

Die administrative Elite

Kontinuität und Wandel 1949 bis 1984

Von Hans-Ulrich Derlien und Gerhard Pippig

Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien ist Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft an der Universität Bamberg. Dr. Gerhard Pippig ist dort Wissenschaftlicher Assistent. Zu den jüngsten Publikationen der Autoren gehören:

Derlien: „Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg“ (Baden-Baden 1988); Pippig: „Die Verwaltung und ihr Publikum“ (Westdeutscher Verlag, Opladen, 1988).

Herkunft und soziale Merkmale, Ausbildung und Karrieremuster sollen beschrieben werden

In den 35 Jahren zwischen 1949 und 1984 amtierten in den Spitzenpositionen der Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes, also in den Schlüsselpositionen der Exekutive, 150 *Staatssekretäre* und 557 *Abteilungsleiter*. Im gleichen Zeitraum besetzten 121 *Minister* (einschließlich sechs *Kanzler*) sowie – seit 1967 – 72 *parlamentarische Staatssekretäre* die Schaltstellen der Macht.

Im folgenden soll die Verwaltungselite im Hinblick auf Herkunft und soziale Merkmale beschrieben werden. Dabei werden wir hier und dort einen Blick auf die politische Exekutive werfen, denn erst im Kontrast zu ihren politisch legitimierten „Herren“ wird die Besonderheit der „Mandarine Westeuropas“¹⁾ sichtbar. Ferner werden Ausbildung und Karrieremuster untersucht²⁾. Dabei soll über die statische Betrachtung hinaus die Frage verfolgt werden, ob sich zwischen 1949 und 1984 ein Wandel in der Zusammensetzung der administrativen Elite ergeben hat. Denn es macht ebensowenig Sinn, bei einem Untersuchungszeitraum von 35 Jahren Stabilität in den Aggregaten zu unterstellen, wie man von Erhebungen zu Einzelzeitpunkten auf Wandel schließen kann³⁾.

Die regionale Herkunft oder die Beamtenelite ist noch stark preußisch geprägt

Nach Art. 36 Abs. 1 GG sollen bei den Obersten Bundesbehörden Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zur Bevölkerungszahl der Länder verwendet werden. Ungebrochen ist jedoch bis 1984 die starke Bedeutung der ehemaligen Ostgebiete und der heutigen DDR als Herkunftsgebiete (*Geburtsregionen*) der Beamtenelite. Seit der 4. Legislaturperiode 1961 stammt jeweils etwa ein Viertel der Beamten (21% bis 26%) aus diesen Gebieten. Erreicht und zum Teil auch übertroffen werden diese Anteile lediglich von Beamten aus dem bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-

Westfalen. Rechnet man Berlin zur Region „DDR und ehemalige Ostgebiete“, erhöht sich der „Ost-Anteil“ unter den Beamten, über alle Legislaturperioden betrachtet, auf 27% bis 36%. Diese Zahlen weisen darauf hin, daß ein erheblicher Teil der Elite vom *Vertreibungsschicksal* geprägt ist. Stellt man auf preußische Prägung ab⁴⁾ und bezieht Nordrhein-Westfalen ein, so zeigt sich über alle Legislaturperioden immer ein Anteil von über 50% der Beamten, die in diesen Regionen geboren sind. Mit dem Regierungswechsel von 1982 bekommen sie von Staatssekretären aus Bayern Konkurrenz. Ein *Bedeutungsgewinn des süddeutschen Raumes läßt sich aber auch für die Abteilungsleiter* konstatieren: allerdings bereits seit den letzten SPD-geführten Regierungen und nicht aufgrund Herkunft aus Bayern, sondern aus Baden-Württemberg, das zwischen 1980 und 1983 einen 11%- bis 12%-Anteil in dieser Beamtengruppe stellt.

Für die Abteilungsleiter läßt sich die regionale Herkunft für den Zeitpunkt 1982/83 grob wie folgt beschreiben: Jeweils ein Viertel stammt zum einen aus dem Gebiet der heutigen DDR und den ehemaligen Ostgebieten unter Einschluß Berlins und zum anderen aus Nordrhein-Westfalen, ein weiteres Fünftel aus dem Süden der Bundesrepublik (Bayern und Baden-Württemberg), und die verbleibenden 30% entfallen auf die anderen Bundesländer.

Da die süddeutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg in der politischen Elite größere Anteile als in der Beamtenelite stellen, läßt sich sagen, daß diese *Wahlelite insgesamt repräsentativer* zusammengesetzt ist als die Erneuerungselite der Beamten⁵⁾. So stammen acht der 17 Minister der beginnenden 10. Wahlperiode 1982/83 aus Bayern (5) und Baden-Württemberg (3), nur jeweils zwei aus dem Osten und der DDR sowie aus Nordrhein-Westfalen. Auch neun der 25 Parlamentarischen Staatssekretäre kommen aus Bayern (2) und Baden-Württemberg (7). Der Regierungswechsel 1982 führt also bei Beamten wie *Exekutiv-Politikern* zu einem Bedeutungsgewinn des süddeutschen Raumes⁶⁾ (siehe Übersicht).

¹⁾ Mattei Dogan (Hrsg.): *The Mandarins of Western Europe*, New York 1975.

²⁾ Die Ergebnisse stammen aus der noch nicht abgeschlossenen Untersuchung „Bundeselite 1949–1984“. Datenbasis sind dokumentierte Lebensläufe.

³⁾ Ersteres ist ein Mangel bei Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World*, London 1987, letzteres eine Schwäche bei Bärbel Steinkemper, *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln u. a. 1974. Zur Betonung dieser Aspekte siehe Hans-Ulrich Derlien, *Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite*, in: *European Journal of Political Research* 1990 (im Druck).

⁴⁾ Wir sehen hier davon ab, daß Sachsen nur z. T. (alt-)preußisch war.

⁵⁾ Vgl. zu dieser Unterscheidung Wolfgang Zapf, *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919–1961*, München 1965.

⁶⁾ Auch beim Regierungswechsel 1969 ist eine Angleichung der beiden Teileiten hinsichtlich der regionalen Zusammensetzung feststellbar. Dieser resultiert aus einer größeren regionalen Streuung innerhalb der Politikerelite, die auf der Erweiterung durch parlamentarische Staatssekretärs-Positionen nach 1967 beruht.

Übersicht: Merkmale der administrativen Elite im Vergleich zu Politikern*)

		Staatssekretäre		Abteilungsleiter		Beamte gesamt		Politiker	
		%	n = 100%	%	n = 100%	%	n = 100%	%	n = 100%
Regionale Herkunft	heute DDR, ehemalige Ostgebiete, Berlin	34,0	147	31,9	427	32,4	574	24,0	192
	NRW	13,6		22,7		20,4		19,8	
	Bayern, Baden-Württemberg	18,4		15,9		16,5		27,0	
Konfession	katholisch	30,9	97	42,4	203	38,7	300	43,8	153
	evangelisch	68,0		56,7		60,3		54,9	
	konfessionslos	1,0		1,0		1,0		1,3	
Soziale Herkunft	Arbeiter, einfacher Angestellter	4,1	98	5,1	137	4,7	235	19,7	137
	Beamter	47,9		49,6		48,9		34,3	
	davon höherer Dienst	40,8		46,0		43,8		21,2	
Bildung	Universitätsabschluß	93,9	148	97,6	505	96,8	653	71,7	191
	Studium:								
	Jura	62,2	135	66,0	427	65,1	562	59,6	136
Ökonomie	17,8	11,0		12,6		14,0			
Karrieretyp	Laufbahnbeamter	49,7	149	54,0	415	52,8	564	-	193
	verzögerter Laufbahnbeamter	11,4		19,8		17,6		-	
	Mischtyp	38,9		26,3		29,6		13,5	

*) Prozentdifferenz zu 100 = sonstiges.

Länder und Kommunen als Rekrutierungsbasis der Staatssekretäre

Stellt man bei der Frage nach der regionalen Rekrutierung nicht auf das angesichts von Wanderungen ohnehin problematische Geburtsland, sondern auf den letzten Dienstherrn vor Antritt als Staatssekretär in Bonn ab, so fragt man zugleich nach der Bedeutung von Ländern und Kommunen als unmittelbarem Rekrutierungsfeld für Bonner Staatssekretäre. 1983 war etwa jeder Dritte der Staatssekretäre der ersten Regierung *Kohl* auf seiner vorherigen Position entweder gar nicht in der öffentlichen Verwaltung oder in den Landesverwaltungen von *Baden-Württemberg*, *Bayern*, *Niedersachsen* und *Rheinland-Pfalz* tätig. Besonders hoch war der Anteil von Staatssekretären, die aus Landes- und Kommunalverwaltungen oder auch verwaltungsextern rekrutiert wurden, unter den *SPD/FDP-Regierungen*; insbesondere 1969/70 griff die Regierung *Brandt* nur in zehn von 23 Fällen auf *Bundesbeamte* zurück; drei Staatssekretäre wurden jeweils aus *Berlin* und *Hessen*, zwei aus *Hamburg*, darüber hinaus einer aus *Niedersachsen* und einer aus einer *nordrhein-westfälischen* Kommune rekrutiert; drei Staatssekretäre wurden außerhalb der öffentlichen Verwaltung rekrutiert. Nach Regierungswechseln werden vor allem Staatssekretäre also aus *Ländern* rekrutiert, in denen sie sich unter den neuen Regierungsparteien bewährt haben⁷⁾.

Übergewicht der Protestanten

Bis 1984 sind 60% der Beamtenelite protestantisch; Katholiken sind also, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil (etwa 50%) leicht unterrepräsentiert. Es gibt jedoch Zusammenhänge zwischen der konfessionellen Zusammensetzung der *Beamtenelite* und der *partei-politischen Konstellation* der Regierungen: unter den *SPD/FDP-Regierungen* ist der Anteil der Protestanten besonders groß, und mit der Regierung *Kohl* sind 1982 die Katholiken erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik in der Beamtenelite in der Mehrheit. Unter den *Politikern* ist die *Protestanten-Dominanz* (55%) etwas weniger stark ausgeprägt als in der Beamtenelite; Politiker erweisen sich also wie bei der Zusammensetzung nach regionaler Herkunft auch nach Konfessionszugehörigkeit als repräsentativer als die Beamtenelite. Nach 1982 haben auch unter den Politikern erstmals

wieder seit der ersten *Adenauer*-Regierung die Katholiken die Mehrheit, so daß sich also in der Regierung *Kohl* in *beiden* Teilleiten zugleich mehr Katholiken als Protestanten finden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Konfessionszugehörigkeit heute – im Gegensatz zu den fünfziger Jahren – ein Rekrutierungskriterium wäre. Es ist primär der Wandel in der *regionalen* Zusammensetzung, der Veränderungen der konfessionellen Zusammensetzung erklärt.

Berufsvererbung

Daß unter Beamten wie in anderen sozio-ökonomischen Gruppen ein hohes Maß von Berufsvererbung herrscht, also Kinder von Beamten häufig ebenfalls Beamte werden, ist seit längerem bekannt⁸⁾. Bonner Elite-Beamte stammen zu 43,8% von Vätern aus dem höheren Dienst und zu einem kleinen Teil auch noch von Vätern aus den unteren Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes (etwa 5%). Nur 5% der Beamten haben einen Vater aus den Berufsgruppen der Arbeiter und einfacher Angestellten. Auch während der sozial-liberalen Regierungszeit gelingt es nur in marginalen drei bis fünf Fällen Kindern von Arbeitern oder einfachen Angestellten, in die Beamtenelite zu gelangen.

Nach dem Regierungswechsel 1982 ist mit über 50% die Selbstrekrutierung von Beamtenkindern wieder so hoch wie vor 1969⁹⁾. Überraschend ist der Anteil von Beamtenkindern jedoch auch in der *politischen Elite*: Jeder dritte Politiker (34,3%) stammt aus einer Beamtenfamilie. Allerdings ist der Anteil von Politikern aus Beamtenfamilien des höheren Dienstes (21,2%) zugunsten der Sprößlinge unterer Beamter (13,1%) geringer. Der Anteil mit Herkunft aus der Unterschicht oszilliert im übrigen auch bei den Politikern im Zeitverlauf seit 1949.

Adelige Beamte sind in der zweiten deutschen Republik in der Beamtenelite die Ausnahme¹⁰⁾. Nur etwa 5% der Bonner Spitzenbeamten sind adelig, Staatssekretäre dabei mit knapp 7% in etwas größerem Umfang als Abteilungsleiter. Während sich kaum Perikoden- oder Parteeffekte aufzeigen lassen, ist der Anteil bemerkenswert, der auf das *Auswärtige Amt* entfällt: Jeden vierten adeligen Spitzenbeamten finden wir in diesem Ressort, neben dem Militär die letzte Domäne der Nobilität im Staatsdienst.

Frauen fehlen bislang in der Verwaltungselite

Frauen sind in der Verwaltungselite noch seltener zu finden als in politischen Spitzenpositionen. Insgesamt handelt es sich bei den 900 Positionsinhabern von 1949 bis 1984 nur in 15 Fällen um Frauen: elf *Politikerinnen* und vier *Beamtinnen*, davon eine Staatssekretärin und drei Abteilungsleiterinnen.

⁷⁾ Hierzu auch Hans-Ulrich Derlien, Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamten-schaft. Ein Beitrag zum Politisierungsproblem, in: *Der Bürger im Staat* 36 (1986), S. 39–44.

⁸⁾ Vgl. Derlien, Soziale Herkunft, a. a. O.

⁹⁾ Allerdings war dieser Anstieg bereits unter der letzten Regierung Schmidt feststellbar.

¹⁰⁾ Vgl. Klaus von Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München ²1974; Wolfgang Zapf, Wandlungen, a. a. O.

Eine Betrachtung auf der Zeitachse verdeutlicht, daß Frauen in politisch-administrative Spitzenpositionen erst seit Mitte der sechziger Jahre gelangen: 13 der 15 Frauen regierten bzw. amtierten seit der 5. Legislaturperiode 1965/66¹¹⁾.

Hoher, doch stagnierender Anteil Promovierter

Da Spitzenbeamte als Regelvoraussetzung für den Eintritt in den höheren Dienst das zweite juristische Staatsexamen, zumindest aber ein Studium absolviert haben müssen, sind sie erwartungsgemäß zu annähernd 100% Hochschulabsolventen. Daß ausgerechnet 6% der Staatssekretäre kein Universitätsstudium aufweisen (dieser Anteil liegt bei den Ministerialdirektoren unter 2%), ist vor allem auf die Regierungssprecher zurückzuführen, die als frühere Journalisten häufig nur das Abitur gemacht haben.

Überraschend ist, daß nur knapp 15% der Bonner Exekutiv-Politiker lediglich Volksschulabschluß oder die Mittlere Reife erworben haben; weitere 15% haben Abitur oder einen Abschluß an einer Akademie oder Fachhochschule aufzuweisen, so daß ebenfalls rund 70% der Exekutiv-Politiker ein Universitätsstudium absolviert haben. Die bildungsmäßigen Unterschiede zwischen Politikern und Beamten werden noch geringer, fragt man nach dem Anteil promovierter Elitemitglieder und stellt dabei statistisch nur auf Hochschulabsolventen ab: 71% der Beamten und auch 64% der Politiker sind promoviert. Dabei zeigt sich unter den Beamten ein Rückgang des Promoviertenanteils seit Beginn der Bundesrepublik (86%) bis zur 7. Legislaturperiode 1972/73 (62%). Seitdem stagniert der Promoviertenanteil während der SPD/FDP-Regierungen, und auch unter der ersten Regierung Kohl ist für 1982/83 nur ein leichter Anstieg zu verzeichnen¹²⁾.

Keine spezifischen Stätten der Eliteschulung

Anders als in Großbritannien (Oxford, Cambridge) oder Frankreich (*Ecole Nationale d'Administration*) gibt es in der Bundesrepublik Deutschland keine besonderen Ausbildungsstätten für eine systematische Elitebildung. Neben den traditionellen deutschen Universitäten in Berlin, München, Bonn, Köln, Freiburg, Göttingen (in dieser Reihenfolge am häufigsten), Hamburg, Heidelberg und Tübingen, an denen etwa drei Viertel der Beamten-Elite studiert haben, hat jeder vierte Spitzenbeamte eine andere deutsche Universität besucht. Insofern läßt sich wohl sagen, daß die Kanonisierung der Rechtswissenschaft als dominanten Studienfachs die Rekrutierung der Beamtenelite von einer Vielzahl von Universitäten erlaubt. „Hochburgen“ der politischen Elite, Universitäten, an denen die Politiker in ihrer Gesamtheit deutlich häufiger studiert haben als die Beamten, sind Frankfurt, München, Tübingen und Hamburg. Außerdem haben 22% der Beamten (auch) im Ausland studiert, Staatssekretäre dabei mit 26% etwas häufiger als Abteilungsleiter (21%).

Rückgang des Juristenmonopols

Die Juristendominanz ist mit einem 65%-Anteil gar nicht so extrem ausgeprägt, wie man annehmen könnte, wenn vom Juristenmonopol die Rede ist. Auch beim Studienfach zeigen sich *Periodeneffekte*, insofern als unter SPD-Regierungen der Juristen-Anteil sowohl unter Politikern als auch unter Beamten gesunken ist. Auch nach 1982 stagniert der Juristenanteil unter den Spitzenbeamten, er steigt aber unter den Politikern der Regierung Kohl, so daß erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik 1982/83 unter Politikern wie Beamten¹³⁾ der Juristenanteil mit etwa 65% gleich groß ist.

Verfolgt man die Entwicklung nach Geburtskohorten und stellt dabei auf alle von den Elitemitgliedern angegebenen Studienfächer ab, zeigt sich bei den Beamten ein leichter Rückgang des Jura-Studiums auf unter 60% bei den Angehörigen der Geburtsjahrgänge ab 1929, also den nicht mehr oder nur in geringem Umfang ausbildungsmäßig vom Krieg betroffenen Generationen, und ein Bedeutungsgewinn vor allem wirtschafts- und auch sozialwissenschaftlicher Fächer. Beinahe jeder fünfte Beamte dieser „Nachkriegsgenerationen“ hat zumindest auch ein sozialwissenschaftliches Fach studiert und jeder dritte ein wirtschaftswissenschaftliches. Hinter dem Periodeneffekt des Jahres 1969 steht letztlich ein Generationeneffekt, denn die

verstärkt sozial- und wirtschaftswissenschaftlich ausgebildeten jüngeren Generationen ziehen mit der 6. Legislaturperiode vermehrt in Spitzenpositionen ein¹⁴⁾.

Der klassische Laufbahnbeamte wird seltener, doch der Seiteneinsteiger ist nach wie vor eine Randerscheinung

Als „klassischer“ Beamtentyp läßt sich der des reinen Laufbahnbeamten bezeichnen, der unmittelbar nach dem Studium in die Verwaltung eintritt und dessen weitere Karriere ausschließlich in der Verwaltung verläuft. Es läßt sich ein weiterer Typus als „verzögerter“ Laufbahnbeamter definieren, der eine relativ kurze Zeit von maximal vier Jahren nach der Ausbildung in anderen beruflichen Sektoren, etwa der Universität oder der Privatwirtschaft, tätig ist und danach eine ununterbrochene Beamtenkarriere aufweist. Schließlich gibt es den „Mischtyp“ – den Beamten, der längere Phasen des beruflichen Werdeganges außerhalb der öffentlichen Verwaltung verbringt und der im Extremfall als sogenannter „Außensteiger“ oder „später Seiteneinsteiger“ erst auf eine hohe Beamtenposition (zum Beispiel als Abteilungsleiter oder Staatssekretär) extern rekrutiert wird.

Mehr als jeder zweite Elitebeamte des Bundes ist im Zeitraum von 1949 bis 1984 reiner Laufbahnbeamter (53%); zählt man den verzögerten hinzu (18%), so sind insgesamt etwa 70% der Staatssekretäre und Abteilungsleiter Laufbahnbeamte und entsprechend fallen 30% in die Kategorie „Mischtyp“. Dieser Mischtyp ist dabei unter den Staatssekretären mit 39% deutlich stärker vertreten als unter den Abteilungsleitern (26,5%). Der reine Laufbahnbeamte wird in der Generationenfolge seltener, und der Mischtyp ist zwar keineswegs ein Phänomen ausschließlich der jüngeren Beamten, aber er ist unter den Angehörigen der jüngeren Generationen, insbesondere der Geburtsjahrgänge 1929ff., deren berufliche Laufbahn erst nach dem Zweiten Weltkrieg begann, deutlich stärker vertreten als unter den Beamten der Geburtsjahrgänge bis 1910.

Der häufig im Zusammenhang mit der These der *Politisierung* der öffentlichen Verwaltung benannte späte Seiteneinsteiger¹⁵⁾, der vor seiner Eliteposition in Bonn keine Vorpositionen in der öffentlichen Verwaltung aufweist, ist eine marginale Erscheinung von 1% der Beamtenelite; es handelt sich um sechs Personen, die zuvor ausschließlich politisch und in anderen verwaltungsexternen Berufen tätig waren. Der überwiegende Teil des Mischtyps war zuvor extern und in der öffentlichen Verwaltung tätig (60,5%). Beruflich auch in der Politik tätig gewesen ist aber immerhin jeder vierte Beamte dieses Typs (8% aller Beamten).

Verstärkt, aber keineswegs ausschließlich ist der Mischtyp unter SPD-geführten Regierungen zu finden: Gehörten in den fünfziger und sechziger Jahren etwa 20% der Beamtenelite dem Mischtyp an, so ist dieser unter den SPD-geführten Regierungen auf 33% angewachsen.

Unter der Regierung Kohl ist es dann keineswegs zu großen Veränderungen der Karrieretypen gekommen, 1982/83 bleibt die Bedeutung des reinen Laufbahnbeamten mit 40% wie seit 1972/73 konstant, der Mischtyp ist mit 30% sogar wieder etwas stärker vertreten als unter der letzten SPD-Regierung. Bei den Staatssekretären sind die politisch bedingten Abweichungen jedoch deutlicher: Diese sind seit 1969/70 zu 50% bis 63% dem Mischtyp zuzurechnen (auch unter der letzten Regierung Schmidt noch zu einem Drittel), unter der Regierung Kohl ist dann nur noch jeder vierte Staatssekretär dem Mischtyp zuzurechnen – ein Anteil, der dem der fünfziger und sechziger Jahre entspricht.

Auch für die politische Exekutiv-Elite läßt sich ein Mischtyp beschreiben, der über langjährige Verwaltungserfahrung verfügt, und ebenso ein Politiker-Typ, der kurzfristig (maximal vier Jahre) in der öffentlichen Verwaltung tätig war. Während der Mischtyp 13,5% ausmacht und der kurzzeitig in der Verwaltung Tätige 15,5%, ist die große Mehrheit der Exekutivpolitiker auf Bundesebene erwartungsgemäß

¹¹⁾ Bundesministerin Schwarzhaupt und Staatssekretärin Wülker vor diesem Zeitpunkt.

¹²⁾ Zu berücksichtigen ist hierbei, daß es früher üblicher war, das Studium mit der Promotion (und nicht mit dem Diplom) abzuschließen; eine entsprechende Differenzierung erlauben die hier zugrundeliegenden Quellen nicht.

¹³⁾ Es ist immer daran zu denken, daß hier beim Vergleich der beiden Teilleiten auf Studieninhalte abgestellt wird, also auch nur auf diejenigen Elitemitglieder, die studiert haben; das bedeutet hinsichtlich der Prozentangaben, daß bei den Politikern die 30%, die kein Studium aufweisen, unberücksichtigt bleiben und bei einer Gesamtaussage über Politiker mitgedacht werden müssen.

¹⁴⁾ Vgl. Hans-Ulrich Derlien, *Continuity*, a. a. O. sowie ders., Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelite, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden 1989, S. 171–189.

¹⁵⁾ Vgl. hierzu Steinkemper, *Klassische und politische Bürokraten*, a. a. O.

nie Beamter gewesen (71%). Diese Politiker mit Verwaltungserfahrung sind bereits unter den älteren Politikergenerationen zu finden; mit einem Drittel beinahe „üblich“ sind verwaltungserfahrene Politiker jedoch erst unter den Angehörigen der Geburtsjahrgänge ab 1917. Von den Angehörigen der Jahrgänge 1922 bis 1928 sind beinahe 50% auch in der Verwaltung tätig gewesen. Dieses Ergebnis ist zum Teil auf die Nachkriegsjahre vor Gründung der Bundesrepublik zurückzuführen, in der einige spätere Bundespolitiker im Vereinigten Wirtschaftsgebiet oder in der Bizonen-Verwaltung „zwangsläufig“ administrativ tätig waren¹⁶⁾, da politische Positionen oberhalb der Länderebene nicht zur Verfügung standen.

Die Verweildauer in der Spitzenposition ist kurz

Die höchste Karrieresprosse wird nach 25 Berufsjahren im Alter von 52,6 Jahren erreicht¹⁷⁾. Das Alter bei Eintritt in die letzte Position hat sich dabei im Zeitablauf um rund fünf Jahre verringert. Verblüffend dürfte sein, daß die Beamtenelite nicht bis zum gesetzlichen Pensionsalter auf ihren Positionen ausharrt, sondern im Mittel schon mit 57,6 Jahren, also nach fünf Jahren, aus ihrer Endposition ausscheidet. Nur etwa jeder fünfte Elite-Beamte scheidet wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze aus dem Dienst. Nimmt man das vorzeitige Ausscheiden aus Gesundheitsgründen hinzu, summiert sich der Anteil natürlichen Ausscheidens auf knapp 30%. Auffällig ist, daß 17% der Beamten im Zusammenhang mit Regierungsumbildungen aus ihrer Position scheidet. Dies gilt für Staatssekretäre in größerem Umfang als für Abteilungsleiter. Dahinter steht die Praxis, diese „politischen Beamten“ bei fehlender programmatischer Übereinstimmung mit der Regierung in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Es ist bekannt, daß jeder dritte Staatssekretär und jeder fünfte Ministerialdirektor nach § 36 Bundesbeamtengesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden ist¹⁸⁾, was bei den Regierungswechseln 1969 und 1982 sogar jedem zweiten Staatssekretär und jedem dritten Ministerialdirektor widerfuhr¹⁹⁾.

Nachpositionen

Etwa die Hälfte der nach dem Ausscheiden aus der Eliteposition beruflich wieder aktiven Bonner Spitzenbeamten ist im Bereich des Bundes tätig geworden, besonders häufig als Botschafter, aber auch im nachgeordneten Bereich einschließlich öffentlicher Unternehmen

und Banken. Auch die Präsidentschaft beim Bundesrechnungshof ist beliebt. Jeder zehnte der weiterhin beruflich aktiven Beamten wird in der Wirtschaft tätig. Einige, insbesondere Staatssekretäre, gehen in die Politik; diese bemerkenswerten, aber wenigen Fälle erlauben jedoch keineswegs, von einer bedeutsamen Zirkulation zwischen Bonner Verwaltungselite und Politik zu sprechen.

Veränderungen im wesentlichen nach Regierungswechseln: Zusammenfassung

In der Gesamtbetrachtung der 35 Jahre dominieren Stabilität und Kontinuität. Neben der rückläufigen, aber weiter existenten Juristen- und Wirtschaftsdominanz gibt es einen Zuwachs an Wirtschafts- und – wesentlich bescheidener – an Sozialwissenschaftlern. Neben dem nach wie vor stark präsenten reinen Laufbahnbeamten steigt der Anteil von Beamten mit auch längerfristigen beruflichen Erfahrungen außerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Selbst in der sozialen Rekrutierung und hinsichtlich des fast völligen Fehlens der Frauen in der Verwaltung herrscht Kontinuität, ebenso hinsichtlich der regionalen Herkunft der Beamtenelite.

Veränderungen finden – neben den genannten längerfristig wirksamen Verschiebungen in Ausbildung und Karriereverlauf – im Gefolge von Regierungswechseln statt. Nach 1982 ist es so zu Veränderungen in der konfessionellen Konstellation und der Zusammensetzung nach regionaler Herkunft gekommen. Mit dem Regierungswechsel 1969 wurden Veränderungen in den Bereichen Ausbildung und Beamten-Karrieren eingeleitet und forciert, die 1982 nicht wieder umgekehrt wurden. Gerade die differenzierte Analyse von längeren Zeitreihen macht es möglich, Oszillationen wie beim Arbeiteranteil in der Elite, längerfristige Generationeneffekte und kurzfristige partielle Periodeneffekte wie bei der hier nicht analysierten Parteibindung²⁰⁾ zu unterscheiden.

¹⁶⁾ Vgl. Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953, Düsseldorf 1984.

¹⁷⁾ Vgl. im einzelnen zum folgenden: Hans-Ulrich Derlien, Wer macht in Bonn Karriere?, in: Die öffentliche Verwaltung 1990 (im Druck).

¹⁸⁾ Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949–1983, in: Die Öffentliche Verwaltung 37 (1984), S. 689–699.

¹⁹⁾ Vgl. Derlien, Regierungswechsel, a. a. O.

²⁰⁾ Siehe hierzu Hans-Ulrich Derlien, Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: Politische Bildung 21 (1988), S. 57–72 und Renate Mayntz/Hans-Ulrich Derlien, Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Towards Hybridization?, in: Governance 2 (1989), S. 384–404.

Größte Aufgabe: Wohnungsbau

In den vor uns liegenden Jahren gibt es am Bau eine Menge zu tun. Das Ifo-Institut veranschlagt den Baubedarf in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Jahrtausendwende auf ein Gesamtvolumen von 3800 Milliarden (= 3,8 Billionen) DM, und zwar real; mögliche künftige Preissteigerungen sind also bei dieser Rechnung nicht berücksichtigt. Die mit Abstand größten Aufgaben kommen auf den Wohnungsbau zu. Die Ifo-Experten rechnen damit, daß bis zum Jahr 2000 rund fünf Millionen Wohnungen gebaut werden müssen. Zusammen mit den notwendigen Altbauseparierungsmaßnahmen ergibt sich daraus ein Bauvolumen von 1870 Milliarden DM. Wesentlich geringer ist der Aufwand für die erforderlichen Baumaßnahmen in anderen Bereichen. Die geschätzten Bauleistungen in Wirtschaft und Verkehr, im Bildungs-, Kultur- und Gesundheitswesen, im Umweltschutz sowie in der Energie addieren sich zu insgesamt 1930 Milliarden DM.

Globus

