichkeit" und die Gelegenheit, sich nicht für Partialinteressen einspannen zu lassen.

"(...) während doch in einem Ministerium, hier in der Verwaltung die Arbeit mehr sachbezogen ist. Das bedeutet nicht, daß man ... daß man an der Öffentlichkeit vorbeigehen kann (...) aber man ist von diesen tagespolitischen Dingen weiter entfernt und sollte sich auch davon weiter entfernt halten. Und deswegen ja auch finde ich .. na, die Unabhängigkeit des Berufsbeamtentums, daß die ein großer Vorteil ist." (1970:437, 6/17-24) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

Hiermit mag auch eine Verselbständigung der Ministerialbürokratie angedeutet sein. Der strukturell verschiedene Wissenbestand von Beamten und Politikern und die häufige politische Kompromißlösung zu Lasten der besten Sachlösung liefern hierfür den Zündstoff.

4.5 Kritik

Arbeit und Rolle des leitenden Ministerialbeamten sind geprägt von der Fähigkeit, Kritik üben und auch ertragen zu können, wie ein befragter Beamter 1970 und 1987 betont.

"(...) dazu kommt eine Kehrseite der Medaille, die allerdings eben jetzt aktuell ist, die Tatsache, daß wie der Hochschulbereich derartig von widerstreitenden Interessen gekennzeichnet ist, daß man eigentlich nirgendwo mehr etwas tun kann, was nicht auf vielfältige Kritik stößt." (1970:212, 2/33-3/4) (F: Kehrseite der Medaille?)

"(...) Kritikfähigkeit aktiv und passiv (...)" (1987:79, 3/7) (F 7)

Die Resultate der eigenen Arbeit werden dabei häufig kritisch kommentiert. Dies kann sowohl aus dem eigenen Hause kommen als auch von außerhalb (aus anderen Ministerien, Bundestag, Bundesrat, Verbänden etc.).

Wichtig ist neben dieser "passiven Kritikfähigkeit" auch die "aktive Kritikfähigkeit", d.h. das Vermögen, die Arbeit anderer unter fachlichen Gesichtspunkten durchleuchten zu können. Eine grundlegende Bedingung für diese Eigenschaft der leitenden Ministerialbeamten und ihrer Arbeit ist auf jeden Fall die **Unkündbarkeit**. Ein Interviewter betont dies 1970 und 1987.

"Ja, daß man also das, was man für richtig hält, aussprechen kann, ohne Rücksicht nehmen zu müssen, daß man vielleicht also entlassen wird, wenn man also offen und ehrlich seine Meinung sagt." (1970:402, 2/3-5) (F: Befriedigung aus Arbeit)

Diese "Freiheit" wird von leitenden Ministerialbeamten als Vorteil anderen Berufsbereichen gegenüber gesehen. Hier zeigt sich zudem eine negative Einschätzung der "Industrie", die von anderen Befragten im Zusammenhang mit Verdienstmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen positiv als Abgrenzung gegenüber den Restriktionen der Beamten-Karriere und des Berufsalltags als Ministerialbeamter gesetzt wurde. Aber der Beamte muß auch genügend Courage haben, diese Eigenschaft umzusetzen, wie sie in der Remonstrationspflicht des Beamten institutionalisiert ist.

"Er muß Mut haben. Er muß Mut haben, Nein zu sagen, und er muß Mut haben, unter Umständen gegenüber seiner eigenen Führung Initiativen abzublocken oder Initiativen zu betreiben, selbst wenn sie der nicht passen" (1970:270, 3/27-30) (F: Eigenschaften)

Kritik schließt die Loyalität des Beamten nicht aus. Diese bleibt letztendlich bindend für die Arbeit des Beamten. Die Kraft zur Kritik muß mit dem beruflichen Aufstieg wachsen. Für leitende Beamte ergibt sich daraus ein erhöhtes Maß an Kritikfähigkeit. Interessant ist dabei, daß die Erzählungen nach verschiedenen Hierarchie-Ebenen differenziert werden können, ohne daß dieser Unterschied von den Erzählern willentlich so gezogen und auch dargestellt wird.

Eine Verknüpfung der aktiven mit der passiven Kritikfähigkeit findet sich in der täglichen Arbeit in den Referaten oder Abteilungen. Hier muß der leitende Ministerialbeamte fähig sein, sich der **Kritik innerhalb einer Arbeitseinheit** zu stellen.

"Und die Bereitschaft, sich in einer Diskussion zu stellen, die heute jeder leitende Beamte in diesem Hause haben muß, die ja auch bedeutet, daß er auch mit denen, die frisch von der Hochschule kommen, in der Sachfrage genauso diskutieren muß, als wäre auch er frisch von der Hochschule gekommen, denn irgendein Respekt vor seiner Position hat ja in einer Sachdiskussion keinen Platz, zwingt ihn, sich auch ständig auf dem laufenden zu halten, sich also ständig zu stellen." (1970:272, 7/7-14) (F: Veränderung des Typus)

Die Arbeit innerhalb der eigenen Arbeitseinheit, die vor allem der Vorbereitung und der ersten Diskussion von Vorlagen und Entwürfen dient, ist für diesen Befragten also geprägt von einer offenen Diskussions-Atmosphäre. Der Aspekt des "Wissens" ist hier von besonderer Bedeutung. Zwar zeigt sich hier das Primat eines "offenen" Führungsstiles, wie er 1970 und 1987 beschrieben wird. Die Führungsaufgabe des leitenden Beamten darf davon aber nicht untergraben werden. Die Amtsautorität speist sich dann im Idealfall aus der Fachautorität des leitenden Beamten. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, daß der leitende Ministerialbeamte, so einer der Befragten, in der Lage sein müsse, **Selbstkritik** zu üben.

"An zweiter Stelle möchte ich die Notwendigkeit zur Selbstkritik und Selbstbescheidenheit nennen, daß er aufgrund seiner schnellen Auffassungsgabe nicht in den Fehler verfällt, nun zu denken, er kann alles selbst, was viele fleißige Leute um ihn herum ebenfalls machen." (1970:403, 7/26-30) (F: Eigenschaften)

Die nächste Ebene, auf der Kritik möglich ist und ausgetauscht wird, ist die oberste Leitungsebene des Ministeriums. **Kritik gegenüber der Leitungsspitze** wird als wichtiger Punkt in der Selbstdarstellung einiger Ministerialbeamter hervorgehoben. Damit wird die aktive Kritikfähigkeit grundlegend gestärkt.

"Klar die eigene Position gegenüber der Leitung zum Ausdruck bringen, auch schriftlich, das habe ich xmal getan und dann, wenn die Leitung gleichwohl anders entscheidet, selbst abwägen, ob dies ein Anlaß ist, die Leitung zu bitten, einen von seinen eigenen Aufgaben zu (entbinden)." (1970:257, 15/14-18) (F 23)

Die dienstrechtliche Verortung und das Zusammenspiel von Kritik und Loyalität verdeutlicht noch einmal folgende Sequenz.

"Er kann seine Meinung haben, kann sie intern vertreten - nicht nur kann, er muß sie ja intern vertreten - und das wird ja auch abgeschnitten. Die Meinungsfreiheit bei der Willensbildung im Hause, die ist in jeder Beziehung unbegrenzt. Ist ja nach der Geschäftsordnung festgeschrieben, es darf ja nichts untergehen. Wenn jemand 'ne Abweichungsnote macht, das muß in die Akten, das darf auf keinen Fall rausgenommen werden. Man kann da nicht sagen, das kann auch nicht

durch Weisungen ausgeschaltet werden - also da ist Vorsorge getroffen. Das alles nur, wenn es entscheidend ist - ich kann ja nicht nach draußen gehen und sagen, das ist alles falsch. (...) das hat mit Meinungsfreiheit nichts mehr zu tun, da ist Loyalität verlangt (...)." (1987:105, 8/11-25) (F 22)

Formal geregelt ist die interne Kritik in § 35, Abs. 3 GGO. Abweichende Meinungen zu einem Entwurf, gerade auch wenn er auf Weisung erarbeitet wurde, müssen danach in Vermerken festgehalten werden. Kritik nach außen wird Loyalität entgegengesetzt, die von den Beamten eingefordert wird. Nach § 78, Abs. 1, Satz 2 GGO ist "mündlichen Anfragen sachlichen Inhalts (...) mit Zurückhaltung zu begegnen". § 55 BBG fordert von Beamten ausdrücklich ihre "Beratungs- und Gehorsamspflicht", die die Bindung an das "Gruppeninnere" erhöht.

Kritik wird insgesamt hoch gewichtet und als eigene Kultur gepflegt, wie dies ein Befragter 1970 und 1987 verdeutlicht.

"(...) ein Streit muß ausgetragen werden." (1970:415, 4/18) (F: Kehrseite der Medaille?)

"Ich habe keine Probleme, meinem Minister meine Meinung zu sagen, auch wenn sie abweicht von der seinen und (...) /sie/ haben das sehr geschätzt, wenn man ihnen klar sagt, wenn man anderer Meinung ist als sie (...)." (1987:3, 7/12-16) (F 4)

Diese Sequenzen zeigen für 1987 eine detailliertere Darstellung. Sie ist sicher auf die gewachsene Erfahrung im Umgang mit der Leitungsebene zurückzuführen, d.h. bedingt durch die Karriere des Befragten, der als leitender Beamter 1987 einen höheren Rang im Ministerium einnimmt und damit einen engeren Kontakt zur Ministerebene hat.

"Ich halte es für angemessen, auf die Dinge in einem Vermerk hinzuweisen, d.h. die politische Vorgabe unter sachlichen Gesichtspunkten zu kommentieren, um den Entscheidungsträgern die Breite der pros und cons zur Kenntnis zu bringen." (1987:49, 7/25-28) (F 23)

Mit dem Vermerk wird die institutionalisierte Form der Kritik angesprochen, über die sich niemand in der Führung eines Ministeriums ohne weiteres hinwegsetzen kann.

"Wenn ich ganz fest überzeugt wäre, daß etwas im neuen Regierungsprogramm, was mein Fachgebiet betrifft, falsch ist, würde ich das bei den entsprechenden Möglichkeiten zum Ausdruck bringen durch mein Votum. Es kommt darauf an, wie das jetzt umgesetzt wird, in welcher Art das umgesetzt wird, würde ich ein betreffendes Votum abgeben, daß ich das ... nicht für richtig halte. Wenn aber, wenn da natürlich an dieser Vorgabe gar nichts gerüttelt werden kann, praktisch auch der Minister die Vorgabe erfüllen muß (...) und da würde man jetzt vielleicht ... dann doch, denke ich, so eine Intervention unterlassen und würde eigentlich doch gleich die neue Aufgabe, die ja nun gestellt wird, so gut wie möglich versuchen zu lösen. Wobei man natürlich nicht unterlassen sollte, dazu noch immer sein Votum zum Ausdruck zu bringen." (1987:53, 9/13-31) (F 23)

Diese Sequenz verdeutlicht wieder das Zusammenspiel zwischen Loyalität, Gewissen, fachlichem Wissen und Kritik. Der Befragte vertritt eine moderate Position, indem er die prinzipielle Veränderbarkeit politischer Grundlinien sehen möchte, bevor er aktiv wird. Kritik ist, wie ausgeführt, zwar stark institutionalisiert, das Ausüben aber von Mut, Kritikfreude und persönlichen Interpretationsspielräumen abhängig.

Neben den allgemeinen Aussagen zum Thema Kritik gibt es noch Erzählungen eigener, spezifischer Erfahrungen, die gleichzeitig das Repertoire institutioneller Möglichkeiten, aber auch individueller Fertigkeiten im Umgang damit, also "Kniffe", veranschaulichen. Kritik wird also auch instrumentalisiert, um eigene Vorstellungen durchzusetzen.

"(...) Als dann die Entscheidung in diesem Kreis beim Staatssekretär fast getroffen war und ich als allerdings verantwortlicher Referatsleiter dazu gehört wurde oder auch dann am Schluß mich so zum Schlußwort meldete, da habe ich gesagt: Also bitte, ihr könnt das alle machen, ich zeichne nicht mit. Ich bin entweder im Urlaub oder ich zeichne "gesehen", wie ihr es haben wollt. Aber mein "gezeichnet" wird es nicht bekommen. Dann hat das Ganze ... gegen die übrigen acht Beamten und entgegen seiner eigenen Niederlage wollen, gesagt, dann macht man's eben nicht." (1987:3, 18/34-19/3) (F 24)

"Also, ich habe selbst einmal - allerdings dann in dieser Sache mehrfach - auf Weisung gearbeitet, das war unter der Zeit des Ministers (...), wo also hier von uns zwei Dinge abverlangt wurden, die wir einfach nicht vertreten konnten. Da haben wir das also in einen Vorspann reingeschrieben, haben dann also auch die Zeichnung: "auf Weisung" geschrieben. Und es hat auch nicht lange gedauert, dann ist der Fall nicht mehr bei uns bearbeitet worden. Das ist auch gar nicht machbar." (1987:94, 4/16-23) (F5)

Diese Erzählung verweist auf die gesetzliche Regelung, daß bei abweichenden Meinungen Vermerke zu erstellen sind. Allein mit deren Einhaltung erreichte es dieser Befragter nach seiner Einschätzung, daß der Entwurf scheiterte. Das Spiel mit den Formalia ermöglicht die informelle Durchsetzung eigener Vorstellungen und damit von Macht. Andere Druckmittel beschreibt ein Befragter 1970 und 1987 folgendermaßen:

"Er muß sich quer legen, wenn es gegen die wirtschaftspolitische Grundlinie geht. Dann müßte er sagen, ich tue es nicht. Und dann muß er notfalls gehen. Aber diese Bandbreite in den Akzentuierungen, die muß er hinnehmen." (1970:272, 12/17-20) (F: Unterschied Politiker-Beamter)

"Ich bin nicht in der Lage, Dinge dann machen zu müssen oder steuern zu müssen, die mir dann wirklich contre coeur gehen. Ich habe das ein einziges Mal erlebt, vor vielen, vielen Jahren, da wurde ich aufgefordert, damals noch Referatsleiter, mit zwei anderen Referatsleitern einen Gesetzentwurf zu konzipieren, von dem wir nichts hielten. Dann haben wir das getan, weil wir ja ein weisungsgebundener Beamter sind, haben diesen Gesetzentwurf vorgelegt mit dem Bemerkung: da ist er, weisungsgemäß - Absatz: Die drei unterzeichnenden Referatsleiter machen den Vorschlag, von diesem Gesetzentwurf niemals Gebrauch zu machen. Dann war der tot." (1987:2, 13/3-14) (F14)

Zwischen 1970 und 1987 findet sich keine grundlegende Diskrepanz. In der Regel wird die Kritikfähigkeit und Streitbarkeit **intern**, d.h. innerhalb des Hauses, getragen. Wichtig ist auch die Präsentation der Beamten gegenüber der Leitung des Hauses. In der Sequenz von 1987 sieht man auch, daß Erfolge der Kritik gegenüber den Vorgesetzten, im Fall der leitenden Ministerialbeamten vor allem gegenüber der politischen Führungsspitze, ein Topos sind. Hier werden eigene Findigkeiten und Durchsetzungsstrategien präsentiert.

4.6 Führung

Leitende Ministerialbeamte verfügen per definitionem über einen bestimmten Personalbestand. Damit sind sie für die ihnen unterstellten Beamten verantwortlich und müssen diese auch einsetzen, um die Organisationsziele zu erreichen. Daß 1970 nicht jeder Befragte tatsächlich genügend Erfahrung im Umgang mit Untergebenen hatte und damit kein eigentlicher Insider war, begrenzt die Vergleichbarkeit der Interviews von 1970 und von 1987.

Führungsqualitäten werden als zentrales Element der Rolle von leitenden Beamten gesehen.

"(...) die wichtigste Eigenschaft angesprochen, nämlich die Eigenschaft ... oder die ... die - wie soll ich sagen - die Fähigkeit ... die Fähigkeit zur Personalführung." (1970:403, 7/31-33) (F: Eigenschaften)

"(...) daß ich die Funktion im Überzeugen und in diesem Sinne im Führen und nicht im Kommandieren sehe (...)." (1987:2, 6/3-5) (F: Rolle...)

Ein Interviewter dazu 1970 und 1987:

"(...) also natürlich in erster Linie eine Führungsaufgabe, die ich in einer gewissen Koordinierung sehe. Es hat sich ja gezeigt, vor allen Dingen gerade durch Brüssel, durch die EWG, daß eben das Team kein Schlagwort mehr ist." (1970:237, 3/16-19)

"Das erfordert a) sehr viel Teamwork, wir machen ständig gemeinsame, sagen wir mal, Konzeptionsbesprechungen (...)." (1987:89, 4/33-35) (N 6)

"Er ist sicherlich erstmal Führungskraft, und dieses verlangt eine Portion Menschenführung, sonst würden wir nämlich dauernd im Chaos und im Krach leben." (1987:89, 5/16-18) (F 7)

Dieser Befragte zeigt in typischer Weise auf, wie der Umgang mit Mitarbeitern zeitgemäß zu erfolgen habe. Das Arbeiten in einem "Team" ist für ihn die adäquate Form der Führung, wie der ministeriellen Arbeit insgesamt. Dieses Führen wird also nicht mehr mit als antiquiert angesehenen Methoden erzielt. Die genuine Kommunikationsform, und das ist unisono bei den Befragten feststellbar, sei diskursiv, basiere also darauf, daß miteinander geredet und gegenseitig überzeugt würde.

"(...) daß wir also in einem Team wirken - wie man immer so schön sagt - hier rund um diesen Tisch uns beraten also, wo liegen die Probleme, wie fassen wir es an, so daß man also auf eine sehr vernünftige Art und Weise, ohne einen Zeitdruck, der etwa besagen würde, morgen muß diese Maßnahme sein, übermorgen diese...auch zu ausdiskutierten sachlich vernünftigen Lösungen kommen." (1970:272, 4/23-29) (F: Befriedigende Aspekte?)

Der Umgang mit den Mitarbeitern und deren Führung sind wichtige Fertigkeiten, die der leitende Ministerialbeamte beherrschen muß. Allein so kann er die zu erledigende Arbeit bewältigen. Einer der befragten Ministerialbeamten 1970 und 1987:

"Dann müssen diese Leute, diese.. in den eben genannten Positionen, natürlich auch mit ihren Mitarbeitern umgehen können; sie müssen sehen, daß sie die Mitarbeiter zu einem Höchstmaß von Entfaltung bringen können, nicht wahr? In vielen Fällen im Ministerium habe ich das gefunden im.. auch der Fall, daß eben die Vorgesetzten die Mitarbeiter doch sehr stark hemmen, nicht wahr, statt sie richtig zur Entfaltung zu bringen." (1970:421, 6/6-15) (F: Hauptaufgaben)

"Das sind die Führungsaufgaben, die da sind, die Leute zu motivieren, dabei auch andere Instanzen, für ein gutes Klima zu sorgen, daß die Leute nicht so viel nachdenken, wie sie sich gegenseitig Schwierigkeiten machen können, sondern wie sie gemeinsam die Arbeit voranbringen." (1987:185, 3/23-28) (F 7)

Zwischen 1970 und 1987 zeigt sich typischerweise kein Unterschied, die Mitarbeiter sind so zu führen, daß "ein Höchstmaß von Entfaltung" (1970) erreicht wird und darauf geachtet wird, "wie sie gemeinsam die Arbeit voranbringen" (1987). Die anfallende Arbeit muß also durch guten Einsatz der Mitarbeiter im Sinne der Vorstellungen des leitenden Mitarbeiters erfüllt werden.

Die Zeit vor 1970, also diejenige, die die meisten Befragten kaum aus eigener Leitungserfahrung kennen, wird damit beschrieben, daß der **Befehl** die interne Kommunikation bestimmt habe. Ab 1970 (bis hin zur Befragung von 1987) dominiert hingegen der **Diskurs**. Diese Unterscheidung, die die Befragten ziehen, wird eher ein Stereotyp sein, als daß soziale Wirklichkeit genau beschrieben wird. Die Führungsaufgabe des leitenden Ministerialbeamten sei jedenfalls zur diskursiven Aufgabe par excellence geworden. Die Diskursivität wird zur Durchsetzungsstrategie.

"(...) und dazu braucht er doch in irgendeiner Weise, die Methoden können verschieden sein, in irgendeiner Weise ein Durchsetzungsvermögen gegenüber den Mitarbeitern. Das Durchsetzungsvermögen sollte meiner Meinung nach heute nicht in der Methode des Befehls liegen und der Weisung, sondern in der Methode des miteinander Redens, um möglichst viele Mitarbeiter zu einem ähnlichen Denkprozeß zu gewinnen, das heißt, ich geb mir also Mühe, meistens die Dinge mit allen Mitarbeitern gemeinsam zu sprechen ... zu besprechen, damit die Mitarbeiter untereinander Respekt für den Bereich des anderen bekommen und dadurch also auch mehr meiner eigenen Gedankenkategorie folgen. Dann brauche ich nicht gegen die zu kämpfen, sondern kann ich die mit meinen eigenen Argumenten leichter im Gespräch untereinander überzeugen. (...)" (1970:212, 4/30-5/6) (F: Eigenschaften)

Hier zeigt sich besonders deutlich eine Gratwanderung. Zum einen gibt es die Ideologie der Diskursivität. Andererseits aber weiß der Befragte genau, daß er seine Beamten strategisch einsetzen muß und daß letztendlich auch sein Wort gilt. Dabei wird nicht immer über alles geredet. Der sanfte Führungsstil hat an bestimmten Punkten, vor allem wenn Routine gefragt ist, seine Grenzen.

"(...) aber Dinge, die ins Technische gehen, mit entsprechenden Weisungen, d.h. nach entsprechenden Diskussionen, nach unten zu delegieren." (1987:90, 4/15-17) (N 7)

Insgesamt geht es darum, hochqualifizierte, oft auch sensible Mitarbeiter so zu motivieren, ihnen solche Aufgaben zu geben, daß die Arbeit der Abteilung oder des Referats möglichst effizient erledigt wird. Schließlich haben aber, auch wenn über alles geredet wird oder werden kann, die Untergebenen doch das zu tun, was ihnen aufgetragen wird. Die Erzählungen der befragten leitenden Mitarbeiter lassen dabei weder eindeutig auf eine Mitarbeiter-Orientierung noch eindeutig auf eine Aufgaben-Orientierung der Führungspersonen schließen. Beide Elemente finden sich, denn einmal wird die Motivation der Mitarbeiter hervorgehoben, ein andermal die Erledigung der notwendigen Aufgaben. Immer aber wird die Führungsaufgabe mit Elementen der Diskursivität verbunden. Offen bleiben muß allerdings, ob sich in der Praxis tatsächlich ein Wandel von der Führung durch Weisung zum Laissez-faire ergeben hat. Letztendlich gelten die Weisungsbefugnis und die Weisungsgebundenheit von Über- und Untergeordneten, wie sie dienstrechtlich fixiert sind.

"Dann ist, glaube ich, wichtig, daß er versuchen muß, die Initiative und Kreativität der Mitarbeiter zu wecken, zu ermutigen, ihnen auch, würde ich sagen, als Ratgeber und Gesprächspartner zur Verfügung zu stehen. Mit Weisungen zu arbeiten, sollte man möglichst vermeiden. Ich habe das bisher auch ganz selten erlebt, daß ich sagen mußte, wenn wir uns nicht einigen konnten, sagen mußte: "Kinder, nun wird's also so gemacht und nicht anders, jetzt ist mal Schluß der Diskussion", sondern in der Regel gelingt es, daß man sich einigt, selbst, daß man seine Vorstellungen korrigiert - man sollte da auch mit sich ins Gericht gehen - oder daß man dem anderen dabei Hilfestellung gibt und sagt: "Kinder, wollen wir es nicht so machen?" und das wird akzeptiert. Aber ich meine, eines ist auch wichtig: Man sollte nicht versuchen, vorauseilenden Gehorsam irgendwo zu ermutigen, sondern im Gegenteil: Der Kleinste im Referat, der Sachbearbeiter, sollte eigentlich seine Meinung dazu haben, der sollte kommen und dann sollte man die Sache mit ihm abhandeln und zu einem Ergebnis kommen. Das gilt natürlich nicht für jeden Kleckerleskram. Da wird schon mal gesagt: "So wird es gemacht und ab." (1987:54, 6/38-7/18) (F 7)

Die Diskussion als weitverbreitetes Führungselement wird von diesem Befragten nicht so weit vorangetrieben, daß produktive Arbeit im Sinne der Produktion von Output und als Abarbeiten angefallener Aufgaben nicht mehr möglich ist. Ab einem bestimmten Punkt zeigt sich die hierarchische Struktur deutlich. Dabei offenbart der Interviewte patriarchalische Formen, wenn er von seinen "Kindern", d.h. seinen Untergebenen spricht. Er unterscheidet für seine Führungsaufgabe auch verschiedene Formen der Arbeit, die verschieden anzugehen seien. Einmal gibt es die routinisierte Arbeit ("Kleckerleskram"), die quasi automatisch ablaufen muß; zum anderen müssen gerade innovative Lösungen diskursiv erarbeitet werden.

Wie die Arbeit verschieden einteilbar sei, so sollten auch die Mitarbeiter ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt werden.

"(...) und man muß, glaube ich, auch versuchen, die Schwächen und Stärken seiner Mitarbeiter einzuschätzen, um sie dort einzusetzen, wo sie Stärken haben und dort, wo sie Schwächen haben - man kann vom Ochsen nicht mehr als Rindfleisch verlangen, ja, und man kann aus einem belgischen Kaltblut ein Zugpferd machen, aber kein Rennpferd und umgekehrt, ja - man muß sie also dort einsetzen, wo sie von ihrer Ausbildung, Naturell her das Beste leisten und nicht versuchen, sie umzumodeln, sie dort einzusetzen und zu zwingen - zu Leistung zu zwingen, wo sie es von Natur aus einfach nicht können. Das, glaube ich, ist wichtig. Man muß auch versuchen, oft auch mal Zeit für sie zu nehmen. Wenn man merkt, daß mit irgendeinem was nicht klappt, dann muß man mal irgendwie die Gelegenheit ergreifen, sich mit dem - und wenn es bei einem Glas Bier ist oder so - mal hinzustellen oder hinzusetzen, und dann müssen sie mal - entweder mal Tacheles reden oder ihm auch mal zuhören und sich mal ausquatschen." (1987:54, 7/25-8/2) (N 7)

Derselbe Befragte versucht, mit Hilfe gezielter Führung den Output der Mitarbeiter zu optimieren, und kleidet dies in die Metapher "Rennpferd vs. Zugpferd". Damit zeigt er an, daß in einer spezialisierten Ministerialverwaltung der richtige Fachmann am richtigen Ort eingesetzt werden muß. Und genau dies ist ein Merkmal der Führungskunst. Zudem müsse der ideale leitende Beamte genügend Geschick und psychologisches, zumindest alltags-psychologisches Wissen mitbringen, um "Seelenberater" der Mitarbeiter sein zu können. Ein klärendes Gespräch auch außerhalb von Diensträumen und Dienstzeit sei der Motivation und damit der Arbeitsleistung durchaus förderlich.

Dabei lassen sich zwischen 1970 und 1987 keine auffallenden intrapersonalen Veränderungen bei der Beschreibung dieser Führungsaufgabe feststellen. Die Befragten hatten 1970 schon ihre Vorstellungen, wie man mit Untergebenen umgehen

muß. Und diese Einstellung wird kaum mehr verändert, zumal sie schon 1970 einer Art "reformierten Beamtengeneration" angehörten oder aber von dieser beeinflusst wurden. Psychologische Konzepte hatten schon 1970 Eingang in das Führungsverhalten gefunden und wurden bis 1987 eher ausgebaut als daß ein eindeutiger Paradigmenwechsel stattfand. Auf den Punkt bringt dies ein Befragter:

"Das heißt also, das Delegationsprinzip, das äußerst restriktiv gehandhabt wurde vor 25 Jahren, ist zur Regel geworden. Das setzt natürlich eine gewisse Vertrauensbereitschaft seitens der Hierarchie voraus, aber auch die Zwänge, immer größer werdende Aufgaben-Volumina mit nicht entsprechend wachsendem Personal zu bewältigen." (1987:49, 5/4-10) (F 11)

Die Reflexion der alltäglichen Führungsarbeit der leitenden Ministerialbeamten umfaßt ein begriffliches Instrumentarium, das stark der Psychologie entlehnt zu sein scheint.

"Sie müßten eine ausgeprägte Fähigkeit zum Management haben, wenn ich diesen Begriff mal in der Verwaltung verwenden darf. Das heißt, über organisatorische Fähigkeiten, über psychologische Fähigkeiten verfügen, im Mitarbeiterverhältnis, sie müßten in ganz besonderem Maße befähigt sein, komplexe Sachverhalte zu reduzieren auf die einfachen und grundlegenden Wertentscheidungen. Sie müßten in der Handhabung ihrer Mitarbeiterschaft die leichte Hand haben, mit der man Probleme hineinträgt in die Mitarbeiterschaft, aber sie auch wieder dann in konzentrierter Form aufnimmt und weitergibt an die politische Führung des Hauses." (1970:420, 3/27-4/8) (F: Eigenschaften der Beamten)

"Drittens scheint mir unbedingt notwendig, daß er führen kann, ohne zu frustrieren, ohne seine Mitarbeiter zu frustrieren. Das heißt, er darf sie a) nicht im Ungewissen lassen, daß sie sich so als Rädchen im Getriebe empfinden, und er darf sie andererseits aber nicht so sehr überfordern, daß sie den Eindruck bekommen, vor den Anforderungen eigentlich immer versagen zu müssen, nicht?.. das ist im Grunde ein psychologisches Führungsproblem." (1970:270, 3/20-27) (F: Eigenschaften)

Die "Motivation" der Mitarbeiter ist also ein entscheidender Faktor der Rolle. Wichtig ist aber auch immer die Fähigkeit des Vorgesetzten, für die Motivation der Mitarbeiter verantwortlich sein zu **können**.

"Das Wichtigste, finde ich, abgesehen von dem Bemühen, eigene qualifizierte Arbeit zu leisten, vor allem die Motivation der Mitarbeiter und die Förderung guter Mitarbeiter, weil sich seine eigenen Qualitäten auf diese Weise am ehesten vervielfachen lassen." (1987:58, 3/32-36) (F 7)

Der Kritik am Laufbahnprinzip und an der relativ immobilen Struktur der Beamten und der Stellenbesetzung muß der leitende Beamte damit begegnen, daß er versucht, die Situation optimal zu nützen. Der Motivierung der Mitarbeiter ist dabei höchste Priorität eingeräumt. Damit erscheint die Umsetzung der eigenen Ziele erreichbar zu sein.

Wie oben schon angedeutet, ist ein weiteres wichtiges Merkmal der Führungseigenschaft eines leitenden Beamten seine Fähigkeit, Arbeit **delegieren** zu können.

"Er sollte delegieren können, um sich den Kopf freizuhalten für konzeptionelle Dinge, er sollte sich vor allem nicht zu sehr mit Details befassen." (1987:90, 4/2-5) (F 7)

Schließlich wird aber ein Hauptziel, das der leitende Beamte verfolgt, nicht aus den Augen verloren: die Output-Orientierung wie im management-by-results.

"(...) daß meines Erachtens ein leitender Beamter erst einmal seine Mitarbeiter zu möglichst optimalem Output beflügeln sollte, konkret gesprochen: In einem solchen Laden wie hier, wo wir für das Aufgabengebiet permanent personell unterbesetzt sind, ist es eigentlich mein Job, ständig darüber zu wachen, daß möglichst nichts anbrennt. Und daß wir das Pensum, was wir auf den Tisch bekommen, erledigt bekommen." (1987:68, 3/7-14) (F 7)

"(...) und er muß die Fähigkeit besitzen, das Team - also die zu leitende Gruppe - zu einem optimalen Output zu bringen, d.h. er muß möglichst, eventuell sogar von seinem eigenen Prestige abstrahieren können, um ein hohes Motivationspotential bei seinen Mitarbeitern aufzubauen und damit auch seine Hauptaufgabe, nämlich einen möglichst großen Output aus seiner Arbeitseinheit zu erwirken, das soll er beherrschen." (1987:49, 3/23-30) (F 7)

Hier zeigt sich deutlich die Zielrichtung des Managements moderner Ministerien, die sich formal vom reinen Befehlsmodell entfernt haben und ein Team-Modell zur Effektivierung der Arbeit anstreben. Der leitende Beamte kann damit eine bessere Ausnutzung des Personals und dessen kreativer und intellektueller Kapazitäten erreichen. Seine Hauptaufgabe, die Umsetzung der politischen Zielvorgaben in konkrete Programme, wird damit besser erreichbar. Zudem darf auch der Selbstzweck nicht übersehen werden, wenn der leitende Beamte aufgrund optimierter Arbeit der eigenen Karriere Vorschub leisten kann.

In den Interviews wird, wie oben schon angedeutet, sehr häufig zur Darstellung der aktuellen Situation (1970 und 1987) eine antizipierte **frühere Beamtengeneration** zum Vergleich eingeführt. Dabei wird ein Typus beschrieben, der einer mittlerweile ausgestorbenen autoritären Generation von Beamten angehörte, wie sie früher in den Ministerien anzutreffen gewesen wäre. Von den Erzählern wird dieser frühere Beamte deutlich charakterisiert, ohne daß sie ihn noch selbst kennengelernt haben. Sie haben also eine Typisierung ohne eigene Erfahrung, die vielmehr vermittelt ist durch die Typisierungen anderer. Das Bild der früheren Beamten-Generation, der sich die Befragten nicht zurechnen, entspricht also einem Stereotyp. Dagegen sei die neue Beamten-Generation, der man zumeist auch schon 1970 angehörte, eher demokratisch orientiert.

"Also ich möchte meinen, daß vielleicht doch der Beamte sich schon mehr von dem autoritären ... von der autoritären Person mit zur ... oder hin zu einer Person entwickelt hat, die mehr auf Teamarbeit eingestellt und die Teamarbeit notwendig hat." (1970:429, 2/6-10) (F: Wandel des Beamten-Typus)

Das typische Bild, das nicht nur von diesem Befragten 1970 vom leitenden Ministerialbeamten vergangener Zeiten gezeichnet wird, ist geprägt von der Zuschreibung von Autorität, und zwar von Amtsautorität. In diesem Kontext sei daran erinnert, daß es zur Zeit der Befragung sozio-kulturelle Veränderungen im kollektiven Bewußtsein gab, wie die Betonung des Anti-Autoritären bei gleichzeitiger negativer Bewertung all dessen, was als autoritär galt, und dementsprechend hat der Team-Gedanke, wonach jeder als gleichberechtigt und prinzipiell gleich wissend gilt, an Bedeutung gewonnen. All das, was über die Ableitung aus den formalen Strukturen der Ministerialverwaltung hinausgeht, gewann an Wichtigkeit. Dazu gehört auch die zunehmende Wichtigkeit der sozialen Beziehungen der Beamten, die als Menschen und nicht mehr nur Befehlsgeber und -empfänger gelten sollten. Ein Befragter dazu 1970 und 1987:

"Ich könnte mir vorstellen, daß es in den früheren Jahren formeller zugegangen ist, heute geht es kollegialer zu, und versucht man also, die Human Relations vielleicht etwas mehr zu pflegen,

kollegialer miteinander umzugehen. Dies berühmte (...) Wort "Team-Work", was heute sehr modern ist, das ist natürlich etwas, was den Stil der Arbeit heute stärker prägt, als es vielleicht früher der Fall gewesen ist." (1970:257, 10/18-24) (F: Wandel des Beamten-Typus?)

"Also, passen Sie auf, ich weiß nicht, nützt es Ihnen was, wenn ich sage, ich habe den Eindruck, daß das ein bißchen lockerer geworden ist, nicht mehr so formell wie früher, also wir haben uns inzwischen daran gewöhnt, daß es Kollegen gibt, die keinen Schlips anhaben und sowas, nicht? Also der Umgangston ist freier, lockerer geworden (...)." (1987:104, 10/32-37) (N 11)

Der Führungsstil wird 1970 und 1987 ähnlich beschrieben. Wichtiger, typischer Unterschied zwischen 1970 und 1987 ist jedoch, daß 1970 der Führungsstil und dessen antizipierte Veränderungen beschrieben werden, während 1987 die Veränderung der Umgangsformen und der Kleiderordnungen, also eher sekundäre Merkmale der Führung, hervorgehoben werden. Allerdings wird damit die konsequente Weiterentwicklung des Führungsstils, wie er 1970 unisono beschrieben wird, verdeutlicht, da sich Veränderungen im Umgangston und auch im angemessenen Aussehen nur im Zuge der "anti-autoritären" Entwicklung und in der Betonung der Wichtigkeit des "Arbeitsklimas" ergeben konnten. Der Führungsstil habe sich verändert und spiele nun eine größere Rolle, wie folgende Sequenz verdeutlicht.

"(...) er muß ein entsprechendes Betriebsklima schaffen. Er wird vor allem auch in der Lage sein müssen, seine Mitarbeiter, sagen wir, entsprechend ihren spezifischen Fähigkeiten einzusetzen. Es ist also keine Sklavenhalterei, das, was ich Ihnen vorhin sagte, also, was ich so angenehm empfunden habe, hier in dieser großen Behörde, ist eigentlich, daß man sehr frei und sehr unabhängig doch arbeiten kann. Und ich habe die Erfahrung gemacht, daß eigentlich die Effizienz der Arbeit am größten ist, wenn man den Leuten also diese Unabhängigkeit und das Gefühl dieser Unabhängigkeit vermittelt, und sie am langen Zügel führt, wie man so schön sagt." (1970:226, 12/1-11) (F: Eigenschaften)

"Ja, er ist im Begriff sich zu ändern, von einem mehr autoritären Führungsstil zu einem mehr kollegialen Führungsstil. Das kann man schon beobachten bei dem Generationenunterschied. Ich meine, bei den Älteren ist es ja so, was der ... wenn der Chef entscheidet, dann ist das richtig, und wird so gemacht; die jüngeren Beamten, die wollen wissen, warum sie das so machen sollen und wollen überzeugt werden. Das ist etwas schwieriger, aber auch macht mehr Spaß." (1970:268, 4/3-10) (F: Wandel des Beamtentypus)

In der letzten Sequenz wird auf den Generationenwechsel als Begründung für Veränderungen verwiesen. Von einem der Befragten werden sie als Auswirkungen weitreichender gesellschaftlicher Veränderungen gesehen.

"Ja, es gibt keine ... es gibt keine Autorität qua Amt mehr, sondern was in der ganzen Gesellschaft der Fall ist, Autorität genießt nur, sagen wir, wer sie auch echt verdient, und nicht nur weil er formal eine gewisse Position hat. Und das halte ich für sehr gesund." (1970:268, 4/14-18) (N: Änderungen der Rolle)

Der soziale Wandel findet danach auch in der ministeriellen Arbeitswelt seinen Niederschlag. Die reine Amtsautorität als Abbild der hierarchischen Strukturen innerhalb der Ministerialbürokratie wird abgelöst vom Prinzip der Fachautorität. Mit der Veralltäglichung des Charismas (Max Weber) bedarf die Aufrechterhaltung sozialer Strukturen, zu denen auch diejenigen der Lebenswelt der Arbeit gehören, anderer Legitimationen. Mit der Modernisierung haben Beruf und Fachmenschentum diese Rolle zu einem großen Teil übernommen. Am deutlichsten wird dies hinsichtlich der "Herrschaft der Experten". Auch innerhalb der Ministerialverwaltung hat sich ein Expertenwesen mit spezialisierten Wissensbeständen herausbilden müssen, um den Anforderungen der modernen, hoch differenzierten

Gesellschaft gerecht werden zu können. Und diesem Wissensvorsprung der einzelnen wird mit modernen Führungsmethoden Tribut gezollt.

Wichtig im Zusammenhang mit der Führungskompetenz ist immer, daß der leitende Beamte neben seiner Menschenkenntnis und Führungsfähigkeit ein Fachmann ist, der sich auszeichnet in seinem Wissensgebiet auskennen muß. Nur so ist es ihm möglich, eine Autorität zu sein, ohne auf überkommene autoritäre Mittel (Befehle und negative Sanktionen wie Disziplinierungsmaßnahmen) zurückgreifen zu müssen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß einer der Befragten das faktische Strafpotential als sehr gering einschätzt, d.h. eben, daß andere Mittel der Motivation eingesetzt werden müssen.

"(...) ... Kompetenz haben. Wenn sie keine Kompetenz haben, haben sie bei ihren Fachreferenten überhaupt keine Chance, als Autorität zu gelten. (...) Bei uns ist die Zusammenarbeit deshalb auch besonders schwierig, weil unser Drohpotential als Vorgesetzter ganz gering ist. Die Untergebenen sind auch Beamte auf Lebenszeit, denen kann auch nur passieren, daß sie auf einen weniger interessanten Posten kommen, das muß noch nicht mal sein. Und insofern können sie eigentlich durch Pressure Mitarbeiter nicht bewegen, irgendetwas zu tun. Sie müssen echt motiviert sein." (1987:3, 9/10-31) (F 7)

Inwieweit aber Disziplinierungsmaßnahmen (von formalen bis hin zu informellen wie z.B. Degradierungsrituale im Alltag) tatsächlich nicht oder eben doch eingesetzt werden, kann mittels dieser Interviews nicht eruiert werden. Wie gesagt, werden im Interview ideale Präsentationen der Befragten eingeholt. Schließlich sei noch angemerkt, daß die Befragten sich insgesamt dadurch auszeichnen, daß ihre Laufbahnen bruchlos und planmäßig verliefen, da sie sonst nicht unter den Befragten wären. Dies muß bei der Bewertung dieser ungebrochenen Laufbahn-Erzählungen mitgedacht werden. Die Konstanz ist also typisch für diese Spitzenbeamten. Da es sich 1970 und 1987 um dieselben Individuen handelt und wegen der Konstanz des Dienstrechts kam es in der zweiten Befragung zu keinen signifikanten Veränderungen in den Erzählungen.

5. Politisches Verständnis

5.1 Politisches Denken

Sowohl 1970 als auch 1987 wurde explizit nach der politischen Seite der Arbeit der leitenden Ministerialbeamten gefragt. Durch die offenen Antwortmöglichkeiten finden sich viele Passagen auch mit ansatzweisen Narrationen. D.h. das Material, das für die Auswertung dieses Themenbereichs vorliegt, ist relativ umfangreich. Obgleich dieser Themenkomplex explizit erfragt wurde, kann man daher davon ausgehen, daß er eine große Rolle im Selbst- und im Fremdverständnis der leitenden Ministerialbeamten spielt. Außerdem spricht die organisatorische Einordnung dieser Teilelite, die sowohl eine administrative Funktion als obere Leitungsebene der Ministerien als auch eine politische Funktion als direkte Informanten der politischen Spitze und als "Macher" praktischer Politik einnimmt, dafür.

"(...) man könnte das glaube ich kennzeichnen als diejenigen, die auf dem Schnittpunkt zwischen Minister und Ministerium sitzen, auf der Trennlinie zwischen Minister und Ministerium, zwischen demjenigen, der die politische Gestaltung irgendwie vorformt, die Zielsetzungen gibt und dem ausführenden Apparat. Wie umgekehrt Impulse aus dem Apparat umgesetzt werden müssen in die Denkungsweise des Ministers. Es müßte also so sein, und so würde ich die Rolle des leitenden Beamten sehen oder des ... ja, kann man sagen, des leitenden Beamten sehen, daß er versucht, eine Verbindung zwischen Minister und Ministerium herzustellen, und zwar über das, was zwangsläufig ist, hinausgehend. Daß man versucht, Informationen aus dem einen Bereich, natürlich mit all den gebotenen Diskretionen, die dazu gehören, versucht umzusetzen in ... in Impulse, in den Apparat hinein und ebenfalls was von daher kommt, wiederum als Impulse weitergibt (...)." (1970:403, 2/18-3/1) (F: Rolle)

Diese Verortung in einem intermediären Bereich wirkt auf das Selbstverständnis und auf die Arbeit der Beamten.

"Der leitende Beamte hat zunächst natürlich die Aufgabe, sich den wirtschaftspolitischen Intentionen des ihm vorgesetzten Ministers, der ja ein Politiker ist, anzupassen. Es kann nicht richtig sein, daß also auf diesem Stuhle eine Wirtschaftspolitik in dem Bereich, den ich habe, betrieben wird, die sich nicht deckt mit den Grundzielen, die der Politiker, der an der Spitze dieses Hauses steht, selbst deckt. Das muß identisch sein (...) Er muß also praktisch die wirtschaftspolitische Grundlinie versuchen, möglichst weitgehend durchzuhalten." (1970:272, 11/10-24) (F: Unterschied Politiker-Beamter)

An dieser Stelle sei aber vorweggenommen, was später noch ausgeführt werden muß: Alle Interviewten nehmen eine klare Trennung zwischen "Politik" und "Parteipolitik" vor. Trotz ihrer relativen Machtposition ist die Leitungsfunktion der politischen Spitze des Ministeriums selbstverständlich. Die Befragten erzählen, daß sie sich diesem Diktat bedingungslos unterwerfen oder schreiben diese Teilrolle einem "idealen" leitenden Beamten zu.

"Ich glaube nicht, daß der leitende Beamte von seiner Funktion her die Aufgabe hat, ziemlich einflußreich zu sein in der Politik. Ich glaube nicht, daß das zu seinen Aufgaben gehört. Die Politik wird woanders gemacht, und es ist nicht Aufgabe des Beamten, Politik zu machen, sondern er soll mithelfen, also Administration machen. Er soll nicht Politik machen. Wenn man von dem alten Grundsatz der Gewaltenteilung ausgeht, die es ja leider auch nicht gibt, dann sollte man hier diese Aufteilung ruhen lassen." (1970:402, 10/22-29) (F: Notwendigkeit der Veränderung der Machtverteilung - N2)

Diese Sequenz aus einem Interview von 1970 spricht auch für die Rollendarstellung der Beamten 1987. Inwieweit diese "ideale" Präsentation dann im alltäglichen Handeln der leitenden Beamten tatsächlich umgesetzt wird, kann hier nicht entschieden werden. Grundlage ist die Funktionsteilung: Bundeskanzler/Minister/Parl. Staatssekretär setzen die politischen Richtlinien, die Ministerialbeamten führen sie aus. Der Unterordnung unter die politische Leitung des Ministeriums entspricht die Aufgabe, die Spitze des Hauses mit Informationen zu versorgen, die wiederum die Leitungsaufgabe rationalisiert. Damit wird dem politischen Entscheidungsträger, dem die Beamten letztendlich zuarbeiten (auch wenn das "Allgemeinwohl" häufig das oberste erklärte Prinzip ist) ein Optimum an Wissen bereitgestellt und damit, im Ideal, eine rationale Entscheidungsfindung ermöglicht.

"Darüber hinaus aber meines Erachtens auch politisches Fingerspitzengefühl. Bei der Beratung des Ministers muß er natürlich Obacht darauf geben, was der Minister sich als Politiker leisten kann, was er sich nicht leisten kann, und deshalb muß die Beratung über das reine Fachwissen hinausgehen." (1970:424, 3/8-13) (F: Eigenschaften)

Neben dem "politischen Fingerspitzengefühl" wird hier auch die fachliche Beratung hervorgehoben.

"(...) Ministerialdirektor (...) Übergang von einem Fachbeamten zu einem politischen Beamten. Also, der hat so eine Art Zwitterstellung (...) die haben die Aufgabe, also politische Zielrichtungen, die in der Regierungserklärung oder so angesprochen sind, in ihrem Hause, so weit vorzubereiten, daß sie also mit Aussicht auf Erfolg im Parlament vorgelegt werden können. Natürlich haben diese Leute nicht nur - dem Irrtum möchte ich entgegenbeugen - also nicht nur die Aufgabe, also das was der .. was die Regierung, das Kabinett will, durchzuführen, sondern besteht da auch eine umgekehrte Funktion. Sie haben natürlich auch den Minister zu beraten (...)." (1970:416, 3/9-24) (F: Hauptaufgaben)

Obgleich die ausgewählten Sequenzen aus der Befragung von 1970 stammen, sind sie doch exemplarisch für beide Erhebungswellen. Zwischen 1970 und 1987 lassen sich keine signifikanten Veränderungen hinsichtlich dieses Teils des Rollenverständnisses der Befragten festmachen. Die Beratungsfunktion der leitenden Beamten ist ein wesentliches Element ihrer Berufsrolle.

Doch diese Aufgabe kann nur sinnvoll ausgeführt werden, wenn der Berater die Randbedingungen oder die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen kennt und berücksichtigt. Diese Funktion des leitenden Ministerialbeamten kann dieser auch nur beibehalten und er kann nur Gehör bei der politischen Spitze finden, wenn seine Informationen sich an den gegebenen Rahmenbedingungen ausrichten. D.h. nur der politisch denkende Informant kann Informant bleiben.

"Dieser von daher nicht parteipolitische, sondern politische Einschlag in die Betätigung hat sich sicher verstärkt. Weil uns natürlich in der Beratung des Politikers, der an der Spitze steht, und da steht ja jetzt nicht nur ein Politiker, da stehen ja mit den Parlamentarischen Staatssekretären inzwischen zwei weitere, also in der Vorbereitung von Meinungsäußerungen einfach dieses politische Fingerspitzengefühl selbstverständlicher Bestandteil der Arbeit ist (...)." (1987:2, 10/20-28) (F11)

Hier wird auf weitere Eigenheiten der politischen Rolle der Ministerialbeamten abgehoben.

"(...) muß ein fundiertes und qualifiziertes Fachwissen besitzen, denn (...) er ist in der Rolle des politischen Beraters, d.h. er muß fachlich fundierte Ratschläge dem Minister geben können, dabei aber auch gleichzeitig betrachten, auf welche Weise solche Vorschläge am besten im politischen Umfeld durchgesetzt werden können. Also nur fachlich neutrale Vorschläge zu machen, ist m.E. ein bißchen zu wenig, sondern es gehört m.E. auch dazu, das politische Umfeld zu bedenken und es dementsprechend der Leitung des Hauses heranzutragen." (IV29, 4)

Neben dem fachlichen Wissen und dem Beherrschen des eher technischen Know-hows der Bürokratie ist von besonderer Wichtigkeit die Maxime des Möglichen. Das zeigt sich sowohl 1970 als auch 1987. Die Antizipation der Umsetzbarkeit von Entwürfen wird zum Maß der Dinge. Die Praktikabilität und die politische Konsensfähigkeit von Entwürfen, die das Haus verlassen, müssen vorab abgeschätzt werden. Damit aber wird die politische Entscheidung, die eigentlich außerhalb der Ministerialverwaltung stattfinden sollte, zumindest partiell vorweggenommen und nach innen verlagert. Den Entscheidungsträgern wird dadurch die Suche nach Alternativen abgenommen aber damit auch ihr Spielraum eingeschränkt, zumal sich die Ministerialbeamten ja als "die" Fachleute verstehen. Insgesamt wird damit, und das thematisieren die Befragten weniger, der Ministerialbürokratie sehr viel Macht übertragen oder von dieser angezogen.

"Die Verknüpfung von dem Fachlichen, dem rein Fachlichen, des sachverständigen Mitarbeiters, ja, und dem Politischen, den politischen Notwendigkeiten. Das beginnt allerdings erst bei den Abteilungsleitern, bei uns. Ja? Das sind die sogenannten politischen Beamten. Darunter, der Unterabteilungsleiter, soll zwar auch politisch mitdenken, aber der ist noch mehr der Fachmann, in seinem speziellen Bereich, ja?" (1970:206, 10/11-17) (F: Rolle)

"Dann muß er politisches Verständnis haben, politisches Fingerspitzengefühl. Er muß sehen, was notwendig ist; er muß erkennen können, was nötig ist. Politik ist nicht die Kunst des Schönen, sondern die Kunst des Möglichen." (1970:206, 11/5-9) (F: Eigenschaften)

"Ich glaube, daß der leitende Beamte die politischen Zwänge, politische Handlungszwänge, aber auch politische Kompromißzwänge, natürlich kennen muß, um sachgerechte Empfehlungen zu geben, aber die Empfehlung selbst muß zunächst mal begründet werden mit gesamtgesellschaftlichen Interessen und dann muß der leitende Beamte natürlich auch also politisch...politische Zwänge, wie ich vorhin schon sagte, die muß er kennen, um nicht völlig an politischen Möglichkeiten vorbei Empfehlungen zu geben, was ja sehr oft von der Wissenschaft her geschieht (...)." (1987:90, 4/32-5/1) (N 9)

Die genuine Aufgabe der leitenden Beamten ist das Abschätzen der Machbarkeit. Sie wissen, daß streng wissenschaftliche oder theoretische Entwürfe nichts nutzen, wenn sie im politischen Geschäft nicht realisierbar sind.

"Also Sensibilität für politische Entwicklungen, das ist eigentlich für jemanden wie mich das Wichtigste. Es hat keinen Zweck, der Leitung des Hauses Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen, von denen man selber weiß, die kriegen sie nicht durch." (1987:104, 6/12-16) (N 7)

Gelegentlich wird dann auch die Suche nach Koalitionen wichtig und damit ein stark politisches Element eingeführt.

"Man braucht, um eine Sache durchzubringen braucht man die Zustimmung von ganz bestimmten Leuten im Parlament, oder nehmen Sie den Bundesrat, ganz bestimmte Länder; und das engt u.U. dann die Sachgerechtigkeit ein. Das ist schon eine Erfahrung, die man macht, ein Preis, den man für die parlamentarische Demokratie zahlen muß." (1987:104, 12/29-34) (F 14)

Und derselbe 1970:

"Selbstverständlich muß der Beamte auch wenn er sich überlegt, was schlage ich meinem Minister vor, muß er an die politische Durchsetzbarkeit denken. Es hat gar keinen Zweck, daß ich meinem Minister einen Vorschlag mache um ein Gesetz oder was, von dem ich weiß, daß es also spätestens im Parlament, vielleicht schon im Kabinett oder im Bundesrat scheitert. Ich muß also in meine Erwägungen mit einbeziehen, wie ist denn die politische Konstellation, womit komme ich denn an." (1970:257, 24/22-29) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

Hier zeigt sich zwischen 1970 und 1987 eine typische Konstanz im Selbstverständnis des leitenden Ministerialbeamten. Da die Politik die Direktiven liefert, ist eine Hauptaufgabe der leitenden Ministerialbeamten die Ausgestaltung dieser politischen Vorgaben. Damit eröffnet sich für die Beamten je nach Status ein variables Einflußpotential.

"Die Hauptaufgabe dieser Beamten ist meines Erachtens einwandfrei einmal, die politische Richtung des Hauses vorzubestimmen. Es ist Aufgabe des Ministerialdirektors und des Ministerialdirigenten zunächst mal zu klären, was können wir aus dem Gebiet, was uns zugewiesen ist, noch herausholen? (...) Er muß nur dem Minister diese politischen Möglichkeiten vortragen. Und muß dabei natürlich die politische Richtung im Auge behalten. Das ist ganz klar. Er kann nicht etwas vorschlagen, von dem politisch also einwandfrei klar ist, daß es unsinnig ist." (1970:435, 4/6-29) (F: Hauptaufgabe)

1970

"Das ist aber eigentlich auch jedesmal, grade im Ministerium eine gestaltende Aufgabe, indem ich auslege und sage, also so .. ja, kann man es machen im Rahmen der Richtlinien, man kann es anders machen. Grade an und für sich im Ministerium sollte die meiste Arbeit gestaltende Arbeit sein. Damit bewegt man sich zwangsläufig im Gebiet der Politik, aber eben nicht im Gebiet der Parteipolitik." (1970:437, 5/12-18) (F: Gefallen an politischer Tätigkeit)

1987

"Ich würde sagen, ein Ministerium macht im wesentlichen Politik, nicht Verwaltung. Wir machen natürlich auch den Vollzug der Politik, die muß vollzogen werden, ja, wenn Sie das als Verwaltung verstehen. Ich kann mir... ansonsten besteht Politik, sondern besteht aus der Umsetzung von Ideen, das ist dann, kann man sagen, Verwaltung. Aber die Arbeit eines Ministeriums, hier gerade einer Fachabteilung, ist Gestaltung von Politik. Und das gefällt mir. Es gefällt mir das Gestalten von Dingen, versuchen voranzubringen, und wenn ich sage, wir haben irgendwie ein Gesetz mal durchgekriegt, dann ist das etwas, was, glaube ich, gestaltend für die Gesellschaft wirkt. Und das macht Spaß, wobei ich Politik immer sehr stark unterscheidet von Parteipolitik." (1987:54, 8/3-15) (F 8)

Hier wird wieder die **Differenz zwischen "Politik" und "Parteipolitik"** eingeführt. Sie findet sich sowohl 1970 als auch 1987 ebenso wie die Zuschreibung eines Gestaltungsrahmens, den die Beamten unter dem Primat der politischen Zielvorgaben ausfüllen müssen. Diese Beschreibung des "Machtpotentials" leitender Ministerialbeamter zieht sich durch die Interviews beider Befragungen.

1970

"Die politische Seite strahlt nur in unsern Arbeitsbereich hinein, alle politischen Entscheidungen werden ja auf der Ebene des Unterabteilungsleiters nicht getroffen. Sie müssen berücksichtigt werden; es ist sinnlos, Vorschläge zu machen, von denen von vornherein erkennbar ist, daß sie politisch nicht durchsetzbar sind, oder daß sie möglicherweise sogar politische Komplikationen mit sich bringen. Insofern muß natürlich der Beamte in dieser mittleren Schicht auch auf die politische Seite seines Tons achten. Aber das größere Gewicht liegt doch auf der sachbezogenen Arbeit, Alternativen zu entwickeln, die Folgen aufzuzeigen, die Forderungen mit sich bringen, die aus dem politischen Raum kommen, die sachlichen Konsequenzen (...)" (1970:267, 5/1-12) (N: Wertung der politischen Seite)

1987

"Die Ministerialbeamten sind ja nicht so sehr tätig im Bereich der Verwaltung, ministerielle Tätigkeit ist ja differenziert von der Verwaltungstätigkeit verwaltender oder nachgeordneter Behörden. Es wird hier sehr viel auch in die Zukunft hinein gearbeitet, also Probleme erörtert, Probleme zerlegt, das politisch Machbare analysiert und dann Alternativvorschläge der Politik vorgelegt. Es ist also eine außerordentlich interessante Tätigkeit (...) und die großen Grundentscheidungen, die sind getroffen für längere Zeit, nicht unabwendbar, denn nichts ist absolut. Es sind auch nicht jeden Tag Grundsatzentscheidungen, aber das viele tägliche Einerlei kann natürlich merklich-unmerklich auch Situationen so verschieben, daß Grundentscheidungen berührt werden. Hier muß ich aufpassen, daß die Dinge in einer Richtung laufen, die wenigstens der Grundrichtung entspricht." (1987:48, 2/40-3/16) (F 8)

Die Erfüllung der Aufgabe, den politischen Rahmen mit konkreter Gesetzgebung und Politik zu füllen, darf sich nicht in reaktivem Arbeiten erschöpfen. Vielmehr zeichnet den guten leitenden Beamten aus, daß er vorausschauend aktiv wird. Die Antizipation zukünftiger Entwicklungen und die Erarbeitung dafür passender Konzepte geben ihm "Wettbewerbsvorteile" gegenüber anderen Konkurrenten um den weiteren Aufstieg. Eine Haupteigenschaft des leitenden Beamten sollte sein, daß er vorausschauend denken und handeln kann, daß er Übersicht zeigt. Um gute Arbeit leisten zu können, d.h. die politische Spitze des Hauses gut beraten zu können, sollte der Beamte immer einen "Schritt voraus" denken. Darauf verweist folgendes Zitat.

1970

"(...) daß sie auch im Außenverhältnis vorausschauende Entwicklungen erkennen müßten, nicht wahr?... Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Bereichen der Politik, Auswirkungen, die das eine oder andere Handeln haben würde, vorwegnehmen müßten gedanklich." (1970:420, 3) (F: Hauptaufgaben)

1987

"Also ich meine, daß man ähnlich wie der Politiker auch als Verwaltungsbeamter vorausschauend denken muß und nicht nur punktuell, sondern ebenfalls in großen Linien auch und daß man oftmals auch in Entscheidungen, die man heute trifft, die Entwicklungen von morgen oder übermorgen mit berücksichtigen muß." (1987:70, 3/35-40) (F9 - N)

Die oben schon erwähnte Trennung von "Politik" und "Partei politik" wird oft aufgegriffen. Die Befragten betonen 1970 und 1987 nämlich, daß Partei politik in der ministeriellen Arbeit nichts zu suchen habe. Allerdings unterscheiden sich die Befragten darin, ob der Beamte Parteimitglied sein sollte oder nicht. Aber immer soll Partei politik außen vor bleiben und die Arbeit des leitenden Beamten nicht beeinflussen. In beiden typischen Formen trennen die Befragten deutlich zwischen "Politik" und "Partei politik".

"Mein Glaube ist uninteressant hier im Dienst. Ich habe das Regierungsprogramm als Beamter zu vollziehen, andernfalls müßte ich die Konsequenz ziehen und meinen Dienst quittieren, das ist eindeutig." (1987:39, 6/22-25) (F 23)

1970

"(...) man kann politische Elemente aus der Tätigkeit einer Verwaltung in einer obersten Behörde nicht ganz ausschließen. In vielen Fällen ist es also durchaus nützlich, die politischen Randbedingungen zu kennen. Und es würde also vielleicht doch zu einem großen Teil von irrelevanter Arbeit führen, wenn diese politischen ... dieses politische Raster erst sehr, sehr hoch und sehr, sehr spät im Entstehungsprozeß einer Vorlage oder einer Entscheidung angewendet würde." (1970:440, 8/17-24) (F: Bejahen der politischen Seite der Arbeit)

1987

"Je weiter nach oben, desto mehr Politik spielt hinein. Der politische Aspekt, der nicht unbedingt Parteipolitik sein muß, aber der politische Aspekt bei der fachlichen Tätigkeit ist eher zu begrüßen als abzulehnen, denn hier zeigt es sich, daß die Aufgabe eingebunden ist in die Gesellschaft und nicht losgelöst zu betrachten ist." (1987:49, 3/31-36) (F 8)

Aber:

"Der Beamte darf keine Parteipolitik machen, d.h. er hat sich derart zu enthalten oder zurückzuhalten nach dem Beamtengesetz, er kann sie nicht zur Richtschnur seines Handelns machen." (1987:49, 4/21-24) (F 9)

Sowohl in den Interviews von 1970 als auch in denen von 1987 finden sich Rollen-Selbstzuschreibungen der Beamten, nach denen ihre Arbeit nicht von Parteipolitik beeinflußt werden dürfe. Die "Objektivität" des fachmännischen Ministerialbeamten muß über alle kurzfristigen, partei- und machtpolitischen Interessen erhaben sein.

1970

"Also ich sehe immer noch in erster Linie in dem Ministerialbeamten den Fachbeamten. Und ich würde also bis zu einer gewissen ... bis zu einer bestimmten Höhe möchte ich auf keinen Fall eine Politisierung haben (ja). Das heißt ja nicht, daß der Ministerialrat, der da Träger dieses Ministeriums ja ist, der Referent, daß der nicht politisch denken soll. Das heißt das ja nicht, sondern der soll in seine Vorlagen ruhig reinschreiben, ich komme zu dem und dem Ergebnis; dabei ist aber politisch folgendes zu bedenken: So viel Gespür muß man ja also von einem ausgewachsenen Juristen oder und und oder politisch engagierten Mann haben. (...)." (1970:414, 8/11-21) (F: Zunahme der Politik)

1987

"Ein Beamter in Leitungsfunktion, der apolitisch ist, also der reine Fachbeamte, den kann ich mir im Ministerium eigentlich gar nicht richtig vorstellen. Andererseits meine ich schon, daß es wünschenswert wäre, wenn die leitenden Funktionen primär nach Sachverstand ausgesucht würden und nicht, wie es doch häufig in der Praxis wohl aussieht, nach Parteizugehörigkeit. Das Idealbild ist für mich der Beamte, der leitende Beamte, der ein Experte ist, der einen hervorragenden fachlichen Ruf genießt und gleichzeitig politisch mitarbeitet und mitdenkt. Er muß nicht unbedingt in einer Partei sein, vielleicht wäre sogar die Idealvorstellung, daß ein Beamter gar nicht in einer Partei sein dürfte. Dies ist aber verfassungsrechtlich - das brauchen wir nicht weiter zu diskutieren - nicht möglich." (1987:94, 8/24-37) (F 11, N2)

"(...) daß ich ohnehin ein nicht ganz gutes Gewissen hatte, mich nicht parteipolitisch zu binden, weil ich der festen Überzeugung bin, daß der Staat ein Parteienstaat ist, daß diese parlamentarische Demokratie auf die Parteien gegründet ist und diejenigen, die sich da nicht engagieren, in einer Partei, eigentlich ein schlechtes Gewissen haben müßten, weil sie sich so ein bißchen da distanzieren undPolitik macht nur die Hände schmutzig und so (...)." (1987:104, 5/34-6/2) (F 7)

Aber derselbe 1970:

"(...) ich interessiere mich brennend für Politik, aber unpolitisch in dem Sinne, daß sie nicht politisch festgelegt waren auf eine bestimmte Partei. Und ich meine, daß dies dem Beamten in einem sehr viel weitergehenden Maße überhaupt es erst ermöglicht, seinen Dienst, seine Arbeit zu tun." (1970:257, 18/13-17) (N: Begrüßen der Politisierung)

"Also, im Prinzip, ja, die Parteipolitisierung des Beamtentums beurteile ich im großen und ganzen kritisch, kritisch bis negativ, was nicht bedeutet, daß ich nicht respektiere, das Bedürfnis eines Ministers in einem, ihm besonders loyalen politischen Umfeld zu arbeiten. Die Frage ist nur, ob man dafür eben nicht andere Konzepte finden müßte. Wir stehen sozusagen im Dilemma zwischen richtigem Berufsbeamtentum und auch moralischem Berufsbeamtentum als Forderung einerseits, und auch Praxis im Beamtenrecht einerseits, und diesem politischen Anspruch des Ministers andererseits. Also entweder muß man dazu kommen, daß der Loyalitätsbegriff wieder von beiden Seiten ernst genommen wird, von Beamten wie von Vorgesetzten, daß man also

grundsätzlich von der Loyalität ausgeht und nicht nach dem Parteibuch fragt. Das ist ein Anspruch an beide Seiten, denn ich meine es gibt natürlich eben auch Beamte, die sich dieser Loyalität gegenüber einem Minister anderer Meinung zu entziehen suchen (...)." (1987:79, 5/37-6/13) (F 12)

Im Amt darf der Beamte seine parteipolitische Ausrichtung jedoch nicht ins Spiel bringen. Denn jeder Beamte ist zur Loyalität gegenüber der jeweiligen politischen Spitze seines Ministeriums verpflichtet. Dennoch werden auch Probleme, die mit einer verstärkten Parteipolitisierung der Beamenschaft einhergehen, durchaus klar erkannt und von den Befragten einstimmig abgelehnt.

Noch 1987:

"Ja, ganz besonders, ja. Das ist der Grund, weshalb ich die Arbeit hier an sich sehr gerne mache. Ohne Parteipolitik - ich selbst bin parteipolitisch ungebunden und betrachte dies auch als richtig. Ich will nicht verlangen, daß die Kollegen alle parteipolitisch ungebunden sind, aber die Kollegen, die parteipolitisch gebunden sind, müssen im Haus ... deren Loyalität muß beamtengebunden, nicht politikorientiert sein." (1987:3, 9/32-38) (F 8)

"Was ich aber für eine m.E. negative Entwicklung gerade in Ministerien ansehe ist, daß immer mehr im Grunde genommen Beamte in führende Positionen vorrücken, die weniger von der fachlichen Beurteilung als primär von der politischen Einstellung heraus - also, um es mal deutlich zu sagen: von der Parteizugehörigkeit heraus - an diese Positionen gerückt werden. Das führt zu erheblichen Frustrationen bei denjenigen, die also keiner Partei angehören, aber durchaus von sich meinen, daß sie wohl ähnliche fachliche Qualifikationen mitbringen. Das ist ein sehr ernstes Problem, weil wir so eine Entwicklung, die vielleicht bis hin zu dem amerikanischen System "spoil in - spoil out" führen könnte, für sehr negativ (halten)." (1987:68, 4/18-30) (F 8)

Intrapersonal lassen sich zwischen 1970 und 1987 also kaum Veränderungen in der Haltung gegenüber politischen Aspekten der Tätigkeit in einem Ministerium beobachten, wobei natürlich beachtet werden muß, daß nur die Aussagen der Beamten interpretiert wurden, die 1970 und 1987 an der Befragung teilgenommen hatten. Stärker kritisiert wird allerdings die Parteipolitisierung der Ministerialverwaltung, insbesondere, wenn Patronage vermutet wird. Sehr klar und offener als 1970 wird 1987 die eigene Tätigkeit von den Beamten als "politische Arbeit" begriffen, denn ministeriale Arbeit ist das Umsetzen politischer Entscheidungen in praktische Politik. Davon unberührt bleibt aber die Loyalität der Beamten.

5.2 Loyalität

Beamte müssen weitreichende Kompetenzen und deshalb auch eine gewisse Universalität haben. Die Mitglieder der Verwaltungselite müssen die Fähigkeit haben, sich auch in für sie fremde Arbeitsgebiete einzuarbeiten. Weiterhin wurde deutlich gemacht, daß die Beamten den Unterschied zwischen Politikern und Beamten als Basisunterschied ansehen. Die nun zu betrachtende "Loyalität" stellt gewissermaßen eine Konsequenz dieser beiden Grundlagen dar, erfordert sie doch vom Beamten ein besonderes Verhalten seinen Vorgesetzten gegenüber. Diese Eigenschaft des Ministerialbeamten ist zudem im Beamtengesetz fixiert (§ 55 BBG, Beratungs- und Gehorsamspflicht, vgl. auch § 37 BRRG, Weisungsgebundenheit).

1970

"(...) und da muß natürlich auch jeder, der in einem Ministerium arbeitet, mitarbeiten, auf Grund dessen ... dazu ist er ja verpflichtet auf Grund seiner Loyalität gegenüber seinem Dienstherrn. Wenn ihm das nicht paßt, dann darf er diese spezielle öffentliche Tätigkeit nicht belegen - dann muß er in eine ausgesprochen apolitische Tätigkeit hineingehen (...)." (1970:432, 4/15-20) (N: Überwiegen der positiven Aspekte?)

1987

"Wenn ein Beamter in der Nähe der politischen Sphäre tätig ist, wie das bei einer ministeriellen Tätigkeit der Fall ist, dann ist so etwas unvermeidbar. (...) Natürlich muß er damit rechnen, wenn er eine solche Tätigkeit sich aussucht, daß er mit unterschiedlichen politischen Vorgaben arbeiten muß, und die Erwartung einer loyalen Haltung des Beamten gegenüber seinem politischen, gegenüber der politischen Spitze seines Ministeriums macht es notwendig, daß er mit wechselnden politischen Vorgaben arbeitet." (F 16, 12/3-13) (F 22)

Loyalität wird gerade von leitenden Ministerialbeamten gefordert und ist für diese auch ein selbstverständlicher, routinierter Rollenbestandteil. Dabei wird in diesen Interviews bereits die Besonderheit, die Nähe zur Politik, angesprochen, und zwar 1987 ausführlicher, detaillierter und offener als 1970.

Oberste Instanz für Entscheidungen im größeren Rahmen bleibt die politische Spitze. Sind die Entscheidungen getroffen und laufen diese gegen die Fachmeinung des Beamten, ist er dennoch zu ihrer Umsetzung gezwungen. Die "Loyalität" erfordert dies von ihm, das Dienstrecht erzwingt es von ihm. Loyalität wird dann relevant und auch thematisiert, wenn der eigene Gestaltungsrahmen erschöpft ist und Anweisungen ausgeführt werden müssen oder wenn neue Rahmenbedingungen ausgegeben werden, die der bisherigen Linie des Hauses diametral entgegenstehen. Loyalität ist damit eine "Haltung" und nicht allein eine Drohung aus beamtenrechtlichen, disziplinarischen Konsequenzen. Loyalität ist somit eine internalisierte Rolleneigenschaft von Ministerialbeamten.

1970

"Ich bin persönlich der Meinung, daß gerade eine parlamentarische Demokratie in besonderem Maße auf loyales Berufsbeamtentum angewiesen ist." (1970:257, 11/28-12/2)

1987

"Ich möchte, daß man weiß, wo ich politisch stehe, aber genauso können die sich darauf verlassen, daß im Konfliktfall zwischen parteipolitischer Bindung und Loyalität gegenüber der Leitung des Hauses das letztere immer Vorrang hat." (1987:104, 12/5-9) (F 12)

Dieser Interviewte zeichnet ein "offizielles Bild", in dem die Loyalität absolute Priorität hat. Diese Darstellung ist 1970 und 1987 gleich. Offen bleiben muß an dieser Stelle aber, ob dies ein Bild ist, das ausdrücklich für Außenstehende bestimmt ist oder sich eventuell von den tatsächlichen Abläufen unterscheidet; ob der Befragte auch danach handelt oder ob er bislang keine Konflikte zwischen Loyalität und eigenen Vorstellungen hatte, bleibt unklar.

1970

"Hauptaufgabe ist es, die - in loyaler Weise - die Richtlinien der Leitung auszufüllen und die nach den Richtlinien erforderlichen Entscheidungen zu treffen (...)." (1970:415, 5/18-20) (F: Hauptaufgaben)

1987

"(...) Loyalität. Er muß einfach wissen, wo seine Grenzen liegen und wo er dann der Leitung entspricht, dann durchführt, was beschlossen ist." (1987:3, 9/1-3) (F 7)

"(...) Wenn das allerdings eine andere Politik würde, also beispielsweise jetzt hier eine zentral gelenkte Wirtschaft eingeführt werden sollte, würde ich damit große Probleme haben und ich würde es für nicht verantwortbar halten, daß ich dann versuchen würde, meine eigene Wirtschaftspolitik hier zu betreiben. Ich müßte dann die des Ministers betreiben. Und wenn ich das nicht könnte, müßte ich die Konsequenzen ziehen. Aber nicht Konsequenzen in bezug auf Politik, sondern in bezug auf meine eigene Verwendung. Das sehe ich auch für das einzig Richtige an. Man kann da nicht - es ist für einen Beamten, der ja auf die Regierungspolitik festgelegt ist, halte ich es für ausgeschlossen, daß er Ressortpolitik in eine andere Richtung macht. Das kann nicht zum Wohle des Volkes, zum Wohle kann das nicht das Wohl des Volkes fördern." (1987:3, 18/2-16) (F 22)

Die Antwort von 1970 ist abstrakt und "lehrbuchartig". 1987 hingegen ist die Antwort differenzierter. Der eigene Gestaltungsspielraum wird als eingeeignet wahrgenommen. Es ist Loyalität gefragt, d.h. die gefaßten Beschlüsse sind auszuführen. Legitimation für das konforme Verhalten und gegen das "Sektieren" eines Beamten ist die Orientierung am Allgemeinwohl, hier als "Wohl des Volkes" bezeichnet. Kann der Beamte dieser Notwendigkeit nicht nachkommen, hat er Konsequenzen zu ziehen.

Dabei ist es wichtig, "innere" und "äußere" Loyalität zu unterscheiden.

1970

"Jeder kann also völlig frei hier seine Meinung bilden und mit, soweit es überhaupt auf Bonn fällt, Informationsquellen, die einem zur Verfügung stehen, möglich ist und sie auch äußern in Art des Ministeriums. Es gibt natürlich also hier, sagen wir mal, einen generellen Meinungsbildungsprozeß, der dann wenn er abgeschlossen ist, also wenn es zu irgendeinem Punkt es eine offizielle Meinung gibt, dann muß man natürlich als loyaler Beamter diese Auffassung auch nach außen hin vertreten. Man ist also dann in der Situation eines Anwalts, würde ich sagen, ja?" (1970:226, 5/19-28) (F: Befriedigung aus Tätigkeit)

1987

"Nein, das verträgt sich nicht mit dem Loyalitätsprinzip. (...) Abgesehen davon, daß Positionen, die also mal gefunden worden sind, ja durchaus auch ihre Sachberechtigung haben und die Beamten, die also bei der Gestaltung einer solchen Politik mitgewirkt haben, natürlich auch sich bemühen, nach einem Regierungswechsel die Sachargumente, die also zu einer bestimmten Politik geführt haben, auch vorzutragen." (1987:90, 10/16-30) (F 22)

"(...) wenn man sie nicht akzeptiert, ist man trotzdem unter dem Aspekt der Loyalität verpflichtet, sie also auch nach draußen zu vertreten. Und da ist man in manchen Fällen sicher auch schon mal Pflichtverteidiger." (1987:90, 12/4-7) (N 23)

Die Pflicht zur Loyalität, die gleichzeitig selbstverständliche Grundlage des professionellen Handelns leitender Ministerialbeamter ist, wird besonders deutlich, wenn sich der befragte leitende Beamte als eine Art "Pflichtverteidiger" sieht. Er ist dann qua Amt Vertreter eines Interesses, das er sich nicht immer selbst aussuchen kann. Es gibt also, so dieser Befragte, eine ausführliche "interne" freie Meinungsbildung; nach außen muß dann aber die Linie des Hauses vertreten werden und die Loyalität gesichert sein. Daß die interne Meinungsbildung dabei nicht immer "harmonisch" oder gar unterwürfig verläuft, darauf verweist folgende Sequenz.

"(...) aber auch, was die Äußerung nach außen anbetrifft, also im Unterschied zu einem Wissenschaftler, doch in einem sehr deutlich empfundenen Loyalitätsverhältnis. Nach außen, das bedeutet nicht, daß man zu schweigen hätte, das wird oft verkannt, im Gegenteil, die Pflicht eines Beamten ist es schon, seine Meinung zu sagen, aber man kann es nur intern machen, jedenfalls abweichende Meinungen. Es ist im gewissen Sinne eine Art von geistiger Leibeigenschaft, die man schon gelegentlich spürt." (1987:79, 2/18-26) (F 5)

Loyalität, die die Gestaltungsoptionen leitender Ministerialbeamter berücksichtigt, impliziert, daß eine gemeinsame, politisch und fachlich abgestimmte Linie gefunden wird, der sich die Ausführenden problemlos eingliedern können.

1970

"(...) zweitens muß er glaube ich.. ja, loyal sein - nämlich man muß ja doch hier eine bestimmte Politik verfolgen, auch wenn es einem selbst vielleicht nicht immer hundertprozentig paßt, da kann man natürlich von sich aus einen gewissen Einfluß nehmen, aber die Linie muß man ja letzten Endes, wenn sie von oben mal angegeben worden ist, so und so, dann muß man halt auch gewissermaßen marschieren." (1970:437, 3/21-27) (F: Eigenschaften)

1987

"Als Fachbeamter, als politisch, aber nicht parteipolitisch interessierter Fachbeamter werde ich immer versuchen, daß, was ich nach meiner beruflichen Erfahrung und den gesetzlichen Vorgaben, die ich habe, für die Aufgabe, die ich versehe, den Minister dazu zu bringen, sagen wir, meinem Rat zu folgen. Das werde ich unabhängig davon tun, wer der Ressortchef ist. Wenn eine andere Linie verfolgt wird, werde ich die natürlich nach außen ganz loyal vertreten, werde aber, egal was es ist, das, was ich für richtig halte unabhängig von der Meinung meines Chefs vertreten. Natürlich nicht mit dem Kopf durch die Wand, aber vertreten und versuchen, ihn von der Richtigkeit unserer - unserer Haltung, möchte ich eher sagen als meiner, weil die in der Fachabteilung oder Unterabteilung erarbeitet wird - werde ich versuchen, ihn davon zu überzeugen, daß wir den richtigen Weg vorschlagen." (1987:54, 14/4-18) (N 22)

Auch von diesem Befragten werden die Einflußmöglichkeiten leitender Beamter hervorgehoben. Er verbindet 1987 mit Loyalität einen Begriff, der selbstbewußter und weniger "hörig" ist. Seine Leitungsposition impliziert nun größeres Selbstvertrauen in das eigene Können, in die eigenen Einflußmöglichkeiten und in das eigene "Beratungspotential". Auf jeden Fall hat der leitende Ministerialbeamte auf unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Lösungswege hinzuweisen.

1970

"Und das Verhältnis dieser Politiker, der gewählten Politiker, zu den .. zu der Verwaltung, die sich politisch begreift, kann nur heißen, wenn Entscheidungen so vorbereitet sind, absolute Loyalität. Während der Minister nicht unbedingt.. nicht dem Zwang unterliegt, loyal gegenüber seinem Haus zu sein, hat das Haus den Zwang, loyal gegenüber seinem Minister zu sein." (1970:270, 7/15-21) (F: Vergleich Beamter-Politiker)

1987

"Natürlich sofort eindeutig klar und in aller Loyalität aufschreiben, warum man meint, daß dieses oder jenes, wie beschlossen, nicht geht. Und ggf. eine weniger schädliche Alternative, die in die gewünschte politische Richtung geht. vorschlagen." (1987:18, 12/19-22) (F 23)

1970 erscheint die Loyalität bei diesem Interviewten als "Einbahnstraße". Dem Beamten wird sie abverlangt, wobei dieser kaum Einflußmöglichkeit hat. Es gibt keine Rückkopplung; der Beamte ist Teil einer ausführenden "Maschine". 1987 zeigt derselbe Befragte mehr "Widerspruchsgeist", hat größeres Selbstvertrauen und verweist auf die Pflicht und das Recht zur Remonstration. Die Wichtigkeit interner Meinungsbildung wird auch hier herausgestrichen; 1987 scheint er weit stärker involviert zu sein.

"Ja, wenn diese Vorgaben umgesetzt werden sollen und wir dazu Order bekommen, im Administrationsdeutsch: Weisung, dann machen wir das. Wir werden natürlich jederzeit auch unsere Bedenken dazu vortragen, jedenfalls halte ich das für meine Pflicht." (1987:68, 12/38-13/2) (F 23)

Loyalität beinhaltet die Ausführung von Weisungen. Entsprechen diese aber nicht der fachlichen (oder auch der politischen) Meinung des Beamten, sieht dieser eine Pflicht, auf den Dissens hinzuweisen.

"Denn man verlangt jetzt hier von den Beamten nicht bloß Loyalität, sondern man verlangt hier im Denkansatz dann ja auch, daß er nicht nur loyal, sondern auch zum Widerstand oder ... na, zumindest zum Nicht-Unterstützen aufgerufen wird, wenn er erkennt, daß eine bestimmte Linie nun eben in eine seines Erachtens falsche Richtung führt oder in eine Richtung führt, die sich nachher als falsch herausstellt. (...) der Beamte ist zwar zur Loyalität verpflichtet, aber die Loyalität reicht nur so weit, wie er kein strafwürdiges Verhalten daß diese Loyalität nicht so weit geht, daß sie zu einem strafwürdigen Verhalten führt, daß also die Grenze der Loyalität in der Strafbarkeit des Vorgangs, der unterstützt werden soll, zu sehen ist." (1970:403, 10/7-25) (F: Politisierung)

Probleme mit der Loyalität werden dann auftreten, wenn der Beamte eine andere politische Ausrichtung hat als der Politiker. Diese Situation sollte aber gerade mittels der Loyalität aufgefangen werden.

"Denn auch das ist ein Gesichtspunkt der Loyalität, daß jemand die Gedankenrichtung eines Ministers einer bestimmten Partei am besten dann mitvollziehen kann und durchsetzen kann, wenn er sich zu eben solch politischen Denkrichtungen hin verpflichtet fühlt." (1970:403, 11/3-6) (F: Politisierung)

Hier wird die "klassische" Konfliktlinie angedeutet: Differenzen in der politischen Linie und auch der für erforderlich gehaltenen sachorientierten Ausführung.

"Ich würde es nicht für gut heißen, wenn die Parteizugehörigkeit eines Beamten sich in Illoyalität gegenüber den jeweiligen Dienstherrn auswirken würde." (1970:401, 5/4-6) (F: Gefallen an politischer Seite)

Eine neue Regierung mit veränderter politischer Zielrichtung muß eine Exekutive hinter sich haben, die diese neue Linie auch umsetzt. Dabei verstehen sich die Beamten selbst als Garanten einer Konstanz der Politik des Hauses.

Die politische Ausrichtung der Arbeit leitender Ministerialbeamter und ihre Loyalität gegenüber dieser Politik und den Politikern ist einmal die Besonderheit der ministeriellen Arbeit, zum anderen aber auch ihr zentrales Konfliktpotential.

1970

"Ich meine, daß bestimmte Spitzenpositionen mit dem Wechsel der Regierung wechseln, das ist an und für sich verständlich und auch ist dagegen nichts zu sagen, ist vielleicht unumgänglich. Jede regierende Partei hat natürlich ein bestimmtes politisches Programm, das sie durchsetzen möchte und daß also die Nahtstelle von Politikern zur Beamtenschaft, das sind also die Spitzenbeamten, die Staatssekretäre, Abteilungsleiter, daß die das Vertrauen, das besondere Vertrauen der jeweiligen Minister haben müssen - ich glaube, da ist nichts dagegen zu sagen. Aber ich würde das nicht als Politisierung bezeichnen." (1970:267, 5/28-6/6) (F: Politisierung?)

1987

"Er muß natürlich, ein Beamter muß loyal gegenüber seiner politischen Führung sein." (1987:48, 2/31-33) (F 7)

"(...) Heute weiß man sehr viel eher, daß jemand Mitglied einer Partei ist. Wobei ich hier nicht etwa so weltfremd bin, nicht zu sehen, wie wichtig es für die politische Leitung eines Hauses ist, sich zu umgeben mit Leuten ihres besonderen Vertrauens. Aber normalerweise, es muß dem Ministerialbeamten ein solches Maß an Loyalität abverlangt werden, daß er der politischen Leitung, die er ... uneingeschränkt zu wahren hat." (1987:48, 5/12-19) (F 11)

Die typische Situation, in der die Eigenschaft der Loyalität vom Ministerialbeamten besonders gefordert ist, ist ein Regierungs- oder, weniger dramatisch, ein Ministerwechsel.

1970

"Ich würde meinen, es ist notwendig, daß jede Regierung eine Bürokratie hat, auf die, der sie vertrauen kann und die darf nicht - die muß entweder ganz objektiv und neutral sein, also wie in England man es versucht... oder wenn 17 Jahre eine Regierung an der Macht war, dann besteht doch das Bedürfnis, das etwas aufzuholen und auszugleichen." (1970:268, 5/10-15) (F: Politisierung)

1987

"Mich hat Herr Hauff beauftragt, zur evangelischen Akademie Tutzing zu gehen, zu einer öffentlichen Diskussion, um gemeinsam mit einem Bund, vom Bund Naturschutz, gegen den Main-Donau-Kanal zu sprechen und zwei andere Vortragende sollten dafür sprechen. Zwischen dieser Zusage und dem Termin kam der Herr Dollinger, der hat mich zwar beauftragt hinzugehen, aber nicht gegen, sondern für den Kanal zu sprechen, also, das ist keine Gewissensfrage, ob der Kanal gebaut wird oder nicht. Sie können als Anwalt sowohl die eine Position als auch die andere vertreten. Ich würde sagen, ein Beamter muß das können, sonst, kann ja nicht jeder seine eigene Politik machen. Er muß entweder die Regierungspolitik mitvertreten können oder er muß gehen. Und ein Grund zum gehen ist nur dann, meiner Meinung nach, wenn man, wenn das das Gewissen berührt, man kann auch eine Politik vertreten, die man persönlich für falsch hält, man muß ja Spielregeln akzeptieren, wenn die Mehrheit diese Politik will, muß sie auch durchgesetzt werden." (1987:24, 5/1-19) (F22 N)

Dieser Interviewte kennzeichnet sein Verständnis von Loyalität 1970 noch abstrakt. 1987 sieht man dann die eigene Erfahrung des Befragten besonders deutlich, wenn er an einem selbst erlebten Beispiel das Problem verdeutlicht. Loyalität kann den Beamten zum Anwalt einer Sache machen, die er nach außen vertreten muß, die aber nicht mehr unbedingt seiner Ausrichtung entspricht oder seiner konzeptuellen Arbeit entspringt. Loyalität wird also dann besonders notwendig, wenn politische Entscheidungen getroffen wurden, die nicht auf der Linie des Beamten liegen, die er aber dennoch ausführen muß.

"Und ich meine, ich habe auch damals mit der CDU-Regierung angefangen, ich habe in den Zeiten der sozial-liberalen Koalition mitgemacht, bin jetzt wieder in einer anderen politischen Regierung tätig - ich habe keine Identifikationsprobleme gehabt. Ich habe den Abstand gewahrt und gesagt, ich bin sachlich gebunden, sach- und fachkundig, und ich bin nicht so einseitig orientiert, daß ich jetzt sage, was die Partei X sagt, das ist richtig und alles andere wird weg-gewischt, sondern die Funktion der Beamtenschaft sehe ich darin: natürlich, politische Vorgaben, die müssen akzeptiert werden. Man kann sich nicht anstelle der Politiker jetzt hinsetzen und sagen: so nicht, aber man muß noch die Möglichkeit, Fähigkeit und die Freiheit haben, auch andere Positionen offen darzulegen." (1987:26, 12/28-13/1) (N 12)

"Ja, im Grunde genommen bin ich verpflichtet, den Vorgaben nachzukommen. Ich kann meine persönliche, abweichende Meinung mit meinem nächst höheren Vorgesetzten und auch mit dem nächst höheren evtl. noch diskutieren, ggf. auch dem Staatssekretär noch vortragen, und ab dann habe ich die politischen Vorgaben, die mir gegeben sind, auszuführen. Grenze immer wieder das Verfassungsrecht, das ist ganz selbstverständlich einfach. Und wenn ich dann überhaupt nicht mit klarkomme - ich könnte mir z.B. vorstellen, daß jemand, der Zivildienstler ist und plötzlich eine Aufgabe im militärischen Bereich machen soll, daß der sagt, also das ist mit seinem Gewissen nicht zu vereinbaren, dann wird die Praxis eine Lösung finden, nämlich i.d.S., daß man einvernehmlich diesem Kollegen dann ein anderes Aufgabengebiet überträgt. Also diese Möglichkeit der Umsetzung innerhalb der Behörde wird sicherlich ein letztes Mittel sein, aber das geschieht nicht zwangsweise und das geschieht dann sicherlich einvernehmlich. Wir haben also hier den Fall auch schon gehabt, daß ein Kollege in einem bestimmten Bereich nicht

arbeiten wollte. Da hat also der Referatsleiter gesagt: "Gut, also dann mache ich jetzt weiter." Es ging jetzt nur um einen speziellen Fall. Dann hat der den gemacht und... unter vernünftigen Menschen gibt es da, meine ich, keine Probleme." (1987:94, 12/31-13/13) (F23)

Ist eine Loyalität mit den zugewiesenen Aufgaben für den Ministerialbeamten aufgrund der politischen oder sachlichen Überzeugung nicht mehr möglich, muß er Konsequenzen ziehen. Dabei kann er, wie im obigen Beispiel, um Entbindung von einer bestimmten Aufgabe nachsuchen, aber auch um Versetzung bitten oder den Dienst quittieren.

Loyalität ist eine grundlegende Haltung von Ministerialbeamten, die formal geregelt aber auch internalisiert ist. Dabei finden sich unterschiedliche Begriffsinhalte. Einmal wird Loyalität "unterwürfig" verstanden (interessanterweise eher 1970). Mit zunehmender Leitungsaufgabe ändert sich die Konnotation bis 1987 hin zu einer selbstbewußten Bedeutung. Danach werden nicht mehr "sklavisch" Befehle ausgeführt, sondern das Gestaltungspotential erkannt und wahrgenommen. In diesem Kontext gewinnt die Unterscheidung in eine interne Meinungsfreiheit und eine Außendarstellung an Gewicht.

6. Vergleich zwischen quantitativer und qualitativer Analyse

Die im Rahmen des Projektes "Comparative Elite Study II" (CES II) gewonnenen Ergebnisse der quantitativen Auswertung, wie sie in Form des Untersuchungsberichts an die DFG¹ vorliegen, können zumindest teilweise mit einer qualitativen Analyse der Interview-Transkripte verglichen werden. Es existieren allerdings zwei Einschränkungen, die sich auf den Umfang und die Auswahl der befragten Elitemitglieder in der qualitativen Analyse beziehen. Schwerpunkt der qualitativen Analyse war das Rollenverständnis der Spitzenbeamten, wobei politische Aspekte ihrer Arbeit eine besondere Beachtung fanden. Damit sind Fragestellungen aus Kap. 3, Kap. 7.3 und Kap. 9 des quantitativen Untersuchungsberichtes auch einer qualitativen Analyse unterzogen worden. In der qualitativen Analyse sind aber - das ist die gewichtigere Einschränkung - nur Panel-Beamte vertreten, also diejenigen, die sowohl 1970 als auch 1987 in Bonner Ministerien befragt werden konnten. Es handelt sich mithin um eine spezifische Subgruppe, die die Resultate der qualitativen Analyse zwangsläufig begrenzt. Generalisierungen über die gesamte Spitzenbürokratie 1970 und 1987, die aufgrund der Stichprobe innerhalb der quantitativen Auswertung sehr wohl möglich sind, verbieten sich damit in der qualitativen Analyse.² Quantitativ wurden von den Panel-Beamten vorrangig die Werthaltungen in Kap. 11.6 analysiert.

Im folgenden soll nun aufgezeigt werden, ob der qualitative und der quantitative Zugang grundsätzlich zu denselben Erkenntnissen führen oder ob und welche Unterschiede sich ergeben. Da beide Methoden für sich beanspruchen, wissenschaftlichen Kriterien zu genügen, könnte man annehmen, daß identische Resultate erzielt werden. Da es aber zwischen den beiden methodischen Schulen auch erbitterte Auseinandersetzungen gibt, wobei die jeweils eine Seite der anderen vorwirft, methodisch unzulässig oder verfälschend zu arbeiten, können auch Unterschiede erwartet werden, je nachdem, welcher Zugang gewählt wird. Diese wissenschaftstheoretischen und -soziologischen Auseinandersetzungen³ sollen aber zugunsten einer pragmatischen Abwägung von Vor- und Nachteilen der jeweiligen Methode am konkreten Material zurückgestellt werden.

¹ Vgl. Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz unter Mitarbeit von Margot Fälker/Hermann Groß/Reiner Kramer, Bundeselite 1970-1987 - Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel -, Bamberg 1991 (unveröffentlichter Forschungsbericht)

² Außerdem wurden Elite-Politiker, die in der quantitativen Analyse nicht nur als Vergleichsgruppe von Elite-Beamten dienten, sondern auch ein eigenständiges Erkenntnisinteresse hervorrufen konnten, in der qualitativen Analyse ausgeklammert.

³ Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Qualitatives und quantitatives Vorgehen in der Verwaltungsforschung, in: Reiner Koch (Hg.), Verwaltungsforschung in Perspektive. Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer, Baden-Baden 1987, S. 78-90 und ders., Methodik der empirischen Verwaltungsforschung, in: Joachim Jens Hesse (Hg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen 1982, S. 124f sowie ders., Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung, Bonn 1978

6.1 Methodische Unterschiede

Zunächst muß darauf hingewiesen werden, daß die quantitative und die qualitative Analyse auf einer unterschiedlichen Datenbasis fundieren. Während für die quantitative Auswertung die Aussagen der Befragten in von Wissenschaftlern gebildete Kategorien eingeordnet wurden und damit ein Raster vorhanden war, in dem alle Befragten verortet werden konnten, stützte sich die qualitative Analyse auf das (transkribierte) gesprochene Wort und orientierte sich damit zunächst an "Beantwortungskategorien", die ein Befragter für sich selbst verwandte; neben der Wortwahl die ein Befragter einsetzt, um ein bestimmtes Phänomen zu beschreiben, sind dabei auch seine Einteilungs- und Abgrenzungskriterien wichtig. Um vergleichbare Antworten zu erzielen, mußte die quantitative Analyse damit einen Informationsverlust hinnehmen, dem die qualitative Vorgehensweise zunächst einmal nicht ausgesetzt war, obwohl auch dort versucht wurde, in einem zweiten Schritt übergeordnete Kategorien zu bilden. Aus diesem Vorgehen leitet sich eine erste Einschränkung der Aussagekraft qualitativen Vorgehens ab: Es können nur ideographische Beschreibungen von Individuen gemacht werden, wobei ungeklärt bleibt, inwieweit eine Einzelaussage eines Befragten repräsentativ für alle Beamten oder zumindest für bestimmte Gruppen unter den Befragten ist oder als bloße Idiosynkrasie gewertet werden muß. Trotzdem erhebt die qualitative Analyse aber den Anspruch, Aussagen über die Gesamtheit der Befragten machen zu können.

Die qualitative Analyse ist außerdem nicht vollständig durchgeführt, befindet sich also in einem anderen Stadium als die quantitative Analyse. Beleg hierfür ist der hohe Anteil von Zitaten in der qualitativen Analyse: Ein Rohbau wird somit mit einem vollständigen Haus verglichen. Es handelt sich über weite Strecken um eine Zitatmontage, die als Vorarbeit und Ausgangsbasis der qualitativ-hermeneutischen Ausgestaltung anzusehen ist.

6.2 Ergebnis der qualitativen Analyse

Die qualitative Analyse behandelt in vier inhaltlichen Kapiteln "Rahmenbedingungen der Ministerialbeamten", "Selbstbild und Selbstwertgefühl", "Professionelle Kompetenzen" und "Politisches Verständnis", gestützt auf folgende auch im quantitativen Bericht ausgewertete Fragen:

"Warum haben Sie sich für den Staatsdienst entschieden?"

"Wenn Sie Ihr Berufsleben überdenken, welcher Aspekt Ihres Berufs und Ihrer Arbeit befriedigt Sie persönlich am meisten?"

"Und was ist die Kehrseite der Medaille - welche sind die negativen Aspekte Ihrer Arbeit?"

"Wieviel Stunden arbeiten Sie schätzungsweise durchschnittlich pro Woche? Welche Tätigkeiten schlagen dabei am stärksten zu Buche?"

"Wie sehen Sie die Rolle eines Leitenden Beamten - welches sind die wesentlichen Anforderungen an ihn, und welche Eigenschaften sollte er haben?"

"Leitende Beamte müssen oft in einem Zwischenbereich operieren - dort, wo es nicht nur um Verwaltung geht, sondern auch um Politik. Gefällt ihnen diese politische Seite ihrer Arbeit?"

"Könnten Sie bitte einmal sagen, inwieweit sich die Anforderungen und Eigenschaften eines Leitenden Beamten mit denen eines Politikers vergleichen lassen? Worin bestehen die Unterschiede?"

Neben diesen Fragen wurden in der qualitativen Analyse vereinzelt auch noch andere Fragen ausgewertet, wenn die Antworten darauf einen inneren Zusammenhang zu den primär analysierten Fragen erkennen ließen.

Zu den Rahmenbedingungen der Ministerialbeamten, dem ersten inhaltlichen Kapitel der qualitativen Analyse, zählen unter anderem negative Aspekte der Berufstätigkeit wie die zeitliche Belastung, Routinen im Berufsleben und die geringe Bezahlung. Insbesondere die zeitliche Belastung war auch ein wichtiger Aspekt in der quantitativen Analyse und wurde dort ebenso wie die Routine und die geringe Bezahlung unter der Oberkategorie "schlechte Arbeitsbedingungen" subsumiert, die 1987 von 38,1% der Beamten zur Charakterisierung ihrer Arbeit herangezogen wurden (Tab. 6.1). 26 (17,7%) Spitzenbeamte klagten dabei über Zeitmangel allgemein oder konkret über zuwenig Zeit für das Privatleben, 12 (8,2%) registrierten eine unzureichende Bezahlung und 8 (5,4%) litten unter der Routine des Berufslebens.

Außerdem werden zu den Rahmenbedingungen der Ministerialbeamten in der qualitativen Analyse Aussagen zum Karriereverlauf der Spitzenbeamten gerechnet, die in der quantitativen Analyse wiederum in die Kategorie "negative Berufsaspekte" eingeordnet wurden. Besonders betont werden dabei die streng vorgegebenen Karriereschritte in der Ministerialverwaltung, die von einigen Befragten für mangelnde Flexibilität verantwortlich gemacht werden und die Kritik am starren Besoldungssystem, das keine direkte Verknüpfung zwischen Leistung und Entlohnung zuließe. Diese Aussagen wurden in der quantitativen Analyse unter "institutionelle Mängel" subsumiert, die 1970 und 1987 übereinstimmend von jedem fünften Beamten auf der Negativseite verbucht wurden (Tab. 6.1). "Mangelnde Flexibilität" als qualitative Kategorie taucht in dieser Form in der quantitativen Analyse nicht auf und muß in die quantitative Kategorie "Ineffizienz der Verwaltung", die von 18 (12,3%) der Beamten für ihre negative Bewertung der Arbeit verantwortlich gemacht wurde. Hier zeigt sich das bereits angesprochene Problem der Generalisierbarkeit von Einzelaussagen: Wie zuverlässig sind die Antworten eines einzelnen Beamten im Hinblick auf alle Beamten in der Bonner Ministerialbürokratie? Können Einstellungen aller Spitzenbeamten auch mit Aussagen von nur wenigen Befragten belegt werden? Im quantitativen Untersuchungsbericht wurde immer Wert darauf gelegt, Aussagen und Erklärungen anhand von Zahlenmaterial zu stützen, also z.B. Veränderungen von 1970 bis 1987 anhand eines Anstiegs oder eines Rückgangs bestimmter Antworten zu belegen; die qualitative Analyse verzichtet auf diese Möglichkeit, indem sie versucht, typische Antworten und charakteristische Argumentationsmuster der befragten Elite-Beamten nachzuzeichnen. Dabei besteht die Gefahr, bestimmte Äußerungen überzubewerten, wenn ein spezifisches theoretisches Vorverständnis mit bestimmten Antworten besonders gut in Einklang gebracht werden kann. Ein Beispiel aus der qualitativen Analyse hierfür ist die Bedeutung der "Routine des Berufslebens", die nur von wenigen Spitzenbeamten benannt wurde, aber besonders gut mit dem Weberschen Idealtypus der legal-rationalen Herrschaft mittels bürokratischem Verwaltungsstab in Verbindung gebracht werden kann.

Im Kapitel "Selbstbild und Selbstwertgefühl" finden sich qualitative Analysen zu "grundlegenden personalen Eigenschaften", "Rolle und Position", "Verantwortung" und "Dem Allgemeinwohl verpflichtet"; primär wird dabei die Frage nach Eigenschaften und Anforderungen an einen leitenden Beamten zu Grunde gelegt.

Tab. 6.1: Nachteile der Tätigkeit

Nachteil		Beamte		
		n	%	Rang
schlechte Arbeitsbedingungen	1987	56	38,1	2
	1970	70	52,2	2
Problemlösung unbefriedigend	1987	42	28,6	3
	1970	82	61,2	1
zu wenig Einfluß	1987	64	43,5	1
	1970	53	39,6	3
Öffentlichkeit als Problem	1987	6	4,1	
	1970	8	6,0	
Institutionelle Mängel	1987	31	21,1	
	1970	29	21,6	
Probleme im per- sönlichen Bereich	1987	5	3,4	
	1970	17	12,7	
moralisch-ethische Defizite	1987	6	4,1	
	1970	4	3,0	
andere Nachteile	1987	9	6,1	
	1970	11	8,2	
keine Nachteile	1987	18	12,2	
	1970	30	22,4	
Gesamt = 100%	1987	147		
	1970	134		

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

Als "grundlegende personale Eigenschaften" werden in der qualitativen Analyse "Führungsqualitäten", "Durchsetzungsvermögen", "Entscheidungsfreude", "Kreativität", "Kompromißbereitschaft", "Einfühlungsvermögen" und "breites Interesse" betrachtet. Diese Elemente des Beamtenprofils finden sich teilweise auch in derselben Form in der quantitativen Analyse (Tab. 6.2): Zwei Drittel der Beamten erwähnten 1987 "Menschenführung", knapp ein Drittel "Durchsetzungsfähigkeit", jedoch nur 6,8% Kreativität. Auch hier wird wieder deutlich, daß in der qualitativen Analyse Antworten gleichwertig nebeneinander gestellt werden, die unterschiedlich oft von den Befragten verwendet wurden, um Anforderungen und Eigenschaften eines Beamten zu skizzieren. "Entscheidungsfreude", "Kompromißbereitschaft", "Einfühlungsvermögen" und "breites Interesse" in der qualitativen Analyse sind in der quantitativen Analyse in dieser Form nicht zu finden, sondern als Unterkategorien von "Delegationsfähigkeit/Management" (1987 von 15,6% der Beamten benannt) bzw. "Vermittlungs- und Verhandlungsgeschick" (1987: 21,8%) und "sozialen Fertigkeiten" (1987: 42,2%) zu sehen. Hier konzentriert sich die qualitative Analyse auf detaillierte Einzelaspekte, während in der quantitativen Analyse die Aussagen der Befragten in etwas breitere Kategorien eingeordnet wurden. Die Vergleichbarkeit von quantitativen und qualitativen Ergebnissen wird

dadurch beeinträchtigt, wobei nicht unmittelbar entschieden werden kann, ob konkrete oder ob abstrakte Kategorien aussagekräftigere Resultate liefern. Auch die qualitative Analyse greift an anderer Stelle auf sehr breite Kategorien zurück, analysiert also nicht prinzipiell "pointilistisch".

Als übergeordnete Analysekatgorie wird in der qualitativen Analyse jedoch auf ein "Beamtenethos" Bezug genommen. In der quantitativen Analyse wurde dagegen die "Rolle" als analyseleitendes Konstrukt für das Anforderungsprofil leitender Beamter eingesetzt. "Rolle und Position" zählen dagegen in der qualitativen Analyse zum "Selbstbild und Selbstwertgefühl"; damit hat die "Rolle" in der qualitativen Analyse einen geringeren theoretischen Stellenwert und ist als eine Oberkategorie unter mehreren anderen anzusehen. Ausgefüllt werden "Rolle und Position" u.a. mit der "Familiendition", der "Abgrenzung zu Politikern", einem "generellen Überblick über Sachverhalte", "Selbstbehauptung", "Unabhängigkeit", "Kontinuität", einer Auseinandersetzung mit klassischen Beamtenmerkmalen und der Repräsentation nach außen.

Hier wird erkennbar, daß in der qualitativen Analyse auf verschiedene Fragen gleichzeitig Bezug genommen wird: "Familiendition" wurde etwa in der quantitativen Analyse als Beitrittsmotiv analysiert und in diesem Kontext 1987 von 22 (15,1%) der Beamten erwähnt. "Abgrenzung von Politikern" als unspezifische qualitative Kategorie wurde in der quantitativen Analyse mit Hilfe einer gesonderten Frage detailliert untersucht, wobei 1987 von Beamten primär die höhere Amdtautorität von Politikern, das stärkere Agieren von Politikern in der Öffentlichkeit und das höhere Fachwissen der Beamten als Unterschiede zwischen Beamten und Politikern benannt wurden. Diese Unterschiede wurden dabei von fast jedem zweiten Beamten erwähnt. Die qualitative Kategorie "genereller Überblick über Sachverhalte" findet sich in der quantitativen Untersuchung wie bereits erwähnt als "größeres Fachwissen der Beamten" bei den Unterschieden zwischen Beamten und Politikern aber auch als "intellektuelle und professionelle Qualitäten" bei den Anforderungen und Eigenschaften eines Beamten; 1970 nannten 153,6%⁴ und 1987 85% der Beamten diese Komponente der Beamtenrolle, womit sie die mit Abstand wichtigste war. "Unabhängigkeit" als qualitative Kategorie findet sich auch in der quantitativen Analyse: Dort ist die "Unabhängigkeit" des Beamten allerdings ein unbedeutendes Beitrittsmotiv, das 1987 nur von 12 (8,2%) Beamten für den Eintritt in den Staatsdienst verantwortlich gemacht worden war. "Selbstbehauptung" und "Kontinuität" finden sich in dieser Form der qualitativen Kategorisierung nicht in der quantitativen Analyse und lassen sich auch nur schlecht bestimmten, dort verwendeten Kategorien zuordnen. Hier ergibt sich somit das Problem, daß die qualitative Analyse Aussagen analysiert und als charakteristisch herausstellt, die sich quantitativ zumindest in dieser Form überhaupt nicht fassen ließen. Dies könnte zugunsten der qualitativen Analyse mit einem zu groben quantitativen Raster erklärt werden, zuungunsten der qualitativen Analyse könnte aber auch angeführt werden, daß in ihr unbedeutende Einzelaussagen unzulässig generalisiert wurden.

⁴ Aufgrund von Mehrfachantworten und der Zusammenfassung von Einzelantworten unter Oberkategorien können sich Werte über 100% ergeben.

Tab. 6.2: Anforderungen und Eigenschaften eines Beamten

		Beamte		
		n	%	Rang
Intellektuelle und professionelle Qualitäten	1987	125	85,0	1
	1970	212	153,6	1
Menschenführung	1987	98	66,7	2
	1970	10	7,2	
Soziale Fertigkeiten	1987	62	42,2	3
	1970	85	61,6	2
Durchsetzungsfähigkeit	1987	43	29,3	4
	1970	24	17,4	
Beraterqualitäten für Vorgesetzte	1987	37	25,2	5
	1970	33	23,9	
Politisches Gespür und Fingerspitzengefühl	1987	32	21,8	6
	1970	24	17,4	
Delegationsfähigkeit, Management	1987	23	15,6	
	1970	78	56,5	3
Organisationsfähigkeit, Budgetkenntnisse	1987	24	16,3	
	1970	77	55,8	4
Vermittlungs- und Verhandlungsgeschick	1987	32	21,8	
	1970	63	45,7	5
Verantwortungsbewußtsein	1987	17	11,6	
	1970	3	2,2	
Moralische Qualitäten	1987	25	17,0	
	1970	44	31,9	
Gestaltung einzelner Politikbereiche	1987	13	8,8	
	1970	49	35,5	6
Loyalität	1987	16	10,9	
	1970	15	10,9	
Neutraler Gesetzesvollzug	1987	9	6,1	
	1970	11	8,0	
Zeitliche und seelische Belastung	1987	8	5,4	
	1970	5	3,6	
Kreativität	1987	10	6,8	
	1970	34	24,6	
Flexibilität	1987	6	4,1	
	1970	8	5,8	
Engagement, Einsatzbereitschaft	1987	11	7,5	
	1970	neue		
Sonstiges	1987	20	13,6	
	1970	6	4,3	
Gesamt n = 100%	1987	147		
	1970	138		

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

Das dritte Kapitel der qualitativen Analyse mit dem Titel "Professionelle Kompetenzen" wird, ähnlich wie in der quantitativen Analyse, primär vom "Wissen" der Beamten bestimmt. Außerdem gehören dazu auch noch "Initiative", "Gestaltung", "Objektivität und Unabhängigkeit" sowie "Kritik". Das "Wissen" wird nochmals unterteilt in "Fachwissen", "Dienstwissen" und "Intelligenz", wobei die letzte Kategorie nicht unbedingt unter "Wissen" einzuordnen wäre, sondern eher ein Persönlichkeitsmerkmal darstellt, das erst die Voraussetzung schafft, sich Wissen zu erwerben. In der qualitativen Analyse wird zudem mit dem "Dienstwissen" eine Kategorie eingesetzt, die sich in dieser Form wiederum in der quantitativen Analyse nicht findet. In ihr war zwischen "intellektuellen und professionellen Qualitäten" (1987 von 85% der Beamten benannt) auf der einen Seite und "Delegationsfähigkeit, Management" (1987: 15,6%) sowie "Organisationsfähigkeit, Budgetkenntnisse" (1987: 16,3%) auf der anderen Seite unterschieden worden; damit wurden aber Anforderungen und Eigenschaften von Beamten bezeichnet, die außerhalb des Dienstwissens liegen. Mit der "Initiative" als Kategorie der qualitativen Analyse kann am ehesten die - allerdings nicht häufig genannte - Kategorie "Engagement, Einsatzbereitschaft" der quantitativen Analyse in Beziehung gesetzt werden, die jedoch nur von 11 (7,5%) Beamten verwendet wurde, um das Anforderungsprofil und die Eigenschaften von Spitzenbeamten zu charakterisieren. Vielleicht gelingt es hier der qualitativen Analyse, aus dem transkribierten Material Elemente herauszupräparieren, die aufgrund ihrer Selbstverständlichkeit nur am Rande benannt wurden und deshalb mit der quantitativen Kategorisierung nicht immer erfaßt werden konnten. Daß sich ein Spitzenbeamter in seinem Beruf engagiert und eine ausgeprägte Einsatzbereitschaft zeigt, dürfte für viele befragte Beamte selbstverständlich und damit keiner oder nur einer Erwähnung am Rande Wert sein, obwohl damit ein zentrales Merkmal von Spitzenbeamten verbunden ist.

Anders verhält es sich mit der Kategorie "Gestaltung", die in der qualitativen Analyse breiten Raum einnimmt und weit über die Kategorie "Gestaltung einzelner Politikbereiche" der quantitativen Analyse hinausreicht; nur 13 (8,8%) Beamte wollten 1987 die Gestaltung einzelner Politikbereiche in das Anforderungs- und Eigenschaftsprofil von Beamten aufgenommen wissen (Tab. 6.2). In der qualitativen Analyse ist "Gestaltung" allerdings stark mit Machtaspekten verwoben, die quantitativ 1987 der wichtigste Vorteil der eigenen Berufstätigkeit von Beamten waren und von 98% der Befragten angegeben wurden (Tab. 6.3).

Die qualitative Analyse übersetzt nun "Macht" und "Einfluß" zum Teil in die Vokabel "Gestaltung", weil viele Befragte letzteren Begriff den beiden ersten vorzogen: Viele Beamte wollten keine Macht ausüben oder über einen großen Einfluß verfügen, sondern allein "gestalten", weil damit auch inhaltliche Konnotationen verbunden sind. Möglicherweise ist in der quantitativen Analyse damit mehr hermeneutische "Übersetzungsleistung" enthalten als in der qualitativen Analyse, wenn darin der Ausdruck "Gestaltung" nicht in dieser Form abgebildet sondern in die Kategorie "Macht/Einfluß" transponiert wird.

Tab. 6.3: Vorteile der Tätigkeit

Vorteil		Beamte		
		n	%	Rang
Macht/ Einfluß	1987	144	98,0	1
	1970	94	70,7	2
intellektuelle Befriedigung	1987	70	47,6	2
	1970	130	97,7	1
befriedigende Problemlösung	1987	31	21,1	3
	1970	89	66,9	3
moralische Befriedigung	1987	12	8,2	
	1970	19	14,3	
Kontakt mit der Öffentlichkeit	1987	13	8,8	
	1970	13	9,8	
ideologische Befriedigung	1987	3	2,0	
	1970	7	5,3	
materielle Vorteile	1987	3	2,0	
	1970	6	4,5	
Soziabilität	1987	23	15,6	
	1970	15	11,3	
Sonstiges	1987	13	8,8	
	1970	24	18,0	
keine Befriedigung	1987	0	0,0	
	1970	5	3,8	
Gesamt n = 100%	1987	147		
	1970	133		

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

"Objektivität und Unabhängigkeit" haben einen eigenständigen Stellenwert in der qualitativen Analyse; in der quantitativen Analyse wurden sie zum einen zu den positiven Seiten der Berufstätigkeit und zum anderen zu den professionellen Qualitäten im Rahmen des Anforderungs- und Eigenschaftsprofils gerechnet. Als positive Aspekte der Berufstätigkeit werden "Objektivität und Unabhängigkeit" von 23 (15,6%) der Beamten 1987 angeführt und finden sich unter der Oberkategorie "Macht/Einfluß" (Tab. 6.3). Im Rahmen der Anforderungen und Eigenschaften eines Beamten wurden "Objektivität und Unabhängigkeit" nicht gesondert ausgewiesen. Die qualitative Analyse weist diesen Elementen der Beamtentätigkeit somit eine wichtigere Rolle zu als die quantitative Analyse, ohne daß klar werden würde, warum gerade diese Aspekte so ausführlich diskutiert werden. Auch hier könnte der Webersche Idealtypus wieder eine Rolle gespielt haben. "Führung", als letzte "professionelle Kompetenz", ist dabei nahezu identisch mit dem Code "Menschenführung" aus der quantitativen Analyse, die, wie bereits berichtet, 1987 von 98 (66,7%) der Beamten als konstitutiv für die Rolle eines Spitzenbeamten angesehen wurde (Tab. 6.2). In der qualitativen Analyse wird aber auch deutlich, wie "Führung" innerhalb der Ministerialverwaltung ablaufen soll. Sie soll sich primär in "Teamarbeit" und "Diskursivität" zeigen und nicht im "Befehl". Außerdem wird in den Aussagen häufig auf die Motivierung der Mitarbeiter Bezug genommen. Übrigens kann die qualitative Analyse zwischen 1970 und 1987 keine

Unterschiede im Bereich "Führung" entdecken, während sich quantitativ ein Anstieg von 7,2% 1970 auf 66,7% 1987 beobachten läßt. Hier wird eine Schwäche der qualitativen Analyse erkennbar, denn sie kann nicht entscheiden, ob Beamte im Zeitverlauf auf dieselbe Frage bestimmte Argumente verschieden oft einsetzen. Anstatt dessen wird in verschiedenen Jahren jeweils nach charakteristischen oder typischen Antworten gesucht.

Selbst wenn "Führung" in Form von "Teamarbeit" oder "Diskursivität" dabei zur Selbstdarstellung der befragten Beamten zählen sollte, die als moderne Führungskräfte erscheinen wollen, kann aber dieser Aspekt in der qualitativen Analyse besser und umfassender herausgearbeitet werden. Um dieses Defizit der quantitativen Analyse auszugleichen und herausfinden zu können, was "zwischen den Zeilen" gesagt wird, wurden zwar wörtliche Zitate in den Untersuchungsbericht aufgenommen; jedoch handelt es sich um keine systematische Auswahl, wie sie der qualitativen Analyse unterstellt werden kann, sondern um eine impressionistische Ergänzung des quantitativen Materials, die aufgrund ihrer Anschaulichkeit wirken sollte. Außerdem ist die Explikation der "Führung", wie sie von den Befragten selber geleistet wird, auch ein gutes Beispiel dafür, daß in der quantitativen Analyse nicht immer klar wurde, wie die Befragten eine bestimmte - von Forschern gebildete und oft abstrakte - Kategorie sprachlich konkret gefaßt hatten. Hier kann die qualitative Analyse die quantitative Auswertung sehr gut ergänzen.

Im letzten Kapitel der qualitativen Analyse mit dem Titel "Politisches Verständnis" werden das "politische Denken" und die "Loyalität" von Beamten analysiert. Ausführlich werden Einzelaspekte der politischen Arbeit belegt, die primär zwischen Politik einerseits und Parteipolitik andererseits differenzieren. Diese Grundunterscheidung findet sich auch als Ergebnis der quantitativen Analyse, wobei in beiden Analysen übereinstimmend die negative Haltung der Beamten gegenüber der Parteipolitik und die positive gegenüber politischem Denken und politischem Fingerspitzengefühl herausgestellt wird. Bei dieser Frage zeigt sich als Vorteil der qualitativen Analyse, daß sie sich nicht allein auf die expliziten Fragen zur Parteipolitisation und zu politischen Aspekten der Tätigkeit in der Ministerialverwaltung beschränkt, sondern das gesamte Interview als Ausgangsbasis verwendet. Die befragten Beamten erwähnen auch in anderem Zusammenhang, z.B. bei den Vorteilen und Nachteilen ihrer Tätigkeit, politische Aspekte.

Erstaunlich ist aber, daß die qualitative im Gegensatz zur quantitativen Analyse keinen Wandel zu erkennen vermag; selbst im Panel der quantitativen Analyse, das ja dieselben Personen wie die qualitative Analyse enthält, liegt in der Bewertung der Parteipolitisation ein dramatischer Wandel vor, der 1987 fast nur noch negative Einstellungen zur Parteipolitisation in Bonner Ministerien zuläßt, während 1970 immerhin noch einige Befragte neutral oder positiv antworteten (Tab. 6.4). 1970 hatten sich zwar schon 58% der Beamten zumindest mit Einschränkungen positiv über die funktionale Politisation ihrer Tätigkeit geäußert, der Anteil stieg bis 1987 bei denselben Individuen jedoch um ein Viertel auf 84%. Nur noch vereinzelt äußern sich 1987 Beamte neutral oder sogar negativ über die funktionale Politisation. In der qualitativen Analyse hingegen spielt diese dramatische Veränderung keine große Rolle, Aussagen von 1970 und 1987 werden zusammen diskutiert und zwar jeweils für einzelne Individuen, ohne daß der Einstellungswandel von 1970 bis 1987 deutlich werden würde.

Ursache für diese "Blindheit" der qualitativen Analyse ist, daß nicht alle Antworten aller Befragten auf eine Frage berücksichtigt werden, sondern der Suchprozeß dann beendet wird, wenn der Forscher glaubt, typische Strukturen zu erkennen, die sich nicht mehr verändern, selbst wenn noch mehr Material berücksichtigt werden würde. Die Auswertungseinheit der qualitativen Analyse ist stets der einzelne Befragte, die der quantitativen Analyse die Gesamtheit aller Befragten.

Tab. 6.4: Funktionale Politisierung in Panel und Querschnitt der Beamten

1987		1		2		3		4		Summe		Beamte Querschn.	
1970	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
1	11	35,5	1	3,2					12	38,7	57	45,2	
2	4	12,9			2	6,5			6	19,4	28	22,2	
3	7	22,6	2	6,5	1	3,2	1	3,2	11	35,5	32	25,4	
4			1	3,2	1	3,2			2	6,5	9	7,1	
Summe n	22		4		4		1		31		126		
%		71,0		12,9		12,9		3,2	= 100%			= 100%	
Beamte	n	113		16		9		6		144			
Querschn.	%		78,5		11,1		6,3		4,2	= 100%			

1 = politische Seite der Arbeit gefällt sehr gut

2 = politische Seite gefällt mit einigen Einschränkungen

3 = teils/teils; positive und negative Gefühle halten sich die Waage

4 = politische Seite der Arbeit gefällt nicht

6.3 Kritik der Ergebnisse

Anscheinend ist die qualitative Analyse nicht in der Lage, alle Kategorien der quantitativen Analyse zu reproduzieren. Anstatt dessen wird eine eklektizistische Auswahl getroffen, ohne daß klar wird, warum bestimmte Kategorien ausgewählt werden. Hier besitzt die quantitative Analyse immerhin als Kriterium die Nennungshäufigkeit, während die qualitative Analyse häufig die Bedeutung für den Befragten betont. Unklar bleibt jedoch, wie man die Bedeutung für den Befragten erkennen kann.

Die Kategorien der qualitativen und quantitativen Analyse sind nicht deckungsgleich. In der qualitativen Analyse finden sich entweder engere oder breitere Kategorien, was zwangsläufig zu Überschneidungen mit den Kategorien der quantitativen Analyse führt. Außerdem wird der Vergleich auch dadurch erschwert, daß:

- verschiedene Begriffe für denselben Inhalt
- dieselben Begriffe für verschiedene Inhalte
- dieselben Begriffe mit nur teilweise demselben Inhalt oder
- verschiedene Begriffe mit teilweise demselben Inhalt verwendet werden.

Verschiedene Sprachspiele stehen damit nebeneinander und insbesondere die letzten beiden Möglichkeiten mit teilweiser Überschneidung schaffen enorme Probleme bei einem Vergleich zwischen qualitativen und quantitativen Ergebnissen. So wird etwa der Aspekt "geringe Bezahlung" in der qualitativen Analyse mit "Genügsamkeit" umschrieben, ein Begriff, der schon eine implizite Wertung oder einen hohen Interpretationsanteil enthält. Die Ablösung von der Umgangssprache fällt der qualitativen Analyse allgemein schwerer als der quantitativen, da sie ja die Alltagssprache der Befragten als Ausgangspunkt nimmt und auf die analytische Kunstsprache der quantitativen Analyse verzichtet. Man erkennt am schnellsten das, was einem selbst schon bekannt ist. Neben der bloßen Verdoppelung von wörtlichen Aussagen in der qualitativen Analyse könnte man darin eine zweite Verdoppelung sehen, die bereits vorhandene Erkenntnisse des Forschers im zu analysierenden Material "entdeckt" und reproduziert.

Es fällt auf, daß in der qualitativen Untersuchung Aussagen über Bereiche gemacht werden, zu denen keine expliziten Fragen gestellt wurden. Dazu zählt das Selbstverständnis der Beamten als Gruppe. Weiterhin finden sich darin bestimmte Kategorien, die eine besondere Beachtung erfahren, in der quantitativen Analyse aber nur in einem größeren Zusammenhang analysiert wurden. Dazu können z.B. die "Routinen der Berufsarbeit" gerechnet werden, die in der quantitativen Analyse unter die Oberkategorie "schlechte Arbeitsbedingungen" fielen und nicht besonders bedeutsam waren. Hauptergebnis des Vergleichs ist, daß die qualitative und quantitative Analyse keine prinzipiell unterschiedlichen Ergebnisse liefern, sehr wohl aber verschiedene Akzentuierungen vorliegen. Auf keinen Fall kann aber gefolgert werden, daß die qualitative Analyse - nimmt man die quantitativen Ergebnisse zum Maßstab - "falsche" Resultate produziert.

Als prinzipieller Einwand gegen die qualitative Analyse bleibt, daß oft nur der Inhalt eines Zitats reproduziert wird und damit eine Verdoppelung stattfindet, die ohne hohen Erkenntnisgewinn bleibt. Zwar kann eine Kommentierung der Aussagen zum Verständnis des Gesagten beitragen, wenn Unklarheiten beseitigt werden oder eine Einordnung in einen theoretischen Rahmen geleistet wird, Erklärungen sind auf diesem Wege jedoch kaum möglich. Passagen, in denen die Aussagen von 1970 mit denen von 1987 verglichen werden, sind dagegen sehr aufschlußreich; hier liegt eine Stärke der qualitativen Methode. Die quantitative Panel-Analyse bleibt dahinter zurück. Vielfach läßt sich nämlich eine ähnliche Reaktion auf denselben Stimulus über 17 Jahre hinweg nachweisen, die nur in einen anderen Rahmen gebettet wird, der primär von der Stellung in der Hierarchie, also von der Karriere des Befragten, abhängt. Hier kann die qualitative Analyse, obwohl ansonsten nur wenig Erklärungspotential in ihr steckt, vermutlich implizit eine Erklärung für veränderte Aussagen liefern: "Where you stand depends on where you sit".

Hintergrundvariable finden ansonsten in der qualitativen Analyse keine systematische Berücksichtigung. Einzig der Karriereverlauf von 1970-1987 wird zur Erklärung von Antworten herangezogen. Hier zeigen sich interessante Entwicklungen der einzelnen Beamten, die die unterschiedliche Stellung als Nachwuchsbeamter 1970 und Spitzenbeamter 1987 widerspiegeln. Z.B. war ein Befragter 1970 noch stark an seinen Vorgesetzten orientiert, während er 1987 auf die Verantwortung und Kreativität von Spitzenbeamten verweist. Ansonsten bleiben die für die quantitative Analyse wichtigen und erklärungskräftigen Variablen wie insbesondere "Rang", "Partei" oder "Studienfach" ohne besondere Bedeutung. In der qualitativen Analyse wird sehr viel beschrieben und relativ wenig erklärt; die Erklärung muß der Leser selber leisten.

Vorteile bietet die qualitative Analyse darüber hinaus in der Beachtung von atmosphärischen Elementen, der Wortwahl, von Argumentationsstrategien und des Gesamteindrucks, die ein Befragter liefert. Dies muß der quantitativen Analyse entgehen, weil - außer einer groben Einschätzung der Interviewsituation - kein Raster für diese Phänomene entwickelt wurde. Ein Beispiel hierfür ist die Bezeichnung "Kinder", die ein Vorgesetzter für seine Untergebenen verwendet und damit sein Plädoyer zur Steigerung von Initiative und Kreativität seiner Mitarbeiter konterkariert. Ein anderes Beispiel aus dem Bereich der Metaphorik ist die Bezeichnung "Wolkenschieber" für die juristischen Generalisten innerhalb der Ministerialbürokratie, die von einem Spezialisten verwendet wird, um auf Defizite des Generalistentums aufmerksam zu machen. Diese sprachlichen Nuancen, die für den Leser ein lebendiges Bild entstehen lassen, sind in der quantitativen Analyse stark zurückgedrängt und nur cursorisch als Zitate eingestreut. Die qualitative Analyse hält sich nicht an die vom Fragebogen vorgegebene Struktur, die zunächst einmal nahelegen würde, einzelne Fragen zu analysieren, sondern zieht je nach Fragestellung auch mehrere Antworten aus allerdings wenigen Fragen zusammen. Diese "holistische" Vorgehensweise hat den Vorteil, Informationen zu einem Thema aus verschiedenen Fragen zu sammeln, eine Möglichkeit, die in dieser Form der quantitativen Analyse verschlossen bleibt. Bei letzterer können aber Zusammenhänge zwischen zwei und mehr Fragen analysiert werden, indem z.B. Kreuztabellen über bestimmte Antwortmuster Auskunft geben.

Es fällt sehr schwer, quantitative und qualitative Ergebnisse miteinander zu vergleichen, weil kein Raster existiert, das es erlauben würde, beide methodischen Vorgehensweisen endgültig zu bewerten. Es fehlt ein tertium comparationis. Deshalb bleibt nur festzustellen, ob dieselben oder doch zumindest ähnliche Phänomene thematisiert werden. Zur Feststellung von Wandel scheint die qualitative Analyse kein Rüstzeug zu besitzen. Ihr Vorteil liegt in der filigranen Beschreibung "weicher" Phänomene, was aber keinesfalls unterschätzt werden sollte. Auf jeden Fall kann die quantitative Analyse von der guten Lesbarkeit und Anschaulichkeit der qualitativen Analyse profitieren, wenn verstärkt abstrakte Kategorien mit Hilfe von Zitaten aus den Interview-Transkripten konkretisiert werden.

Literaturverzeichnis

- ABERBACH, Joel D./PUTNAM, Robert D./ROCKMAN, Bert A., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981
- DERLIEN, Hans-Ulrich, Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung, Bonn 1978
- DERLIEN, Hans-Ulrich, Methodik der empirischen Verwaltungsforschung, in: HESSE, Joachim Jens (Hg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen 1982, S. 122-133
- DERLIEN, Hans-Ulrich, Qualitatives und quantitatives Vorgehen in der Verwaltungsforschung, in: KOCH, Rainer (Hg.): Verwaltungsforschung in Perspektive. Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer, Baden-Baden (Nomos) 1987, S. 78-90
- DERLIEN, Hans-Ulrich/MAYNTZ, Renate unter Mitarbeit von FÄLKER, Margot/GROß, Hermann/KRAMER, Reiner, Bundeselite 1970-1987 - Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel -, Bamberg 1991 (unveröffentlichter Forschungsbericht)
- GINZBURG, Carlo, Spurensicherung. Der Jäger identifiziert die Fährte, Sherlock Holmes nimmt die Lupe, Freud liest Morelli - die Wissenschaft auf der Suche nach sich selbst, in: Freibeuter, Heft 3 (1980), S. 7-17 und Heft 4 (1980), S. 11-36
- GLASER, Barney G./STRAUSS, Anselm L., The Discovery of Grounded Theory, Chicago 1967
- HILDEBRAND, Bruno, Alltag und Krankheit. Ethnographie einer Familie, Stuttgart 1983
- HÖRNING, Karl H./GERHARDT, Anette/MICHAILOW, Matthias, Zeitpioniere. Flexible Arbeitszeiten - neuer Lebensstil, Frankfurt 1990
- HOFFMANN-RIEM, Christa, Die Sozialforschung einer interpretativen Sozialforschung, in: Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32 (1980), S. 329-372
- HONER, Anne, Einige Probleme lebensweltlicher Ethnographie. Zur Methodologie und Methodik einer interpretativen Sozialforschung, in: Zeitschrift für Soziologie 18 (1989), S. 297-312
- HOPF, Christel, Die Pseudo-Exploration - Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung, in: Zeitschrift für Soziologie 7 (1978), S. 97-115
- KALLMEYER, Werner/SCHÜTZE, Fritz, Zur Konstitution von Kommunikationsschemata der Sachverhaltsdarstellung, in: WEGNER, Dirk (Hg.), Gesprächsanalysen, Hamburg 1977, S. 159-274
- MAYRING, Philipp, Qualitative Inhaltsanalyse, Weinheim u.a. 1983

- PUTNAM, Robert D., The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), S. 257-290
- ROSENTHAL, Gabriele , "Wenn alles in Scherben fällt...", Opladen 1987
- SCHÜTZE, Fritz, Kognitive Figuren des autobiographischen Stegreiferzählens, in: KOHLI, Martin/ROBERT, Günther (Hg.), Biographie und soziale Wirklichkeit, Stuttgart 1984, S. 78-117
- SOEFFNER, Hans-Georg, Auslegung des Alltags - Alltag der Auslegung. Zur wissenssoziologischen Konzeption einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik, Frankfurt 1989
- SPRADLEY, James, The Ethnographic Interview, New York 1979
- STRAUSS, Anselm L., Qualitative Analysis for Social Scientists, Cambridge u.a. 1987
- STRAUSS, Anselm L., Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung, München 1991
- VESTER, Heinz-Günter, Zeitalter der Freizeit. Eine soziologische Bestandsaufnahme, Darmstadt 1988