

Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft

Ein Beitrag zum Politisierungsproblem

Kein spezielles Problem der Bundesrepublik

Nach Art. 33 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) hat jeder Bürger *gleichen Zugang* zu öffentlichen Ämtern. Eine Auswahl darf sich lediglich nach der *Eignung* des Bewerbers richten; es dürfen bei Einstellungen und Beförderungen Bewerber also nicht etwa bevorzugt oder benachteiligt werden, weil sie einer politischen *Partei* angehören oder nicht angehören. Eine Diskriminierung nach dem *religiösen* Bekenntnis oder einer Weltanschauung wird zudem durch Art. 33 Abs. 3 GG ausgeschlossen. Entsprechend gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Art. 33 Abs. 5 GG die *unparteiische Amtsführung des Beamten*.

Die Einhaltung der Verpflichtungen zur Neutralität bei der Besetzung und bei der Ausübung öffentlicher Ämter ist, obwohl zum Teil bereits Ergebnis eines historischen Lernprozesses (Art. 33 Abs. 3 GG), immer wieder und gerade in der jüngsten Vergangenheit in Zweifel gezogen worden, wenn etwa von einer *Partei-politisierung* des öffentlichen Dienstes die Rede war¹⁾. Die genannten Verfassungsnormen sollen *Personalentscheidungen steuern*, die auf Seiten der öffentlichen Verwaltung als *Nachtrager auf dem externen Arbeitsmarkt* und bei Beförderungen aus dem *internen Arbeitsmarkt* getroffen werden. Die tatsächliche Zusammensetzung des Personalkörpers ist jedoch nicht nur von dieser unter das Leistungsprinzip gestellten *Fremdrekutierung* abhängig, sondern auch von der Eintrittsbereitschaft potentieller Kandidaten in den öffentlichen Dienst und damit von einer *Selbstrekutierung* in die öffentliche Verwaltung, die wiederum bestimmt sein kann von dem *Bild*, das die *Fremdrekutierung* und die Beförderungschancen in der Öffentlichkeit bieten²⁾.

Der vorliegende Beitrag versucht darzulegen, wie *repräsentativ* der öffentliche Dienst für die Bevölkerung ist. Hierzu gehört auch die Frage, ob es Indizien für eine *partei-politische* Ausrichtung im öffentlichen Dienst gibt. Um zu verdeutlichen, daß es sich hierbei nicht um

spezielle Probleme der Bundesrepublik handelt, wird jeweils ein längerer *historischer* Zeitraum betrachtet und auf *ausländische* Beispiele verwiesen. Denn jedes Verwaltungssystem stand und steht vor dem Problem, selbstrekrutive Tendenzen zu filtern und eine Degenerierung der Praxis der aktiven Personalrekrutierung zu verhindern. Methodisch ist anzumerken, daß sich die folgenden Ausführungen *überwiegend auf den höheren Dienst* beziehen, da diese Laufbahngruppe aufgrund ihres politischen Einflusses für Historiker und Sozialwissenschaftler besonders interessant und daher vornehmlich untersucht worden ist.

Leistungsprinzip und Repräsentativität können sich „beißen“

Fehlende Repräsentativität des öffentlichen Dienstes insgesamt oder einzelner seiner Gruppen, etwa des höheren Dienstes, kann Produkt selbstselektiver Tendenzen, einer Diskriminierung bei der Fremdselektion oder einer Auswahl nach dem Leistungsprinzip sein. *Unterrepräsentation einzelner – wie auch immer definierter – Gruppen* hat es immer und überall gegeben: in gemischt-rassigen Gesellschaften die Unterrepräsentation zum Beispiel der Farbigen in der höheren amerikanischen Verwaltung, bestimmter *Landsmannschaften* in föderalen Systemen, einzelner *Konfessionen* oder etwa der *Frauen* vor allem in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes.

Seit langem wird eine derartige Unterrepräsentation wissenschaftlich vor allem im angelsächsischen Bereich³⁾ nicht nur als Ausdruck einer wie auch immer zu erklärenden Ungleichheit beim Zugang zu öffentlichen Ämtern, sondern auch funktional als Hindernis angesehen, die *Interessen und Probleme aller gesellschaftlichen Gruppen* in der Verwaltung zum Tragen zu bringen. Auch um eine höhere *Legitimation* der Verwaltung gegenüber dem Bürger zu erreichen, ist man gelegentlich den Weg gegangen, für unterrepräsentierte Gruppen bestimmte *Quoten* verfügbarer Dienstposten zu reservieren, um etwa Farbige in den USA oder, wie bei uns gelegentlich gefordert wird, Frauen proportional ihrem Gesellschaftsanteil oder zumindest angemessen in der Verwaltung zu repräsentieren. Nun ist es jedoch meist so, daß neben selbstselektiven Tendenzen vor allem die Auswahl nach dem Leistungsprinzip, gemessen an *Bildungszertifikaten*, für die Rekrutierung ausschlaggebend ist, so daß der *Filter* für Repräsentativität ganz erheblich *bereits im Bildungssystem* zu suchen ist. Proporzkriterien bei der Stellenbesetzung vermögen zwar Ausgleich zu schaffen, konfliktieren jedoch mit dem Leistungsprinzip und schaffen neue Diskriminierungen⁴⁾, wenn zum Beispiel ein qualifizierterer männlicher Bewerber einer Bewerberin den Vortritt lassen muß, weil gerade noch eine Position im Frauenkontingent unbesetzt ist.

Von der Überrepräsentation des Adels zur Überrepräsentation des Mittelstandes

Bei allem Streben nach Repräsentativität ist im übrigen *theoretisch* ungelöst, welches der vielen denkbaren *Merkmale*, nach denen sich eine Gesellschaft gliedert, denn in der Verwaltung entsprechend gespiegelt sein soll; *praktisch* ist von besonderer Bedeutung immer die *soziale Herkunft* der Bewerber gewesen⁵).

Schon Max Weber hatte in seiner Herrschaftssoziologie festgestellt, daß in patrimonialen Systemen mit Vorliebe „plebejisch“ rekrutiert wurde, um den Einfluß des Adels in der Hof- und Staatsverwaltung zu brechen⁶). Auch das deutsche Bürgertum des 19. Jahrhunderts verdankt seinen sozialen Aufstieg nicht zuletzt Beamtenkarrieren am absolutistischen Hof⁷), für die unter anderem die *Herrschaftspatronage* gegen den Adel fürstliches Motiv war. Erst als der Adel im Laufe des 19. Jahrhunderts bereit war, seine Söhne (!) durch das bürgerliche Bildungssystem zu schicken, konnte er zum Beispiel in Preußen seine Macht im Staat unter anderem dadurch zurückgewinnen, daß er nun in die Positionen der höheren Beamtenschaft massiv eindrang. Obwohl die preußische Verfassung von 1850 im Artikel 4 die Zugänglichkeit der Ämter für alle Befähigten vorsah, betrug der *Adelsanteil* unter der höheren *preußischen Beamtenschaft* 1911 37,2%⁸), und unter den Referendaren war der Adelsanteil von 40,4% (1893) auf 55,5% (1913) gestiegen⁹). In dieser Zeit war etwa jeder zweite *Landrat* adelig¹⁰), bei den Regierungspräsidenten und den *Oberpräsidenten* dominierte der Adel noch deutlicher¹¹). Vergleichbar für diese Verhältnisse und Untersuchungen ist – wohlgemerkt – immer nur das *Bürgertum*, die *Arbeiterschaft* gelangte bis 1918 faktisch nicht in das höhere Beamtentum.

Die Geschichtsforschung ist sich einig, daß diese soziale Zusammensetzung keineswegs nur Produkt eines faktisch unzugänglichen, weil zu teuren Bildungs- und Ausbildungssystems¹²) für die höhere Beamtenlaufbahn, sondern auch Ergebnis einer feudal ausgerichteten *Personalpolitik* war, die über die *Diskriminierung von Liberalen* – von Sozialisten ganz zu schweigen –, von Juden und Katholiken sowie über *Konformitätsanreize* (Orden, Titel, Nobilitierung) eine gouvernementale Gesinnung auch in der anfangs nicht überwiegend preußischen *Reichsverwaltung* sichern wollte¹³). Hierin wird schon deutlich, worauf später noch genauer einzugehen ist: daß es bei der Personalselektion in Preußen und im Reich bis 1918 nicht nur um die Privilegierung des Adels und des Bürgertums, das natürlich statistisch ebenfalls in den Ämtern überrepräsentiert war, ging, sondern, daß es sich auch um „ein ausgeklügeltes, umfassendes und sehr wirksames System der Ämterpatronage zugunsten der konservativen Parteien“¹⁴) handelte, die in den Parlamenten auch über die politischen Mehrheiten verfügten.

Mit der Einführung der *republikanischen Staatsform* wandelte sich die soziale Zusammensetzung im höheren Beamtentum, ja sogar an der Spitze des Verwaltungsapparates dank zurückhaltender Personalpolitik zunächst *nur wenig revolutionär*¹⁵⁾: Im sozialdemokratisch geführten *Preußen*¹⁶⁾ ging der Adelsanteil in Präsidentenpositionen bis 1928 auf 10%, bei den Landräten bis 1926 auf 25% zurück, und infolge der Berufung von Außenseitern, die nicht die Verwaltungskarriere durchlaufen hatten, erhöhte sich der Anteil von Inhabern in Spitzenpositionen, die aus der Unterschicht stammten, auf 14% bei Regierungspräsidenten und Landräten und sogar 44% bei Oberpräsidenten. Bei der Besetzung der sonstigen Positionen des höheren Dienstes verlief diese Umschichtung naturgemäß retardiert, weil hier das Laufbahnprinzip und das Erfordernis höherer Bildungsabschlüsse die Anpassung der sozialen Schichtung an repräsentativere Verhältnisse im wesentlichen von einer Wandlung der *Selbstrekrutierung abhängig machen mußten*. 1925 stammten erst 2% der Jurastudenten aus der Unterschicht. Die Vakanzen, die der Adel hinterließ, wurden bis 1933 vorwiegend vom gehobenen Bürgertum besetzt, das damit seinen Anteil am höheren Dienst noch steigern und den Adel als staatstragende Schicht ablösen konnte.

Der Umbruch erfolgte erst nach 1945

Der *Regime-Wechsel von 1933* führte zum weitgehenden Verschwinden der republikanischen politischen und administrativen Elite und, abgesehen vom Aufstieg marginaler Kleinbürger¹⁷⁾, zum Erstarren des Adels in der Politik¹⁸⁾ und des – latent weitgehend monarchistisch gebliebenen – bürgerlichen Beamtentums in der Verwaltung. Die *äußerst geringe politische und administrative Elite-Zirkulation während der Naziherrschaft*¹⁹⁾ änderte an dieser sozialen Zusammensetzung wenig.

Aber auch trotz *Entnazifizierung* wurden zumindest die Elite-Positionen in der organisatorisch neu aufgebauten Bundesverwaltung in den 50er Jahren „weitgehend mit Menschen besetzt, die dieser oder einer ähnlichen Beschäftigung im totalitären System nachgegangen waren“²⁰⁾. Allerdings war der Adel aus allen Funktionseliten weitgehend verschwunden²¹⁾ und konnte sich – wie schon im Kaiserreich – allenfalls noch im Auswärtigen Dienst halten²²⁾. Insgesamt stammten 1962 50% des höheren Dienstes aus der Ober-, 45% aus der Mittel- und 5% aus der Unterschicht²³⁾, wobei unter den Staatssekretären des Bundes bis 1969 nur einer aus einer Arbeiterfamilie stammte²⁴⁾. Noch 1981 waren von 1744 in der Bundesrepublik befragten Inhabern von Elitepositionen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung nur etwa 10% Kinder von Arbeitern²⁵⁾; der Volks- oder Hauptschulabschluß des Vaters findet sich in der Verwaltungselite in

diesem Jahr bei 34% (Wirtschaft: 32%) und damit deutlich seltener als in der politischen Elite²⁶). Immerhin weisen diese Ergebnisse in eine Richtung, die sich dahingehend interpretieren läßt, daß nach 1945 über eine höhere *intergenerationale Mobilität* auch Kinder aus der Unterschicht und der unteren Mittelschicht eine effektive Chance gewonnen haben, in Spitzenpositionen aufzusteigen.

Politiker sozial repräsentativer als Spitzenbeamte

Daß Politiker sozial repräsentativer als Spitzenbeamte sind²⁷), zeigt auch eine Analyse der zwischen 1949 und 1984 amtierenden 117 Bundesminister, 71 parlamentarischen und 147 beamteten Staatssekretäre²⁸); Hilfs- oder Facharbeiter waren die Väter von 22 Positionsinhabern aller drei Gruppen, wobei 21 Fälle den beiden Politikergruppen (Minister, parlamentarischer Staatssekretär) zuzurechnen waren. Die Väter der beamteten Staatssekretäre fanden sich hingegen öfter als die der Politiker unter Gewerbetreibenden und Freiberuflern – und gehörten häufiger selbst dem höheren Dienst an: der Vater mindestens jedes vierten Staatssekretärs war in dieser höchsten Laufbahngruppe tätig.

Der Hinweis auf andere Funktionsebenen kann zu verdeutlichen helfen, daß die feststellbare, historischen Wandlungen unterworfenen soziale Selektivität von Spitzenbeamten *kein Specificum der Verwaltungselite* ist²⁹). Zum anderen ist relativierend anzumerken, daß der öffentliche Dienst *insgesamt* mit allen seinen Status- und Laufbahngruppen natürlich wesentlich repräsentativer für die Gesamtgesellschaft ist als der höhere Dienst und hier dessen höchste Ränge. Insofern sagt der vorliegende Befund zur sozialen Herkunft in erster Linie etwas über die soziale Mobilität aus, und damit gewinnt das *Bildungssystem* mit seinen auf die unterschiedlichen Eingangsvoraussetzungen im öffentlichen Dienst abstellenden Abschlüssen als *Filter für soziale Mobilität* an Bedeutung.

Eine Tendenz zur Vererbung

Der hohe Anteil von Spitzenbeamten, die aus *Beamtenfamilien* stammen, belegt die Stärke der Selbstrekrutierung und der Status- oder Berufsvererbung, die sich daraus erklären lassen, daß familiäre Sozialisation, Vorbild der Eltern für und Einfluß auf die Berufsentscheidung der Kinder sowie Bildungsaffinität kanalisierend wirken.

Für 1968 liegen uns repräsentative empirische Angaben vor, die detailliertere Aussagen für den gesamten öffentlichen Dienst erlauben³⁰). Hiernach vererbten in der Tat 32,8% der höheren Beamten, 26,9% der gehobenen Beamten und 19,0% der unteren Beamten

den Beruf an ihre Kinder. Einerseits erreichen jedoch offensichtlich nicht alle Beamtenkinder eine gleiche Position wie ihre Eltern, sondern streben in andere Berufe oder steigen innerhalb der Beamten-schaft ab (8,2% der Kinder höherer Beamter) oder von unteren Laufbahngruppen auf (24% des höheren Dienstes). Zum anderen liegt die Selbstrekrutierungsquote der Landwirte (87,4%), kleinen Selbständigen (51,0%), größeren Selbständigen (46,7%), Facharbeiter (45,5%) und Freiberufler (37,4%) vor der der einzelnen Beamtengruppen. Bei der *Bewertung* dieser Daten ist jedoch der Anteil der jeweiligen Berufsgruppe an der Gesamtbevölkerung zu beachten: höhere Beamte stellten 1968 1,7% der Berufstätigen; wenn rund jede dritte dieser Positionen wiederum von Kindern dieser Gruppe eingenommen wurde, so bedeutet dies eben auch, daß sich diese Nachkömmlinge gegen die zahlenmäßig wesentlich größere *potentielle* Konkurrenz anderer Provenienz überlegen durchsetzen können. Allerdings wird deren Konkurrenz wiederum begrenzt durch dort wirkende Prozesse der Statusvererbung und Filterwirkungen des Bildungssystems.

Eine systematische Benachteiligung von Frauen

In den letzten Jahren hat die Frage der sozialen Chancengleichheit beim Zugang zu Spitzenpositionen an Bedeutung verloren³¹⁾ gegenüber der Diskussion insbesondere des – nicht erworbenen, leistungsabhängigen – Merkmals „Geschlecht“. 96,4% der 335 Personen, die zwischen 1949 und 1984 politische und administrative Spitzenpositionen des Bundes innehatten, waren Männer, nur zwölf Personen waren Frauen und davon elf im Amt eines Ministers (8) oder parlamentarischen Staatssekretärs (3) als Letztposition ihrer Karriere³²⁾. Hier zeigt sich mithin eine ähnliche Selektivität wie schon hinsichtlich der Zusammensetzung nach der sozialen Herkunft: Frauen sind, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, total unterrepräsentiert, in gesteigertem Maße aber noch in der höchsten Beamtenposition des Bundes, während es ihnen immerhin gelingt, vereinzelt in politische Spitzenpositionen berufen zu werden. Das Bild hellt sich zunächst wiederum auf, wenn wir – wie oben hinsichtlich der Laufbahngruppen – hier den gesamten öffentlichen Dienst betrachten. Der Anteil der Frauen hat sich von 32,8% (1950) auf 54,5% (1981) erhöht und ist in dieser Zeit viermal so schnell gestiegen wie der der Männer³³⁾: Allerdings massieren sich die Tätigkeitsfelder der Frauen in den stark angewachsenen *Aufgabenbereichen* „Gesundheit“ und „Bildung“, wo sie bis zu zwei Drittel der Beschäftigten stellen; funktional sind sie zudem vor allem als *Bürokräfte* eingesetzt, und statusmäßig dominieren sie die Gruppe der Angestellten; ferner nehmen sie die meisten der 730 000 *Teilzeitarbeitsplätze* ein. Wenn Frauen mithin wiederum im höheren Dienst und damit in Leitungspositionen unterrepräsen-

tiert sind, so läßt sich dieser Befund nur zum Teil aus selbstrekutiven Tendenzen, Filtereffekten des Bildungssystems und Doppelbelastung durch Beruf und Familie erklären. Vielmehr liegen – wie für andere Berufe auch – starke Indizien für eine gezielte Benachteiligung, selektive Fremdrekrutierung und damit *Diskrimination* der Frau bei Beförderungsentscheidungen vor³⁴).

Konfessionelle und regionale Ungleichheiten in den Spitzenpositionen des Bundes

Nach Art. 36 Abs. 1 GG sollen bei den obersten Bundesbehörden Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zur Bevölkerungszahl der Länder verwendet werden. Schon in der Reichsverwaltung vor 1918 hatten Beamte aus preußischen Landen quantitativ dominiert³⁵). Nach 1949 war man zum Teil um die Überrepräsentation der *Vertriebenen*³⁶), zum Teil um die Wahrung des föderalen Proporz besorgt, bedeutete doch ein hoher Flüchtlingsanteil und eine Überrepräsentation norddeutscher Herkunft zugleich eine Dominanz der *evangelischen* Konfession. In der Tat ist es nie gelungen, die quantitative Überlegenheit der evangelischen Konfession zu reduzieren; 1950 waren nur 26% der höheren Beamtenschaft in Bonn katholisch³⁷). Hieran hat sich für die Inhaber von *Spitzenpositionen* zwischen 1949 und 1984 kaum etwas geändert: für 33% der beamteten Staatssekretäre ließ sich eine katholische, für 67% eine evangelische Konfession ermitteln; bei den Ministern und parlamentarischen Staatssekretären hingegen waren die Katholiken mit 43% bzw. 47%, gemessen am katholischen Bevölkerungsanteil, kaum unterrepräsentiert.

Wiederum läßt sich wie schon an der sozialen Herkunft und an der Frauenrepräsentation erkennen, daß der auf Maximierung von Wählerstimmen und Repräsentation der Parteimitgliedschaft zielende *politische Selektionsprozeß* ausgleichender wirkt als der an fachlicher Leistung ausgerichtete Karriereweg von Beamten. Dies gilt auch für die *regionale* Herkunft. Hinsichtlich ihres Geburtslandes dominieren Minister und parlamentarische Staatssekretäre aus Nordrhein-Westfalen (19,7 beziehungsweise 22,5%) vor Bayern (15,4 beziehungsweise 9,9%) und Baden-Württemberg (11,1 beziehungsweise 16,9%)³⁸); von den 147 beamteten Staatssekretären waren ebenfalls die meisten (12,9%) im Bereich Nordrhein-Westfalens geboren, allerdings gefolgt von Berlin (12,2%) und Hessen (10,2%), während Bayern mit 9,5% und Baden-Württemberg mit 8,8% hinter ihrem Politikeranteil zurückfallen. Diese Aggregatzahlen sind keine Konstanten, die gleichmäßig für die 35 Jahre Bundespolitik Gültigkeit hätten, sondern in ihnen schlagen sich *Generationenwechsel* nieder; das zeigt der Rückgang der im Bereich der heutigen DDR oder in den

Ostgebieten geborenen Minister³⁹⁾ (19,6%) auf 12,7% der jüngeren, erst seit 1967 berufenen parlamentarischen Staatssekretäre. Hinzu kommen bei den Politikern Proporzveränderungen im Gefolge der *Regierungswechsel* 1966/69 und 1982/83. Könnte sich der hohe Anteil von beamteten Staatssekretären aus Berlin noch daraus erklären lassen, daß Beamte der Reichs- in die Bundesverwaltung übernommen worden sind, so deutet aber Hessen als Herkunftsland bei 10% der Staatssekretäre auf eine neben Berlin bevorzugte Rekrutierungsbasis der sozialdemokratischen Regierungen hin⁴⁰⁾. Spielen bei der Besetzung höchster Beamtenpositionen etwa andere als Leistungskriterien eine Rolle? Bei der Besetzung von Politiker-Positionen ist – mit Unterschieden zwischen den Parteien – der konfessionelle und landsmannschaftliche Proporz ein Politikum; könnte bei Staatssekretären eine Rekrutierung nach Parteiaffinität „regionale Disparitäten“ erzeugt haben?

Ämterpatronage und Politisierung der öffentlichen Verwaltung?

Der Verdacht, daß *Ämterpatronage* von politischen Parteien⁴¹⁾ ausgeübt würde oder der öffentliche Dienst politisiert sei⁴²⁾, zieht sich durch die Geschichte der Bundesrepublik⁴³⁾. Es besteht zweifelsohne ein Unbehagen in der Verwaltungspraxis, ohne daß aber Umfang und Entwicklung des vermuteten, gegen das Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG verstoßenden Phänomens empirisch auch nur näherungsweise bestimmt worden wären. Zugegeben: es könnte weitgehend nur ein *Indizienbeweis* geführt werden; worauf stützen sich aber die in den 70er Jahren verstärkt auftretenden Behauptungen einer Politisierung der öffentlichen Verwaltung? Hier müssen zunächst einige *begriffliche Unterschiede* vorausgeschickt werden.

- Von einer *funktionalen Politisierung* vor allem der Ministerialverwaltung kann man sprechen⁴⁴⁾, um die Einbeziehung der Verwaltung in den politisch-administrativen Entscheidungsprozeß, ihr taktisches Operieren bei der Gesetzesvorbereitung, ihre politisch motivierte Informationspolitik oder ihren Einfluß auf Politiker und Politik zu bezeichnen. In diesem Sinne ist Ministerialverwaltung *historisch* gesehen wohl *nie neutral* gewesen; sie wurde normativ *neutral gedacht*, wie lange Zeit auch die Kommunalverwaltung vielfach als unpolitisch angesehen wurde⁴⁵⁾.
- Damit hängt eng zusammen ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes *subjektives politisches Rollenverständnis* von Ministerialbeamten. Der „klassische Bürokrat“, der sich als neutraler, über Parteien und Partialinteressen stehender Sachwalter des Allgemeinwohls versteht, fand sich wie in allen größeren westlichen Demokratien auch in Bonn Anfang der siebziger Jahre; daneben wurde aber auch ein *politischer Beamtentypus* ausgemacht, der

nicht der Ansicht war, die Beamtenschaft sei Wächter des – a priori ohnehin nicht zu spezifizierenden – Allgemeinwohls, sondern der die positive Rolle von Parteien und Parlamenten bei der Konkretisierung des Allgemeinwohls anerkannte, der kein technokratisches Rollenverständnis aufwies, der politische Interventionen nicht als illegitime Eingriffe und Parteienkonkurrenz als etwas Positives ansah, ja die politischen Aspekte seiner Tätigkeit genoß und sich mit bestimmten Politikgehalten identifizierte⁴⁶). Obwohl logisch nicht zwingend, ließ sich bei diesem politischen Beamtentyp in der Bundesrepublik häufiger eine *Parteimitgliedschaft* feststellen als beim klassischen Beamten⁴⁷); allerdings fand sich der politische Beamte in London genauso häufig wie in Bonn, obwohl Großbritannien seinen *civil service* strikt neutralisiert hat. Wenn die politikwissenschaftliche Literatur meint, das Auftreten des sich politisch verstehenden und seiner Funktion im politischen Prozeß bewußten Beamten sei ein historisch junges Phänomen, so dürfte dies schon ein Blick in Beamtenbiographien der Vorkriegszeit fraglich erscheinen lassen⁴⁸).

Politisierung nicht verwechseln mit der Institution des politischen Beamten

Nicht verwechselt werden sollte mit der funktionalen Politisierung und dem politischen Rollenverständnis die Institution des politischen Beamten. Nach § 31 Beamtenrechtsrahmengesetz, § 36 Bundesbeamtengesetz und entsprechend in den Landesbeamtengesetzen außer in Bayern⁴⁹) ist für eine Gruppe von Inhabern von Spitzenpositionen im höheren Dienst die Möglichkeit der Versetzung in den *einstweiligen Ruhestand* vorgesehen, ohne daß eine Begründung erforderlich ist oder ein Disziplinarverfahren vorausgehen muß. Dazu gehören Staatssekretäre und Ministerialdirektoren sowie Diplomaten, Verfassungsschützer und BND-Mitarbeiter ab Besoldungsgruppe A16 beim Bund, die Amtschefs der Landesministerien, Polizei- und Regierungspräsidenten – um die wichtigsten zu nennen. Wenn von ihnen eine *besondere Loyalität zur Regierung* und die *Übereinstimmung mit den politischen Zielen der Regierung* verlangt wird, so stellt dies ebenso wie die Möglichkeit der einstweiligen Versetzung in den Ruhestand auf die funktionale Politisierung und die Notwendigkeit eines politischen Rollenverständnisses an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung ab, ohne daß eine (gleichgeschaltete) Parteimitgliedschaft gefordert würde.

Im übrigen datiert diese Institution *aus dem Jahre 1849*, als man sich in Preußen nach dem Übergang zur konstitutionellen Monarchie auf die Situation einstellen mußte, daß Beamte politisch einer anderen als der Regierungsfraktion zuneigten⁵⁰). Von der Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ist seitdem *periodisch Ge-*

brauch gemacht worden: 1899 bei der Opposition von Landräten im preußischen Abgeordnetenhaus gegen den Bau des Mittelland-Kanals⁵¹⁾ – der öffentliche Dienst in Vertretungskörperschaften ist nichts Neues; wiederum im Preußen der Weimarer Zeit, zum Beispiel als 1920 führende Beamte den *Kapp*-Putsch unterstützen, sowie anlässlich der politischen Morde an *Erzberger* und *Rathenau* 1922⁵²⁾; vor allem aber bei der nationalsozialistischen „Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ in Preußen nach dem 20. Juli 1932 und nach 1933 in der Reichsverwaltung.

In der *Bundesverwaltung* wurden zwischen 1949 und 1983 zweihundert Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt, überwiegend aus dem Auswärtigen Dienst und den Geheimdiensten. Etwa jeden dritten Staatssekretär (56), der in dieser Zeit amtierte, traf dies Schicksal. Wenngleich sich die Fälle nicht auf bedeutsame Regierungswechsel beschränken, stellen die Jahre 1969 und 1982 mit 28 beziehungsweise 42 einstweiligen Ruheständen doch deutliche Zäsuren dar⁵³⁾. Ob man den Ausdruck mag oder nicht, die Institution des politischen Beamten ist ein Mechanismus der personellen politischen *Säuberung und Gleichschaltung*, wie ihn alle politischen Bürokratien in der einen oder anderen Form kennen⁵⁴⁾. Dies bedeutet keineswegs, daß jeder politische Beamte den Regierungsparteien angehört; 1972 waren erhebliche Teile parteilos oder gehörten der Oppositionspartei an. Allerdings sind politische Beamte in den Bundesministerien häufiger Mitglieder einer politischen Partei, vor allem der Regierungsparteien, als die Ränge darunter⁵⁵⁾.

Parteimitgliedschaften sind keineswegs eine neue Erscheinung

Bei der Ausübung seines Dienstes muß der Beamte *parteilos* handeln (§ 35 BRRG, § 52 BBG); als Bürger hat er hingegen das verfassungsmäßige Recht (Art. 9, 21 GG), sich einer Partei anzuschließen oder (Art. 5 GG) seine auch *politische Meinung* frei zu äußern, wenngleich dem Beamten hierbei in der Öffentlichkeit Mäßigung und Zurückhalten geboten sind (§ 35 Abs. 2 BRRG, § 53 BBG). Wenn Beamte einschließlich der politischen Beamten von diesen Rechten Gebrauch machen, so ist dagegen mithin nichts einzuwenden; Parteimitgliedschaften nähren jedoch den Verdacht auf Bevorzugung bei Einstellungen und Beförderungen. Bevor hierauf einzugehen ist, soll zunächst dargelegt werden, daß Parteimitgliedschaften genausowenig wie die anderen Aspekte der Politisierungsthese ein historisch neues Phänomen sind.

Daß die oben dargelegte soziale Selektivität der *monarchistischen* Bürokratie kein Zufall, sondern Ergebnis diskriminierender Personalpolitik war, wird dadurch unterstrichen, daß Sozialdemokraten nicht nur unter den Sozialistengesetzen, sondern noch 1914 faktisch nicht Beamte werden konnten⁵⁶⁾; schon ein Händedruck galt als Dienst-

pflichtverletzung⁵⁷). 90% der Landräte, Regierungs- und Oberpräsidenten in Preußen neigten vor dem Ersten Weltkrieg – als Ergebnis gezielter Personalpolitik – zu konservativen Auffassungen und gehörten, sofern sie Mandate wahrnahmen, den Konservativen oder Freikonservativen im preußischen Abgeordnetenhaus an⁵⁸).

In der *Weimarer Republik* gelang es zumindest im politisch stabilen Preußen, das monarchistische Beamtentum aus Führungspositionen zurückzudrängen, wobei einerseits von dem vorzeitigen Ruhestand bei politischen Beamten, andererseits von der – auch heute noch rechtlich möglichen – 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 Parteien⁵⁹). Die oben dargelegte Veränderung in der sozialen Zusammensetzung wie die republik-konforme Besetzung der Spitzenpositionen war dabei kaum das Ergebnis interner Rekrutierung durch Beförderung – dafür waren noch nicht genügend Republikaner in der Verwaltungslaufbahn nachgewachsen –, sondern der Berufung eines allerdings kleinen Prozentsatzes von *Außenseitern* in natürlich oder durch einstweiligen Ruhestand vakant gewordene Positionen⁶⁰). Diese Rekrutierungspraxis führte auf seiten der Konservativen zu Agitationen gegen das *Parteibuchbeamtentum*⁶¹).

Wie gesagt, „säuberten“ die Nazis zunächst das höhere republikanische Beamtentum. Nach dem „Preußen-Streich“ wurden sofort 69 Ministerialbeamte und bis Anfang 1933 zweiundfünfzig Präsidenten entlassen; 1936 amtierten nur noch 19% der Landräte, die vor 1932 ernannt worden waren⁶²). Das „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7. April 1933 ermöglichte es, ganz generell alle seit 1918 ernannten „Außenseiter“, Juden oder Beamte, deren politische Orientierung keine Gewähr für die Unterstützung des NS-Staates gab, zu entlassen⁶³). Ähnlich die Säuberung auf der Kommunalebene, wo bis Ende 1933 156 der 252 Oberbürgermeister aus dem Amt getrieben waren. In Leipzig wurden 10% der städtischen Bediensteten entlassen und durch 1150 verdiente Parteigenossen ersetzt⁶⁴).

Dieses massive Einrücken von Nationalsozialisten in Vakanzen auch auf niedrigeren Dienstposten, verbunden mit der Mißachtung laufbahnrechtlicher Vorschriften, verweist auf *Versorgungspatronage* als ein von der *Herrschaftspatronage* im höheren Dienst zu unterscheidendes Motiv. Damit stellt sich die Frage, wie stark der öffentliche Dienst in der NSDAP vertreten war⁶⁵). Für 1935 weist die Parteistatistik der NSDAP 20,7% der Mitglieder als Angehörige des öffentlichen Dienstes aus, von denen allerdings vier Fünftel erst nach 1933 der Partei beigetreten waren⁶⁶); in der SA war der Anteil der unteren Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes von 1,5% (30.1.1933) auf 2,8% (30.6.1934) gestiegen⁶⁷). Ab 1939 wurde die (formale) Parteimitgliedschaft praktisch als Karrierevoraussetzung betrachtet; rechtlich zwingend war sie zumindest für den *Verbleib* im Amt nicht.

Allerdings gelang es der NSDAP aufgrund des *Mangels an qualifizierten Parteigängern* nie, die Verwaltung personalpolitisch total gleichzuschalten.

Der öffentliche Dienst ist auch in den Parteien der Bundesrepublik überrepräsentiert

Für die Weimarer Zeit liegen uns zwar keine Parteistatistiken vor, der Anteil des öffentlichen Dienstes unter den Mandatsträgern seinerzeit wie schon seit 1848 belegt jedoch ebenso wie die Mitgliederstruktur der NSDAP, daß der öffentliche Dienst in den politischen Parteien überrepräsentiert war. Hieran hat sich auch in der Bundesrepublik nichts geändert.

Bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von rund 5% hat die Überrepräsentation der Beamten in allen großen politischen Parteien seit Anfang der fünfziger Jahre zugenommen; dabei war der Beamtenanteil in der FDP schon immer höher als in der CDU, der CSU und der SPD (Tabelle 1). Rechnet man die Angestellten im öffentlichen

Tabelle 1: Beamtenanteil unter Parteimitgliedern

Jahr	Partei			
	SPD	CDU	CSU	FDP
1952	5,0			
1955		9,0		
1961	8,5 ¹⁾			
1964		11,0	6,6 ²⁾	
1965				15,0
1966	8,0			
1967	11,7 ¹⁾			8,0
1968	10,0	16,0		
1970	10,0 ¹⁾	18,0 ¹⁾		13,0
1971				20,0
1973	9,0	13,0		
1975	10,0			
1976		13,0		
1977	10,0		12,0 ⁴⁾	14,0
1979/80	10,0 ³⁾	12,4 ³⁾	12,3 ³⁾	

Quelle: allgemein Joachim Raschke, *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Hamburg 1978, S. 75–97.

1) Heino Kaak, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, S. 483f.; – 2) Alf Mintzel, *Die CSU – Autonomie einer konservativen Partei*, Opladen 1975, S. 431; – 3) Wolfgang Rudzio, *Die organisierte Demokratie – Parteien und Verbände in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1982, S. 106; – 4) Heinz Kaak/Reinhold Roth (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1980, S. 95

Dienst hinzu, erhöht sich schon 1956 deren gemeinsamer Anteil auf 14% bei der SPD und 38% bei der CDU⁶⁸).

Wenden wir uns wieder den *Bonner Spitzenbeamten* zu! Über ihre Parteimitgliedschaft läßt sich nur etwas aufgrund von Selbst-Indizierungen (in Interviews oder Handbüchern) zuverlässig aussagen. Presseangaben enthalten hingegen zuviele Mutmaßungen. Schon für die Aufbauphase der Bundesverwaltung lassen sich vereinzelt Parteimitgliedschaften in der CDU/CSU, kaum jedoch in der SPD ausmachen⁶⁹); für 1970 wurde in einer Umfrage unter 142 Beamten des höheren Dienstes ermittelt, daß 16% der CDU/CSU und 21% der SPD angehörten⁷⁰). 1972 wurden von den parteigebundenen Beamten der Besoldungsgruppen B 6 bis B 11 noch 24,4% als Mitglieder der CDU/CSU, 46,2% der SPD und 21,8% der FDP ermittelt⁷¹); neuere Daten liegen nicht vor. Wie die Verteilung der einstweiligen Ruhestände schon zeigte (siehe oben), haben nach dem *Regierungswechsel* 1969 SPD und FDP – letztere überproportional – Parteimitglieder in höheren Positionen gefunden oder, was wahrscheinlich ist, hineinbefördert; nach 1982 dürfte dieser Prozeß entsprechend der neuen Regierungszusammensetzung korrigiert worden sein.

Je höher der Rang, desto größer die Wahrscheinlichkeit einer Parteimitgliedschaft

Offensichtlich ist eine Parteimitgliedschaft bei Spitzenbeamten, insbesondere bei politischen Beamten, noch häufiger anzutreffen als in der deutschen Beamtenschaft insgesamt. Sie ist aber historisch absolut nichts Neues. Für die Zeit von 1949 bis 1984 haben wir von den 147 ermittelten Staatssekretären in 60 Fällen, also rund 41%, eine Parteimitgliedschaft dokumentiert gefunden; 21 gehörten der CDU an, keiner der CSU, 29 der SPD und 9 der FDP, einer (in der ersten Legislaturperiode) einer sonstigen Partei. Rund 10% waren definitiv parteilos. Es ist allerdings zu vermuten, daß unter den 50%, für die keine Angaben vorliegen, noch einige Parteimitglieder zu finden wären⁷²).

Dennoch sieht die Realität vielfältiger aus als an diesen Daten zu erkennen ist. Zum einen zeigen die *Elite-Untersuchungen* von 1972 und 1981⁷³), daß die *Landesbeamten* keineswegs weniger häufig einer Partei angehören; es spricht auch einiges dafür, daß *Kommunalbeamte* am häufigsten parteipolitisch gebunden sind⁷⁴). Zum anderen stellen sich die Verhältnisse in den Bundesministerien recht unterschiedlich dar. Wie das *Auswärtige Amt* in den frühen fünfziger Jahren Probleme hatte, die Selbstrekrutierung von Diplomaten des sogenannten Dritten Reichs, die der NSDAP angehört hatten, unter Kontrolle zu bekommen⁷⁵), war das *Innerdeutsche Ministerium* schon frühzeitig einer aktiven Rekrutierung unter Parteigesichtspunkten ausgesetzt⁷⁶).

Was sagen schließlich festgestellte Parteimitgliedschaften aus? Es läßt sich nicht daraus folgern, daß die Parteimitgliedschaft einziges oder ausschlaggebendes Ernennungskriterium für Spitzenbeamte ist. Ein Minister oder eine Regierung wird in der Regel aus Selbsterhaltungstrieb von einer reinen Versorgungspatronage bei der Besetzung dieser Positionen absehen; ihnen liegt daran, qualifizierte Bewerber zu berufen, so daß die *Parteimitgliedschaft lediglich als Zusatzkriterium* in Frage käme. Berücksichtigt man ausländische Erfahrungen⁷⁷⁾, die historische Entwicklung sowie die faktische funktionale Politisierung der Ministerialverwaltung, so wird zumindest verständlich, weshalb die Wahrscheinlichkeit der Parteimitgliedschaft mit dem Rang steigt und politische Beamte nicht nur in besonderem Maße ein politisches Rollenverständnis entwickeln, sondern auch eher der Partei ihres Ministers angehören. Herrschaftspatronage wird sozusagen legal, wenn man das besondere politische Vertrauen zum Eigenungskriterium zusätzlich zur fachlichen Qualifikation erhebt.

Die Vorwürfe kehren periodisch wieder

So wie die Diskussion um soziale, landsmannschaftliche und konfessionelle Repräsentativität des öffentlichen Dienstes und besonders der Inhaber von Spitzenfunktionen kaum noch politisch aktuell ist, unterliegt auch die Besorgnis um eine Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes einer gewissen Periodizität. In Deutschland ist sie nach 1919 und nach 1969 zu lokalisieren, als SPD-geführte Regierungen in Preußen beziehungsweise in Bonn nach langer Machtabstinenz die Leitung von Ministerien übernahmen, die im wesentlichen konservativ orientiert waren dank jahrzehntelang amtierender konservativer Regierungen. Nicht nur die mäßige Zahl einstweiliger Ruhestände, sondern auch die quantitativ ebensowenig revolutionäre Zahl von Außenseiter-Berufungen scheinen in diesen Situationen den Apparat und die Kommentatoren zu irritieren, während beim Antritt konservativer Regierungen mit den gleichen personalpolitischen, durch Herrschaftspatronage motivierten Begleiterscheinungen zur Tagesordnung übergegangen wird.

Ähnliche Reaktionen wie 1919 und 1969 in Deutschland ließen sich auch in *Finnland* 1966⁷⁸⁾, in *Frankreich* 1981⁷⁹⁾ und in *Großbritannien* nach 1979⁸⁰⁾ beobachten. Der britische Fall, in dem eine Politisierung der Beförderungspraxis innerhalb eines neutralisierten, geschlossenen Laufbahnsystems vorliegt, das keine politischen Beamten und Außenseiter-Rekrutierungen kennt, könnte im übrigen darauf verweisen, daß die Politisierungsdebatte weniger vom parteipolitischen Standpunkt abhängig ist, sondern vom Stil der Politik: Frau *Thatcher* ist die erste britische Premierministerin, die eine Prinzipien-Politik betreibt, wie sie in den anderen Beispielen eher von Links-Regierungen erwartet wird.

Politisierung der Bürokratie oder Bürokratisierung der Politik?

Die Überrepräsentation von Beamten in Parteien und die besondere Häufigkeit, mit der Spitzenbeamte einer Partei angehören, sollte nicht nur aus der Perspektive des öffentlichen Dienstes und seiner Normen diskutiert werden; diese Sicht mag für Großbritannien angebracht sein, wo Beamte keiner Partei angehören und aus dem Dienst ausscheiden, wenn sie bereits für ein politisches Mandat *kandidieren*. In Deutschland (wie in Frankreich) gehört der öffentliche Dienst hingegen zu den privilegierten Wahlkämpfern, die sich erst beurlauben lassen, wenn sie ein Mandat errungen haben, und zudem jederzeit in den öffentlichen Dienst zurückkehren können. Eine *Inkompatibilität*, eine Unvereinbarkeit von Amt und Mandat gibt es zudem nur zwischen Mandaten und Ämtern *auf gleicher Ebene* des Staatsaufbaus. Auch dies hat geschichtliche Tradition in Deutschland⁸¹⁾ und erklärt den hohen Anteil öffentlicher Bediensteter in den Parlamenten seit dem 19. Jahrhundert. Wenn im Bundestag etwa 35% und in den Landtagen durchschnittlich 50% Angehörige des öffentlichen Dienstes sitzen, es also selbst innerhalb der Parteien die Angehörigen des öffentlichen Dienstes wiederum verstehen, erfolgreicher Mandate zu gewinnen als andere Parteigruppen, so wäre zu fragen, ob nicht eher die Verwaltungsangehörigen Parteien und Parlamente als die Parteien das Verwaltungspersonal übernehmen, ob nicht die Politik eher bürokratisiert als die Bürokratie politisiert wird⁸²⁾.

Anmerkungen

¹⁾ Siehe den Überblick bei Hans-Ulrich Derlien, *Politicization of the Civil Service in the Federal Republic of Germany – Facts and Fables –*, in: Francois Meyers (ed.), *The Politicization of Public Administration*, International Institute of Administrative Sciences, Brüssel 1985, S. 10–38.

²⁾ Vgl. Niklas Luhmann/Renate Mayntz, *Personal im öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren*, Baden-Baden 1973.

³⁾ Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy, 1944*; Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy, 1974*.

⁴⁾ Vgl. V. Subramaniam, *Representative Bureaucracy, A Reassessment*, in: APSR 61 (1967), S. 1010–1019.

⁵⁾ Sozialistische Staaten diskriminieren bekanntlich aktiv, wenn auch nicht immer mit Erfolg, nach der sozialen Herkunft.

⁶⁾ Siehe Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen ⁵1976, S. 824.

⁷⁾ Vgl. Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, Autocracy. The Prussian Experience, 1660–1815*, Cambridge/Mass. 1968³.

⁸⁾ Vgl. Hans Fenske, *Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik*, in: Hochschule Speyer (Hrsg.), *Demokratie und Verwaltung*, Berlin 1972, S. 352.

- ⁹⁾ Vgl. Wolfgang Runge, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933*, Stuttgart 1964, S. 170.
- ¹⁰⁾ Vgl. L. W. Muncy, *The Junker in the Prussian Administration under William II, 1888–1914*, New York 1970 (1944), S. 188.
- ¹¹⁾ Vgl. Runge, a.a.O., S. 181.
- ¹²⁾ Zu erinnern ist an das fünfjährige unbesoldete Referendariat und das „Sustentationszeugnis“ der Eltern, d. h. deren Fähigkeit, für den Unterhalt weiterhin aufkommen zu können. Vgl. Runge, a.a.O., S. 169.
- ¹³⁾ Vgl. Rudolf Morsey, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867–1890*, Münster 1957; ders., *Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning*, in: Hochschule Speyer (Hrsg.), *Demokratie und Verwaltung*, Berlin 1972, S. 104.
- ¹⁴⁾ Vgl. Fenske, a.a.O., S. 356.
- ¹⁵⁾ Vgl. Wolfgang Eiben, *Das Problem der Kontinuität in der deutschen Revolution. Die Politik der Staatssekretäre und der militärischen Führung vom November 1918 bis Februar 1919*, Düsseldorf 1965, S. 34 ff.
- ¹⁶⁾ Vgl. Runge, a.a.O., S. 181.
- ¹⁷⁾ Vgl. Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1968, S. 242.
- ¹⁸⁾ Vgl. Maxwell Knight, *The German Executive 1890–1933*, New York 1972, S. 33.
- ¹⁹⁾ Vgl. Wolfgang Zapf, *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919–1961*, München 1966², S. 121.
- ²⁰⁾ Ebd., S. 145; im einzelnen siehe Rudolf Morsey, *Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947–1950)*, in: ders. (Hrsg.), *Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele*, Berlin 1977, S. 191–243; Theodor Eschenburg, *Der bürokratische Rückhalt*, zu: Richard Löwenthal/Hans-P. Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik*, Stuttgart 1979³, S. 64–94.
- ²¹⁾ Zapf, a.a.O., S. 181, gibt 8% der Führungspositionen an.
- ²²⁾ Vgl. Klaus von Beyme, *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1974², S. 41, der für 1962 10% der Attachés als adelig angibt.
- ²³⁾ Vgl. Wolfgang Zapf, *Die Verwalter der Macht. Materialien zum Sozialprofil der höheren Beamtenschaft*, in: ders. (Hrsg.), *Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht*, München 1963², S. 86.
- ²⁴⁾ Vgl. von Beyme, a.a.O., S. 42.
- ²⁵⁾ Siehe Rudolf Wildenmann et al., *Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981*, Code-Buch, Universität Mannheim 1982, S. 254.
- ²⁶⁾ Siehe ebd., S. 252.
- ²⁷⁾ Zu diesem allgemeinen Befund in westlichen Demokratien siehe Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard Univ. Press 1981, S. 46–83.
- ²⁸⁾ Hier und im folgenden Ergebnisse einer laufenden Untersuchung, gefördert aus Mitteln der DFG und der Universität Bamberg.
- ²⁹⁾ Vgl. hierzu ausführlich Reñate Mayntz, *Verwaltungssoziologie*, Heidelberg 1978, S. 156 ff.
- ³⁰⁾ Siehe W. Müller, *Familie – Schule – Beruf. Analysen zur sozialen Mobilität und Statuszuweisung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1975, zitiert nach Thomas A. Herz, *Klassen, Schichten, Mobilität*, Tübingen 1983.
- ³¹⁾ Ähnlich die Frage nach der Vermögensverteilung in der Gesellschaft.
- ³²⁾ Letztposition bedeutet höchste erreichte Position, wobei parlamentarische Staatssekretäre, die später zu Ministern aufrückten, als letztere gezählt wurden.
- ³³⁾ Vgl. Klaus-Dieter Schmidt, *Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst vor der Wende?* in: *Die Weltwirtschaft 1983*, S. 68 f.
- ³⁴⁾ Vgl. im einzelnen Erich Feindt, *Von der Gleichberechtigung zur Gleichbehandlung der Frauen im öffentlichen Dienst*, in: *Der öffentliche Dienst 36* (1983), S. 77 f.
- ³⁵⁾ Vgl. Morsey, *Die oberste Reichsverwaltung*, a.a.O., S. 261 f.
- ³⁶⁾ 1950 waren 26% der Beamtenstellen von Vertriebenen besetzt bei einem Bevölkerungsanteil von 15,5%, vgl. Morsey, *Personal- und Beamtenpolitik*, a.a.O., S. 231.
- ³⁷⁾ Siehe ebenda, S. 227; Zapf, *Die Verwalter der Macht*, a.a.O., S. 84.
- ³⁸⁾ Im Bereich der DDR und der Ostgebiete geboren waren weitere 19,6% der Minister und 12,7% der jüngeren, erst ab 1967 berufenen parlamentarischen Staatssekretäre; dies traf auch auf 21,7% der beamteten Staatssekretäre zu.
- ³⁹⁾ Siehe hierzu von Beyme, a.a.O., S. 33.

- 40) So der Vergleich mit den Daten von Beymes, a.a.O., S. 32f. bis 1971; unsere eigene Untersuchung erlaubt beim gegenwärtigen Stand noch keine Aussagen über statistische Zusammenhänge.
- 41) Zum Begriff der Ämterpatronage, insbesondere zu der im folgenden verwendeten Unterscheidung zwischen Herrschafts- und Versorgungspatronage siehe Theodor Eschenburg, Ämterpatronage, Stuttgart 1961.
- 42) Siehe als Protagonisten der jüngsten Zeit Klaus Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt. Denkwürdigkeiten eines Personalratsvorsitzenden, Landshut 1975; ders., Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit, in: Die Verwaltung 13 (1980), S. 137–156; Gewaltenteilung und parteipolitische Ämterpatronage, in: Die Verwaltung 14 (1981), S. 133–156; Kenneth Dyson, Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung. Eine Auswertung, in: Die Verwaltung 12 (1979), S. 129–160.
- 43) Die Diskussion ist zusammengestellt bei Derlien, Politicization, a.a.O., S. 1–3.
- 44) Vgl. Renate Mayntz, Politisierung der Bürokratie, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik, Opladen 1983, S. 475.
- 45) In der Wissenschaft ist die Wende verbunden mit Rolf-Richard Grauhan, Politische Verwaltung, Freiburg 1970.
- 46) Vgl. Robert D. Putnam, The Political Attitudes of Senior Civil Service in Western Europe: A Preliminary Research Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), S. 253–290, abgedruckt in: PVS 1976, S. 23–61; Aberbach et al., Bureaucrats and Politicians, a.a.O.
- 47) Bärbel Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln u. a. 1974.
- 48) Etwa Arnold Brecht, Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen 1884–1927, Stuttgart 1966.
- 49) Hier sind allerdings die Staatssekretäre Politiker mit Sitz und Stimme im Kabinett; vgl. Gerd Michael Köhler, Der bayerische Staatssekretär nach der Verfassung von 1946, München 1982.
- 50) Zur geschichtlichen Entwicklung und systematischen Stellung siehe Dieter Kugele, Der politische Beamte. Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution, München 1978.
- 51) Vgl. Hannelore Horn, Der Kampf um den Bau des Mittelland-Kanals, Köln 1964.
- 52) Vgl. Runge, a.a.O., S. 100ff.; Arnold Brecht war 1927 der erste politische Beamte in der Reichsverwaltung, der in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde, bezeichnenderweise vom DNVP-Innenminister v. Keuchell, und zwar nicht wegen anti-, sondern prorepublikanischen Verhaltens; siehe Rudolf Morsey, Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning, a.a.O., S. 113.
- 53) Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949–1983, in: Die Öffentliche Verwaltung 37 (1984), S. 689–699.
- 54) Ähnliche Effekte können durch Umsetzungen auf andere Dienstposten, selektive Beförderung und am radikalsten im amerikanischen Beute-System erreicht werden, in dem ein Teil der Beamten förmlich politisch ernannt wird und bei Bedarf ausscheidet.
- 55) Vgl. Bärbel Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten, a.a.O.; ähnlich Putnam, Political Attitudes, a.a.O.
- 56) Vgl. Fenske, a.a.O., S. 345. Erinnert sei an die spektakuläre Aberkennung der venia legendi für den Physiker Aaron, wogegen sich Max Weber genauso entschieden wandte wie gegen die politische Diskriminierung der Soziologen Michels, Sombart und Simmel, vgl. Edward Shils, Max Weber on Universities, Chicago, London 1973.
- 57) Siehe Fenske, a.a.O., S. 344; Morsey, Die oberste Reichsverwaltung, a.a.O., S. 106f.
- 58) Vgl. Runge, a.a.O., S. 177.
- 59) Vgl. ebd., S. 201; Eberhard Pikart, Preußische Beamtenpolitik 1918–1933, in: Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte 6 (1958), S. 125f.
- 60) Pikart, a.a.O., S. 124, nennt 86 Personen, von denen 44 zuvor Gewerkschaftsfunktionäre und 21 Parteisekretäre, Redakteure oder Rechtsanwälte waren. Runge, a.a.O., S. 198, kommt zu dem Schluß, daß sich vier Fünftel dieser Außenseiter bewährt hätten.
- 61) Vgl. Hermann Josef Schmahl, Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik, Berlin 1977, S. 184ff.
- 62) Siehe Runge, a.a.O., S. 237–249.
- 63) Vgl. Hans Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich, Stuttgart 1966; Hans Hattenhauer, Geschichte des Beamtentums, Köln 1980, S. 380, gibt an, daß auf dieser Grundlage 211 der 1663 höheren preußischen Beamten aus dem Dienst entfernt wurden.

- 64) Siehe Horst Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1970, S. 85f.
- 65) Für die Weimarer Parteien sind mir Parteistatistiken dieser Art nicht bekannt.
- 66) Siehe Jane Caplan, Civil Service Support for National Socialism: An Evaluation, in: Gerhard Hirschfeld/Lothar Kettenacker (Hrsg.), Der „Führerstaat“: Mythos und Realität, Stuttgart 1981, S. 175; Peter Diehl-Thiele, Partei und Staat im Dritten Reich, München 1971², S. 56, nennt absolut 300000 Mitglieder aus dem öffentlichen Dienst bei etwa 1,5 Millionen Bediensteten insgesamt.
- 67) Siehe Conan Fischer, The Occupational Background of the SA's Rank and File Membership during the Depression Years, 1929 to mid-1934, in: Peter D. Stachura (ed.), The Shaping of the Nazi-State, New York 1978, S. 138f.
- 68) Siehe Wolfgang Rudzio, Die organisierte Demokratie, a.a.O., S. 106.
- 69) Vgl. Rudolf Morsey, Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung, a.a.O., S. 196; Peter Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953, Düsseldorf 1984, S. 175.
- 70) Siehe Robert D. Putnam, a.a.O.
- 71) Siehe Ursula Hoffmann-Lange et al., Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980, S. 49.
- 72) Bei Ulrich Ehtler, Einfluß und Macht in der Politik – Der beamtete Staatssekretär, München 1973, werden für 1949 bis 1972 schon 71 Parteimitgliedschaften der Staatssekretäre gezählt.
- 73) Werner Kaltefleiter/Rudolf Wildemann (Hrsg.), Westdeutsche Führungsschicht. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen, Tabellenband 1973; Rudolf Wildemann et al., Führungsschicht, a.a.O.
- 74) Vgl. Hinrich Lehmann-Grube, Der Einfluß politischer Vertretungskörperschaften auf die Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung 38 (1985), S. 1–9.
- 75) Vgl. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung, a.a.O., S. 199ff.; aufschlußreich ist auch die Dokumentation von Wilhelm Haas, Beitrag zur Geschichte der Entstehung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland, 1969.
- 76) Vgl. Gisela Rüss, Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen – Innerdeutsche Beziehungen 1949 bis 1970, München 1973; weitere Beispiele bei Dyson, Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung, a.a.O.
- 77) Vgl. die Zusammenstellung bei Bruce L. R. Smith (ed.), The Higher Civil Service in Europe and Canada. Lessons for the United States, Washington D. C. 1984; Hugh Hecla, A Government of Strangers. Executive Politics in Washington, Washington 1977.
- 78) Krister Ståhlberg, The Politicization of Recruitment to Central Public Administration in Finland, MS IIAS 1985.
- 79) Vgl. Jean-Luc Bodiguel, A French-Style „Spoil Systems“?, in: Public Administration 61 (1983), S. 259–300; Herbert Maisl et al., La Politisation de l'Administration, Rapport Français, in: Francois Meyers (ed.), The Politicization of Public Administration, International Institute of Administrative Sciences, Brüssel 1985, S. 89–122.
- 80) Yvonne Fortin, Madame Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'Administration centrale en Grande-Bretagne 1979–1984, mythe ou réalité?, in: International Review of Administration Sciences 50 (1984), S. 337–354; Frederick F. Ridley, Politics and the Selection of Higher Civil Servants in Britain, in: Francois Meyers (ed.), The Politicization of Public Administration, International Institute of Administrative Sciences, Brüssel 1985, S. 153–177.
- 81) Vgl. Horst Möller, Verwaltungsstaat und parlamentarische Demokratie: Preußen 1919–1932, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1983, S. 149–180.
- 82) Vgl. Renate Mayntz, Politisierung der Bürokratie, a.a.O., S. 484.