

Nr. 17

Hans-Ulrich Derlien

Gerhard Pippig

EXTERNE REKRUTIERUNG

von Spitzenbeamten des Bundes 1970 - 1972

-

Eine Überprüfung empirischer Untersuchungen

Inhalt	Seite
1. Vorbemerkung	1
2. Vorliegende Untersuchungsergebnisse	3
2.1 Befunde	
- Luhmann/Mayntz (1973)	
- Putnam (1973)	
- Grottian (1974)	4
- B. Steinkemper (1974)	6
- H.G. Steinkemper (1981)	9
- Echtler (1973)	10
- von Beyme (1974)	
- Bürger (1981)	11
- Bundespersonalausschuß (1953-1981)	12
2.2 Zwischenergebnis	13
3. Zur Operationalisierung "externer Rekrutierung"	14
3.1 Steinkempers Karriere-Index	
3.2 Operationalisierung in der Kontrolluntersuchung	20
4. Repräsentativität der Stichproben	25
4.1 Grundgesamtheit der Planstellen	
4.2 Grundgesamtheit der Positionsinhaber	28
4.3 Stichprobenumfang der Kontrolluntersuchung	29
5. Rekrutierungsmuster nach der Kontrolluntersuchung	33
5.1 Der "reine" Laufbahnbeamte	
5.2 Der "verzögerte" Laufbahnbeamte	36
5.3 Der "Misch-Typ"	37
5.4 Der "späte Seiteneinsteiger"	38
6. Vergleich mit den Ergebnissen der Steinkemper-Studien	39
7. Die politische Verselbständigung von Prozentwerten	41
Literaturverzeichnis	44

Abkürzungen

STS = Staatssekretär	MR = Ministerialrat
MD = Ministerialdirektor	VA = Verwaltungsangestellter
MDg = Ministerialdirigent	AL = Abteilungsleiter
	UAL = Unterabteilungsleiter

1. Vorbemerkung

Im Zusammenhang mit der These der Politisierung der öffentlichen Verwaltung (Derlien 1984), insbesondere der Bonner Ministerialbürokratie, die seit dem Regierungswechsel von 1969 in der Literatur vorgebracht wird, wird ein Indikator für die Politisierung im Ausmaß der Ernennung sogenannter "anderer Bewerber", d.h. der externen Rekrutierung von Personen gesehen, die nicht Laufbahnbeamte sind. Die in diesem Zusammenhang einflußreiche Studie von Bärbel Steinkemper (1974) hat in der Tat einen signifikanten statistischen Zusammenhang zwischen externer Rekrutierung und Mitgliedschaft in politischen Parteien der betreffenden Beamten herausgefunden. Für die Überprüfung der Politisierungsthese ist deshalb neben der Ermittlung von Parteizugehörigkeiten (Derlien 1984, S.10 ff.) oder der einstweiligen Ruhestände (Derlien 1984a) auch eine Konfrontation der bislang vorliegenden Forschungsergebnisse zur externen Rekrutierung mit einem alternativen Datensatz sinnvoll.

Anders als die Studien der Jahre 1970 bis 1972, die das Ergebnis mündlicher Befragungen waren, können wir eine Überprüfung insofern leisten, als wir auf **dokumentierte biographische Angaben** politischer Beamter zurückgreifen. Im folgenden soll daher das Umfragematerial aus den Jahren 1970 - 1972 mit den objektiven biographischen Daten der Positionsinhaber im Range von Abteilungsleitern und Staatssekretären kontrastiert werden. Es wird dabei gezeigt werden, wie schwierig es letztendlich ist, externe Rekrutierung anders als dienstrechtlich zu definieren. Gemessen an der "Verwaltungstätigkeit" auf Vorpositionen außerhalb der Bundesministerien gelangen wir zu einem **Kontinuum zwischen interner und externer Rekrutierung**.

Zudem erweist sich, daß die im Zusammenhang mit der Politisierungsdebatte wichtige Studie von Steinkemper **stichprobenmäßig verzerrt** ist und gerade andere als Laufbahnbewerber und damit den Anteil parteipolitisch gebundener Angehöriger der Verwaltungselite systematisch überschätzt.

Zugleich dient diese kleine Studie dazu, in Gestalt eines **pre-test** die Möglichkeiten und Grenzen der Analyse dokumentarischen biographischen Materials in der Eliteforschung zu prüfen. Sie ist Teil einer längerfristig angelegten Studie zur administrativen Elite des Bundes 1949 bis 1983.

2. Vorliegende Untersuchungsergebnisse

Im folgenden seien die Untersuchungen referiert, die 1970-1972 durchgeführt wurden und dabei unter anderem das Ausmaß externer Rekrutierung in den Bundesministerien ermittelt haben.

2.1 Befunde

Luhmann/Mayntz (1973, S. 151) stellen zunächst einmal für 1971 fest, daß es nicht typisch sei, "daß befähigte Personen in der öffentlichen Verwaltung Blitzkarrieren machen und durch schnell aufeinanderfolgende Beförderungen in relativ kurzer Zeit Spitzenpositionen erreichen, es sei denn, sie steigen von außen an einer höheren Stelle der Funktionshierarchie ein und erreichen Spitzenpositionen so in wenigen Schritten oder gar direkt. Die Fälle solcher Seiteneinsteiger sind aber absolut gesehen recht selten; ihre Zahl in unserer Stichprobe erwies sich jedenfalls für eine weitere Analyse dieser Gruppe als viel zu klein." (Hervorhebung De)

Eine Trendaussage ist, bedingt durch den Erhebungszeitpunkt und das Fehlen früherer Untersuchungen, schwer nachprüfbar; dennoch wird gelegentlich das Auftreten externer Rekrutierung dem Regierungswechsel von 1969 zugeschrieben.

Zu dieser These äußert sich Putnam (1973, S. 264) ablehnend: "... the career patterns of our respondents suggest that the tendency has developed gradually over more than a decade." Putnam hat 1970 das Merkmal "externe Rekrutierung" nicht direkt erhoben, sondern das Eintrittsdatum in die Bundesverwaltung und die Verweildauer auf der Position ermittelt. Demnach waren von den "Seniors" nur 23% seit 1960 (!) in die Bundesverwaltung eingetreten, alle anderen früher; bei den "High-Fliers" ¹⁾ waren es naturgemäß mit 73% mehr; aber selbst eine Einschränkung auf 1969 hätte kaum Aussagekraft für diese Gruppe. Ebensowenig läßt es einen Rückschluß auf Externalität zu, daß 63 bzw. 64% ihren Posten maximal seit 2 Jahren einnahmen (S. 226) - sie könnten ja in dieser Zeit befördert worden sein.

1) "Seniors" = Ministerialdirektoren, Ministerialdirigenten
"High-Fliers" = jüngere Beamte mit guten Karrierechancen

Der 1981 vorgelegte Endbericht dieser Untersuchung (Aberbach et al., S.71 f.), der aber unter dem Einfluß der Politisierungsthese verfaßt worden ist ¹⁾, wird etwas deutlicher: 49 % der Befragten (n = 87) haben ein Viertel oder mehr des Erwachsenenlebens außerhalb der Bundesregierung verbracht. "The degree of lateral entry characteristic of the Bonn bureaucracy is perhaps somewhat unexpected. Our data suggest that this pattern may be attributed to the advent of the SPD to national government. The SPD supporters in our sample had spent an average of 49 percent of their adult lives outside national government, compared so a figure of 20 percent for the Christian Democratic supporters and independents, although the Social Democrats were significantly younger." (S. 71 f.)

In Grottians (1974) Stichprobe von 1971 ergibt sich folgendes Verhältnis von intern und extern rekrutierten Planern nach ihrer "vorministeriellen Tätigkeit" (S. 82):

Tab. 1 Ergebnisse bei Grottian

Position \ Tätigkeit	AL	UAL	Ref.	HRef.	Σ
nachgeordnete Bundesverwaltung	5	2	12	3	22
Landes- und Kommunalverwaltung	3	1	12	2	18
Justiz	2	2	1	1	6
Universität/Forschung	4	4	8	18	34
keine vorministerielle Tätigkeit	0	1	2	0	3
sonstige Bereiche	1	2	3	2	8
	15	12	38	26	91

1) Bärbel und H.-G. Steinkemper (1974, 1981) sowie Mayntz/Scharpf (1975) werden zitiert.

Anders als Luhmann/Mayntz stellt Grottian für die "Planer" die Regel fest, daß nach dem Abschluß von Studium und ggf. Promotion 5 - 10 Jahre Berufspraxis außerhalb der Ministerien liegen. "In der Regel tritt der Planer nicht vor dem 34. - 35. Lebensjahr in das Bundesministerium ein." (S. 81)

Versteht man als intern Rekrutierte solche Personen, die zuvor in der nicht-ministeriellen Bundesverwaltung, in Landes- und Kommunalverwaltung und in der Justiz gedient haben, so macht diese Gruppe rund die Hälfte (46) der Planer aus. Ein Leben nur in der Ministerialverwaltung (3) ist jedoch höchst selten. Die 45 Externen stammen überwiegend aus Wissenschaft und Forschung: zu einem Viertel die AL und einem Fünftel die Referenten, aber jeder dritte UAL und mehr als jeder zweite Hilfsreferent entstammen diesem Bereich. Über den Außenseiter im Sinne der Bundeslaufbahnverordnung ist hiermit jedoch noch nichts gesagt. Eine Rekrutierung seit 1969 wäre bei gleichzeitig hohem Status ein Indiz für einen "anderen Bewerber"; insgesamt sind seitdem 29 Personen, also ein knappes Drittel rekrutiert worden. Leider liegt keine Kreuztabellierung mit dem Rang vor.

Von den 46 "intern" Rekrutierten sind 17 zwischen 1949 und 1961, weitere 7 zwischen 1961 und 1965 und 18 1965 - 1969 eingetreten. Die Herkunft aus dem Wissenschaftsbereich steigt bis 1972 an und dürfte massiert die Referenten und Hilfsreferenten betreffen.

Außenseiter im juristischen Sinne jedoch, Seiteneinsteiger auf den gegenwärtigen Posten sind nach Grottians eigener Klassifikation (S. 88) mit 10 bis 13 Personen vs. 52 Laufbahnbeamten (ohne Hilfsreferenten) selbst bei den Planern selten. Er weist den seinerzeitigen Vorwurf der CDU/CSU der personalpolitischen Manipulation ausdrücklich zurück: nach Funktionsgruppe fand Grottian 4 AL und 1 UAL, die er eindeutig als Externe klassifizierte.

Die differenzierteste Analyse hat innerhalb ihrer thematisch weiter ausgreifenden Studie ¹⁾ Bärbel Steinkemper (1974) vorgelegt. In der zugrundeliegenden Befragung von 1972 befanden sich auch Spitzenbeamte der Länder und des Bundes, u.a. 13 Staatssekretäre und 72 Abteilungsleiter des Bundes.

Zunächst untersucht die Autorin die Karrierestationen auch in anderen Funktionssektoren (z.B. Politik, Wirtschaft), um festzustellen, "worauf die gegenüber den nicht-politischen Beamten prozentual größere Vertretung der Beamten mit heterogenen Berufserfahrungen letztlich zurückzuführen ist." (S. 29) Möglicherweise wurden die durch Sektorenwechsel erworbenen komplexen Qualifikationen benötigt. "Ein anderer Grund kann ebensogut die verstärkte Einbeziehung von 'Außenseitern' sein, also Persönlichkeiten, die bis zur Übernahme der heutigen Position in der Ministerialbürokratie in einem oder mehreren anderen Funktionsbereichen tätig waren. Diese Auslese ist im allgemeinen politisch motiviert." (29 f., Unterstreichung d.Verf.).

Sie sondert dann Beamte mit einer "kurzen, jüngeren Verwaltungskarriere" aus (s. hierzu unten S. 15, 19) und stellt 5 STS sowie 17 AL als "Beamte mit spätem Verwaltungseintritt" fest (s. 30). Die für die Rezeption dieser Studie so wichtige Schlußfolgerung lautet (unter Bezug auf alle befragten Beamtengruppen):

"Bei 18% der Beamten ... wird eine starke Tendenz zur Einbeziehung von Außenseitern in Führungspositionen deutlich. Dies gilt insbesondere für die politischen Beamten und hier wiederum für die Staatssekretäre. Die Spitze der Verwaltung setzt sich also zu einem Großteil aus Personen zusammen, die nach ihrer bisherigen Tätigkeit als verwaltungsfremd charakterisiert werden können. Es verstärkt sich hier die Vermutung, daß neben fachspezifischen Gründen auch (partei-)politische Motive für die Berufungen von Bedeutung sind. Diese Vermutung wird erhärtet durch die Tatsache, daß 69% dieser Beamten Parteimitglieder sind ..." (S. 30).

- 1) Die breitere Fragestellung soll hier ausdrücklich gewürdigt werden, weil wir den hier interessierenden Teilaspekt im folgenden sehr kritisch betrachten werden.

Über einen aus mehreren Indikatoren entwickelten **Index** gelangt sie ferner zu einem Kontinuum zwischen Laufbahnbeamten und "Außenseitern"; dabei ist der "Außenseiter" nicht identisch mit dem "anderen als Laufbahnbewerber", den St. auch den "späten Seiteneinsteiger" nennt. Tab. 2 gibt die mit dem Index gewonnenen Typen wider. ¹⁾

Tabelle 2

Karrieretypen bei B. Steinkemper (1974, S. 40)

Typ \ Rang	STS	AL	UAL	Σ
Laufbahnbeamter (1)	3	35	65	103
Typ 2	7	21	35	63
Typ 3	-	12	24	36
Außenseiter (4) ²⁾	3	4	7	14
	13	72	131	216

1) zum Index s.u. S. 14 ff.,

2) Tab. 6 im Anhang S.121 gibt Aufschluß über die Ressortzugehörigkeit der Außenseiter:

a) STS und AL je 1 BK, BPA, BMF, BML, BMP, BMA, BMZ

b) UAL je 1 BK, BMWi, 3 BMA, 2 AA

Zu Recht erscheinen St. die Außenseiter zahlenmäßig zunächst nicht besonders häufig (S. 40); füge man aber Typ 3 dazu, hätte man schon (Bund und Länder) 20%; die Gegenrechnung wird aber nur für Typ 1 (50%) aufgemacht; die weiteren 30% vom Typ 2, die man wohl hier auch hinzurechnen müßte, werden unterschlagen. Stattdessen wird - überraschend - auf die politischen Beamten (i.S. §36 BBG) eingegrenzt: hier stünden sich 30% Außenseiter und 40% Laufbahnbeamte gegenüber. Auch hier fehlt wieder der Rest. Folgerung: "Der Anteil der Außenseiter ... wird also größer, je mehr man sich der Spitze der Hierarchie nähert", beim Bund stärker als bei den Ländern (S. 40).

Höchst problematisch sind einige Trendaussagen im historischen Sinne, die sich nur auf die Daten von 1972 stützen.

"Der Prozeß der verstärkten Einbeziehung von Außenseitern ist in der Bundesrepublik relativ jung. Erst seit Ende der 60er Jahre wächst ihr Anteil sprunghaft an; während von allen Befragten etwa die Hälfte ihre jetzige Position 1969 oder später übernahmen, trifft dies für rund drei Viertel der Außenseiter zu." (S. 41, Hervorhebung d. Verf.)

Allerdings sieht St., daß dies nicht allein an der Regierungs-
beteiligung der SPD liegen könne; der Anteil der Außenseiter in SPD-Ministerien (seit 1966) ist nicht größer als in den übrigen Ministerien. Auch in den Ländern keine Unterschiede nach Regierungsfarbe - also: Der Bedarf an Spezialisten sei letztlich ausschlaggebend (S.41). Diese Erklärung wäre auch vereinbar mit dem Befund von Grottian.

Die Analyse des gleichen Datensatzes durch H.G.Steinkemper (1981) differenziert die Funktionsgruppe der Abteilungsleiter insofern, als nun auch sichtbar wird, daß nicht alle dieser Positionsinhaber Ministerialdirektoren sind, sondern auch MDg oder VA. Es wird aber leider aus Tab. 3 nicht deutlich, inwieweit diese Ränge unterhalb des MD auch UAL-Funktionen erfüllen. Aus dem weiteren Untersuchungsgang läßt sich aber entnehmen, daß 8 MDg und 4 VA AL-Funktionen erfüllen.

Tabelle 3
Codierung von H.G. Steinkemper (1981, S. 95, 109 ff.)

	STS	MD	MDg	MR	Ang.	Σ
Einstieg mit jetziger Position	4	8	7	-	4	23
Einstieg mit * vorheriger Position	2	5	7	1	2	17
Σ	6	13	14	1	6	40
davon: Parteimitglieder	6	9	7	1	6	29
Rekrutierung aus Politik	3	3	4	0	3	13
Berufliche Anfangsposition in der Verwaltung	5		5			10
N der Befragten, keine Summe!	14	61	118	14	10	217

* sowohl in die Bundes- als auch Landes- und Kommunalverwaltung (S.108)

Statusgruppenbedingt sind die 4 Angestellten in der AL-Stichprobe extern rekrutiert; ansonsten nimmt der Anteil externer Rekrutierungen zur Spitze der Hierarchie zu, bei STS und MD begünstigt durch die Institution des politischen Beamten, motiviert durch Parteimitgliedschaft und/oder Herkunft aus dem politischen Sektor. Aber es wird auch deutlich, daß jeder Vierte der "Externen" seine Laufbahn vor der Unterbrechung einmal in der Verwaltung begonnen hat.

Daß die Tendenz der Außenseiter-Rekrutierung bei den STS am stärksten war, ist unbezweifelt.¹⁾ H.-G. Steinkemper stellt in Fortschreibung des Materials von Echtler (1973) bis Januar 1977 für 124 STS fest, "daß die Praxis der Berufung von außerhalb der Verwaltung keine neue Erscheinung ist" (S. 109).

Bis 1972 einschließlich waren nur 63 (von 112) STS in dem Sinne intern rekrutiert, daß auch ihre Vorposition eine Verwaltungsposition war, bis 1977 erhöht sich dieser Anteil sogar leicht, woraus sich schließen läßt, daß die verstärkte externe Rekrutierung 1969 bei den STS ein punktuelles Ereignis war und daß wir es ansonsten mit einer relativ konstanten Quote von rund 60 % intern rekrutierter STS seit 1949 zu tun haben.

Dies wird auch daraus deutlich, daß von den bis 1977 aus der Politik rekrutierten 21 STS schon 20 bis Ende 1972 Beamte geworden waren, nachweislich in Mehrheit 1969.

Diesen Eindruck bestätigt auch von Beyme (1974, S. 104 f.): Von den 29 STS in SPD-Ressorts seit 1966 und unter der sozial-liberalen Koalition bis 1974 hätten einige eine "unorthodoxe Karriere", die einer "gewissen Politisierung Vorschub geleistet" habe: 2 Gewerkschafter, 4 Publizisten, 3 Professoren, 4 Personen aus der Wirtschaft, 1 Anwalt, 2 Richter. Ihnen stünden 13 Personen mit Verwaltungslaufbahn gegenüber. Allgemein seien bis 1969 50 % der STS typische Laufbahnbeamte, 16 % von einer Partei gefördert und 34 % (externe?) Experten gewesen.

1) s. Speyer (1968, S. 159).

Tabelle 4

Extern rekrutierte STS 1949 - 1969 nach Echtler (1973)

Rekrutierungs- Name / Bereich	Politik	Wirt- schaft	Wissen- schaft	Presse	Verbände
Barth	x				
Diehl				x	
Haller			x		
Hallstein			x		
Hüttebräuker	x				
Lemmer	x				
Lenz	x				
von Manger-König			x		
Müller-Armack			x		
Schreiber					x
Sonnemann	x				
Thießen		x			
Vogel	x				
Westrick		x			
Wülker	x				
Würmeling	x				
	8	2	4	1	1

1) Quelle: Echtler
nicht gezählt sind nach 1966 in SPD-Ressorts ernannte STS ;
so auch H.G. Steinkemper, S. 109

2) So auch Speyer 1968, S. 159

Bürger (1981) setzt bei den Daten von B. Steinkemper an und stellt ebenfalls die Frage nach der Folge des Wechsels von 1969. Als Indiz für die geringe Zahl von Außenseitern vor 1969 meint er zunächst die Entwicklung der einstweiligen Ruhestände bringen zu können; dadurch würde Raum für die Rekrutierung von Außenseitern geschaffen. Ob der Raum auch hierfür genutzt wird oder ob nicht doch für interne Beförderungen, soll über die Analyse der Verbeamtung der sogenannten anderen Bewerber erfolgen. Der Vergleich der Daten 1970 bis 1977 aus den Geschäftsberichten des Personalausschusses führt ihn zu dem Schluß, daß "in erster Linie in den Jahren unmittelbar nach dem Regierungswechsel ungewöhnlich viele Abweichungen im höheren Dienst vorgenommen" worden seien, daß die Häufigkeit seit 1976 aber rückläufig sei. (S. 61)

Der Zusammenhang mit den politischen Beamten ist damit aber nicht hergestellt, da die Geschäftsberichte keine Ämter/Besoldungsgruppen für die höheren Regionen ausweisen. Angesichts der in die Hunderte gehenden Ausnahmefälle pro Jahr ist der unmittelbare Bezug dieser Zahlen auf die politischen Beamten (S. 59 f.) fahrlässig.

Aber auch unabhängig von den Besoldungsgruppen B9 und B11 zeigt die Analyse sämtlicher Geschäftsberichte des Bundespersonalaus-
schusses seit 1953 ¹⁾, daß empirische Aussagen und theoretische Interpretation Bürgers nicht haltbar sind.

Tabelle 5 zeigt gerade, daß die Anträge auf Einstellung anderer als Laufbahnbewerber für den höheren Dienst bis 1960/61 auf ein Maximum von 411 Fällen gestiegen sind, um bis 1967 auf 331 abzusinken; 1968/69, also überwiegend vor dem Regierungswechsel 1969, ist ein leichter Anstieg auf 387 Fälle zu verzeichnen, gefolgt von einem abrupten Absinken 1970/71, das sich kontinuierlich bis 1981 mit dann 58 Fällen fortsetzte. Lediglich 1974/75 kommt es zu einem zwischenzeitlichen leichten Anstieg. ²⁾

Bürgers Zusammenfassung (S. 61) ist zwar nach dem Voranstehenden nicht konkludent, aber ansonsten für die kleine Gruppe der STS wohl zutreffend:

"... insbesondere die Positionen der Staatssekretäre (werden) zu einem größeren Teil von Außenseitern besetzt. Hingegen ist nur in Einzelfällen auch ein Abteilungs- oder Unterabteilungsleiter der Gruppe der Außenseiter zuzurechnen". Dies sei 1969 passiert, "bedeutungslos ist für die Gesamtheit der Fälle die Anzahl von Außenseitern in Referentenpositionen."

1) freundlicherweise vom BMI zur Verfügung gestellt

2) Daß Bürger seine Zeitreihe 1970 einsetzen läßt, ist bei der angestrebten Trendaussage höchst eigenartig; daneben bringt er zwar auf S. 60 noch einen Überblick von 1960 - 1977, der sich aber nur auf die nicht nach Aktenlage, sondern vor dem Prüfungsausschuß des BPersA entschiedenen Fälle bezieht und etwas über die vorherige Tätigkeit im öffentlichen Dienst aussagt.

Tabelle 5

Andere als Laufbahnbewerber für den höheren Dienst 1953 - 1981

Zeitraum	Anträge nach §21 BBG insgesamt	Entscheidung nach Aktenlage	davon negativ	Prüfung Unterausschuß I	davon negativ	insgesamt nicht zugelassen
1953/55	189	143	4	46	4	8
1955/56	198	99	0	99	11	11
1956/57	315	211	0	194	15	15
1958/59	470	329	0	141	16	16
1960/61	411	276	2	135	15	17
1962/63	273	127	0	146	11	11
1964/65	364	179	0	185	20	20
1966/67	331	138	1	193	14	15
1968/69	387	148	0	239	25	25
1970/71	226	87	0	139	11	11
1972	91	9	0	82	10	10
1973	80	11	0	69	5	5
1974	130	8	0	122	3	3
1975	113	2	0	111	4	4
1976	59	4	0	55	6	6
1977	51	6	0	45	1	1
1978	59	2	0	57	3	3
1979	48	1	0	47	1	1
1980	57	5	0	52	4	4
1981	58	2	0	56	1	1

2.2 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis können wir festhalten:

- Alle Untersuchungen bestätigen, daß es eine Reihe "anderer Bewerber", Nicht-Laufbahnbeamter oder extern Rekrutierter gibt.
- Dabei schwankt stichprobenbedingt die Feststellung der absoluten Zahl. Die repräsentativsten Studien für die uns interessierende Gruppe der politischen Beamten, die Steinkemperschen Analysen, weisen 5 bis 6 STS sowie 17 AL aus, von denen aber einige den Rang eines MDg oder VA einnahmen.
- Es läßt sich auch feststellen, daß STS mit größerer Wahrscheinlichkeit extern rekrutiert werden als die Abteilungsleiter.
- Divergenzen bestehen dahingehend, ob die Feststellung extern Rekrutierter in den Jahren 1970-1972 punktuelle Ereignisse sind, die auf einen neuen Trend seit der Regierungswende 1969 hinweisen, oder ob es sich hierbei um ein Phänomen handelt, das von jeher zu verzeichnen war. Einigkeit besteht darin, daß zumindest STS auch vor 1969 extern rekrutiert worden sind.

Indizien aus den Untersuchungen von Grottian, Putnam und Steinkemper belegen, daß der administrative Karrierebeginn z.T. weit vor 1969 liegt; ferner, daß Externe auch der CDU angehören.

Außerdem ist hier darauf hinzuweisen, daß die beamtenrechtliche Möglichkeit externer Rekrutierung für Spitzenpositionen seit dem 19. Jhd. gegeben war und daß hiervon schon immer Gebrauch gemacht worden ist - besonders 1919 und 1933 (Runge 1964; Fenske 1972).

- Bewegen sich die Trendaussagen bei B. Steinkemper und Putnam noch auf dem Niveau von Vermutungen und vorsichtigen Hypothesen, so verdichtet sich die Trendannahme bei Bürger (1981) offenbar so stark, daß die amtlichen Statistiken selektiv interpretiert werden.
- Kein Konsens besteht darüber, ob die ermittelten Werte als hoch oder niedrig einzustufen sind, da die absoluten Zahlen jeweils niedrig sind. Insofern kommt der Stichprobe und der Operationalisierung des Begriffs "Außenseiter" - jenseits der reinen Bewertungsfrage - erhebliche Bedeutung für die Würdigung des Sachverhalts zu. Je höher die Fallzahlen, desto plausibler wohl auch die Trendaussage.

3. Zur Operationalisierung "externer Rekrutierung"

Der Überblick über die einschlägigen Untersuchungen zeigt, daß das Kriterium, nach dem Externalität bestimmt wird, jeweils ein anderes ist: neben dem Eintrittsjahr in den Bundesdienst (Putnam), der Ausbildungsrichtung und dem früheren Funktionssektor (Grottian) sowie dem laufbahnrechtlichen Kriterium des "anderen Bewerbers" (Bürger), wie gesagt, bei B. Steinkemper auch ein Index, in dem diese und andere Merkmale kumuliert werden.

3.1 Steinkempers Karriere-Index

Um die Fehlinterpretationen zu verstehen, die bei der Rezeption dieser Studie aufgetreten sind, muß man die Konstruktion des Karriereindex (S. 30 ff.) in Erinnerung rufen und seine (interne) Validität prüfen.

Steinkemper geht es zunächst um eine differenzierte Betrachtung des Verhältnisses von Laufbahnbeamten und "Außenseitern". Für die Rezeption durch flüchtige, nicht sozialwissenschaftlich vorgebildete Leser liegt eine Gefahr darin, daß der Begriff des Außenseiters einerseits dem laufbahnrechtlichen Begriff des "anderen Bewerbers" entspricht, wie dies auch durch den Begriff "Laufbahnbeamter" ("Regelanwärter") suggeriert wird, andererseits beide Termini mit zusätzlichen Merkmalen angereichert werden, so daß im Extremfall bei Steinkemper ein Regelanwärter zum Außenseiter und ein anderer Bewerber zum Laufbahnbeamten werden kann.

7 Merkmale ¹⁾ gehen in den 4-stufigen Karriere-Index ein, dessen Pole von den Extremtypen des Laufbahnbeamten und des Außenseiters markiert werden.

a) Alter

"Unter Berücksichtigung der Feststellung Putnams (1973, S. 283 De), daß ein Beamter um so weniger Wesenszüge des klassischen Bürokraten aufweist, je jünger er ist, werden ... folgende Werte zugeordnet:

- Die überdurchschnittlich jungen Spitzenkräfte, auf der gedachten Skala eher zum Außenseiter tendierend, erhalten den Wert 3 (jünger als 50 Jahre, De);
- den durchschnittlich alten wird der Wert 2 zugewiesen;
- die zur Kategorie der überdurchschnittlich alten Beamten (über 54, De) gehörenden Individuen werden auf der gedachten Skala eher den Laufbahnbeamten zugeordnet und erhalten deshalb den Wert 1." (S. 34)

Ein 55-jähriger "anderer Bewerber", der zum Staatssekretär oder Ministerialdirektor ernannt wird, entspräche also nach Steinkemper ebenso dem Laufbahnbeamten, wie ein Frühstarter, der alle Beförderungssämter schnellstens durchlaufen hat und mit 49 Jahren zumindest Ministerialdirigent geworden ist, dem Außenseiter zuneigt.

b) Ausbildung und Studienrichtung (S. 34)

Auch hier wird zunächst wieder Bezug genommen auf das Laufbahnrecht: wer ein Studium abgeschlossen hat, entspricht dem "klassischen Bürokraten" und erhält 1 Punkt. Wer die Laufbahnvoraussetzungen (Studienabschluß) nicht erfüllt, erhält 2 Punkte. Zusätzlich erhält der Jurist 1 und der nicht Studierte 3 Punkte, und wer etwas anderes als Jura studiert hat, 2 Punkte.

1) S. 31; in der Textgliederung nennt St. jedoch nur sechs Indikatoren; die Unklarheit bei b) wäre aber damit auflösbar, daß Ausbildung und Studienrichtung getrennt gewertet wurden.

Der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler also, obwohl - zumindest beim Bund - Regelbewerber, wird kurioserweise in dieser sozialwissenschaftlichen Untersuchung (normative Kraft des Faktischen und affirmativer Charakter der Empirie?) diskriminiert und dem Außenseiter zugerückt. Andererseits wird der nicht studierte Spitzenbeamte als Außenseiter überbewertet, indem ihm insgesamt 5 Punkte verpaßt werden, während der Jurist 2 Punkte erhält - unabhängig davon ob er extern in das Spitzenamt rekrutiert worden ist oder - was ja dank Ausnahmemöglichkeit auch für den nicht Studierten denkbar, wenngleich unwahrscheinlich, wäre - beide alle Ämter ihrer Laufbahn durchlaufen haben. M.a.W. der Indikator "Studienrichtung" (1-3 Punkte) hätte gereicht.

c) Funktionssektor der ersten Berufsposition

Hier wird zunächst unterschieden zwischen verwaltungsinternem (einschließlich Justiz) und externem Karrierebeginn (vermutlich 2 Punkte). Die Verfasserin macht sich dabei auch Gedanken über eine mögliche Verzerrung der Ergebnisse durch die Indikatorwahl: es "wird im Zweifel nur eine Verschiebung zugunsten der Laufbahnbeamten bewirkt, keinesfalls jedoch wird die Zahl der abweichenden Karrieren, um deren Feststellung es in dieser Analyse geht, vergrößert" (S. 35).

Sicherlich nicht, aber die Unterschiede werden aufgrund derartiger Mehrfachwertungen empirisch zusammenhängender Merkmale wie "ohne Studium" (b) und "externer Karrierebeginn" überbetont - ein Effekt, der deshalb wissenschaftlich problematisch ist, weil Steinkemper in der Analyse auf - durch Punktwerte konstruierte - Zwischentypen zwischen dem reinen Laufbahnbeamten und dem Außenseiter zurückgreift.

d) Anzahl der Berufssektoren

Nach Zahl der durchlaufenen Berufssektoren werden zwischen 1 (1 Sektor) und 4 (4 und mehr Sektoren) Punkte vergeben (S.35). Wer sein Berufsleben in der Verwaltung verbracht hat, erhält also wie in c) nochmals 1 Punkt, wer extern begonnen hat, hebt sich jetzt zusätzlich ab. M.a.W. Kriterium c) könnte entfallen.

e) Bereiche des Karriereweges

Entsprechend der gedachten fachlichen Distanz zur Verwaltung wird jetzt nochmals "ähnlich wie bei der Studienrichtung" (s. 36) unterschieden:

- (1) Verwaltung, Justiz, Politik (!)
- (2) Wirtschaft und Wissenschaft
- (3) sonstiges wie Medien, Kirchen.

Dabei wird wiederum (s. d)) die Zahl der Sektoren kumuliert: "Damit ergibt sich zum Beispiel für einen Beamten, der außer in der Verwaltung auch in den Bereichen Politik und Wissenschaft tätig war, die Zahlenreihe 112; für einen Beamten, der nur in der Ministerialbürokratie, bestenfalls noch im Bereich Justiz, aufgestiegen ist, allein der Wert 1, während die anderen Spalten unbesetzt bleiben." (S. 36)

f) Zeitpunkt des Eintritts in die Verwaltung

Damit wird angegeben, "ob der Wechsel in die Verwaltung bereits im Anfangsstadium der Karriere lag, irgendwann im Verlauf des Berufsweges anzusetzen ist oder sogar erst bei der Übernahme der jetzigen Spitzenposition." (s. 37)

Sozialisierungsprozeß und Internalisierung von Normen der Verwaltung hingen von Eintrittszeitpunkt ab; es wird deutlich, daß es Steinkemper letztlich um Einstellungsmuster, um Attitüden geht; auch Ausbildung und sektorale Mobilität sind deshalb bedeutsam, formale Merkmale per se weniger. Diese sind zwar schon beschrieben, allerdings nicht cross-tabuliert worden - warum nicht?

Die Wertzuordnung sieht folgendermaßen aus:

- 1: "Die gesamte Laufbahn von der Anfangsposition bis zur jetzigen Position vollzog sich innerhalb der Verwaltung", Justiz eingeschlossen (S. 37).
- 2: erste Berufsposition extern, der "Wechsel in die Verwaltung lag aber zeitlich vor den drei letzten Positionen (einschließlich der jetzigen), die alle in der Verwaltung zu suchen sind." (S. 37)
- 3: nur die letzten beiden Positionen in der Verwaltung, sonstige Tätigkeitsfelder extern.

4: "Die jetzige Funktion ist die erste Position in der Verwaltung" (S.37), oder die jetzige Position stellt nach mindestens 10-jähriger Unterbrechung die erste neue Verwaltungsposition dar.

Als Laufbahnbeamter wird nun definiert, wer 7 - 10 Punkte, als Außenseiter, wer 19 - 23 Punkte erreicht; dazwischen liegen Mischtypen, die entweder Affinität zum ersten oder zum zweiten Extremtypus haben.

Der Zeitpunkt des Eintritts in die öffentliche Verwaltung mit seinen 4 Kriterien ist jedoch nicht nur für den Index bedeutsam, sondern wird auch bei der eindimensionalen Darstellung der Verteilung "später Seiteneinsteiger" benutzt (s.o.S. 6 f.).

Tabelle 6 gibt zunächst die eindimensionalen Befunde in absoluten Zahlen wider.

Tabelle 6: Einzelne Indikatoren bei B. Steinkemper

Indikator	STS	AL	UAL	
1 Eintritt in jetzige Position (S.30)	3	6	6	15
2 Eintritt in vorherige Position (S.30)	2	11	11	24
3 Alter unter 45 (S.33)	3	13	25	41
4 Alter über 55 (S.33)	3	35	49	77
5 3 Sektoren	2	14	27	43
6 2 Sektoren (S.23)	6	30	62	98
7 2 und mehr Sektoren (S. 29, 26)	10	48	92	150
8 Universitätsabschluß kein Studium/Abschluß (S.119)	12 0/1	69 2/1	126 2/3	207 9
9 Jura-Studium (S.20/119)	7	47	83	137
10 nur Verwaltung (S.23)	3	24	39	66

Quelle: Steinkemper (1974)

Vergleicht man das Ergebnis der hier interessierenden Einzelindikatoren (1,2,6,10) mit dem Resultat des Gesamt-Index, so lesen sich die Daten B. Steinkempers wie folgt:

	STS	AL		
Eintritt in jetzige Position (1)	3	6	} 5 STS	17 AL
Eintritt in Vorposition (2)	2	11		
Außenseiter (Typ 4)	3	4	} 3 STS	16 AL
Typ 3	-	12		
Laufbahnbeamter (Typ 1)	3	35	} 10 STS	56 AL
Typ 2	7	21		
nur Verwaltungstätigkeit (10)	3	24	} 9 STS	54 AL
2 Sektoren (6)	6	30		

Man sieht, daß bereits mit den 2 Indikatoren, die auf den Verwaltungseintritt abstellen¹⁾, ziemlich exakt die Ergebnisse des siebendimensionalen Index reproduziert werden können. Was sich am Schluß bei unserer Kontrolluntersuchung zeigen wird, deutet sich aber schon hier an: die Außenseiter (Typ 4 und Typ 3) reduzieren die laufbahnrechtliche Klassifikation leicht, während die Typen 1 und 2, die wir hier - anders als B. Steinkemper, s.o. S. 7 - zusammenfassen, den Anteil der "normalen" Karriereverläufer höher erscheinen lassen als die zweidimensionale Einstufung; besonders deutlich wird dies auch im Vergleich von Typ 1 (Laufbahnbeamter) und Merkmal 10 (nur Verwaltungstätigkeit).

Da B. Steinkemper aber sowohl Aussagen eindimensionaler als auch indexierter Art getroffen hat, H.G. Steinkemper seine (rangmäßig differenzierteren) Ergebnisse aber ausschließlich eindimensional vorgelegt hat, werden wir auf diesen Karriereindex erst im 6. Kapitel wieder zurückkommen, ansonsten aber unsere Vergleichsuntersuchung auf die Einzelmerkmale externer Rekrutierung ausrichten.

1) Indikator 1 und 2 in Tab. 6

3.2 Operationalisierung in der Kontrolluntersuchung

In der Kontrolluntersuchung wird - wie gesagt - nicht auf den Steinkemperschen Karriereindex abgestellt, der die Merkmale Alter, Ausbildung, Studienrichtung, Karrierebeginn, Sektorenzahl und Zeitpunkt des Eintritts umfaßt. Es wird vielmehr das **Merkmal "Zeitpunkt des Verwaltungseintritts"** herangezogen.

Doch selbst dieses laufbahnrechtliche Kriterium wirft Interpretationsprobleme auf:

a) Bei längerfristiger Betrachtung ist natürlich auch wichtig zu wissen, in welchem Umfang beispielsweise in den Rang eines Ministerialrats extern rekrutiert worden ist, aus dem dann nach einigen Jahren möglicherweise zum Ministerialdirektor oder gar Staatssekretär befördert wird. Handelt es sich hierbei nun um einen intern oder einen extern Rekrutierten? B. Steinkemper hat auch jeweils die vorhergehende Position mit erhoben und festgestellt, daß weitere 2 STS und 11 AL vorher als Ministerialdirektoren bzw. Ministerialdirigenten extern rekrutiert worden waren. Daraus ergibt sich dann ihre Gruppe von 5 STS und 17 AL des Bundes mit "spätem Verwaltungseintritt" (S. 30). Demgegenüber (S. 40) wiesen die Laufbahnbeamten in ihrer Stichprobe nach dem Karriereindex folgende Zahlen auf: 3 STS und 35 AL.

Die Zahlen zu den Vorpositionen sind natürlich in einer allgemeinen Elite-Studie methodisch schwer zu ermitteln. Vor allem: wo soll nun die Grenze gezogen werden? Ist derjenige, der als Ministerialrat eintritt, also zwei Stufen unterhalb des politischen Beamten beginnt, extern rekrutiert oder nicht? Hat er nicht bis zur Beförderung zum Ministerialdirektor, wofür in der Regel ohnehin Fristen und Verbot der Sprungbeförderung vorgesehen sind, genügend Zeit, sich notfalls weiter zu qualifizieren? Im übrigen muß er ja auch als Externer in der Position A 16 den Bundespersonalausschuß passieren. Offenbar ist es sinnvoll, möglichst Zwischentypen zu bilden.

B. Steinkemper hat (neben den Typen 1 und 2, s. S.6) zwei Klassen von extern Rekrutierten nach dem Zeitpunkt des Verwaltungseintritts gebildet. Sie definiert diese in ihrem Text zweimal:

einmal in dem Unterkapitel "Karrierestationen in verschiedenen Funktionsbereichen" unter der Überschrift "Funktionsbereiche des Karriereweges" (S. 30: Beamte mit spätem Verwaltungseintritt), zum anderen in dem Unterkapitel "Verhältnis zwischen Laufbahnbeamten und Außenseitern" unter der Überschrift "Einzelne Karrieremerkmale" (S. 37: "Zeitpunkt des Eintritts in die Verwaltung"). Auf S. 30 wird lediglich deutlich, daß in ihrer extremsten Kategorie des Außenseiters diejenigen Beamten sind, die mit ihrer Jetzt-Position erstmalig in Verwaltungen tätig sind, und die Personen, die länger als 10 Jahre in der Vorposition extern tätig waren.

Zur "weicheren" Gruppe der auf die Vorposition Rekrutierten werden nun diejenigen genommen, die aus der extremen Kategorie aufgrund nur kurzfristiger externer Tätigkeit herausgefallen waren. Darüber hinaus aber wird lediglich ausgesagt, daß in dieser Gruppe auch die Ministerialbeamten berücksichtigt sind, die nicht erst auf die Jetzt-Position extern rekrutiert worden sind, sondern "deren jetzige und vorherige Position Ämter in der Verwaltung sind"; die notwendige weitere Bestimmung, nämlich frühere externe Tätigkeit, fehlt in dieser Definition, und so bleibt unklar, ob sie nur die Beamten erfaßt, die mit ihrer Vorposition ein erstes Amt in der Verwaltung einnehmen¹⁾ oder ob allein das Faktum externe Tätigkeit auf Vor-Vorpositionen die Zugehörigkeit zu dieser "weichen" Gruppe bestimmt. Auf S. 37 wird klargestellt: während die extreme Gruppe (Rang 4) wie auf S. 30 definiert wird, heißt es zu Rang 3: "Die jetzige Stellung und die vorhergehende sind Verwaltungspositionen, die früheren waren in anderen Tätigkeitsbereichen."

Wir gehen also im folgenden davon aus, daß die extern Rekrutierten aus folgenden Gruppen zusammengesetzt sind:

- die Jetzt-Position (z.B. als STS) ist die erste Verwaltungsposition überhaupt, während alle Vorpositionen außerhalb der öffentlichen Verwaltung lagen;

1) Dies liegt nahe, da so auch in bezug auf Rekrutierung auf die Jetzt-Position definiert worden ist.

- die Jetzt-Position ist die erste Verwaltungsposition nach mindestens 10jähriger Unterbrechung der Verwaltungstätigkeit in anderen, externen Sektoren;
- auch die Vorposition lag in der Verwaltung, sämtliche anderen früheren Tätigkeiten lagen aber in anderen Sektoren.

Unsere Daten erlauben es, die Verweildauer in der jeweiligen externen und internen Position zu berücksichtigen, so daß wir differenziertere Aussagen machen und Zwischentypen bilden können, ohne Merkmale in einem Index kumulieren zu müssen. Allerdings haben wir für den Vergleich mit der Steinkemper-Analyse ihre Definition der Extremtypen zugrunde gelegt. Wir können sowohl bei einer kurzen Phase unmittelbar nach der Ausbildung (bis zu 4 Jahren z.B. als Assistent oder Anwalt) vor einer folgenden ununterbrochenen Verwaltungskarriere einen "verzögerten Laufbahnbeamten" definieren als auch hinsichtlich der "späten Seiteneinsteiger" nach Dauer der externen Tätigkeit gewichten. Kurzfristige externe Tätigkeit auch auf der 2. Vorposition ließ sich ebenso herausfiltern wie eine längere Gesamtdauer der Laufbahnunterbrechung.

b) Dabei lag - analog zu B.St. - die Priorität auf der Zahl der durchlaufenen Positionen, so daß z.B. eine weniger als 4 Jahre zurückliegende externe Rekrutierung, beispielsweise 1969 als Ministerialrat, bei schnellem Aufstieg bis zum Staatssekretär 1972 definitorisch nicht mehr in die Kategorie "späte Seiteneinsteiger" fiel; dies trifft in 4 Fällen zu:

- STS Ehrenberg ist im Mai 1968 extern rekrutiert worden, war danach UAL im BMWi, ab 1969 MD im BK und seit 1971 STS im BMA;
- MDg Beermann im BMVg war bis 1969 Abgeordneter in Hamburg, anschließend kurzfristig in der Wehrbereichsverwaltung, dann auf unbekannter Position im BMVg, bevor er den Organisationsstab leitete;
- auch MR Geske im BMVg, seit 1972 Leitungsstabsleiter, ist 1969 extern rekrutiert worden, war danach Pers.Ref. und Leiter des Ministerbüros im BMF, darauf von 71 bis 72 Generalreferent im BMWiF für den Bereich Finanzen;

- MD Hirt war vor seiner Tätigkeit als AL im BMB Planungsstabsleiter, davor Pers.Ref. und Leiter des Ministerbüros, nachdem er als Pers.Ass. des stellvertretenden SPD-Fraktionsvorsitzenden Franke rekrutiert worden war.

c) Die Problematik der Abgrenzung zwischen Laufbahnbewerbern und sogenannten anderen Bewerbern erwächst aber noch aus einem weiteren Grund: Es kann ja nicht nur darum gehen, das formale Durchlaufen einer Rangfolge von Positionen ab A13 zu untersuchen, sondern entscheidend mußte auch sein die **Verwaltungsnähe** des früheren Tätigkeitsfeldes außerhalb dieser Laufbahn. Insofern gibt es eine Reihe von verwaltungsnahen nicht-ministeriellen Tätigkeitsbereichen, die im Auge behalten werden müssen:

- Personen, die bereits Laufbahnbeamte der Länder waren, zumindest dort aber schon eine längere Verwaltungstätigkeit ausgeübt haben, also extern (von einem anderen Dienstherrn) rekrutiert werden, ohne "andere Bewerber" zu sein;
- Personen, die von internationalen Organisationen (EG, UNO) rekrutiert werden, wie z.B. Lahnstein (EG-Kommission);
- Personen, die aus privatrechtlich konstruierten, vom Bund gesteuerten Organisationen kommen, wie wir sie insbesondere im Bereich der Entwicklungshilfe vorfinden (DSE etc.);
- Rekrutierung aus dem nachgeordneten Bereich, z.B. BMPost, BMV, BMVg, AA.

Daher differenzieren wir in Tabelle 10 innerhalb der Verwaltungslaufbahn nach Dienstherrn (Bund: oberste Bundesbehörden und nachgeordneter Bereich; Länderministerien, Kommunalverwaltung), wobei wir unter eine Restkategorie noch einige "sonstige" Fälle subsumiert haben.

Darunter sind Tätigkeiten in der mittelbaren Bundes- oder Landesverwaltung, in der Hauptsache in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. Handelskammern, Berufsgenossenschaften; Bundes- und Landesbanken).

Resultat dieser Differenzierung ist die Unterscheidung von 4 Typen politischer Beamter in Kap. 5:

- dem reinen Laufbahnbeamten,
- dem verzögerten Laufbahnbeamten,
- einem Misch-Typ sowie
- dem späten Seiteneinsteiger.

Wie gesagt, entsprechen dabei der reine Laufbahnbeamte und der späte Seiteneinsteiger der Klassifikation, die sich aus dem Steinkemperschen Kriterium "Zeitpunkt des Verwaltungseintritts" ergibt. Lediglich unsere beiden Zwischentypen weichen von Steinkempers Ansatz ab, indem sie nach dem gleichen Merkmal wie die Extremtypen den großen Mittelbereich differenziert erfassen, ohne auf einen - problematischen - Index zurückgreifen zu müssen.

4. Repräsentativität der Stichproben

Abweichungen der Ergebnisse der verschiedenen Studien können in der Operationalisierung der Rekrutierungsmodalitäten begründet sein. Ein weiterer potentieller Bias kann sich aus den Stichproben ergeben; wir beschränken uns im folgenden auf die bislang repräsentativsten Studien: die Steinkemperschen Untersuchungen anhand des 1972 gewonnenen Datensatzes von Kaltefleiter/Wildemann (1972), mit dem wir unsere eigene Erhebung vergleichen wollen. Bevor wir unsere Ergebnisse zur externen Rekrutierung im 5. Kapitel darlegen und im 6. Kap. gegenüberstellen, ist jedoch auch eine Analyse der Stichproben nötig, um die zahlenmäßigen Abweichungen beider Totalerhebungen zu verstehen.

4.1 Grundgesamtheit der Planstellen

Die Untersuchung von B. Steinkemper erfaßt u.a. folgende Positionen ¹⁾:

- die **beamteten Staatssekretäre** der Bundesministerien, des Bundeskanzleramtes sowie des Bundespräsidialamtes, außerdem die Direktoren von Bundestag und Bundesrat, bei denen es sich eben nicht um Staatssekretäre, sondern um Ministerialdirektoren handelt; außerdem ordnet sie den BPA-Chef sowie seinen Stellvertreter "wegen ihrer großen Nähe zur Bundesregierung dem Bereich Politik" zu (B.St. S. 13); ²⁾
- die **Abteilungsleiter** der Bundesministerien, des Bundeskanzleramtes sowie des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, des Bundespräsidialamtes sowie der Verwaltungen von Bundestag und Bundesrat; dabei differenziert sie nicht nach Ministerialdirektoren, Ministerialdirigenten, Angestellten oder Sonstigen (wie etwa Botschaftern), es heißt lediglich "in der Regel Ministerialdirektoren" (ebenda, S. 13).

1) Daneben Landesbeamte

2) eine klassische petitio principii

Bei einer angegebenen Grundgesamtheit von 26 Staatssekretären und 118 Abteilungsleitern erreicht sie einen Stichprobenumfang von 50% bei den Staatssekretären (absolut 13) und 61% bei den Abteilungsleitern (absolut 72).

Läßt man bei den Staatssekretären die Ministerialdirektoren von Bundestag und Bundesrat außer Acht, da sie positional der zweiten Gruppe angehören, verbleiben als **Grundgesamtheit 24 Positionen von Staatssekretären**. Dies ist insofern verblüffend, als der STS im BPA nicht mitgezählt wurde. Immerhin entspricht dies der Zahl der Planstellen, die auch unserer Kontrolluntersuchung zugrunde gelegt wurde. ¹⁾

Die angegebene Grundgesamtheit von 118 Abteilungsleitern differiert von unseren Ergebnissen, da wir bereits ohne die Abteilungsleiter der Verwaltungen von Bundestag und Bundesrat (allerdings einschließlich des stellvertretenden BPA-Chefs) auf eine Zahl von 120 Abteilungsleitern 2/1972 kommen (s. Tab. 7). ²⁾

Bei den Abteilungsleitern ist die Position des stellvertretenden BPA-Chefs erst im Jahre 1973 wieder besetzt worden (neben der neuen Position des stellvertretenden Regierungssprechers). Zum anderen ist im BMJFG durch Zusammenlegung mehrerer Abteilungen zu einer (Jugend, Familie, Soziales) eine Abteilung aufgelöst worden, so daß wir 12/1972 118 Positionen gezählt haben.

- 1) Dabei ist anzumerken, daß wir die im Jahre 1972 nicht besetzte Position des zweiten Staatssekretärs im BMF in der Grundgesamtheit ebenfalls nicht mitgezählt haben.
- 2) Die Verwaltungsbeamten des Bundestages und Bundesrates wurden nicht berücksichtigt, der stellvertretende BPA-Chef dagegen wird hier zur Gruppe der Abteilungsleiter gezählt. Dabei ist zu erwähnen, daß wie bei Steinkemper "vergleichbare" Positionen miterfaßt sind, wie etwa die Leitung von Planungsstäben (BMVg, AA, BMBW), der Protokollchef und der Abrüstungsbeauftragte im AA.

Die Arbeit von Hans Günter Steinkemper beruht auf dem gleichen Datenmaterial, codiert die Position der Befragten jedoch leicht abweichend und vor allem exakter nach Dienstgrad anstatt nach Funktion. So klassifiziert er 14 Staatssekretäre; möglicherweise hat H.G. St. im Gegensatz zu B. St. in seine Auswertungen den BPA-Chef mit einbezogen. H.G. St. erfaßt auch 73 Abteilungsleiter (bei B. St. 72), differenziert aber darüber hinaus nach Ministerialdirektoren, Ministerialdirigenten, Ministerialräten und Angestellten, so daß wir wissen, daß in B. Steinkempers 72 AL auch 8 MDg und 4 VA enthalten sind. Leider können für unsere vergleichende Untersuchung aber nur die Ministerialdirektoren herangezogen werden, da H.G. Steinkemper in den entscheidenden Tabellen sich auf alle Ministerialdirigenten, Ministerialräte und Angestellte bezieht und nicht nur diejenigen, die Abteilungsleiterfunktionen ausüben. ¹⁾ Andererseits verfügen wir selbst für die Unterabteilungsleiter insgesamt über keine biographischen Daten, so daß wir hinsichtlich dieser Gruppe **keinen** Vergleich anstellen können. M.a.W. wir werden vergleichen

- Staatssekretäre mit den bei B. und bei H.G. Steinkemper genannten Daten
- Abteilungsleiter sowohl im Range von MD, MDg als auch sonstige mit den bei B. Steinkemper ausgewiesenen Personen
- Ministerialdirektoren mit den bei H.G. Steinkemper erfaßten Personen.

1) Vgl. Tabellen bei H.G. St.: "Befragte Inhaber von Spitzenpositionen", S.95; "Karriereweg nur im Verwaltungs- und Justizbereich", S.108; "Seiteneinsteiger", S.109

4.2 Grundgesamtheit der Positionsinhaber

Um die Vergleichsdaten zu den Steinkemper-Untersuchungen zu erhalten, genügte eine einmalige Bestimmung der Grundgesamtheit der Positionsinhaber zu Beginn des Jahres (Februar) 1972 nicht, da der genaue Zeitpunkt der Kaltefleiter/Wildenmann-Erhebung nicht bekannt ist ¹⁾. Es mußten in einem weiteren Schritt die personalen Veränderungen bei Staatssekretären und Abteilungsleitern im Verlauf des Jahres 1972 bis einschließlich Dezember ebenfalls berücksichtigt werden; dabei blieben diejenigen Vakanzen in der Folge der Regierungsumbildung im Dezember 1972 unberücksichtigt, die erst im Verlaufe des Jahres 1973 (Januar bis März) durch neue Ernennungen aufgefüllt worden sind. Im folgenden werden die Steinkemperschen Daten daher sowohl mit einer Stichprobe für Februar als auch Dezember 1972 konfrontiert.

Basis der Bestimmung der Grundgesamtheit bilden die Namensnennungen im Oeckl ²⁾ für die Jahre 1972 und 1973 sowie Angaben des Handbuchs der Bundesregierung für 1972 ³⁾. Insofern sind uns 100% der Positionsinhaber namentlich bekannt.

- 1) Der Erhebungszeitraum der von Kaltefleiter und Wildenmann durchgeführten Untersuchung von Führungsgruppen in der Bundesrepublik wird von Bärbel Steinkemper lediglich mit 1972 angegeben; der genaue Zeitpunkt der Interviews bleibt ungenannt, d.h. zugleich die bei Steinkemper zugrundeliegende Population ist offen, da es im Verlaufe des Jahres 1972 auf einzelnen Positionen zu Veränderungen gekommen ist. Hoffmann-Lange gibt den Erhebungszeitraum mit "Februar bis August 1972" an (Ursula Hoffmann-Lange, Politische Einstellungsmuster in der Westdeutschen Führungsschicht, Diss. Mannheim 1976, S. 34)
- 2) Albert Oeckl (Hg.), Taschenbuch des öffentlichen Lebens
- 3) 7. WP, Bad Honnef-Darmstadt 1973

Tabelle: 7

STICHPROBENUMFANG ADMINISTRATIVE ELITE

Untersuchung	Stichprobenumfang davon						Grundgesamtheit davon						
	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	
2/1972	24 100%	95 79,2%	74 80,4%	12 70,6%	5 100%	4 66,7%	24	120	92	17	5	6	
12/1972	24 100%	93 78,8%	72 80%	13 72,2%	4 100%	4 66,7%	24	118	90	18	4	6	
Bärbel Steinkemper	13 50%	72 61%	k.A.				26	118					
H.G. Steinkemper 1)	14 53,8%	(73)	61 51,7%	(8)	(4)	(0)	k.A.						

1) Zahlen in Klammern bei H.G. St. S. 95; bei der Rekrutierungs-
analyse später nicht mehr gesondert ausgewiesen

4.3 Stichprobenumfang der Kontrolluntersuchung

Eine 100%ige Ausschöpfung der Grundgesamtheit ist deshalb nicht möglich, weil

- im Jahre 1972 ausgeschiedene Beamte im "Handbuch der Bundesregierung 1972" nicht mehr enthalten sind,
- auch nicht alle im Laufe des Jahres neu rekrutierten Personen mit einem Personalblatt vertreten sind,
- diese Lücken nur in geringem Maße durch Personalangaben im "WHO IS WHO" ausgeglichen werden können, sei es, daß die Beamten in diesem Werk gar nicht vertreten sind, sei es, daß Angaben zur Person zu spärlich sind (s. Tab. 8).

Immerhin gelang es, die Staatssekretäre (24) vollständig biographisch zu erfassen und 79% der Abteilungsleiter ¹⁾ in die Untersuchung einzubeziehen.

Damit ist unser Stichproben-Umfang deutlich größer als der der beiden überprüften Untersuchungen (s. Tab. 7). Tab. 9 schlüsselt den Stichprobenvergleich nach Ressorts auf, wobei eine tendenzielle Überrepräsentation in der Stichprobe von B.Steinkemper sich im BPA und BMWi andeutet.

1) Das heißt, 25 Abteilungsleiter sind biographisch nicht erfaßt; s. Tab. 8.

Tabelle 9:

Stichprobenvergleich nach Ressorts

	Grundgesamtheit 2/72						Stichprobe 2/72							Σ	B.St.:STS u. AL *		UAL
	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	Stich- probe		Grundge- samtheit		
BK	1	5	3	1	1	-	1	5	3	1	1	-	6	4	6	7	
BPA	1	6 ¹⁾	2	2	2	-	1	5 ¹⁾	2	1	2 ¹⁾	-	6	5	5	2	
AA	2	9	6	-	-	3 B.	2	7	6	-	-	1 B.	9	5	10	8	
BMI	2	10	10	-	-	-	2	9	9	-	-	-	11	10	14	13	
BMJ	1	6	6	-	-	-	1	5	5	-	-	-	6	4	7	6	
BMWi	2	8	7	1	-	-	2	5	4	1	-	-	7	8	10	18	
BMF	1	9	9	-	-	-	1	9	9	-	-	-	10	7	11	15	
BML	1	7	6	1	-	-	1	5	4	1	-	-	6	5	8	5	
BMA	1	8	5	3	-	-	1	7	5	2	-	-	8	5	9	7	
BMVg	2	13	8	1	1	1 MR 2 S.	2	12	7	1	1	1 MR. 2 S.	14	7	12	10	
BMV	1	10	8	2	-	-	1	4	3	1	-	-	5	6	11	9	
BMP	2	6	6	-	-	-	2	4	4	-	-	-	6	4	8	8	
BMBau	1	3	2	1	-	-	1	2	1	1	-	-	3	2	4	3	
BMB	1	4	4	-	-	-	1	4	4	-	-	-	5	2	5	2	
BMJFG	1	5	3	2	-	-	1	3	2	1	-	-	4	2	6	4	
BMBW	2	6	4	2	-	-	2	5	4	1	-	-	7	3	8	6	
BMZ	1	4	2	1	1	-	1	3	1	1	1	-	4	3	5	3	
BPrA	1	1	1	-	-	-	1	1	1	-	-	-	2	2	2	2	
BT/BR														1	3	3	
	24	120	92	17	5	6	24	95	74	12	5	4	119	85 (13 STS 72 AL)	144 (26 STS, 118 AL)	131	
							100%	79,2%	80,4%	70,6%	100%	66,7%					

* B.St. S.118, Tabelle 1: "Erfasste Positionen und realisierte Interviews: Bundesverwaltung". B.St. faßt in dieser Tabelle STS u. AL aus Gründen der Anonymität zusammen

Zwischen Februar und Dezember 1972 traten folgende personelle Veränderungen ¹⁾ ein, die in der Stichprobe 12/1972 zu berücksichtigen waren:

Staatssekretäre

bisher (2/1972)

Nachposition ¹⁾

Nachfolger (bis 12/1972)

BK:	Bahr	Politik	Grabert
BPA:	Ahlers	Politik	von Wechmar
BMF:	Emde	53/"a.D.", Deutsche Bank	Pöhl
BMA:	Ehrenberg	Politik	Eicher
BMVg:	Wetzel	50/"Rücktritt"	Fingerhut
	Mommsen	62/Krupp	Mann
BMBW:	Hamm-Brücher	Politik	Jochimsen (2/73)

Zu allen STS liegen uns Informationen aus dem "Handbuch der Bundesregierung" oder/und aus dem "Who's Who" vor. ²⁾

- 1) Tätigkeitsfeld nach dem Ausscheiden sowie das Alter in den Fällen, in denen es von Interesse sein könnte.
- 2) Nur Angaben im "Who's Who" zu Ahlers, Schöllhorn (BMWi), Griesau (BML), Mommsen, Wetzel, von Manger-König (BMJFG), Storck (BMBau).
Es wurden die Jahrgänge 69/70, 71/73 des "Who's Who" ausgewertet.

Abteilungsleiter

	<u>bisher (2/1972)</u> ¹⁾	<u>neu (bis 12/1972)</u>
Stv.BPA-Chef:	VA von Wechmar (STS)	-
AA:	MD Oncken (53/Botschafter)	MDg Brunner
	MD von Staden (53/Botsch.)	MD van Well
	MD Steltzer (53/Botsch.)	MD Arnold
	MD Groepper (63/Botsch.)	MD von Schenk
BMI:	MD Nollau (Präs. BfV)	MD Smoydzin
BMWi:	MD Giel (Vors.Türkei-Kon- sortium - OECD)	Engelmann
BMVg:	MDg Beermann (55/Präs.Wehr- bereichsverw.)	MDg Weigeldt
	MD Mann (STS)	MD Rumberg
	MD Fingerhut (STS)	MD Schmunck
BMV:	MD Schmitt-Ott	MD Rehm
BMJFG:	MD Rachold	MDg Lösken

Im Gegensatz zu den 100% ausgeschöpften STS liegen uns für 25 AL (21%) keine biographischen Angaben vor. Die Datengrundlage der 95 analysierten AL sowie die Namen der nicht biographisch erfaßten 25 AL sind in Tabelle 8 enthalten.

1) In Klammern Alter bei Ausscheiden und Nachposition

Tabelle 8:

Quelle biographischer Angaben Abteilungsleiter

	Informationen a.d. Handb.d.BR 1972 ¹⁾					keine Angaben i.Hdb., aber im WHO'S WHO **	keine Informationen zur Person		Σ o.A.
	MD	MDg	VA	S.	Ges.		in 72 ausgeschieden ¹⁾ , keine Inform.i.WHO'S WHO	keine Angaben i.Hdb. ²⁾ u. keine Inform.i.WHO'S WHO	
BK	3	1	1	0	5				0
BPA	2	1	2	0	5			MDg Rost	1
AA	6	0	0	1 B.	7			Botsch.von Stackelberg ³⁾ Botsch. Roth ³⁾	2
EMI	9	0	0	0	9		MD von Hovora-Drohomyrecki		1
EMJ	5	0	0	0	5			MD Winners	1
BMWi	4	1	0	0	5		MD Walter, MD Giel, MD Hanemann		3
BMF	9	0	0	0	9				0
BML	3	1	0	0	5	MD Baath	MD Martinstetter	MD Häfner	2
BMA	4	2	0	0	7	MD Jantz		MDg Zöllner	1
BMVg	6	1	1	UMR 2S.	12	MD Schiffers		MD Stadler	1
BMV	2	1	0	0	4	MD Linder	MD Hesse, MD Schmidt-Ott, MD Neupert, MD Heubling MDg Stoltenhoff	MD Vaerst	6
BMP	4	0	0	0	4		MD Peetz	MD Naab	2
BMBau	1	1	0	0	2			MD Zinkahn	1
BMB	3	0	0	0	4	MD Kreuzer			0
BMJFG	2	1	0	0	3		MDg Attenberger, MD Rachold		2
BMBW	4	1	0	0	5		MDg Borst		1
EMZ	1	1	1	0	3			MD Dumke	1
BPrA	1	0	0	0	1				0
	69	12	5	4	90	5 AL/MD	14 AL/11 MD, 3 MDg	11 AL/7 MD, 2 MDg, 2 B.	25 (18 MD, 5 MDg, 2 B.)

Nachfolger

MD van Well, AA
MD Arnold, AA
MD Smoydzin, BMI
MD Engelmann, BMWI
MDg Weigeldt, BMVg
MD Rehm, BMV

MDg Brunner, AA

MD von Schenk, AA
MD Rumberg, BMVg
MD Schmunk, BMVg
MDg Lösken, BMJFG

- 1) Stand Handbuch der Bundesregierung 1972: ca. 6/73 (keine genaue Angabe), im Verlauf des Jahres 1972 und darüber hinaus Ausgeschiedene sind also in diesem Werk nicht mehr enthalten
- 2) In einigen Fällen stellen Personen ihre Personalangaben nicht für das Hdb.d.BR zur Veröffentlichung zur Verfügung
- 3) Positional nicht im Hdb.d.BR 1972 erfaßt (Chef des Inspekteurwesens, Beauftragter für Abrüstung)

Durch die Veränderungen im Laufe des Jahres 1972 hat sich die Grundgesamtheit nur unwesentlich gewandelt. Die prozentualen Abweichungen für die uns interessierenden Beamtentypen liegen in der Stichprobe bis zu 3% (im extremsten Fall bei den Staatssekretären bei 2,9%). Bei den **Staatssekretären** schieden aus der Kategorie der reinen Verwaltungsbeamten 2 Beamte aus, 2 Beamte kamen neu in diese Kategorie; lediglich 1 extremer Seiteneinsteiger ist zugunsten eines früher einmal extern Tätigen "weggefallen".

Bei den **Abteilungsleitern** ist lediglich der in dieser Kategorie mitgezählte stellvertretende BPA-Chef von Wechmar aus der Gruppe der Seiteneinsteiger ausgeschieden (und BPA-Chef geworden). Alle neuen Abteilungsleiter, soweit wir über Angaben verfügen, sind reine "Verwalter", bis auf MD Rehm im BMV, der jedoch lediglich kurzfristig nach seiner Ausbildung extern tätig war. Bei den Staatssekretären gehen mit Mommsen und Ahlers zwei Seiteneinsteiger, mit Grabert kommt nur ein neuer, der auf einer der beiden Vorpositionen extern tätig war.

Insofern halten wir fest, daß unser Ergebnisvergleich (Kap. 6) durch die Fluktuation in der Grundgesamtheit so gut wie nicht tangiert wird.

5. Rekrutierungsmuster nach der Kontrolluntersuchung

Wir können jetzt die Operationalisierung aus Kap. 3 wieder aufnehmen und die dort theoretisch unterschiedenen vier Typen von Rekrutierungsweisen und Karriereverläufen empirisch prüfen. Tab. 10 weist 13 unterschiedliche Merkmalskombinationen des Karriereweges aus, die den vier Rekrutierungsmustern wie folgt zugeordnet werden:

- der "reine" Laufbahnbeamte, der ausschließlich in der Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung tätig war, findet sich in den Spalten 1 - 4;
- der "verzögerte" Laufbahnbeamte in Spalte 5;
- der "Mischtyp" in den Spalten 6 - 9 und 11;
- der "späte Seiteneinsteiger" in Spalten 10, 12, 13.

5.1 Der "reine" Laufbahnbeamte

Nach unseren Ergebnissen erweist sich eine Zusammenfassung von Staatssekretären und Abteilungsleitern als unangemessen, da ihre Anteile in den jeweiligen Kategorien sehr stark voneinander abweichen. In der Kategorie des reinen Verwaltungsbeamten allerdings differieren die Anteile lediglich um etwa 8%: 37,5% der Staatssekretäre (8 bzw. 9) und etwa 45% der Abteilungsleiter (42 bzw. 43) fallen in diese Kategorie. ¹⁾ Verständlicherweise ist der Anteil der Ministerialdirektoren in dieser Kategorie mit 51% deutlich höher als der der Abteilungsleiter insgesamt, deren Funktionen, wie gesagt, auch von Ministerialdirigenten und Verwaltungsangestellten wahrgenommen werden können.

Tab.10 differenziert die Karriereverläufe der reinen Verwaltungsleute danach, ob sie ausschließlich in Bundesministerien tätig waren (18, Sp.1), darüber hinaus möglicherweise aus dem nachgeordneten Bereich stammen oder dort zumindest einmal tätig waren (10, Sp.2), vorher zusätzlich oder ausschließlich in der Landes- oder Kommunalverwaltung gearbeitet haben (18, Sp.3) oder sonstige Ver-

1) Siehe Liste der Namen (S. 34a); die Prozentangaben dieses Kapitels lassen sich überwiegend aus Tab.11, S. 40a entnehmen.

waltungserfahrung ausschließlich oder zusätzlich zu den Möglichkeiten 1 - 3 erworben hatten (4, Sp.4). Man sieht, daß die reinen Verwaltungsbeamten nicht ausschließlich aus der Bundesverwaltung stammen, sondern daß neben 18 Personen aus den Ministerien selbst und weiteren 10, die auch im nachgeordneten Bereich der Ministerien tätig waren, mindestens 18 Personen Erfahrungen in der Landes- oder Kommunalverwaltung erworben haben.

Hinsichtlich der Rekrutierung der 15 Abteilungsleiter aus der Landes- oder Kommunalverwaltung ist festzustellen, daß lediglich 2 Ministerialdirektoren (MD Mann im BMVg: kurzfristig unmittelbar nach der Ausbildung in einem Landratsamt; MD Scheidemann im BMBW: ebenfalls kurz nach der Ausbildung Magistratsrat der Stadt Marburg) aus einer ausschließlichen Tätigkeit in der Kommunalverwaltung in die Bundesverwaltung wechselten, darüber hinaus nur ein Abteilungsleiter sowohl Landes- als auch Kommunalverwaltungserfahrung (MD Bischof im BMBW: OKD im LK Hannover, Landesdienst Hannover) aufweist. Dagegen haben die restlichen 12 ihre Tätigkeit vor Antritt des Bundesdienstes ausschließlich in der unmittelbaren Landesverwaltung wahrgenommen.

Liste der "reinen" Laufbahnbeamten nach Ressorts (2/72)

	STS	MD	AL MDg	Sonst.	
BK			Sanne		1
BPA					0
AA	Frank, von Braun	Oncken*, Steltzer* Hoppe, von Staden* Herbst		Botsch. von Podewitz-Dürnitz	6
BMI	Hartkopf, Rutschke	Harting, Fröhlich Brockmann, Reuter			4
BMJ		Krieger			1
BMWi	Schöllhorn	Everling, Schlecht Lantzke			3
BMF	Emde*	Germann, Hiehle, Koch, Hutter, Lamby			5
BML		Petrich	Schleicher		2
BMA		Fitting, Trometer	Dahlgrün		3
BMVg	Wetzel*	Wieck, Mann*, Wirmer Kroener, Fingerhut*			5
BMV		Tennstedt, Linder			2
BMP	Pausch	Baumann, Distel, Bethmann, Dürig			4
BMBau	Storck	Joachimi			1
BMB					0
BMJFG					0
BMBW		Böning, Bischoff, Scheidemann			3
BMZ		Börnstein			1
BPrA		Caspari			1
	9 STS	38 MD	3 MDg	1 Botsch.	42

* im Verlaufe des Jahres 1972 ausgeschieden

Von den Neueintritten des Jahres 1972 entfallen in die Kategorie "reiner Laufbahnbeamter":

AA		van Well, Arnold	Brunner
BMI		Smoydzin	
BMWi		Engelmann	
BMVg	Fingerhut, Mann		Weigeldt

Die Spalte "Sonstiges" (Sp.4 der Tab.10, S. 33 a) enthält:

- STS Emde im BMF war neben seiner letzten Tätigkeit als Stadtdirektor in Gummersbach und seiner früheren Tätigkeit als Regierungsrat im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen lange Zeit im Landschaftsverband Rheinland tätig und in seiner Anfangsposition nach der Ausbildung in der Landeszentralbank von Nordrhein-Westfalen,
- STS Fingerhut im BMVg (ab 7/72, zuvor AL im BMVg) war von 1953-1960 Verwaltungsdirektor bzw. Oberverwaltungsrat von Krankenhäusern in Frankfurt, bevor er Obermagistratsdirektor und Leiter des Personalamtes in Frankfurt wurde,
- MD Petrich im BML war kurzfristig in den Landwirtschaftskammern von Rheinland und Westfalen tätig,
- MDg Schleicher im BML neben der Land- und Forstwirtschaftskammer Hessen-Nassau als Referent in der Zentralstelle der Deutschen Forstwirtschaft in Hamburg,
- MDg Weigeldt im BMVg war nach seiner Ausbildung Referent in der Bundesstelle für Außenhandelsinformation.

D.h. also, alle diese Personen waren sehr verwaltungsnah tätig, lediglich eine definitive Zuordnung zu den Karrierewegen 1-3 schien aufgrund der zusätzlichen Merkmale unangebracht, wenngleich prinzipiell möglich.

B. Steinkemper (S. 24, FN 43) erwähnt die berufliche Anfangsposition der 13 STS: 4 begannen in "Ministerien, Behörden", 3 in der Kommunalverwaltung - würden also unserem reinen Laufbahnbeamten zuzurechnen sein. Jeweils 3 weitere fanden ihre berufliche Anfangsposition in der Wirtschaft und in Bildung und Wissenschaft.

5.2 Der "verzögerte" Laufbahnbeamte

In dieser Kategorie sind alle die Beamten zusammengefaßt, die kurz (max. 4 Jahre) und unmittelbar nach ihrer Ausbildung extern tätig waren. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß hier lediglich die Nachkriegskarriere erfaßt ist. ¹⁾ Häufig handelt es sich dabei um Juristen, die zunächst in Gerichten oder Anwaltskanzleien einige Jahre verbrachten. ²⁾

In die Kategorie "verzögerter" Laufbahnbeamter (Sp.5) entfallen 17,6 bzw. 19% oder 1 STS und 20 AL im Februar 1972 bzw. 1 STS und 21 AL im Dezember 1972. Dies waren u.a.:

- STS Haunschild (BMBW), der 1953-55 beim Landgericht Berlin und in der Justizverwaltung tätig war, bevor er ins BMZ und 1957 ins BMAtom ging;
- MD Soddemann (BMF), nach der Ausbildung bis 1954 als Richter tätig;
- MDg Hinrichs (BMBau), nach dem Assessorexamen 1968-69 Tätigkeit im Zentralverband Dt. Konsumgenossenschaften, dann BMWi bis 1967, dann BMBau.

Waren die Anteile in der Kategorie des reinen Laufbahnbeamten bei Staatssekretären und Abteilungsleitern noch vergleichbar, so wird die Diskrepanz zwischen den beiden Gruppen jetzt deutlicher, auch wenn man die Kategorien des "verzögerten" und "reinen" Verwaltungsbeamten zusammenfaßt: in diesen Personenkreis fallen (im Durchschnitt des Jahres 1972) ca. 67% der Abteilungsleiter (absolut 62 bzw. 64), aber nur etwa 42% der Staatssekretäre (9 bzw. 10). Der geringe Anteil der Staatssekretäre an den verzögerten Laufbahnbeamten ist aber vermutlich zufällig.

1) Im einzelnen sind daher folgende Fälle hier nicht, sondern unter 5.1 erfaßt:

- MD Fitting im BMA war vor dem Kriege nach seiner Ausbildung zum Juristen ab 1933 als "Arbeiter aus politischen Gründen" tätig;
- MD Kroener im BMVg war vor seinem Eintritt in die Reichsfinanzverwaltung von 1937-1939 Wirtschaftsprüfer;
- MD Disten im BMP war von 1937-1939 als Rechtsanwalt und Steuerberater tätig.

2) Bei B.Steinkemper sind Personen, die in der "Justiz" tätig waren, zu den Laufbahnbeamten gerechnet (außer Referendariat, S.22). H.G. St. weist diese Gruppen wenigstens gelegentlich aus (S. 106).

5.3 Der "Misch"-Typ

Unter diese Kategorie sind alle die Beamte subsumiert, die

- a) länger als 4 Jahre nach ihrer Ausbildung, aber nicht auf einer der beiden Vorpositionen im Verwaltungsdienst extern tätig waren (Spalte 6);
- b) diejenigen, die auf einer der beiden Vorpositionen lediglich kurzfristig (weniger als 10 Jahre) extern tätig waren, ansonsten aber vorher und nachher im öffentlichen Dienst standen (Spalte 7 und 11).

Ein Viertel der politischen Beamten entfällt auf diese Kategorie
(s. Tab. 11, S. 40 a).

Die Anteilsdifferenzen zwischen Staatssekretären (29,2% bzw. 30,4%) und Abteilungsleitern (24,2% bzw. 20,4%) kehren sich jetzt um.

Beispiele sind:

- MD Wolkersdorf (BMW), 1947-59 Wirtschaftswissenschaftliches Institut des DGB, dann ins BMF, 1966 dort UAL, 1971 AL im BMW;
- MD Weber (BMF), Wiss. Assistent bis 1955, bis 1966 (zuletzt als Referent) im BMW, dann bis 1970 Geschäftsführer des Bundesverbandes Dt. Banken, 1970 AL im BMF
- MDg Kosmale (BMJFG), bis 1949 Kraftfahrer, dann Geschäftsführer des "Heims der offenen Tür", 1951 Ref. beim Senator für Jugendwesen (Bremen), Studium bis 1959, Abteilungsleiter beim V.f. Öffentliche u. private Fürsorge, 1967 AL in Berlin beim Senator f. Familie usw., 1969 MDg (AL) im BMJFG
- STS Ehrenberg (BMA), bis 1968 IGBau und Dozent, dann UAL im BMW, 1969 MD im BK, 1971 STS im BMA.

5.4 Der "späte Seiteneinsteiger"

In dieser Kategorie sind diejenigen Positionsinhaber zusammengefaßt, die

- a) in die Jetzt-Position oder die Vorposition extern rekrutiert und erstmals in der öffentlichen Verwaltung tätig geworden sind (Sp. 10, 13)
- b) sowie diejenigen, die auf der Vorposition mehr als 10 Jahre extern tätig waren, aber früher schon einmal in der öffentlichen Verwaltung gearbeitet hatten (Sp. 12).

Insgesamt 17 (bzw. 16) Personen (14%) aus den 119 bzw. 116 analysierten Fällen sind als "späte Seiteneinsteiger" zu bezeichnen. Hier wird der unterschiedliche Anteil bei Staatssekretären und Abteilungsleitern am deutlichsten. Lediglich etwa 10% der Abteilungsleiter finden sich in dieser Kategorie der späten Seiteneinsteiger, aber 26 bzw. 29% der Staatssekretäre (7 bzw. 6). Da die Mehrheit der Verwaltungsangestellten (nämlich jeweils 3) in dieser Gruppe der "Externen" zu finden ist, liegt der Anteil bei den Ministerialdirektoren wiederum unter dem der Abteilungsleiter insgesamt (nämlich bei 7%). Wie oben (5.1) gezeigt wurde, sind Abteilungsleiter im Range eines Ministerialdirektors - natürlicherweise - häufiger reine Laufbahnbeamte als Verwaltungsangestellte.

Liste der "Außenseiter" nach Ressorts (2/72)

	STS	MD	AL MDg	VA	Σ
BK		Pöhl		VA Jöchimsen	2
BPA					0
BMWi	Rohwedder		Hiss		2
BMF		Schüler, Oltmanns			2
BML	Griesau				1
BMA		Christmann			1
BMVg	Mommsen			VA Laabs	2
BMB	Morgenstern				1
BMP	Gscheidle				1
BMJFG		Elstner			1
BMV					0
BMBW	Hamm-Brücher		Güntsch		2
BMZ	Sohn			VA Böll	2
	7	5	2	3	17

6. Vergleich mit den Ergebnissen der Steinkemper-Studien

H.G. Steinkemper weist "einen erstaunlich geringen Anteil an Nur-Verwaltungskarrieren" (S.108) aus, nämlich - bei den politischen Beamten des Bundes, also Staatssekretären und Abteilungsleitern - 28%. Auch bei einer nach Staatssekretären und Ministerialdirektoren differenzierten Betrachtung kommt H.G. St. nur zu einem Anteil von 29,5% der Ministerialdirektoren mit reiner Verwaltungskarriere. B. Steinkemper ermittelte 31,8% für Staatssekretäre und die Funktionsgruppe der Abteilungsleiter insgesamt. In unserer (um etwa 18% größeren) Stichprobe entfallen (s.Tab.11) etwa 45% der Abteilungsleiter und 37,5% der Staatssekretäre auf diese Kategorie; bei den Ministerialdirektoren sind es sogar 51,4%. Das heißt also, der Anteil der Laufbahnbeamten ist bei den Steinkemper-Studien stichprobenbedingt viel zu niedrig ausgefallen, obwohl beide Autoren in diese Kategorie z.T. auch diejenigen aufgenommen haben, die in der Justiz tätig waren; wir hingegen haben diesen Personenkreis auch unter die anderen Typen gefaßt.

Zwischen den reinen Laufbahnbeamten und den Seiteneinsteigern liegt in den Steinkemper-Studien ein nicht näher bezeichneter Personenkreis, der sich quantitativ aber durch Subtraktion bestimmen läßt (s. Tab. 11). Demnach entfallen bei B.St. 36 und bei H.G.St. 35 Personen (42,4 bzw. 46,7%) auf diese Gruppe.

In unserer Kontrolluntersuchung umfassen Typ II und III zusammen ebenfalls 42,9 bzw. 41,4% (51 bzw. 48 Personen). Davon entfallen 17,6 bzw. 19% auf den "verzögerten Laufbahnbeamten", der nur zu Beginn seines Berufslebens kurzfristig außerhalb der Verwaltung tätig war; weitere 25,2 bzw. 22,4% machen den Mischtyp aus.

Die Klasse der "späten Seiteneinsteiger" haben wir, wie gesagt, bewußt analog zu der Steinkemperschen Operationalisierung definiert. Es zeigt sich nun, daß der Anteil der "Außenseiter" bei St. mit rund 25% in beiden Studien wesentlich höher liegt als bei uns mit 14,3 bzw. 13,8%.

Damit ist gezeigt, daß die Daten der 1972er Befragung systematisch den Anteil der reinen Laufbahnbeamten unter- und den der späten Seiteneinsteiger (Außenseiter) überschätzen, während die Mittelgruppe mit 42% in allen Teilstudien vergleichbar ausfällt. Dieser Befund gilt im großen und ganzen gleichermaßen für STS, AL und MD insbesondere.

Greift man jedoch auf den Steinkemperschen Karriereindex (s.o. S.6) zurück, so nähern sich überraschenderweise die Befunde an: Hiernach stellte sie 44,7% (38) Laufbahnbeamte, 47% (40) in der Mittelgruppe und 8,2% (7) Außenseiter fest. M.a.W.: Der Index korrigiert die Verzerrung der Stichprobe und die eindimensionale Überrepräsentation der Außenseiter bzw. Unterrepräsentation der Laufbahnbeamten. Andererseits führte die Interpretation durch B. Steinkemper dazu, daß beim Leser ein dramatischer Eindruck entstehen mußte, wenn die Außenseiter mit einem Teil des Zwischentyps zusammengefaßt werden, ohne daß entsprechendes mit dem anderen Teil des Zwischentyps und den Laufbahnbeamten geschieht.

Vielfach sind aber nicht die Indexergebnisse in der Sekundärliteratur, sondern die eindimensionalen Karrieredaten aufgegriffen worden, wodurch im Effekt wiederum das stichprobenmäßig verzerrte Bild einer nach 1969 stark extern rekrutierten administrativen Elite entstanden ist.

Tabelle 11

Ergebnisvergleich

Typus Unter- suchung	Reiner Laufbahnbeamter						verzögerter Laufbahnbeamter						Mischtyp						späte Seiteneinsteiger						Stichprobengröße													
	Rang/Funkt.	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.	STS	AL	MD	MDg	VA	Sonst.							
2/72 abs.	9	42	38	3	0	1	1	20	13	5	0	2	7	23	18	2	2	1	7	10	5	2	3	0	24	95	74	12	5	4								
%	37,5	44,2	51,4				42,9%						29,2	10,5	6,8					100	100	100	100	100	100													
% Typ	42,8%						17,6%						25,2%						14,3%																			
12/72	9	43	37	5	0	1	1	21	14	5	0	2	7	19	16	1	1	1	6	10	5	2	3	0	23	93	72	13	4	4								
%	37,5	46,2	51,4				41,4%						26,1	10,8	6,9						100	100	100	100	100	100												
%	44,8%						19,0%						22,4%						13,8%																			
B. St.	3	24	-	-	-	-	STS AL MD MDg VA Sonst.						5	17	-	-	-	-	-	-	5	17	-	-	-	-	13	72	-	-	-	-						
%	23,1	33,3					42,4%						38,4	23,6							100	100																
%	31,8%												25,9%																									
H.G.St.	3	-	18	-	-	-	5 - 30 - - -						6	-	13	-	-	-	-	-	6	-	13	-	-	-	14	(73)	61	(8)	(4)	0						
%	21,4		29,5				46,7%						42,7	21,3							100		100															
%	20,0%												25,3%																									

7. Die politische Verselbständigung von Prozentwerten

In den zwischen 1970 und 1972 durchgeführten Personaluntersuchungen in der Bonner Ministerialverwaltung sind also "Außenseiter" konstatiert worden.

Dabei variieren absolute und Prozentzahlen ebenso wie die Bereitschaft der Autoren, diesen Befund dem Regierungswechsel von 1969 zuzuschreiben. Wir haben in diesem Zusammenhang nach genauer Inspektion der Daten und Überprüfung anhand eigener Daten im wesentlichen folgendes festzustellen:

- Gemessen an den Ausnahmeentscheidungen nach §21 BBG im Bundespersonalausschuß sind externe Rekrutierungen für den höheren Dienst häufiger und früher üblich gewesen als 1970/71, also keine Erfindung der sozial-liberalen Koalition. Da das Beamtenrecht diese Rekrutierungsform ausdrücklich zuläßt, ist hierin auch nichts Anstößiges zu sehen. Allerdings: der Zusammenhang zwischen externer Rekrutierung und Parteimitgliedschaft, den die Steinkemper-Studien herausgefunden haben, wird normativ moniert (Seemann 1975, S. 7). Diese Argumentationsrichtung erinnert lebhaft an die Auseinandersetzungen in der Weimarer Republik (Schmahl 1977), als besonders in Preußen (Runge 1964; Fenske 1973) das monarchistische Beamtentum durch externe Anhänger der Weimarer Koalitionsparteien (nicht vor allem der SPD) aufgelockert werden sollte.
- In diesem Zusammenhang werden besonders die 1972 erhobenen, von Bärbel Steinkemper (1974) und H.G. Steinkemper (1981) analysierten Daten zitiert. Nun haben wir zeigen können, daß diese Stichprobe nicht repräsentativ ist und daß in ihr die "anderen Bewerber" über- und die Laufbahnbeamten unterrepräsentiert sind. Während B. Steinkemper diesen Befund allerdings durch ihren Karriereindex zurechtzurücken vermag - Ergebnis der fragwürdigen internen Validität - stehen die Daten bei H.G. Steinkemper ungewichtet im Raum. Allerdings stehen auch bei B. Steinkemper Index- und eindimensionale Werte gleichgewichtig nebeneinander und werden von anderen undifferenziert zitiert.

- Es wurde gezeigt, wie kompliziert letztlich die Zuordnung von Karrieren zu den beiden Extremtypen ist und daß man von einem Kontinuum zwischen Laufbahnbeamten und externen Bewerbern auszugehen hat. Die analoge Operationalisierung in unserer Kontrolluntersuchung hat dabei erbracht, daß die **absoluten** Zahlen der Externen äußerst gering sind; wenn man so will, stützen sich die Steinkemper-Studien auf 18 bzw. 19 Fälle externer Rekrutierung - bei einer Grundgesamtheit von 144 Personen.
- Abgesehen von den nicht akzeptablen Trenderaussagen bei B. Steinkemper selbst wie auch bei ihren Interpreten ist für die Rezeption dieser Studie und die Reanalyse durch H.G. Steinkemper offenbar die Divergenz zwischen Index-Werten und eindimensionalen (vor allem laufbahnrechtlichen) Kriterien Ursache von Fehlinterpretationen. Dabei wird die korrigierende Wirkung des Karriereindex bei B. Steinkemper aufgrund ihrer eigenen unzulässigen Interpretation (s.o. S. 8) übersehen, andererseits letztlich der korrespondierende eindimensionale Befund herausgelesen. Dies wohl um so mehr, als H.G. Steinkemper später - zu Recht - auf die Indexierung verzichtet hat.
- Vor allem aber verselbständigen sich nun die Prozentuierungen dieser geringen absoluten Werte. Wenn man etwa bei Dyson (1979, S. 150) liest: "Nur 1/3 hat eine ausschließliche Verwaltungslaufbahn hinter sich ..." oder: "Auf Bundesebene hatten knapp 15% der politischen Beamten (30.8% der Staatssekretäre) eine politische Karriere durchlaufen." (S. 151), dann sind derartige Feststellungen mehr als fragwürdig. Ähnliche Prozentuierungen ohne Berücksichtigung der dahinterstehenden absoluten Zahlen (z.B. 13 bzw. 14 Staatssekretäre im Steinkemper-sample) ließen sich auch aus anderen Publikationen anführen, die mit diesen Studien arbeiten.

Der Schritt zur Reklamierung der Steinkemper-Studien für die These von der Parteipolitisierung seit 1969 ist nur noch ein kleiner, wenn man im Zitierzirkel zu Tertiärautoren ohne datenanalytische Vorbildung voranschreitet (Seemann 1978, S.7; 1980, S.140; 1981, S.136; 1983, S.134).

Wenn schließlich Bürger (1981) sogar die amtlichen Angaben des Bundespersonalausschusses noch unvollständig wiedergibt und falsch interpretiert, dann zeigt dies zumindest, wie verfestigt inzwischen in "Fachkreisen" die Steinkemperschen Befunde von 1974 sind - oder zeigt es noch mehr?

Literatur

- Aberbach, Joel D./Bert A. Rockman, Clashing Beliefs within the Executive Branch: The Nixon Administration Bureaucracy, in: Am.Pol.Science Review 70 (1976), p. 456-468
- Aberbach, Joel D. et al., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Harvard University Press 1981
- Beyme, Klaus von, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1974²
- Bürger, Axel, Außenseiter in Spitzenpositionen der Staatsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, England, USA, Frankfurt/Bonn 1981
- Derlien, Hans-Ulrich, Politicization of the Civil Service in the Federal Republic of Germany - Facts and Fables, Bamberger Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 15/1984
- ders., Zur Versetzung politischer Beamter des Bundes in den einstweiligen Ruhestand 1949-1983, in: Die Öffentliche Verwaltung Herbst 1984 (im Druck)
- Dyson, Kenneth, Die westdeutsche "Parteibuch"-Verwaltung, in: Die Verwaltung 12 (1979), S. 129-160
- Echtler, Ulrich, Einfluß und Macht in der Politik - Der beamtete Staatssekretär, München 1973
- Fenske, Hans, Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik, in: Hochschule Speyer (Hg.), Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, S. 117-136
- Grottian, Peter, Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974
- Hoffmann-Lange, Ursula, Politische Einstellungsmuster in der westdeutschen Führungsschicht, Diss. Mannheim 1976
- Hoffmann-Lange, Ursula et al., Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980
- Kaltefleiter, Werner/Wildenmann, Rudolf (Hg.), Westdeutsche Führungsschicht. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen, Ms. Kiel/Mannheim 1972
- Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate, Personal im öffentlichen Dienst - Eintritt und Karrieren, Baden-Baden 1973
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam u.a. 1975

- Putnam, Robert D., The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Research Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), p. 253-290
- Runge, Wolfgang, Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart 1964
- Schmahl, Hermannjosef, Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik, Berlin 1977
- Seemann, Klaus, Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung, München 1978
- Hochschule Speyer, Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe Bd. 37, Berlin 1968
- Steinkemper, Bärbel, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln u.a. 1974
- Steinkemper, Hans Günther, Amtsträger im Grenzbereich zwischen Regierung und Verwaltung - ein Beitrag zur Problematik der Institution des politischen Beamten in der Bundesexekutive, Bern u.a. 1980