

1. Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelite

Von *Hans-Ulrich Derlien*

I. Einleitung

Die Diskussion um eine Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik will nicht verstummen. Allerdings haben sich die Topoi gewandelt: sprach man in den ersten 20 Jahren der Bundesrepublik eher von Ämterpatronage wie in Arbeiten *Theodor Eschenburgs*, so zeichnen sich die 70er Jahre dadurch aus, daß Stichworte aus der Weimarer Republik wie »Parteipolitisierung« und »Parteibuch-Beamtentum« eine Renaissance erlebt haben.

Dabei stellt die jüngere Diskussion einen Reflex allein auf den Regierungswechsel 1969 dar. In der Tat können wir eine Asymmetrie in der publizistischen Behandlung der Regierungswechsel von 1969 und 1982 beobachten: Während in beiden Fällen die jeweilige Opposition im Bundestag natürlich eine Reihe von parlamentarischen Anfragen stellte und die Presse, soweit der jeweiligen Opposition zugeordnet, kritische Begleitmusik anschlug, beschränkt sich die mit wissenschaftlichem Anspruch auftretende Publizistik lediglich auf den Regierungswechsel von 1969 und hielt durch die gesamten 70er Jahre an, während nach 1982 vergleichbare Diskussionen fehlten (*Derlien* 1985).

Abgesehen von dieser bemerkenswerten Asymmetrie in der öffentlichen Diskussion, die selbst ein Thema wäre, sind natürlich Regierungswechsel das *experimentum crucis* für die Behauptung einer Parteipolitisierung, müssen wir doch erwarten, daß nach mit Regierungswechseln verbundenen Politik-Veränderungen auch personalpolitische Konsequenzen in gesteigertem Umfang zu beobachten sind. Ich gehe dabei axiomatisch davon aus, daß die ausgelösten Personalbewegungen zumindest auch von *Herrschaftspatronage* motiviert sind und die politische Kontrolle über den Regierungsapparat erhöhen sollen.

Ich möchte in diesem Beitrag *erstens* die Frage untersuchen, in welchem Ausmaß in beiden Fällen von für die Bundesrepublik gemeinhin als grundsätzlich angesehenen Regierungswechseln personalpolitische Konsequenzen zu beobachten sind, welche Möglichkeiten des Beamtenrechts genutzt werden, um eine personelle politische Säuberung und Gleichschaltung¹ zu erreichen, und ob sich in dieser Hin-

1 In der Diskussion des Referats hat sich gezeigt, daß diese Begriffe auf semantische Empfindlichkeiten treffen, was nicht verwundert, entstammen sie doch der politischen Umgangssprache. Eine aseptische wissenschaftliche Terminologie, die es erlaubte, in der internationalen, systemvergleichenden Forschung übliche Ausdrücke wie »purge«, »streamlining« oder »whitewashing« in anderer Form zu übertragen, fehlt uns. Die histori-

sicht die beiden Regierungswechsel unterscheiden, wie man angesichts des Fehlens einer wissenschaftlichen Debatte nach dem Regierungswechsel von 1982 vermuten könnte.

Zweitens möchte ich untersuchen, ob und inwieweit die ausgelösten Personalbewegungen die Gesamt-Zusammensetzung der Bonner Beamtenelite im Hinblick auf einige zentrale Merkmale verändert haben.

Ich möchte diese Fragen in Bezug auf die politischen Beamten der Bundesministerien beantworten, und zwar lediglich für die Staatssekretäre und Ministerialdirektoren, während ich auf die politischen Beamten bei den »Diensten« und auf die sonstigen Abteilungsleiter nicht weiter zu sprechen komme.

Für den Vergleich der Regierungswechsel werden jeweils die rund 120 Personen in die Betrachtung einbezogen, die im September 1969 und im September 1982, also vor dem Wechsel, sowie 9 Monate danach: im Juni 1970 bzw. im Juni 1983 im Amt waren.

Die Analyse der personalpolitischen Konsequenzen der Regierungswechsel zeigt nämlich, daß sich die Verwirklichung der Personalpolitik über einen längeren Zeitraum hin erstreckt, wobei als Faustregel gelten kann, daß die Hälfte der Personalentscheidungen innerhalb der ersten vier Wochen nach Bildung der neuen Regierung getroffen wird, während ein zusätzliches Viertel bis zum Jahresende und die letzten 25 Prozent – nochmals verlangsamt – bis zur Mitte des darauffolgenden Jahres getroffen werden.

Die empirischen Daten sind den dokumentierten Biographien von 784 Elitemitgliedern entnommen, die zwischen 1949 und 1984 als Politiker und als politische Beamte die Spitze der Bundesministerien bildeten.²

II. Die Nutzung personalpolitischer Möglichkeiten

Ich gehe im folgenden von einem System personalpolitischer Möglichkeiten aus, die das Beamtenrecht bietet, Veränderungen in der personellen Zusammensetzung einer Behörde zu erreichen. Um die Interdependenz rechtlich isolierter Maßnahmen zu erkennen, ist es hilfreich, sich zunächst idealtypisch ein geschlossenes Karrieresystem vorzustellen, in das Beamte einer Laufbahngruppe, hier: des höheren Dienstes mit dem Eingangsamts eintreten und das sie nicht vor Erreichen der

sche Belastetheit des hier verwendeten Vokabulars hat immerhin den Vorteil, den Vergleich mit Herrschaftswechseln in anderen Systemen und zu anderen Zeiten zu provozieren, wodurch die zivilisierte Form der Personalpolitik nach Machtwechseln in unserer Republik besonders deutlich werden dürfte.

- 2 Die empirischen Ergebnisse stammen aus meiner noch laufenden, bis 1987 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Untersuchung »Bundeselite 1949–1984« und wurden bereits veröffentlicht in: *Derlien* (1988); siehe auch *Derlien* (1987) für einen ersten Gesamtüberblick.

gesetzlichen Altersgrenze verlassen. In einem solchen System wären gezielte personalpolitische Maßnahmen nur sehr langsam und sehr indirekt wie in Großbritannien zu verwirklichen: zum einen über *selektive Beförderungen*, die die Karriere solcher Beamter fördern, die den politischen Ansichten einer Regierung sympathisch gegenüberstehen (was nicht ausschließt, daß sie auch hochqualifiziert sind), zum anderen mittels *Umsetzungen* zwischen prinzipiell gleichwertigen Positionen innerhalb eines Ministeriums.

Eine Beschleunigung des Gleichschaltungsprozesses ist mittels vertikaler und horizontaler Mobilität in dem Maße möglich, wie Vakanzen auf vorhandenen Positionen über die normale Pensionierungsquote hinaus entstehen. Dies geschieht, wenn gehäuft Beamte nach § 42 Bundesbeamtengesetz aus gesundheitlichen Gründen *vorzeitig* in den endgültigen Ruhestand treten oder wenn neue Positionen geschaffen werden.

Nun kennt bekanntlich das deutsche Beamtenrecht die *Institution des politischen Beamten* (§ 36 BBG), die altersunabhängig dazu benutzt werden kann, daß sich eine Regierung von Spitzenbeamten trennt, die ihr, aus welchen Gründen auch immer, meist aus Gründen mangelnder politischer Kongenialität, nicht mehr kooperationsfähig erscheinen.

Von der Rekrutierung her kann der personelle Umbau der Ministerialbürokratie auch dadurch beschleunigt werden, daß man von der Möglichkeit der *Sprungbeförderung* Gebrauch macht.

Schließlich ist von Bedeutung, in welchem Ausmaße das Rekrutierungsfeld über das interne Reservoir des Ministeriums hinaus ausgedehnt wird und Kandidaten zwischen Ministerien rotieren oder aus der nicht-ministeriellen (Bundes-)Verwaltung rekrutiert werden. In diesem Zusammenhang kann auch die *Ernennung von Außenseitern* („anderen als Laufbahnbewerbern“), die mithin aus verwaltungsexternen Tätigkeitsbereichen stammen, bedeutsam werden.

In welchem Umfang sind nun in den beiden Fällen der Regierungswechsel die mit diesem Instrumentarium eröffneten Möglichkeiten genutzt worden?

Betrachtet man den Zeitraum von 1949–1984, in dem 155 Staatssekretäre und 436 Ministerialdirektoren ernannt worden sind (dazu 121 Bundesminister und 72 Parlamentarische Staatssekretäre), dann stechen in der Tat die neun Monate nach Bildung der Regierungen im Jahre 1969 und 1982 hinsichtlich der *Zahl der Ernennungen* hervor: im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel von 1969 sind 9,6 % und nach dem Regierungswechsel von 1982 sogar 12,5 % der 784 Mitglieder der gesamten politisch-administrativen Elite des Bundes ernannt worden. Damit liegt die Ernennungsquote etwa doppelt so hoch wie im Jahr 1974, das mit 4,9 % den dritten Platz in 35 Jahren einnimmt. Daß der Regierungswechsel von 1982 hierbei quantitativ deutlicher hervortritt, hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß sich die Zahl der in Betracht kommenden Positionen gegenüber 1969 um 19 PStS und 17 MD erhöht hat, d.h. daß 1982 36 Positionen von den verfügbaren 169 Positionen zusätzlich besetzt werden konnten.

Damit ist bereits angedeutet, daß selbstverständlich innerhalb der politischen Elite, die hier nicht weiter betrachtet werden soll, die Zahl der Ernennungen höher

Tab. 1: Ernennung in Letztposition

Position Periode	Minister		PStS *)		StS		MD		Gesamt	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
10/69 - 6/70	13	10,7	13	18,1	15	9,7	34	7,8	75	9,6
10/82 - 6/83	16	13,2	24	33,3	15	9,7	43	9,9	98	12,5
1949 - 1984	121	100,0	72	100,0	155	100,0	436	100,0	784	100,0

*) seit 1967

liegt als innerhalb der administrativen Elite. Waren es bei den Ministern 10,7 bzw. 13,2 % aller Ernennungen nach 1949 und bei den parlamentarischen Staatssekretären 18,1 bzw. 33,3 % (wegen der erhöhten Stellenzahl), so belief sich die Zahl der Ernennungen bei den Staatssekretären in beiden Fällen von Regierungswechseln auf 9,7 % und die Zahl der Ministerialdirektoren auf 7,8 bzw. 9,9 % (Tab. 1). Der enge Zusammenhang zwischen der Häufigkeit der Ernennungen von politischen Beamten und der Ernennung von Politikern läßt sich empirisch auch daran nachweisen, daß in beiden Gruppen auch die Zahl der Ernennungen im Monat Oktober, d.h. also dem Monat, in dem üblicherweise eine Regierungsbildung stattfindet, mit 41 % bei den Politikern und 21 % bei den Beamten jeweils am höchsten ist.

1. Schaffung des personalpolitischen Spielraums

Bevor ich der Frage nachgehe, von welchen Vorpositionen die neu ernannten Spitzenbeamten rekrutiert worden sind, möchte ich darlegen, auf welche Art und Weise die Vakanzen entstanden sind, in die diese Personen einrücken konnten. Ich habe bereits an anderem Ort dargelegt (Derlien 1984), daß von den 56 Staatssekretären (das ist rund jeder dritte StS) und 87 Ministerialdirektoren, die zwischen 1949 und 1983 in den *einstweiligen Ruhestand* versetzt worden sind, 40,7

Tab. 2: Einstweiliger Ruhestand

Position	1949 - 1984		10/69 - 6/70		10/82 - 6/83	
	Fälle	Positionen	Fälle	Positionen	Fälle	Positionen
StS % der Positionen	56 36,1	155	11 40,7	27	13 54,2	24
MD % der Positionen	87 20,0	436	27 25,0	88	35 33,7	104
Gesamt % der Positionen	143 24,2	591	33 28,7	115	48 38,4	125

bzw. 25,0 % dieses Schicksal in Zusammenhang mit dem Regierungswechsel 1969 erlitten, während weitere 54,2 % der Fälle von Staatssekretären und 33,7 % von Ministerialdirektoren nach dem Regierungswechsel 1982 in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind (Tab. 2). Gemessen an diesen Zahlen ist der Regierungswechsel 1982 drastischer ausgefallen als der von 1969. Allerdings muß man berücksichtigen, daß vor der Regierungsbildung von 1969 die größte Regierungspartei (die SPD) bereits in der großen Koalition sechs Ministerien besetzt hatte und dort ihre Personalpolitik hatte realisieren können, während nach dem Regierungswechsel von 1982 lediglich drei (von der FDP gehaltene) Ministerien in der politischen Leitung unverändert blieben. In der Summe erklärt dies vielleicht, weshalb nach 1982 38,4 % der zu diesem Zeitpunkt im Amt befindlichen politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurden, während es nach 1969 lediglich 28,7 % waren.

Die tatsächliche Personalfluktuationsrate, die beide Regierungswechsel begleitete oder von ihnen ausgelöst wurde, war jedoch höher als die Zahl der einstweiligen Ruhestände besagt. 1969 fanden unter den amtierenden politischen Beamten viermal häufiger gesetzliche und vorzeitige *Pensionierungen* statt als nach 1982, woraus sich zusätzlich erklären mag, weshalb im letzteren Falle – die geringere natürliche Fluktuation kompensierend – etwas häufiger einstweilige Ruhestände verordnet wurden. Ich werde weiter unten darlegen, wie sich die große Zahl der aus Altersgründen in den Ruhestand getretenen Beamten im Jahre 1969/70 erklären läßt.

Überraschenderweise ist die *Zahl der Umsetzungen* innerhalb und zwischen Ministerien außerordentlich gering mit drei Fällen 1969/70 und sechs Fällen 1982/83, wenn man von solchen Personen absieht, die mit der Umressortierung zugleich befördert wurden. Die reine Umsetzung ist vielmehr kennzeichnend für diejenigen Ränge, bei denen eine Personalpolitik nicht mittels des § 36 BBG durchgesetzt werden kann: Unterabteilungsleiter und Personen im Leitungsbereich eines Ministeriums, seien es persönliche Referenten, Sekretärinnen oder Mitarbeiter des Ministerbüros. Von diesem Personenkreis wurden innerhalb von 3 Wochen nach Bildung der neuen Regierung im Jahre 1969 72 und im Jahre 1982 102 umgesetzt.

Dehnt man allerdings die Betrachtung aus und schließt auch die Fälle ein, in denen Elitebeamte das Ministerium gewechselt haben und dabei gleichzeitig befördert wurden, dann stellt man fest, daß in 35 Jahren 29 % der StS (45) auf diesem Wege ihre Letztposition eingenommen haben, aber nur 8,3 % der Ministerialdirektoren. Betrachtet man, wie sich diese Rotationen über 35 Jahre verteilen, so erkennt man, daß Ressortwechsel keineswegs typisch für die Bildung neuer Regierungen, sondern vielmehr das Kennzeichen der Endphase einer alten Regierung sind. Von den *Staatssekretären*, die im September 1969, also vor der Regierungsbildung im Amt waren, war jeder dritte (9) über Rotation in sein höchstes Amt gekommen, während es im September 1982 sogar 41,7 % (10) waren. Für die neuen Regierungen gelten jedoch lediglich 8 % bzw. 25,0 %. Daß die Fallzahlen bei Ministerialdirektoren niedriger liegen, wurde schon gesagt; allerdings ist hier nicht zu beobachten, daß die Zahl der Rotationsfälle nach der Bildung einer neuen Regierung abnimmt.

Rotation scheint also in diesen höchsten Regionen der Ministerialbürokratie darauf hinzuweisen, daß eine dem Ende ihrer Amtszeit entgegengehende Regierung entweder das Reservoir potentieller Inhaber von Spitzenpositionen innerhalb eines Ressorts ausgeschöpft hat und/oder bei gehäuften Ressortwechseln von Politikern (Kabinettsumbildung im April 1982) in der bisherigen Zusammenarbeit mit Ministern und PStS erprobte Spitzenbeamte ins neue Ressort wechseln läßt.

2. Die Rekrutierung des Spitzenpersonals

Wie wurden nun die Vakanzen gefüllt, die aus regulärem oder vorzeitigem Ruhestand, aus einstweiligem Ruhestand, aus Umbesetzungen oder aus hier nicht weiter betrachteten wenigen Fällen des Ausscheidens aus dem Bundesdienst³ entstanden? Wo kamen die Personen her, die die 49 Positionen zu besetzen hatten, die ab Oktober 1969 vakant wurden (47,5 % der Positionen) bzw. die die 58 Positionen (45,5 %) einnahmen, die nach dem Regierungswechsel von 1982 zu besetzen waren (Tab. 3)?

Tab. 3: Art der Rekrutierung der Neuernennungen

Art	Periode	10/69 - 6/70		10/82 - 6/83	
		n	%	n	%
externe Rekrutierung		10	20,4	12	20,7
reine Rotation		3	6,1	6	10,3
Beförderung innerhalb des Ministeriums		26	53,1	26	44,8
Beförderung aus sonst. Bundesverwaltung		1	2,0	3	5,2
Rekrutierung aus Land oder Gemeinde		6	12,2	8	13,8
Re-Aktivierung		2	4,1	1	1,7
keine Angaben		1	2,0	2	3,4
Gesamt		49	100,0	58	100,0

3 Im Oktober 1982 wechselten 3 StS nach Düsseldorf.

Nach dem Regierungswechsel von 1969 fiel einer Reihe von Kommentatoren (*Steinkemper* 1974, 30; *Dyson* 1979, 105) auf, daß ein ungewöhnlich hoher Prozentsatz von Personen nicht über Beförderungen innerhalb der Ministerien in die vakanten Positionen eingerückt war, sondern von außerhalb der Ministerien ins Amt kam. In der Tat waren 20,4 % der 1969/70 neu Ernannten, darunter 6 Staatssekretäre (40 %) und 4 Abteilungsleiter (11,8 %) zuvor in der Privatwirtschaft (3), als Richter oder Professoren (3), als Funktionäre von Interessenverbänden (3) oder als Politiker (1) tätig. Als Erklärung war seinerzeit die Annahme geläufig, der SPD-geführten Regierung hätte es nach ihrer langen Oppositionszeit an einem internen Reservoir an sympathisierenden Spitzenbeamten gefehlt.

An dieser ausschließlichen Erklärung sind Zweifel angebracht, wenn man die Vergleichszahlen für 1982 heranzieht. Nach dem Regierungsantritt der christlich-liberalen Regierung wurden ebenfalls 20,7 % (12) der vakanten Positionen extern besetzt, allerdings wurde die Mehrzahl der Fälle von Ministerialdirektoren (8) gestellt, während nur 4 der 15 neu ernannten Staatssekretäre aus einem anderen Berufssektor als der öffentlichen Verwaltung stammten.

Allerdings bedeuten rund 20 % externer Rekrutierung in beiden Fällen des Regierungswechsels keineswegs, daß die restlichen 80 % der neu Ernannten innerhalb der Bundesministerien befördert wurden:

- 1969 gelangten, wie gesagt, 6,1 % und 1982 10,3 % in ihre Position durch Rotation ohne Beförderung.
- Allerdings gelangte in beiden Fällen die Mehrheit auf dem klassischen Weg einer Beförderung in ihre neue Position: 1969 waren es 53,1 % (26) und 1982 44,8 % (26). Darunter befanden sich auch 5 bzw. 3 Fälle von Sprungbeförderungen.
- Die Reaktivierung von politischen Beamten, die sich im einstweiligen Ruhestand befunden hatten, ist in beiden Fällen außerordentlich selten gewesen. Hier stehen 2 Fälle von 1969 1 Fall im Jahre 1982 gegenüber.
- Möglicherweise ist die Aufregung von 1969/70 über die damalige Personalpolitik nicht allein aus der Quote externer Rekrutierungen erklärlich, sondern auch dadurch, daß ein Teil der neuen Amtsinhaber aus der sonstigen Bundesverwaltung sowie von Ländern und Gemeinden rekrutiert worden ist. Während die Rekrutierung aus der sonstigen Bundesverwaltung in beiden Fällen mit 2,0 % (1) und 5,2 % (3) eher selten war, scheint die Rekrutierung von Ländern und Gemeinden für die Personalpolitik nach grundsätzlichen Regierungswechseln typisch zu sein, war sie doch in beiden Fällen zu beobachten: den 12,2 % (6) der Ernennungen von 1969/70 standen 13,8 % (8) im Jahre 1982/83 gegenüber.

Zusammenfassend kann man also sagen, daß sich

- beide Regierungswechsel in ihren personalpolitischen Maßnahmen quantitativ außerordentlich ähnlich sind und ein Ausmaß der Elitezirkulation in der Beamtschaft erreichen, wie es in normalen Zeiten nicht üblich ist, wie wir es bei idealtypischer Betrachtung aber auch eigentlich im Laufbahnbeamtentum nicht erwarten würden.

- Zweitens ist deutlich geworden, daß vor allem über eine erhöhte Zahl einstweiliger Ruhestände der für eine gezielte Personalpolitik erforderliche Spielraum geschaffen wird, wobei die vorzeitige Pensionierung auf Antrag des Beamten zusätzliche Vakanzen schafft.
- Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß zumindest die Mehrzahl der Abteilungsleiter auch unter der neuen Regierung üblicherweise im Amt bleibt. Auch unter den neu ernannten Spitzenbeamten stammt die Mehrzahl aus der Ministerialverwaltung des Bundes, ergänzt um einige Fälle aus der sonstigen Bundesverwaltung.
- Hinzu treten jedoch in beiden Fällen Personen, die in bemerkenswerter Häufigkeit aus anderen Elitesektoren rekrutiert worden sind, sowie Personen, die zuvor in den Ländern oder Gemeinden im Verwaltungsdienst standen. Man könnte sagen, daß die vertikale Gewaltenteilung im föderalen System die jeweilige politische Opposition in Bonn mit einem Reservoir von Spitzenbeamten versieht, das sich in denjenigen Ländern befindet, in denen die Bonner Opposition regiert.
- Auf jeden Fall belegen die Daten eindeutig, daß externe Rekrutierung und einstweiliger Ruhestand nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen, wie gelegentlich vermutet wird. Während für die Bonner Ministerien der einstweilige Ruhestand in derartigen Ausnahmejahren außerordentlich häufig praktiziert wird, steht ihm kein quantitativ gleich bedeutsamer Mechanismus externer Rekrutierung gegenüber, sondern die Vakanzen werden primär mit verwaltungserfahrenem Personal, sei es aus den Ministerien, den nachgeordneten Behörden oder den sonstigen Gebietskörperschaften gefüllt.

III. Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Beamtenelite

Wir haben bisher nur Flußgrößen, nämlich Fälle des Ausscheidens und Fälle der Ernennung betrachtet, die jedoch nur deutlich weniger als die Hälfte der beiden höchsten Ränge der Beamtenelite betrafen. Die zweite, möglicherweise interessantere Frage ist nun, ob und wie diese Personalbewegungen und die dahinterstehende Personalpolitik die Zusammensetzung der gesamten Beamtenelite verändert haben, wenn man den Zustand vor und nach der jeweiligen Regierungsbildung vergleicht.

Die Zusammensetzung der Bonner Spitzenbeamten läßt sich im Hinblick auf eine Vielzahl von Merkmalen untersuchen, von denen ich im folgenden lediglich vier Komplexe herausgreifen möchte:

- Veränderungen in der Parteizugehörigkeit und sogenannten zugeschriebenen Merkmalen wie »soziale Herkunft« und »Konfessionszugehörigkeit«,
- Veränderungen im Generationengefüge und damit im Durchschnittsalter,
- Auswirkungen auf Niveau und Art der fachlichen Vorbildung sowie
- Veränderungen des Karrieremusters.

1. *Parteizugehörigkeit und zugeschriebene Merkmale*

Erwartungsgemäß besteht die sichtbarste Auswirkung eines Regierungswechsels darin, daß sich die Parteizugehörigkeit der Spitzenbeamten, soweit darüber etwas belegt ist, verändert.

Für Staatssekretäre ist die Parteimitgliedschaft relativ gut dokumentiert: etwas mehr als ein Drittel (59) der 155 zwischen 1949 und 1984 amtierenden Personen gehörte einer Partei an. Für Abteilungsleiter, deren Biographien ohnehin außerhalb des Handbuchs der Bundesregierung, in dem sich aber typischerweise gerade nichts über Parteimitgliedschaften findet, schlechter dokumentiert sind, liegen uns nur für etwas mehr als 10 % positive Angaben vor. Es kommt hier auch nicht darauf an, ein genaues Bild der Parteibindung von Spitzenbeamten zu gewinnen.⁴ Vielmehr geht es darum festzustellen, welchen Effekt ein Regierungswechsel auf die parteipolitische Zusammensetzung der Spitzenbeamtenschaft hat, eine Frage, die man auch mit weniger repräsentativen Daten beantworten kann.

Es läßt sich eindeutig nachweisen, daß sich die parteimäßige Zusammensetzung der Bonner Spitzenbeamtenschaft entsprechend der parteimäßigen Zusammensetzung der Regierungen ändert. Inkongruenz in der Parteizugehörigkeit von Ministern und Spitzenbeamten dürfte in der Regel der Anlaß zumindest für die gehäufte Anwendung des § 36 BBG in solchen Fällen sein.

Während der großen Koalition im Jahre 1969 finden wir noch Staatssekretäre, die beiden Regierungsparteien, der CDU/CSU und der SPD, angehörten. Die CDU/CSU-Mitglieder unter den Staatssekretären schieden innerhalb eines halben Jahres nach der Bildung der sozial-liberalen Koalition vollzählig aus dem Amt, während die SPD die Zahl »ihrer« Staatssekretäre von 7 auf 11 erhöhte und die FDP die Zahl ihrer Parteigänger unter den Staatssekretären von 1 im September 1969 auf 5 Mitte 1970 erhöhen konnte.

Beim Regierungswechsel 1982 läßt sich das umgekehrte Muster beobachten: während die 8 ausgewiesenen SPD-Staatssekretäre ausschieden, finden wir nach einem halben Jahr 5 Staatssekretäre, deren Mitgliedschaft in der CDU/CSU dokumentiert ist.

Auf der Ebene der Ministerialdirektoren fällt die mit den Regierungswechseln verbundene politische Säuberung weniger total aus: bei beiden Regierungswechseln gelang es einigen Mitgliedern der neuen Oppositionspartei, in ihrer bisherigen Position zu überleben.

Während wir im Hinblick auf die Parteimitgliedschaft politischer Beamter einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Personalpolitik und Elitezusammensetzung annehmen müssen, gibt es eine Reihe von Auswirkungen der Regierungswechsel auf sonstige Merkmale der Bundeselite, für die wir von einem lediglich

4 Aus einer gerade abgeschlossenen repräsentativen Erhebung wissen wir, daß 70 % der Staatssekretäre und 60 % der Abteilungsleiter heute Parteimitglieder sind (*Derlien/Mayntz* 1988).

vermittelten Zusammenhang mit der Personalpolitik der jeweils neuen Regierung ausgehen müssen; ich meine hier Veränderungen in der sozialen Herkunft oder in der Konfessionszugehörigkeit.

a) Konfessionszugehörigkeit

Insgesamt ist das Verhältnis zwischen den Konfessionen über 35 Jahre hinweg von einer deutlichen Dominanz der Protestanten geprägt, wobei vor allem die Staatssekretäre mit 68 % gegenüber nur 55 % der Abteilungsleiter protestantischer Konfession waren.

Entsprechend dem vorherrschend protestantischen Element innerhalb der SPD veränderten sich auch die Proportionen zwischen den Konfessionen innerhalb der Spitzenbeamtenschaft nach 1969: 1970 waren 86 % der Staatssekretäre Protestanten, und auch noch unter der letzten Regierung *Schmidt* gehörten 83 % von ihnen der protestantischen Konfession an. Bei den Ministerialdirektoren nahm der Protestantenanteil von 37,5 % im September 1969 auf 62,2 % im September 1982 geradezu dramatisch zu. Diese Entwicklung ist nach dem Regierungswechsel von 1982 gestoppt worden. Nun sank der Protestantenanteil in beiden Rängen unter den langjährigen Durchschnitt, und der Anteil der Katholiken unter den Staatssekretären der 2. Regierung *Kohl* erreichte mit 52,9 % exakt den katholischen Konfessionsanteil unter den Ministern und PStS.

Für die 50er Jahre wird gelegentlich konfessionelle Patronage behauptet; ein derartiger Zusammenhang erscheint heute jedoch unwahrscheinlich, und die statistische Analyse verweist einerseits auf einen deutlichen Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Konfession, andererseits aber auch auf einen Zusammenhang zwischen Konfessionszugehörigkeit und regionaler Herkunft. Der ungewöhnliche Umschwung in der Konfessionszugehörigkeit nach dem Regierungswechsel von 1982 deutet eher darauf hin, daß verstärkt Beamte aus süddeutschen, CDU/CSU-regierten Verwaltungen nach Bonn geholt wurden.

b) Soziale Herkunft

Einen ähnlichen Zusammenhang erkennt man, wenn man die Zusammensetzung der Bundeselite nach dem Beruf des Vaters untersucht, wie es in Elite-Studien üblich ist. Wie überall auf der Welt ist natürlich auch die Bundeselite, insbesondere die Beamtenelite, alles andere als für die Sozialschichtung der Gesamtgesellschaft repräsentativ. Politiker wie auch Spitzenbeamte stammen vorwiegend aus der Mittelschicht und hier insbesondere aus Familien, deren Oberhaupt selbst dem öffentlichen Dienst angehört hatte (43,5 %), wobei die *Selbstrekrutierungsrate* bei den Beamten mit 49 % besonders hoch war. Dem stehen – um das andere Extrem in der Sozialschichtung zu betrachten – 7,5 % der politischen und der administrativen Elite gegenüber, die aus Arbeiterfamilien stammen, wobei sich der etwas repräsentativere Charakter unserer Spitzenpolitiker daraus ablesen läßt, daß 16,1 % von ihnen (22) gegenüber 4,7 % der Spitzenbeamten aus dieser Schicht stammten. Die beiden Regierungswechsel haben deutliche Auswirkungen gehabt:

- Nach 1969 stieg die Zahl der Arbeiterkinder unter Politikern *und* Beamten deutlich, wenn auch quantitativ nicht revolutionär, an, während der Regierungswechsel von 1982 diese Episode zum Stillstand brachte.
- Quantitativ bedeutsamer ist die nach 1969 einsetzende rückläufige Häufigkeit von Beamtenkindern, deren Anteil allerdings bis zur letzten Regierung *Schmidt* bereits wieder auf 58,8 % der StS und 69,2 % der Ministerialdirektoren gestiegen war.

Interessanterweise wird diese Entwicklung unter der Regierung *Kohl* nicht etwa gesteigert, sondern vor allem bei den Staatssekretären sinkt der Anteil der Beamtenkinder abermals auf 38,9 %.

- Dahinter stehen gegenläufige Entwicklungen bei der Rekrutierung von Kindern leitender Angestellter und Unternehmer: ihr Anteil war zwar unter der ersten sozial-liberalen Regierung noch gestiegen (42,8 % der Staatssekretäre und 45,2 % der MD im Jahre 1970), aber unter der letzten Regierung *Schmidt* stark abgesunken zugunsten der Repräsentation von Beamtenkindern. Die Rekrutierung aus der privatwirtschaftlichen Mittelschicht wuchs nach dem Regierungswechsel von 1982 auf zuvor unerreichte 55,6 % der Staatssekretäre, allerdings nur 17,6 % der Ministerialdirektoren an. Daß in der Regierung *Kohl* mithin jeder zweite Staatssekretär aus einer führenden Wirtschaftsfamilie stammte, steht wiederum in verblüffender Nähe zu den ungewöhnlich hohen 54,8 % der Politiker mit vergleichbarer sozialer Herkunft.

Auch dieses Merkmal hängt statistisch eng mit der Parteizugehörigkeit zusammen. Allerdings verweist der Anstieg der Selbstrekrutierungsquote von Beamtenkindern schon gegen Ende der sozial-liberalen Koalition sowie ihr Absinken nach 1982 darauf, daß wir es hier nicht nur mit politischen *Periodeneffekten* zu tun haben, die indirekt aus der Personalpolitik neuer Regierungen resultieren, sondern die detaillierte Analyse des gesamten Satzes von Biographien seit 1949 zeigt, daß diese Oszillationen auch einen *Generationeneffekt* (*Derlien* 1988a) zum Ausdruck bringen: Je jünger die Geburtskohorten der Spitzenbeamten, desto höher der Unterschichtenanteil und desto niedriger der Anteil der oberen Mittelschicht. Interessant ist übrigens, daß sich diese intergenerationale Aufwärtsmobilität unter den Beamten keineswegs bei den Politikern wiederfindet: hier nimmt der Anteil der Mittelschicht bei den jüngeren Politikergenerationen zu Lasten der Provenienz aus der Unterschicht zu.

Um das Syndrom von Generationenzugehörigkeit, sozialer Herkunft und Parteizugehörigkeit nochmals prägnant auszudrücken: Unter den jüngeren Generationen von Spitzenbeamten mit Unterschichttherkunft steigt der SPD-Anteil auf 56,6 %, während bei den Generationen bis 1910 mit dominanter Mittelschichtrekrutierung der CDU-Anteil 73,3 % ausmachte.

2. Generationenwandel und altersmäßige Zusammensetzung

Das Durchschnittsalter der Beamtenelite hatte von 53,8 Jahren im Jahre 1950 auf 57,6 Jahre im Jahre 1966 zugenommen, um im Jahre 1970 abrupt auf 52,4 Jahre

abzusinken. Diese Verjüngung setzt sich fort bis in das Jahr 1977 mit durchschnittlich 51,2 Jahre; das Durchschnittsalter steigt dann allerdings im Jahre 1983 wieder auf 54,5 Jahre an.

Hinter der abrupten Verjüngung zwischen 1966 und 1970 sowie dem Altersanstieg nach dem Regierungswechsel von 1982 steht sowohl ein politischer Periodeneffekt als auch ein unabhängiger Generationeneffekt. Während nach 1969 das durchschnittliche *Ernennungsalter* beider Beamtengruppen 51 Jahre betrug, waren die Amtsvorgänger zum Zeitpunkt ihrer Ernennung in die höchste Position im Durchschnitt 1 bzw. 3 Jahre (StS) älter gewesen. Nach dem Regierungswechsel von 1982 wendet sich das Bild: das durchschnittliche Ernennungsalter der Elite liegt jetzt 2 bis 3 Jahre über dem der Amtsvorgänger in der letzten sozial-liberalen Regierung, das 49,7 (StS) bzw. 49,2 (MD) betragen hatte.

Diesen Unterschied ausschließlich aus einer gegenläufigen Personalpolitik erklären zu wollen, wäre zu einfach. Dahinter liegen Veränderungen im Generationengefüge (Tab. 4).

Tab. 4: Generationsmäßige Zusammensetzung

Geburtskohorte	1966	9/69	6/70	1974	1978	9/82	6/83	1984
1899 - 1904 StS	32,0	11,1	4,0	-	-	-	-	-
MD	24,6	-	-	-	-	-	-	-
1905 - 1910 StS	44,0	37,0	20,0	-	-	-	-	-
MD	52,2	47,1	29,6	5,2	-	-	-	-
1911 - 1916 StS	16,0	25,9	12,0	4,0	4,0	-	-	-
MD	20,3	23,7	28,2	19,8	6,7	-	-	-
1917 - 1922 StS	8,0	26,9	40,0	23,0	19,0	16,8	12,6	8,0
MD	-	14,0	16,8	21,9	20,2	14,6	19,4	14,7
1923 - 1928 StS	-	7,4	20,0	38,5	38,5	45,8	45,8	36,0
MD	1,5	9,8	17,9	34,4	39,4	41,8	42,8	44,1
1929 - 1934 StS	-	-	4,0	34,5	27,0	25,0	37,5	48,0
MD	1,5	5,6	7,7	16,7	25,0	30,1	28,1	30,4
1935 - 1947 StS	-	-	-	-	11,5	12,6	4,2	8,0
MD	-	-	-	2,0	8,7	13,7	10,7	10,8
n = 100% StS	25	27	25	26	26	24	24	25
MD	69	86	78	96	104	103	103	102

Im September 1969 wurde die Bundeselite noch von der Generation 1905-1910 (37 bzw. 47,1 %) geprägt, während die Generation 1923-1928 noch weniger als 10 % der Stellen einnahm. 9 Monate später umfaßt sie rund 20 % und steht fast gleich stark neben den drei älteren Generationen; die Generation 1905-1910 ist in dieser Zeit beinahe halbiert worden und hat ihre Positionen überwiegend vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze verlassen. Besonders deutlich wird die Verjüngung bei den StS, wobei sich jedoch die etwas ältere Generation 1917-22 für

kurze Zeit in die Spitzenpositionen bewegt, um 1974 schon von der Generation 1923–1928 überflügelt zu werden.

Der Eintritt dieser quantitativ bedeutsamen Weltkrieg-II-Generation ist vom Regierungswechsel 1969 unzweifelhaft beschleunigt worden. Die ihr angehörenden Personen erreichen also in relativ jungen Jahren höchste Ämter, wodurch sich ihr natürliches Ausscheiden über den Regierungswechsel von 1982 hinaus verzögert. Dadurch wird bei den Abteilungsleitern der Eintritt der nächsten Generation 1929–1934 nach dem Regierungswechsel von 1982 retardiert; allerdings werden Staatssekretäre der Weltkrieg-II-Generation tendenziell von Personen abgelöst, die, wie der Kanzler selbst, der Wiederaufbau-Generation (Jahrgänge 1929–1934) angehören.⁵

Diese Verschiebungen im Generationengefüge mußten sich auf das Durchschnittsalter und das durchschnittliche Ernennungsalter auswirken. Nun gehört die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Geburtskohorte und die Generationenschichtung der Elite zu einem bestimmten Zeitpunkt sicherlich zu den am wenigsten politisch beeinflussbaren Merkmalen und ergibt sich langfristig geradezu naturwüchsig. Allerdings zeigt sich selbst an einem solchen Merkmal, daß Regierungswechsel immerhin insofern Periodeneffekte produzieren, als eine ohnehin angelegte Entwicklung wie im Jahre 1969 beschleunigt und im Jahre 1982 retardiert werden kann, wobei es anschließend jedoch langfristig wieder zu einem Ausgleich kommen wird.

3. *Wandel der Ausbildung und des Karrieretyps*

Abschließend möchte ich die Frage untersuchen, ob und gegebenenfalls welchen Effekt die beiden Regierungswechsel auf die ausbildungsmäßige Zusammensetzung der Bundeselite hatten und ob sich, wie in früheren Untersuchungen punktuell festgestellt worden war (*Putnam 1973, Steinkemper 1974*) der Karrieretyp des Spitzenbeamten gewandelt hat.

a) **Ausbildung**

96,8 % der Beamten (aber immerhin auch 71,7 % der Politiker) in der Bundeselite haben studiert und 70,9 % (Politiker 64,2 %) sind promoviert. Das dominante Studienfach ist mit 60,0 bei Staatssekretären und 64,2 % bei den Ministerialdirektoren die Jurisprudenz, gefolgt von Ökonomie mit 16,7 % (StS) und 11,3 % (MD). Hinzu kommen 12 bzw. 14 % Naturwissenschaftler und Ingenieure sowie rund 8 % Geisteswissenschaftler einschließlich einem verschwindend geringen Prozentsatz von Sozialwissenschaftlern (Tab. 5).

5 Es werden sogenannte politische Generationen bezeichnet, die in der entsprechenden historischen Periode im Alter von 16 bis 21 Jahre politisch sozialisiert worden sind.

Tab. 5: Studienfach

Zeitpunkt Fach	1949-1984		9/1969		6/1970		9/1982		6/1983	
	StS	MD	StS	MD	StS	MD	StS	MD	StS	MD
Recht	60,0	64,2	63,0	73,1	45,8	66,7	66,7	64,1	75,0	62,1
Ökonomie	16,7	11,3	18,5	9,0	25,0	11,5	12,5	15,5	12,5	17,5
Naturwiss.	11,9	13,9	11,1	13,5	20,8	12,9	12,5	13,6	4,2	13,6
Geisteswiss.	8,1	8,3	3,7	1,5	0,0	5,2	4,2	5,8	8,4	4,9
kein Studium	3,3	2,3	3,7	3,0	8,3	3,8	4,2	1,0	0,0	1,9
n=100%	150	372	27	67	24	78	24	103	24	103

Dieses Bild der Aggregatdaten über 35 Jahre hinweg gilt mit marginalen Abweichungen auch für den Zustand im September 1969. Neun Monate später ist der Juristenanteil in beiden betrachteten Rängen abgesunken und zwar bei den Staatssekretären von 63 auf 46 % und bei den Ministerialdirektoren von 73 auf 67 %. Kompensierend nimmt der Anteil der Ökonomen von 18,5 auf 25,0 % der StS zu und wächst auch bei den Ministerialdirektoren um 2,5 % auf 11,5 %. Diese Verschiebung von der Jurisprudenz zur Ökonomie ist jedoch bis zur Regierung *Schmidt* III im September 1982 rückläufig, als der Juristenanteil unter den Staatssekretären bereits wieder 67 % und unter den Ministerialdirektoren 64 % ausmachte. Der Ökonomenanteil unter den Staatssekretären ist entsprechend auf nur noch 12,5 % zurückgegangen, während er bei den Abteilungsleitern weiterhin auf 15,5 % gestiegen ist.

Der Regierungswechsel von 1982 verstärkt diese Tendenz, indem der Juristenanteil unter den Staatssekretären nochmals ansteigt und jetzt 75 % ausmacht, bei den Abteilungsleitern allerdings bei 62,1 % stagniert, während der Ökonomenanteil bei den Staatssekretären unverändert ist und bei den Abteilungsleitern nochmals um 2 % auf 17,5 % zunimmt. Insofern ist auch hier ein eindeutiger Effekt der beiden Regierungswechsel festzustellen, wenngleich sich nicht von einer Wende nach 1982 sprechen läßt: die Zunahme an Juristen unter den Staatssekretären ist bereits in der letzten Regierung *Schmidt* deutlich und wird fortgesetzt, wodurch der Effekt des Regierungswechsels von 1969 aufgehoben wird. In der zahlenmäßig größeren Gruppe der Abteilungsleiter hingegen setzt sich seit der großen Koalition die Ausbreitung der Ökonomen auch über den Regierungswechsel von 1982 hinweg fort.

Wiederum haben wir es also mit einem politischen Periodeneffekt zu tun, der auch daran deutlich wird, daß SPD-Mitglieder unter den Spitzenbeamten (wie auch unter den Politikern) weniger häufig Jurisprudenz und dafür häufiger Ökonomie studiert haben als Mitglieder der CDU/CSU. Die gegenläufigen Entwicklungen, die die beiden Regierungswechsel bei den Staatssekretären ausgelöst haben, können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß angesichts der quantitativ viel bedeutsameren Gruppe der Abteilungsleiter ein *säkulärer Trend der ab-*

nehmenden Bedeutung der Juristenausbildung vorliegt; denn die Analyse nach Geburtskohorten zeigt, daß es sich hierbei um einen Generationeneffekt handelt. Interessanterweise ist dieser Effekt in der administrativen Elite mit der Begünstigung des Ökonomiestudiums ausgeprägter als unter den Politikern.

Insofern hat der Regierungswechsel von 1969 wiederum eine im Rekrutierungsfeld der Elite angelegte Entwicklung akzentuiert, an der auch der Regierungswechsel von 1982 zumindest bei den Abteilungsleitern nichts geändert hat. Die quantitativ kleine Schicht der Staatssekretäre hingegen behauptet das Juristenmonopol und bleibt damit den zunehmend juristisch ausgebildeten Politikern besonders ähnlich.

b) Karrieretyp

Gerade im Zusammenhang mit der die personalpolitische Debatte nach 1969 beherrschenden Frage der Außenseiter in der öffentlichen Verwaltung war von Interesse, welchen formalen Verlauf die Gesamtkarriere der Bundeselite aufweisen würde. Auf dem einen Extrem haben wir die klassische, ununterbrochene Karriere in der öffentlichen Verwaltung, auf der anderen Seite den Außenseiter, der mit seiner Ernennung zum StS oder MD erstmals Beamter wird. Dazwischen liegt der »verzögerte Laufbahnbeamte«, der vor Beginn seiner Karriere in der öffentlichen Verwaltung bis zu 4 Jahre in einem anderen Sektor tätig war, sowie eine »gemischte Karriere« mit mehr als 4 Jahren exterer Tätigkeit (Derlien/Pippig 1984).

Nach dieser groben Klassifikation sind für den Gesamtzeitraum 1949–1984 48,4 % der Staatssekretäre und 51,0 % der Ministerialdirektoren, also in beiden Gruppen etwa die Hälfte, klassische Karrierebeamte (Tab. 6). Die »verzögerten Laufbahnbeamten« machen 7,8 % (12 StS) bzw. 22,5 % (78 MD) aus, während die gemischten Karrieren 43,8 % der Staatssekretäre und mit 25,9 % jeden vierten

Tab. 6: Karrieretyp

Zeitpunkt Rang Karriere	1949–1984		9/1969		6/1970		9/1982		6/1983		
	StS	MD	StS	MD	StS	MD	StS	MD	StS	MD	
reiner Laufbahn-B.	n %	74 48,4	177 51,0	13 48,1	31 56,4	9 36,0	37 55,2	14 58,3	40 39,6	14 58,3	43 41,7
verzögerter Laufbahn-B.	n %	12 7,8	78 22,5	3 11,1	12 21,8	2 8,0	12 17,9	3 12,5	36 35,6	3 12,5	32 31,1
gemischte Karriere	n %	67 43,8	90 25,9	10 37,0	12 21,8	14 56,0	17 25,4	7 29,2	23 22,8	7 29,2	26 25,2
Außenseiter	n %	- -	2 0,6	1 3,7	- -	- -	1 1,5	- -	2 2,0	- -	2 1,9
Gesamt	n %	153 100,0	347 100,0	27 100,0	55 100,0	25 100,0	67 100,0	24 100,0	101 100,0	24 100,0	103 100,0
keine Angabe		2	15	-	23	-	21	-	2	-	1

Abteilungsleiter auszeichnen. An reinen Außenseitern gab es insgesamt nur 2 Ministerialdirektoren in der Grundgesamtheit. Das weist bereits darauf hin, daß selbst Personen, die wie 1969 und 1982 extern rekrutiert worden sind, nicht immer auch reine Außenseiter sein müssen, da sie durchaus in früheren Phasen der Karriere bereits in der öffentlichen Verwaltung gedient haben können und lediglich zwischenzeitlich einem Beruf in einem anderen Sektor nachgegangen sind. Es mag auch interessant sein, daß die Mehrheit der Bundesminister und Parlamentarischen Staatssekretäre ebenfalls Karrieren mit Verwaltungselementen aufweist: 23,3 % unserer Bundespolitiker haben eine gemischte Verwaltungs- und externe Karriere und 44,0 % haben bis zu 5 Jahre ihres Berufslebens in der öffentlichen Verwaltung zugebracht. Der reine Politiker, der die öffentliche Verwaltung nie von innen kennengelernt hat, ist mit 32,6 % wesentlich seltener als der reine Laufbahnbeamte, der in keinem anderen Berufssektor tätig war.⁶

Während nun der Anteil der *reinen Laufbahnbeamten* unter den Ministerialdirektoren bei beiden Regierungswechseln so gut wie nicht beeinflußt worden ist, allerdings vor und nach dem Regierungswechsel von 1982 bereits auf einem um 15 % niedrigeren Niveau als 1969 lag, läßt sich bei den Staatssekretären nach dem Regierungswechsel von 1969 ein Anstieg *gemischter Karrieren* von 37 auf 56 % feststellen, der bei den Abteilungsleitern mit einem 3,5%igen Anstieg auf 25,4 % im Jahre 1970 wesentlich milder ausfällt.

1983 zeichnet die Gruppe der MD eine vergleichbar niedrige Veränderung aus mit wiederum 25,2 % gemischter Karrieren nach dem Regierungswechsel. Daß der Anteil der reinen Laufbahnbeamten unter den Abteilungsleitern insgesamt und unabhängig von den Regierungswechseln gesunken ist, wird von einer Zunahme des Anteils der »verzögerten Laufbahnbeamten« aufgefangen.

Bei den Staatssekretären zeigt sich jedoch wiederum ein gegenläufiger Trend. Der Anteil der reinen Laufbahnbeamten war nach dem Regierungswechsel von 1969 auf 36,0 % gesunken, betrug aber unmittelbar vor dem Regierungswechsel von 1982 schon wieder exakt 58,3 % wie auch nach dem Regierungswechsel.

Es wird nicht überraschen zu hören, daß es einen *Zusammenhang zwischen Karrieretyp und Ausbildung* gibt: drei Viertel der reinen Laufbahnbeamten sind Juristen, während die verzögerten Laufbahnbeamten und die gemischten Karrieren die höchsten Ökonomenanteile mit 17 bzw. 20 % aufweisen.

Was auf den ersten Blick als Effekt von Regierungswechseln erscheint, wenn man lediglich die Zeitpunkte vor und nach dem Ereignis betrachtet, verliert bei der Analyse der längeren Zeitreihe seine Eindeutigkeit. Wiederum haben wir es beim Wandel der Karrieremuster mit politischen *und* Generationseffekten zu tun. So ist der Typ des ununterbrochenen Laufbahnbeamten generationsmäßig rückläufig: während bis zur Geburtskohorte 1910 noch über 50 % (maximal 53,8 % in der 1. Generation) diesem Typ zuzurechnen sind, nimmt sein Anteil an den jüngeren

6 Man könnte sagen, daß die Staatsaffinität der politischen Elite zu einem erheblichen Teil doppelt über den öffentlichen Dienst vermittelt wird: nach Sozialisation in einer Beamtenfamilie tritt ebenfalls etwa ein Drittel zunächst in den öffentlichen Dienst ein.

Geburtskohorten auf 27,1 % bei den Jahrgängen 1929–1934, der quantitativ zweitstärksten Generation, ab.

Der Anteil der verzögerten Laufbahnbeamten ist in der Generationenfolge allerdings ab der Kohorte 1910 mit 14–18 % relativ konstant. Die Kompensation für den schwindenden reinen Laufbahnbeamten finden wir hingegen bei den gemischten Karrieren.

Insofern zeichnet sich der Regierungswechsel von 1969 mit seinem schlagartigen Vordringen der Generation 1923–1928 in Elitepositionen durch die für diese Generation typische Mischung der Karriere aus. Ob es sich hierbei jedoch um einen Schub oder um einen Sog handelt, d.h. ob jüngere Generationen in höchste Ämter drängten, die eher gemischte Karrieren aufwiesen und tendenziell häufiger Ökonomie studiert hatten, oder ob gerade diese Qualifikationen und Karrieretypen gesucht waren, wodurch eine relativ junge Generation besondere Aufstiegschancen erhielt, läßt sich mit einer quantitativen Analyse letztlich nicht bestimmen. Was den Regierungswechsel von 1982 betrifft, fügen sich die Staatssekretäre nicht dem Trend zu unorthodoxen Karrieren: unter ihnen haben die reinen Laufbahnbeamten den höchsten Anteil, während ein Drittel gemischte Karrieren aufweist. Genau diese Mischung aber hatte schon die letzte Regierung *Schmidt* ausgezeichnet.

c) Mobilität zwischen Politik und Verwaltung

Die Analyse der Rekrutierungsmechanismen hatte gezeigt, daß nach 1969 10 und nach 1982 12 Personen aus einem verwaltungsexternen Sektor rekrutiert worden waren, und zwar beim Eintritt in ihre höchste Position als Staatssekretär oder Abteilungsleiter. Daß dies nicht impliziert, die betreffenden Personen verfügten über keine verwaltungspraktischen Erfahrungen, hatte ich betont. Insgesamt gab es 55 dieser Fälle in 35 Jahren, darunter 22 Staatssekretäre. Ein Generationeneffekt läßt sich hierbei nicht feststellen, aber auch die Fälle von 1969 und 1982 sind quantitativ zu unbedeutend, als daß man von einem Periodeneffekt sprechen könnte. Externe Rekrutierung in Spitzenpositionen findet eben auch außerhalb von politischen Umbrüchen statt, man denke nur an die Regierungssprecher!

Betrachtet man allerdings nicht allein die Rekrutierung in die höchste Position, sondern schreitet in der individuellen Biographie zurück, so nimmt der Anteil der Sektorwechsler, wie schon die Daten zur steigenden Bedeutung gemischter Karrieren anzeigten, zu.

Von besonderem Interesse mag in diesem Zusammenhang sein, wie häufig spätere Spitzenbeamte zuvor im Bereich der Politik hauptamtlich tätig waren. Direkt in die Letztposition sind in 35 Jahren insgesamt 15 Leute aus dem Sektor »Politik« rekrutiert worden (2,1 %); bezieht man die letzten vier Positionen der Laufbahn ein, so steigt ihr Anteil auf 6,1 % und der Anteil derer, die irgendwann in ihrer gesamten Laufbahn einmal hauptamtlich politisch tätig waren, erhöht sich nochmals leicht auf 6,5 %.

Auch diese Fälle sind nicht auf die beiden großen Regierungswechsel beschränkt. Wesentlich scheint mir zudem die Feststellung, daß entgegen mancher populärer

Vorstellung und entgegen den Verhältnissen etwa in Frankreich die hohe Bonner Bürokratie keineswegs von einem Wechsel aus der Politik in die Beamtenelite gekennzeichnet ist, wie auch der Abgang aus den Bonner Ministerien in politische Positionen auf Ausnahmefälle wie z.B. den späteren Bundespräsidenten *Carstens* beschränkt bleibt. Der hohe Beamtenanteil im Bundestag besteht nicht aus ehemaligen Bonner Ministerialbeamten und speist sich schon gar nicht aus Spitzenbeamten. Die vielfach konstatierte Interpenetration von öffentlichem Dienst und Politik findet auf der hier betrachteten Ebene über Parteimitgliedschaften bei Aufrechterhaltung getrennter beruflicher Laufbahnen statt.

IV. Zusammenfassung

Wir haben gesehen, daß die Personalpolitik nach Regierungswechseln die Zusammensetzung der Beamtenelite quantitativ bedeutsam in einer Vielzahl von Hinsichten verändert. Dies gilt sowohl für die generations- und altersmäßige Zusammensetzung als auch für die Konfessionszugehörigkeit. Selbst Studienfach und Karrieretyp blieben nicht unbeeinflusst. Vor allem war in beiden Fällen eine parteipolitische Säuberung in der Beamtenelite unübersehbar.

Während letztere als eindeutiger, intendierter politischer Periodeneffekt zu deuten ist, sind Zusammenhänge mit der sozialen Herkunft oder der konfessionellen Bindung überwiegend über die Parteizugehörigkeit vermittelt. Veränderungen im Durchschnittsalter, im Studienfach und im Karrieretyp werden zwar partiell von der Personalpolitik nach Regierungswechseln beeinflußt, diese verstärken oder retardieren dabei jedoch lediglich Generationeneffekte, die im Personalsockel der Ministerien und im weiteren Rekrutierungsfeld ohnehin angelegt sind (*Derlien* 1988a).

Etwas anderes ist eigentlich auch nicht zu erwarten, wenn man sich vergegenwärtigt, daß bei beiden Regierungswechseln weniger als 50 % des Personals ausgetauscht wurden und *die neuen Regierungen mit der Mehrheit der bisherigen Beamtenteile weitergearbeitet haben*.

Ich habe des weiteren gezeigt, welche quantitative Bedeutung den einzelnen personalpolitischen Mechanismen zukommt. Dabei spielte naturgemäß die Institution des politischen Beamten eine hervorragende Rolle. Auf der Rekrutierungsseite ist – wiederum in beiden Fällen – festzustellen, daß zwar überwiegend vakante Spitzenpositionen über Beförderungen aus den Reihen des Ministeriums besetzt wurden, daß sich aber 1969 wie auch 1982 unorthodoxe Rekrutierungen häuften, ohne daß man wie im amerikanischen »spoilsystem« der »political appointees« von einem »government of strangers« (*Hecko* 1977) sprechen könnte.

Mögen sich auch zum Teil infolge des Generationeneffekts beide Regierungswechsel in ihren Auswirkungen auf die Komposition der Bundeselite unterscheiden, in der Handhabung des verfügbaren personalpolitischen Repertoires steht der Regierungswechsel von 1982 dem von 1969 jedenfalls in keiner Weise nach.

Allerdings unterscheiden sich beide Fälle doch merklich darin, daß es nach 1982, soweit ich sehe, keine wissenschaftlichen Kampfschriften und Pamphlete gegeben hat, die sich mit der Personalpolitik der neuen Regierung angelegt hätten. Dazu hat neben einer Reihe von Gründen, die ideologiekritisch und z.T. argumentatione ad hominem zu eruieren wären, sicherlich auch beigetragen, daß der erste grundlegende – und daher besonders aufregende – Regierungswechsel von 1969 mit seinen personalpolitischen Begleitumständen allseits einen Lerneffekt ausgelöst hat, so daß die vergleichbar hohe Personalfluktuation beim Regierungswechsel 1982 als normal für derartige Ereignisse angesehen werden konnte.

Literatur

- Derlien, Hans-Ulrich* (1984), Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949–1983, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 37, 689–699.
- Derlien, Hans-Ulrich/Pippig, Gerhard* (1984), Externe Rekrutierung von Spitzenbeamten des Bundes 1970–1972. Eine Überprüfung empirischer Untersuchungen, in: *Bamberger verwaltungswissenschaftliche Beiträge* 17.
- Derlien, Hans-Ulrich* (1985), 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, 10–38.
- Derlien, Hans-Ulrich* (1987), Karriereverlauf und Profile von Führungskräften der Bundesministerien 1949–1984. Materialien und Thesen, in: *Carl Böhret/Helmut Klages/Heinrich Reiner mann/Heinrich Siedentopf* (Hg.), *Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 563–579.
- Derlien, Hans-Ulrich* (1988), Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982, in: *Governance* 1, 50–78.
- Derlien, Hans-Ulrich* (1988) Continuity and Change in the West-German Executive Elite 1949–1984, paper presented at the European Consortium of Political Research, Joint Sessions of Workshops, Rimini 5.–10. 4. 1988.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate* und Mitarbeiter (1988), *Changes in the Executive Study II*, laufendes DFG-Projekt.
- Dyson, Kenneth* (1979), Die westdeutsche »Parteibuch«-Verwaltung. Eine Auswertung, in: *Die Verwaltung* 12, 129–160.
- Hecl, Hugh* (1977), *A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, Washington.
- Putnam, Robert D.* (1973), The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Research Report, in: *British Journal of Political Science* 3, 253–290.
- Steinkemper, Bärbel* (1974), *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln (Heymanns).