

Hans-Ulrich Derlien

Regierungswechsel, Regimewechsel und Zusammensetzung der politisch-administrativen Elite*

I. Einleitung

Politische Machtwechsel sind meist von erhöhter personeller Fluktuation auf exekutiven Elitepositionen begleitet. Dies gilt in erster Linie für die politische Elite. Revolutionen und Regimewechsel dürften sich dabei durch drastischere Versuche der politischen Säuberung und Gleichschaltung auszeichnen als Regierungswechsel im Rahmen eines fortbestehenden Regimes. Bürokratische Apparate wie die öffentliche Verwaltung sind hingegen, wie schon Max Weber erkannte, strukturell wie personell schwer zu verändern:

Aufgrund seiner funktionalen Unentbehrlichkeit für die Gesellschaft funktioniert der bürokratische Apparat „für die zur Gewalt gelangte Revolution und für den okkupierenden Feind normalerweise einfach weiter wie für die bisher legale Regierung“ (Weber 1964, S. 165).

Die personelle Persistenz gilt besonders dann, wenn der Beamtenstatus mit dem Lebenszeitprinzip ausgestattet ist. Man wird also, wenn man die beiden politischen Zäsuren in der Geschichte der Bundesrepublik, die Regierungswechsel von 1969 und 1982, in ihren personellen Konsequenzen analysiert, neben erhöhter *Zirkulation* in der politischen Elite eine hohe Konstanz in der personellen Zusammensetzung der administrativen Elite in Bonn erwarten (Abschnitt II). Die Ausführungen im III. Abschnitt werden sich mit der Frage befassen, inwieweit die politischen Periodeneffekte der beiden großen Regierungswechsel auch in den höchsten Beamtenpositionen (Staatssekretäre und Abteilungsleiter) der Bundesministerien meßbare *Auswirkungen auf verschiedene Merkmale* der sozialen Zusammensetzung der Beamtenelite gehabt haben. Vergleichend werden die Veränderungen auf den Positionen von Kabinettsmitgliedern und bei den seit 1967 existenten parlamentarischen Staatssekretären (PStS) betrachtet werden, um einen Anhaltspunkt für das Ausmaß der Homogenität beider Teileliten zu gewinnen.

Die Organisatoren der Konferenz haben zu Recht angeregt, die ursprünglich auf die Geschichte der 2. Deutschen Republik beschränkte historische Perspektive

* Aus Gründen der Authentizität wurde das Manuskript vom Juni 1990 nur technisch überarbeitet. Insbesondere die Aussagen zu V. habe ich unverändert gelassen.

angesichts des Regimewechsels in der DDR und der bevorstehenden Wiedervereinigung zu aktualisieren. Dem soll nachgekommen werden, indem ausgehend von den Erfahrungen mit den Regimewechseln von 1918, 1933 und 1945 (IV. Abschnitt) eine Einschätzung des personellen Umbruchs in der Exekutive angeboten wird. Zugleich wird es vielleicht möglich, Max Webers aus den Erfahrungen mit der russischen Revolution von 1917 und der deutschen Revolution von 1918/19 gewonnenes pessimistisches Urteil zu prüfen und die allgemeine Frage zu beantworten, inwiefern sich Regimewechsel und Regierungswechsel auf die administrative Kontinuität auswirken.

II. Elitezirkulation 1949 bis 1984

Während Regierungs- und erst recht Regimewechsel zum Austausch (eines Teils) der politischen Spitze der Exekutive führen, gilt dies nicht a priori für die Beamenschaft. Man kann aber davon ausgehen, daß die politische Elite im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten Herrschaftspatronage (Eschenburg 1961) innerhalb der Spitzenbeamenschaft ausüben wird, um die Obstruktion ihres politischen Programms zu verhindern (Säuberung) und seine Umsetzung zu erleichtern (Gleichschaltung). Hinsichtlich der legalen Möglichkeiten der Ausübung von Herrschaftspatronage nimmt die Ministerialbürokratie des Bundes, international gesehen, eine Mittelstellung zwischen den Systemen in Washington und Whitehall ein (Derlien 1990b); während ersteres aufgrund der hohen Zahl von political appointees die politische Responsivität des Beamtenapparats tendenziell höher wertet als die Kontinuität des Sachverstandes, betont das britische System, ausgehend von einer generellen Loyalitätsvermutung auch nach Regierungswechseln, ausschließlich die Bewahrung des administrativen Expertenwissens und kann Herrschaftspatronage nur langfristig über selektive Beförderung von Sympathisanten innerhalb des – parteipolitisch neutralisierten – Apparates sicherstellen. Mit der Institution des sogenannten politischen Beamten (§ 36 Bundesbeamtengesetz; Kugele 1978) verfügt das deutsche System seit 1851 (in Preußen) über die Möglichkeit, vor allem Staatssekretäre und Ministerialdirektoren „als tatbestandslose Rechtsfolge“ (Thieme 1968, S. 154) aus beliebigen Gründen, vornehmlich aber im Falle mangelnder politischer Kongenialität mit der Regierung in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Gleichzeitig beschränkt sich das bundesdeutsche System auf diese prinzipiell als Mechanismus „politischer Säuberung“ einsetzbare Ausnahme vom Lebenszeitprinzip, während andererseits bei der Rekrutierung von Kandidaten in die vakant gewordenen Spitzenpositionen sogenannte Außen-seiter nur in Ausnahmefällen – unter Einschaltung des Bundespersonalausschusses – ernannt werden können, das Elitevakuum also in der Regel aus dem inneradministrativen Reservoir an Kandidaten gefüllt werden muß.

Zwischen 1949 und 1984¹ findet eine durchschnittliche jährliche Elitezirkula-

1 Die im folgenden präsentierten Daten sind meiner noch laufenden Untersuchung

tion von rund 3 % der 900 Amtsinhaber statt. Infolge des Aufbaus der Bundesverwaltung ist die Zahl der Eintritte in die Elitepositionen bis 1964 regelmäßig deutlich höher als die Zahl der Austritte aus der Letztposition; danach gleichen sich beide Werte stärker an. Während die Bildung der großen Koalition 1966 noch zu lediglich 3 % Ernennungen (27, davon 9 Minister) führte, lassen sich für 1969 und 1982 mit 7 % (63, davon 17 BM und PStS) bzw. 11,6 % (104, davon 18 BM und 27 PStS) gravierende Einschnitte in der Zeitreihe 1949-1984 erkennen. Daß der Regierungswechsel von 1969 quantitativ etwas gegenüber dem von 1982 abfällt, erklärt sich daraus, daß die Kanzlerpartei der sozial-liberalen Koalition schon seit 1966 in der Regierung präsent war.

Während die Regierungswechsel naturgemäß mit dem Aus- und Eintritt von Koalitionspartnern zum völligen Austausch des politischen Führungspersonals der betreffenden Koalitionsparteien führen, ist die Zirkulation innerhalb der Beamtenelite begrenzt, wenngleich ebenfalls deutlich erhöht. 9,7 % aller Staatssekretäre wurden jeweils 1969/70 und 1982/83 ernannt sowie 7,8 bzw. 9,9 % aller Ministerialdirektoren (Derlien 1988; 1989). Dem entspricht der Umstand, daß von den 56 Staatssekretären und 87 Ministerialdirektoren, die im Untersuchungszeitraum in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden waren, 40,7 bzw. 25,0 % dieses Schicksal im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel 1969 erlitten, während weitere 54,2 % der Fälle von Staatssekretären und 33,7 % von Ministerialdirektoren nach dem Regierungswechsel von 1982 in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind (Derlien 1984). Bezogen auf die jeweilige Gesamtheit aller politischen Beamten bedeutet dies, daß 1969 28,7 und 1982 38,4 % aller politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurden.²

Während Staatssekretäre auch vor 1969 (11 Fälle, davon 7 zwischen 1965 und 1968) gelegentlich in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind, wird von dieser Möglichkeit erstmals 1969/70 bei den Ministerialdirektoren Gebrauch gemacht – vermutlich eine der Ursachen dafür, daß im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel von 1969 das auch in der Weimarer Republik gängige Schlagwort von der Parteipolisierung der Beamtenschaft wieder auftauchte. Insgesamt waren als Folge der verschiedenen Formen des Ausscheidens aus der Letztposition 1969/70 innerhalb von 9 Monaten 49 der 111 (44 %) administrativen Elitepositionen und 1982/83 58 der 140 (41 %) Elitepositionen neu zu besetzen. Dies bedeutet zugleich aber auch, daß die *neuen Regierungen mit der Mehrheit der amtierenden Beamtenelite weiterregierten*.

Von Interesse ist auch, wie in beiden Fällen die Vakanzen gefüllt worden sind. In diesem Zusammenhang ist als Reaktion auf die Zäsur von 1969 mit ihrer

„Bundeselite 1949-1984“ entnommen, die sich auf die dokumentierten Biographien sämtlicher 121 Bundesminister und Kanzler, 72 Parlamentarischen Staatssekretäre, 150 beamteten Staatssekretäre und 557 Abteilungsleiter der Bundesministerien stützt.

2 Die Personalfluktuation, die die beiden Regierungswechsel begleitete, liegt jedoch höher, wenn man auch die Fälle von nicht selten politisch motivierten vorzeitigen Pensionierungen sowie Umsetzungen innerhalb der Bürokratie berücksichtigt (Derlien 1989, S. 175).

ungewöhnlich hohen Elitefluktuation von den damaligen wissenschaftlichen Beobachtern als Novum beobachtet worden, daß eine gewisse Zahl neuer Spitzenbeamter nicht über Beförderungen aus dem Apparat ins Amt gekommen war (Steinkemper 1974, S. 30; Dyson 1979, S. 105). Die politische Dramatisierung der Personalpolitik von 1969/70 war jedoch unangebracht, wenn man sich vergegenwärtigt, daß neben der Mehrheit der weiter amtierenden Spitzenbeamten rund 60 % der Vakanzen durch Beförderung oder Rotation im Bonner Apparat gefüllt wurden. Daß die interne Rekrutierung auf politisch motivierte Vakanzen offenbar der Regelfall ist, belegt auch der Befund für 1982/83, als 55 % der Vakanzen durch Beförderungen oder Rotationen besetzt wurden.³ Dies bedeutet aber keineswegs, daß die verbleibenden 40 % (1969/70) bzw. 45 % (1982/83) der Vakanzen von Außenseitern besetzt wurden. Vielmehr machte deren Anteil in absoluten Zahlen lediglich 10 (20,4 %) bzw. 12 (20,7 %) aus, während man sich in den restlichen Fällen des Elitereservoirs der nachgeordneten Bundesverwaltung und vor allem in den Ländern und Gemeinden (12,2 bzw. 13,8 %) bediente, aus denen die einrückende neue Regierungspartei offensichtlich erprobte, loyale Beamte mitbrachte. Insgesamt waren sich die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren personalpolitischen Maßnahmen quantitativ außerordentlich ähnlich, sowohl was das Ausmaß der Elitezirkulation insgesamt als auch was die Nutzung des personalpolitischen Instrumentariums im einzelnen betrifft.

III. Auswirkungen auf die Elitezusammensetzung

Angesichts des Umstandes, daß sowohl 1969 als auch 1982 von den neuen Regierungen mit der Mehrheit der amtierenden Beamten weitergearbeitet wurde und daß zudem rund die Hälfte der Vakanzen aus den Bonner Ministerien selbst gefüllt wurde, wird man keine großen personalstrukturellen Veränderungen erwarten dürfen. Dennoch lassen sich einige Effekte aufzeigen, wenn man jeweils die personelle Zusammensetzung der Elite unmittelbar vor und 9 Monate nach den Regierungswechseln, dem Zeitraum der erforderlich ist, um die Personalpolitik durchzuführen, vergleicht. Es wäre allerdings vorschnell, diese Veränderungen zugleich zum Beginn längerfristiger Trends und Wandlungsprozesse zu erheben. Der Vorteil der Zeitreihen-Analyse über 35 Jahre hinweg liegt gerade darin, daß die kurzfristigen politischen Periodeneffekte mit längerfristigen, im Personalsockel

3 Interessanterweise gab es im Gefolge der Personalpolitik des Regierungswechsels von 1982 so gut wie keine lamentierenden wissenschaftlichen Kommentare (sehr wohl aber parlamentarische Anfragen und kritische Presseberichte); zum einen deutet dies darauf hin, daß die historischen Erfahrungen mit der Personalpolitik des Regierungswechsels von 1969 Maßstäbe gesetzt hatten, die den Fall von 1982 als normal anzusehen erlaubten. Zum anderen ist nicht von der Hand zu weisen, daß der Verdacht unverschämter Herrschaftspatronage, wie ausländische Beispiele zeigen (Derlien 1986, S. 44), vor allem von rechts gegen sozialdemokratisch geführte Regierungen erhoben wird – wie schon während der Weimarer Republik vornehmlich in Preußen.

ohnehin angelegten Generationeneffekten kontrastiert werden können (Derlien 1990c).

1. Generationenwechsel und Verjüngung

Als Folge des Regierungswechsels von 1969 war eine Verjüngung der Elite beobachtet worden (von Beyme 1974, S. 124; Putnam 1973). In der Tat hat die sozial-liberale Koalition StS und MD, die im Alter von 53,9 bzw. 51,7 Jahren ernannt worden waren, mit Beamten ersetzt, die zum Ernennungszeitpunkt 50,9 bzw. 50,8 Jahre alt waren. 1982 sollte es wiederum zu einer leichten Erhöhung des *Ernennungsalters* von 49,7 Jahren der in der letzten Regierung Schmidt amtierenden StS auf 52,6 Jahre im Juni 1983 kommen (MD von 49,2 auf 51,8 Jahre). Die beobachtete Verjüngung setzt jedoch nicht erst mit dem Regierungswechsel von 1969, sondern bereits 1966 mit Bildung der großen Koalition ein. Bis dahin hatte sich das *Durchschnittsalter* der gesamten amtierenden politisch-administrativen Elite kontinuierlich von 53,8 Jahre (1950) auf 57,6 Jahre (1966) erhöht, um dann schlagartig und kontinuierlich auf 52,4 Jahre (1970) und 51,2 Jahre (1977) abzusinken. Andererseits beginnt der dem Regierungswechsel von 1982 zugeschriebene erneute Alterungsprozeß schon zum Ende der sozial-liberalen Koalition mit 53,0 Jahre (1981) und erhöht sich auf 54,4 Jahre (1983). Dieses Muster gilt vor allem für die Abteilungsleiter der Bundesministerien, während es bei den StS und den beiden Politikergruppen zu leichten Abweichungen kommt, von denen insbesondere der kontinuierliche Altersanstieg der PStS seit 1970 (47,0 Jahre) auf 50,2 Jahre (1983) bemerkenswert ist, während das Durchschnittsalter der Bundesminister in den 50er Jahren relativ konstant bei 56 Jahren liegt, um seinen Tiefpunkt mit 51,9 Jahren im Jahre 1981 in der Endphase der letzten Regierung Schmidt zu erreichen. Die beamteten Staatssekretäre sind 1973 mit 47,9 Jahren fast 10 Jahre jünger als 1966, altern in der Folgezeit jedoch im Amt (Derlien 1990a, S. 312).

Ohne Frage kommt es also zu Beginn der großen Koalition bereits zu einer deutlichen Verjüngung sowohl in der politischen als auch in der administrativen Elite. Dahinter steht ein markanter Generationenwechsel in der Zeit zwischen 1966 und 1970, als relativ schlagartig die Geburtsjahrgänge 1917 bis 1928 einrückten, die noch bis 1984, jetzt als die beiden ältesten Generationen, rund 50 % aller Spitzenpositionen besetzten. Der Regierungswechsel von 1969 hat unzweifelhaft den sich schon 1966 andeutenden Generationenwechsel beschleunigt, indem Angehörige der älteren Geburtskohorten, insbesondere der Kohorte 1905 bis 1910 frühzeitig ausschieden und tendenziell von der übernächsten Geburtskohorte 1923 bis 1928 ersetzt wurden. Im September 1969 wurde die administrative Bundeselite noch von der Generation 1905-1910 (47,1 %) geprägt, während die Generation 1923-1928 weniger als 10 % der Stellen einnahm. Neun Monate später umfaßte sie rund 20 % und steht fast gleich stark neben den drei älteren Generationen, aber die Generation 1905-1910 ist in dieser Zeit beinahe halbiert worden und hat

ihre Positionen überwiegend vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze verlassen. Der Eintritt der in der Grundgesamtheit quantitativ stärksten politischen Generation „Weltkrieg II“ (1923-1928) in relativ jungen Jahren in höchste Ämter nach 1969 retardierte in den 70er Jahren und über 1982 hinaus das Nachrücken der nächsten Generation – mit Ausnahme der StS, die, wie der Kanzler selbst, nach 1982 überwiegend der Wiederaufbau-Generation (1929-1934) angehörten.

2. Soziale Herkunft und Konfession

Abgesehen davon, daß Eliten ohnehin nicht sozial repräsentativ sind (Putnam 1976, S. 22), ist die Frage doch interessant, welche Form die Disproportionalität gegenüber der Gesellschaft annimmt und ob sich diesbezüglich Periodeneffekte bestimmen lassen. Das markanteste longitudinale Ergebnis zur sozialen Schichtung der politisch-administrativen Elite des Bundes im Hinblick auf die Vorkriegszeit ist sicherlich, daß der *Adel* nur noch marginal in der Elite mit 4,8 % (43 der 900 Elitemitglieder) vertreten ist, wie es schon Zapf (1966, S. 181) und von Beyme (1974, S. 41) beobachtet hatten. Weder gibt es in dieser Hinsicht einen Unterschied zwischen Politikern und Bürokraten, noch variiert der Adelsanteil mit der politischen Parteizugehörigkeit. Wenn dennoch 1969 der Adelsanteil mit 2,5 % niedriger als in jeder anderen Legislaturperiode lag, so ist dies primär zufälligen Oszillationen zuzuschreiben als einem politischen Periodeneffekt. Die Nachkriegselite in Bonn stammt aus der *Mittelschicht*: 43,5 % aus Beamtenfamilien, 20 % aus Unternehmerhaushalten und 12 % von freiberuflichen Vätern. Nur bei 7,5 % ließ sich Abkunft aus der Arbeiterschicht feststellen. Überraschenderweise ist die politische wie die administrative Elite in erster Linie in Beamtenfamilien aufgewachsen. Die Selbstrekrutierungstendenz ist besonders hoch bei Spitzenbeamten (49,6 %), aber auch noch jeder dritte Politiker (34,3 %) hatte, wengleich verstärkt aus unteren Beamtengruppen, eine Herkunft aus dem öffentlichen Dienst aufzuweisen. Dennoch stammten auch 21,2 % der politischen Elite von Familien des höheren Dienstes (43,8 % der administrativen Elite). Daß Politiker aber tendenziell sozial repräsentativer sind, zeigt sich schließlich daran, daß 19,7 %, aber nur 4,7 % der Spitzenbeamten aus Arbeiterfamilien stammen. Daß sich unter den seit 1967 anzutreffenden parlamentarischen Staatssekretären nur 14,3 % (Minister 19,6 %) von Abkömmlingen aus dem höheren Dienst, zugleich aber weniger Abkömmlinge aus Arbeiterfamilien als unter den Ministern fanden, verweist darauf, daß eine soziale Umschichtung besonders innerhalb der politischen Elite zu beobachten ist. Allerdings handelt es sich hierbei in erster Linie um einen *Generationeneffekt*. Interessant ist dabei die *gegenläufige Entwicklung in politischer und administrativer Elite*. Während sich die Politiker tendenziell stärker aus der Mittelklasse und weniger aus der Arbeiterschaft rekrutieren, je jünger sie sind, läßt sich im Zeitverlauf bei der administrativen Elite eine – in absoluten Fällen (11) allerdings sehr begrenzte – Zunahme der Unterschichtherkunft feststellen.

Bezogen auf die gesamte Elite wird immerhin der *Periodeneffekt* sichtbar, daß 1969 die Zahl der Arbeiterkinder unter Politikern und Beamten deutlich, wenn auch quantitativ nicht überwältigend stieg, während der Regierungswechsel von 1982 diese Episode zum Stillstand brachte. Quantitativ bedeutsamer ist die nach 1969 einsetzende rückläufige Häufigkeit von Beamtenkindern, deren Anteil allerdings bis zur letzten Regierung Schmidt bereits wieder auf 58,8 % der StS und 69,2 % der MD anstieg. Interessanterweise wird diese Entwicklung unter der Regierung Kohl nicht etwa gesteigert, sondern vor allem bei den StS sinkt der Anteil der Beamtenkinder abermals auf nun 38,9 %. Dahinter stehen gegenläufige Entwicklungen bei der Rekrutierung von Kindern leitender Angestellter und Unternehmer: ihr Anteil war zwar unter der ersten sozial-liberalen Regierung noch gestiegen, aber unter der letzten Regierung Schmidt stark abgesunken zugunsten der Repräsentation von Beamtenkindern. Die Rekrutierung aus der privatwirtschaftlichen Mittelschicht wuchs nach dem Regierungswechsel von 1982 auf zuvor unerreichte 55,6 % der StS (allerdings nur 17,6 % der Ministerialdirektoren) an. Daß in der Regierung Kohl mithin jeder zweite StS aus einer führenden Wirtschaftsfamilie stammte, steht in verblüffender Nähe zu den ungewöhnlich hohen 54,8 % der Politiker mit vergleichbarer sozialer Herkunft. Angesichts langfristiger rückläufiger Selbstrekrutierungsquote aus der Beamtenschaft, je jünger die Generation, läßt sich wiederum sagen, daß die Regierungswechsel – sicherlich nicht intendiert – letztlich längerfristig angelegte Trends lediglich akzentuiert haben.

Ähnliche Schwankungen können wir bei der *Konfessionszugehörigkeit* feststellen. Insgesamt ist die Bonner Elite über die betrachteten 35 Jahre hinweg zwar überwiegend protestantisch (60,3 % der Beamten und 54,9 % der Politiker), entsprechend dem vorherrschend protestantischen Element innerhalb der SPD verändert sich das Konfessionsverhältnis nach 1969 aber drastisch zugunsten der Protestanten: in der letzten Regierung Schmidt gehörten 83 % der StS der protestantischen Konfession an, und unter den MD nahm der Protestantenanteil von 37,5 % im September 1969 auf 62,2 % im September 1982 geradezu dramatisch zu. Diese Entwicklung ist nach dem Regierungswechsel von 1982 gestoppt worden, als der Protestantenanteil in beiden Rängen unter den langjährigen Durchschnitt fiel und der Anteil der Katholiken unter den StS der zweiten Regierung Kohl mit 52,9 % exakt den katholischen Konfessionsanteil bei Ministern und PStS erreichte. Nach 1982 haben auch unter den Politikern erstmals wieder seit der ersten Regierung Adenauer die Katholiken die Mehrheit, so daß sich also in der Regierung Kohl in beiden Teileliten zugleich mehr Katholiken als Protestanten finden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Konfessionszugehörigkeit heute – im Gegensatz zu den 50er Jahren – ein Rekrutierungskriterium für Beamte wäre. Es ist primär der Wandel in der regionalen und in der parteipolitischen Zusammensetzung, der Veränderungen der konfessionellen Zusammensetzung erklärt. Hierauf wird bei der Analyse der Parteibindung (III.4) zurückzukommen sein.

3. Rückgang des Juristenmonopols

Die Juristendominanz ist mit 65 % innerhalb der Beamtenelite keineswegs so ausgeprägt, wie man gemeinhin annimmt. Verblüffend ist aber, daß unter den zu 71,7 % studierten Politikern ebenfalls mehr als die Hälfte (59,6 %) Jura studiert hat. Zweitwichtigstes Studienfach ist bei 12,6 % der Beamtenelite und bei 14 % der studierten Politiker die Ökonomie. Bei longitudinaler Betrachtung zeigt sich ein Trend der abnehmenden Bedeutung der Juristenausbildung bei gleichzeitiger Zunahme der Häufigkeit ökonomischer Ausbildung. Auch in dieser Hinsicht sind die beiden Regierungswechsel bedeutsam gewesen. Nach dem Regierungswechsel von 1969 sinkt der Juristenanteil innerhalb von 9 Monaten bei den StS von 63 auf 46 % und bei den MD von 73 auf 67 %, während der Anteil der Ökonomen kompensierend von 18,5 auf 25 % bzw. von 2,5 auf 11,5 % zunimmt. Diese Verschiebung von der Jurisprudenz zur Ökonomie ist jedoch bis zur Regierung Schmidt im September 1982 rückläufig, als der Juristenanteil unter den StS bereits wieder 67 % und unter den MD 64 % betrug. Der Ökonomenanteil unter den StS ist entsprechend auf nur noch 12,5 % zurückgegangen, während er bei den Abteilungsleitern weiterhin auf 15,5 % gestiegen ist. Der Regierungswechsel von 1982 verstärkte diese Tendenz, indem nun 75 % der StS Juristen waren; allerdings stagniert der Juristenanteil unter den Abteilungsleitern bei 62,1 %, während der Ökonomenanteil bei ihnen sogar noch auf 17,5 % zunahm.

Einerseits haben wir es also mit einem politischen Periodeneffekt zu tun, der sich auch darin zeigt, daß SPD-Mitglieder unter Politikern und Beamten weniger häufig Jura und dafür verstärkt Ökonomie studiert haben als Mitglieder der CDU/CSU. Die gegenläufige Entwicklung, die die beiden Regierungswechsel bei den StS ausgelöst haben, können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß angesichts der quantitativ viel bedeutsameren Gruppe der Abteilungsleiter ein säkularer Trend der abnehmenden Bedeutung der Juristenausbildung vorliegt; denn die Analyse nach Geburtskohorten zeigt, daß es sich hierbei um einen Generationeneffekt handelt, der interessanterweise in der administrative Elite mit der Begünstigung des Ökonomiestudiums ausgeprägter ist als unter den Politikern. Insofern hat der Regierungswechsel von 1969 wiederum eine im Rekrutierungsfeld der Elite angelegte Entwicklung akzeleriert, an der auch der Regierungswechsel von 1982 zumindest bei den Abteilungsleitern nichts geändert hat. Die kleine Schicht der Staatssekretäre hingegen behauptet das Juristenmonopol nach 1982 und bleibt damit den zunehmend juristisch ausgebildeten Politikern besonders ähnlich.

Diese langfristigen Verschiebungen zwischen Juristen- und Ökonomenanteilen besonders innerhalb der Beamtenschaft finden ihre Entsprechung im Umbruch der *Karrieremuster*. An anderer Stelle wurde ausführlich analysiert, daß der Typ des reinen Laufbahnbeamten langfristig rückläufig ist, während Mischkarrieren mit erheblichen Anteilen außeradministrativer Vortätigkeiten tendenziell zunehmen – eine langfristige Entwicklung, die wiederum von beiden Regierungswech-

seln beeinträchtigt, wenngleich nicht begründet worden ist (Derlien 1990c, S. 366 ff.).

4. Parteipolitisierung

Erwartungsgemäß besteht die sichtbarste Auswirkung eines Regierungswechsels darin, daß sich die parteimäßige Zusammensetzung der Elite ändert. Für die politische Elite muß dies nicht ausgeführt werden, aber interessant dürfte sein, wie die Periodeneffekte in dieser Hinsicht innerhalb der Beamtenelite wirken, gewinnen wir hiermit doch einen Indikator für das Ausmaß der Herrschaftspatronage. Daß auch die Beamtenschaft parteipolitisch gebunden ist, wurde oben schon angedeutet. So lassen sich insbesondere Veränderungen in der personellen Zusammensetzung der administrativen Elite vor und nach den Regierungswechseln im Hinblick auf Konfession, regionale und soziale Herkunft, aber auch partiell im Studienfach primär damit erklären, daß diese Merkmale z.T. mit der Parteibindung zusammenhängen, die sich bei Regierungswechseln ändert.

Mit den bisher benutzten biographischen Daten läßt sich das *Ausmaß* der Parteibindung der Spitzenbeamtenschaft nicht exakt bestimmen; aber die Auswirkungen der Regierungswechsel sind bei den Personen, deren Parteibindung dokumentiert ist, eindeutig.⁴ Erwartungsgemäß ändert sich nach Regierungswechseln die parteimäßige Zusammensetzung der Bonner Spitzenbeamtenschaft entsprechend der parteimäßigen Ausrichtung der neuen Regierung. Inkongruenz in der Parteizugehörigkeit von Ministern und Spitzenbeamten dürfte in der Regel der Anlaß zumindest für die gehäufte Anwendung des § 36 BBG in solchen Fällen sein. Während der großen Koalition im Jahre 1969 finden wir noch StS, die beiden Regierungsparteien angehören. Die CDU/CSU-Mitglieder unter den StS schieden dann innerhalb eines halben Jahres nach Bildung der sozial-liberalen Koalition vollzählig aus dem Amt, während die SPD die Zahl „ihrer“ StS von 7 auf 11 erhöhte und die FDP die Zahl ihrer Parteigänger unter den StS von 1 im September 1969 auf 5 Mitte 1970 ausbauen konnte. Beim Regierungswechsel 1982 läßt sich das umgekehrte Muster beobachten: während die 8 ausgewiesenen SPD-StS auschieden, finden sich nach einem halben Jahr 5 StS, deren Mitgliedschaft in der CDU/CSU dokumentiert ist. Auf der Ebene der MD fällt die mit den Regierungswechseln verbundene politische Säuberung weniger total aus: bei beiden Regierungswechseln gelang es einigen Mitgliedern der neuen Oppositionspartei, in ihrer bisherigen Position zu „überleben“ (Derlien 1988; 1989).

Aus *umfragebasierten* Eliteuntersuchungen lassen sich neuerdings präzise Angaben über die Zahl der Parteimitglieder in der Beamtenelite im Zeitraum von 1970 bis 1987 machen (Mayntz/Derlien 1989, S. 388). Während 1970 28 % einer Partei angehörten, stieg deren Anteil 1972 auf 36,8 %, 1981 auf 51,7 % und 1987

4 Ein Drittel der 150 StS und rund 10 % der AL konnten nach Parteizugehörigkeit klassifiziert werden.

auf 57,3 %. Besonders ausgeprägt ist die Zunahme der Parteibindung unter den politischen Beamten und hier wiederum unter den StS, von denen 1987 69 % Parteimitglieder sind. Der sozial-liberalen Regierung ist es dabei gelungen, den Anteil ihrer Parteigänger in den 70er Jahren kontinuierlich auszubauen (30,8 % SPD und 11,7 % FDP 1981), während der Anteil der CDU-Mitglieder innerhalb der Spitzenbeamtenschaft in dieser Zeit bei rund 10 % stagnierte. Allerdings fanden sich unter den StS zu den Erhebungszeitpunkten 1970, 1972 und 1981 keine CDU-Mitglieder. Andererseits zeigen die Befunde von 1987 umgekehrt, daß nun CDU/CSU- (37,1 %) und FDP-Mitglieder (8,4 %) dominieren, während der Anteil der SPD-Mitglieder auf 11,9 % – überwiegend bei den Unterabteilungsleitern, die nicht in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (22,2 %) – zurückgegangen ist. Aus dem Umschlagen der dominanten Parteibindung zwischen 1981 und 1987 lassen sich Rückschlüsse auf die Effektivität der Herrschaftspatronage ziehen. In Verbindung mit der nachgewiesenen dominant internen Rekrutierung deutet dies darauf hin, daß die jeweilige politische Opposition innerhalb des Bonner Regierungsapparats über ein gehöriges *Reservoir an Sympathisanten* verfügt, das nach Regierungswechseln aktiviert und in Spitzenpositionen gebracht wird.

Die personellen Konsequenzen von Regierungswechseln sind also, trotz aller momentaner individueller Betroffenheit vor allem nach 1969, insgesamt als wenig revolutionär zu bezeichnen, mißt man sie an den *Säuberungsmöglichkeiten* der Institution des politischen Beamten und an ihrer moderaten Handhabung 1969 wie 1982. Vor allem parteipolitisch gebundene Beamte der Vorgänger-Regierung sind vom einstweiligen Ruhestand betroffen. Angesichts zunehmender Parteimitgliedschaften in der Spitzenbeamtenschaft ist allerdings mit einer spiralförmigen Entwicklung in der Zukunft zu rechnen. Im internationalen Vergleich ist bemerkenswert, daß in Bonn die entstandenen Vakanzen überwiegend aus erfahrenerm Verwaltungspersonal z.T. der Länder und Gemeinden gefüllt werden, und zwar offenbar über parteipolitisch selektive Beförderungen im Zuge von Herrschaftspatronage, die schnell zur politischen Gleichschaltung mit der neuen Regierung führen.

IV. Regimewechsel

Charakteristikum von Regierungswechseln ist also das Vorhandensein einer *systemkonformen Gegenelite* nicht nur für die politischen, sondern auch für die administrativen Spitzenpositionen. Während bei der Zusammensetzung des neuen Kabinetts Konfession und Region unter dem Gesichtspunkt innerparteilicher Repräsentativität explizite Rekrutierungskriterien sein mögen, gilt dies nicht für die Beamtenelite. Veränderungen der Zusammensetzung der Spitzenbeamtenschaft in diesen und anderen Punkten (Alter, soziale Herkunft) werden – zum Teil im Gegensatz zu den 50er Jahren – vor allem über die Parteibindung vermittelt. Eine Ausnahme stellt nach 1969 offenbar die gezielte Rekrutierung von Ökonomen im

Kontext Keynesianischer Wirtschaftspolitik dar. Meist akzentuiert die punktuelle Personalfluktuatation dabei nur ohnehin im Personalsockel angelegte längerfristige Entwicklungen oder resultiert in kurzfristigen Oszillationen (Derlien 1990c).

Regimewechsel in der jüngeren deutschen Geschichte (1918, 1933, 1945) unterscheiden sich insofern nicht von den beiden betrachteten Regierungswechseln in der zweiten Republik, als in allen Fällen mit dem Sockel der höheren Beamtschaft weitergearbeitet wurde – insofern hatte Max Weber recht. Allerdings fällt die politische Säuberung drastischer aus; dies gilt vor allem für die *politische Elite*, und zwar um so deutlicher, wenn eine *systemkritische* Gegenelite Gelegenheit hatte, sich im *ancien régime* zu entwickeln: vor 1918 Sozialdemokratie und Zentrum, vor 1933 die NSDAP und vor 1945 die Opfer der NS-Herrschaft in KZ und Emigration, nicht selten inzwischen gealterte Exponenten der ersten Republik. Diese Regimewechsel hatten vor allem eine Auswirkung auf die Komposition der politischen Elite: die sukzessive Eliminierung des Adels aus Elitepositionen (Preradovich 1955), soweit nicht Adlige sich als „Renegaten der eigenen Klasse“ (Michels) mit dem neuen Regime – wie in der französischen Revolution – arrangierten. Primär ist jedoch in jedem Falle eine parteimäßige Elite-Sukzession auf Politikerpositionen.

In der *Bürokratie* laufen aufgrund ihrer funktionalen Unentbehrlichkeit die Säuberungs- und Gleichschaltungsprozesse langsamer ab, wobei die *beamtenpolitischen* Positionen des jeweiligen neuen Regimes Unterschiede zwischen den historischen Zäsuren erklären. Dies gilt zum einen für die Verankerung des Berufsbeamtentums in der *Weimarer Reichsverfassung*. Diese sozialdemokratische Konzession führte dazu, daß die Privilegierung des Adels in der höheren Beamtschaft der Monarchie und die damit als Ergebnis erzielte Herrschaftspatronage zugunsten konservativer und monarchistischer Orientierungen (Fenske 1972) während der Zeit der Weimarer Republik nur langsam abgebaut werden konnten.

Hatte der Adelsanteil unter der höheren preußischen Beamtschaft 1911 noch 37,2 %, unter den Referendaren 1913 sogar 55,5 % (Runge 1964, S. 170) betragen, wandelte sich die soziale Zusammensetzung der höheren Beamtschaft, ja sogar der Spitze des Verwaltungsapparats dank zurückhaltender Personalpolitik zunächst nur wenig (Elben 1965, S. 34 ff.); im sozialdemokratisch geführten Preußen ging der Adelsanteil in Präsidentenpositionen bis 1928 auf 10 %, bei den Landräten bis 1926 auf 25 % zurück, und – nicht zuletzt infolge der Berufung von „Außenseitern“ – erhöhte sich der Anteil der Inhaber von Spitzenpositionen, die aus der Unterschicht stammten, auf 14 % bei Regierungspräsidenten und Landräten und sogar 44 % bei den Oberpräsidenten.

In politischer Hinsicht gelang es also zumindest im stabilen Preußen, das monarchistische Beamtentum aus Führungspositionen zurückzudrängen, wobei einerseits von dem vorzeitigen Ruhestand bei politischen Beamten, andererseits von der Berufung von Außenseitern Gebrauch gemacht wurde. 1929 gehörten von den 540 preußischen politischen Beamten 107 der SPD, 72 den Demokraten, 112 dem

Zentrum und 95 der DVP an; aber weiterhin stand eine erhebliche Zahl jenseits der Weimarer Parteien (Pikart 1958).

Hatte die SPD nach 1918 sich mangels eines eigenen Personalreservoirs innerhalb der Verwaltung auf die Kooperationsbereitschaft des vorgefundenen Beamtentums zur Bewältigung der Kriegsfolgen stützen und Außenseiter aus Gewerkschaften, Partei und Presse vereinzelt in Spitzenpositionen rekrutieren müssen, so befanden sich die *Nationalsozialisten* in einer anderen Lage: sie konnten auf dem verwaltungsinternen Reservoir von Sympathisanten aufbauen und mit einer radikalen Beamtenpolitik, die ihren Ausdruck im sogenannten „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7. April 1933 fand (Mommsen 1966), in erheblichem Umfang politische Säuberungen und Herrschaftspatronage, aber auch Versorgungspatronage durchführen.

Schon nach dem „Preußen-Streich“ vom 20. Juli 1932 wurden sofort 69 Ministerialbeamte und bis Anfang 1933 52 Präsidenten entlassen; 1936 amtierten nur noch 19 % der Landräte, die vor 1932 ernannt worden waren (Runge 1964, S. 237-249). Gestützt auf das Gesetz vom 7.4.1933 wurden 211 der 1663 höheren preußischen Beamten aus dem Dienst entfernt (Hattenhauer 1980, S. 360). Ähnlich fiel die Säuberung auf der Kommunalebene aus, wo bis Ende 1933 156 der 252 Oberbürgermeister aus dem Amt getrieben wurden; in Leipzig wurden 10 % der städtischen Bediensteten entlassen und durch 1150 verdiente Parteigenossen ersetzt (Matzerath 1970, S. 85 f.). Für 1935 weist die Parteistatistik der NSDAP 20,7 % der Mitglieder als Angehörige des öffentlichen Dienstes aus, von denen vier Fünftel nach 1933 beigetreten waren (Caplan 1981, S. 175; Diehl-Thiele 1971, S. 56; Fischer 1978, S. 138 f.).

Natürlich sagen diese äußeren Befunde der Gleichschaltung nichts über die innere Haltung der Beamtenschaft aus. Es läßt sich aber wohl behaupten, daß im Gegensatz zur Weimarer Beamtenschaft vor allem außerhalb Preußens, wo Sabotage und Republikfeindlichkeit nicht selten waren (Schmahl 1977), die Konformität unter dem Druck des terroristischen NS-Regimes wesentlich höher war und die Bürokratie trotz mancher politischer Skepsis objektiv die Funktion hatte, stabilisierend im organisatorischen Chaos des „Führerstaats“ zu wirken und ein Mindestmaß an formaler Rationalität zu bewahren (Rebentisch 1989).

Bekanntlich kam es nach 1945 unter alliierterm Diktat zur umfassenden, je nach Besatzungszone unterschiedlich intensiven *Entnazifizierung* (Benz 1981), die zumindest dazu führte, daß die politische und administrative Nazi-Elite ihre Karriere nach 1945 nicht fortsetzen konnte. Während in der DDR die Säuberung nicht nur besonders drastisch ausfiel, sondern auch in der *Abschaffung der Institution des Berufsbeamtentums* resultierte, gelang es den deutschen Beamtenverbänden gegen alliierten Widerstand, das Berufsbeamtentum nicht nur verfassungsrechtlich wiederum zu verankern, sondern auch die Bestrebungen zur Entpolitisierung nach angelsächsischem Modell zu verhindern (Wengst 1987). Diese *institutionelle Kontinuität* in Westdeutschland und das entstandene *Elitevakuum* erleichterten – trotz Unterbrechung zwischen 1945 und 1949 – eine personelle Kontinuität zwischen Reichs- und Bundesverwaltung *unterhalb* der beiden höchsten administrativen

Ebenen. Während die politische Gegenelite des NS-Regimes⁵ darum bemüht war, das Eindringen NS-belasteter Personen in die Bundesministerien zu verhindern, dabei aber sukzessive das Entnazifizierungskriterium aufweichen mußte (Wengst 1984, S. 178 ff.), gelangte zunehmend Personal aus der Verwaltung des sogenannten Dritten Reiches auch in die neugeschaffenen Bundesministerien. Die Spitze des Eisberges stellten sicherlich der Kommentator der Nürnberger Rassegesetze und spätere Chef des Bundeskanzleramts Hans Globke⁶ sowie der kürzlich publik gemachte Fall des Ministerialdirektors Schafheutle im Bundesjustizministerium dar, der wie schon vor 1945 auch in der zweiten Republik mit der Bearbeitung des politischen Strafrechts betraut wurde (Müller 1984, S. 210 f.). Weniger bekannt ist das massive Eindringen der NS-Beamenschaft in den neuen Auswärtigen Dienst: ein diesbezüglicher Untersuchungsausschuß des Bundestages hielt am 18.6.1952 (BT-Drs. 3465) fest, daß 134 der 338 AA-Beamten des höheren Dienstes NSDAP-Mitglieder gewesen waren (Haas 1969, S. 183).⁷ Funktionale Unentbehrlichkeit und Fehlen eines republikanischen Beamtentums als Folge der NS-Säuberungen in Verbindung mit einer Aversion Adenauers gegen die vor 1949 in der Frankfurter Bizonen-Verwaltung und Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vorfindbaren SPD-Mitglieder mögen den Wiedereinzug grundsätzlich konservativer Personen in die Bundesministerien begünstigt haben (Wengst 1984; Morsey 1977; Eschenburg 1976; 1979).⁸

Die These von der administrativen Kontinuität (Zapf 1966) und vom „bürokratischen Rückhalt“ (Eschenburg 1979) gilt zwar nicht für die Verwaltungselite des „Dritten Reiches“, wohl aber für die Rekrutierung der Verwaltungselite des Bundes nach 1949 aus dem Personalbestand der Bürokratie vor 1945. Unsere eigenen Daten erlauben den Nachweis, daß von den 707 zwischen 1949 und 1984 amtierenden StS und Abteilungsleitern der Bundesministerien 226 vor 1945 berufstätig waren, davon nur 28 nicht im öffentlichen Dienst. Der größte Teil (109 Personen) der vor 1945 im öffentlichen Dienst Beschäftigten war irgendwann einmal in der Reichsverwaltung tätig (davon rund 60 durchgängig vor und nach 1933 bis 1945). Diese 109 Personen wurden nach 1945 überwiegend (59 = 54 %)

5 Aber auch hier erwies sich der Vertriebenenminister und 1923 der NSDAP beigetretene SA-Hauptsturmführer Theodor Oberländer als belastet.

6 Es ist schwer, die Person Globkes historisch zu beurteilen, der einerseits 1962 in der DDR zu lebenslangem Zuchthaus verurteilt worden war (Braunbuch der DDR, S. 352), an dem andererseits Adenauer festhielt; s. die ambivalente, tendenziell apologetische Dokumentation von Klaus Gotto (1980).

7 Ich kann in diesem Zusammenhang nur cursorisch auf die Gesetzgebung zum Art. 131 GG verweisen.

8 Unter diesen Verhältnissen war politische Konformität im „CDU-Staat“ sichergestellt, ohne daß die Beamenschaft Mitglied in einer Regierungspartei sein mußte. Auffällig ist allerdings die Zahl von CDU-Mitgliedern im Kreis der ersten StS (Wengst 1984; Morsey 1977). Auf diesem Hintergrund wird die publizistische Aufregung verständlich, die die erste sichtbare parteipolitische Rekrutierung in der Geschichte der Bundesrepublik nach dem Regierungswechsel von 1969 auslöste, getragen vor allem vom damaligen Ministerialrat und Personalratsvorsitzenden im Bundeskanzleramt (Mitglied der CDU!) Klaus Seemann (symptomatisch vor allem seit 1975).

in der fortbestehenden Landesverwaltung, in der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (27 = 25 %) und im kommunalen Bereich (7 Personen) aufgenommen.

Natürlich ist die Kontinuität über 1945 hinaus bei den in der Landesverwaltung Beschäftigten größer (24 von 31 Personen) als beim Reichspersonal/VWG; auch für sie stellte die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes Auffangpositionen bereit.⁹ Insgesamt ist bezogen auf die späteren Bundesbeamten die administrative Berufskontinuität über 1945 hinaus im Vergleich zu allen anderen Sektoren, aus denen die neue Beamtenschaft rekrutiert wurde, am höchsten, gefolgt von der Justiz, wo 10 von 20 späteren Bundesbeamten über 1945 hinaus weiterwirkten. Diese Personen sind sukzessive in den 50er Jahren in die Bundesverwaltung eingezogen und haben irgendwann in der Folgezeit den Aufstieg in Elitepositionen geschafft.¹⁰

In welchen Zeiträumen und auf welche Positionen vollzog sich diese Rückkehr in die Zentralverwaltung ab 1949? 1949/50 traten 158 spätere Elitebeamte in den Bundesdienst ein, davon 69 % (n = 75) mit Erfahrung in der Reichsverwaltung; sie besetzten vor allem Ränge unterhalb der Abteilungsleiter-Ebene und in der nachgeordneten Bundesverwaltung. Die StS und MD-Positionen wurden häufiger mit Personen besetzt, die in der Verwaltung des VWG tätig gewesen waren, darunter die StS Frohne, Sauerborn, Strauß, Thedieck und Hartmann, aber allesamt auch in der Reichsverwaltung Erfahrungen gesammelt hatten. Unmittelbares Rekrutierungsfeld 1949/50 war neben der Verwaltung des VWG (45 %) vor allem auch die Landesverwaltung (53 %).

1951-53 traten nur noch 78 spätere Elitemitglieder in die Bundesverwaltung ein, darunter noch 50 % mit Erfahrungen aus der Reichsverwaltung. Die Zahl der Direkteinstiege in StS- oder AL-Positionen nimmt verständlicherweise von 1949/50 (9 StS, 63 AL) auf 1951/53 (20 AL) und nach 1953 (7 AL von 60 Neueintritten) ab.

Unter den vor 1954 in die Bundesverwaltung eingetretenen (späteren) Elite-Beamten hatten 61 Personen (darunter 5 StS und 18 AL) unmittelbar zuvor seit 1949 eine andere Berufstätigkeit in verschiedensten Bereichen ausgeübt; dennoch finden sich auch unter ihnen 32 Personen (53 %), die in der Reichsverwaltung tätig gewesen waren.

Die Bedeutung der Verwaltung des vereinigten Wirtschaftsgebietes liegt nicht nur darin, daß sie Rekrutierungsfeld für die erste Garde der Bonner Spitzenbeamten war, sondern auch darin, daß 7 Bundesminister hier vor 1949 tätig waren (wie 58 Bundesbeamte). Es kann hier nicht näher auf die Besonderheit der deutschen politischen Elite eingegangen werden, deren Staatsaffinität stark über bürokratische Erfahrungen vermittelt wird: Herkunft aus einer Beamtenfamilie, Jurastudium und zu einem Drittel eigene Verwaltungserfahrung (Derlien 1990d). In historischer Hinsicht und im Hinblick auf die Einschätzung der Lage in der DDR ist zudem darauf zu verweisen, daß die ersten Kabinette Adenauers neben der gemeinsamen Verwaltungserfahrung einige biographische Parallelen zu einer Reihe von Spit-

9 Von der späteren Bundeselite waren im VWG 49 Personen beschäftigt, von denen u.a. 27 aus der Reichs- und 8 aus der Landesverwaltung stammten.

10 Es ist daran zu erinnern, daß wir über die nicht so erfolgreichen Beamten keine Aussagen treffen können.

zenbeamten der ersten Jahre der Bundesrepublik hatten.¹¹ Gedacht ist an Widerstand gegen und Leiden unter der Nazi-Herrschaft. Grundsätzlich wird man sagen können, daß Bundesminister relativ häufiger von diesen Erlebnissen betroffen sind als die Beamtenschaft.

Daß sie während des sogenannten Dritten Reichs *persönlich Widerstand* geleistet hätten, wird von 19 Personen notiert, darunter von 10 Politikern. Zudem waren nach der sogenannten Machtergreifung der Nazis mit Amtsenthebung oder Berufsverbot 30 Personen belegt, von denen zugleich 5 Personen Widerstand geleistet hatten; darunter wiederum 10 Politiker. 9 Personen waren im Gefängnis inhaftiert (davon 6 Politiker), und 7 Personen (4 Politiker) hatten in Konzentrationslagern gelitten. Allerdings muß betont werden, daß sich unter all diesen Fällen, zu denen auch 5 Fälle von Emigration zu zählen sind, nicht nur Politiker der Adenauer-Kabinette, sondern auch später amtierende Sozialdemokraten befunden haben.

Es dürfte aber unstrittig sein, daß unmittelbar nach 1949 Exekutivpolitiker und Beamtenelite partiell aufgrund ihres politischen Schicksals verbunden waren und insofern bestrebt gewesen sind, Kandidaten mit kontinuierlicher administrativer Karriere über 1945 nur nach sorgfältiger Prüfung in die Bundesministerien einzuziehen zu lassen – was natürlich Skandale im einen oder anderen Falle nicht verhindern konnte.

V. Ausblick auf die DDR

Vergleicht man die Regierungswechsel von 1969 und 1982 einerseits und die Regimewechsel von 1919, 1933 und 1945 andererseits, so lassen sich im wesentlichen zwei Feststellungen treffen. Nach politischen Machtwechseln sind politische Säuberung und Gleichschaltung als Ausdruck von Herrschaftspatronage offenbar unvermeidlich; in den existentiellen Folgen für die alte politische und für die Beamtenelite unterscheiden sich jedoch demokratische Regierungswechsel (1969, 1982) und Regimewechsel, die zur Demokratie führen (1919, 1945 in Westdeutschland) einerseits, von Übergängen zu totalitären Regimen (1933, 1945 in der DDR) andererseits. Es kann geradezu als Schwäche der ersten deutschen Republik angesehen werden, daß die politische Gleichschaltung unter äußerster Wahrung der Legalität ablief. Webers eingangs zitiertes Urteil dürfte insofern von den speziellen Umständen des Jahres 1919 geprägt sein. Die politischen Kosten waren – vor allem außerhalb Preußens – Sabotage und Illoyalität. Vergleicht man hiermit die beiden bundesrepublikanischen Regierungswechsel, so ist das Ausmaß der Loyalität der Beamtenelite, entgegen einzelnen Befürchtungen beim Regierungswechsel 1969 und trotz gezielter Indiskretionen bei der Vorbereitung der Ostverträge 1970,

11 Im folgenden ist zu bedenken, daß die Datenbasis aus mehr oder weniger autorisierten Biographien besteht, in denen im wesentlichen positive Elemente betont werden. Von den Beamtenbiographien sind denen der Politiker vor allem StS im Detailliertheitsgrad vergleichbar. Ich beschränke mich im folgenden daher weitgehend auf deren Beispiel.

erstaunlich groß gewesen. Diese politische Loyalität auch nach Regierungswechseln in der zweiten Republik dürfte einerseits ihre Ursache in der hohen Systemkonformität aller regierungsfähigen Parteien finden, andererseits in der – im Gegensatz zur Weimarer Republik – Systemkonformität des Berufsbeamtentums; hierauf deuten auch die hohe Kompatibilität des wechselseitigen Rollenverständnisses von politischer und administrativer Elite in Bonn (Mayntz/Derlien 1989) sowie die geringe Neigung zu technokratischen Attitüden innerhalb der heutigen Bonner Beamtenschaft hin (Aberbach et al. 1990).

Die gegenwärtige DDR-Regierung, aber auch eine spätere gesamtdeutsche Regierung wird voraussichtlich auf Schwierigkeiten stoßen, ein derartiges Maß politischer Loyalität innerhalb der Schicht der Staatsfunktionäre zu erreichen. Dies liegt zum einen darin begründet, daß die DDR nach 1945 unter sowjetischem Einfluß nicht nur die Institution des Berufsbeamtentums abgeschafft hat und zu einer radikalen politischen Säuberung der Bürokratie mit erheblichen existentiellen Folgen geschritten ist, sondern – auch in dieser Hinsicht durchaus mit der Beamtenpolitik nach 1933 vergleichbar – zugleich eine radikale politische Gleichschaltung ihrer exekutiven Kader betrieben hat. Eine administrative Gegenelite hat sich nie entwickeln können, und die Bedeutung von Theologen innerhalb der jetzigen Regierung, vor allem aber beim Transformationsprozeß des Jahres 1989 indiziert sehr deutlich, daß sich innerhalb des stalinistischen Systems nur in der „politischen Nische“ der Kirchen eine politische, allerdings in der Handhabung von Herrschaftsinstrumenten und Staatsapparat relativ unerfahrene politische Gegenelite hat bilden können. Das politische Elitevakuum ist indes so groß, daß sich auch Vertreter der sogenannten (christlichen und liberalen) Blockparteien in der heutigen Regierung wiederfinden. Prospektiv bietet sich der Vergleich zum Jahre 1919 an. Die demokratische Grundorientierung der gegenwärtigen politischen Führung in der DDR wird schon mit Blick auf das westdeutsche Beamtenrecht zu einer ähnlichen Zurückhaltung bei der Säuberung des Staatsapparates führen, wie wir dies aus der ersten Republik kennen. Zudem fehlt es an einer administrativen Gegenelite, die man an Schaltstellen der Macht berufen könnte. Angesichts der funktionalen Unentbehrlichkeit der Bürokratie wird man daher auf einige Zeit mit offener und versteckter Sabotage rechnen müssen. Selbst wenn man ein Ausmaß von politischer Selbstgleichschaltung der Bürokratie wie nach 1933 und 1945 unterstellte und neben der starken politischen auch eine umfangreiche Verwaltungshilfe aus dem Westen praktizierte, scheint eine längere Übergangszeit bis zur Anwendung des Art. 33 Abs. 5 GG angemessen. Moralisch bedenklich und für die Entwicklung der politischen Kultur fragwürdig wäre es, würde – wie nach 1945 – vorschnell der Mantel beamtenrechtlicher Nächstenliebe über die Staatsdiener in der Bürokratie (und in den Universitäten!) ausgebreitet werden.¹²

12 Höchst eigenartig ist es, daß Teile des Beamtenapparats der DDR z.Zt. von der Bundesregierung unbesehen umgeschult werden, während gleichzeitig unsere Hochschulabsolventen weiterhin vom Verfassungsschutz überprüft werden.

Literatur

- Aberbach, Joel D., Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz und Bert A. Rockman, 1990: American and German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes, in: *International Social Science Journal* 123, S. 3-18.
- Benz, Wolfgang, 1981: Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland 1945-1952. Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 29, S. 216-245.
- Beyme, Klaus von, 1974: *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München: Piper.
- Caplan, Jane, 1981: Civil Service Support for National Socialism: An Evaluation, in: Gerhard Hirschfeld und Lothar Kettenacker (Hrsg.), *Der „Führerstaat“: Mythos und Realität*, Stuttgart.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1984: Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949-1983, in: *Die öffentliche Verwaltung*, S. 689-699.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1986: Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft. Ein Beitrag zum Politisierungsproblem, in: *Der Bürger im Staat* 36, S. 39-44.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1988: Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982, in: *Governance* 1, S. 50-78.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamteneelite, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, S. 171-189.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1990a: Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang, in: *Die öffentliche Verwaltung*, S. 311-319.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1990b: Keeping the Balance Between Political Appointments and Professional Careers in the Case of the FRG, in: *Verwaltungswissenschaftliche Informationen* 18, S. 36-44.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1990c: Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949-1984, in: *European Journal of Political Research* 18, S. 349-372.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1990d: Die Staatsaffinität der Exekutiv-Politiker 1949-1984. Zur Bedeutung der Bürokratie als Sozialisationsfeld, Paper für die DVPW-Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik“, Speyer, Juni 1990.
- Diehl-Thiele, Peter, 1971: *Partei und Staat im Dritten Reich*, 2. Aufl., München.
- Dyson, Kenneth, 1979: Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung. Eine Auswertung, in: *Die Verwaltung* 12, S. 129-160.
- Elben, Wolfgang, 1965: Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretäre und der militärischen Führung vom November 1918 bis Februar 1919, Düsseldorf.
- Eschenburg, Theodor, 1961: *Ämterpatronage*, Stuttgart.
- Eschenburg, Theodor, 1976: Regierung, Bürokratie und Parteien 1945-1949. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, S. 58-74.
- Eschenburg, Theodor, 1979: Der bürokratische Rückhalt. Westliche Militärregierungen und deutsche Verwaltung nach dem Zusammenbruch, in: Richard Löwenthal und Hans Peter Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz*, 3. Aufl., Stuttgart, S. 64-94.
- Fenske, Hans, 1972: Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik, in: Hochschule Speyer (Hrsg.), *Demokratie und Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 339-356.
- Fischer, Conan, 1978: The Occupational Background of the SA's Rank and File Membership During the Depression Years, 1929 to mid-1934, in: Peter D. Stachura (Hrsg.), *The Shaping of the Nazi-State*, New York.
- Gotto, Klaus, 1980: *Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken* Hans Globkes, Stuttgart.

- Haas, Wilhelm, 1969: Beitrag zur Geschichte der Entstehung des Auswärtigen Dienstes der BRD, o.O.
- Hattenhauer, Hans, 1980: Geschichte des Berufsbeamtentums, Köln.
- Kugele, Dieter, 1978: Der politische Beamte. Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution, München.
- Matzerath, Horst, 1970: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart.
- Mayntz, Renate und Hans-Ulrich Derlien, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization?, in: Governance 2, S. 384-404.
- Mommsen, Hans, 1966: Beamtentum im Dritten Reich, Stuttgart.
- Morsey, Rudolf, 1977: Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947-1950), in: Ders. (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele, Berlin: Duncker & Humblot, S. 191-243.
- Müller, Ingo, 1987: Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz, München: Kindler.
- Pikart, Eberhard, 1958: Preußische Beamtenpolitik 1918-1933, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 6, S. 119-137.
- Preradovich, Nikolaus von, 1955: Die Führungsschichten in Österreich und Preußen (1804-1918) mit einem Ausblick bis zum Jahre 1945, Wiesbaden.
- Putnam, Robert D., 1973: The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Research Report, in: British Journal of Political Science 3, S. 253-290 (übersetzt in: PVS 1976, S. 23-61).
- Putnam, Robert D., 1976: The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Rebentisch, Dieter, 1989: Führerstaat und Verwaltung im 2. Weltkrieg, Stuttgart.
- Runge, Wolfgang, 1964: Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart.
- Schmahl, Hermanjosef, 1977: Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik, Berlin.
- Seemann, Klaus, 1975: Entzaubertes Bundeskanzleramt. Denkwürdigkeiten eines Personalratsvorsitzenden, Landshut.
- Steinkemper, Bärbel, 1974: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln: Heymanns.
- Thieme, Werner, 1968: Der „politische Beamte“ im Sinne des § 31 BRRG, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriften der Hochschule Speyer Bd. 37, Berlin, S. 149-173.
- Weber, Max, 1964: Wirtschaft und Gesellschaft, 4. Aufl., Köln/Berlin: Kiepenheuer und Witsch.
- Wengst, Udo, 1984: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953, Düsseldorf: Droste.
- Wengst, Udo, 1987: Standesinteressen und beamtenrechtliche Kontinuität. Die Einflußnahme der Beamtenverbände auf die Gestaltung des Beamtenrechts in den Gründerjahren der Bundesrepublik Deutschland, in: Carl August Lückerrath (Hrsg.), Beamtentum und Beamtenorganisationen, Köln/Berlin: Heymanns, S. 79-93.
- Zapf, Wolfgang, 1966: Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961, 2. Aufl., München.