DOI: 10.20378/irb-59459

Bundeselite 1970 - 1987
- Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel -

Projektleiter:
Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien
Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Renate Mayntz

Mitarbeiter:
Dr. Margot Fälker
Dipl.-Pol. Dipl.-Psych. Hermann Groß
Dipl.-Soz. Reiner Kramer

Gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft
vom 1. Dezember 1986 bis 30. November 1990
AZ: De 353/2-2, Kennwort: CES II

Inhalt

		Seite
Vorwort		VIII
Verzeichnis bisheriger Veröffentlichungen		X
Verzeichnis der Abkürzungen		XI
1.	**Fragestellung und Methodik**	1
1.1	Fragestellung	1
1.1.1	Bedeutung der Ministerialverwaltung	
1.1.2	Verhältnis von Politik und Verwaltung	
1.1.3	Erfassung und Erklärung von Einstellungswandel	
1.1.4	Aufbau des Untersuchungsberichts	
1.2	Methodische Anlage	11
1.2.1	Design der Untersuchung	
1.2.2	Beschreibung der Stichprobe	
1.2.2.1	Beamten-Stichprobe	
1.2.2.2	Politiker-Stichprobe	
1.2.3	Durchführung der Befragung	
1.2.4	Auswertung und Darstellung der Ergebnisse	
2.	**Herkunft und Karriere der Elitemitglieder**	24
2.1	Regionale Herkunft und Konfession	25
2.1.1	Herkunftsland	
2.1.2	Konfession	
2.2	Soziale Herkunft	28
2.3	Ausbildung	30
2.3.1	Höchster Bildungsabschluß	
2.3.2	Studienfach	
2.3.3	Studienort	

2.4	Mitgliedschaften	35
2.4.1	Parteimitgliedschaft	
2.4.2	Verbands- und Vereinsmitgliedschaften	
2.5	Karriereverlauf	40
2.5.1	Beginn der Berufstätigkeit	
2.5.1.1	Alter bei Berufsbeginn	
2.5.1.2	Erster Berufssektor	
2.5.2	Eintritt in den Elitesektor	
2.5.2.1	Aufstieg der Beamten	
2.5.2.2	Wahl der Politiker in den Bundestag	
2.5.3	Letzter Karriereschritt	
2.5.3.1	Politiker	
2.5.3.2	Beamte	
2.5.4	Intersektorale Mobilität und unorthodoxe Beamtenkarrieren	
3.	**Berufswahl und Berufszufriedenheit**	56
3.1	Berufswahl	56
3.1.1	Beitrittsmotive	
3.1.1.1	Beitrittsmotive der Teileliten	
3.1.1.2	Strukturelle Bedingtheit der Beitrittsmotive	
3.1.2	Berufsvererbung	
3.1.2.1	Verwandte im öffentlichen Dienst	
3.1.2.2	Verwandte in der Politik	
3.2	Vor- und Nachteile der Berufstätigkeit	75
3.2.1	Befriedigende Aspekte	
3.2.2	Negative Aspekte	
3.2.3	Berufszufriedenheit	
3.3	Arbeitszeit und Zeitbudget	88
3.3.1	Zeitliche Belastung	
3.3.2	Aufteilung des Zeitbudgets	
3.4	Berufliche Alternativen?	93

4.	**Funktionale Aspekte der Programmentwicklung**	97
4.1	Probleme und Widerstände gegen Problemlösungen	97
4.2	Persönlicher Einfluß auf die Programmentwicklung	102
4.3	Planung in Retrospektive	104
4.4	Programmevaluation	106
4.5	Aufgabenabbau und Budgetkürzungen	108
5.	**Kommunikation im politisch-administrativen System**	113
5.1	Kommunikationsstruktur der Beamten	114
5.1.1	Ressortinterne Kontakte	
5.1.2	Interministerielle Kontakte	
5.1.3	Kontakte zur Regierungsspitze	
5.1.4	Parlamentskontakte	
5.1.5	Außenkontakte	
5.2	Kommunikationsstruktur der Politiker	121
5.2.1	Kontakte zur Regierunsspitze	
5.2.2	Verwaltungskontakte	
5.2.3	Parteikontakte	
5.2.4	Kontakte zum politischen Umfeld	
5.3	Netzwerke der Elite-Interaktion	129
5.4	Kommunikationsstruktur und Arbeitszeit	133

6.	**Bürokratie und Parlament**	135
6.1	Kommunikation zwischen Ministerien und Fraktionen	135
6.2	Informationsgefälle zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen	137
6.2.1	Grad der Benachteiligung	
6.2.2	Art der Benachteiligung	
6.3	Beziehung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen	142
6.4	Reaktionen auf DIE GRÜNEN im Bundestag	143
6.4.1	Kontakte zu den GRÜNEN	
6.4.2	Funktionsprobleme	
6.4.3	Bestandsprobleme für das parlamentarische System	
6.5	Wechselseitige Interventionen von Bürokratie und Politik	149
7.	**Beamte und Parteien**	153
7.1	Parteimitgliedschaft	154
7.1.1	Parteizugehörigkeit und Beförderungschance	
7.1.2	Dauer der Parteimitgliedschaft	
7.1.3	Politische Aktivitäten	
7.2	Parteisympathie	162
7.2.1	Sympathie für die einzelnen Parteien	
7.2.2	Sympathie- und Antipathie-Strukturen	
7.3	Parteipolitisierung	169
7.3.1	Wahrnehmung der Parteipolitisierung	
7.3.2	Beurteilung der Parteipolitisierung	
7.3.3	Unabhängigkeitsverlust bei Parteibeitritt?	

8.	**Einstellungen zum politischen System**	182
8.1	Beurteilung der Machtverteilung	182
8.1.1	Globale politische Machtverteilung	
8.1.2	Einfluß externer Akteure	
8.1.3	Spiegelbildliche Machtzuschreibung der politisch-administrativen Akteure	
8.1.4	Selbsteinschätzung von Politikern und Beamten	
8.2	Einstellungen zum Staats-, Verbände- und Parteien-Einfluß	194
8.2.1	Beurteilung des Staatseinflusses	
8.2.2	Beurteilung des Verbändeeinflusses	
8.2.3	Beurteilung der Funktion der Parteien	
8.3	Systemgefährdung durch Radikale	204
8.4	Konflikt- versus Konsensmodell der Gesellschaft	206
8.4.1	Perzeption benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen	
8.4.2	Einstellungen zur Umverteilung	
8.4.3	Perzeption und Beurteilung gesellschaftlicher Konflikte	
8.5	Gegenwartsprobleme und Zukunftsvorstellungen	217
8.5.1	Gegenwartsprobleme	
8.5.2	Zukunftswünsche	
8.5.3	Zukunftsoptimismus	
9.	**Rollenverständnis der Beamten im Vergleich zu Politikern**	231
9.1	Anforderungsprofil leitender Beamter	233
9.1.1	Aspekte des Anforderungsprofils	
9.1.2	Strukturelle Bedingtheit des Anforderungsprofils	
9.2	Rollenvergleich von Beamten und Politikern	242
9.2.1	Ausmaß der perzipierten Rollenunterschiede	
9.2.2	Art der Rollenunterschiede	
9.2.3	Rollenaffinität	

9.3	Selbst-Typisierung von Beamten und Politikern	252
9.4	Politische Aspekte der Beamtenrolle	257
9.5	Bedeutung politischer Loyalität der Beamten-Elite	263
9.6	Typenwandel in der Wahrnehmung der Elite	266
9.6.1	Wandel des Beamtentypus	
9.6.2	Wandel des Politikertypus	
10.	**Ideologische Grundhaltungen**	283
10.1	Konstruktion der Indices	283
10.2	Programmbindung	286
10.3	Politik-Toleranz	290
10.4	Technokratismus	294
10.5	Elitarismus	297
10.6	Staatsautoritarismus	300
10.7	Postmaterialismus	305
10.8	Ideologie-Struktur	310
10.8.1	Zusammenhänge zwischen den ideologischen Grundhaltungen	
10.8.2	Ideologischer Raum und Parteiaffinität	
10.9	Gesamtindex ideologischer Grundhaltungen	315
10.9.1	Links-Rechts-Index und Politisierung des Beamtentums	
10.9.2	Links-Rechts-Index und Einstellungen zum politischen System	

11.	**Zusammenfassung und Schluß: Konstanz und Wandel von Rollenverständnis und Werthaltungen**	322
11.1	Struktureller Rahmen	323
11.2	Politische und fachliche Elemente der Beamten-Rolle	327
11.3	Werthaltungen	328
11.4	Differenziertheit von Beamten- und Politiker-Rollen	329
11.5	Effekte der Hintergrundvariablen	332
11.5.1	Rangeffekte	
11.5.2	Parteieffekte	
11.5.3	Ausbildungseffekte	
11.5.4	Ressorteffekte	
11.5.5	Karriereeffekte	
11.5.6	Effekte der Sozialstruktur	
11.6	Erklärung von Wandel	341
11.6.1	Deskription des Beamten-Panels	
11.6.2	Perioden- und Generationseffekte	
11.6.3	Alters- und Rangeffekte	
Literaturverzeichnis		350

Vorwort

Die Idee, diese Untersuchung über Rollenverständnis und Werthaltungen der administrativen Elite durchzuführen, entstand im Frühjahr 1983, als unsere amerikanischen Kollegen Bert Rockman und Joel Aberbach Renate Mayntz darauf ansprachen, für die Wiederholung der 1970 von Robert Putnam und ihnen durchgeführten ersten Untersuchung ein deutsches Forschungsteam zu empfehlen. Im Oktober 1983, nach einer erneuten Besprechung mit den amerikanischen Kollegen während ihres Aufenthaltes an der Stanford University, verständigte sich Renate Mayntz mit Hans-Ulrich Derlien darauf, den deutschen Part der als international vergleichende Untersuchung konzipierten Replikation zu übernehmen. Bis im April 1986 der Förderungsantrag an die Deutsche Forschungsgemeinschaft gestellt werden konnte, waren naturgemäß vielfältige Abstimmungen mit Joel Aberbach und Bert Rockman erforderlich, die die methodische Anlage der Untersuchung betrafen, da das gesamte Wissen über die Anlage der Ausgangsuntersuchung von 1970 beim amerikanischen Forschungsteam lag. Zudem wurde mit Robert Putnam die Verfügung über die Daten der Untersuchung von 1970 im Detail geklärt, wobei eine Vielzahl von datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu beachten war. Im September 1986 wurde das Projekt von der DFG zunächst für zwei Jahre und im August 1988 für weitere zwei Jahre bewilligt.
Bevor im November 1986 Mitarbeiter zum 1. Dezember 1986 eingestellt wurden, fanden weitere methodische Vorarbeiten statt: die Festlegung der für den Fragebogen bedeutsamen Fragen sowie die Bestimmung der zu interviewenden Personen. Neben der Abstimmung mit unseren amerikanischen Kollegen wurde in dieser Phase mit dem Team Kontakt aufgenommen, das unter Leitung von Rudolf Wildenmann, Max Kaase, Werner Kaltefleiter und Ursula Hoffmann-Lange die vergleichbaren Elite-Untersuchungen von 1972 und 1981 durchgeführt hatte, da deren Erfahrungen, methodisches Instrumentarium und Datensätze in unsere eigene Untersuchung einbezogen werden sollten. Ihnen allen, Robert Putnam (Harvard University), Joel Aberbach (University of California Los Angeles) und Bert Rockman (Pittsburgh University/Brookings Institution), Rudolf Wildenmann und Max Kaase (Mannheim) sowie Ursula Hoffmann-Lange (München) und der Konrad-Adenauer-Stiftung als Verwalter des Datensatzes von 1972, vertreten durch Hans-Joachim Veen, sei für ihre Unterstützung bei der Konzipierung dieser Untersuchung sowie für ihre Großzügigkeit bei der Bereitstellung der älteren Datensätze an dieser Stelle herzlich gedankt.

Während der vierjährigen Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft arbeiteten Dr. Margot Fälker (Köln) und Dipl.-Pol. Dipl.-Psych. Hermann Groß (Bamberg) an der Durchführung der Untersuchung von der Datenerhebung bis zur Erstellung des vorliegenden Berichts mit. Vom 1.6.1987 bis 30.11.1988 war Dipl.-Pol. Dirk Olaf Klaas (Bamberg), vom 1.12.1988 bis 30.11.1990 Dipl.-Soz. Reiner Kramer (Bamberg) als dritter Mitarbeiter im Projekt tätig. Ohne auf die unterschiedliche Verteilung der Funktionen auf die einzelnen Mitarbeiter hier im einzelnen einzugehen, die von der Erstellung des Fragebogens, der Ziehung der Stichprobe, der Klärung von Datenschutzfragen, der Konzipierung des Anschreibens, der Interviewer-Rekrutierung und -Schulung, dem Interviewer-Einsatz, der Erstellung des Codebuchs, der Codierung und vom Aufbau der verschiedenen System-Files bis zur Datenanalyse reichten und unter unserer Planung und Anleitung wahrgenommen wurden, sei hervorgehoben, wie sich die Arbeit der drei wissenschaftlichen Mitarbeiter in der Auswertungsphase auf die Kapitel dieses Forschungsberichts konzentrierte:
Margot Fälker war mit den Entwürfen der Kapitel 2, 4, 7 und 8 befaßt,
Hermann Groß arbeitete an den Kapiteln 3, 9, 10 und 11 und
Reiner Kramer an den Kapiteln 5, 6 sowie 10 und 11.
Von den ersten Entwürfen ist nach mehreren Diskussionsrunden und der Endredaktion nach Auslaufen der Projektförderung unterschiedlich viel Text erhalten geblieben.
Nicht vergessen ist die Mitwirkung unserer studentischen Hilfskräfte Pia Knigge, die die verschiedenen Fragebögen 1986 in einer ersten Synopse zusammenstellte, Birgit Hess und Lothar Ponzer (alle Bamberg) sowie Bernd Meisheit (Köln), die eine Unzahl von Tabellen erstellten, und von Gunnar Barg (Köln), der dort als EDV-Spezialist half.
Die Textverarbeitung für den vorliegenden Forschungsbericht lag in der Hand von Frau Gisela Baumgärtner (Bamberg). Auch Ihnen allen sei an dieser Stelle für ihren Einsatz herzlich gedankt. Die Verantwortung für das vorliegende Ergebnis dieses aufwendigen Forschungsprojekts tragen natürlich allein die Projektleiter.

Im Juni 1991
Bamberg/Köln

Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz

Verzeichnis bisheriger Veröffentlichungen

1. Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate/Fälker, Margot/Groß, Hermann/Klaas, Dirk Olaf, Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987 - Randauszählung der Daten, Bamberg 1988 (Selbstverlag)

2. Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich, Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 - 1987 - Towards Hybridization?, in: Governance 2 (1989), S. 384-404

3. Aberbach, Joel D./Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich/ Rockman, Bert A., American and German Federal Executives - Technocratic and Political Attitudes, in: International Social Science Journal 123 (1990), S. 3-18

4. Derlien, Hans-Ulrich/Groß, Hermann, State-Authoritarianism in the West German Administrative Elite - Explaining Change Between 1970 and 1987, paper für das Jahrestreffen der American Political Science Association, San Francisco 1990

5. Groß, Hermann, Postmaterialistische Einstellungen in Elite und Bevölkerung, in: Klages, Helmut/Hippler, Hans-J./Herbert, Willi (Hg.), Werte und Wandel: Ergebnisse und Methoden einer Forschungstradition, im Druck

Verzeichnis der Abkürzungen

1. Bundesministerien

AA	=	Auswärtiges Amt
BK	=	Bundeskanzleramt
BMA	=	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMB	=	Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen
BMBau	=	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMBW	=	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BMFT	=	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMI	=	Bundesministerium des Innern
BMJ	=	Bundesministerium der Justiz
BMJFG	=	Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
BML	=	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMPost	=	Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
BMU	=	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	=	Bundesministerium für Verkehr
BMVg	=	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	=	Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	=	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

2. Amts- und Funktionsbezeichnungen

2.1 Rang der Beamten

StS	=	Staatssekretär
MD	=	Ministerialdirektor
MDg	=	Ministerialdirigent
MR	=	Ministerialrat
RR-RD	=	Regierungsrat bis Regierungsdirektor

2.2 Funktion der Beamten

AL = Abteilungsleiter (umfaßt MD und MDg in dieser Funktion)
UAL = Unterabteilungsleiter (umfaßt MDg, aber auch gelegentl. MR)
RL = Referatsleiter (MR, gelegentlich RD)
unt.RL = Referenten unterhalb RL (umfaßt RR, ORR und RD)

2.3 Funktion der Politiker

PStS = Parlamentarischer Staatssekretär
Fr/Bt = Politiker mit einem Amt in Bundestag oder Fraktion
MdB = einfaches Mitglied des Bundestages

1. Fragestellung und Methodik

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um die Ergebnisse einer 1987 durchgeführten Befragung von Bonner Spitzenbeamten und einer kleineren (Kontroll-)Gruppe von Bundestagsabgeordneten zu ihrem subjektiven Rollenverständnis und ihren allgemeinen, politikrelevanten Werthaltungen. Die hinter diesem Untersuchungsthema stehende theoretische Fragestellung soll zunächst entfaltet werden (1.1). Dabei ist es notwendig, die methodische Besonderheit dieser Untersuchung zu berücksichtigen: es handelt sich um die Wiederholung einer bereits 1970 durchgeführten Erhebung. Mit der Replikation ist es möglich, etwas über **Konstanz und Wandel** von Rollenverständnis und Werthaltungen auszusagen. Die Einzelheiten der methodischen Anlage der Untersuchung werden im Abschnitt 1.2 behandelt. Eine Besonderheit der vorliegenden Untersuchung ist neben ihrer longitudinalen ihre **international vergleichende Anlage.** Eine Vielzahl der die Bonner politisch-administrative Elite charakterisierenden Einstellungen wird erst im internationalen Vergleich mit den Eliten in Washington, London, Tokio und Stockholm interessant. Der internationale Vergleich wird zwar ausgeblendet, die Kenntnis dieses neben der Erfassung von Wandel zweiten Anliegens der Untersuchung ist jedoch hilfreich, um die inhaltliche Ausgestaltung der generellen Fragestellung zu verstehen.

1.1 Fragestellung

1.1.1 Bedeutung der Ministerialverwaltung

Die Ministerialverwaltung ist ohne Zweifel in allen modernen Demokratien ein zentraler Akteur im politisch-administrativen Entscheidungssystem. Ministerialbürokratie ist, im Gegensatz zu der vom Gewaltenteilungsmodell unterstellten instrumentellen Rolle der bloßen Umsetzung politischer Entscheidungen, grundsätzlich in funktionaler Hinsicht politisch. Die Differenziertheit des politisch-administrativen Systems, die Kompliziertheit der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse und die Komplexität der zu bewältigenden substantiellen Probleme lassen die Ministerialbürokratie mit ihrer qualitativ und quantitativ überwältigenden Informationsverarbeitungskapazität zu einem wesentlichen Machtfaktor werden. Vor allen Dingen bei der Entscheidungsvorbereitung für Gesetzgebungsvorhaben der Regierung, deren Initiierung schon häufig in der Bürokratie liegt, aber auch bei Formulierungshilfen für Initiativen der Bundestagsfraktionen kann die Ministerialverwaltung daher Einfluß auf das Entscheidungsergebnis ausüben.

Aus diesem hinlänglich bekannten Sachverhalt[1] ergeben sich zwei theoretische Probleme. Das erste Problem betrifft das Verhältnis von Politik und Verwaltung und hier speziell die Beziehung zwischen den demokratisch legitimierten Abgeordneten im Parlament und den Spitzenbeamten in der Ministerialbürokratie. In der Tradition von Max Weber wird dieses Problem vorzugsweise unter dem Aspekt der politischen Kontrolle der Ministerialbürokratie oder, negativ formuliert, als Problem der Verselbständigung der Verwaltung gegenüber Legislative und politisch legitimierter Leitung thematisiert. Das zweite theoretische Problem bezieht sich auf die Entscheidungskriterien, an denen sich die de facto an der Politikformulierung mitwirkenden Spitzenbeamten orientieren, und damit auf die Frage, welche Einstellungen und Werthaltungen sie auszeichnen. Dahinter steht die Annahme, daß die so begründeten Handlungsorientierungen, wie im übrigen auch das eigene Rollenverständnis der Beamten, letztlich den konkreten "output" der Verwaltung beeinflussen. Wenn auch der Zusammenhang zwischen Einstellungen und tatsächlichem Entscheidungsverhalten notorisch unbestimmt ist, bleibt doch der Inhalt des Rollenverständnisses und der Werthaltungen für die Einschätzung der Funktionen der Ministerialbürokratie bereits als solcher aufschlußreich.

1.1.2 Verhältnis von Politik und Verwaltung

Als Rolle bezeichnet man in der Soziologie verfestigte, unter Umständen zumindest teilweise formal festgelegte Erwartungen an einen Akteur. Formell ist die Beamtenrolle über Art. 33, Abs. 5 GG und das ihn konkretisierende Beamtenrecht bestimmt, und zwar für das gesamte Berufsbeamtentum, unabhängig von Funktionsunterschieden. Die Rolle einer Teilgruppe wie der Bonner Spitzenbeamten besteht auf dem Hintergrund dieser rudimentären Festlegungen in einer Vielzahl konkreter Erwartungen, die sich auf das unmittelbare Tätigkeitsfeld der Beamtenelite beziehen, aber nicht speziell formalisiert sind. Ähnliches gilt für die Rolle des Politikers, die durch die einschlägigen Passagen von Grundgesetz, Wahlgesetz und Abgeordnetengesetz formell ebenfalls nur grob umrissen ist, während die Erwartungen der wichtigsten Gruppen von Interaktionspartnern sozusagen die Feinstruktur der Rolle bestimmen.

---

1 Vgl. Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978, S. 187-202

In dem oben kurz angesprochenen Verhältnis von Politik und Verwaltung ist es vor allem die Rolle der leitenden Beamten, die problematisch erscheint. Die Abgeordneten haben einen klaren politischen Auftrag, während die faktische Mitwirkung von Beamten am Prozeß der Gesetzesentwicklung oder allgemeiner der Programmformulierung eine Quelle tendenziell widersprüchlicher Erwartungen bilden kann. Es ist daher von großem Interesse zu wissen, wie sich die faktische Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung und konkret zwischen Abgeordneten und Spitzenbeamten auf der Ebene von Rollenerwartungen niederschlägt. Im einzelnen interessiert dabei vor allem,

- ob das subjektive Rollenverständnis der Beamtenelite homogen ist, so daß man von einem Typus sprechen kann;
- ob die Selbstwahrnehmung der Beamtenrolle kongruent ist mit der Fremdwahrnehmung durch die politische Elite als der in unserem Zusammenhang wichtigsten Bezugsgruppe;
- ob diejenigen Rollenaspekte, die sich auf den politischen Prozeß beziehen, kompatibel sind mit dem, was Politiker von Beamten erwarten, und mit der Rolle, die Politiker sich selbst zuschreiben. Wird also die objektiv nicht bestreitbare Interdependenz von Beamten- und Politiker-Funktionen widerspruchsfrei im Rollenverständnis beider Teileliten abgebildet, oder gibt es Widersprüchlichkeiten?

Nimmt man Max Webers Idealtypus der Beamten, der sich durch Fachwissen, unpersönliche Amtsführung nach bestimmten Regeln und in festgelegten Kompetenzen sowie Gehorsam und Disziplin auszeichnet, zum theoretischen Ausgangspunkt für die Rollenbeschreibung eines Beamten, dann drängt sich die Frage auf, ob und wie weit diese idealtypische Beschreibung heute - also sowohl 1970 wie 1987 - auf die Bonner Beamtenelite paßt. Diese Frage hatte sich u.a. auch Robert Putnam[2] gestellt und daraus eine typenmäßige Gegenüberstellung von "klassischen" und "politischen" Bürokraten abgeleitet, an die später Bärbel Steinkemper[3] anknüpfte. Diese Unterscheidung geht im Ansatz noch von der Dichotomie von Verwaltung und Politik aus, die auch dem Weberschen Idealtypus des fachgeschulten, weisungsgebundenen Beamtentums zugrunde liegt und durch die beamtenrechtlichen Normen der

---

2 Robert D. Putnam, The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), S. 257-290

3 Bärbel Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1974

Neutralität, Überparteilichkeit und Gemeinwohlverpflichtetheit gestützt wird. Im Gegensatz dazu werden Politiker bei Weber bekanntlich als "Dilettanten" (im ursprünglichen Wortsinne des Amateurs), als Ziele setzend, passioniert, machtorientiert und partikularen Interessen verhaftet charakterisiert. Zwar wurde Anfang der 70er Jahre der "klassische" Bürokrat noch in allen westeuropäischen Ministerialverwaltungen gefunden, daneben konnte jedoch auch das mixtum compositum des "politischen" Bürokraten festgestellt werden; in der Bundesrepublik war er damals sogar der vorherrschende Typus.

Die kennzeichnenden Merkmale des "politischen" Bürokraten ließen sich auf drei Dimensionen bestimmen, die in Form eines Einstellungsindex operationalisiert wurden. Es handelt sich um die Dimensionen "Politiktoleranz", "Programmbindung" und "Elitarismus". Im Gegensatz zum klassischen Rollenverständnis betrachten politische Bürokraten sich selbst nicht als den Politikern überlegene Fachexperten und damit als wichtigsten Garanten staatlicher Aufgabenerfüllung, sondern sie erkennen die Rolle der Parteien und Parlamente bei der Konkretisierung des Allgemeinwohls ausdrücklich an; entsprechend untergeordnet sind technokratische Einstellungen, die sich aus dem Selbstbewußtsein des Experten ableiten könnten. Politische Interventionen in die Verwaltungsarbeit und allgemein die Parteienkonkurrenz sehen sie nicht als illegal oder unnötig konfliktsteigernd an. Vor allem finden politische Bürokraten gerade in den politischen Aspekten ihrer Arbeit Befriedigung. Politische Bürokraten identifizieren sich ferner in hohem Maße mit bestimmten Politikinhalten und sind im Gegensatz zum klassischen Beamten nicht nur an effizienter Verwaltung interessiert oder primär regelorientiert. Schließlich zeichnen sie sich auf der letzten der genannten Dimensionen durch ein egalitäres Selbstverständnis aus.

Das Aufkommen des politischen Bürokraten bedeutet natürlich noch nicht, daß sich die Rollendifferenzierung zwischen Beamten und Politikern verwischt. In der Untersuchung von 1970 hatte sich so gezeigt, daß Beamte im Vergleich zu den Politikern von ihrem Denkstil her eher technisch orientiert waren und sich bei der Lösung von Problemen vornehmlich auf ihren professionellen Sachverstand verließen. Ihre Rolle im politischen Prozeß wurde von Aberbach et al.[4] als die des Maklers interpretiert, der Interessenkon-

---

4 Joel D. Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981, S. 86-91

flikte ausgleicht, während Politiker sich ganz im Weberschen Sinne als Interessenvertreter und Umsetzer von Anliegen ihrer Klientel verstanden. Beide Gruppen sahen sich jedoch in gleicher Weise primär als "policy maker", wobei der Unterschied sich dahingehend zusammenfassen läßt, daß Politiker primär Inputs liefern und Beamte diese Artikulationen einer Synthese zuzuführen versuchen. Dieses politische Rollenverständnis der Beamtenelite erwies sich als kompatibel mit den Erwartungen der Politiker, allerdings "politicians claim center stage for themselves"[5] und schreiben den Beamten am Ende doch eher eine instrumentale Funktion zu.

Das empirisch nachgewiesene Nebeneinander von klassischen und politischen Bürokraten zu Anfang der 70er Jahre, das nicht nur in der Bundesrepublik, sondern - mit unterschiedlichem Mischungsverhältnis - auch in anderen damals untersuchten Ländern gefunden wurde[6], wirft die Frage nach der Existenz eines **Entwicklungstrends** auf. Ein solcher Trend könnte, angesichts der zunehmenden Involviertheit der Ministerialverwaltung in Prozesse der Programmentwicklung und Gesetzesvorbereitung, im einfachsten Fall in der anteilsmäßigen Zunahme von "politischen Bürokraten" bestehen. Aberbach et al. (1981) formulierten eine demgegenüber komplexere Entwicklungshypothese; ihrer Meinung nach könnte die "Politisierung" der Spitzenbeamten auch zur Herausbildung eines neuen Rollentypus führen, der als "reiner Hybrid" beschrieben wurde. Hierbei unterscheiden Beamte und Politiker sich zwar nach wie vor durch unterschiedliche formale Positionen und teilweise unterschiedliche Funktionen, haben sich jedoch in Bezug auf ihr Rollenverständnis so weit einander genähert, daß man in der Tat von einer Hybrid-Rolle sprechen könne. Damit stellt sich für einen Zeitvergleich nicht nur die Frage, ob sich das Mischungsverhältnis von klassischen und politischen Bürokraten weiter in Richtung des letzteren Typs verschoben hat, sondern auch, ob tatsächlich eine "Hybridisierung" zu beobachten ist oder ob nach wie vor die Rollen von Politikern und Spitzenbeamten deutlich voneinander differenziert sind.
Mit der Behandlung dieser Fragen steht diese Untersuchung einerseits in der Tradition der Verwaltungssoziologie und kann andererseits mit dem Vergleich zur politischen Elite Erkenntnisse zur Parlamentssoziologie beitragen. Sie will vor allem aber einem relativ wenig entwickelten Gebiet, der Eliteforschung, zugerechnet werden.

---

5 ebenda, S. 205

6 Putnam, a.a.O.; Aberbach et al. a.a.O.

1.1.3 Erfassung und Erklärung von Einstellungswandel

Innerhalb der empirischen Eliteforschung in der Bundesrepublik lassen sich in methodischer Hinsicht ein objektiver und ein subjektiver Ansatz unterscheiden. Ersterer analysiert im wesentlichen die soziale Herkunft und den Karriereverlauf der Inhaber von Elitepositionen auf der Basis von Dokumenten. Hinsichtlich der hier interessierenden politisch-administrativen Elite liegen derartige Karrierestudien vor von Zapf[7], von Beyme[8], Lange[9] und Derlien[10]. Der subjektive Ansatz ermittelt auf dem Befragungswege vornehmlich Einstellungen, Werthaltungen und Wahrnehmungen von Elitegruppen. Sieht man von den frühen Untersuchungen von Deutsch/Edinger[11] ab, die lediglich die außenpolitischen Ansichten von Bundespolitikern ermittelt hatten, dann standen bisher vor allem die Mannheimer Elite-Erhebungen von 1968[12], von 1972[13] und von 1981[14] in dieser Tradition. Dabei erfaßten die

---

7 Wolfgang Zapf, Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961, München 1966[2]

8 Klaus von Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1974[2]

9 Rolf-Peter Lange, Auslesestrukturen bei der Besetzung von Regierungsämtern, in: Jürgen Dittberner/Rolf Ebbighausen (Hg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973, S. 133-171;
ders., Strukturwandlungen der westdeutschen Landesregierungen 1946-1973. Das politische Führungspersonal der Bundesländer: Eine empirische Studie zur Soziologie der Herkunft, Rekrutierung und Zirkulation der Mitglieder der westdeutschen Landesregierungen, Berlin 1976

10 Hans-Ulrich Derlien, Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang, in: Die öffentliche Verwaltung 43 (1990), S. 311-319

11 Karl W. Deutsch/Lewis J. Edinger, Germany rejoins the Powers. Mass Opinion, Interest Groups, and Elites in Contemporary German Foreign Policy, Stanford 1959;
Lewis J. Edinger, Post-totalitarian Leadership: Elites in the German Federal Republic, in: American Political Science Review 54 (1960), S. 58-82;
ders., Continuity and Change in the Background of German Decision-Makers, in: The Western Political Quarterly 14 (1961), S. 17-36

12 Rudolf Wildenmann, Eliten in der Bundesrepublik. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Einstellungen führender Positionsträger zur Politik und Demokratie, Mannheim 1968

13 Vgl. Werner Kaltefleiter/Rudolf Wildenmann (Hg.), Westdeutsche Führungsschicht. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen, Code-Buch, Mannheim 1973;

Mannheimer Erhebungen die politisch-administrative Elite des Bundes jedoch lediglich als eine unter anderen funktionalen Eliten der Bundesrepublik. Die Elitegruppe der Spitzenbeamten wurde auf der Grundlage des Mannheimer Datenmaterials bislang nur für den Erhebungszeitpunkt 1972 detaillierter analysiert[15]. Die gezielte Befragung der politisch-administrativen Elite durch Robert Putnam im Jahr 1970, die Teil einer international vergleichenden Erhebung war, nimmt deshalb noch immer eine Sonderstellung ein.

Die Existenz der Studie von Robert Putnam und der verschiedenen Mannheimer Elite-Erhebungen bietet grundsätzlich die seltene Gelegenheit, Einstellungswandel in der politisch-administrativen Elite über einen größeren Zeitraum zu verfolgen, indem Fragen aus den früheren Erhebungen zu einem späteren Zeitpunkt erneut eingesetzt werden. Genau dieser Weg wurde in der hier vorgelegten Untersuchung gewählt. Die Erfassung von Einstellungswandel in einer bestimmten Gruppe auf der Grundlage des Vergleichs mehrerer Querschnittserhebungen leidet allerdings unter einer grundsätzlichen Einschränkung: Veränderungen im Zeitablauf, die hierbei sichtbar werden, lassen sich nicht eindeutig bestimmten Ursachefaktoren zurechnen; insbesondere läßt sich auf diese Weise schwer zwischen Rang- und Altersseffekten sowie zwischen Perioden- und Generationeneffekten unterscheiden. Der Königsweg zur Erfassung und Erklärung von Einstellungswandel in einer Gruppe bleibt daher die Wiederholungsbefragung, bei der die Einstellungen der gleichen Personen zu verschiedenen Zeitpunkten gemessen werden. Bei der Konstruktion der Stichprobe (1.2.3) wurde daher versucht, möglichst viele der insbesondere 1970 befragten Personen einzubeziehen.

Grundsätzlich gelten bei Einstellungsuntersuchungen die soziale Herkunft, der eigene Bildungsstand, die berufliche Sozialisation, die Zugehörigkeit zu

---

Ursula Hoffmann-Lange, Politische Einstellungsmuster in der westdeutschen Führungsschicht, Mannheim 1976;
Ursula Hoffmann-Lange et al., Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980;
Werner Kaltefleiter, The Recruitment Market of the German Political Elite, in: Heinz Eulau/Moshe Czudnowski (eds.), Elite Recruitment in Democratic Politics, New York 1976, S. 239-262

14 Rudolf Wildenmann/Max Kaase et al., Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981, Code-Buch, Mannheim 1982

15 Bärbel Steinkemper, a.a.O.
Hans Günther Steinkemper, Amtsträger im Grenzbereich zwischen Regierung und Verwaltung - ein Beitrag zur Problematik der Institution des politischen Beamten in der Bundesexekutive, Frankfurt 1980

einer Wertgemeinschaft (Konfession, Partei), das Lebensalter und der eigene berufliche Status (Rang, Funktion) als die wichtigsten einstellungsprägenden Faktoren. In einer nach Herkunft und Ausbildung relativ homogenen Elitegruppe wie der der Spitzenbeamten spielen Herkunft und die Höhe des Bildungsabschlusses von vornherein kaum eine differenzierende Rolle; zugleich wird hier die konfessionelle Bindung voraussichtlich eine geringere Wirkung besitzen als Unterschiede der parteipolitischen Orientierung. Rang/Funktion und die konkrete Tätigkeit (Ressort), Studienfach und Karrieretyp sowie die Parteibindung dürften danach die wichtigsten Faktoren für eine Einstellungsuntersuchung von Spitzenbeamten sein.

Mit einem entsprechenden Faktorenbündel haben frühere Untersuchungen der politisch-administrativen Elite auch gearbeitet. Dabei fand etwa B. Steinkemper (1974), daß das politische Rollenverständnis der Spitzenbeamten sich häufiger auf den höchsten Ebenen der Bürokratie (bei Staatssekretären und Ministerialdirektoren) zeigte. Dieser **Rangeffekt** wurde allerdings von Putnam (1973), der keine StS befragt hatte, nicht gefunden und ließ sich auch auf der Ebene des internationalen Vergleichs damals nicht nachweisen (Aberbach et al. 1981, S. 225). Auch ein mit dem Rangeffekt natürlicherweise zusammenhängender **Alterseffekt** erschien bei Putnam nicht so bedeutend wie bei Steinkemper. B. Steinkemper stellte außerdem fest, daß das politische Rollenverständnis bei Beamten mit **Parteibindung** und bei den sogenannten **extern Rekrutierten**, den Seiteneinsteigern in Spitzenpositionen, häufiger zu finden ist.
Sowohl Putnam wie auch B. Steinkemper tendieren dazu, das Nebeneinander von klassischen und politischen Beamten als Ausdruck eines historischen Übergangsprozesses, als Ablösungsvorgang zu interpretieren. Putnam (1973) geht dabei einerseits von der These eines **Generationswandels** aus, andererseits führt er jedoch wie Steinkemper den deutschen Befund auch auf den Regierungswechsel von 1969 zurück, bei dem in der Tat zum Teil Spitzenpositionen extern mit Parteimitgliedern besetzt worden sind. Sowohl Veränderungen im Rollenverständnis wie auch damit einhergehende Veränderungen von allgemeinen Werthaltungen und Einstellungen würden damit durch eine zunehmende **Politisierung** erklärt werden.

Angesichts dieser multifaktoriellen Erklärungsansätze für Einstellungsunterschiede bietet der in dieser Untersuchung vorgenommene Zeitvergleich aufgrund einer Replikation der Untersuchung von 1970 den Vorteil, daß sich einerseits feststellen läßt, ob sich der damals nur behauptete Wandlungsprozeß zumal im Rollenverständnis von Spitzenbeamten grundsätzlich fortge-

setzt hat. Zum anderen kann auf diesem Wege besser die relative Bedeutsamkeit einer zunehmenden Parteipolitisierung der Beamtenelite (Politisierungseffekt), eines allgemeinen gesellschaftlichen Einstellungswandels (Periodeneffekt) und der Tatsache, daß 1987 Angehörige einer anderen Generation in den administrativen Spitzenpositionen dominierten als 1970 (Generationeneffekt), festgestellt werden.[16]

1.1.4 Aufbau des Untersuchungsberichts

Im Kap. 2 wird zunächst die Stichprobe der politisch-administrativen Elite nach sozialstrukturellen Merkmalen näher charakterisiert werden, und zwar besonders hinsichtlich Bildung, Karrieremuster und Parteizugehörigkeit, den Merkmalen, die sich neben den Stichproben-Merkmalen "Rang" und "Ressort" von besonderer Bedeutung für die subjektiven Einstellungen erweisen sollten.
An die Frage nach dem Karriereweg (2.5) schließt Kap. 3 direkt an; hier wird rekonstruiert, wie beide Teileliten für ihre Berufswahl motiviert worden sind, wie zufrieden sie schließlich mit ihrer Position zur Zeit der Befragungen sind und ob sie für sich berufliche Alternativen sehen.
Die Kapitel 4 bis 6 gehen - aus subjektiver Sicht - auf objektive Merkmale der Tätigkeit im politisch-administrativen System ein; zunächst auf Machtfragen und technische Aspekte der Programmentwicklung im eigenen Zuständigkeitsbereich der Befragten (Kap. 4); sodann auf die Kommunikationsstruktur im politisch-administrativen System (Kap. 5), woraus sich die Frage nach der Qualität der Beziehungen zwischen den beiden zentralen Subsystemen, Ministerialbürokratie und Parlament, ergibt (Kap. 6). Kapitel 7 widmet sich mit der Analyse des Verhältnisses von Beamtenelite und Parteien dem Kern der Politisierungsthese. Mit der Frage nach Parteibindung und Parteipolitisierung wird zugleich dasjenige Hintergrundmerkmal detailliert untersucht, das sich als besonders einstellungsprägend erweisen sollte. Zwar liefern die Kapitel 3 bis 7 insgesamt eine Vielzahl von Funktion und Rolle der Elite charakterisierenden attitudinalen Befunden, indem z.B. Beitrittsmotive und Berufszufriedenheit, Einschätzungen zum Prozeß der Programmentwicklung oder Einstellungen zur Interaktion mit den Bundestagsfraktionen dargelegt werden; in den anschließenden Kapiteln 8 bis 10 wird aber noch direkter im Sinne der

---

16 Siehe zur Schwierigkeit, diese verschiedenen Effekte empirisch zu isolieren, Klaus R. Allerbeck, Political Generations: Some Reflections on the Concept and its Application to the German Case, in: European Journal of Political Research 5 (1977), S. 119-134

Untersuchungsfrage auf Werthaltungen und Rollenverständnis eingegangen. Kapitel 8 befaßt sich mit Einstellungen zum politischen System insgesamt, mit der Einschätzung der Machtverteilung, der Rolle von Staat, Parteien und Verbänden, benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen, Systemgefährdung und der Perzeption gegenwärtiger und zukünftiger Probleme und Entwicklungen.

Nachdem durchgängig die Sicht der Politiker mit der der Beamten verglichen worden und somit bereits eine Vielzahl von Attitüden-Unterschieden zwischen beiden Teil-Eliten sichtbar geworden ist, wird sich Kapitel 9 auf die wechselseitige Perzeption von Beamten und Politikern im politischen Prozeß konzentrieren. Wie der durchgängig objektive Antwortvergleich von Beamten und Politikern hier um subjektive, spiegelbildliche vergleichende Antworten ergänzt wird, liefert Abschnitt 9.6 die subjektive Perzeption der befragten Beamten und Politiker hinsichtlich eines möglichen Wandels im Typus beider Teil-Eliten, des Wandels also, nach dem die Untersuchung mit dem Vergleich der Befunde von 1970 und 1987 grundsätzlich sucht.
Kapitel 10 hebt sich insofern von den vorangegangenen Kapiteln ab, als es nicht mehr allein die umgangssprachlich gefaßten Antworten der Elite analysiert, sondern zusätzlich generelle ideologisch verwurzelte Werthaltungen mit einer Reihe von aus Einzelantworten aggregierten Indices zu systematisieren versucht.

Das abschließende Kapitel 11 soll zum einen eine Zusammenfassung der vielfältigen Befunde leisten, indem einerseits über Zeit konstante und dem Wandel unterworfene Merkmale der politisch-administrativen Elite herausgestellt werden und bilanziert wird, inwieweit sich Beamten- und Politikerrollen nach den Einzelbefunden differenzieren lassen. Zweitens werden die von den wesentlichen Hintergrundmerkmalen ausgehenden strukturellen, über Zeit konstanten Effekte auf Rollenverständnis und Werthaltungen in ihrer relativen Bedeutung eingeschätzt. Die Fragestellung ist hier grundsätzlich hypothesentestend; mit Hilfe der Panel-Analyse wird es zudem methodisch möglich, Perioden- und Generationeneffekte zu separieren.

1.2 Methodische Anlage

Es war bereits festgestellt worden, daß es sich bei der vorliegenden Arbeit um die Replikation einer früheren Untersuchung handelt und daß entsprechend dem "subjektiven" Ansatz der Eliteforschung das empirische Datenmaterial in Interviews erhoben wurde. Im folgenden sind einige nähere Ausführungen zu diesem Untersuchungsdesign, zur Stichprobe, zur Durchführung der Befragung und zu Grundzügen der Auswertung zu machen.

1.2.1 Design der Untersuchung

Die Entscheidung, die Untersuchung durchzuführen und damit die seltene Möglichkeit zu nutzen, die deutsche Bundeselite in einem international vergleichenden Projekt, vor allem aber mit Zugang zum Datensatz von 1970 longitudinal untersuchen zu können, implizierte die weitgehende Übernahme der methodischen Vorentscheidungen der Ausgangsuntersuchung sowie Kompromisse mit den ausländischen Kooperationspartnern. Konkret betraf dies die Konstruktion der Stichprobe (dazu im einzelnen 1.2.2) sowie die Entscheidung für das mündliche Interview und den Inhalt des Fragebogens.

Um die Untersuchung von 1970 möglichst exakt zu replizieren, wurde bereits der **Befragungszeitpunkt** so gewählt, daß auch 1987 erst einige Monate nach der Bundestagswahl vom Januar, aber auch nicht später die Befragung begonnen wurde. Wäre es zu einem Regierungswechsel gekommen, hätte man auch eine im Hinblick auf Periodeneffekte vergleichbare Lage wie im Frühjahr 1970 gehabt.
Der **Fragebogen**, den Robert Putnam 1970 verwendete, bestand aus etwas mehr offenen Fragen, als sie in der Version von 1987 zu finden sind.[17] Putnam hatte seinerzeit sämtliche Interviews transkribieren und danach mit einem äußerst extensiven Codebuch auswerten lassen. Uns erschien dieses Verfahren zu aufwendig und, nachdem sich gezeigt hatte, daß sich die Antworten auf die offenen Fragen in einigen wenigen Kategorien massierten, wurde entschieden, den Fragebogen stärker zu standardisieren, als dies 1970 der Fall war und als dies unsere amerikanischen Kollegen bei ihrer Replikation taten. Dies geschah allerdings so, daß den Befragten weiterhin offene

---

17 Der Fragebogen 1987 ist mit der Randauszählung veröffentlicht in: Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz und Mitarbeiter, CES II. Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, Bamberg 1988

Fragen gestellt wurden, aber dem Interviewer waren Codes zur Klassifizierung der im übrigen in extenso notierten (und auf Band abhörbaren) Antworten vorgegeben worden. Mit anderen Worten: für die Befragten ist der Fragestimulus nicht geändert worden, die Auswertung wurde aber vereinfacht.

Der Fragebogen umfaßt **55 Fragen**, darunter befinden sich jedoch **2 Batterien** von 31 bzw. 10 Thesen, zu denen sich die Befragten durch Ankreuzen der Skalenwerte auf einer vorgelegten Liste äußern sollten. Die erste dieser Listen war auch 1970 verwendet worden, jedoch wurde damals so verfahren, daß sie nach dem Interview zur Beantwortung hinterlegt und später Putnam zugeschickt worden war. 1987 fand die Beantwortung in der Interview-Situation statt.

Zu 90% besteht der Fragebogen aus Fragen, die von 1970 unmodifiziert übernommen wurden. Etwa 10% sind neue Fragen, die sich z.B. mit dem Auftreten der Partei "Die Grünen" im Bundestag befassen oder die, wie die zweite kurze Liste, im internationalen Team als zusätzliche Indikatoren vereinbart worden waren. Mit dem amerikanischen Fragebogen wurde übrigens zu 80% Übereinstimmung erzielt. Neue Fragen oder leichte Modifikationen (z.B. in der Liste der Kommunikationspartner) ergaben sich zudem daraus, daß 12 Fragen aus den Mannheimer Elite-Untersuchungen von 1972 und 1981 übernommen wurden, darunter der 1981 eingesetzte Postmaterialismus-Index.
Der Fragebogen hat sich insgesamt als sehr gut handhabbar erwiesen, wie schon in einigen **Pretests** deutlich geworden war. Entgegen allen Lehrbuch-Meinungen haben die Elite-Mitglieder willig auch eine große Zahl geschlossener Fragen beantwortet. Die Kategorie "keine Angaben" (aus welchem Grund auch immer) liegt nie über 5%.

1.2.2 Beschreibung der Stichprobe

Die Stichprobe von 1970 diente als primäre Bezugsgröße für die Konstruktion des Samples 1987. Ferner sollte mit den Mannheimer Eliteuntersuchungen von Kaltefleiter/Wildenmann (1972) und Wildenmann/Kaase (1981), soweit möglich, Vergleichbarkeit hergestellt werden. Unsere Stichprobe wurde als **mehrdimensional geschichtetes Zufalls-Sample nach Ressort und Rang** konstruiert. Des weiteren sollten möglichst viele der 1970 Befragten einer Wiederholungsbefragung unterzogen werden.

Tab. 1.1: Zahl der Befragten in Vergleichsuntersuchungen

Sample	1970	1972	1981	1987
Beamte	138	137	123	147
Politiker	102	89	85	59
Summe	240	226	208	206

Tab. 1.2: Quantitative Verteilung nach Ressort

Sample	1970		1987	
Ressort	n	%	n	%
BMI	16	11,6	15	10,2
BMA	15	10,9	16	10,9
BMV	14	10,1	13	8,8
BMBW	8	5,8	9	6,1
BMFT	-	-	8	5,4
BMWi	17	12,3	14	9,5
BMJ	10	7,2	9	6,1
BML	15	10,9	13	8,8
BMF	17	12,3	15	10,2
BMBau	8	5,8	9	6,1
BMPost	7	5,1	10	6,8
BMJFG	11	8,0	8	5,4
BMU	-	-	8	5,4
Summe =100%	138		147	

Quantitativ ergeben sich für die Beamten kaum Differenzen zwischen den vier Stichproben 1970, 1972, 1981 und 1987; Putnam (1970) hatte allerdings die meisten Politiker (Bundestagsabgeordnete) befragt, und unser Projekt nimmt hier den letzten Platz ein (Tab 1.1). Da 1970 keine Interviews in Ministerien durchgeführt wurden, die mit den Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland befaßt sind, wurde auch 1987 darauf verzichtet, Beamte im AA, BMVg, BMB und BMZ zu interviewen, während 1972 und 1981 alle Bundesministerien berücksichtigt worden waren. Die Angaben zu den Mannheimer Eliteuntersuchungen in Tab. 1.1 und später beziehen sich jedoch nur auf die auch 1970 und 1987 erfaßten Ministerien, können also direkt miteinander verglichen werden.

Das Beamten-Sample enthielt 1970 keine StS, aber große Quoten von AL und UAL sowie relativ viele "Nachwuchsbeamte", die nicht zur administrativen Elite gezählt werden können. 1987 wurden StS als neue Gruppe aufgenommen und die Anzahl der AL erhöht; dafür wurden weniger UAL und Nachwuchsbeamte interviewt, so daß 1987 von einer höherrangigen Stichprobe als 1970 ausgegangen werden kann. Mit Ausnahme der StS bleibt aber die Vergleichbarkeit über alle Hierarchiestufen gewährleistet.

Bei den Politiker-Samples fällt auf, daß Putnam trotz der Vielzahl an Interviews nur wenige Inhaber von Spitzenpositionen innerhalb der Exekutive, des Parlaments und der Fraktionen erreichen konnte, während 1972, 1981 und 1987 eine hochrangige Politikerstichprobe befragt werden konnte. 1987 sind darin PStS, Mitglieder des Bundestagspräsidiums und Inhaber von Spitzenämtern innerhalb der Fraktion (Vorsitzende/Vorstand/Parlamentarische Geschäftsführer/Arbeitskreis- oder Arbeitsgruppenvorsitzende) enthalten.

1.2.2.1 Beamten-Stichprobe

In Replikation der Basis-Untersuchung von 1970 wurde als primäres Auswahlkriterium der Ressortproporz festgelegt, im Gegensatz zu 1970 aber eine Mindestzahl von 8 und eine Maximalzahl von 15 Befragten je Ressort eingeführt, um zu kleine Fallzahlen für einzelne Ministerien zu vermeiden. Zudem mußten zwei neue Ministerien (BMFT und BMU) berücksichtigt werden. Offensichtliche Disproportionen 1970, wie im Falle des BMPost, das weit unterrepräsentiert war, wurden bei der Konstruktion des Samples 1987 teilweise ausgeglichen. Die Repräsentation der Ministerien in den Stichproben von 1970 und 1987 zeigt Tab. 1.2.

Tab. 1.3: Sample 1987 nach Ressort, Funktion und Rang

Ressort	Funktion						Rang					Ges.
	StS	AL MD	AL MDg	UAL	RL	Ref.	StS	MD	MDg	MR	RD-RR	
BMI	2	5	1	5	2	-	2	5	6	2	-	15
BMA	1	6	-	7	2	-	1	6	5	3	1	16
BMV	1	5	-	4	2	1	1	5	4	2	1	13
BMBW	1	2	1	2	1	2	1	2	2	2	2	9
BMFT	1	2	1	2	1	1	1	2	3	1	1	8
BMWi	1	4	-	5	3	1	1	4	5	3	1	14
BMJ	1	4	-	3	1	-	1	4	3	1	-	9
BML	1	4	1	4	3	-	1	4	4	3	1	13
BMF	1	5	-	6	2	1	1	5	6	2	1	15
BMBau	1	2	1	3	1	1	1	2	3	1	2	9
BMPost	1	4	-	3	1	1	1	4	3	1	1	10
BMJFG	-	2	1	2	3	-	-	2	3	1	2	8
BMU	1	1	1	3	2	-	1	1	4	2	-	8
Gesamt	13	46	7	49	24	8	13	46	51	24	13	147
Erhebung 1970	-	44		53	17	24	-	35	54	21	28	138

Ein genauer Vergleich von geplanter und realisierter Beamtenstichprobe ergibt, daß bei 147 Interviews nur 11 echte **Verweigerungen** vorkamen sowie 5 Ausfälle, die darauf zurückzuführen sind, daß die Interviewpartner aufgrund äußerer Umstände (Pension, Krankheit, Ausscheiden aus dem Ministerium) nicht mehr zur Verfügung standen. Die daraus resultierende Verweigerungsquote von 7,5% und eine "sonstige" Ausfallquote von 3,4% ergeben eine **ungewöhnlich gute Ausschöpfungsrate bei den Beamten:** 89,1% der Beamten, die für ein Interview vorgesehen waren, konnten auch tatsächlich befragt werden.[18] Bei den Verweigerungen ergaben sich keine ressortspezifischen Häufungen.

Bei der Aufteilung nach Funktion einerseits und Rang (Dienstgrad) andererseits innerhalb der einzelnen Ministerien wurden mindestens 1 Staatssekretär, 50% der AL und 20% der UAL jedes Ressorts in die Stichprobe aufgenommen. Nach Rang ist die Stichprobe also zugunsten höherer Ränge **disproportional geschichtet.** Außerdem sollte die Zentralabteilung mit mindestens einem Interviewpartner vertreten sein, was mit Ausnahme eines Ministeriums auch gelang. Insgesamt waren 16 Befragte in der Zentralabteilung eines Ministeriums tätig.

In Anlehnung an die Ausgangsuntersuchung von 1970 wurden zusätzlich "High-Flier" berücksichtigt, die in vorher festgelegten Abteilungen von den AL oder UAL benannt werden sollten. Damit wurde der reine **Positionsansatz** des Projektes um ein - wenn auch geringes - Element des **Reputationsansatzes** ergänzt. Wie aus Tab. 1.3 deutlich wird, sind 1987 8 Befragte mit einer Position unterhalb RL und 24 Referatsleiter im Sample enthalten, die als ausreichend große Kontrastgruppe zur Beamtenelite von StS, AL und UAL angesehen werden können. Im Vergleich zu 1970 sind damit weniger Beamte unterhalb RL vertreten, mit 13 StS aber eine Gruppe, die damals gar nicht kontaktiert worden war. Das Sample 1987 ist also in höherem Maße von Spitzenpositionen geprägt, sein Schwerpunkt liegt auf den StS und AL. Tab. 1.4 liefert die genaue Verteilung der Spitzenpositionen nach Rang und Ressort im Vergleich zur Grundgesamtheit. Während 1987 fast alle StS (81,3%) erreicht wurden und 61,6% der AL sowie 28,5% der UAL befragt werden konnten, hat die Stichprobe 1970 nur bei den UAL einen höheren Anteil (40,2% gegenüber 28,5%) gehabt.

---

18 Im Vergleich zu den Mannheimer Eliteuntersuchungen (1981: 62,8%; 1972: 64,1%) liegt die Ausschöpfungsrate um 25% höher.

Tab. 1.4: Sample und Grundgesamtheit 1987 nach Rang und Ressort

Rang / Ressort	StS befragt	StS Gesamt	AL befragt	AL Gesamt	UAL befragt	UAL Gesamt
BMI	2	2	6	10	5	12
BMA	1	1	6	8	7	15
BMV	1	1	5	8	4	10
BMBW	1	1	3	4	2	8
BMFT	1	1	3	5	2	10
BMWi	1	2	4	7	5	25
BMJ	1	1	4	6	3	12
BML	1	1	5	7	4	14
BMF	1	2	5	9	6	22
BMBau	1	1	3	4	3	9
BMPost	1	1	4	9	3	17
BMJFG	-	1	3	5	2	11
BMU	1	1	2	4	3	7
Summe	13 (81,3%)	16	53 (61,6%)	86	49 (28,5%)	172
Vergl. Putnam (1970)	-	-	44 (57,1%)	77	53 (40,2%)	132

1.2.2.2 Politiker-Stichprobe

Die Zusammensetzung der Politikerstichprobe aus den 4 Fraktionen des 11. Deutschen Bundestages richtete sich nach deren Sitzverteilung (Tab. 1.5); innerhalb der CDU/CSU-Fraktion wurden 5 CSU-Politiker berücksichtigt, was dem ungefähren Anteil der CSU entspricht. In der ebenfalls positional gezogenen Politikerstichprobe sind Spitzenpositionen in der Exekutive (PStS) und in den Fraktionen (Vorsitzende; Arbeitsgruppen- und Arbeitskreisvorsitzende; Parlamentarische Geschäftsführer) stark vertreten (Tab. 1.6). Dahinter treten die Spitzenfunktionen des Bundestages etwas zurück, insbesondere wurden 1987 kaum Ausschußvorsitzende befragt. Bundesminister sollten wegen fehlender Vergleichbarkeit mit 1970 und erwarteter Zugangsprobleme nicht interviewt werden. In den beiden großen Fraktionen wurden drittens (wie 1970) "Nachwuchspolitiker" ausgewählt, die kein besonderes Fraktionsamt und keine hervorgehobene Bundestagsfunktion innehatten. Selektionskriterium war dabei nicht das Lebensalter, sondern die geringe Zugehörigkeitsdauer zum Bundestag.
Im Vergleich zu den Beamten mußte **bei den Politikern eine deutlich höhere Verweigerungsquote** registriert werden (Tab. 1.7). Der erste Zugriff auf das Politiker-Sample brachte Verweigerungsquoten von 20% (FDP) bis 42,3% (CDU/CSU); insgesamt verweigerten beim ersten Kontakt 20 (33,9%) von 59 Politikern das Interview, was eine erste Ausschöpfungsquote von 66,1% ergibt. Im Gegensatz zu den Beamten, bei denen in allen Fällen 1 Ersatzkandidat genügte, mußten bei den Politikern noch weitere Ersatzkandidaten herangezogen werden. Für 59 Interviews waren 90 Kontaktaufnahmen erforderlich, was, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Fraktionen, eine Ausschöpfungsrate von 65,5% ergibt.

Neben den bereits vorgestellten Auswahlkriterien für die Stichprobe 1987 bestand die Möglichkeit, über eine reine Querschnittsanalyse 1987 und einen Längsschnitt 1970/1987 hinaus eine Wiederholungsbefragung, ein Panel, zu bilden. Dazu wurden Elitemitglieder der Bezugsuntersuchung von Putnam 1970 für die Wiederholungsbefragung 1987 berücksichtigt. Alle noch in der Ministerialverwaltung tätigen Befragten von 1970 wurden in das Sample 1987 aufgenommen, damit neben der Replikation der Ergebnisse von 1970, was in einer reinen Querschnittsanalyse auch mit "neuen" Befragten möglich gewesen wäre, zusätzlich eine **Paneluntersuchung** durchgeführt werden konnte. Nach Möglichkeit sind auch Befragte der beiden Mannheimer Elite-Untersu-

Tab. 1.5: Politiker-Stichprobe 1987 und Grundgesamtheit des 11. Deutschen Bundestages

Fraktion	Sample n	Sample %	11. BT N	11. BT %
CDU/CSU	26	44,1	234	45,1
SPD	23	38,3	193	37,2
FDP	5	8,5	48	9,2
GRÜNE	5	8,5	44	8,5
Gesamt = 100%	59		519	

Tab. 1.6: Sample 1987 nach Fraktion und Funktion

Pos. Fraktion	PStS	Präs BT	Frak Vorst	Parl Gesch	AG/AK Vors	BT Auss	ohne Amt	Nach-wuchs	Ges.
CDU/CSU	8	1	1	2	5	1	4	5	27*
SPD	-	2	6	2	2	1	7	5	25*
FDP	2	-	1	-	-	-	2	-	5
GRÜNE	-	-	1	1	-	1	2	-	5
Summe geplant	10	3	9	5	7	3	15	10	62
Summe realisi.	10	1	9	8	11	3	17		59

* Mehrfachzählungen

Tab. 1.7: Verweigerungen bei Politiker-Interviews nach Fraktion

Fraktion		geplant	1.Welle	verweigert Ersatzinterview 1	2	3	4	Summe Verweigerer
CDU/CSU	n	26	11	5	2	2	1	21
	%							44,7
SPD	n	23	6	1				7
	%							23,3
FDP	n	5	1					1
	%							20,0
GRÜNE	n	5	2					2
	%							40,0
Gesamt n =100%		59	20	6	2	2	1	31
			33,9					

chungen von 1972 und 1981 berücksichtigt worden, um in den wenigen vergleichbaren Fragen und Antworten eine durchgehende Zeitreihe zu ermöglichen.

Aus Tab. 1.8 wird ersichtlich, daß 1987 noch 27,5% der Befragten von 1970 potentiell verfügbar waren. Dieser relativ hohe Anteil oder die verhältnismäßig geringe Panel-Mortalität ist primär auf die 41 "High-Flier" von 1970 zurückzuführen, die damals auf Empfehlung ihrer Vorgesetzten als junge, erfolgversprechende Nachwuchsbeamte interviewt worden und 1987 noch in großer Zahl in der Ministerialverwaltung anzutreffen waren.
Die **Politiker** wurden nach ähnlichen Gesichtspunkten wie die Beamten für das Panel ausgewählt. Zuerst wurden alle 1970 Befragten in das CES-II Sample aufgenommen. Der Anteil der 1987 noch erreichbaren Politiker lag von 1970 auf 1987 bei 19 Befragten (18,6%), von denen allerdings nur 11 (10,8%) tatsächlich interviewt werden konnten.

Insgesamt läßt sich zur **Repräsentativität der Stichprobe** und damit für die Generalisierbarkeit der Befunde folgendes feststellen:

- Die Inhaber von Spitzenpositionen innerhalb der Beamtenschaft wurden 1987 aufgrund der disproportionalen Schichtung nahezu in einer Totalerhebung befragt. Mit 81% der StS und 62% der AL bei gleichzeitig nur 7,5% Verweigerungen steht die Repräsentativität für die Gruppe der politischen Beamten außer Zweifel. Zudem wurde etwa jeder dritte UAL (28,5%) befragt. Die Konsistenz der Antworten auch in dieser Befragten-Gruppe erlaubt es, auch für diesen Rang von einer weitestgehenden Repräsentativität auszugehen. Nicht-repräsentativ ist die Stichprobe für die Ränge darunter (RR bis MR). Insofern sind Aussagen über den höheren Dienst insgesamt in den Bonner Ministerien nicht möglich, sondern, der theoretischen Fragestellung entsprechend, nur für die positional definierte Beamtenelite als Teil des höheren Dienstes.
- Mit dieser Einschränkung sind aber Aussagen auch für die in die Untersuchung einbezogenen 13 Ressorts mit innenpolitischem Bezug (ohne BK) repräsentativ, da deren Größe in der Stichprobe berücksichtigt wurde.
- Für die Politikerelite, die in der Untersuchung als Kontrastgruppe zu den Beamten diente und deren Größe von vornherein niedriger angesetzt worden war, kann Repräsentativität ebenfalls nur für die Inhaber von Spitzenfunktionen beansprucht werden. Dies gilt besonders für die 10 PStS (aus 13 untersuchten Ministerien) und für die Gruppe, die unter dem Ausdruck "Bundestagsspitze" oder "Bundestagsmanagement" zusammengefaßt wurde. Über die einfachen MdB und einzelnen der Gruppe dieser Funkti-

Tab. 1.8: Beamte im Panel aus früheren Befragungen

frühere Befragung	1970	1972	1981
n	138	137	123
wiederbefragt 1972	59 (42,8%)		
oder wiederbefragt 1981	21 (15,2%)	28 (20,4%)	
potentiell erreichbar 1987	38 (27,5%)	30 (21,9%)	54 (43,9%)
davon 1987 interviewt	36 (26,1%)	27 (19,7%)	44 (35,8%)

onsträger im Bundestag und in den Fraktionen werden jedoch keine verallgemeinbaren Aussagen getroffen. Mit diesen Einschränkungen muß auch die Repräsentativität für die einzelnen Fraktionen beurteilt werden. Zwar wurden aus jeder Fraktion ca. 10% befragt und damit der Fraktionsproporz des 11. Bundestages im Sample gewahrt, die Funktionsträger verteilen sich jedoch höchst unterschiedlich auf die Fraktionen (z.B. gibt es keine PStS bei der SPD-Fraktion), so daß Funktions- und Fraktionseffekte kollabieren.

- Gegenüber der Vergleichserhebung von 1970 ist unsere Untersuchung für die Inhaber von Spitzenpositionen repräsentativer, und zwar auf Beamten- wie auf Politikerseite. 1970 wurden keine StS und keine der (damals wenigen) PStS befragt; dafür waren die darunterliegenden Funktionen etwas stärker besetzt. Diese leichte "Höher-Zonung" der Stichprobe wurde gewagt, weil die Erfahrung seit 1970 gezeigt hatte, daß auch StS und PStS für wissenschaftliche Interviews zugänglich sind, zum anderen entsprach sie einer daraus resultierenden Vereinbarung mit unseren amerikanischen Kollegen.[19]

1.2.3 Durchführung der Befragung

Die Befragung nationaler Eliten setzt beim **Interviewer-Stab** ein hohes Maß an Erfahrung mit Interviews, an wissenschaftlicher Ausbildung und persönlichem Geschick im Umgang mit Elitepersonen voraus, zumal aufgrund des von uns beabsichtigten Panels (Nachfolgebefragung) ein Teil der Stichprobe unersetzbar war. Daher wurden die Inhaber von Lehrstühlen politikwissenschaftlicher, soziologischer und sozialpsychologischer Richtung an den Universitäten Köln und Bonn angeschrieben und um Empfehlung für Kandidaten gebeten. Insgesamt meldeten sich 18 Kandidaten, von denen 15 als Interviewer ausgewählt wurden. Es handelte sich ausschließlich um examinierte Volkswirte, Psychologen, Soziologen, eine Pädagogin und Absolventen von Magister-Studiengängen. Vier der Interviewer waren promoviert. Ferner wurden Interviews durchgeführt von den drei Projektmitarbeitern sowie den beiden Projektleitern. Von jedem der unter Vertrag stehenden Interviewer wurden zwischen 8 und 13 Interviews durchgeführt. In Bezug auf den Interviewer-Stab haben wir gegenüber 1970 insofern eine Modifikation vorge-

---

19 Deutsche und U.S.-Stichprobe sind vergleichend dargestellt in Joel D. Aberbach et al., American and German Federal Executives - Technocratic and Political Attitudes, in: International Social Science Journal 123 (1990), S. 5 f.

nommen, als Robert Putnam seinerzeit noch einen erheblichen Teil der Interviews selbst durchgeführt und hilfsweise deutsche Studenten herangezogen hatte.

Vor dem Interviewereinsatz wurde der Interviewerstab in einer zweitägigen **Schulung** am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln über das Ziel der Untersuchung, ihren organisatorischen Ablauf, Sinn und Hintergrund einzelner Fragen, bisherige Erfahrungen mit der speziellen Interviewsituation bei Elitebefragungen sowie über den organisatorischen Kontext insbesondere von Bundesministerien unterrichtet.

In einer Abschlußbesprechung, bei der Erfahrungen und atmosphärische Eindrücke der Interviewer gesammelt wurden, wurde speziell auch mit den Interviewern die Qualität bestimmter Fragen und die Reaktion der Interviewpartner auf sensible Fragen erörtert. Gleichzeitig wurde versucht, atmosphärische Eindrücke und die administrative bzw. politische Kultur einzelner Ministerien oder/und Fraktionen zu systematisieren. Schließlich diente die Abschlußbesprechung auch dazu, Antwortkategorien bei offenen Fragen für die Konstruktion des Codebuchs zu eruieren.

Der **Interviewereinsatz** wurde vom MPIFG Köln aus geleitet. Von Köln aus wurden nicht nur die Anschreiben an die Interviewpartner geschickt, sondern die Interviewer wurden auch speziellen Interviewpartnern zugeordnet, indem ihnen eine Durchschrift des sie avisierenden Anschreibens sowie Unterlagen zur Person aus dem Handbuch des Deutschen Bundestages und aus dem Handbuch der Bundesregierung sowie der betreffende Organisationsplan des Ministeriums zugeschickt wurden. Es war dann Aufgabe der Interviewer selbst, einen Termin zu vereinbaren und Zustandekommen oder Probleme an den Interviewereinsatz zurückzumelden.
Nach Vollzug der Interviews wurden Originalfragebogen, nachträglich mit Schreibmaschine ausgefüllter Fragebogen sowie Tonband an die Einsatzzentrale zurückgesandt. Nach positiver Qualitätskontrolle wurden den Interviewern nach den ersten drei Fällen weitere fünf und gegebenenfalls nochmals weitere Interviews zugeteilt.

Die **Anbahnung der Interviews** wurde mit einem persönlichen Anschreiben betrieben, in dem über die Ziele der Untersuchung, die voraussichtliche Dauer des Interviews, die Sicherung des Datenschutzes[20] und den Namen des Interviewers informiert wurde. Nach drei bis fünf Tagen haben sich die somit schriftlich avisierten Interviewer telefonisch mit den Interviewpartnern in Verbindung gesetzt, um einen Gesprächstermin zu vereinbaren. Auf eine zentrale Anbahnung in den Ministerien oder den Fraktionen wurde aufgrund des hohen Status der Interviewpartner verzichtet.
Diese Form der Interviewanbahnung hat sich als außerordentlich erfolgreich erwiesen, weil sie auf die besonderen organisatorischen und terminlichen Bedingungen des Adressatenkreises Rücksicht nahm und zugleich in jedem Einzelfall die erforderlichen Versicherungen abgab, die Möglichkeit von Rückfragen eröffnete und den Interviewern die Reputation der forschungstragenden und forschungsfinanzierenden Institutionen zugute kommen ließ.
Lediglich in zwei Ministerien kam es aufgrund des Absicherungsbedürfnisses einzelner Interviewpartner zu einem zentralen Genehmigungsverfahren, wobei die Projektleitung nach Klärung des Anliegens in beiden Fällen ohne nennenswerte zeitliche Verzögerung den Zugang zu den Ministerien erwirken konnte. Dies hatte zudem den Vorteil, daß auch die übrigen Interviewpartner des jeweiligen Ministeriums die Erlaubnis zur Teilnahme an der Befragung erhielten.

Kam es zu anderen Schwierigkeiten bei der Vereinbarung von Interviews, wurden die entsprechenden Personen nochmals in einem Schreiben auf die besondere Bedeutung ihrer Teilnahme an der Untersuchung hingewiesen, zumal wenn es sich um Personen der Wiederholungsbefragung handelte. In einer weiteren telefonischen Kontaktaufnahme der Projektleitung wurde gegebenenfalls versucht, die letzten Bedenken auszuräumen. Auf diese Weise konnten insgesamt 18 Interviewpartner (8,7 % der Stichprobe) nach anfänglicher Verweigerung zurückgewonnen werden, worunter sich 12 Personen befanden, die schon an einer früheren Befragung teilgenommen hatten und deshalb besonders wichtig waren.
Die **zeitliche Verteilung** der 206 Interviews (147 Beamte und 59 Politiker) gestaltete sich so, daß 90 % aller Interviews zwischen April und September 1987 durchgeführt wurden. Zunächst wurden Personen aus der größeren

---

20 Den Panel-Teilnehmern wurde am Schluß des Interviews mitgeteilt, daß die Absicht bestand, ihre Antworten 1987 mit denen von 1970 (oder 1972 und 1981) zu vergleichen. Dazu wurde eine schriftliche Einverständniserklärung zur zwischenzeitlichen De-Anonymisierung der alten Antworten erbeten.

Tab. 1.9: Schwierigkeiten bei der Interview-Anbahnung

	Politiker		Beamte	
	n	%	n	%
keine	34	57,6	90	61,2
Terminvereinbarung	19	32,2	37	25,2
grundsätzlich wegen Untersuchungsziel	0		3	2,0
grundsätzlich gegen Interviews	1	1,7	1	0,7
Teilnahme erst nach anfänglicher Verweigerung	4	6,8	14	9,5
Sonstiges	1	1,7	2	1,4
Gesamt n=100%	59		147	

Gruppe von Elitebeamten in einer ersten Hauptphase zwischen Ende März und Ende Mai kontaktiert und z.T. auch schon interviewt. Anschließend wurden die Politiker befragt.

Trotz der außerordentlich hohen Realisierungsquote der Stichprobe, stellten sich einige **Probleme** ein, die nicht unerwähnt bleiben sollen. Eine interessante Erfahrung haben wir hinsichtlich der zeitlichen Lokalisierung von Interviews machen können: abgesehen von Ferien und Feiertagen sowie den Sitzungswochen des Parlaments sind Politiker montags und freitags nur schwer zu erreichen oder für Interviews zu gewinnen, da sie an diesen Tagen erst aus ihren Wahlkreisen zurückkehren oder dorthin bereits abreisen. Die Gruppe der Beamten hat sich im Vergleich zu den Politikern als "einfacherer" Adressatenkreis erwiesen, da Interviewtermine in der Regel problemloser zu vereinbaren waren und auch eingehalten wurden. Zudem konnten die Interviews überwiegend störungsfrei und ohne Abbruch durchgeführt werden. Demgegenüber war in der Gruppe der Politiker ein hoher Anteil derer, denen das Anschreiben zweimal zugeschickt werden mußte. Nicht nur scheint der Postweg im Abgeordnetenhaus unsicherer als in den Ministerien zu sein, sondern vereinbarte Termine wurden gelegentlich nicht eingehalten, und Störungen und Unterbrechungen während des Interviews waren häufiger. Einige Interviews mußten zudem im Wahlkreis durchgeführt werden.
Der Unterschied zwischen beiden Gruppen drückt sich auch darin aus, daß wir in der Beamtenstichprobe 11 und in der um zwei Drittel kleineren Politikerstichprobe 31 letztlich erfolglose Kontaktversuche zu verzeichnen hatten.
Soweit die Interviewer selbst Schwierigkeiten bei der Anbahnung der Interviews wahrgenommen hatten, hatten sie diese am Ende des Fragebogens zu vermerken. Das Ergebnis läßt sich für die **realisierten** Interviews Tab. 1.9 entnehmen.
Die **Interviewsituation** (Tab. 1.10) war in beiden Teileliten überwiegend ruhig und weitgehend ungestört; man erkennt allerdings, daß Politiker sich nicht im gleichen Maße wie Beamte gegenüber Unterbrechungen abschotten können. Die **Antwortbereitschaft** war fast durchgängig gut, wie auch die **Tonbandaufnahme** des Gesprächs ganz überwiegend (besonders von Politikern) bereitwillig erlaubt wurde. Die **Interviewdauer** betrug durchschnittlich rund 80 (Politiker) oder 90 Minuten (Beamte), ging aber nicht selten bei Politikern (19%) und Beamten (31%) über 90 Minuten hinaus.
Angesichts dieser großen Kooperationsbereitschaft der Bonner Elite sei erwähnt, daß den Teilnehmern an der Befragung baldmöglichst 1988 die

Tab. 1.10: Beurteilung der Interview-Situation

Störungen	Politiker n	Politiker %	Beamte n	Beamte %
ruhig, weitgehend ungestört	41	69,5	116	78,9
es gab einige Störungen, sie blieben aber ohne Einfluß auf die Interview-situation	15	25,4	26	17,7
häufige bzw. längere Störungen, die sich nachteilig auf die Interview-situation ausgewirkt haben	1	1,7	2	1,4
Unterbrechung und neuer Termin	2	3,4	3	2,0
Gesamt n=100%	59		147	
Gesprächsunterbrechungen	Politiker		Beamte	
überhaupt nicht	29	49,2	81	55,1
ein- bis dreimal	25	42,4	57	38,8
vier- bis sechsmal	5	8,5	9	6,1
Gesamt n=100%	59		147	
Antwortbereitschaft	Politiker		Beamte	
gut	48	81,4	118	80,3
mittelmäßig	8	13,6	16	10,9
schlecht	3	5,1	8	5,4
anfangs gut, später schlecht	0		1	0,7
anfangs schlecht, später gut	0		4	2,7
Gesamt n=100%	59		147	
Tonbandaufnahme	Politiker		Beamte	
abgelehnt	1	1,7	5	3,4
nach anfänglichem Widerstand	3	5,1	11	7,5
bereitwillig	52	88,1	114	78,1
technischer Defekt	2	3,4	3	1,4
technischer Defekt und anfänglicher Widerstand	0		1	0,7
technischer Defekt und bereitwillig	1	1,7	13	8,9
Gesamt n=100%	59		147	

Randauszählung entsprechend dem Fragebogenaufbau mit **Danksagung** im Vorwort[21] zugeschickt worden ist.

1.2.4 Auswertung und Darstellung der Ergebnisse

Bevor im nächsten Kapitel die Interpretation der Daten beginnt und deutlich wird, wie die Auswertung vorgenommen wird und die Darstellung der Ergebnisse angelegt ist, seien einige generelle Bemerkungen hierzu vorausgeschickt.
Überwiegend wird **quantifiziertes Datenmaterial** präsentiert, das mit Hilfe der statistischen Analyseprogramme SPSS oder SAS aus den codierten Antworten erstellt worden ist. Daneben werden qualitative Informationen in Form von Zitaten aus den Interviews verwendet, allerdings äußerst zurückhaltend, um den Umfang des Berichts nicht zu sprengen. Die detaillierte Auswertung der Interviewtranskripte der Panel-Teilnehmer von 1987 und 1970 muß späteren Analysen vorbehalten bleiben. Die Transkripte der Interviews 1970 verdanken wir übrigens wie schon den gesamten Datensatz der Ausgangsuntersuchung der kollegialen Großzügigkeit Robert Putnams.
Bei der **Interpretation der Tabellen** ist folgendes zu berücksichtigen. Sofern die Tabellen nicht objektive Merkmale oder numerische Werte von Zustimmungsskalen enthalten, sondern insbesondere bei Antwortverteilungen aus offenen Fragen die **Bezeichnung von Kategorien**, (z.B. bei der Klassifikation von Beitrittsmotiven in Kap. 3), so handelt es sich bei den verwendeten Ausdrücken i.d.R. um von uns Forschern verwendete Kürzel und Codes, die im Text erläutert werden, aber meist nicht um Begriffe aus der Umgangssprache der Befragten.
Ferner enthalten die meisten Kapitel eine große Tabelle mit nach allen relevanten Hintergrundmerkmalen differenzierten Werten, ohne daß sämtliche dieser Werte kommentiert würden.
Kapitel 10 und 11 schließlich enthalten aus Einzelantworten aggregierte Indices; die damit erfaßten als theoretische Konstrukte zu verstehenden Merkmale sind also natürlich nicht direkt im Interview erfragt worden.

In den Kapiteln 3 bis 11 sind - technisch gesprochen - die dargestellten abhängigen Variablen (Antworten) auf ihre Beziehung zu sämtlichen relevanten unabhängigen Variablen (sogenannten Hintergrund-Merkmalen) untersucht worden. Im Text wurden jedoch nur diejenigen Beziehungen

---

21 Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz und Mitarbeiter, a.a.O.

interpretiert, die theoretisch und statistisch aussagekräftig sind. Um dem Leser die Möglichkeit zu geben, ihn interessierende spezielle Werte z.B. zu den Antworten aus einem bestimmten Ministerium zu erfahren, aber auch um die unter theoretischen und statistischen Gesichtspunkten wissenschaftlich notwendige Selektivität der Interpretation nachvollziehbar zu machen, haben wir uns entschlossen, jeweils die erwähnte große Übersichtstabelle aufzunehmen.

Folgende **Hintergrundmerkmale** wurden auf Zusammenhänge mit den das Rollenverständnis und die Werthaltungen charakterisierenden Antworten regelmäßig untersucht:

- die Stichprobenmerkmale "Ressort"/"Fraktion" und "Rang"/"Funktion",
- Parteizugehörigkeit, Studienfach und Karrieretyp - Merkmale, die in Kapitel 2 zur weiteren Kennzeichnung der Elite dargestellt sind,
- sowie das Alter der Befragten (und in Kapitel 11 die Zugehörigkeit zu politischen Generationen).

Natürlich verfügen wir über weitere Hintergrundmerkmale, die in Kapitel 2 dargelegt werden. Hierzu gehört das Geschlecht der Befragten. Leider ist die Zahl der Frauen in der Stichprobe (und in der Elite) derart gering, daß hierzu nicht einmal ein Abschnitt im Kapitel 2 zu füllen war. Folglich entfiel das Merkmal "Geschlecht" aus der Datenanalyse. Die ebenfalls in Kapitel 2 aus theoretischen Gründen nicht dargestellte Altersverteilung der 1970 und 1987 Befragten geht aus der folgenden Tabelle 1.11 hervor, in der im übrigen die durchgängig analysierten Hintergrundmerkmale exemplarisch zusammengestellt sind.

Die Hintergrundmerkmale "Konfession", "Geburtsland", "Urbanität" und "soziale Herkunft", deren Verteilung in Kapitel 2 beschrieben wird, wurden punktuell auf ihren Einfluß auf Rollenverständnis und Werthaltungen überprüft;[22] es zeigte sich jedoch, daß diese Merkmale auf die in dieser Untersuchung gemessenen Attitüden wegen der nivellierenden Wirkung des durchgängig hohen Bildungsniveaus kaum erkennbare Wirkungen hatten. Es wurde deshalb darauf verzichtet, mögliche Beziehungen in allen Fällen zu analysieren.

---

22 Siehe Kap 8.4, Kap. 11.5.6 sowie bei Hans-Ulrich Derlien/Hermann Groß, State-Authoritarianism in the West German Administrative Elite - Explaining Change Between 1970 and 1987, paper für die APSA-Tagung 1990

Tab. 1.11: Durchschnittsalter zum Befragungszeitpunkt

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	55,3	6,8	147	50,0	8,6	59	48,0	10,4	132	46,6	10,9	102
Rang												
StS (PSTS)	57,5	6,6	13	51,7	5,5	10				63,0	0,0	2
MD (Bt-Fr)	57,1	6,0	46	50,8	8,8	32	54,9	7,9	33	50,8	10,8	22
MDg (MdB)	56,9	5,3	51	47,6	9,6	17	52,1	9,3	50	45,1	0,4	78
MR	53,5	5,1	24				42,3	6,5	21			
RD-RR	43,5	5,9	13				36,6	4,4	28			
Karriere												
unorthodox	51,8	6,6	22				43,7	7,9	11			
orthodox	55,9	6,7	125				48,4	10,6	121			
Alter												
unter 40	36,3	2,5	4	36,9	2,6	7	36,0	2,9	37	35,3	3,0	35
41-50	46,1	2,7	28	45,6	2,6	25	44,6	3,1	44	44,7	2,6	29
51-60	56,2	3,0	81	55,0	3,0	21	56,8	3,0	28	55,1	3,4	25
über 60	62,8	1,5	34	66,3	4,3	6	63,2	1,3	23	65,4	3,9	13
Partei												
CDU (CSU)	53,8	8,0	44	50,8	8,7	21	49,9	9,8	39	47,3	10,5	48
CSU	55,8	5,7	9	54,6	11,1	5						
SPD	53,2	6,3	17	49,1	6,8	23	41,2	7,9	35	45,5	11,3	48
FDP	54,3	6,9	12	55,8	8,5	5	46,5	9,5	11	50,7	9,9	6
GRÜNE				40,6	7,3	5						
ohne Par.	56,8	5,9	61				51,2	10,6	38			
Studium												
Jura	56,2	6,3	92	48,6	6,4	23	49,0	10,5	88	43,3	10,6	34
Ökonomie	51,8	8,3	26	49,5	11,1	11	45,3	10,2	16	50,1	11,2	7
Naturwiss.	55,3	5,7	12	55,6	7,5	5	47,3	11,9	12	46,8	8,1	4
Agrarwiss.	57,5	4,2	11	56,0	0,0	1	46,5	9,9	10	54,8	11,2	5
Sozialwiss	50,0	7,4	5	45,5	17,7	2	44,8	11,0	4	33,0	2,6	3
Philologie				49,5	10,9	8	43,0	0,0	1	44,4	9,2	11
kein Stud.	65,0	0,0	1	52,1	7,3	9	50,0	0,0	1	49,6	10,6	38
Ressort												
BMI	55,9	5,7	15				53,9	11,2	15			
BMJ	56,1	7,0	9				47,0	8,0	10			
BMF	55,4	6,8	15				46,3	9,9	15			
BMWi	56,9	7,0	14				46,6	10,6	17			
BML	58,6	4,2	13				49,3	11,4	14			
BMV	55,3	4,8	13				49,6	11,1	14			
BMPost	57,1	5,6	10				55,1	11,0	7			
BMBW	50,8	10,4	9				45,9	8,3	7			
BMA	54,7	7,3	16				43,7	6,9	14			
BMJFG	55,0	6,6	8				44,3	10,6	11			
BMBau	51,1	7,3	9				47,8	12,8	8			
BMFT	56,5	6,1	8									
BMU	52,3	9,2	8									

Das **statistische Niveau** der Analyse geht nicht über die deskriptive Statistik hinaus. Mittelwerte (x), die Standardabweichung s und Prozentberechnungen stellen das Grundgerüst dar. Daneben wurden statistische Assoziationen, Pearsons r und Cramérs V (bei kategorialen Daten) berechnet. Die Faktorenanalyse fand in Kapitel 5 und 10 Verwendung. Wegen der statistisch gesehen kleinen Zahl der Fälle (die Elite ist aber klein) war es meist nicht möglich, über **bivariate Verteilungen** hinauszugehen. Nicht nur wäre dies z.B. bei den 13 StS nicht sinnvoll gewesen, man wäre auch an die Grenzen der zugesicherten **Anonymität** der Befragten gestoßen.
Die einer Totalerhebung nahekommende Stichprobe erübrigt auch Signifikanz-Tests, wie sie bei größeren Grundgesamtheiten und dort üblichen Stichproben durchzuführen sind.

2. Herkunft und Karriere der Elitemitglieder

In diesem Kapitel sollen in erster Linie die befragten Elitemitglieder in Verwaltung und Politik näher charakterisiert werden. Neben regionaler und sozialer Herkunft werden ihre Ausbildung, ihre Partei- und Verbandsmitgliedschaften sowie ihr beruflicher Werdegang beleuchtet. Die Beschreibung von Eliten hinsichtlich ihrer sozial-strukturellen Zusammensetzung dient in der Eliteforschung meist dazu, Elite und Bevölkerung zu vergleichen, um festzustellen, inwieweit die Elite sozial repräsentativ für die Wählerschaft ist und ob die bekannte Disproportionalität[1] von Elite und Masse daraus resultiert, daß bestimmte Gruppen für den Zutritt zu Elitepositionen prädestiniert sind. Dieser Elite-Masse-Vergleich ist jedoch nicht unser vordringliches Anliegen, sondern die longitudinale Analyse (1970, 1972, 1981 und 1987), die in keiner der bislang für die Bundesrepublik vorliegenden, auf Befragungsdaten basierenden, Elite-Untersuchungen geleistet werden konnte, soll den vorherrschenden Befund relativer Konstanz[2] der sozialstrukturellen Zusammensetzung der Elite überprüfen und untersuchen, ob sich in der Elite selbst seit 1970 sozialstrukturelle Veränderungen vollzogen haben.

In methodischer Hinsicht ist zu betonen, daß im folgenden ein Teil der **Hintergrundvariablen** herausgearbeitet wird, sofern sie nicht schon Stichprobenmerkmal waren, mit denen die späteren Kapitel durchgängig arbeiten. Denn neben der hier nicht weiter vertieften Frage der Offenheit der Elite und ihrer sozialen Repräsentativität interessiert die Eliteforschung, in welchem Ausmaß subjektive Einstellungen von sozialstrukturellen Merkmalen geprägt sind.[3]

---

1 Robert Putnam, The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs 1976, S. 22

2 Wolfgang Zapf, Wandlungen der deutschen Elite, Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961, München 1966², S. 168 ff.; Hans-Ulrich Derlien, Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949-1984, in: European Journal of Political Research 18 (1990), S. 349-372

3 Vgl. als einen der neueren Beiträge: Dietrich Herzog, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation? In: Dietrich Herzog/ Bernhard Weßels (Hg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien, Opladen 1989, S. 307-336

2.1 Regionale Herkunft und Konfession

Nach Art. 36 Abs. 1 GG sollen bei den Obersten Bundesbehörden Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zur Bevölkerungszahl der Länder verwendet werden.[4] Auf die regionale Repräsentation der Politiker sollte die Wahlkreis-Einteilung ausgleichend einwirken. Im Zusammenhang mit der Frage nach der regionalen Herkunft wird auf zwei weitere hiermit zusammenhängende Merkmale eingegangen werden: Urbanität des Herkunftsortes und regional bedingte Konfession.

2.1.1 Herkunftsland

Zwar läßt sich die Repräsentativität der Elite nach Herkunftsland mit Hilfe der vorliegenden Daten nur näherungsweise überprüfen, da 1970 nach dem Geburtsland und 1987 nach dem Land gefragt wurde, in dem der größte Teil der Jugend verbracht wurde. Nichtsdestoweniger zeigt Tabelle 2.1 eine über Zeit hohe Konstanz in der relativen Bedeutung der einzelnen Bundesländer als Rekrutierungsfeld von Beamten und Politikern.
Im einzelnen werden leichte Verschiebungen zwischen 1970 und 1987 sichtbar, wobei plausibel ist, daß die Herkunft aus Ost-Deutschland und dem Berliner Raum rückläufig ist. Die Geburtsjahrgänge, mit denen wir es zu tun haben, lassen jedoch 1970 wie 1987 noch ganz überwiegend eine Geburt in Ostberlin oder in Ostdeutschland zu; erstmals 1987 finden sich in der Elite-Stichprobe 8%, die nach 1945 geboren sind. Anteilsverschiebungen zwischen den Bundesländern reflektieren in der Gesamtbevölkerung eindeutig regionale Mobilität, wobei in die westdeutsche Bevölkerungsverteilung die Wanderung aus dem Osten bereits eingegangen ist. Aber auch in der befragten Elite müssen wir mit Wanderungen zwischen Geburt (Geburtsort), Adoleszenz (Frage 1987) und schließlich eingenommenem Wohnsitz rechnen. Die Verschiebungen zwischen 1970 und 1987 sollten deshalb nicht überinterpretiert werden.[5]
Zweitens läßt Tabelle 2.1 erkennen, daß die regionale Verteilung der Politiker der allgemeinen Bevölkerungsverteilung sehr nahe kommt, aber auch die

---

4 Vgl. Hans-Ulrich Derlien/Gerhard Pippig, Die administrative Elite, Kontinuität und Wandel 1949 bis 1984, in: Der Bürger im Staat 40 (1990), S. 32-35

5 Die 10-Prozent-Differenz für NRW als Herkunftsland von Beamten deutet eher auf eine Unterrepräsentation 1970 hin, als relativ viele Beamte aus langjährig SPD-regierten Ländern nach Bonn geholt wurden.

Tab. 2.1: Herkunftsland*

		Beamte		Politiker		Bevölkerungs-anteil**
		n	%	n	%	%
Berlin	87	11	7,5	2	3,4	3,1
	70	15	11,5	9	9,2	3,5
Hamburg	87	0	0,0	2	3,4	2,6
	70	3	2,3	2	2,0	3,0
Bremen	87	2	1,4	1	1,7	1,1
	70	3	2,3	1	1,0	1,2
Schleswig-Holstein	87	5	3,4	1	1,7	4,3
	70	2	1,5	5	5,1	4,1
Nieder-sachsen	87	11	7,5	5	8,5	11,8
	70	14	10,7	6	6,1	11,7
Hessen	87	11	7,5	5	8,5	9,1
	70	11	8,4	4	4,1	8,9
Nordrhein-Westfalen	87	46	31,5	14	23,7	27,3
	70	28	21,4	21	21,4	27,9
Rheinland-Pfalz	87	5	3,4	2	3,4	5,9
	70	8	6,1	3	3,1	6,0
Saarland	87	1	0,7	1	1,7	1,7
	70	0	0,0	0	0,0	1,8
Baden-Württemberg	87	18	12,3	9	15,3	15,3
	70	13	9,9	14	14,3	14,7
Bayern	87	14	9,6	10	17,0	18,1
	70	5	3,8	19	19,4	17,3
Ostdeutsch-land	87	19	13,0	6	10,2	
	70	26	19,9	14	14,3	
Ausland	87	3	2,1	1	1,7	
	70	3	2,3	0	0,0	
Gesamt n=100%	87	146		59		61.170.000
	70	131		98		60.651.000

* 1970: Geburtsland
1987: Land, in dem ein Großteil der Jugend verlebt wurde

** Statistisches Jahrbuch 1988, S. 52.

der Beamtenschaft weicht hiervon überraschenderweise kaum ab. Allerdings ist Bayern 1970 wie 1987 in der Spitzenbeamtenschaft im Vergleich zu Politikern und Gesamtbevölkerung deutlich unterrepräsentiert. Seine Präsenz in der Bonner Beamtenelite hat jedoch seit 1970 deutlich zugenommen.

Die Vermutung, daß Elitemitglieder häufiger aus Großstädten stammen, läßt sich trotz des seit 1970 um 15% (Beamte) bzw. 8% (Politiker) gesunkenen Anteils der Elite, der aus Großstädten stammt, bestätigen. 1987 stammen Politiker wie Beamte etwas häufiger (plus 10%) aus Städten mittlerer Größe. Addiert man Herkunft aus Groß- und Mittelstädten, so ergeben sich kaum noch Unterschiede zwischen 1970 und 1987. Andererseits stammt jeder zweite Elite-Politiker, aber nur etwa jeder dritte Spitzenbeamte 1987 wie 1970 aus ländlich-kleinstädtischem Milieu. Übrigens kann die Urbanität des Geburtsorts oder Wohnorts in der Jugend der befragten Elite angesichts ihrer überwiegend vor 1945 liegenden Geburt nicht von der Gemeindegebietsreform beeinflußt sein.

2.1.2 Konfession

Durch religiöse Bindungen können Werthaltungen vermittelt werden, die sich in Einstellungen und Verhalten niederschlagen.[6] Bei der Untersuchung der Konfessionszugehörigkeit interessiert nicht nur die Verteilung der Befragten auf die einzelnen Konfessionen, sondern auch der Zusammenhang mit der regionalen Herkunft.
Kennzeichnend für die Sozialstruktur der Bundesrepublik ist die konfessionelle Spaltung der Bevölkerung, die sich jedoch von je her in den Eliten so nicht widerspiegelt. Katholiken waren seit dem Kaiserreich vor allem in der Beamtenschaft traditionell unterrepräsentiert, ein Phänomen, das gerne mit der "protestantischen Ethik" Max Webers erklärt wird, dessen Ursachen jedoch in der historisch nachgewiesenen Diskriminierung von Katholiken in der preußischen und preußisch dominierten Reichsverwaltung liegen[7], was die Beamtenschaft betrifft.

---

6 Vgl. Rainer M. Lepsius, Sozialstruktur und soziale Schichtung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hg.), Die 2. Republik, Stuttgart 1974, S. 263 f.

7 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft, in: Der Bürger im Staat 36 (1986), S. 41 m.w.N.

Tab. 2.2: Konfessionszugehörigkeit

		Beamte						Ges	Politiker						Ges
		rk		ev		ohne		n	rk		ev		ohne		n
		n	%	n	%	n	%	100 %	n	%	n	%	n	%	100 %
Ges.	87	67	45,6	72	49,0	8	5,4	147	21	35,6	31	52,5	7	11,9	59
	81	27	23,8	82	68,0	11	9,2	120	31	37,3	41	49,4	11	13,3	83
	72	53	38,7	77	56,2	7	5,1	137	36	40,9	44	50,0	8	9,1	88
	70	53	42,1	68	54,0	5	4,0	126	34	34,7	52	53,1	12	12,2	98
CDU*	87	29	65,9	14	31,8	1	2,3	44	13	61,9	8	38,1	0	0,0	21
	81	5	50,0	5	50,0	0	0,0	10	20	71,4	8	28,6	0	0,0	28
	72	13	76,5	4	23,5	0	0,0	17	20	58,8	14	41,2	0	0,0	34
	70	24	60,0	15	37,5	1	2,5	40	27	56,3	21	43,8	0	0,0	48
CSU	87	6	66,7	3	33,3	0	0,0	9	3	60,0	2	40,0	0	0,0	5
	81	1	100	0	0,0	0	0,0	1	4	44,4	5	55,6	0	0,0	9
	72	1	100	0	0,0	0	0,0	1	7	58,3	5	41,7	0	0,0	12
	70														
FDP	87	1	8,3	10	83,3	1	8,3	12	0	0,0	5	100	0	0,0	5
	81	0	0,0	13	92,9	1	7,1	14	1	14,3	6	85,7	0	0,0	7
	72	0	0,0	6	85,7	1	14,3	7	1	11,1	8	88,9	0	0,0	9
	70	3	30,0	7	70,0	0	0,0	10	0	0,0	6	100	0	0,0	6
SPD	87	2	11,8	11	64,7	4	23,5	17	4	17,4	13	56,5	6	26,1	23
	81	8	21,6	21	56,8	8	21,6	37	6	15,4	22	56,4	11	28,2	39
	72	3	11,5	17	65,4	6	23,1	26	8	24,2	17	51,5	8	24,2	33
	70	10	29,4	21	61,8	3	8,8	34	7	15,9	25	56,8	12	27,3	44
ohne	87	26	42,6	33	54,1	2	3,3	61	1	20,0	3	60,0	1	20,0	5
	81	13	22,8	43	75,4	1	1,8	57							
GRÜ-	72	36	41,9	50	58,1	0	0,0	86							
NE	70	15	41,7	21	58,3	0	0,0	36							
Be-	87		42,9		41,6		15,5**								
völk.	70		44,6		49,0		3,9								

* 1970 wurde bei den Beamten nicht zwischen CDU und CSU unterschieden
** 1987 sind "ohne Konfession" und andere Religionsgemeinschaften nur zusammen ausgewiesen

Eine Überrepräsentation von Protestanten innerhalb der Beamtenelite läßt sich mit unseren Daten in der Tat von 1970 bis 1981 feststellen (Tab. 2.2), als sogar 68% der Befragten evangelisch waren. 1987 war der Protestantenanteil jedoch wieder auf 49% gesunken. Dafür ist der Katholikenanteil nach kontinuierlichem Sinken in den 70er Jahren auf 45,6% gestiegen. Insgesamt finden sich die Katholiken zwischen 1970 und 1987 jedoch auch in der Politikerelite - neben 9 bis 13% Konfessionslosen - in der Minderheit.[8] Allerdings läßt sich bei den Politikern kein Einbruch des Katholikenanteils zwischen 1970 und 1987 beobachten.

Fragt man nach dem Zusammenhang von **regionaler Herkunft und Konfession**, so ist die im Vergleich zur katholischen Bevölkerung in NRW (49,4%) deutliche Überrepräsentation von katholischen Beamten aus diesem Bundesland bemerkenswert, die sich 1970 (70,4%) wie 1987 (63%) zeigt und die bei den Politikern (37 bis 43%) nicht feststellbar ist. Die Zunahme der Katholiken in der Beamtenelite insgesamt hängt partiell mit dem ansteigenden süddeutschen und NRW-Anteil zusammen.

Das unterschiedliche Verhältnis von Katholiken- und Protestantenanteilen variiert wie auch der Anteil der Konfessionslosen mit der **Parteizugehörigkeit.**[9] Nach der Parlamentsstatistik der 9. bis 11. Wahlperiode sind rund 65% der CDU/CSU MdB katholisch, ein Drittel ist evangelisch. Bei der SPD sind 13% katholisch, 29-33% protestantisch, und der Rest ist konfessionslos oder machte keine Angaben.[10]
Dieser allgemeine Zusammenhang von Konfession und Parteizugehörigkeit bestätigt sich auch in beiden Teilgruppen unserer Samples, und zwar auch über Zeit. Die Verschiebungen der Konfessionsanteile in der **Beamtenelite** zwischen 1970 und 1987 finden im Politikersample **aller** Fraktionen zwar keine Entsprechung, korrelieren jedoch auffällig mit der parteimäßigen Zusammensetzung der **Regierungen** vor und nach 1982. Der Regierungs-

---

8 Nach Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, Baden-Baden 1984[3], S. 193 und dessen Fortschreibung 1980 bis 1984, Baden-Baden 1986, S. 234 geben von allen MdB über alle Legislaturperioden hinweg durchgängig leicht mehr an, katholisch zu sein. Allerdings machte etwa jeder dritte MdB, fast ausschließlich SPD-Abgeordnete, überhaupt keine Angaben.

9 Vgl. Ursula Hoffmann-Lange, Katholiken und Protestanten in der deutschen Führungsschicht, in: Hans-Georg Wehling, Konfession - eine Nebensache?, Stuttgart 1984, S. 75-93; Wolfgang Zapf, a.a.O., S. 175 f.

10 S. Schindler, Datenhandbuch BT 1986, a.a.O., S. 234

wechsel von 1982 stellt innerhalb der Beamten-Elite erstmals eine Konfessionsverteilung her, die der des CDU-geführten, überwiegend katholischen Kabinetts entspricht.[11] Es handelt sich um einen politischen Periodeneffekt, wenn 1987 StS, AL und PStS, also die höchsten Funktionsträger beider Teileliten, überdurchschnittliche Katholikenanteile aufweisen; 1970, 1972 und 1981, also zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition, war es umgekehrt. Da die politischen Beamten und die parlamentarischen Staatssekretäre 1987 die höchsten CDU/CSU-Anteile und in den früheren Untersuchungen entsprechend die höchsten SPD/FDP-Anteile aufweisen, folgt also die konfessionelle Zusammensetzung der Parteibindung der exekutiv-politischen sowie der administrativen Elite. Das Ergebnis kann einerseits als Indikator dafür betrachtet werden, daß Regierungen immer noch Wert auf den Konfessionsproporz im Kabinett legen[12], andererseits ist dieser auch eine "automatische" Begleiterscheinung des regionalen Proporzes unter den Exekutiv-Politikern. Innerhalb der Beamtenelite dürften konfessionelle Angleichungen jedoch heute kaum Folge entsprechender informeller Rekrutierungskriterien sein, sondern über die - in Kap. 7 noch darzulegende - parteipolitische Gleichschaltung in der Beamtenelite vermittelt werden.

2.2 Soziale Herkunft

Schichtzugehörigkeit, gemessen an Beruf und Bildung des Vaters, ist ein in der Sozialisationsforschung bewährter Prädikator für formales Bildungsniveau und Sozialstatus der Befragten, hier: der Elitemitglieder selbst. Es ist bekannt, daß die politisch-administrative Elite überwiegend der Oberschicht und der oberen Mittelschicht entstammt.[13] Neben selbstselektiven Tendenzen liegt dies grundsätzlich daran, daß es sich bei den Beamten um eine **Ernennungselite** handelt, die nach fachlichen Gesichtspunkten, vor allem nach Bildungszertifikaten rekrutiert wird. Ein Rekrutierungsfilter liegt bei

---

11 S. Hans-Ulrich Derlien, Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982, in: Governance 1 (1988), S. 50-78

12 Vgl. hierzu Klaus v. Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1974², S. 30

13 Vgl. Joel Aberbach/Robert Putnam/Bert Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981, S. 46 ff.

Tab. 2.3: Berufsklassen der Väter

Schicht	Berufsklasse		Beamte n	Beamte %	Politiker n	Politiker %	Gesamt n	Gesamt %
Unterschicht	Arbeiter	70	4	3,1	19	20,7	23	10,3
		72	1	0,9	7	8,9	8	4,1
		81	2	1,8	6	8,0	10	4,3
		87	1	0,7	0	0,0	1	0,5
	Facharbeiter	70	12	9,2	10	10,9	22	9,9
		72	9	7,9	11	13,9	20	10,4
		81	6	5,4	14	18,7	20	10,7
		87	8	5,4	8	14,0	16	7,8
	kleiner Angestellter	70	8	6,1	14	15,2	22	9,9
		72	11	9,6	8	10,1	19	9,8
		81	18	16,1	5	6,7	23	12,3
		87	18	12,2	8	14,0	26	12,7
Unterer Mittelschicht	kleiner Gewerbetreibender	70	17	13,0	7	7,6	24	10,8
		72	14	12,3	8	10,1	22	11,4
		81	14	12,5	7	9,3	21	11,2
		87	10	6,8	8	14,0	18	8,8
	öffentlicher Dienst (ohne höh. Dienst)	70	23	17,6	6	6,5	29	13,0
		72	44	38,6	18	22,8	62	32,1
		81	34	30,4	13	17,3	47	25,1
		87	23	15,9	8	14,0	31	15,2
Mittel- bis obere Mittelschicht	höherer Dienst	70	32	24,4	9	9,8	41	18,4
		72	23	20,3	8	10,1	31	16,1
		81	24	21,4	9	12,0	33	17,6
		87	50	34,0	10	17,5	60	29,4
	leitende wirtschaftl. Position	70	12	9,2	10	10,9	22	9,9
		72	3	2,6	4	5,1	7	3,6
		81	7	6,3	11	14,7	18	9,6
		87	13	8,8	5	8,8	18	8,8
	Landwirt	70	8	6,1	6	6,5	14	6,3
		72	5	4,4	10	12,7	15	7,8
		81	2	1,8	9	12,0	11	5,9
		87	9	6,1	3	5,3	12	5,9
	Freiberufler	70	15	11,5	11	12,0	26	11,7
		72	4	3,5	5	6,3	9	4,7
		81	5	4,5	1	1,3	6	3,2
		87	15	10,2	7	12,3	22	10,8
Gesamt n=100%		70	131		92		223	
		72	114		79		193	
		81	112		75		187	
		87	147		57		204	

der Beamtenelite daher zwangsläufig im Bildungssystem.[14] Die Politiker als **Delegationselite**[15] könnten ceteris paribus prinzipiell sozial repräsentativer zusammengesetzt sein. Selbstrekrutierung, innerparteiliche Durchsetzung und Selektion bei der Kandidatenaufstellung führen jedoch dazu, daß auch sie nicht repräsentativ für die soziale Schichtung der Bevölkerung sind.

Legt man ein grobes Schichtenmodell zugrunde, stammt in der Tat 1970 (47,5%) wie 1987 (55,4%) etwa die Hälfte der Elitemitglieder aus der **oberen Mittelschicht**: ihre Väter waren im höheren Dienst (Lehrer und Berufssoldaten eingeschlossen), in leitenden Positionen der Wirtschaft, in der Landwirtschaft oder als Freiberufler tätig. Aus der Unterschicht (Arbeiter und kleine Angestellte) stammen nur 20 bis 30% (Tab. 2.3).

Innerhalb der Beamtenelite oszilliert der Anteil aus der **Unterschicht**, den die Stichproben erfaßt haben, zwischen 18 und 23% (1981). Bei den Politikern hingegen ist der Unterschichtanteil seit 1970 (44,8%) bis auf 27,2% im Jahre 1987 rückläufig. Kompensierend nimmt bei ihnen die Herkunft aus der **unteren Mittelschicht** (kleiner Wirtschaftsbetrieb, sonstiger öffentlicher Dienst) kontinuierlich von 13,6 auf 27,2% (1987) zu, während in der Beamtenschaft die soziale Rekrutierung aus der unteren Mittelschicht von 30,3 auf 22,4% rückläufig ist. Zugleich wuchs in beiden Teileliten der Anteil derer, die aus der oberen Mittelschicht stammen. Beamte, die 1970 wie 1987 häufiger als die Politiker Väter mit gehobenen Berufen aufweisen, stammen nun zu 59,3% und Politiker zu 55,4% aus der oberen Mittelschicht.

Insgesamt kann man festhalten, daß keine der beiden Teileliten, gemessen am Vaterberuf, sozial repräsentativ ist[16]; allerdings sind Politiker nach wie vor etwas häufiger aus der Unterschicht und der unteren Mittelschicht rekrutiert, während die Beamten immer noch überwiegend aus der oberen Mittelschicht stammen.

Der rückläufige Anteil der Unterschicht-Kinder unter den Politikern bei gleichzeitiger **Verbürgerlichung** (untere Mittelschicht) ist besonders deutlich bei den SPD-Politikern, aber grundsätzlich auch in der CDU/CSU zu beobachten. Der Oberschichtanteil (einschließlich obere Mittelschicht) oszilliert in beiden Teileliten und tendiert bei den Beamten zum Rückgang.

---

14 Vgl. Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978, S. 158

15 Zu dieser Unterscheidung siehe Wolfgang Zapf, a.a.O.

16 Zu diesem Schluß gelangt man bei Betrachtung diverser Schichtungsmodelle der Sozialstruktur-Forscher; es ergeben sich etwa 20% der Bevölkerung in der Oberschicht, der oberen und der mittleren Mittelschicht; siehe Bernhard Schäfers, Sozialstruktur und Wandel der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981^3, S. 64, 81

Etwas detaillierter sei auf die Frage eingegangen, wie stark die Selbstrekrutierung aus dem öffentlichen Dienst ist.[17]
Insgesamt rekrutiert sich die Elite zwischen 1970 (31,4%) und 1987 (44,6%) zunehmend aus dem öffentlichen Dienst. Bei den Beamten vergrößerte sich die Selbstrekrutierung nur um 7,9% auf 49,9%, bei den Politikern jedoch um 15,2% auf 31,5%. Das bedeutet, daß heute nicht nur jeder zweite Spitzenbeamte einen Vater hat, der selbst schon im öffentlichen Dienst war, sondern auch jeder dritte Politiker 1987 hat eine familiäre Affinität zum öffentlichen Dienst. In Kap. 2.5 wird deutlich werden, daß der öffentliche Dienst ohnehin für die Politiker selbst ein wichtiges Rekrutierungsfeld ist.

Bevor wir im nächsten Abschnitt das Bildungsniveau der Elite beschreiben, soll ein Blick auf die Bildung des Vaters geworfen werden. Abgesehen von geringen Schwankungen ist das Bildungsniveau von Beamten- und Politikervätern im Zeitverlauf nahezu konstant geblieben. Grundsätzlich weisen die Väter der Beamten höhere Bildungsabschlüsse auf als die der Politiker (Beamtenväter ca. 30% Universitätsabschluß, Politikerväter ca. 20%). Entsprechend häufiger sind Bildungsabschlüsse unterhalb des Abiturs bei Politikervätern (rund 70%) als bei Vätern von Beamten (rund 50%) zu finden. Dies bedeutet, daß sich die Umschichtung der Väterberufe unabhängig vom erreichten Bildungsniveau vollzogen hat.

2.3 Ausbildung

Im folgenden soll die Bildung der Elitemitglieder selbst beschrieben werden. Während die Höhe des Bildungsabschlusses und der Studienort wiederum nur deskriptive Funktion in der Untersuchung haben, wird in den späteren Kapiteln das Studienfach als unabhängige Variable zur Erklärung von Einstellungsunterschieden herangezogen werden.

2.3.1 Höchster Bildungsabschluß

Besonderes Kennzeichen der **Beamtenschaft** ist von je her ihr hohes Expertenwissen, mit dem sie die fachlichen Grundlagen bei der Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen liefert. Dies gilt besonders für

---

17 Siehe zur Berufsvererbung auch Kap. 3.1.2

Tab. 2.4: Bildungsniveau

		Beamte							Politiker						
		kein Studium		nur Diplom		Promotion		Gesamt 100%	kein Studium		nur Diplom		Promotion		Gesamt 100%
		n	%	n	%	n	%		n	%	n	%	n	%	
Gesamt	87	1	0,7	51	35,7	91	63,6	143	13	22,0	28	47,5	18	30,5	59
	81	6	5,0	48	40,3	65	54,6	119	33	39,3	30	35,7	21	25,0	84
	72	5	3,6	47	34,3	85	62,0	137	42	47,2	20	22,5	27	30,3	89
	70	2	1,6	48	38,7	74	59,7	124	43	42,2	31	30,4	28	27,5	102
CDU*	87			25	56,8	19	43,2	44	4	19,0	7	33,3	10	47,6	21
	81			5	50,0	5	50,0	10	8	28,6	10	35,7	10	35,7	28
	72			8	47,1	9	52,9	17	12	35,3	6	17,6	16	47,1	34
	70			16	41,0	23	59,0	39	15	31,3	14	29,2	19	39,6	48
CSU	87			3	33,3	6	66,7	9			3	60,0	2	40,0	5
	81			1	100,0			1	2	22,2	3	33,3	4	44,4	9
	72					1	100,0	1	3	25,0	4	33,3	5	41,7	12
FDP	87			2	16,7	10	83,3	12	2	40,0	3	60,0			5
	81			4	28,6	10	71,4	14	3	42,9	3	42,9	1	14,3	7
	72			2	28,6	5	71,4	7	7	77,8	2	22,2			9
	70	1	9,1	2	18,2	8	72,7	11	1	16,7	3	50,0	2	33,3	6
SPD	87			5	29,4	12	70,6	17	6	26,1	11	47,8	6	26,1	23
	81	3	8,3	16	44,4	17	47,2	36	20	50,0	14	35,0	6	15,0	40
	72	3	11,5	10	38,5	13	50,0	26	20	58,8	8	23,5	6	17,6	34
	70	1	2,9	12	34,3	22	62,9	35	27	56,3	14	29,2	7	14,6	48
parteilos	87	1	1,6	16	26,2	44	72,1	61	1	20,0	4	80,0			5
	81	3	5,2	22	37,9	33	56,9	58							
	72	2	2,3	27	31,4	57	66,3	86							
	70			18	46,2	21	53,8	39							
Cramers V	87	0,22							0,29						
	81	0,15							0,21						
	72	0,18							0,28						
	70	0,18							0,23						

* 1970 wurde nicht zwischen Beamten von CDU und CSU unterschieden

den höheren Dienst, für den das abgeschlossene Hochschulstudium Regelvoraussetzung ist. Dennoch gibt es zu allen Zeitpunkten einige "Außenseiter"[18], z.B. hatten 1981 5% der Beamten keine Universitätsausbildung absolviert. Der Anteil Promovierter und Habilitierter liegt bei 60%, war allerdings um 1981 zwischenzeitlich auf 54,6% gesunken (Tab. 2.4). Insgesamt ist die Beamtenschaft also durch ein konstant hohes Ausbildungsniveau gekennzeichnet, dem auf seiten der Politiker drastische Veränderungen gegenüberstehen. In dieser Gruppe hat sich der Anteil der Universitätsabsolventen seit 1970 um mehr als ein Drittel auf 78% erhöht.[19] Mit dieser allgemeinen **Akademisierung** ist bei den Politikern jedoch **keine** Zunahme der Zahl der Promovierten und Habilitierten feststellbar, sondern der Promoviertenanteil aller Politiker ist - mit denselben Schwankungen wie bei den Beamten - auf dem 30%-Niveau konstant; relativ zur gestiegenen Zahl studierter Politiker nimmt der Anteil Promovierter indes ab.

Zusammenhänge mit der **Parteizugehörigkeit** sind bei den Beamten nur schwach: die wenigen Aufstiegsbeamten finden sich nicht in der CDU/CSU. In der SPD-Fraktion liegt der Anteil von Politikern ohne Studium in den 70er Jahren mit 50% und mehr am höchsten. Erklärlich dadurch, daß die SPD traditionell die Arbeiterschicht stärker repräsentiert als die anderen Parteien; die Herkunft aus der Arbeiterschaft läßt das Absolvieren eines Studiums unwahrscheinlicher werden als die Herkunft aus anderen Schichten. So hat kein Politiker, dessen Vater im höheren Dienst oder Freiberufler war, nicht studiert. Von 1972 auf 1987 sinkt bei den aus der SPD- (wie auch der CDU-)Fraktion Befragten der Anteil der Unstudierten jedoch rapide von 58,8 auf 26,1% (CDU: 35,3 auf 19%).[20] Diese Entwicklung ist in der Parlamentsstatistik noch deutlicher sichtbar: bei der SPD nahm von der 9. zur 10. Legislaturperiode der Anteil der Hochschulabsolventen von 59,6 auf 89,6%

---

18 Aufstiegsbeamte oder mit Zustimmung des Bundespersonalausschusses ernannte "andere als Laufbahnbeamte"

19 Dies entspricht der allgemeinen Entwicklung im Bundestag; der Anteil der Abgeordneten mit Hochschulabschluß ist kontinuierlich gestiegen von 44% (2. WP) über 63,9% (6. WP) auf 82,5% (10. WP); siehe Schindler, Datenhandbuch BT 1984, a.a.O., S. 194; Datenhandbuch BT 1986, a.a.O, S. 235. Vgl. Emil-Peter Müller, Der Bundestag ist gebildeter geworden. Die Entwicklung des Bildungsstands der Bundestagsabgeordneten seit 1949, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 19 (1988), S. 200-219

20 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß die FDP-Politiker ebenfalls aus dem Rahmen des Gesamtdurchschnitts herausfallen, weil auch sie von 1972 bis 1987 überdurchschnittliche Anteile von Mitgliedern ohne Studium aufweisen.

zu, bei der CDU von 77,6 auf 78,4%. Diese Akademisierung geht augenscheinlich mit einem **Generationenwechsel** einher, ablesbar an den höheren Anteilen von Politikern ohne Studium bei den über 50-jährigen zwischen 1970 und 1981 (50% auf 46,2%); bis 1987 hatte sich der Anteil der Unstudierten nicht nur bei den Jüngeren noch weiter auf 21,9% reduziert, sondern betrug auch bei den über 50-jährigen nur noch 22,2%. Dahinter steht eine deutliche Verbesserung der Bildungschancen; selbst wenn die Väter der befragten Politiker nicht studiert hatten, was in allen Stichproben zu rund 80% zutrifft, haben ihre Söhne seit der Stichprobe 1981 zunehmend häufiger studiert: 1981 erst zu 54,3%, aber 1987 schon zu 72,9%.

Betrachtet man die zunehmende Akademisierung der Politiker unter Gesichtspunkten ihrer sozialen Repräsentativität, so zeigt sich eine deutliche Vergrößerung ihres Abstandes zur Gesamtbevölkerung. Aus der Wahlstudie von 1972 geht hervor, daß nur 3,7% der Bevölkerung über einen Universitätsabschluß verfügten. Nach den Ergebnissen der Allbusumfrage von 1986 erhöhte sich deren Anteil zwar auf 6,2%; dies ist im Vergleich zur politisch-administrativen Elite jedoch ein verschwindend geringer Prozentsatz. Bedenkt man, daß 1970 immerhin noch fast die Hälfte der Politiker (42,2%) nicht studiert hatte, 1987 dagegen nicht einmal mehr ein Viertel (22%), so wird das Ausmaß des Wandels und die hiermit einhergehende Vergrößerung des Abstands zur Bevölkerung deutlich. Es ist hier nicht entscheidbar, ob die Akademisierung der Politiker nur Ausdruck ihrer steigenden Mittelschichtrekrutierung ist oder auch indiziert, daß der Hochschulabschluß als Selektionskriterium der Politiker an Bedeutung gewonnen hat. Da Bildung einstellungsprägend ist, könnte man infolge der Annäherung von Beamten und Politikern in dieser Hinsicht auch eine Annäherung ihrer subjektiven Einstellungen erwarten.

2.3.2 Studienfach

Nachdem wir nun wissen, daß 1987 auch drei Viertel der Politiker studiert haben, stellt sich die Frage, wie die Studienfächer in der politisch-administrativen Elite verteilt sind; bei den Beamten ist diese Frage häufig verbunden mit der Frage nach dem Umfang des Juristenmonopols. Aus Tab. 2.5 ist ersichtlich, daß rund zwei Drittel der Beamten und rund jeder Zweite der Politiker Juristen sind. In beiden Eliten stellt die Ökonomie zu allen Zeitpunkten, ausgenommen die Politiker 1970, das zweithäufigste Studienfach.

Tab. 2.5: Studienfach

		Beamte												Politiker										
		Jura		Ökonomie		Naturwiss.		Agrarwiss.		Sozialwiss.		Philologie		Ges 100 %	Jura		Ökonomie		Naturwiss.		Agrarwiss.		Sozialwiss.		Philologie		Ges 100 %
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Ges	87	92	63,0	26	17,8	12	8,2	11	7,5	5	3,4	0	0,0	146	23	46,0	11	22,0	5	10,0	1	2,0	2	4,0	8	16,0	50
	81	66	68,8	14	14,6	12	12,5	2	2,1	1	1,0	1	1,0	96	22	53,7	9	22,0	4	9,8	1	2,4	0	0,0	5	12,2	41
	72	85	65,9	29	22,5	9	7,0	3	2,3	0	0,0	3	2,3	129	27	50,0	10	18,5	6	11,1	5	9,3	0	0,0	6	11,1	54
	70	90	67,2	16	11,9	12	9,0	11	8,2	4	3,0	1	0;7	134	34	53,1	7	10,9	4	6,3	5	7,8	3	4,7	11	17,2	64
CDU*	87	28	63,6	8	18,2	3	6,8	3	6,8	2	4,5			44	10	52,6	3	15,8	3	15,8			1	5,3	2	10,5	19
	81	8	88,9	1	11,1									9	8	53,3	4	26,7	1	6,7	1	6,7			1	6,7	15
	72	12	75,0	4	25,0									16	11	44,0	5	20,0	3	12,0	2	8,0			4	16,0	25
	70	31	79,5	1	2,6	1	2,6	6	15,4					39	10	47,6	4	19,0	1	4,8	3	14,3			3	14,3	21
CSU	87	3	33,3	3	33,3	2	22,2			1	11,1			10	2	40,0	1	20,0	1	20,0	1	20,0					5
	81			1	100,0									1	5	71,4	1	14,3	1	14,3							7
	72	1	100,0											1	6	66,7	1	11,1	1	11,1	1	11,1					9
	70														9	69,2	1	7,7			1	7,7			2	15,4	13
FDP	87	8	66,7	2	16,7			2	16,7					12	3	75,0	1	25,0									4
	81	6	54,5	3	27,3	1	9,1	1	9,1					11	2	50,0	1	25,0	1	25,0							4
	72	6	85,7					1	14,3					7			3	100,0									3
	70	6	60,0	2	20,0	2	20,0							10	4	80,0			1	20,0							5
SPD	87	9	52,9	6	35,3					2	11,8			17	8	47,1	5	29,4							4	23,5	17
	81	17	56,7	7	23,3	4	13,3			1	3,3	1	3,3	30	7	46,7	3	20,0	1	6,7					4	26,7	15
	72	12	50,0	9	37,5	2	8,3					1	4,2	24	10	58,8	1	5,9	2	11,8	2	11,8			2	11,8	17
	70	18	51,4	10	28,6	2	5,7	1	2,9	3	8,6	1	2,9	35	11	44,0	2	8,0	2	8,0	1	4,0	3	12,0	6	24,0	25
ohne	87	41	68,3	7	11,7	6	10,0	6	10,0					60			1	20,0	1	20,0			1	20,0	2	40,0	5
GRÜ-	81	35	77,8	2	4,4	7	15,6	1	2,2					45													
NE	72	54	66,7	16	19,8	7	8,6	2	2,5			2	2,5	81													
	70	27	69,2	2	5,1	5	12,8	4	10,3	1	2,6			39													

* 1970 wurde bei Beamten nicht zwischen CDU und CSU unterschieden

Bei den Politikern folgt an dritter Stelle (1970 an zweiter Stelle) ein philologisches Studium.[21]
In der Beamtenschaft oszillieren zwischen 1970 und 1987 die Anteile der Studienrichtungen[22], während bei den Politikern allein der Ökonomen-Anteil größer geworden ist.

Überprüft man den Zusammenhang von Studienfach und **Parteizugehörigkeit**, so stellt sich heraus, daß die SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft aller Untersuchungen **überdurchschnittlich häufig Ökonomie** studiert haben. Der Anteil der Juristen unter den Beamten, die Mitglied in der CDU/CSU sind, scheint langfristig, auch über den Regierungswechsel von 1982 hinaus, zu sinken, liegt aber zu allen Zeitpunkten deutlich über dem der Beamten, die SPD-Mitglieder sind.
Unter den Politikern zeigt sich nach Parteizugehörigkeit ein ähnliches Bild; auch hier sind CDU/CSU-Mitglieder - allerdings nur leicht - häufiger Juristen, während sich in der SPD-Fraktion 1987, aber vorher eben nicht, mehr Ökonomen finden als bei der CDU/CSU.

Der deutlichste Zusammenhang von **ministeriellem Aufgabengebiet und Studienfach** ist im BMJ sichtbar, in dem die Befragten zu allen vier Zeitpunkten zu 100% Juristen waren; allerdings ist auch das BMI fast vollständig mit Juristen besetzt. Im BMFT wurden zu 75% (1987) Naturwissenschaftler befragt, und das BML beherbergt überwiegend (50 bis 60% der Befragten) Agrarwissenschaftler. Der Zusammenhang von Studienfach und Aufgabengebiet ist in diesen Ministerien also eindeutig.
Was den Anteil der Wirtschaftswissenschaftler anbelangt, so sind zwischen 1970 und 1987 Schwankungen unter den Befragten einzelner Ministerien festzustellen. Eine deutliche Zunahme ist im BMV (14 auf 39%) und im BMPost (0 auf 50%) zu registrieren, eine deutliche Abnahme dagegen in dem Ministerium, in dem man die meisten Wirtschaftswissenschaftler vermutet hätte, dem BMWi (43 auf 21%). Der Anteil von Ökonomen im BMF ist immerhin schwach (von 13 auf 27%) gestiegen und liegt 1987 knapp über

---

21 Die Bundestagsstatistik weist ebenfalls eine Juristendominanz auf, die sich allerdings von der 6. auf die 10. Wahlperiode auf 40,1% der studierten MdB reduziert hat. Der Ökonomenanteil ist mit rund 17% stabil geblieben; jedoch haben sich die Pädagogen von 0 auf 8,4% vermehrt; siehe Schindler, Datenhandbuch BT 1986, a.a.O., S. 236

22 Geht man hinter 1970 zurück, erkennt man in der Beamtenelite einen langjährigen Trend der Abnahme der Juristendominanz zugunsten ökonomischer Studiengänge, der besonders 1969 akzentuiert worden ist; vgl. Derlien, Continuity and Change ..., a.a.O.

dem Durchschnitt von 18%. Zwischen BMWi und BMF haben vermutlich Verschiebungen infolge der Umressortierung der Zuständigkeit für die Geldpolitik Mitte der 70er Jahre stattgefunden.
Noch deutlicher wird die Wirkung von Ressortneugliederungen im Falle von BMBW/BMFT; die Juristen sind im BMBW geblieben und stellen dort 1987 ebenso wie die Naturwissenschaftler im BMFT die Mehrheit der Befragten, während 1970 vor der Ressortteilung noch beide Gruppen gleich stark waren.

2.3.3 Studienort

Gibt es ein geistiges Zentrum der Bildung unserer politisch-administrativen Elite? Die Verteilung der Studienorte von Beamten und Politikern[23] läßt erkennen, daß es in der Bundesrepublik keine Universität gibt, die, wie in Frankreich die ENA oder in Großbritannien Oxford und Cambridge, sämtliche oder ein Großteil der Spitzenbeamten und der studierten Politiker im Laufe ihrer Ausbildung einmal ansteuern[24]. Kein einziger Studienort ist ermittelbar, an dem mehr als 20% der Beamten oder der Politiker studiert haben. Zwar haben von den **Beamten** in Bonn, Köln und München zwischen 12 und 20% studiert, jedoch sind diese Anteile zu niedrig, um von Orten systematischer Eliteschulung sprechen zu können. Bei den Universitätsstädten Köln und Bonn könnte zudem die Nähe zur Bundeshauptstadt eine Rolle spielen und vor allem die Tatsache, daß an diesen Universitäten die Fachrichtungen "Jura" und "Wirtschaftswissenschaften" eine lange Tradition haben. Hingewiesen sei darüber hinausgehend auf Veränderungen zwischen 1970 und 1987: Während 1970 noch 20% der Beamten an ostdeutschen Universitäten studiert hatten, sind es 1987 als Folge des Generationenwechsels nur noch 3,4%, da bis 1987 selbst die in der DDR Geborenen das studierfähige Alter in Westdeutschland erreicht hatten.

Für die **Politiker** gibt es ebenfalls keinen zentralen Universitätsort. Die Politiker 1987 haben primär an den Universitäten München (16%), Köln (14%) und Erlangen (10%) studiert. 1970 wurden mit jeweils 15% Heidelberg, Bonn und München von den Politikern frequentiert. Der Besuch von Universitäten in Ostdeutschland hat bei den Politikern von 13% 1970 auf 8% 1987 ebenfalls leicht abgenommen. Der Anteil von Beamten, die 1970 und 1987 eine ausländ-

---

23 Für die Politiker liegen lediglich Daten für 1970 und 1987 vor.

24 Vgl. für den Zeitraum 1949-1984 Hans-Ulrich Derlien, Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang, in: Die Öffentliche Verwaltung 43 (1990), S. 311-319

dische Universität besucht haben, ist mit 13 bzw. 11% nahezu konstant geblieben, während er bei den Politikern von 19 auf 10% abgenommen hat.

2.4 Mitgliedschaften

Da es in dieser Untersuchung primär um das Rollenverständnis von Beamten im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung geht, sollen an dieser Stelle auch die Vereins-, Verbands- und Parteimitgliedschaften beschrieben werden, von denen letztere in den folgenden Kapiteln immer wieder zur Erklärung von Einstellungsunterschieden heranzuziehen sein werden.

2.4.1 Parteimitgliedschaft

Parteimitgliedschaft indiziert politisches Engangement und die Orientierung von Individuen an bestimmten Werten und Zielen. Zwar wird erst im Kapitel 7 vertieft hierauf eingegangen werden, aber schon hier ist die Parteimitgliedschaft als soziales Merkmal der Elite, als Ausdruck von Gruppenzugehörigkeit und politischer Organisiertheit insbesondere der Beamtenschaft interessant.
Die parteipolitische Zusammensetzung des **Politikersamples** entspricht im großen und ganzen dem Parteienproporz im Deutschen Bundestag während der jeweiligen Untersuchungen und diente bereits als Stichprobenmerkmal (Kap. 1). Zu Zeiten der SPD/FDP-Koalitionsregierungen der Jahre 1969 bis 1982 und damit in den Stichproben 1970, 1972 und 1981 dominieren demgemäß die Politikeranteile dieser Parteien, während 1987 Mitglieder von CSU, CDU und FDP die Mehrheit bilden. Überdies spiegelt das Sample von 1987 den Einzug der GRÜNEN in den Deutschen Bundestag, in dem sie vor 1983 nicht vertreten waren.

Aufschlußreicher sind demgegenüber Umfang und Entwicklung der Parteizugehörigkeit der **Beamten.** Der sinkende Anteil parteiloser Beamter signalisiert eine zunehmende Bedeutung parteipolitischer Bindung der Beamtenschaft (vgl. Tabelle 2.6). Seit 1981 gehören über 50% der Spitzenbeamten einer Partei an, wobei es sich ausschließlich um Mitgliedschaften in den traditionell im Bundestag vertretenen Parteien handelt. Weder Splitterparteien noch die neu ins Parlament eingezogenen GRÜNEN haben unter den befragten Beamten Mitglieder gewinnen können. Überdies zeigt sich - ähnlich dem Parteienproporz des Bundestags - ein deutlicher Überhang von Mitgliedschaften der Beamten in einer der Parteien der jeweiligen Regierungs-

Tab. 2.6: Parteimitgliedschaft

	Beamte						Beamte		
	1987		1981		1972			1970	
	n	%	n	%	n	%		n	%
CDU	44	30,8	10	8,3	17	12,4	CDU/CSU-Mit. CDU/CSU-Sym.	12 28	9,6 22,4
CSU	9	6,3	1	0,8	1	0,7			
SPD	17	11,9	37	30,8	26	19,0	SPD-Mitglied SPD-Symp.	21 14	16,8 11,2
FDP	12	8,4	14	11,7	7	5,1	FDP-Mitglied FDP-Symp.	2 9	1,6 7,2
GRÜNE	0		0		-	-	-	-	
kein Mitgl.	61	42,7	58	48,3	86	62,8	unabhängig	39	31,2
n=100%	143		120		137			125	
k.A. verweig	4		3		0			13	

	Politiker							
	1987		1981		1972		1970	
	n	%	n	%	n	%	n	%
CDU	21	35,6	28	32,9	34	38,2	34	33,3
CSU	5	8,5	9	10,6	12	13,5	14	13,7
SPD	23	38,9	41	48,2	26	38,2	48	47,1
FDP	5	8,5	7	8,2	9	10,1	6	5,9
GRÜNE	5	8,5	-	-	-	-	-	-
n=100%	59		85		89		102	

koalitionen. Aus diesem Rahmen fallen lediglich die Werte für 1970. Dies liegt zum einen daran, daß sich im Frühjahr 1970 die Personalpolitik der sozial-liberalen Koalition noch nicht voll hatte auswirken können. Zum anderen wurde 1970 direkt nur nach der Parteisympathie gefragt, allerdings codiert, wenn ein Befragter daraufhin seine Parteimitgliedschaft mitteilte.[25] Da Informationen der Panel-Teilnehmer in späteren Erhebungen eindeutig gezeigt haben, daß Parteisympathie und Parteimitgliedschaft weitgehend identisch sind, werden in dieser Untersuchung fortan (außer in Kap. 7.1) für 1970 die Sympathisanten zu den Parteimitgliedern gezählt. Tab. 2.6 weist für 1970 noch beide Kategorien getrennt aus. Die seit 1970 sinkende Zahl von Antwortverweigerern signalisiert zudem, daß Parteizugehörigkeit in der Beamtenschaft selbstverständlicher geworden ist.

2.4.2 Verbands- und Vereinsmitgliedschaften

Mitgliedschaften in Verbänden und Vereinen indizieren gesellschaftliche Verflechtungen. In Anbetracht der stärkeren Wählerorientiertheit von Politikern ist zu erwarten, daß diese im gesellschaftlichen Bereich stärker verhaftet sind als die Beamten. Nichtsdestoweniger kursiert in der wissenschaftlichen Diskussion die These von den Verbandsinseln in der Bürokratie und der hiermit verbundenen Kolonisierungsgefahr von Ministerien.[26] Verbandsmitgliedschaften wurden zwar in sämtlichen Untersuchungen erhoben, sind jedoch wenig vergleichbar, so daß eine Darstellung der Entwicklung der Mitgliedschaften im Zeitvergleich nicht möglich ist. Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Ergebnisse von 1987.

Die bloße Betrachtung von **Mitgliedschaftshäufigkeiten** pro Befragtem bestätigt die Vermutung der höheren verbandlichen Bindung von Politikern (5,4), die durchschnittlich in mehr als doppelt sovielen Vereinigungen Mitglied sind wie die Beamten (2,6). Die höchsten Mitgliedschaftsquoten erzielen Beamte, die der CDU/CSU angehören (3,0), und Politiker der SPD (6,4). Parteilose Beamte (2,4) und die Abgeordneten der GRÜNEN (2,8) sind

---

25 Die Frage lautete 1970: "Und stehen Sie selbst einer Partei nahe? (Welcher?)" Nach Auskunft von Robert Putnam bestand 1969 die Auflage der Zentralabteilungen der Ministerien, die Frage nach der Parteimitgliedschaft **nicht direkt und explizit** an die Spitzenbeamten zu richten.

26 Vgl. Bodo Benzner, Ministerialbürokratie und Interessengruppen, Baden-Baden 1989

Tab. 2.7: Vereins- und Verbandsmitgliedschaften

1987	Beamte n	Beamte %	Politiker n	Politiker %
Gewerkschaften	20	13,6	36	61,0
Berufsverbände	39	26,5	21	35,6
Kammern	1	0,7	8	13,6
Handwerksverbände	1	0,7	0	
Landwirtschaftliche Verbände	5	3,4	1	1,7
Industrieverbände	1	0,7	2	3,4
Arbeitgeberverbände	0		2	3,4
Sonstige Wirtschaftsverbände	3	2,0	6	10,2
Wissenschaftl. Vereinigungen/ Stiftungen	57	38,8	25	42,4
Kulturelle Vereinigungen	38	26,0	38	64,4
Sportvereine	65	44,2	45	76,3
Sonstige gesellschaftliche Vereinigungen	35	23,8	31	52,5
Religiöse Vereinigungen	42	28,6	16	27,1
Kirchliche Wohlfahrtsverbände	9	6,1	11	18,6
Arbeiterwohlfahrt	2	1,4	22	37,3
Freie Wohlfahrtsverbände	13	8,8	9	15,3
Vertriebenen- und Flüchtlingsverbände	1	0,7	5	8,5
Studentische Verbindungen	43	29,3	14	23,7
Bürgerinitiativen	5	3,4	12	20,3
Sonstiges	8	5,4	13	22,0
Gesamt n=100%	147		59	
durchschnittliche Mitgliedschaftsquote	2,6		5,4	

Mehrfachnennungen, Summen ungleich 100

dagegen am seltensten in Verbänden und Vereinigungen organisiert. Überprüft man den Zusammenhang von Mitgliedschaften und Rang, so haben Staatssekretäre (2,9) und Ministerialdirigenten (3,0) die höchsten Mitgliedschaftsquoten, während es bei den Politikern die einfachen Abgeordneten (6,1) sind. Unter den **Ministerien** fallen BML (3,8), BMPost (3,4) und BMA (3,0) mit den häufigsten Mitgliedschaften ins Auge. Um welche Verbände und Vereine es sich im einzelnen handelt und welcher Art damit die Beziehungen sind, soll im folgenden näher geklärt werden.

Die Hauptaktivitäten von Beamten und Politikern spielen sich in **Sportvereinen** ab (Tab. 2.7). Hier ist der Mitgliederanteil der Politiker deutlich höher (76%) als derjenige der Beamten (44%). An zweiter und dritter Stelle rangieren bei den Politikern Mitgliedschaften in kulturellen Vereinigungen (64,5%) und in den Gewerkschaften (61%). Auch hierin unterscheiden sie sich markant von den Beamten, die erheblich seltener Gewerkschaftsmitglied (14%), dafür aber häufig Mitglied in einem Berufsverband wie dem Deutschen Beamtenbund sind. Mit 39% rangiert bei den Beamten demgegenüber die Mitgliedschaft in wissenschaftlichen Vereinigungen an zweiter Stelle. Etwa jeder vierte Beamte und Politiker ist Mitglied einer studentischen Verbindung. Erwähnenswert sind als Unterschiede zwischen Beamten und Politikern, daß 37% der Politiker, aber nur 1% der Beamten Mitglied der Arbeiterwohlfahrt sind. Mitgliedschaften in eindeutig wirtschaftlich oder berufsständisch orientierten Verbänden im Sinne von "pressure groups" haben für Politiker (129%) eine größere Bedeutung als für Beamte (48%)[27].

Als Indikator für die Intensität der Mitgliedschaften wurde erhoben, ob die Befragten **Führungspositionen** auf Bundes-, Landes- oder Kreisebene in den Vereinigungen einnehmen. 1987 hatten 14% der **Beamten** eine Führungsposition auf Bundesebene, 13% eine auf Kreis- und nur 4% eine Führungsposition auf Landesebene bekleidet. 31% (n=45) waren also nicht nur einfaches Mitglied. Auf Bundesebene wurden Führungsfunktionen hauptsächlich in wissenschaftliche Vereinigungen und Stiftungen (11), auf Kreisebene dagegen in Sportvereinen (4) und religiösen Vereinigungen (5) wahrgenommen. Die Vorstandschaften in Sportvereinen und religiösen Vereini-

---

27 Unter die Kategorie "ökonomisch oder berufsständisch orientierte Verbände" wurden zusammengefaßt: Gewerkschaften, Berufsverbände, Kammern, Handwerksverbände, landwirtschaftliche Verbände, Industrieverbände, Arbeitgeberverbände, sonstige Wirtschaftsverbände.

gungen dürften naturgemäß im Bonner Umland zu suchen sein und als reine Privatangelegenheit verstanden werden.

Bei den **Politikern** ergibt sich erwartungsgemäß eine höhere Intensität der Mitgliedschaft: rund 80% (n=48) nehmen Führungspositionen ein, und zwar zu 30,5% auf Kreisebene, gefolgt von 29% in Bundesverbänden und 22% in Vereinigungen auf Landesebene. Ähnlich wie bei den Beamten binden auch bei den Politikern wissenschaftliche Vereinigungen und Stiftungen sowie Sportvereine (jeweils 6 Personen) den Großteil der Führungsaktivitäten. Hinzu kommen bei den Politikern kulturelle Vereinigungen aller Ebenen (9 Personen). Damit spiegelt auch dieser Intensitätsindikator verbandlicher Aktivität die bereits auf der Grundlage der einfachen Mitgliedschaften ermittelte höhere gesellschaftliche Verflechtung der Politiker.

Untersucht man den Zusammenhang von **Partei- und Verbandsmitgliedschaft**, bestätigt sich die Verbindung zwischen SPD und Gewerkschaften sowie Arbeiterwohlfahrt bei den Politikern. 1987 sind alle SPD-Parlamentarier Gewerkschaftsmitglied und außer einem Abgeordneten auch Mitglied der Arbeiterwohlfahrt. Von den SPD-Mitgliedern in der Beamtenschaft ist 1987 immerhin jeder zweite Gewerkschaftsmitglied, aber nur 12% unterstützen die Arbeiterwohlfahrt. Politiker und Beamte der bürgerlichen Parteien sind demgegenüber seltener Gewerkschaftsmitglieder und häufiger in Berufsverbänden organisiert, und anstatt in der Arbeiterwohlfahrt engagieren sie sich in kirchlichen Wohlfahrtsverbänden. Sie sind es auch, auf die fast ausschließlich die Mitgliedschaft in studentischen Verbindungen entfällt. Andererseits gibt es kaum einen Zusammenhang zwischen Parteimitgliedschaft und Mitgliedschaft in Sportvereinen.
Hinsichtlich der als ökonomisch definierten Verbände ist zunächst als Negativbefund zu vermerken, daß der Mitgliederanteil von Beamten und Politikern in einem eindeutig der **Arbeitgeberseite** zuzuordnenden Verband verschwindend gering ist (1 Beamter, 4 Politiker). Darüber hinaus liegen nennenswerte Häufigkeiten nur für Mitgliedschaften in Berufsverbänden vor. Bei den **Politikern** dominieren hier Mitglieder der CDU/CSU (46% = 12) gegenüber SPD-Mitgliedern (30% = 7). Bei den Beamten ist es nicht anders (CDU/CSU 32%; SPD 18%). Immerhin haben aber auch die parteilosen Beamten einen beachtlichen Mitgliederanteil (23%) in den Berufsverbänden, z.B. im Deutschen Beamtenbund.

Unter dem Gesichtspunkt der Kolonisierung von Ministerien durch Verbände und des "agency capture" ist schließlich der Zusammenhang von

Verbandsmitgliedschaft und Ressortzugehörigkeit von Interesse. Ein solcher Zusammenhang läßt sich jedoch nicht ermitteln. Zwar ist 1987 etwa ein Drittel der Beamten des BMA und des BMV gewerkschaftlich organisiert - vermutlich jedoch in erster Linie, um ihre eigenen Statusinteressen zu vertreten. Dies dürfte auch für die 60% der im BMPost Befragten gelten, die in Berufsverbänden organisiert sind. Rechnet man die auf die eigenen Statusinteressen ausgerichteten Mitgliedschaften in Gewerkschaften und Berufsverbänden zusammen, so sind die befragten Beamten mit Abstand am häufigsten in vier Ministerien organisiert: BMPost (70%), BML (69%), BMV (62%) und BMA (56%), gefolgt vom BMF mit nur 40%.

Greift man die Eingangsfrage nach der sozialstrukturellen Repräsentativität der politisch-administrativen Elite im Zeitvergleich nochmals auf und sucht nach sozialen Merkmalen, die die politisch-administrative Elite der Bundesrepublik in besonderer Weise kennzeichnen, so sind dies an erster Stelle soziale Herkunft und Bildung. Trotz leichter sozialer Öffnung der Beamtenschaft sind sowohl das konstant hohe formale Bildungsniveau der Beamten und die Akademisierung der Politiker ein markantes Kennzeichen als auch die Tatsache der dominanten Herkunft beider Gruppen aus Ober- und Mittelschicht. Überdies ist urbanes Sozialisationsmilieu weiterhin für Elitemitglieder kennzeichnend, während die Konfessionszugehörigkeit eher Resultat regionaler Herkunft und Parteibindung ist. Für die Beamten-Elite ist die Parteibindung von wachsender Relevanz.

Zuletzt sollte zumindest erwähnt werden, daß Spitzenpositionen in Verwaltung und Politik weiterhin eine **Männerdomäne** sind. In allen vier Untersuchungen waren höchstens 15% der Politiker (n=9) 1987 weiblich sowie je 2 Beamte 1970 und 1987. An diesem Tatbestand hat sich trotz Egalisierung von Bildungschancen, trotz Frauenbewegung und Quotenregelungen nichts geändert. Diese Maßnahmen können erst in zukünftigen Generationen der politisch-administrativen Elite wirken.

In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu betonen, daß die verschiedenen Stichproben auch in sozial-struktureller Hinsicht als repräsentativ anzusehen sind, obwohl die hier analysierten Merkmale nicht in die Konstruktion der Stichproben eingegangen sind. Vergleiche mit der Bundestagsstatistik, anderen Totalerhebungen und der allgemeinen Bevölkerungsstatistik lassen diesen Schluß zu.

2.5 Karriereverlauf

Elite-Untersuchungen behandeln nur selten auch den Karriereweg[28]. Dies soll hier kurz geschehen, da über den Informationswert derartiger Darlegungen hinaus ein theoretischer Zusammenhang zwischen Karriereverlauf und Werthaltungen angenommen werden kann. Daher dient dieser Abschnitt auch dazu, ein zusätzliches Hintergrundmerkmal (als unabhängige Variable) zu gewinnen.

Der Begriff "Karriere" bezeichnet eine Abfolge von regelmäßig durchlaufenen beruflichen Positionen, die eine Person im Laufe ihres Lebens innegehabt hat[29]. Der Begriff der Karriere ist also zu unterscheiden von dem der Beförderung und dem des Aufstiegs, die inhaltlich nicht so weit reichen.

Wir konzentrieren uns hier auf **bestimmte Ausschnitte** der Karriere der Beamten und Politiker. Nachdem die sozialen Hintergrundmerkmale der Elite, aus denen auch die soziale Rekrutierung deutlich wird, analysiert sind, wird nun die Biographie vom Ende des Studiums über den Berufsbeginn zur ersten Position im politisch-administrativen System und weiter zur höchsten erreichten Position untersucht. Dabei steht im Mittelpunkt der Betrachtung das Durchschnittsalter bei Erreichen einzelner Karriereschritte. Zudem werden der Beschäftigungssektor, in dem der Berufsweg begonnen wurde, und die letzten beiden Karrierestationen (Vorpositionen) analysiert.

Bereits der Unterschied zwischen Beamten und Politikern impliziert, daß Karrieren der Bonner Elite in unterschiedlichen Bahnen verlaufen. Für **Ministerialbeamte** im höheren Dienst des Bundes bedeutet berufliche Karriere nach dem Erwerb der formalen Eingangsvorraussetzungen das Aufrücken in einer formalen, in der Regel aus sieben Rängen bestehenden Hierarchie, die sich vom Eingangsamt eines Regierungsrats bis zum Spitzenamt des beamteten Staatssekretärs erstreckt. Bonner **Politiker** haben keinen

---

28 Vgl. Wolfgang Zapf, a.a.O., S. 117-158; Dietrich Herzog, Politische Führungsgruppen, Darmstadt 1982, S. 89f.;
speziell für die Beamtenelite: Hans-Ulrich Derlien, Wer macht in Bonn Karriere?, a.a.O
speziell für die Politikerelite: Klaus von Beyme, a.a.O, S. 121-162

29 In der Literatur speziell zu Karrieren von Eliten im politisch-administrativen System existieren verschiedene Definitionsversuche des Begriffes "Karriere". Pippke etwa weist auf drei Möglichkeiten hin: Karriere kann sich erstens primär auf eine erreichte und hoch eingeschätzte Position eines Individuums beziehen, zweitens weitergehend auf die Spanne zwischen der jetzigen Position und der beruflichen Ausgangsposition und drittens auf die Geschwindigkeit, mit der diese Spanne überwunden wird. Vgl. Wolfgang Pippke, Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung, Baden Baden 1975, S. 25f.

formal festgelegten beruflichen Karriereweg, der sie in den Bundestag führt, wenngleich es natürlich dort für sie weitere Möglichkeiten des beruflichen Aufstieges gibt: innerhalb ihrer Fraktion vom 'einfachen' Abgeordneten zur Fraktionsspitze, zum parlamentarischen Staatssekretär, zum Bundesminister oder ins Bundestagspräsidium; allerdings besteht für Politiker auch die Möglichkeit des Positionsverlustes, etwa wenn nach Regierungswechseln Bundesminister oder PStS zum einfachen MdB in der Opposition werden oder wenn innerhalb einer Fraktion Abgeordnete von einer herausgehobenen Funktion zum 'Hinterbänkler' absteigen. In jedem Falle fehlt zudem für eine Politikerkarriere eine verbindliche Ranghierarchie und deshalb das schematische Durchlaufen parlamentarischer Positionen analog einer Beamten-Karriere.

2.5.1 Beginn der Berufstätigkeit

Nach der Ausbildung bezeichnet der Einstieg in das Berufsleben die erste berufliche Position. Dieser Einstieg kann für die Mitglieder der politisch-administrativen Elite bereits in den Bundesministerien oder in der Politik liegen, aber auch noch außerhalb dieser später erreichten Sektoren[30].

2.5.1.1 Alter bei Berufsbeginn

Da die große Mehrheit beider Teil-Eliten 1987 ein Studium absolviert hat, ist es nicht verwunderlich, daß das durchschnittliche Berufseintrittsalter der Beamten (28,5 Jahre) wie der Politiker (26,2 Jahre) in etwa dem Abgangsalter deutscher Studenten von der Universität nach einem erfolgreichen Studium entspricht (Tab. 2.8). Das Alter bei Berufsbeginn stieg allerdings in beiden Teil-Eliten, bei Beamten von 27,0 (1970) über 27,8 (1981) auf 28,5 Jahre (1987), bei Politikern[31] von 24,7 (1981) auf 26,2 Jahre (1987). Dieses Ergebnis entspricht der allgemein beobachtbaren Verlängerung des Studiums. Verlängerte Studienzeiten sind aber nicht allein hierfür ausschlaggebend. Dahinter stehen bei den älteren Generationen gelegentlich Verzöge-

---

30 Dies ist vor allem auf Politikerseite verständlich, wird doch von ihnen immer wieder gefordert, daß sie keine reinen Berufspolitiker sein, sondern vielmehr einen Beruf erlernen und praktizieren sollten, in den sie prinzipiell jederzeit - etwa bei politischem Mißerfolg - zurückkehren könnten.

31 Für sie liegen für 1970 keine Daten vor.

Tab. 2.8: Alter bei Berufsbeginn

	1987 Beamte			1987 Politiker			1981 Beamte			1981 Politiker			1970 Beamte		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	28,5	2,9	147	26,2	4,0	59	27,8	4,3	123	24,7	4,5	84	27,0	4,4	123
Rang															
StS (PSTS)	28,9	2,0	13	27,0	3,8	10	25,0	5,8	5	24,6	3,9	8			
MD (Fr-BT)	28,2	2,8	46	25,4	4,2	32	27,9	4,4	47	24,7	4,6	76	26,5	5,3	31
MDg (MdB)	28,7	3,6	51	27,2	3,6	17	28,0	4,2	71				26,8	4,8	46
MR	28,5	2,1	24										27,5	2,4	20
RD-RR	28,0	2,7	13										27,6	3,9	26
Partei															
CDU (CSU)	28,2	2,6	44	26,5	3,7	21	29,7	3,7	10	26,1	3,8	28	27,6	5,3	35
CSU	27,0	3,1	9	28,2	2,4	5	30,0	0,0	1	25,8	5,0	10			
SPD	28,1	3,4	17	25,7	4,7	23	26,6	4,6	37	23,1	4,8	40	27,0	3,5	33
FDP	29,8	2,1	12	27,4	2,3	5	27,9	4,3	14	26,4	2,4	7	26,8	6,5	10
GRÜNE				24,4	4,6	5									
ohne Partei	28,6	3,1	61				28,2	4,3	58				26,9	3,4	36
Studienfach															
Jura	29,1	2,3	92	29,2	2,2	23	29,0	3,6	68	27,8	3,4	22	27,4	4,5	82
Ökonomie	27,1	3,4	26	26,2	2,5	11	26,9	3,6	14	25,2	4,1	9	26,2	5,7	15
Naturwiss.	27,3	1,8	12	25,6	1,9	5	26,8	2,9	12	25,8	2,2	4	25,8	3,2	12
Agrarwiss.	29,2	3,3	11	27,0	0,0	1	25,3	5,0	3	29,0	0,0	1	27,4	3,7	8
Sozialwiss.	26,6	5,3	5	26,0	1,4	2	21,0	0,0	1				25,0	1,6	4
Philologie				25,4	3,6	8	24,0	0,0	1	26,2	2,5	5	31,0	0,0	1
kein Stud.	18,0	0,0	1	19,7	2,5	9	19,2	4,1	6	21,5	4,0	30	26,0	0,0	1

rungen infolge der Wirren der Kriegs- und Nachkriegszeit[32], und bei den Politikern schlägt sich im steigenden Berufseintrittsalter die zunehmende Akademisierung nieder.

Zwar hatten auch 1970 nahezu alle **Beamten** ein Studium absolviert, aber damals begann noch jeder Vierte das Berufsleben vor dem 25. Lebensjahr (n=29); das deutet darauf hin, daß einige Beamte ihr Studium später nachholten und andere nach dem Kriege ein sehr kurzes Studium absolvierten, das es in dieser Form heute nicht mehr gibt. Andererseits gab es 1970 aber auch einige Spitzenbeamte, die erst mit weit über 30 Jahren ins Berufsleben eingetreten sind, da das Studium wegen Kriegsteilnahme und teilweise zusätzlicher Gefangenschaft verspätet aufgenommen oder unterbrochen worden war. Bis 1981 werden diese Fälle seltener, und das Durchschnittsalter bei Berufsbeginn stieg leicht von 27,0 auf 27,8 Jahre an, wobei die Streuung immer noch nahezu unverändert 4,4 Jahre betrug. 1987 war die administrative Elite bei Berufsbeginn 28,5 Jahre alt, allerdings ziemlich einheitlich mit einer Streuung von nur mehr 2,2 Jahren[33]. Wie Tab. 2.8 zeigt, verzögert sich der Berufsbeginn in fast allen Studiengängen seit 1970, so bei den die Mehrheit stellenden Juristen von 27,4 auf 29,0 (1981) und 29,2 Jahre (1987).

Deutlicher als bei den Beamten sind die Unterschiede im Berufsanfangsalter der **Politiker.** SPD-Politiker sind durchgängig 1981 wie 1987 die jüngsten bei Berufsbeginn und werden 1987 nur von den GRÜNEN unterboten; dennoch stieg auch ihr Berufseintrittsalter an. Beides hat strukturelle Ursachen: SPD-Politiker haben seltener als andere studiert; jedoch steigt auch in der SPD-Fraktion der Akademikeranteil, so daß sich auch der Berufsbeginn wie bei den anderen Fraktionen hinausschiebt. Trotz dieser Akademisierung des Bundestages liegt das durchschnittliche Berufsanfangsalter aber um zwei (1987) bis drei (1981) Jahre unter dem der Beamten. Dies hat drei Gründe:

- Erstens hat immer ein Teil der Politiker-Elite nicht studiert (1981: 35,7%; 1987: 15,3%) und beginnt das Berufsleben somit erheblich eher (Durchschnitt 1981: 21,5; 1987: 19,7 Jahre).
- Zweitens ist der Anteil der Juristen, die ja relativ lange studieren, unter den Politikern nicht so hoch wie unter den Beamten: 1987 sind 62,6% der

---

32 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Wer macht in Bonn Karriere?, a.a.O.

33 Nur einer begann sein Berufsleben ohne Studium, keiner hatte vor dem Studium bereits einen Beruf ausgeübt. Unter 25 Jahren begannen nur ganz wenige ihr Berufsleben, und wenn, dann hat man die nicht so langwierigen Studiengänge Ökonomie (n=5) oder Sozialwissenschaften (n=2) studiert.

Beamten Juristen, aber nur 39,0% aller (auch der nicht studierten) Politiker; 1981 betrug das Verhältnis noch 55,3% zu 26,2%.
- Drittens durchlaufen Politiker die Ausbildungsphase ein bis zwei Jahre schneller als die Beamten, da studienfachbedingt weniger Politiker ein Referendariat absolvieren[34].

2.5.1.2 Erster Berufssektor

Gibt es so etwas wie ein karriereförderndes Berufseinstiegsfeld, und wie nahe liegt dieses am Verwaltungs- oder Politiksektor, in dem man den Weg in die Elite schaffen sollte?
Beamte beginnen zu über drei Vierteln ihr Berufsleben bereits **im öffentlichen Dienst** (Tab. 2.9); seit 1970 ist der Anteil dabei von 74,1% auf 83,0% (1987) gestiegen. Dies heißt aber nicht, daß der Karrierebeginn in der Bundesverwaltung lag, denn hier nimmt nur jeweils ca. ein Drittel (1987: 36,7%; 1970: 32,1%) die erste Position ein. Jeder Sechste beginnt nach wie vor (1987: 14,3%; 1970: 14,5%) zwar bereits in der inneren Verwaltung, aber außerhalb der Bundesverwaltung meist auf Landesebene. Jeder Zehnte beginnt im Justiz-Sektor als Richter oder Staatsanwalt (1987: 10,9%; 1970: 10,7%). Gestiegen ist der Anteil derer, die im Bildungsbereich den Berufsbeginn erleben (1987: 21,1%; 1970: 17,6%). In der Universität ist diese Gruppe in der Regel als Assistent tätig.
Der **Berufsbeginn außerhalb des öffentlichen Dienstes** hat entsprechend an Bedeutung verloren (von 26% 1970 auf nur noch 17% 1987). Typische erste Berufe der späteren Beamten sind hier akademikeradäquate Anfangspositionen als Rechtsanwalt, Ingenieur oder leitender Angestellter.

Auch die **Politiker**-Elite 1987 beginnt ihre Karriere immerhin zur Hälfte **im öffentlichen Dienst** (50,9%); dies bedeutet einen fundamentalen Wandel seit 1970, als nur etwas mehr als ein Viertel (27,0%) dort anfing. Dieser Anstieg ist nicht darauf zurückzuführen, daß spätere Politiker häufiger im Justizsektor oder in der inneren Verwaltung des Bundes begannen - Einstiegspositionen hier sind 1970 wie 1987 selten. Es sind vielmehr Landes- und Kommunalverwaltungen und der Bildungssektor, in denen Politiker zunehmend ihr Berufsleben beginnen. Wie bei den Beamten ist auch für die Politi-

---

34 Diese Regel gilt aber typischerweise nicht für die Jura-Studenten der Politiker-Elite 1987, die wie die Beamten bei Berufsbeginn durchschnittlich über 29 Jahre alt sind.

Tab. 2.9: Berufsanfangsposition nach Sektor

Sektor	Beamte				Politiker			
	1987		1970		1987		1970	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Öffentlicher Dienst	122	83,0	97	74,1	30	50,9	27	27,0
davon:								
- innere Bundesver.	54	36,7	42	32,1	2	3,4	3	3,0
- innere Landesver.	21	14,3	18	13,7	7	11,9	4	4,0
- Justiz	16	10,9	14	10,7	4	6,8	8	8,0
- Bildung	31	21,1	23	17,6	17	28,8	12	12,0
davon:								
- Universität	30	20,4	22	16,8	11	18,6	8	8,0
- Schulwesen	1	0,7	1	0,8	6	10,2	4	4,0
Außerhalb des öffentlichen Dienstes	25	17,0	34	26,0	29	49,1	73	73,0
davon:								
- 'einfache' Berufe	3	2,0	3	2,3	7	11,9	36	36,0
- 'gehobene' Berufe	22	15,0	31	23,7	20	33,9	37	37,0
- Politik	0	0,0	0	0,0	2	3,4	0	0,0
Gesamt n=100%	147		131		59		100	

ker innerhalb des Bildungssektors die Hochschule ein zentrales Berufseinstiegsfeld. Im Unterschied zu den Beamten bietet auch das Schulwesen späteren Bundespolitikern häufig ein erstes Betätigungsfeld (1987: 10,2%; 1970: 4%).
Entsprechend wird der Berufsbeginn außerhalb des öffentlichen Dienstes auch für Politiker seltener. Dies resultiert vor allem daraus, daß man erheblich seltener als Arbeiter, Angestellter oder Landwirt (1970: 36,0%; 1987: 11,9%) beginnt. Ansonsten beginnt man außerhalb des öffentlichen Dienstes 1987 (33,9%) gleich häufig wie 1970 (37%) auf gehobenen Positionen beispielsweise als Rechtsanwalt oder Unternehmer (1987: 33,9%; 1970: 37,0%). Übrigens begannen zwei Politiker 1987 ihr Berufsleben direkt in der Politik, ein Indiz für die Professionalisierung des Politikerberufs. Insgesamt läßt sich konstatieren, daß der sinkende Anteil derjenigen, die in einfachen privatwirtschaftlichen Positionen ihr Berufsleben begannen, vom Zuwachs im öffentlichen Dienst, vor allem im Bildungssektor, kompensiert wird. Diese Entwicklung geht einher mit der oben belegten Akademisierung der Politiker.

2.5.2 Eintritt in den Elitesektor

Der nächste Karriereschritt, den wir untersuchen können, ist der Eintritt in das Tätigkeitsfeld, innerhalb dessen man zur Elite aufsteigen sollte; es muß, wie gesagt, weder für Beamte noch für Politiker mit dem Berufsanfangssektor übereinstimmen. Wie alt sind die Mitglieder der politisch-administrativen Elite, wenn sie in Politik bzw. Bürokratie endgültig Fuß fassen? Wie groß ist der zeitliche Abstand zwischen dem Eintritt in das Berufsleben und dem Eintritt in den rollenspezifischen Sektor?

2.5.2.1 Aufstieg der Beamten

Die Spitzenbeamten, die wir 1987 interviewten, waren im Schnitt mit 29,3 Jahren **in den öffentlichen Dienst** eingetreten (Tab. 2.10). Es vergeht also durchschnittlich ein Zeitraum von nur einem halben Jahr zwischen allgemeinem Berufsbeginn und Eintritt in den öffentlichen Dienst. Mit anderen Worten: es bestätigt sich hier nochmals der Befund, daß für einen Großteil der Beamtenelite das Berufsleben in der öffentlichen Verwaltung beginnt. Daß dies aber nicht unbedingt sofort in der inneren Bundesverwaltung ist, unterstreicht die Tatsache, daß Beamte durchschnittlich erst mit 32,3 Jahren

Tab. 2.10: Alter bei Eintritt in den Elitesektor

	1987									1970					
	öff. Dienst			Beamte in Bundesverw.			Politiker in Bundestag			Beamte in Bundesverw.			Politiker in Bundestag		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	29,3	3,2	147	32,3	4,9	147	36,1	4,5	59	33,7	6,3	127	40,5	7,6	98
Rang															
StS(PStS)	29,2	2,2	13	31,8	6,1	13	36,9	4,1	10				50,0	0,0	1
MD(Fr-Bt)	28,5	3,0	46	32,9	6,1	46	35,4	4,8	32	34,8	7,9	32	40,5	6,4	22
MDg (MdB)	29,8	3,8	51	32,7	4,3	51	36,9	4,0	17	34,8	6,4	46	40,4	8,0	75
MR	30,0	3,2	24	31,0	3,1	24				32,3	5,7	21			
RD-RR	29,0	2,5	13	31,2	3,6	13				31,5	3,9	28			
Partei															
CDU (CSU)	28,7	2,7	44	32,2	4,6	44	36,0	4,3	21	33,9	7,0	38	40,5	7,7	46
CSU	28,6	2,7	9	34,9	8,0	9	36,0	3,1	5						
SPD	30,6	4,3	17	33,2	5,0	17	35,1	4,1	23	33,4	4,8	34	40,2	6,0	46
FDP	29,8	2,1	12	32,6	3,6	12	38,4	3,0	5	33,6	6,6	11	43,7	6,0	6
GRÜNE							38,6	8,1	5						
keine	29,4	3,6	61	31,8	4,8	61				33,5	7,0	36			
Studium															
Jura	29,4	2,3	92	31,5	4,0	92	36,1	4,1	23	33,2	6,4	85	38,8	8,3	32
Ökonomie	29,2	4,3	26	33,2	6,9	26	35,3	3,0	11	34,4	4,9	15	42,9	6,6	7
Naturwis.	29,3	3,8	12	34,9	5,4	12	39,2	6,7	5	33,5	6,2	12	42,8	9,7	4
Agrarwis.	30,8	3,4	11	32,3	3,4	11	38,0	0,0	1	35,9	8,1	10	48,2	7,1	5
Sozialwi.	26,6	5,3	5	35,8	6,8	5	27,0	2,8	2	38,3	5,0	3	32,0	2,6	3
Philolog.							35,9	4,7	8	40,0	0,0	1	40,3	6,4	11
kein Stu.	18,0	0,0	1	30,0	0,0	1	37,1	4,0	9	26,0	0,0	1	41,1	6,9	36
Ressort															
BMI	26,8	3,9	15	31,5	7,5	15				35,5	9,2	15			
BMJ	29,1	2,9	9	31,8	4,6	9				34,0	5,9	10			
BMF	29,5	3,5	15	32,9	4,0	15				32,1	3,8	15			
BMWi	31,1	3,0	14	31,6	2,8	14				33,5	5,6	15			
BML	30,8	2,9	13	31,8	3,0	13				34,0	5,5	14			
BMV	27,7	2,3	13	33,5	8,1	13				34,5	8,0	13			
BMPost	28,0	3,3	10	28,0	3,3	10				27,3	3,1	7			
BMBW	29,3	1,5	9	31,0	1,9	9				33,0	6,9	7			
BMA	30,2	3,4	16	32,0	3,0	16				32,1	3,5	14			
BMJFG	31,6	3,4	8	35,4	5,0	8				37,3	6,6	11			
BMBau	29,2	1,6	9	33,8	5,4	9				36,0	7,1	6			
BMFT	27,8	1,8	8	33,1	4,5	8									
BMU	30,0	3,4	8	34,6	4,5	8									

in die Bundesverwaltung gelangen[35]. Auch für diesen ersten rollenspezifischen Karriereschritt bleibt das Studium eine wesentliche Determinante. Bei den Juristen vergehen zwischen Berufseintritt und Eintritt in den öffentlichen Dienst 0,3 Jahre. Naturwissenschaftler, Agrarwissenschaftler und Ökonomen hingegen arbeiten nach dem Studium erst einmal in anderen Sektoren und treten nach durchschnittlich zwei Berufsjahren in den öffentlichen Dienst ein.

Verfolgt man die Karriere der Elite-Beamten weiter, so kann man erkennen, daß im Durchschnitt nochmals drei Jahre vergehen, bis sie im Alter von 32,3 Jahren auch in die **Bundesverwaltung** eintreten. Für Agrarwissenschaftler liegen dazwischen eineinhalb, für Juristen zwei, für Ökonomen vier, für Naturwissenschaftler fünfeinhalb und für die wenigen Sozialwissenschaftler sogar fast zehn Jahre, obwohl letztere als erste in den öffentlichen Dienst eintraten. 1970 war man beim Eintritt in die Bundesverwaltung mit durchschnittlich 33,7 Jahren ein Jahr älter, hatte aber auch das Berufsleben eineinhalb Jahre später als die Elite 1987 begonnen. Allerdings brauchte die 1970er Elite noch 6,7 Jahre bis zum Eintritt in die Bundesverwaltung, während die 1987er Elite dies schon noch 4,2 Jahren schaffte.

Auch ein **Alterseffekt** macht sich bemerkbar: jüngere Beamte neigen dazu, gleich nach dem Studium in den öffentlichen Dienst einzutreten (alle vier Beamte, die 1987 jünger als 40 waren) und auch schneller als die anderen in die Bundesverwaltung zu wechseln. Dieser Trend ist aber nicht linear, da die Gruppe der 41 bis 50jährigen zwar auch zügig in den öffentlichen Dienst eintritt, aber überdurchschnittlich lange braucht, um in die Bundesverwaltung zu wechseln.
Diese Verjüngung beim Eintritt in die Bundesverwaltung zeigt sich auf allen **Rängen.**
Die Karrieregeschwindigkeit bis zum Eintritt in die Bundesverwaltung variiert auch mit dem **Rang** der Befragten. Ministerialdirektoren 1987 treten zwar als erste aller Ranggruppen in den öffentlichen Dienst ein (mit 28,5 Jahren), wechseln aber als letzte in die Bundesverwaltung (mit 32,9 Jahren); Ministerialräte treten als letzte in den öffentlichen Dienst ein (mit 30,0 Jahren), gelangen aber als erste in die Bundesverwaltung (mit 31,0 Jahren). Der Trend, schneller in die Bundesverwaltung einzutreten, machte sich 1970 erst in den unteren Ranggruppen und bei jüngeren Beamten bemerkbar. Der leicht verzögerte Eintritt von MDg und MD 1987 wie auch insbesondere 1970 weist auf einen hohen Anteil **unorthodoxer Karrieren** auf diesen Rängen

---

35 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Wer macht in Bonn Karriere?, a.a.O.

hin. Tatsächlich treten Beamte mit unorthodoxe Karrieren zwar im Durchschnitt genauso schnell wie die reinen Laufbahnbeamten in den öffentlichen Dienst ein, bis zum Wechsel in die Bundesverwaltung benötigen sie aber über sechs Jahre, während die orthodoxen Beamten diesen Schritt bereits nach zweieinhalb Jahren vollziehen.

Betrachtet man im folgenden die unterschiedliche Karrieregeschwindigkeit auch nach der **Parteizugehörigkeit** der Beamten, stellt man für 1987 folgendes fest:

- Beamte mit Mitgliedschaft in der CDU und der CSU traten überdurchschnittlich schnell in den öffentlichen Dienst ein (mit ca. 28,6 Jahren); bis zum Eintritt in die Bundesverwaltung verging dann überdurchschnittlich viel Zeit (CDU: 3,5 Jahre; CSU: 6,3 Jahre).
- Beamte mit Mitgliedschaft in der SPD traten überdurchschnittlich spät in den öffentlichen Dienst ein (mit durchschnittlich 30,6 Jahren); bis zum Eintritt in die Bundesverwaltung verging für sie aber etwas weniger Zeit (2,6 Jahre).
- Beamte mit Mitgliedschaft in der FDP sowie parteilose Beamte entsprechen in etwa dem Durchschnitt, d.h. sie treten mit knapp 30 Jahren in den öffentlichen Dienst ein und gelangen ungefähr drei Jahre später in die Bundesverwaltung.

Man kann die Unterschiede auf einen Periodeneffekt zurückführen: während die SPD-Beamten in den 70er Jahren rasch nach Bonn gezogen wurden, nachdem sie häufig nicht-juristische Studiengänge absolviert hatten und erst spät in den öffentlichen Dienst eingetreten waren, dürften CDU-Beamte, unter denen sich mehr Juristen befinden, aus eben diesem Grunde Bonn gemieden haben und ihre Tätigkeit außerhalb der Bundesverwaltung ausgeübt haben. Ganz deutlich wird dies an den CSU-Beamten, die - geradezu nach Parteistatut - erst nach dem Regierungswechsel 1982 nach Bonn umgezogen sind. Für 1970 läßt sich dieser Zusammenhang nicht prüfen, da damals der Zeitpunkt des Eintritts in den öffentlichen Dienst nicht erhoben wurde.

2.5.2.2 Wahl der Politiker in den Bundestag

Der Einstieg des Politikers in das politische System des Bundes ist definitionsgemäß die erste Wahl in den Deutschen Bundestag. Dort beginnt er in der Regel als 'einfaches' Mitglied des Bundestags (MdB). Im Durchschnitt sind die Politiker 1987 zu diesem Zeitpunkt 36,1 Jahre alt, was eine erhebliche Verjüngung seit 1970 bedeutet, als die Bundespolitiker durchschnittlich erst mit 40,5 Jahren in den Bundestag einzogen (Tab. 2.10). Diese Entwicklung in den 17 Jahren ist hauptsächlich auf den verspäteten Einzug der Politiker 1970 infolge des zweiten Weltkriegs zurückzuführen, denn es sind die Politiker über 50, die sich zu beiden Zeitpunkten hinsichtlich ihres Eintrittsalters in den Bundestag voneinander um 10 und mehr Jahre unterscheiden, während die Politiker unter 50 keinen wesentlichen Altersunterschied aufweisen. Es gibt also 1987 kaum noch Politiker, die älter als 40 Jahre sind, wenn sie das erste Mal in den Bundestag gewählt werden. Im Bundestag von 1970 hingegen gab es noch größere Anteile von "Spätstartern" in der Bundespolitik.
1970 war die FDP die Fraktion, deren Politiker beim erstmaligen Mandat im Bundestag am ältesten waren (43,7 Jahre), während die Fraktionsangehörigen von SPD und CDU/CSU zu diesem Zeitpunkt im Durchschnitt jeweils nur rund 40 Jahre alt waren. 1987 sind die GRÜNEN die Fraktion, deren Politiker erst relativ spät im Lebenslauf (38,6 Jahre) in den Bundestag einrückten[36], gefolgt wiederum von den FDP-Politikern (38,4 Jahre). Diese beiden kleinen Fraktionen unterscheiden sich im Alter ihrer Politiker bei Erstwahl in den Bundestag also 1970 wie 1987 von den Politikern der großen Fraktionen von CDU/CSU (1987: 36,0 Jahre) und SPD (1987: 35,1 Jahre). Der Trend, daß Politiker beim ersten Eintritt in den Deutschen Bundestag seit 1970 um vier bis fünf Jahre jünger geworden sind, gilt also trotz der Unterschiede im einzelnen für alle Fraktionen. Mit dieser Verjüngung geht eine Erhöhung der **Karrieregeschwindigkeit** zwischen Berufsbeginn und erstem Bundestagsmandat einher.

---

36 Die Streuung von 8,1 Jahren weist auf eine sehr heterogene Gruppe hin, die nicht dem Bild der GRÜNEN als "junger" Partei entspricht.

Tab. 2.11: Alter bei Eintritt in Jetztposition

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	49,4	6,7	147	45,6	8,0	59	44,6	10,0	128	42,3	9,1	101
Rang												
StS (PStS)	53,2	6,2	13	48,7	4,0	10				62,0	0,0	2
MD (Fr-Bt)	51,5	6,4	46	46,2	6,5	32	51,1	8,5	32	44,1	9,7	22
MDg (MdB)	49,7	6,0	51	42,8	11,2	17	48,1	8,4	49	41,2	8,4	77
MR	47,4	5,1	24				39,0	8,1	21			
RD-RR	40,6	4,7	13				34,5	4,1	26			
Partei												
CDU (CSU)	49,8	7,6	44	46,6	7,6	21	50,0	9,6	37	43,4	9,0	48
CSU	52,4	5,8	9	49,6	12,3	5						
SPD	45,2	5,1	17	45,3	7,6	23	38,7	7,2	34	40,8	9,1	47
FDP	48,8	6,2	12	44,4	6,0	5	43,8	9,4	11	45,7	9,5	6
GRÜNE				40,2	7,5	5						
ohne Par.	50,0	6,2	61				46,9	10,3	37			
Studium												
Jura	50,4	6,1	92	44,5	7,0	23	45,5	10,5	85	39,6	9,0	34
Ökonomie	45,2	7,7	26	45,4	10,1	11	41,8	8,7	16	46,7	9,8	7
Naturwiss.	49,1	5,6	12	51,6	8,4	5	42,7	9,5	12	42,3	9,6	4
Agrarwiss.	52,7	5,9	11	51,0	0,0	1	46,1	9,8	9	48,2	7,1	5
Sozialwiss	44,6	4,6	5	43,0	14,1	2	38,3	4,6	4	32,0	2,6	3
Philologie				43,4	4,4	8	40,0	0,0	1	40,8	7,3	11
kein Stud.	56,0	0,0	1	47,6	8,8	9	50,0	0,0	1	44,3	9,1	37
Ressort												
BMI	50,1	5,5	15				50,9	11,4	14			
BMJ	49,9	5,3	9				42,4	9,5	10			
BMF	49,8	6,3	15				42,9	9,0	15			
BMWi	45,6	6,1	14				42,0	8,9	17			
BML	53,5	6,0	13				46,0	9,4	13			
BMV	46,8	3,9	13				47,0	11,6	13			
BMPost	50,8	7,5	10				53,0	10,1	7			
BMBW	47,9	9,0	9				41,0	4,1	7			
BMA	50,5	7,7	16				40,9	7,6	14			
BMJFG	48,1	6,2	8				41,5	9,1	10			
BMBau	47,0	5,9	9				44,8	12,5	8			
BMFT	50,8	6,6	8									
BMU	51,6	9,1	8									

2.5.3 Letzter Karriereschritt

Die bisherige Karriereanalyse vermittelte mit der Abfolge von Studium über ersten Berufssektor zum Eintritt in das politisch-administrative System des Bundes einen Eindruck von den ersten Berufsjahren bis ins unmittelbare Rekrutierungsfeld für die Elite-Positionen. Nun wird nach der letzten Karrierephase gefragt, allerdings in umgekehrter chronologischer Reihenfolge; d.h. von der Position zum Befragungszeitpunkt wird rückverfolgt, von wo und in welchem Alter die Kandidaten auf ihre Positionen gelangten. Dadurch rücken die speziellen Beförderungs- und Rotationsprozesse der Beamten innerhalb der Administration sowie die Auf- und Abstiegsprozesse der Politiker innerhalb von Fraktion, Bundestag und Regierung ins Blickfeld[37].

2.5.3.1 Politiker

Der Eintritt der Politiker in die Position, in der wir sie 1987 interviewten, variiert zwischen 48,7 Jahren (PStS), 46,2 Jahren (parlamentarische Amtsträger) und 42,8 Jahren (sonstige MdB). (Tab. 2.11)
Doch was machten die Politiker, bevor sie diese letzte Position erreichten? Grundsätzlich muß man von einer Zweiteilung der Karrieremuster der Politiker ausgehen: wer hervorgehobene Positionen erreicht hat, weist Vorpositionen im politischen System auf Bundesebene auf. Einfache MdB dagegen, die z.T. erstmals ein Mandat erworben haben, werden ihren bisherigen Berufsweg meist außerhalb Bonns verbracht haben.
So wurden alle PStS (10) aus früheren Positionen im Bundestag rekrutiert (Tab. 2.12), und auch ihre Vorposition 2 besteht noch bei jedem zweiten in einem Mandat (2) oder einer hervorgehobenen Funktion (3). Ansonsten wird Vorposition 2 in der Landespolitik (1), in der Landesverwaltung (1) oder in der Privatwirtschaft (2) belegt. Sehr heterogen dagegen sind die Karrieren derjenigen Politiker verlaufen, die 1987 ein Fraktions- oder Bundestagsamt innehatten (32). Sie sind entweder in der Politiker-Hierarchie abgestiegen, nachdem sie BM (2) oder PStS (1) waren, übten ein anderes Amt gleichen Ranges aus (7), waren vom einfachen MdB aufgestiegen (15) oder waren mit dem ersten Mandat gleich in die Fraktions- oder Bundestagsspitze gelangt (7).

---

37 Den Karriereverlauf untersuchten wir nur für 1987.

Tab. 2.12: Letzte Karrierestationen der Politiker

Jetzt-Position	Vorposition 1	Vorposition 2
PStS 10	PStS 3	Fr/Bt-Amt 2
		MdB 1
	Fr/Bt-Amt 3	Fr/Bt-Amt 1
		MdB 1
		Landwirt 1
	MdB 4	RR-RD-Land 1
		MdL 1
		Presse/Öff.arbeit 1
		keine Vorposition 1
Fraktions-/Bundestags-Amt 32	Minister 2	Minister 1
		Fr/Bt-Amt 1
	PStS 1	Fr/Bt-Amt 1
	Fr/Bt-Amt 7	Minister 1
		PStS 1
		Fr/Bt-Amt 1
		MdB 4
	MdB 15	Minister 1
		PStS 1
		StS-Bund 1
		RR-RD-Land 1
		RR-RD-and.-Land 2
		Dezernent-Kommune 2
		Lehrer 2
		Technischer Ang. 1
		Ingenieur 2
		Presse/Öff.arbeit 2
	Abgeordneten-/Fraktionsassistent 2	Fr/Bt-Amt 1
		MdB 1
	Hochschultätigkeit 1	keine Vorposition 1
	Bankier 1	Int.gruppenvertr. 1
	Ingenieur 1	Presse/Öff.arbeit 1
	Lehrer 1	Berufssoldat 1
	Rechtsanwalt 1	keine Vorposition 1
MdB 17	Minister 4	PStS 2
		Fr/Bt-Amt 1
		MdB 1
	PStS 1	MdB 1
	Int.gruppenvertreter3	Int.gruppenvertr. 2
		keine Vorposition 1
	geh. Dienst Bund 1	keine Vorposition 1
	RR-RD-Land 1	RR-RD-Land 1
	Richter-Land 1	keine Vorposition 1
	Staatsanwalt-Land 1	keine Vorposition 1
	Lehrer 2	keine Vorposition 2
	Rechtsanwalt 2	Referendar 1
		keine Vorposition 1
	Technischer Angest. 1	geh. Dienst Bund 1
n = 59	59	59

Erweitert man die Analyse um die **2. Vorposition**, ist eine noch größere Heterogenität der Karrierewege zu erkennen. Nur mehr 44% (14) der Politiker mit einer besonderen Funktion in Fraktion oder Bundestag belegten schon eine zweite Vorposition innerhalb der Politik. Zu großen Teilen ist die 2. Vorposition die ursprüngliche Berufsposition, z.B. als Lehrer, Ingenieur oder Verwaltungsmann. Immerhin 17% (10) aller Politiker machen für die 2. Vorposition keine Berufsangabe, davon 7 'einfache' MdB; dies sind die Parlamentarier, die erst kurz im Bundestag sitzen und nur eine einzige Vorposition, ihren bürgerlichen Beruf, belegten. Von allen 17 schlichten MdB hatten 12 auf Vorposition 1 einen bürgerlichen Beruf, die anderen 5 jedoch sind zur Gruppe der "Absteiger", überwiegend Politiker der letzten sozialliberalen Regierung, zu rechnen oder aber als "elder statesmen" ohne Ambitionen zu bezeichnen.

Die **Verweildauer** auf diesen Vorpositionen weist ebenfalls auf die Heterogenität der Politikerkarrieren hin. Im Durchschnitt sind Politiker mit dem Beginn der 2. Vorposition 35,9 Jahre alt, erfüllen diese ca. drei Jahre lang und belegen die 1. Vorposition mit durchschnittlich 38,8 Jahren. Diese wiederum belegen sie länger, nämlich 6,8 Jahre, und sind mit dem Beginn ihrer jetzigen Position 45,6 Jahre alt.[38] Da viele Politiker ihre 1. oder 2. Vorposition außerhalb der Politik eingenommen hatten, könnten die Angaben zur Verweildauer ein schiefes Licht auf die **Karrieregeschwindigkeit** werfen, wenn man nur an Positionen in Bonn denkt und nicht berücksichtigt, daß Vorpositionen auch im bürgerlichen Leben eingenommen worden sein konnten. Dennoch lassen sich einige funktionsspezifische Unterschiede aufzeigen:

- PStS sind mit Beginn von Vorposition 2, die aber nur zur Hälfte in der Bundespolitik liegt, 34,4 Jahre alt, belegen diese 7,6 Jahre lang und sind mit Beginn von Vorposition 1, die für alle in der Bundespolitik liegt, 41,0 Jahre alt. Dieses Amt nehmen sie erneut 7,7 Jahre lang wahr, bis sie mit dem Beginn ihrer letzten Position 48,7 Jahre alt sind. Seit Berufsbeginn sind 21,7 Jahre vergangen.
- Die Politikergruppe mit einem Amt in Fraktion oder Bundestag ist mit Beginn der Vorposition 2, die teils innerhalb, teils außerhalb der Bundespolitik liegt, 36 Jahre alt. Nach 3,6 Jahre avancieren sie auf Vorposition 1, überwiegend in die Bundespolitik. Dort verweilen sie 6,6 Jahre und sind mit Beginn ihrer Letzt-Position nach 20,8 Berufsjahren 46,2 Jahre alt.

---

38 1970 betrug das Alter bei Eintritt in die Jetztposition nur 42,3 Jahre (Tab. 2.11); dies war eine Folge der Sample-Konstruktion, s. Kap. 1.2.2.

- MdB haben eine zu heterogene Karriere hinter sich, um die Verweildauer sinnvoll einzubeziehen. Nur für 5 von ihnen liegt die 2. Vorposition in der Bundespolitik, für weitere 5 außerhalb. 7 haben keine 2. Vorposition aufzuweisen. Insgesamt stehen sie 15,6 Jahre im Berufsleben; man erkennt also eine gewisse Anciennität an der unterschiedlichen Berufsdauer dieser "einfachen" MdB und ihrer Kollegen in Regierung und in legislativen Funktionen.

2.5.3.2 Beamte

Zu Beginn ihrer Letztposition waren die Beamten 1987 49,4 Jahre alt und waren bis zum Befragungszeitpunkt im Durchschnitt bereits 5,9 Jahre in dieser Position. Natürlich erreicht man die einzelnen Ränge in unterschiedlichem Alter (Tab. 2.11). Die 13 StS erreichten ihre Position im Alter von 53,2 Jahren und weilten dort zum Befragungszeitpunkt 4,3 Jahre. MD erreichten im Schnitt zwei Jahre früher als die StS mit 51,5 Jahren ihre Letztposition und hatten durchschnittlich 5,6 Jahre ihr Amt wahrgenommen.
Die Verweildauer derjenigen Beamten, die nicht zu den **politischen Beamten** zu rechnen sind, also MDg und MR, lag mit 7,2 bzw. 6,1 Jahren höher. Sie waren also z.T. vor dem Regierungswechsel 1982 befördert worden, während die Verweildauer der politischen Beamten den personalpolitischen Umbruch von 1982 erkennen läßt[39].
Ein Blick auf die **Ressorts** zeigt, daß das BML und das BMPost die älteste, das BMBW und das BMBau die jüngste Beamtenschaft haben. Die ressortspezifischen Differenzen weisen auf eine unterschiedliche Beförderungspraxis der Ministerien hin. Das Ministerium mit der geringsten Verweildauer ist natürlich das 1986 gegründete BMU. Ansonsten hatten Beamte im BMBau (4,1 Jahre) und im BMA (4,2 Jahre) eine überdurchschnittlich kurze, im BMWi (11,3) und im BMV (8,5 Jahre) dagegen überdurchschnittlich lange Verweildauer.

Von wo wurde die Beamtenelite in ihre höchste Position rekrutiert? In welcher Verwendung waren sie vor der Letztposition tätig?
Die **Staatssekretäre** 1987 kamen zum größten Teil aus der Bundesverwaltung (Tab. 2.13); 10 von 13 nahmen vorher bereits eine Position in der

---

39 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelite, in: Heinrich Siedentopf (Hg.), Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1989, S. 171-189

Tab. 2.13: Letzte Karrierestationen der Beamten

Jetztposition	Vorposition 1	Vorposition 2
StS 13	MD-AL-Bund 5	MD-AL-Bund 1
		MDg-UAL-Bund 4
	Leiter B.oberbehörde 4	MDg-UAL-Bund 1
		MR-RL-Bund 2
		Leiter B.oberbehörde 1
	BT-/BR.verwaltung 1	StS-Land 1
	MD-Land 1	MDg-Land 1
	Rechtsanwalt 1	MD-AL-Bund 1
	einstw. Ruhestand 1	StS-Bund 1
MD 46	MD-AL-Bund 12	MD-AL-Bund 3
		MDg-UAL-Bund 8
		Parteiangestellter 1
	MDg-AL-Bund 4	MDg-UAL-Bund 1
		MR-RL-Bund 2
		Manager 1
	MDg-UAL-Bund 25	MDg-UAL-Bund 5
		MDg-andere-Bund 1
		MR-UAL-Bund 2
		MR-RL-Bund 10
		MR-pers. Referent 2
		MR-andere-Bund 2
		Leiter B.oberbehörde 1
		MR-Land 1
		anderer Beruf 1
	MDg-Land 1	Professor 1
	MR-Land 1	Hochschultätigkeit 1
	Polizeipräsident 1	RR-RD-Land 1
	Abgeordneten-/Frak-tionsassistent 2	RR-andere-Bund 1
		Wissenschaft.(priv.) 1
MDg 51	MDg-UAL-Bund 11	MDg-UAL-Bund 1
		Angest.-UAL-Bund 1
		MR-UAL-Bund 1
		MR-RL-Bund 6
		MR-andere-Bund 1
		MDg-Land 1
	MDG-andere-Bund 1	MR-RL-Bund 1
	MR-UAL-Bund 10	Angest.-UAL-Bund 1
		MR-UAL-Bund 1
		MR-RL-Bund 7
		RD-andere-Bund 1
	MR-RL-Bund 23	MR-RL-Bund 4
		RD-RL-Bund 7
		RD-andere-Bund 9
		nachg. Bereich Bund 1
		RD-RR-Land 1
		Hochschultätigkeit 1
	MR-pers.Referent 3	MR-RL-Bund 1
		MR-pers. Referent 1
		RD-pers. Referent 1
	nachg. Bereich Bund 1	Polizeipräsidium 1
	Manager 1	MR-RL-Bund 1
	Wissenschaftl.(priv.) 1	Wissenschaft (priv.) 1
MR 24	MR-UAL 1	RD-RL-Bund 1
	MR-RL 4	RD-RL-Bund 2
		RD-andere-Bund 1
		Abg./Frakt.assistent 1
	MR-andere 1	RD-RL-Bund 1
	RR-RL 11	RD-RL-Bund 2
		RD-andere-Bund 5
		ORR-andere-Bund 4
	RD-andere 6	ORR-andere-Bund 3
		nachg. Bereich Bund 2
		internationale Ebene 1
	Wissenschaftl.(priv.) 1	RD-RL-Bund 1
RR-RD 13	RD-RL 2	RD-andere-Bund 1
		nachg. Bereich Bund 1
	RD-pers. Referent 2	ORR-andere-Bund 1
		ORR-pers. Referent 1
	Angest.-Referent 1	Hochschultätigkeit 1
	ORR-andere 3	ORR-andere-Bund 2
		RR-andere-Bund 1
	RR-andere 2	RR-andere-Bund 1
		Hochschultätigkeit 1
	nachg. Bereich Bund 2	nachg. Bereich Bund 2
	Wissenschaftl.(priv.) 1	Hochschultätigkeit 1
n = 147	147	147

Bundesverwaltung wahr - überwiegend als Abteilungsleiter im Range eines Ministerialdirektors (5) oder als Leiter einer Bundesoberbehörde (4). Nur 3 wurden von außerhalb der Bundesverwaltung rekrutiert, aus einer Landesbehörde (1), aus der Privatwirtschaft (zurück-)geholt (1) oder aus dem einstweiligen Ruhestand reaktiviert (1). Auch bei Rückverfolgung auf die 2. Vorposition zeigen StS kein ungewöhnliches Karrieremuster, d.h. sie befanden sich auch dort schon überwiegend in der Hierarchie des Bundes und sind anschließend zweimal befördert worden oder erhielten neue Funktionen.

Diese **verwaltungsinterne Rekrutierungspraxis** zeigt sich in noch stärkerem Maße bei den **Ministerialdirektoren** 1987; 12 von 46 rotierten (davon 3 bereits das zweite Mal), 31 wurden vom Ministerialdirigenten befördert, in zwei Fällen aus der Landesverwaltung, wobei einer sogar den Rang des Ministerialdirigenten übersprang. Auch seit der 2. Vorposition zeigen sie nur in Ausnahmefällen ungewöhnliche Rekrutierungsmuster, insofern als 6 Personen aus einem anderen Berufssektor (extern) rekrutiert worden waren.

Die dominant administrationsinterne Rekrutierungspraxis setzt sich auch auf den **mittleren und unteren Rängen** fort. Der bei weitem größte Teil hat - zumindest bis zur hier analysierten zweiten Vorposition - eine "normale" Beamtenkarriere hinter sich, die über Beförderungen auf den nächst höheren Rang lief. Nur in Ausnahmefällen wird ein Rang übersprungen; einige Beamte rotieren auf dem gleichen Rang, und nur in seltensten Fällen kommen diese Beamten auf einer der Vorpositionen aus der Politik (Abgeordneten- oder Fraktionsassistent) oder aus der Privatwirtschaft (Wissenschaftler, Manager). Oft wurde dieser Beruf zudem nur vorrübergehend ausgeübt, d.h. zwischen zwei Positionen in der Bundesverwaltung[40].

Zur **Verweildauer** läßt sich folgendes anmerken: Die Vorposition 2 begannen die Beamten im Durchschnitt mit 40,2 Jahren; sie befanden sich also bis zu dieser Etappe durchschnittlich knapp acht Jahre in der Bundesverwaltung. Auf Vorposition 2 sitzen sie durchschnittlich 4,2 Jahre, bevor sie mit 44,4 Jahren Vorposition 1 erreichen. Dort verbringen sie weitere fünf Jahre und sind mit dem Eintritt in die Letztposition, wie wir bereits wissen, 49,4 Jahre alt. Doch gibt es deutliche **Rangunterschiede**, was Verweildauer auf Vorpositionen und damit die Karrieregeschwindigkeit betrifft.

- Staatssekretäre brauchen von Vorposition 2 bis zur Letztposition 10,7 Jahre;

---

40 Diese Fälle werden in 2.5.4 nochmals gesondert aufgenommen und als unorthodoxe Karriereverläufe klassifiziert.

- Ministerialdirektoren verbringen zwischen Eintritt in Vorposition 2 und Eintritt in die Letztposition 8,9 Jahre;
- die Verweildauer der rangniedrigeren Beamten auf ihren Vorpositionen[41] ist im Durchschnitt mit drei bis vier Jahren etwas kürzer und folgt den Bestimmungen der Laufbahnverordnung.

2.5.4 Intersektorale Mobilität und unorthodoxe Beamtenkarrieren

Wie wir in der bisherigen Karriere-Analyse festgestellt haben, gibt es einige Beamte, die ihren beruflichen Weg teilweise auch außerhalb der Verwaltung gingen; in einigen Fällen wurden bereits auf den letzten beiden Vorpositionen verwaltungsexterne Tätigkeiten sichtbar. Solchen unorthodoxen Karrieren soll nun abschließend gesondert nachgegangen werden.

In der Literatur gibt es unterschiedliche Versuche, Beamte hinsichtlich ihres Karriereweges zu klassifizieren[42]. Wir haben im folgenden eine Gruppe von Beamten herausgefiltert, die sich sichtlich vom Typ des reinen Laufbahnbeamten unterscheidet. Damit soll auch eine zusätzliche Variable für die Erklärung der Einstellungen in den folgenden Kapiteln gewonnen werden.
Definitionskriterium für Unorthodoxie ist das vorübergehende Verlassen des öffentlichen Dienstes, nicht nur der Bundesadministration; ein Wechsel von einem Landesministerium oder einer Bundesbehörde in ein Bundesministerium wird demnach nicht als ungewöhnlich bezeichnet[43]. Ein alternatives Kriterium ist ein biographisch sehr später Einstieg von einem externen Sektor in die Bundesverwaltung; darunter fällt jedoch nicht der Berufseinstieg über eine mehrjährige Hochschultätigkeit oder kurzzeitiges Arbeiten in einem

---

41 Auch die niedrigeren Beamtenränge weisen kaum Vorpositionen außerhalb der Verwaltung auf, es sei denn, es handelt sich um ihre Berufsanfangsposition.

42 Derlien/Pippig etwa unterscheiden in ihrer Auseinandersetzung mit B. Steinkemper (1974) vier Typen von Beamten, den "reinen" Laufbahnbeamten, den "verzögerten" Laufbahnbeamten, den "Mischtyp" und den "späten Seiteneinsteiger"; vgl. Hans-Ulrich Derlien/Gerhard Pippig, Externe Rekrutierung von Spitzenbeamten des Bundes 1970 - 1972, Bamberg 1984, S. 36 ff.

43 Ein Beispiel für eine Karriere, die einige Zeit außerhalb des öffentlichen Dienstes verlief, ist: 1967-1973 RR-andere (im BMA), 1973-1980 Abgeordneten-/Fraktionsassistent, 1980-1985 MR-RL (im BMWi).

Tab. 2.14: Karrieretyp der Beamten

	1987					1970				
	unortho-dox		orthodox		Ge-samt	unortho-dox		orthodox		Ge-samt
	n	%	n	%	100%	n	%	n	%	100%
Gesamt	23	15,6	124	84,4	147	11	8,0	127	92,0	138
Rang										
StS	2	15,4	11	84,6	13					
MD	12	26,1	34	73,9	46	3	8,6	32	91,4	35
MDg	6	11,8	45	88,2	51	5	9,3	49	90,7	54
MR	2	8,3	22	91,6	24	1	4,8	20	95,2	21
RD-RR	1	7,7	12	92,3	13	2	7,1	26	92,9	28
Partei										
CDU (CSU)	8	18,2	36	81,8	44	2	5,0	38	95,0	40
CSU	3	33,3	6	66,7	9					
SPD	5	29,4	12	70,6	17	7	20,0	28	80,0	35
FDP	3	25,0	9	75,0	12	0	0,0	11	100,0	11
ohne	4	6,6	57	93,4	61	2	5,1	37	49,9	39

anderen Sektor, etwa der Privatwirtschaft[44]. Auf diese Weise erhält man für 1987 eine Gruppe von 23 Beamten (= 15,6%) und für 1970 von 11 Beamten (= 8,0%), deren Karriere als unorthodox bezeichnet werden kann[45]. Aus Tab. 2.14 wird deutlich, daß die politischen Beamten (StS, MD) 1987 häufiger unorthodoxe Karrieren aufzuweisen haben als ihre Untergebenen; 1970 wird dieser Zusammenhang wegen des Fehlens der StS in der Stichprobe nicht deutlich; allerdings waren damals die MD wesentlich seltener unorthodox rekrutiert. Ferner zeigt sich ein klarer **Parteieffekt**: 1970 handelte es sich bei den Unorthodoxen meist um Mitglieder der SPD, 1987 waren 20,8% der der CDU/CSU angehörenden Beamten durch unorthodoxe Karrieren ins Ministerium gelangt. Parteilose Beamte hingegen sind am häufigsten orthodox rekrutiert. Wie schon die Anpassung der Parteibindung der Beamtenelite nach 1982 vermuten ließ, ist auch das Auftreten unorthodox rekrutierter Spitzenbeamter im Zusammenhang mit den Regierungswechseln von 1969 und 1982 zu sehen.[46]

Nach den gewählten Kriterien kann es nicht verwundern (Tab. 2.15), daß Beamte mit unorthodoxem Karriereverlauf sehr viel länger extern beschäftigt sind (6,3 Jahre) als ihre Kollegen (0,8 Jahre). Auch ein Zusammenhang mit der Studienrichtung fällt auf: während Juristen 1987 fast ihren ganzen Karriereweg im öffentlichen Dienst verbrachten, sind es vor allem die Sozialwissenschaftler unter den Beamten, die mehrere Jahre extern tätig waren. Auch sind parteilose Beamte kürzere Zeit außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig (1,0 Jahre) als alle ihre parteigebundenen Kollegen, von denen die Beamten mit Mitgliedschaft in der SPD die meisten Jahre außerhalb der Administration verbrachten (3,5 Jahre).

Während externe Tätigkeit für eine Beamtenkarriere eher den Ausnahmefall darstellt, sind für **Politiker** bürgerliche Berufe vor dem Eintritt in die Berufspolitik die Regel und die Norm. Sie verbringen durchschnittlich fast zehn Jahre außerhalb der Berufspolitik (9,6 Jahre); dies entspricht ziemlich genau der Differenz zwischen dem allgemeinen Berufsbeginn und der ersten

---

44 Ein Beispiel für einen solchen Karrieretyp ist: 1958-1966 Arzt, 1966-1970 Professor, 1970-1977 MDg-Land, seit 1977 MD-AL.

45 Da nur bis zu 4 Vorpositionen zurückverfolgt wurden, ist es möglich, daß in Ausnahmefällen eigentlich unorthodoxe Beamte nicht erfaßt wurden, z.B. weil ihre externe Position noch früher liegt.

46 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Die Regierungswechsel von 1969 und 1982, a.a.O., S. 176 f.

Tab. 2.15: Dauer externer Tätigkeit und Sektorwechsel

1987	Dauer externer Tätigkeit in Jahren						durchschnittliche Zahl der Sektorwechsel					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	1,6	3,5	147	9,6	5,6	59	0,9	1,0	147	1,6	0,9	59
Rang												
StS (PSTS)	1,1	1,7	13	8,7	5,5	10	1,0	1,1	13	1,6	0,8	10
MD (Bt-Fr)	2,0	4,2	46	9,9	6,2	32	1,0	1,2	46	1,8	1,1	32
MDg (MdB)	1,4	3,4	51	9,8	4,6	17	0,7	0,9	51	1,3	0,5	17
MR	2,1	3,8	24				0,9	1,1	24			
RD-RR	0,8	1,8	13				0,8	0,4	13			
Karriere												
unorthodox	6,3	5,3	23				2,2	1,3	23			
orthodox	0,8	2,3	124				0,6	0,8	124			
Partei												
CDU (CSU)	1,7	3,9	44	9,8	5,5	21	0,9	1,1	44	1,8	0,9	21
CSU	3,0	5,2	9	8,2	4,0	5	1,1	1,3	9	1,0	0,0	5
SPD	3,5	4,9	17	9,3	5,9	23	1,2	1,3	17	1,4	0,7	23
FDP	1,2	2,2	12	10,8	4,9	5	1,3	1,3	12	1,6	0,5	5
GRÜNE				10,8	7,8	5				2,8	1,5	5
ohne Partei	1,0	2,6	61				0,6	0,8	61			
Studium												
Jura	0,6	1,4	92	6,7	3,4	23	0,7	0,9	92	1,4	0,7	23
Ökonomie	3,0	5,3	26	8,3	3,8	11	1,0	1,0	26	1,9	0,9	11
Naturwiss.	3,0	4,1	12	13,8	5,4	5	1,1	1,0	12	2,0	1,7	5
Agrarwiss.	2,5	5,0	11	12,0	0,0	1	0,5	0,7	11	1,0	0,0	1
Sozialwiss.	9,2	3,3	5	10,5	10,6	2	3,2	1,8	5	2,5	0,7	2
Philologie				8,5	4,5	8				1,8	1,2	8
kein Stud.	0,0	0,0	1	17,3	4,7	9	1,0	0,0	1	1,6	0,5	9

absolute Zahl der Wechsel	Beamte		Politiker	
	n	%	n	%
0	68	46,3	1	1,7
1	51	34,7	31	52,4
2	15	10,2	18	30,5
3	10	6,8	7	11,9
4+	3	2,0	2	3,4

Wahl in den Deutschen Bundestag (9,9 Jahre). Dabei sind die Politiker ohne Studium und die Naturwissenschaftler mit 17,3 bzw. 13,8 Jahren Spitzenreiter auf der Skala externer Beschäftigung. Die Juristengruppe dagegen verbringt die wenigste Zeit außerhalb der Politik, wenngleich im Durchschnitt auch fast 7 Jahre. Nach Parteien unterschieden sind es Vertreter der kleinen Fraktionen der FDP und der GRÜNEN, die über zehn Jahre außerhalb der Politik beschäftigt waren, während die Politiker der großen Fraktionen CDU/CSU und SPD durchschnittlich unter zehn Jahre extern beschäftigt sind.

Eine Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes oder der Politik bedeutet definitionsgemäß einen Sektorwechsel[47]; jedoch ist damit noch nichts über die **Häufigkeit der Sektorwechsel**[48] gesagt. Die Beamten haben im Durchschnitt in ihrer Karriere einen Sektorwechsel durchgemacht (0,9); dies bestätigt die Befunde über den Berufsanfangssektor, der ja für einen bedeutenden Teil der Beamtenelite nicht in der Verwaltung lag. Andersherum betrachtet, haben 46,3% (68) der Beamten keinen Sektorwechsel vollzogen, d.h. sie waren in ihrem gesamten Berufsleben in der inneren Verwaltung des Bundes oder der Länder beschäftigt. 34,7% (51) wechselten einmal, von einer im überwiegenden Falle der administrativen Karriere vorhergehenden Beschäftigung innerhalb des öffentlichen Dienstes (Justiz, Bildung) oder außerhalb des öffentlichen Dienstes (Rechtsanwalt, Manager, Politik). Immerhin 10,2% (15) der Beamten haben zwei Sektorwechsel erlebt, 8,9% (13) sogar mehr als zwei.
Sehr häufig haben die Sozialwissenschaftler in der Beamten-Elite den Berufssektor gewechselt (3,2 Wechsel), gefolgt von den Naturwissenschaftlern und den Ökonomen. Unterdurchschnittlich dagegen ist die intersektorale Mobilität der Juristen und der Agrarwissenschaftler. Das gewählte Studium und dessen Professionsbezug hat also einen erheblichen Einfluß auf den Karriereverlauf. Aber auch die Parteibindung tangiert die Mobilität, denn parteilose Beamte wechseln seltener (0,6) als parteigebundene (0,9 bis 1,3), egal welcher Partei sie angehören.
Parteibindung und Studienfach als Determinanten der intersektoralen Mobilität bestätigen sich auch in der **Politiker**-Elite, deren Karrieren mindestens einen Sektorwechsel - vom bürgerlichen Beruf in die Politik - aufweisen soll-

---

47 Als Sektoren gelten 1987: innere Verwaltung, Bildung, Justiz, Militär, freie Berufe, sonstige Privatwirtschaft, Politik, Verbände/Vereine, Medien, Landwirtschaft, Kirche, anderer Sektor.

48 Für 1970 liegen keine Daten vor.

ten. Tatsächlich hat nur ein Politiker 1987 keinen Sektorwechsel vollzogen, steht also von Beginn seines Berufslebens an in der Politik; über die Hälfte (52,5%, 31) hat einen, ein Drittel (31,6%, 18) sogar zwei Sektorwechsel und ein Sechstel (15,3%, 9) drei und mehr durchgemacht. Besonders mobil sind Naturwissenschaftler, Ökonomen, Philologen und wiederum Sozialwissenschaftler, während Juristen wie in der Beamtenelite die geringste intersektorale Mobilität aufweisen. Die GRÜNEN haben die Politiker mit den deutlich häufigsten Sektorwechseln (wie ja auch den meisten Jahren außerhalb der Politik)[49]; alle anderen Parteien entsprechen in etwa dem Durchschnitt (1,6), nur die CSU-Politiker haben in ihrer Gesamtheit genau einen Wechsel hinter sich.

Die Karrieren von Beamten und Politikern verlaufen also erwartungsgemäß in unterschiedlichen Bahnen, obwohl auch die Politiker zunehmend häufig, 1987 zu 50%, ihr Berufsleben im öffentlichen Dienst beginnen und obwohl 35% der MdB, wie die Parlamentsstatistik des Bundestages ausweist, auch später noch den öffentlichen Dienst als ihr Berufsfeld angeben. Andererseits sind Beamtenkarrieren weniger geschlossen, als man vielleicht annimmt, denn nicht nur liegt der Berufsbeginn häufig außerhalb der Verwaltung, sondern sie steigen nach unorthodoxen Karrieren nicht selten spät in die Ministerialverwaltung ein. Überhaupt hat die Beamtenelite auch auf dem Zenit der Macht eines mit den Politikern gemein: wie es unter den Politikern "Absteiger" als Folge von Regierungswechseln gibt, trifft die politischen Beamten aus diesem Anlaß nicht selten der einstweilige Ruhestand.[50]

---

49 Hier schlägt die Rotationspraxis der GRÜNEN zu Buche.

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

3. Berufswahl und Berufszufriedenheit

Mit Fragen nach der Berufsmotivation und der Berufszufriedenheit der politisch-administrativen Elite des Bundes können sowohl objektive Gegebenheiten als auch subjektive Bewertungen erfaßt werden; in zeitlicher Hinsicht lassen sich dabei retrospektive, aktuelle und prospektive Tatsachen und Attitüden unterscheiden. Nach diesem Raster wird zuerst in Kap. 3.1.1 die subjektive Entscheidung für den Staatsdienst bzw. die Berufspolitik analysiert. Eine objektive Randbedingung der Berufswahl steht im Mittelpunkt von Kap. 3.1.2, das sich mit Verwandten im öffentlichen Dienst und der Politik befaßt und der Frage nach der Berufsvererbung bei Spitzenbeamten und -politikern nachgehen soll. In Kap. 3.2 werden die Vor- und Nachteile des Berufes, so wie sie vom Befragten aktuell angegeben werden, analysiert und die Berufszufriedenheit bilanziert. Als objektive Merkmale werden in Kap. 3.3 die zeitliche Arbeitsbelastung, die als hauptsächlicher Nachteil der Bonner Tätigkeit beklagt wird, und die Aufteilung des Zeitbudgets betrachtet. Angesichts der Ambivalenz von belohnenden und frustrierenden Tätigkeitsaspekten wird in Kap. 3.4 ein prospektives Element eingeführt und der Frage nachgegangen, ob die interviewten Beamten und Politiker berufliche Alternativen ins Auge gefaßt haben.

3.1 Berufswahl

Bei der Entscheidung für einen bestimmten Beruf stehen verschiedene Einflußfaktoren wie die Verfügbarkeit und die Attraktivität verschiedener Berufe, die geforderten Qualifikationen, persönliche Fähigkeiten, Werthaltungen und Lebensumstände sowie positive Anreize, die von einem spezifischen Beruf ausgehen, in einem Beziehungsgeflecht, aus dem die Entscheidung für einen Beruf resultiert.[1] Dieser Prozeß läuft sowohl bewußt als auch unbewußt ab. Im folgenden wird auf die subjektiven Beitrittsmotive einerseits und objektive familiäre Einflußfaktoren der Berufswahl andererseits näher eingegangen.

---

1 Vgl. Niklas Luhmann/Renate Mayntz, Personal im öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren, Baden-Baden 1973, S. 15-23

3.1.1. Beitrittsmotive

Die offene Frage: **"Warum haben Sie sich für den Staatsdienst/die Berufspolitik entschieden?"** eröffnet dem Befragten die Möglichkeit, seine Berufsmotive mit eigenen Formulierungen zu begründen, ohne sich an vorgegebenen Kategorien orientieren zu müssen. In den Antworten können aber Rationalisierungen enthalten sein, die mit dem Konzept der sozialen Erwünschtheit und der Vermittlung eines bestimmten Selbstbildes der Persönlichkeit zu erklären sind.

Im Falle der Elitebeamten, die größtenteils sehr lange im öffentlichen Dienst tätig sind, dürfte die Berufsentscheidung auf einen kürzeren Zeitraum begrenzt sein und in früheren Lebensjahren liegen als bei Politikern, die in einer späteren Lebensphase in die Berufspolitik gelangen und sich zu Beginn ihrer Karriere oft in einem Zwischenbereich bewegen, der vor oder neben der Politik auch andere Berufstätigkeiten umfaßt. Da sich Politik als Hauptamt erst in den letzten Jahrzehnten herausgebildet hat[2] und mit dem Begriff "Berufspolitiker" negative Konnotationen verbunden sind, gaben einige der interviewten Politiker ausweichende Antworten, indem sie darauf verwiesen, überhaupt keine Berufspolitiker zu sein. Ist dies bei den als Kontrollgruppe interviewten Nachwuchspolitikern, die zum Teil erst wenige Jahre im Bundestag sind, noch verständlich, so verwundern solche Antworten bei langjährigen Parlamentsmitgliedern, die zum Teil auf eine Karriere mit hohen Regierungsämtern hätten verweisen können. Während bei den Elitebeamten die Frage nach der Entscheidung für den Staatsdienst theoretisch und forschungspraktisch keine Schwierigkeiten machte, reflektiert die Problematik der Unterstellung einer auf persönlicher Entscheidung beruhenden, gestaltbaren Karriere als Berufspolitiker die strukturelle Besonderheit der Politiker als Teil einer **Delegationselite.**[3]

---

2 Der juristische Niederschlag der Berufspolitisierung findet sich im sogenannten Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 5.11. 1975, in dem auch die Tätigkeit von Landtagsabgeordneten als Vollzeittätigkeit definiert und Diäten folglich als steuerpflichtiges Einkommen bestimmt wurden. S. BVerfGE 40 (1976), S. 296-352

3 Vgl. zur Unterscheidung von Ernennungs- und Delegationselite Wolfgang Zapf, Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961, München 1966[2]

3.1.1.1 Beitrittsmotive der Teileliten

Tab. 3.1 gibt einen ersten Überblick über die Verteilung der Antworten auf die offene Frage nach den Beitrittsmotiven.[4] Die meisten Befragten gaben 1970 wie 1987 einen oder zwei Gründe für ihre Berufswahl an; wir erzielten durchschnittlich 1,8 Antworten 1987 und 1,7 Antworten 1970, wobei in dieser Hinsicht keine quantitativen Unterschiede zwischen der administrativen und der politischen Elite zu verzeichnen sind.

Vergleicht man zunächst die von **Beamten und Politikern** am häufigsten genannten Motive[5], ergeben sich folgende Rangreihen:

Beamte:	Rang 1987	Rang 1970
"Alternativlosigkeit"	1 (40,4%)	2 (31,6%)
"Beruf im eig. Interessengebiet verfügbar"	2 (32,2%)	3 (23,7%)
"intellektuelle Befriedigung"	3 (32,2%)	1 (43,0%)
"ökonomische Motive"	4 (18,5%)	4 (15,8%)

Politiker:	Rang 1987
"Alternativlosigkeit"	1 (54,2%)
"politisches Interesse"	2 (44,1%)
"Beruf im eig. Interessengebiet verfügbar"	3 (23,7%)
"intellektuelle Befriedigung"	4 (20,3%)

Bemerkenswert ist, daß die **Gemeinwohlorientierung** als Bestandteil der orthodoxen Beamtenethik sowohl 1970 als auch 1987 von lediglich 10% der Befragten spontan als Berufsmotiv erwähnt wurde - von den Politikern 1987 aber auch nicht häufiger. Am Anfang einer administrativen oder politischen Karriere ist der "Dienst" an der Gemeinschaft also auch in der Rückschau anderen Motiven nachgeordnet.

---

4 Dazu wurden die maximal vier genannten Beitrittsmotive aufsummiert und als Mehrfachantworten ausgewiesen. 1970 wurde der Zeitpunkt des ersten politischen Interesses bei den Elitepolitikern erhoben und nicht nach den Motiven für ihre Berufsentscheidung gefragt. Hingegen können für die Beamten die Befragungsergebnisse von 1970 und 1987 miteinander verglichen werden.

5 Im folgenden wird die Aggregierung in Form der Oberkategorien aus Tab. 3.1 benutzt.

Tab. 3.1: Berufsmotive

Oberkategorie	Unterkategorie		1987 Unterkat. n	1987 Unterkat. %	1987 Oberkat. n	1987 Oberkat. %	1970 Unterkat. n	1970 Unterkat. %	1970 Oberkat. n	1970 Oberkat. %
Alternativlosigkeit	Zufall	B	26	17,8			16	14,0		
		P	31	52,5						
	Alternativen unattraktiv	B	23	15,8	59	40,4	3	2,6	36	31,6
		P	1	1,7	32	54,2				
	keine Alternativen	B	10	6,8			17	14,9		
		P	0	0,0						
Beruf im eigenen Interessengebiet verfügbar		B			47	32,2			27	23,7
		P			14	23,7				
intellektuelle Befriedigung	intellektuelle Stimulation	B	23	15,8			41	36,0		
		P	3	5,1						
	Freude am Management	B	10	6,8	47	32,2	8	7,0	49	43,0
		P	0	0,0	12	20,3				
	Gestaltungsmöglichkeiten	B	14	9,6			neue Kategorie			
		P	9	15,3						
ökonomische Motive	Sicherheit des Berufes	B	12	8,2			9	7,9		
		P	0	0,0						
	gute Bezahlung	B	9	6,2	27	18,5	2	1,8	18	15,8
		P	0	0,0	0	0,0				
	Aufstiegsmöglichkeiten	B	6	4,1			7	6,1		
		P	0	0,0						
Familientradition		B			22	15,1			10	8,8
		P			6	10,2				
Gemeinwohlorientierung		B			15	10,3			13	11,4
		P			6	10,2				
politisches Interesse		B			12	8,2			10	8,8
		P			26	44,1				
Lebenstraum Unabhängigkeit	Unabhängigkeit	B	12	8,2	12	8,2	neue Kategorie		8	7,0
		P	0	0,0	0	0,0				
	Lebenstraum/ Ehrgeiz	B	0	0,0			8	7,0		
		P	0	0,0						
Sonstiges		B			19	13,0			23	20,2
		P			7	11,9				
Gesamt n=100%		B			146				114	
		P			59					

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

Der Mangel an beruflichen Alternativen ist in beiden Teileliten des Jahres 1987, nicht aber bei den Spitzenbeamten 17 Jahre zuvor, der primäre Anlaß, die betreffende Laufbahn einzuschlagen. Die Oberkategorie "Alternativlosigkeit" besteht aus den Antworten, die eine zufällige Berufsentscheidung beinhalten oder die "keine realen Alternativen" angeben. Hierbei sind vor allem bei den Beamten die äußerst schwierigen Bedingungen der Nachkriegszeit zu beachten, wie sie in folgendem Zitat anklingen:

> "Weniger für den Staatsdienst als für den juristischen Beruf, aus ganz praktischen Erwägungen, weil das Medizinstudium nicht zu machen war wegen der Länge und der Unkosten, die damals anfielen." (105, Beamter)

Mit der "Alternativlosigkeit" stehen 1987 in beiden Teileliten eher **exogene Faktoren der Berufswahl** an der Spitze. Die bei den Beamten an zweiter, bei den Politikern an dritter Stelle folgende Kategorie "Beruf im eigenen Interessengebiet verfügbar" spiegelt ebenfalls eine eher reaktive Berufsentscheidung wider; hiermit wird ausgedrückt, daß gerade ein Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst vorhanden war, mit dem auch eigene Interessen abgedeckt werden konnten, oder daß die Berufspolitik Chancen eröffnete, eigene Interessen einzubringen. Dagegen sind in den **Bedürfnissen der Person** liegende Motive das "politische Interesse", das bei Politikern am zweitwichtigsten ist, und die "intellektuelle Befriedigung", die für beide Befragtengruppen 1987 an dritter oder vierter Stelle steht. Die Oberkategorie "ökonomische Motive", die bei den Beamten jeweils an vierter Stelle steht, setzt sich aus Antworten zusammen, die auf die berufliche Sicherheit, gute Bezahlung, Aufstiegschancen, gute Arbeitsbedingungen und das Prestige des Berufes Bezug nehmen.

Die größten **Unterschiede zwischen Beamten und Politiker 1987** ergeben sich im politischen Interesse als Beitrittsmotiv, das von Politiker wesentlich häufiger angeführt wird (Politiker: 44,1%, Beamte: 8,2%), und in den ökonomischen Motiven, auf die jeder 5. Beamte, aber kein Politiker seine Berufsentscheidung zurückführt. Wird politisches Interesse von Politikern als Beitrittsmotiv geäußert, hat man es mit einer Tautologie zu tun. Das korrespondierende Motiv von Beamten wäre ein Interesse an Verwaltungstätigkeiten, das jedoch nur im Ausnahmefall von Beamten als Beitrittsmotiv genannt wird. Alternativlosigkeit wurde von 40% der Beamten, aber auch von 54% der Politiker genannt. Gemeinsamkeiten zwischen beiden Teileliten bestehen in der Angabe einer gemeinwohlorientierten Berufsentscheidung und

in der Bedeutung der Familientradition, beides Motive, die am unteren Ende der Rangreihe stehen.

Der Vergleich der Antworten der **Elitebeamten in den Jahren 1987 und 1970 zeigt zwar eine hohe Konstanz der Berufsmotivation.** Trotzdem gaben Beamte 1970 häufiger als 1987 eine Berufsentscheidung an, die von der Erwartung intellektueller Befriedigung im öffentlichen Dienst geprägt war (1987: 32,2%; 1970: 43,0%). Bis 1987 nehmen andererseits die "Alternativlosigkeit", die "Berufstätigkeit im eigenen Interessengebiet" und die "Familientradition" an Bedeutung zu.

Betrachtet man die Unterkategorien von Tab. 3.1, lassen sich beim **Vergleich der Beamten mit den Politikern** noch folgende Nuancen erkennen: Mehr als die Hälfte der Politiker gibt den **Zufall als Ursache** für den Eintritt in die Berufspolitik an; darunter fallen Antworten, die auf das Drängen von Parteifreunden zu kandidieren verweisen oder das unerwartete "Freiwerden" von Wahlkreisen und überraschende Wahlerfolge umfassen.[6] Eigene Anstrengungen zur Erlangung eines Mandates werden in diesem Zusammenhang kaum erwähnt. Politiker stellen sich also gerne als "passiv" dar und müssen von Parteifreunden "aufgefordert", "gebeten" oder "gedrängt" werden. Eine typische Politiker-Antwort bietet folgendes Beispiel:

> "Es war halt eine einmalige Chance, damals Abgeordneter zu werden, es hängt ja oft mit der Konstellation im Wahlkreis zusammen. Bin von Freunden dann gedrängt worden."(163, Politiker)

Dagegen führen 1987 nur 17,8% der administrativen Elite ihre Berufsentscheidung auf zufällige Ursachen zurück. Beamte erwähnen häufiger den Umstand, daß es nur unattraktive oder gar keine Alternativen zum Staatsdienst gegeben habe. Dies verweist zum einen auf die Professionalisierung der Juristenausbildung[7], die stark am Staatsdienst ausgerichtet ist, und, wie wir sahen, in niedriger intersektoraler Mobilität (Kap. 2.5.4) resultierte. Zum anderen könnte es sein, daß ähnliche Situationen der Berufswahl von Beamten und Politikern mit verschiedenen Umschreibungen ausgedrückt werden; es könnte sich um gruppenspezifische "Sprachspiele" handeln, die das Selbstverständnis der beiden Gruppen manifestieren und in der diffe-

---

6 Dieser Prozeß wird beschrieben bei: Klaus von Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1974², S. 76-91 und Dietrich Herzog, Politische Karrieren, Opladen 1975.

7 Vgl. Niklas Luhmann, Juristen - Berufswahl und Karrieren, in: Verwaltungsarchiv 65 (1974), S. 113-162

rierenden Semantik den objektiven strukturellen Unterschied von Delegations- und Ernennungseliten reflektieren. Die Beamtenschaft gab 1987 zudem eine größere Bandbreite von Berufsmotiven an als die Politiker; ihre Aussagen sind also etwas detaillierter. Ansonsten bleibt auch auf der Ebene der Unterkategorien die **bemerkenswerte Stabilität in den Berufsmotiven** erhalten.

Die **Reihenfolge der Nennungen** könnte im Einzelfall etwas über die Bedeutung des Motivs aussagen. Beamte verweisen in der ersten Begründung für den Eintritt in den Staatsdienst vor allem auf das eigene Interessengebiet, das mit der Berufstätigkeit verbunden werden kann, gefolgt vom "Zufall", der "Familientradition" und "unattraktiven oder fehlenden Alternativen". Beamte treten also vor allem in den Staatsdienst ein, um im eigenen Interessengebiet tätig zu sein. Politiker machen primär den Zufall dafür verantwortlich, daß sie Berufspolitiker wurden, und nennen an zweiter Stelle das politische Interesse.

Faßt man die Kategorien "Alternativlosigkeit" und "ökonomische Motive" unter dem Oberbegriff **"extrinsische Motive"** zusammen, die auf mit dem Beruf verbundene sekundäre Vorteile abheben, und sieht die restlichen Motive als **intrinsische**, also aus dem Tätigkeitsinhalt abgeleitete Anreize, an, dann erkennt man (Tab. 3.2), daß intrinsische Motive heute (109,2%) wie vor 17 Jahren (105,4%) von den Beamten etwa doppelt so häufig genannt werden wie extrinsische Motive. Politiker unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht von den Beamten; sie nennen 1987 114,3% intrinsische und 60,7% extrinsische Motive.

3.1.1.2 Strukturelle Bedingtheit der Beitrittsmotive

Analysiert man die Daten mit der groben Dichotomie von **extrinsischen und intrinsischen** Motivlagen, können aus Tab. 3.2 folgende Zusammenhänge erschlossen werden. Zu beiden Zeitpunkten gibt es klare Rang- und Alterseffekte, die allerdings 1970 und 1987 in entgegengesetzte Richtung laufen. Waren 1970 noch die ranghöheren, älteren und orthodox rekrutierten Beamten weniger intrinsisch und stärker extrinsisch motiviert als rangniedrigere, jüngere und unorthodox rekrutierte Beamte, hat sich das Verhältnis bis 1987 umgekehrt. Jetzt sind die älteren, ranghöheren und orthodox rekrutierten Beamten tendenziell stärker intrinsisch und weniger stark extrinsisch motiviert als jüngere, rangniedrigere oder unorthodox rekrutierte Beamte. Die Aufbruchsstimmung der sozial-liberalen Reformperiode fand ihren Nieder-

Tab. 3.2: Extrinsische und intrinsische Berufsmotive

	1987 Beamte			1987 Politiker			1970 Beamte		
	% extr.	% intr.	n= 100%	% extr.	% intr.	n= 100%	% extr.	% intr.	n= 100%
Gesamt	63,4	109,2	142	60,7	114,3	56	57,7	105,4	111
Rang									
StS (PSTS)	61,1	115,4	13	55,6	122,2	9			
MD (Bt-Fr)	60,0	108,9	45	61,3	103,2	31	70,4	81,5	27
MDg (MdB)	52,1	118,8	48	62,5	131,3	16	56,1	97,6	41
MR	75,0	104,2	24				47,4	105,3	19
RD-RR	100,0	75,0	12				54,2	145,8	24
Karriere									
unorthodox	56,5	113,0	23				27,3	181,8	11
orthodox	64,7	108,4	119				61,0	97,0	100
Alter									
unter 40	125,0	50,0	4	66,7	166,7	6	37,5	146,9	32
41-50	77,8	111,1	27	62,5	104,2	24	67,5	95,0	40
51-60	57,1	107,8	77	55,0	105,0	20	55,0	90,0	20
über 60	58,8	117,6	34	66,7	133,3	6	68,8	75,0	16
Partei									
CDU (CSU)	54,8	114,3	44	55,6	116,7	18	68,8	71,9	32
CSU	37,5	112,5	9	60,0	140,0	5	-	-	-
SPD	75,0	112,5	17	60,9	108,7	23	23,3	146,7	30
FDP	91,7	100,0	12	80,0	100,0	5	50,0	110,0	10
GRÜNE	-	-	-	60,0	120,0	5	-	-	-
ohne Partei	63,3	108,3	61	-	-	-	63,3	116,7	30
Studienfach									
Jura	68,5	109,0	89	68,2	100,0	22	62,7	97,3	75
Ökonomie	44,0	112,0	25	60,0	140,0	10	14,3	128,6	14
Naturwiss.	72,7	81,8	11	40,0	140,0	5	75,0	162,5	8
Agrarwiss.	54,5	127,3	11	0,0	200,0	1	85,7	57,1	7
Sozialwiss.	80,0	100,0	5	100,0	200,0	1	25,0	150,0	4
Philologie	-	-	-	62,5	87,5	8	0,0	200,0	1
kein Stud.	0,0	200,0	1	55,6	111,1	9	100,0	100,0	1
Ressort									
BMI	26,7	126,7	15				69,2	53,8	13
BMJ	155,6	66,7	9				28,6	85,7	7
BMF	57,1	92,9	14				86,7	73,3	15
BMWi	61,5	115,4	13				61,5	115,4	13
BML	76,9	130,8	13				54,5	81,8	11
BMV	58,3	108,3	12				66,7	100,0	12
BMPost	60,0	80,0	10				75,0	100,0	4
BMBW	66,7	100,0	9				40,0	220,0	5
BMA	46,7	106,7	15				57,1	100,0	14
BMJFG	37,5	162,5	8				36,4	163,6	11
BMBau	66,7	77,8	9				16,7	166,7	6
BMFT	71,4	114,3	7						
BMU	75,0	137,5	8						

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

schlag offenbar in den Berufsmotiven der meisten jungen Ministerialbeamten. Besonders stark war der Effekt 1970 bei Beamten, die der SPD angehörten; sie stellten 48,6% der unter 40jährigen dar (CDU-Mitglieder: 17,9%). Daß sich diese stark intrinsische Motivation 1987 in den höchsten Rängen fand, ist nicht verwunderlich, waren doch die meisten dieser Beamten 17 Jahre zuvor in den unteren Rängen als junge Beamte zu finden. 1987 haben wir es in den unteren Rängen mit einer neuen Generation[8] nachwachsender Beamter zu tun, die ähnlich wenig intrinsisch motiviert sind wie 1970 die alten, in den höchsten Rängen sich befindenden Spitzenbeamten.

Der Zusammenhang zwischen Berufsmotiven und Hintergrundvariablen läßt sich mit mehr Inhalt füllen, wenn anstatt der aggregierten Dichotomie "intrinsisch-extrinsisch" noch einmal auf die **Einzelangaben zum Berufsmotiv** Bezug genommen wird. Die Detailanalyse zeigt u.a. folgende Zusammenhänge: Je höher der Rang 1987, desto seltener ist der Einfluß fehlender Berufsalternativen für den Beitritt zum öffentlichen Dienst, ein Effekt der sich für 1970 nicht beobachten ließ, weil damals der bereits beschriebene Generationeneffekt den Rangeffekt überlagerte. Es ist nicht auszuschließen, daß mit steigendem Rang eine bewußte, von äußeren Umständen unabhängige Berufsentscheidung als Berufsmotiv angegeben wird, die nicht in den Verdacht einer "Verlegenheitslösung" kommen soll und allenfalls noch als zufällig konzediert wird. Sicherheits- und Verdiensterwägungen sowie Karrierechancen spielen in den unteren Rängen (RR-RD und MR) immer eine größere Rolle als bei MDg, MD und StS. Unabhängigkeit ist 1987 und 1970 wichtiger für Spitzenränge. Der Rangeffekt für die "intellektuelle Stimulation" war 1970, als 28,6% der MD und 66,7% der RR-RD dieses Motiv nannten, deutlicher als 1987 . Die intellektuelle Stimulation scheint zu Beginn der Karriere stärker für den Eintritt in den Staatsdienst verantwortlich gemacht zu werden als zu späteren Zeitpunkten, wird aber 1987 wieder vom Generationeneffekt ausgeglichen.

1987 wird mit zunehmendem **Alter** die Relevanz **fehlender Alternativen** bei der Entscheidung für den öffentlichen Dienst geringer. Politische Interessen oder materielle Aspekte spielen bei älteren Befragten eine geringere Rolle. Größere Bedeutung hat dagegen 1987 bei den älteren Beamten die Familientradition, die von 8,3% bei den 41-50jährigen auf 23,9% bei den

---

8 Erst im Kap. 11.6.2 wird näher dargelegt, um welche **politischen** Generationen es sich handelt. Vorerst wird der Generationsbegriff allein im Zusammenhang mit Geburtskohorten gebraucht, deren Existenz in den Alters- und Zeitpunktunterschieden impliziert ist.

über 60jährigen ansteigt, und der intellektuelle Anreiz, der von 25% der über 50jährigen vorgebracht wird, jedoch nur von 12,5% der 40-50jährigen. **1970** äußerten mit zunehmendem Alter weniger Beamte das Motiv der "Berufstätigkeit im eigenen Interessengebiet". Das politische Interesse, das nur von unter 50jährigen angegeben wird, zeigt einen deutlichen Alterseffekt, ebenso wie die von der Tätigkeit ausgehende intellektuelle Stimulation, die von Älteren weniger oft angeführt wird. Die Generationszugehörigkeit könnte subjektive Werthaltungen, aber auch objektive Berufschancen beeinflußt haben.

Die Variable "**Parteimitgliedschaft**" erlaubt die Analyse von Differenzen zwischen Parteimitgliedern und Nichtparteimitgliedern auf der einen Seite und zwischen den Angehörigen verschiedener Parteien auf der anderen. Auffällig sind **SPD-Mitglieder** unter den Ministerialbeamten, die sowohl 1970 als auch 1987 den Eintritt in den Staatsdienst **weniger oft mit fehlenden Alternativen** oder einer zufälligen Entscheidung begründen als CDU/CSU- und FDP-Mitglieder oder Parteilose. Politisches Interesse kumuliert bei SPD-Beamten, die zu beiden Zeitpunkten die höchsten Werte erzielen, obwohl Unions-Mitglieder 1987 fast zu den SPD-Mitgliedern aufschließen können. Die intellektuelle Befriedigung als Berufsmotiv hat sich bei den SPD-Mitgliedern der administrativen Elite drastisch verringert; gab 1970 fast die Hälfte dieses Motiv als Grund für den Eintritt in den Staatsdienst an, kommt dies 1987 bei keinem SPD-Beamten vor. Hier dürfte die momentane Situation "oppositioneller Beamter im Regierungsapparat" zurückliegende Attitüden überlagern; weit weniger stark sind nämlich die Rückgänge bei den CDU/CSU- und FDP-Beamten, die nur um 5% bzw. 8% geringere Werte erzielen, wobei bei ersteren allerdings das vergleichsweise geringe Ausgangsniveau von 22,8% (1970) berücksichtigt werden muß.

Wie bei der Parteimitgliedschaft lassen sich auch nach **Studienfach** klare Unterschiede in den Berufsmotiven zwischen den einzelnen Disziplinen ausmachen.[9] Juristen und Agrarwissenschaftler sahen relativ häufig keine beruflichen Alternativen zum Staatsdienst und nannten dafür 1970 und 1987 häufiger die Familientradition als Berufsmotiv. Andererseits machen sie ökonomische Motive und intellektuelle Anreize stärker für ihre Berufsentscheidung verantwortlich als die Absolventen anderer Studienfächer. Juri-

---

9 Trotz der geringen Anzahl von Agrar- und Naturwissenschaftlern und insbesondere Sozialwissenschaftlern (1987: 5 Befragte, 1970: 4 Befragte) in der administrativen Elite soll auf diese Teilgruppen nicht verzichtet werden, da vor allem bei den Sozialwissenschaftlern aufgrund ihres Studiums andere Attitüden zu erwarten waren.

sten, die eine gemeinwohlorientierte oder auf Familientradition zurückführbare Berufsentscheidung für den öffentlichen Dienst trafen, hatten gleichzeitig geringere politische Interessen und nahmen ihren Beruf nicht allein deshalb auf, weil sich gerade Möglichkeiten im eigenen Interessengebiet ergaben. Dies deutet auf das häufig konstatierte Selbstverständnis der Juristen als Generalisten hin; sie erwähnen andererseits so gut wie gar nicht die Familientradition als Berufsmotiv. Sozialwissenschaftler dagegen haben zu beiden Befragungszeitpunkten die stärksten politischen Interessen, gefolgt von den Wirtschaftswissenschaftlern, was mit der Politiknähe dieser Studienfächer zu erklären ist.

Die Differenzierung von intrinsischen und extrinsischen Berufsmotiven (Tab. 3.2) ließ bei den **Politikern 1987** 114,3% intrinsische und 60,7% extrinsische Motive ähnlich wie bei den Beamten 1970 und 1987 erkennen. Bei fast allen Hintergrundvariablen ergibt sich ein stabiler Anteil von 50-60% extrinsischen Motiven. Unterschiede zeigen sich nur auf der intrinsischen Seite, im Gegensatz zu den Beamten gibt es aber nur wenige klare Effekte. Die jüngsten Politiker und der politische Nachwuchs sind stärker intrinsisch motiviert als ältere Politiker. Insofern liegen hier die Verhältnisse genau umgekehrt wie bei den Beamten 1987.

Auch eine stärkere Aufsplitterung der Berufsmotive über die Dichotomie "intrinsisch-extrinsisch" hinaus, ergibt nur wenige zusätzliche Zusammenhänge. Ursache hierfür ist die im Vergleich zu Beamten stärkere Konzentration der Berufsmotive von Politikern auf wenige Kategorien. Am häufigsten wurden von den Politikern insgesamt der Zufall (52,5%) und politische Interessen (44,1%) als Berufsmotive genannt. Die Unterscheidung zwischen PStS als den Mitgliedern der politischen Elite, die am intensivsten mit dem administrativen System verbunden sind, der Fraktionsspitze und "einfachen" Abgeordneten zeigt als einzigen **Positionseffekt** ein Übergewicht der MdB ohne Funktionen beim Motiv "Tätigkeit im eigenen Interessengebiet", das von 47,1% dieser Gruppe genannt wird, aber nur von 10% der PStS und 15,6% der sonstigen Funktionsträger. Das Motiv "politisches Interesse" wird bei letzteren etwas seltener als in den beiden anderen Teilgruppen genannt. Der Zufall bleibt als große Gemeinsamkeit für die verschiedenen politischen Positionen jedoch als Beitrittsmotiv dominant.

Einige wenige **Alterseffekte** erkennt man bei den Politikern im "politischen Interesse", das umso häufiger genannt wird, je jünger die Mitglieder der politischen Elite sind. Dieses Ergebnis entspricht dem der Beamten 1970 und

1987, obwohl Politiker verständlicherweise häufiger politisches Interesse angeben. Für den Einstieg in die Berufspolitik werden zufällige Gegebenheiten vor allem von unter 40jährigen angeführt (66,7% der Interviewten), während dies nur für 37,5% der über 60jährigen zutrifft.

Wie bei den Beamten 1970 und 1987 geben die Politiker mit wirtschaftswissenschaftlichem **Studium** (63,5%) am häufigsten "politische Interessen" an. Dies trifft auch für die Philologen zu (62,5%). Das klare Bild der Juristen im Staatsdienst, die als "generalistisch" beschrieben wurden, läßt sich bei den Politikern mit einigen Einschränkungen wieder beobachten. Politisches Interesse wird von Politikern mit einem Studium der Rechtswissenschaft relativ selten vorgebracht und auch Gestaltungsmöglichkeiten sind kein Grund, sich in die Berufspolitik zu begeben.

Parteimitgliedschaft beeinflußt die berichtete Berufsentscheidung insofern, als die Aufnahme einer Berufstätigkeit im eigenen Interessengebiet vor allem bei Mitgliedern der Unionsfraktionen und SPD-Parlamentariern genannt wurde, während kein Befragter der FDP und der GRÜNEN dieses Motiv angab.[10] Der Zufall spielt erwartungsgemäß in allen Parteien außer bei der CDU (38,1%) eine große Rolle. Eine aus politischen Interessen resultierende Berufsentscheidung - eines der beiden durchgängig am häufigsten genannten Motive - ist vor allem bei MdB der GRÜNEN festzustellen (80%), während in den anderen Parteien nur etwa 40% der Befragten ihren Einstieg in die Berufspolitik damit begründen. Auch bei den "Gestaltungsmöglichkeiten" liegen die Abgeordneten der GRÜNEN an der Spitze, gefolgt von SPD- und CDU-Mitgliedern, während bei der CSU und der FDP kein Befragter darauf verweist, obwohl es sich um Regierungsparteien handelt. Ein Vergleich der Politiker mit den parteipolitisch gebundenen Beamten zeigt ein disparates Bild, ohne klare Gemeinsamkeiten und Unterschiede, so daß man annehmen muß, daß die Sektorzugehörigkeit und der spezifische Karriereweg für die Beitrittsmotivation bedeutender sind als die parteipolitische Bindung.

Bezieht man sich auf die Beitrittsmotivation der politisch-administrativen Elite werden **neben sektorspezifischen Unterschieden vor allem Perioden- bzw. Generationeneffekte** sichtbar, die jedoch in beiden Teileliten nicht parallel verlaufen. Im Gegensatz zu den jungen Beamten 1987 sind

---

10 Die Interpretation der Resultate von CSU-, FDP- und GRÜNEN-Abgeordneten muß vor dem Hintergrund einer geringen Fallzahl von nur je 5 Politikern dieser kleinen Parteien gesehen werden.

Jungpolitiker häufiger intrinsisch motiviert als ihre älteren Kollegen, wenn sie eine politische Laufbahn einschlagen.

3.1.2 Berufsvererbung

Vom Elternhaus als primärer Sozialisationsinstanz und von Verwandten, die ebenfalls im öffentlichen Dienst tätig sind, können frühzeitige und entscheidende Einflüsse auf die Berufswahl ausgegangen sein, wie folgende Antwort belegt:

> "Also in meinem Abiturzeugnis steht drin: Er möchte in den diplomatischen Dienst gehen. Aber Sie müssen wissen, mein Vater war im Reichsjustizministerium tätig, übrigens in derselben Abteilung, die ich jetzt zu leiten die Ehre habe... und es war für mich also sozusagen von Hause aus eine Tätigkeit im Bereich der Ministerialbürokratie vorgegeben." (104, Beamter)

Wie im voranstehenden Abschnitt ersichtlich wurde, ist die Familientradition nur für 15% der befragten Beamten 1987 ein Motiv für den Eintritt in den Staatsdienst. Dieses Phänomen läßt sich auch für 10% der Politiker 1987 beobachten. Sie sehen sich als Träger einer politischen Tradition, die sie weiterführen. Aus Kap. 2.2 wissen wir aber bereits, daß 1987 der Vater jedes zweiten Beamten und jedes dritten Politikers im öffentlichen Dienst beschäftigt war. An dieser Stelle sollen nun Familientradition und Berufsvererbung innerhalb der politisch-administrativen Elite des Bundes etwas detaillierter anhand zusätzlicher objektiver Daten analysiert werden. Dazu wurden die Anzahl der Verwandten im öffentlichen Dienst, Verwandtschaftsgrade und der Tätigkeitsbereich von Verwandten im höheren Dienst erhoben. Um selbstselektive Tendenzen auch bei Politikern festzustellen, wurde nach "Verwandten in der Politik" und damit zusammenhängenden Details gefragt.

Mit der Frage nach Verwandten im öffentlichen Dienst und in der Politik ist die Hypothese verbunden, daß Beamte schon vor ihrem Eintritt in den öffentlichen Dienst über das Elternhaus und Verwandte, die auch im Staatsdienst tätig sind, stärkere Beziehungen zum öffentlichen Dienst aufbauen. Das Vorbild der Eltern und Verwandten, kognitive und affektive Attitüden, die sich daraus ergeben, erhöhten die Eintrittsbereitschaft. Für Politiker läßt sich eine ähnliche Argumentationslinie aufstellen, bei der noch stärker ein bestimmtes "sozio-kulturelles Milieu", das von der politischen Tätigkeit und dem Engagement von Eltern und Verwandten geprägt ist, für das eigene poli-

tische Engagement und den Eintritt in die Politik verantwortlich gemacht wird.[11]

Ein Blick auf Tab. 3.3 und Tab. 3.4 zeigt, daß Beamte und Politiker 1987 jeweils in der Mehrzahl mehr Verwandte haben, die im Staatsdienst tätig waren bzw. im Falle der Politiker sich politisch engagierten. 76,2% der Beamten können auf mindestens einen Verwandten - nicht nur den Vater - im öffentlichen Dienst verweisen, während 62,3% der Politiker Verwandte in der Politik haben. Zudem kommen 59,3% der Politiker aus Familien, in denen Angehörige im öffentlichen Dienst beschäftigt sind; andererseits haben 46,9% der Beamten Verwandte, die in der Politik aktiv sind. 1970 läßt sich, wenn auch weniger stark ausgeprägt, dasselbe Muster entdecken. Dies bedeutet, daß die familiäre Affinität zum öffentlichen Dienst in beiden Gruppen um etwa 25% angestiegen ist. Familiäre Beziehungen zur Politik sind jedoch zwischen 1970 und 1987 in beiden Gruppen nur leicht gestiegen, bei den Beamten um rund 11% von 35,5% (1970) und bei den Politikern um rund 5% von 57,8% (1970). Nicht verwunderlich ist, daß also jede Teilelite in der ihr entsprechenden Bezugsgruppe, Spitzenbeamte über Verwandte im öffentlichen Dienst und Politiker über Verwandte in der Politik, stärker verankert ist als in der "fremden" Bezugsgruppe. Verblüffend ist allerdings, daß die **Distanz** der Politiker zum öffentlichen Dienst abnimmt (1970: 26,4% mehr Politiker mit Verwandten in der Politik als im öffentlichen Dienst; 1987: 3%), während bei den Beamten die Distanz zum politischen Verwandtschaftsfeld von 16,1% auf 29,3% steigt. **Es existieren in beiden Gruppen selbstrekrutive Tendenzen**, die eine familiäre Staatsaffinität[12] indizieren.

---

11 Vgl. Joel D. Aberbach et al., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981, S. 72-75

12 Hans-Ulrich Derlien, Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelite, in: Heinrich Siedentopf (Hg.), Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1989, S. 186;
ders., Die Staatsaffinität der Exekutivpolitiker der Bundesrepublik - zur Bedeutung der Bürokratie als Sozialisationsfeld, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hg.), Regieren in der BRD II, Opladen 1991, S. 171-178
historisch-komparative Angaben finden sich bei John A. Armstrong, The European Administrative Elite, Princeton 1973, S. 73-105.

Tab. 3.3: Verwandte im öffentlichen Dienst

		Beamte		Politiker	
		n	%	n	%
Verwandte im öffentlichen Dienst	87	112	76,2	35	59,3
	70	71	51,4	32	31,4
Eltern im öffentlichen Dienst	87	83	56,5	16	27,1
	70	54	39,1	19	18,6
Eltern im höheren Dienst	87	44	29,9	6	10,2
	70	33	23,9	9	8,8
durchschnittliche Zahl der Verwandten	87	1,3		1,0	
	70	0,8		0,5	
Gesamt n=100%	87	147		59	
	70	138		102	

Tab. 3.4: Anzahl der Verwandten in der Politik

Anzahl		Beamte		Politiker	
		n	%	n	%
0	87	78	53,1	22	37,7
	70	89	64,5	43	42,2
1	87	56	38,1	19	32,2
	70	36	26,1	40	39,2
2	87	11	7,5	13	22,0
	70	11	8,0	13	12,7
3	87	2	1,4	5	8,5
	70	2	1,4	6	5,9
durschschnittliche Zahl der Verwandten	87	0,6		1,0	
	70	0,5		0,8	
Gesamt n=100%	87	147		59	
	70	138		102	

3.1.2.1 Verwandte im öffentlichen Dienst

Betrachten wir zunächst, **wieviele Verwandte** sich im öffentlichen Dienst befinden. Beamte haben 1987 durchschnittlich 1,3 Verwandte im Staatsdienst gegenüber 0,8 Verwandten 1970. Politiker sind zu beiden Zeitpunkten rechnerisch um 0,3 Verwandte weniger im öffentlichen Dienst verwurzelt. Während sich 1987 ein klarer Rangeffekt zeigt und StS die meisten Verwandten (1,7) im öffentlichen Dienst haben, war die Beziehung 1970 tendenziell umgekehrt, und niedrigere Ränge (MR und RD-RR) trafen in ihrer Verwandtschaft auf mehr Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Hier deutet sich wiederum der Aufstieg einer Geburtskohorte zwischen 1970 und 1987 an. Orthodox rekrutierte Beamte haben erwartungsgemäß 1987 um 0,4 und 1970 um 0,2 Verwandte mehr im öffentlichen Dienst als Beamte mit unorthodoxen Karriereverläufen, ein weiteres Indiz für die stärkere Berufsvererbung bei reinen Laufbahnbeamten.

Die Unterschiede nach Parteizughörigkeit sind bei den Beamten 1987 sehr gering. 1970 hatten allerdings Beamte ohne Parteimitgliedschaft, die ja auch überwiegend orthodoxe Karrieren aufweisen, leicht mehr Verwandte (0,9) im öffentlichen Dienst als Beamte mit Parteimitgliedschaft in der SPD (0,7). Parlamentarier der FDP haben im Vergleich zu Mitgliedern anderer Parteien 1987 und 1970 die meisten Verwandten im öffentlichen Dienst (jeweils 1,2), was zum Teil mit dem Selbstverständnis der FDP zu tun haben kann, die bei Beamten regelmäßig gute Wahlergebnisse erzielt.[13]

Wenn Mitglieder der politisch-administrativen Elite ein **Jura-Studium** absolviert haben, verfügen sie (mit Ausnahme der Politiker 1970) über mehr Verwandte im öffentlichen Dienst als Absolventen anderer Studiengänge. Ein Umfeld, das von Angehörigen des öffentlichen Dienstes geprägt ist, die zum Teil selbst Jura studiert haben und in ihrem Berufsleben mit juristischen Fragestellungen befaßt sind, fördert vermutlich die Wahl von Jura als Studienfach und damit wiederum den Eintritt in den öffentlichen Dienst.

---

13 Vgl. Jürgen Dittberner, FDP - Partei der zweiten Wahl, Opladen 1987

In der bisherigen Argumentation wurde davon ausgegangen, daß es sich bei den Verwandten um Angehörige älterer Generationen[14] handelt; zum Teil handelt es sich jedoch um Geschwister oder Onkel und Tanten.[15] Allerdings wurden von beiden Teileliten 1987 und 1970 jeweils die Eltern am häufigsten genannt. Bezogen auf die Gesamtzahl der Befragten bedeutet dies, daß 1987 bei 83 (56,5%) von 147 Beamten und 1970 bei 54 (39,1%) von 138 Beamten mindestens ein Elternteil im öffentlichen Dienst beschäftigt war. Politiker kommen dagegen, wie wir aus Kap. 2.2 schon wissen, seltener aus Elternhäusern, die durch den öffentlichen Dienst geprägt sind, obwohl auch bei ihnen der Anteil steigt: 16 (27,1%) von 59 Politikern haben 1987 und 19 (18,6%) von 102 Politikern hatten 1970 Eltern im Staatsdienst.

Für die **starke Familientradition bei den Beamten** spricht weiterhin die hohe Anzahl von Großeltern im öffentlichen Dienst: bei den Beamten 1987 29,9% (44), während es 1970 13,8% (19) waren. Damit besteht also bei diesen Befragten eine Tradition der Tätigkeit im öffentlichen Dienst über drei Generationen hinweg.[16] Politiker haben hingegen auch weniger Großeltern, die im Staatsdienst tätig waren (11,9% 1987; 4,9% 1970).

Von besonderem Interesse bei der Analyse der Selbstrekrutierung ist die Frage, ob die **Eltern im höheren Dienst** tätig waren. Die befragten Beamten hatten 1970 zu 23,9% und 1987 zu 29,9% Eltern im höheren Dienst (s. Tab. 3.3). Für Beamte zeichnet sich damit nicht nur ein Anstieg der Berufsvererbung, sondern auch kein Rückgang der Statusvererbung ab.

---

14 Es fällt auf, daß 1970, laut Aussage der Befragten, kein einziges Kind im öffentlichen Dienst ist und 1987 nur 7 Kinder. Bei dem hohen Durchschnittsalter der Elitemitglieder muß aber angenommen werden, daß zu beiden Zeitpunkten viel mehr Kinder im Staatsdienst sind, als tatsächlich genannt werden. Vermutlich wurden die Frage "Ist oder war einer Ihrer Verwandten im Staatsdienst?" und die Nachfrage "Um welche Verwandten handelt es sich?" nicht auf die eigenen Kinder bezogen. Deshalb muß die Zahl der Kinder im öffentlichen Dienst mit sehr großer Vorsicht betrachtet werden, und es sind keine Aussagen über eine potentielle Berufsvererbung von den Elitebeamten auf ihre Söhne und Töchter (Abströme) möglich.

15 1987 hatten 37,1% der Politiker (1970: 25%) und 27,7% der Beamten (1970: 18,3%) Geschwister im öffentlichen Dienst; Onkel und Tanten wurden von einem Drittel bis zu einem Viertel derjenigen in beiden Teil-Eliten 1970 und 1987 genannt, die Verwandte im öffentlichen Dienst angaben.

16 Natürlich besteht auch die Möglichkeit, daß in Einzelfällen Großeltern im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, nicht aber die Eltern und erst der Befragte selbst die Tradition einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst fortsetzt.

In **welchen Verwaltungszweigen** des höheren Dienstes waren nun diese Verwandten einschließlich der Eltern beschäftigt?[17] Eine Überlegung wäre, daß Beamte vermehrt Verwandte im höheren Justizdienst oder im höheren Dienst der Inneren Verwaltung haben und sich deshalb für eine Ministerialkarriere entschieden haben. Diese Hypothese verliert im Zeitablauf etwas von ihrer Geltung. 1987 rangiert bei den Verwandten der **Beamten** an erster Stelle nämlich der Bildungs- und Wissenschaftsbereich (42,9%), gefolgt von der Inneren Verwaltung (30,4%), dem Militär (16,1%) und der Justiz (11,6%). 1970 stand an erster Stelle aber noch die Innere Verwaltung (47,9%), gefolgt von Bildung/Wissenschaft (33,8%), anderen Bereichen (zu denen auch das Militär zu zählen ist; 19,7%) und Justiz (15,5%).

Höhere Beamte in der Verwandtschaft von **Politikern 1987** befinden sich vor allem in der Inneren Verwaltung (45,7%) und im Bildungsbereich (31,4%), während **1970** die Innere Verwaltung (37,5%) vor "anderen Bereichen" (25,0%) und dem Justizsektor (15,6%) lag. Besonders auffällig ist 1970, daß kaum Angehörige im Bildungsbereich (6,3%) existierten.

Historisch interessant ist auch die Beziehung zum **Militär**[18], die nur für Beamte untersucht werden kann, weil 1987 nur ein Politiker in seiner Verwandtschaft einen Berufsoffizier angab. Je höher der Rang 1987 und je älter die Befragten, desto mehr Verwandte waren Berufsoffiziere. So finden sich bei jedem dritten StS Berufsoffiziere in der Verwandtschaft, jedoch nur bei 5,9% der MR und bei keinem RD-RR. Alle Beamte, die Verwandte im Militär angeben, sind über 50 Jahre alt. Dafür können zwei Umstände verantwortlich sein; zum einen kann bei den älteren Befragten eine traditionelle Rekrutierung höherer Beamter aus Offiziersfamilien dafür verantwortlich sein, und zum zweiten können durch den raschen Ausbau der Wehrmacht seit 1933 und den 2. Weltkrieg vermehrt Verwandte im Militärdienst tätig gewesen sein.

---

17 Im folgenden wird auf der Basis der Angaben über Verwandte im gesamten öffentlichen Dienst prozentuiert (Tab. 3.5); von den Beamten nannten 1970 32,4% und 1987 62,5% Verwandte, die nicht im höheren Dienst tätig waren.

18 1970 nicht als eigener Sektor codiert.

Tab. 3.5: Verwandte im höheren Dienst

		Beamte		Politiker	
		n	%	n	%
Innere Verwaltung	87	34	30,4	16	45,7
	70	34	47,9	12	37,5
Bildung/ Wissenschaft	87	48	42,9	11	31,4
	70	24	33,8	2	6,3
Justiz	87	13	11,6	3	8,6
	70	11	15,5	5	15,6
Militär	87	18	16,1	1	2,9
	70	-	-	-	-
öffentliche Unternehmen	87	6	5,4	3	8,6
	70	5	7,0	1	3,1
andere Tätigkeit im höheren Dienst	87	4	3,6	2	5,7
	70	14	19,7	8	25,0
nicht im höheren Dienst	87	70	62,5	21	60,0
	70	23	32,4	15	46,9
Gesamt n=100%	87	112		35	
	70	71		32	

Mehrfachnennungen: Summe ungleich 100%

Angesichts der Häufigkeitsverteilung der einzelnen Berufsmotive (Tab. 3.1) und ihrer Überlappung ist kein allzu starker Zusammenhang damit zu erwarten, ob die Elite-Mitglieder Verwandte - oder gar spezifische Verwandte - im öffentlichen Dienst und einzelnen seiner Zweige vorzuweisen haben. Dennoch ergibt sich rechnerisch eine Konsistenz von Familientradition als Berufsmotiv und familiäre Berufsvererbung. Während kein Zusammenhang mit "Gemeinwohlorientierung" und "unattraktiven oder fehlenden Berufsalternativen" bestand, zeigt sich, daß von den Beamten, die 1987 die Familientradition als Berufsmotiv angaben (n=22), 95,5% (n=21) in der Tat auch Verwandte im öffentlichen Dienst benannten.

3.1.2.2 Verwandte in der Politik

Wie gesagt haben 1987 zwei Drittel der Politiker und jeder zweite Beamte Verwandte in der Politik. Gegenüber 1970 ist zudem die absolute Zahl von Verwandten in der Politik in beiden Gruppen kaum angestiegen (Tab. 3.4).

StS 1987 sind mit vergleichsweise vielen Politikern verwandt (0,9 im Durchschnitt); sie erreichen fast den Wert der Politiker (1,0) und sind über diese Verwandten stärker in die Politik involviert als andere Beamte (0,5). Entgegen den Erwartungen haben orthodox rekrutierte Beamte zu beiden Zeitpunkten genauso viele politisch aktive Verwandte wie unorthodox rekrutierte Beamte mit Erfahrungen außerhalb der Ministerialverwaltung. Da ein Großteil unorthodoxer Beamten-Karrieren mit vorangegangenem oder parallelen politischen Engagement gekoppelt ist, hat sich dieses Engagement also nicht über eine hohe Anzahl politischer aktiver Verwandter herausgebildet. Während 1970 parteilose Beamte noch besonders wenig politische Verwandte hatten, finden sich bei ihnen 1987 genauso viele Politiker in der Verwandtschaft wie bei parteigebundenen Beamten. Beamte ohne Parteimitgliedschaft kommen 1987 also nicht mehr aus einem apolitischen familiären Umfeld, auch wenn sie selbst keiner Partei beigetreten sind.

1987 hatten über 60jährige Politiker mehr Verwandte in der Politik als alle anderen Altersgruppen, womit von einer stärkeren politischen Familientradition bei älteren Politikern ausgegangen werden kann, ohne daß im strengen Sinne von "Berufsvererbung" gesprochen werden soll. Mitglieder der FDP unter den Politikern (und den Beamten) haben 1987 und 1970 die meisten Verwandten in der Politik. 1987 fallen bei den Politikern die GRÜNEN mit relativ wenig Verwandten in der Politik (0,4) aus der Reihe, was für eine

geringere Familientradition oder Einbindung in die Politik über Verwandte spricht.

Um **welche Verwandten** handelt es sich im einzelnen? Am häufigsten beziehen sich Politiker wie Beamte heute wie früher wiederum auf die eigenen Eltern[19], gefolgt von den Großeltern. Interessant ist die Abnahme von Befragten mit politisch aktiven Eltern von 1970 auf 1987 sowohl bei der politischen als auch bei der administrativen Elite. Trotz des leichten Anstiegs der Gesamtzahl politisch aktiver Verwandter, ist hinsichtlich der politisch aktiven Eltern eine gegenläufige Tendenz festzustellen. Spitzenpositionen in Verwaltung und Politik werden heute tendenziell etwas eher von Personen erreicht, die über keine politisch aktiven Eltern verfügen. Damit würde die Bedeutung eines politisch geprägten sozio-kultureller Milieus für die Rekrutierung der politisch-administrativen Elite abnehmen.[20]

Entsprechend läßt sich bei Beamten und Politikern 1970 und 1987 ein Altersseffekt beobachten, nach dem ältere Befragte häufiger "Eltern in der Politik" haben. Auch der statistisch sichtbare Rangeffekt hängt mit diesem Alterseffekt zusammen. Höherrangige Beamte haben zu beiden Zeitpunkten mit Ausnahme der MD 1970 eher Eltern und Großeltern, die politisch tätig sind.

Welche **politischen Ämter** wurden von den politisch aktiven Verwandten eingenommen? Bei den Befragten 1970 hatte ein großer Teil (Beamte: 26,5%; Politiker: 57,6%) und 1987 (Beamte: 59,1%; Politiker: 77,3%) **der größte Teil der Verwandten keine politische Führungsposition** eingenommen. 1970 konzentrierten sich politische Führungspositionen auf zwei Bereiche: Bei jeweils etwa 40% der Befragten, die Verwandte in der Politik benannten, handelt es sich um "kleine" Parteifunktionäre oder auf der Kommunalebene tätige Funktionsträger. Daneben gibt es nur sehr wenig Parlaments- und Regierungsmitglieder sowie Verbandsfunktionäre. Bis 1987 hat

---

19 Auch 1970 wurden keine und 1987 nur insgesamt 5 Kinder erwähnt, womit die tatsächliche Zahl politisch aktiver Kinder sicher unterschätzt wird.

20 Ursula Hoffmann-Lange/Helga Neumann/Bärbel Steinkemper, Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980, S. 36 f. Hier wird mit Bezug auf die Eliteuntersuchung von 1972 noch der große Einfluß "politischer" Elternhäuser für ein Engagement in Politik und Verwaltung festgestellt. Allerdings wurden dabei auch politische Gespräche im Elternhaus mit berücksichtigt.

die überragende Bedeutung von Führungspositionen in Partei und auf Kommunalebene stark abgenommen; es gibt nur geringe Unterschiede in der Besetzung der einzelnen Führungspositionen.[21]

Der überwiegende Teil der politisch aktiven Verwandten beschränkt sich demnach auf schlichte Mitgliedschaft in einer politischen Partei. Politisch aktive Verwandte von **Beamten 1970** befinden sich vor allem in "anderen Parteien"[22], danach folgen "bürgerliche Parteien der Weimarer Republik" (DDP, DVP, DNVP) und mit Abstand Mitgliedschaften in der NSDAP, der SPD und im Zentrum. Nur wenige Verwandte, bei denen es sich ja überwiegend um die Eltern und Großeltern handelte, waren (auch) schon Mitglieder der Nachkriegsparteien CDU/CSU und FDP. Bei den **Politikern** 1970 waren die meisten Verwandten in der SPD (40%), gefolgt von "anderen Parteien" (36%) und dem Zentrum (26%). Im Mittelbereich befanden sich die "bürgerlichen Parteien der Weimarer Republik" und die NSDAP. Einige Verwandte waren auch schon in der CDU/CSU, während es keine Verwandten in der FDP gab. Aufgrund des zunehmenden zeitlichen Abstandes nimmt die Bedeutung der Parteien der Weimarer Republik bis 1987 ab. Mit Ausnahme von "SPD-Verwandten" bei den Beamten (1970: 17,8%; 1987: 10,8%) steigt der relative Anteil von Verwandten, die den im Bundestag vertretenen Parteien angehören, von 1970 auf 1987. Besonders hoch ist der Anstieg für die CDU/CSU. Verwandte von Beamten 1987 sind vor allem Mitglied der CDU/CSU, gefolgt von der NSDAP, dem Zentrum, der SPD und "bürgerlichen Parteien Weimars". Jeweils 3 Verwandte gehören der FDP und den GRÜNEN an. Die Parteimitgliedschaften von Verwandten der Politiker konzentrieren sich 1987 auf SPD und CDU/CSU, denen mit großem Abstand NSDAP und Zentrum folgen.

Mitgliedschaften in der NSDAP bilden allerdings einen Sonderfall. Unter den von den Befragten erwähnten politisch aktiven Verwandten gab es 1987 (Beamte: 23,1%; Politiker: 16,7%) in etwa genauso viele Verwandte der politisch-administrativen Elite, die Mitglied der NSDAP waren, wie 1970 (Be-

---

21 Zum Teil können diese Veränderungen aber auf verschiedenen Maßstäben bei der Codierung 1970 und 1987 beruhen, da die Angaben der Befragten 1970 oft unpräzise waren; vermutlich wurden 1987 härtere Bdingungen für die Codierung einer Führungsposition gesetzt, was den drastischen Rückgang mit verursacht haben könnte.

22 Hierbei handelt es sich um einen Sammelcode, der zum großen Teil aus unspezifischen Angaben zur Parteimitgliedschaft wie "Linkspartei" oder "Weimarer Rechtspartei" und unklaren Angaben besteht.

amte: 20,0%; Politiker: 12,0%). Da von 1933 bis 1945 keine Möglichkeit bestand, Mitglied einer anderen Partei außer der NSDAP zu werden, sind 1970 und 1987 kaum Veränderungen im NSDAP-Anteil der Verwandten von Beamten und Politikern festzustellen. Es ist aber auffällig, daß ältere Befragte, die den Nationalsozialismus noch bewußt erlebt haben, fast keine Verwandten in der NSDAP angaben. So fand sich nur ein Befragter, der 1970 älter als 50 war und sich zu einem Verwandten in der NSDAP bekannte. Zumindest 1970 hätte nämlich für ältere Elitemitglieder die Möglichkeit bestanden, selbst Mitglied in der NSDAP gewesen zu sein, was möglicherweise die Bereitschaft herabsetzte, genaue Angaben zum Engagement der eigenen Familie im Nationalsozialismus zu machen. Wie zu erwarten war, haben 1987 ältere Befragte, die selbst nur noch im Ausnahmefall selber Mitglied der NSDAP gewesen sein können, mehr Verwandte, die in der NSDAP waren.

Setzt man die Parteimitgliedschaft der Befragten in Beziehung zur Parteizugehörigkeit der Verwandten, ist zu beiden Befragungszeitpunkten eine bemerkenswerte **Parteivererbung** in beiden Teileliten festzustellen[23]: Verwandte von CDU/CSU-Beamten und -Politikern sind vor allem Mitglied in der CDU/CSU oder dem Zentrum, das als Weimarer Vorläufer der Unionsparteien angesehen werden darf; Verwandte von Elitemitgliedern, die der SPD angehören, finden sich primär in der SPD. Selbst für Angehörige der FDP und der GRÜNEN läßt sich dieser Effekt, der bei den Politikern etwas stärker ausgeprägt ist als bei den Beamten, nachweisen. An den hohen und z.T. über 100% liegenden Werten erkennt man, daß die Befragten nicht nur einen Verwandten (z.B. den Vater) im Auge hatten, sondern - das gilt vor allem für die Grünen - z.B. auch Geschwister. Es existiert offensichtlich auch eine **klare parteipolitische Familientradition**, und die Parteizugehörigkeit der Befragten stimmt in den meisten Fällen mit der ihrer Verwandten überein. Zur Kontrolle und Bestätigung dieser Beobachtung können die parteilosen Beamten herangezogen werden, deren Verwandte sich entsprechend auf keine bestimmte Partei konzentrieren, sondern Mitgliedschaften in ver-

---

23 Ähnliche Ergebnisse berichten Joel D. Aberbach et al., a.a.O, S. 160-164, stellen bei Beamten aber eine größere Unabhängigkeit zwischen der parteipolitischen Grundhaltung der Befragten und der ihrer Väter fest. Allerdings beziehen sich die Autoren nicht auf Parteimitgliedschaften, sondern auf das Wahlverhalten des Vaters. Eine Vererbung der Parteipräferenz in der Allgemeinbevölkerung wurde auch festgestellt von Klaus R. Allerbeck, Political Generations: Some Reflections on the Concept and its Application to the German Case, in: European Journal of Political Research 5 (1977), S. 119-134, S. 130 f.

schiedenen Parteien aufweisen. Wie wir bereits wissen, hatten parteilose im Vergleich zu parteigebundenen Beamten zudem auch weniger Verwandte in der Politik, womit die Familientradition auf Nichtmitgliedschaften ausgeweitet werden könnte.

Abschließen soll die Untersuchung von Familientradition und Berufsvererbung mit einem Blick auf "**prägende Personen und Ereignisse**" mit Bezug zur Berufstätigkeit. Sowohl 1987 (24,1%) als auch 1970 (19,8%) geben Politiker mehr für die eigene Karriere entscheidende Ereignisse an als Beamte (1987: 15,7; 1970: 9,1). Darin findet die wenig formalisierte Karriere der Politiker ihren Niederschlag, die keiner Laufbahn im beamtenrechtlichen Sinne folgt. Für Politiker sind einschneidene Ereignisse wie Wahlsiege oder -niederlagen und die aktuelle öffentliche Diskussion wichtiger als für Beamte, die sich vermehrt an ihre Ausbildungszeit erinnern und Lehrerpersönlichkeiten (28,6% 1987; 21,5% 1970) erwähnen, die ihre eigene Entwicklung maßgeblich beeinflußten.[24] 1987 werden von beiden Teileliten etwa 5-10% mehr "prägende Ereignisse in der Karriere" und "Lehrer/Hochschullehrer" genannt als 1970. Politikernamen werden in beiden Gruppen ganz selten genannt. Von 1970 auf 1987 verringert sich die "prägende Kraft" der Nachkriegspolitiker Adenauer (von 24 auf 10 Nennungen) und Schuhmacher (nur 1970 14 Nennungen), während Heinemann (jeweils 4), Brandt (von 3 auf 5), Erhard (nur 1987: 3) und Schmidt (nur 1987: 4) gelegentlich angeführt werden. Die subjektive Bedeutung dieser Personen für die Biographie der befragten Elitemitglieder ist offensichtlich ebenso zeitbedingt wie die Erwähnung der Kriegszeit, die 1970 noch fast jeder, 1987 aber nur noch jeder Dritte erwähnte.

3.2 Vor- und Nachteile der Tätigkeit

Zwischen "Beitrittsmotiven" und "Vorteilen der Tätigkeit" können direkte Zusammenhänge bestehen, wenn die positiven Vorstellungen, die die Berufsentscheidung für den öffentlichen Dienst bzw. die Berufspolitik maßgeblich beeinflußt haben, tatsächlich eintreten. So würde man beispielsweise erwarten, daß der Anreiz einer intellektuell ansprechenden Tätigkeit als Berufsmotiv auch als positiver Aspekt der Berufstätigkeit wahrgenommen wird. Im Gegensatz zu den positiven Tätigkeitsmerkmalen läßt sich jedoch

---

24 Entsprechend dem selteneren Studium der Politiker wurden von diesen 1970 6,6% und 1987 15,5% Lehrerpersönlichkeiten genannt.

keine Verbindung zwischen den Beitrittsmotiven und negativen Tätigkeitsaspekten herstellen, weil abstrakte Beitrittsmotive wie "Alternativlosigkeit" in keine direkte Beziehung zu konkreten Nachteilen des Berufes gebracht werden können.

3.2.1 Befriedigende Aspekte

"Vorteile der Tätigkeit" wurden 1970 und 1987 mit der offenen Frage erhoben: **"Wenn Sie Ihr Berufsleben überdenken, welcher Aspekt Ihres Berufes und Ihrer Arbeit befriedigt Sie persönlich am meisten?"** In beiden Jahren wurden im Mittel 2-3 Aspekte in beiden Teileliten genannt. Tab. 3.6 läßt zunächst erkennen, daß nur weniger als 5% der Befragten jeweils keine Befriedigung aus ihrer Arbeit ziehen konnten. Die überwiegende Zahl der interviewten Elitemitglieder sieht also heute wie vor 17 Jahren mindestens einen Vorteil in ihrer Berufstätigkeit. Vergleicht man die als belohnend wahrgenommenen Aspekte mit den in den Berufswahlkriterien (Kap. 3.1.1) implizierten Erwartungen, dann fällt auf, daß das Belohnungsspektrum breiter als das Erwartungsspektrum ist. Soziabilität und Machtaspekte werden also erst im Laufe der Tätigkeit als belohnend erfahren und geschätzt. Materielle Vorteile sind gegenüber den Überlegungen bei der Berufsentscheidung einer Abwertung ausgesetzt; damals ging es ja auch schließlich noch um einen Vergleich mit anderen potentiellen Arbeitgebern, wobei für Beamte strukturelle Vorteile des öffentlichen Dienstes bedeutsam gewesen sein dürften - ein Aspekt, der natürlich, ist man erst einmal Systemmitglied, nicht mehr als belohnend erlebt wird. Relativ stabil ist die Bedeutung der intrinsischen Aspekte des Syndroms von intellektueller Herausforderung und Befriedigung, ideologisch-moralischer Befriedigung versus politischem Interesse und Gemeinwohlorientierung, sowie die Befriedigung aus der Bearbeitung von Problemlösungen versus der Tätigkeit im eigenen Interessengebiet.

Bei Beamten wie Politikern ergibt sich über beide Befragungszeitpunkte hinweg in allen Kategorien ein **stabiles rollenspezifisches Antwortmuster.** Sowohl 1987 als auch 1970 geben **Beamte** häufiger als Politiker an, aus der "Soziabilität", der "intellektuellen Forderung" und aus der Bearbeitung von Problemlösungen Befriedigung zu ziehen. Soziabiliät faßt dabei Antworten zusammen, in denen die angenehme Zusammenarbeit mit Kollegen, Teamgeist, gutes Arbeitsklima und das "hohe intellektuelle Niveau der Arbeitskollegen" genannt wurden. "Intellektuelle Befriedigung" ist eine Oberkategorie für anregende und intellektuell herausfordernde Aufgaben, die Möglichkeit, persönliche Fähigkeiten adäquat umzusetzen und viele verschiedene Erfah-

Tab 3.6: Vorteile der Tätigkeit

Vorteil		Beamte n	Beamte %	Beamte Rang	Politiker n	Politiker %	Politiker Rang
Macht/	87	144	98,0	1	59	100,0	1
Einfluß	70	94	70,7	2	86	86,0	1
intellektuelle	87	70	47,6	2	21	35,6	2
Befriedigung	70	130	97,7	1	30	30,0	3
befriedigende	87	31	21,1	3	12	20,3	
Problemlösung	70	89	66,9	3	36	36,0	2
moralische	87	12	8,2		15	25,4	3
Befriedigung	70	19	14,3		25	25,0	
Kontakt mit der	87	13	8,8		14	23,7	
Öffentlichkeit	70	13	9,8		16	16,0	
ideologische	87	3	2,0		5	8,5	
Befriedigung	70	7	5,3		23	23,0	
materielle	87	3	2,0		0	0,0	
Vorteile	70	6	4,5		0	0,0	
Soziabilität	87	23	15,6		0	0,0	
	70	15	11,3		7	7,0	
Sonstiges	87	13	8,8		2	3,4	
	70	24	18,0		11	11,0	
keine	87	0	0,0		1	1,7	
Befriedigung	70	5	3,8		4	4,0	
Gesamt = 100%	87	147			59		
	70	133			100		

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

rungen sammeln zu können. Außerdem gehört dazu die Freude an einem bestimmten Aufgabengebiet wie z.B. der Finanz-, Wirtschafts-, oder Umweltpolitik. "Befriedigende Problemlösungen erarbeiten", jeweils an dritter Stelle erwähnt, bezieht sich auf die positive Einschätzung von Programmentwicklung und Implementation, den Dienst am Klienten und die Freude an einer funktionierenden Organisation. Eine typische Antwort eines Beamten auf die Frage nach positiven Berufsaspekten lautet:

> "Die Materie als solche, also das Feld "Wissenschaft und Bildung". Zweitens die Tatsache, daß ministerielle Administration doch, zu einem Teil, Gestaltungsspielräume gibt, und drittens, ..., daß man eigentlich vor immer neue Probleme gestellt und mit immer neuen Menschen in Kontakt gebracht wird." (79, Beamter)

Politiker verweisen 1987 und 1970 demgegenüber am häufigsten auf **Macht- und Einflußmöglichkeiten** als befriedigende Tätigkeitsaspekte. Danach folgen Kontakte mit der Öffentlichkeit sowie moralische und ideologische Befriedigungen, die sie aus ihrer Tätigkeit ziehen. Unter "moralische Befriedigung" ist der Dienst an anderen, der Dienst an der Gemeinschaft und am Staat zu verstehen, der von Politikern -zumindest auf der deklaratorischen Ebene- auch schon für den Eintritt in die Berufspolitik verantwortlich gemacht worden war. Die Kategorie "ideologische Befriedigung" bezieht sich auf den Einsatz für (politische) Ideale und die Durchsetzung von für wichtig gehaltenen Interessen gegenüber anderen Gruppen oder Parteien. Charakteristisch für einen Politiker ist folgende Antwort:

> "Ja, das was mich sehr befriedigt, ist, daß man in manchen Bereichen der Forschungspolitik, bei wichtigen Entscheidungen einfach mitwirken kann, so daß was Vernünftiges für unser Land herauskommt, das ist vielleicht das wichtigste. Das zweitwichtigste ist, daß man sehr vielen Menschen helfen kann." (163, Politiker)

Zudem wird ein vielfach belegbarer **unterschiedlicher Bezugsrahmen** beider Teileliten aus den Zitaten erkennbar. Beamte beziehen sich primär auf ihr Ministerium und die dort erlebte Soziabilität, Politiker auf die Gesellschaft als Ganze sowie ihren Wahlkreis im besonderen und die dabei erfahrbaren Kontakte zur Öffentlichkeit.

Die Aspekte des Antwortmusters haben sich jedoch gegenüber 1970 verändert, bei den **Beamten** vor allem in den Kategorien "befriedigende Problemlösung", "intellektuelle Befriedigung" und "Macht/Einfluß". Während in den ersten beiden Kategorien drastische Rückgänge um 45,8% bzw. 50,1% zu beobachten sind, wird Macht als befriedigender Tätigkeitsaspekt von 27,3% mehr genannt als 1970. Denn 1970 gaben noch fast alle Beamten (97,7%)

eine intellektuell befriedigende Tätigkeit im Ministerium an, während sich 1987 nur knapp die Hälfte (47,6%) intellektuell angesprochen fühlt. Umgekehrt wird die Ausübung von Macht- und Einflußmöglichkeiten 1987 von fast jedem Beamten (98%) als positiver Aspekt der Berufstätigkeit gewertet im Vergleich zu 70,7% 1970. Man könnte sagen, daß sich damit die **Vorteile der Tätigkeit von substantiellen auf formale Aspekte verlagern.** Die damit angedeutete Politisierung ist Ausdruck des gestiegenen Bewußtseins von Spitzenbeamten, großen Einfluß auch auf politische Vorgänge und die Gestaltung von Gesellschaft und Staat zu haben. Relativ selten genannt werden heute wie früher von den Beamten materielle Vorteile, der Kontakt mit der Öffentlichkeit, moralische und ideologische Befriedigungen und die Soziabilität. Idealisierende Aspekte der Tätigkeit haben gegenüber 1970 an Bedeutung verloren, während das soziale Umfeld etwas häufiger positive Erwähnung fand.

Die Veränderungen bei den **Politikern** sind gegenüber dem Wandel, der bei den Beamten zu beobachten ist, weniger stark ausgeprägt. Wie bei den Beamten nimmt der Vorteil "befriedigende Problemlösung" ab (1970: 36% - 1987: 20,3%) und der Vorteil "Macht/Einfluß" zu (1970: 86% - 1987: 100%). Jeder Politiker 1987, also auch der beiden Oppositionsfraktionen, gibt Macht- und Einflußmöglichkeiten als eine positive Seite der Berufstätigkeit an. Ein Hinweis auf eine **Entideologisierung der Politik** kann in der Verminderung der ideologischen Befriedigung gesehen werden, die 1970 von fast einem Viertel der Politiker festgestellt wurde, während es 1987 nur noch 8,9% sind. Die positive Einschätzung von Kontakten mit der Öffentlichkeit und die intellektuelle Befriedigung nehmen zu. Für Politiker spielen materielle Vorteile 1970 und 1987 keine Rolle, eine Beobachtung, die den Motiven für den Eintritt in das Berufsleben entspricht. Das Selbstverständnis von Politikern läßt es nicht zu, sich zu materiellen Vorteilen zu bekennen.

Trotz der unterschiedlichen Akzente im einzelnen wird im Vergleich von 1970 auf 1987 in zentralen Kategorien eine **Annäherung der positiv bewerteten Tätigkeitsaspekte von Beamten und Politikern** deutlich: 1987 wird die Ausübung von Macht und Einfluß sowie eine Befriedigung durch gelungene Problemlösungen in beiden Teileliten gleich häufig vorgebracht, nachdem Beamte seit 1970 Macht stärker zu schätzen gelernt haben und wie die Politiker heute nur noch zu einem Fünftel Befriedigung aus Problemlösungen nennen. Unterschiede zwischen beiden Gruppen bei der vom Beruf ausgehenden ideologischen Befriedigung werden bei Politikern abgebaut, und

bei den Beamten ist die intellektuelle Befriedigung erheblich gesunken und hat sich der der Politiker angenähert.

Differenzieren wir diese Befunde bei den Beamten wiederum strukturell: Man könnte annehmen, daß, je höher der Rang, desto häufiger Macht und Einfluß als Vorteil genannt werden, da sich in den Spitzenrängen der Ministerialverwaltung Einflußmöglichkeiten formal erhöhen. In unteren Rängen dürfte dann aufgrund der Arbeit an konkreten Einzelaufgaben die "intellektuelle Befriedigung" höher sein. Entgegen der Vermutung wird der Machtaspekt von höheren Rängen nicht durchgehend häufiger als Vorteil genannt, obwohl sie objektiv zumindest inneradministrativ mächtiger sind. Zwar haben 1987 StS relativ die meisten Nennungen (115,4%), aber der Prozentsatz nimmt nicht linear bis zu den niedrigsten Rängen RD-RR ab, sondern erreicht bei letzteren wieder den Spitzenwert der StS. 1970 schätzten die unteren Ränge MR und RD-RR (89,3% bzw. 100%) ihre Macht- und Einflußmöglichkeiten häufiger positiv ein als die höheren Ränge von MDg und MD (61,7% bzw. 47,1%). Eine Erklärung hierfür wäre in Überschätzung und Überbewertung der eigenen Einflußmöglichkeiten zu Beginn der Ministerialkarriere zu sehen, während mit zunehmendem Dienstalter und höherem Rang eine "realistische" Einschätzung und vielleicht gar Desillusionierung Platz greift. Erst in der Spitze der Hierarchie bei den StS werden Macht und Einfluß wieder zunehmend häufiger anerkannt.[25] Selbstverständlich muß auch das Bezugssystem des jeweils Befragten gesehen werden. Ein Mitarbeiter in einem Referat kann sich als sehr einflußreich wahrnehmen, wenn er an Details eines Gesetzentwurfes denkt, die er ausgearbeitet hat, und ein StS als wenig einflußreich, wenn er sich mit seinem Minister vergleicht. Die intellektuelle Befriedigung ist 1987 bei StS, wie vermutet, weniger stark ausgeprägt (30,8%) und schwankt bei den anderen Rängen zwischen 41,7% bei den MR und 56,0% bei den MD. 1970 war die "intellektuelle Befriedigung" in unteren Rängen etwas höher und erreichte ihren Spitzenwert bei den RD-RR (103,6%). Während die Befriedigung, Problemlösungen zu produzieren, 1987 mit sinkendem Rang zunimmt, wurden 1970 der Aufbau und die Umsetzung von Problemlösungen von höheren Rängen häufiger als befriedigender Tätigkeitsinhalt angesehen als von niedrigeren. Man könnte vielleicht sagen, daß 1970 - untypisch - die Fachpromotoren oberhalb der Referatsebene saßen, während dort 1987 wieder eher die Rolle des Machtpromotors wahrgenommen wird.

---

25 Siehe Kap. 8 zur näheren Analyse der Machtverteilung

Die Verteilung der positiven Aspekte des Berufslebens von Beamten auf die vier **Altersgruppen** zeigt heute wie früher eine negative Beziehung zwischen Lebensalter und "intellektueller Befriedigung", wobei der Bruch zwischen den unter und den über 50jährigen besonders auffällt. Genauso verhält es sich mit dem Machtaspekt, der von jüngeren Beamten viel häufiger positiv betrachtet wird als von älteren. Da Einflußmöglichkeiten innerhalb des administrativen Systems mit zunehmendem Alter größer werden, muß "Macht" von älteren Beamten weniger als Vorteil gesehen werden, während sie für junge Beamte noch einen starken Anreiz hat und deshalb auch häufiger als positiver Teil des Berufslebens gesehen wird. Selbst wenn man ein quantitativ schwach besetztes Merkmal wie die "moralische Befriedigung" betrachtet, zeigt sich auch hier noch der Alterseffekt, nach dem die moralische Befriedigung bei älteren Beamten höher ist. Die "ideologische Befriedigung" konzentriert sich 1987 auf über 60-jährige, während 1970 jüngere Beamte den Einsatz für bestimmte Gruppen und Überzeugungen positiver bewerteten als ältere.

Die Zugehörigkeit zu den Regierungsparteien könnte die Schätzung von "Macht/Einfluß" verstärken, wenn man annimmt, daß Beamte, die den Regierungsparteien angehören, ihre Einflußmöglichkeiten besser nützen können. Die **Parteimitgliedschaft** von Beamten beeinflußt aber die Perzeption dieses und anderer Vorteile kaum. SPD-Mitglieder unter den Elitebeamten sehen Macht- und Einflußmöglichkeiten sowohl 1970 (80,0%; CDU/CSU: 71,4%) als auch 1987 (123,5%; CDU/CSU: 90,6%) besonders häufig positiv. Beamte ohne Parteimitgliedschaft unterscheiden sich in keiner Hinsicht von denen, die einer Partei angehören. Wichtiger als die parteipolitische Nähe zur jeweiligen Regierung dürfte also für die Machtperzeption der Beamten ihre objektive ministerielle Funktion sein.

So wird auch verständlich, daß das **Studienfach** die Tätigkeitseinschätzung beeinflußt: Die "intellektuelle Befriedigung" ist zu beiden Zeitpunkten ein von Naturwissenschaftlern häufiger (1970: 125%; 1987: 75%) als von Absolventen anderer Studiengänge (z.B. Jura: 1970: 94,3%; 1987: 44,6%) genannter Vorteil. Dies hat vermutlich mit dem Aufgabengebiet dieser "Spezialisten" unter den Beamten zu tun. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler sehen "Macht/Einfluß" häufiger als Vorteil ihrer Berufstätigkeit (1970: beide 100%; 1987: 96,2% bzw. 140%), während Naturwissenschaftler diesen Vorteil weniger häufig nennen (1970 und 1987: 50%). Die große Gruppe der Juristen unter den Beamten zeigt keine besonderen Auffälligkeiten und liegt in ihren

Ergebnissen zwischen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern auf der einen Seite und Naturwissenschaftlern auf der anderen.

Die Einteilung der **Politiker** in **Altersgruppen** liefert beim Vorteil "Macht/Einfluß" denselben Zusammenhang wie er für die Beamten festgestellt wurde. Mit Ausnahme der 41-50jährigen ist zu beiden Zeitpunkten die Möglichkeit der Einflußnahme für jüngere Politiker ein stärkerer Vorteil als für ältere. Moralische und ideologische Befriedigung durch die Tätigkeit als Berufspolitiker zählt auf absolut sehr geringem Niveau dagegen bei älteren Politikern mehr, was auch schon bei den Beamten zu beobachten war. Die "intellektuelle Befriedigung" ist sowohl 1970 als auch 1987 bei den jüngsten und ältesten Befragten am höchsten. Das Lebensalter hat also bei Politikern wie bei Beamten gleichermaßen einen großen Einfluß auf die perzipierten positiven Aspekte ihrer jeweiligen Berufstätigkeit. **Nicht bestimmte Generationen der Befragten, sondern spezifische Altersgruppen sehen ähnliche "Vorteile der Tätigkeit",** was in stabilen Antwort-Strukturen 1970 und 1987 zum Ausdruck kommt.

Macht und Einflußmöglichkeiten werden in allen **Fraktionen** sowohl 1970 als auch 1987 am häufigsten als Vorteil gesehen. Im Gegensatz zu den parteigebundenen Beamten läßt sich dieser Vorteil verständlicherweise etwas häufiger bei den Angehörigen von Regierungsparteien beobachten als bei Mitgliedern der Opposition. FDP-Politiker, die zu beiden Befragungszeitpunkten der jeweiligen Regierungskoalition angehörten, erzielen den größten Prozentanteil in dieser Kategorie (1970: 100%; CDU/CSU: 80,4%; SPD: 89,1%) und werden nur 1987 von den GRÜNEN (160%; FDP: 120%; CDU/CSU: 103,8%; SPD: 78,3%) übertroffen. Damit bestätigen Politiker im Gegensatz zu Beamten die Hypothese, daß **tatsächliche Einflußmöglichkeiten in Regierungsparteien auch mit der Perzeption des Vorteils "Macht/Einfluß" korrespondieren.**

MdB der GRÜNEN zeigen ein sehr auffälliges Antwortmuster, das sich auf 3 Kategorien beschränkt. Positive Berufsaspekte dieser Parlamentarier sind die Möglichkeit der Einflußnahme, Kontakte zur Öffentlichkeit und die "intellektuelle Befriedigung", in denen sie jeweils mit weitem Abstand vor den Angehörigen anderen Parteien rangieren. Die befragten Mitglieder der GRÜNEN haben damit ein vergleichsweise homogenes Antwortmuster.[26]

---

26 Selbstzeugnisse der GRÜNEN finden sich in: Dirk Cornelsen, Ankläger im Hohen Haus. Die Grünen im Bundestag, Essen 1986.

Die moralische Befriedigung, die aus der Tätigkeit als Bundestagsabgeordneter gezogen wird, ist bei SPD-Politikern 1970 (28,3%; CDU/CSU: 23,9%) wie 1987 (34,8%; CDU/CSU 19,2%) stark ausgeprägt. CDU/CSU- und FDP-Politiker sehen zu beiden Zeitpunkten die "intellektuelle Befriedigung" und eine "befriedigende Problemlösung" häufiger als Vorteil an als Angehörige der SPD. Ausnahmen stellen die FDP-Politiker 1987 dar, von denen keiner eine "befriedigende Problemlösung" angibt, und Parlamentarier der GRÜNEN, die 1987 die "intellektuelle Befriedigung" als größeren Vorteil betrachten als Politiker anderer Parteien. Erinnert man, daß 1987 niedrige Werte in diesem Bereich auch bei SPD-Beamten aufzufinden sind, so deutet dieser Befund darauf hin, daß SPD-Mitgliedern an ihre berufliche Tätigkeit höhere intellektuelle Ansprüche stellen oder eine geringere intellektuelle "Frustrationstoleranz" haben.

Politiker, die kein **Studium** absolviert haben, sehen "Macht/Einfluß" seltener als Vorteil an als Politiker mit Universitätsausbildung. Nur Wirtschaftswissenschaftler ziehen 1970 noch seltener aus diesem Aspekt Befriedigung. Da Politiker ohne Studium auch häufiger Vorteile in Kontakten mit der Öffentlichkeit und in der "moralischen Befriedigung" sehen, unterscheiden sie sich deutlich von Politikern, die über einen Hochschulabschluß verfügen. Politiker ohne Studium erscheinen also weniger machtbewußt und ziehen aus der Verbindung mit ihren Wählern häufiger Befriedigung als studierte MdB.

In Ergänzung der offenen Frage nach den positiven Aspekten der Berufstätigkeit von Beamten und Politikern soll eine geschlossene Frage herangezogen werden, die den Befragten vorgelegt wurde und spezifische Vorteile des Berufslebens beinhaltet.[27] Wie schon auf die offene Frage nach den "Vorteilen der Tätigkeit" 11,3% der Beamten 1970 und 15,6% 1987 "Sozialibilität" als Vorteil benannt hatten, findet das häufig ironisch kommentierte Statement **"Eine der besten Seiten des Beamtenberufes (der politischen**

---

27 Das Item lag in einer spezifischen Version für Beamte und Politiker vor, um den Kontext des jeweiligen Berufsfeldes anzusprechen. Auf einer vierstufigen Skala konnten die Befragten der Aussage entweder vollkommen oder eingeschränkt zustimmen oder sie vollkommen oder eingeschränkt ablehnen. Der numerische Wert 1 steht dabei für eine vollkommene Zustimmung und 4 für vollständige Ablehnung. Je höher der Mittelwert also ist, desto stärker lehnen die Befragten die Aussage ab. Neben den Mittelwerten ist auch der Prozentsatz der Zustimmung verzeichnet, der aufgrund der Dichotomisierung Unterschiede deutlich hervortreten läßt.

Tab. 3.7: Kollegen als positive Seite der Berufstätigkeit

"Eine der besten Seiten des Beamtenberufes (der politischen Arbeit) ist die hohe intellektuelle und moralische Qualität der Kollegen"

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n
Gesamt	67,3	2,3	144	52,6	2,4	57	55,0	2,4	131	70,4	2,1	91
Rang												
StS (PStS)	76,9	2,2	13	70,0	2,2	10	-	-	-	0,0	3,0	1
MD (Bt-Fr)	67,4	2,3	46	51,6	2,5	31	59,4	2,3	32	80,0	1,8	20
MDg (MdB)	75,0	2,2	48	43,8	2,4	16	66,0	2,2	50	68,6	2,2	70
MR	58,3	2,4	24				52,4	2,5	21			
RD-RR	46,2	2,6	13				32,1	2,9	28			
Karriere												
unorthodox	65,2	2,3	23				22,2	2,8	9			
orthodox	67,8	2,3	121				57,4	2,4	122			
Alter												
unter 40	50,0	2,8	4	28,6	3,0	7	27,8	3,0	36	63,3	2,4	30
41-50	53,6	2,4	28	45,8	2,5	24	57,1	2,4	42	82,1	1,9	28
51-60	64,6	2,3	79	61,9	2,3	21	60,0	2,2	25	66,7	2,0	21
über 60	87,9	2,0	33	80,0	1,8	5	81,8	1,7	22	66,7	2,1	12
Partei												
CDU/CSU	66,0	2,3	53	60,0	2,3	25	66,7	2,2	39	81,4	1,8	43
SPD	64,7	2,2	17	54,5	2,4	22	24,2	3,0	33	58,1	2,3	43
FDP	50,0	2,7	12	60,0	2,2	5	50,0	2,6	10	80,0	2,0	5
GRÜNE	-	-	-	0,0	3,4	5	-	-	-	-	-	-
ohne Partei	71,2	2,2	59	-	-	-	63,9	2,2	36	-	-	-
Studienfach												
Jura	67,8	2,3	90	45,5	2,5	22	57,5	2,3	87	74,1	2,0	27
Ökonomie	53,8	2,4	26	63,6	2,4	11	38,5	2,8	13	71,4	2,0	7
Naturwiss.	81,8	2,2	11	50,0	2,3	4	41,7	2,6	12	50,0	2,3	4
Agrarwiss.	81,8	2,2	11	100,0	2,0	1	81,8	2,1	11	60,0	2,0	5
Sozialwiss	80,0	2,2	5	50,0	3,0	2	0,0	3,7	3	66,7	2,7	3
Philologie	-	-	-	37,5	2,5	8	0,0	3,0	1	81,8	1,9	11
kein Stud.	0,0	3,0	1	66,7	2,2	9	100,0	2,0	1	67,6	2,1	34
BMI	66,7	2,3	15				57,1	2,0	14			
BMJ	62,5	2,5	8				55,6	2,4	9			
BMF	80,0	2,1	15				64,7	2,2	17			
BMWi	61,5	2,5	13				60,0	2,4	15			
BML	92,3	1,9	13				73,3	2,2	15			
BMV	46,2	2,4	13				50,0	2,6	14			
BMPost	60,0	2,5	10				100,0	1,6	7			
BMBW	55,6	2,4	9				25,0	3,0	8			
BMA	62,5	2,2	16				42,9	2,6	14			
BMJFG	75,0	2,1	8				40,0	2,6	10			
BMBau	66,7	2,4	9				25,0	2,9	8			
BMFT	71,4	2,3	7				-	-	-			
BMU	75,0	2,3	8				-	-	-			

Arbeit) ist die hohe intellektuelle und moralische Qualität der Kollegen" bei zwei Drittel der Beamten und knapp der Hälfte der Politiker Anklang (Tab. 3.7). Interessant ist dabei, daß sich die Zustimmung bei den Beamten von 1970 auf 1987 von 55% auf 67,3% erhöht, während sie bei den Politikern um 17,8% auf 52,6% abnimmt - ein Reflex der politischen Skandale während der 80er Jahre?

Die Berücksichtigung der Hintergrundvariablen zeigt bei den Beamten einen deutlichen **Rang- und Alterseffekt.** Je höher der Rang eines Beamten 1987 und 1970 und je älter ein Beamter ist, desto mehr Zustimmungen werden geäußert und desto erfreulicher ist für die Befragten die "intellektuelle und moralische Qualität der Kollegen". Derselbe Alterseffekt ist auch bei den Politikern 1987 festzustellen: Weniger als ein Drittel der unter 40jährigen bestätigt das Item, der Prozentsatz bei den über 60jährigen beträgt hingegen 80%. 1970 existiert jedoch bei den Politikern kein deutlicher Zusammenhang mit dem Alter.

Die **Parteizugehörigkeit** ist nicht ohne Bedeutung für die Akzeptanz der These. Sieht man von der sehr kritischen Haltung derjenigen Beamten ab, die 1970 Mitglied der SPD waren, so stimmte zu beiden Zeitpunkten zwar die Mehrheit der Beamten der These zu, unabhängig davon, ob und in welcher Partei man Mitglied war. Während jedoch die SPD-Mitglieder unter den Beamten sich seit 1970 dem Urteil ihrer Kollegen angenähert haben, bleiben die FDP-Mitglieder unverändert kritisch. Bei den Politikern beurteilen CDU/CSU- und FDP-Fraktion ihre Kollegen (nicht nur in der eigenen Fraktion) grundsätzlich positiver als SPD-MdB und 1987 die GRÜNEN. Allerdings sind CDU/CSU und FDP kritischer geworden, so daß 1987 unter den etablierten Fraktionen kaum noch Unterschiede bestehen. Wenn es um Kollegialität und Betriebsklima geht, stellt man sich also nach außen - besonders in den verantwortungsmäßig hervorgehobenen Rängen und Funktionen - relativ geschlossen dar.

3.2.2 Negative Aspekte

Komplementär zur Frage nach den "Vorteilen der Tätigkeit" wurde gefragt: **"Und was ist die Kehrseite der Medaille - welche sind die negativen Aspekte Ihrer Arbeit?"** Dabei wurden durchgängig weniger Nachteile als Vorteile genannt. 12% der Beamten (1970: 22%) und 3% der Politiker (1970: 10%) sahen überhaupt keine Nachteile.[28]

Mit 43,5% am häufigsten nennen **Beamte 1987** als Nachteil "mangelnden Einfluß", der als Sammelkategorie auch eine fehlende Unabhängigkeit, den unerfüllten Wunsch nach einflußreichen Positionen und die Unzufriedenheit darüber beinhaltet, daß Politiker Aufgaben von Beamten übernähmen (Tab. 3.8). An zweiter Stelle rangieren "schlechte Arbeitsbedingungen" (38,1%), die eine allgemeine zeitliche Belastung, den Mangel an Privatleben, Routine, Langeweile und schlechte Bezahlung zusammenfassen.[29] Das drittwichtigste Bündel von Nachteilen besteht aus "unbefriedigenden Problemlösungen" (28,6%), die auf die Fruchtlosigkeit eigener Bemühungen, die Abhängigkeit von politischen Überlegungen und Vorgaben, unzureichende Zeit für Details und langfristige Planung, ungenügende Ressourcen und Informationen sowie auf den Kampf um die Zustimmung anderer verweisen. An vierter Stelle folgen bei den Beamten die "institutionellen Mängel" (18,4%), womit Ineffizienz innerhalb der Verwaltung und unklare bürokratische Strukturen beklagt werden. Ein Beamter formulierte negative Berufsaspekte folgendermaßen:

> "Die Kehrseite der Medaille ist die Tatsache, daß Beamte, jedenfalls gerade in einem Ministerium, doch ein hohes Maß an Selbständigkeit aufgeben müssen, was: a) zeitliche Dispositionen anbetrifft, b) aber auch, was die Äußerung nach außen anbetrifft,... . Es ist im gewissen Sinne eine Art geistiger Leibeigenschaft, die man schon gelegentlich spürt." (79, Beamter)

Gegenüber 1970 hat sich bei den Beamten die Rangfolge der negativen Berufsaspekte von der "unbefriedigenden Problemlösung", die 1970 mit 61,2% noch an erster Stelle stand, auf den "unzureichenden Einfluß" (1970:

---

28 Da es sich bei diesem Code aber um keine exklusive Kategorie handelt, kann man aus diesen Zahlen nicht unmittelbar auf den Prozentsatz von Elitemitgliedern, der mit seiner Tätigkeit "voll und ganz" zufrieden ist, geschlossen werden. Einige Antworten lauteten nämlich: "Eigentlich sehe ich keine Nachteile, aber...". 1987 gibt es auch mit dieser Einschätzung nur noch wenige Beamte und fast keine Politiker, die subjektiv keine negativen Attitüden mit ihrem Beruf verbinden.

29 Den Nachteil einer zu geringen Bezahlung nennt aber 1987 nur ein einziger Politiker, während es immerhin 12 Beamte sind.

Tab. 3.8: Nachteile der Tätigkeit

Nachteil		Beamte n	Beamte %	Beamte Rang	Politiker n	Politiker %	Politiker Rang
schlechte Arbeitsbedingungen	87	56	38,1	2	69	116,9	1
	70	70	52,2	2	77	77,8	1
Problemlösung unbefriedigend	87	42	28,6	3	13	22,0	2
	70	82	61,2	1	41	41,4	2
zu wenig Einfluß	87	64	43,5	1	8	13,6	
	70	53	39,6	3	24	24,2	3
Öffentlichkeit als Problem	87	6	4,1		10	16,9	3
	70	8	6,0		18	18,2	
Institutionelle Mängel	87	31	21,1		2	3,4	
	70	29	21,6		15	15,2	
Probleme im persönlichen Bereich	87	5	3,4		2	3,4	
	70	17	12,7		8	8,1	
moralisch-ethische Defizite	87	6	4,1		1	1,7	
	70	4	3,0		7	7,1	
andere Nachteile	87	9	6,1		7	11,9	
	70	11	8,2		3	3,0	
keine Nachteile	87	18	12,2		2	3,4	
	70	30	22,4		10	10,1	
Gesamt = 100%	87	14 7			59		
	70	13 4			99		

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

39,6%) verlagert, der 1970 noch hinter den "schlechten Arbeitsbedingungen" (52,2%) an dritter Stelle lag. Als vierter Nachteil folgen 1987 und 1970 "institutionelle Mängel". Eine untergeordnete Rolle spielen zu beiden Zeitpunkten "Öffentlichkeit als Problem", "Probleme im persönlichen Bereich", worin Mißgunst, Intrigen und ehrgeiziges Verhalten anderer enthalten sind, sowie "moralisch-ethische Defizite", womit auch die Parteipolitisierung der Beamtenschaft angesprochen wurde, und "unklare Zuständigkeiten".[30]

Die größten Prozentsatzdifferenzen zwischen 1970 und 1987 ergeben sich bei den **Beamten** für "schlechte Arbeitsbedingungen" und vor allem für die Kategorie "unbefriedigende Problemlösung" - eine Klage, die 1987 viel seltener vorgebracht wird als 1970. Daß "Macht und Einfluß" 1987 von den Beamten häufiger als belohnend empfunden werden, gleichzeitig aber auch "unzureichender Einfluß" häufiger beklagt wird, bestätigt die Beobachtung, daß Elitebeamte 1987 eindeutig mehr Wert auf "Macht" und Einflußmöglichkeiten in ihrer Berufstätigkeit legen und in diesem Sinne "politischer" geworden sind, während das Interesse an substantiellen Lösungen für das Selbstbild an Bedeutung verloren hat.

Bei den **Politikern** dominieren 1987 und 1970 eindeutig Klagen über "schlechte Arbeitsbedingungen", was zu beiden Zeitpunkten fast vollständig auf die **zeitliche Belastung, unter der Spitzenpolitiker leiden**, zurückzuführen ist. Dieser Nachteil, zu dem in Kap. 3.3 objektive Befunde präsentiert werden, verstärkt sich von 1970 auf 1987 und ist als das Hauptproblem von Berufspolitikern anzusehen:

> "Hohe zeitliche Beanspruchung, und die Familie kommt immer zu kurz." (179, Politiker)

An zweiter Stelle bleibt die Unzufriedenheit mit Problemlösungen, die 1987 allerdings nicht mehr so häufig wie 1970 empfunden wird. An dritter und vierter Stelle stehen 1987 die "Öffentlichkeit als Problem" und auf geringem absoluten Niveau "unzureichende Einflußmöglichkeiten". 1970 war die Reihenfolge noch umgekehrt und Klagen über mangelnden Einfluß wichtiger als Probleme im Umgang mit der Öffentlichkeit. Ähnlich wie bei den Beamten sind die Nachteile "moralisch-ethische Defizite", "Probleme im persönlichen Bereich" und "unklare Zuständigkeit" von untergeordneter Bedeutung. Politi-

---

30 Im Hinblick auf Kap. 7 ist übrigens interessant, daß die Politisierung der Ministerialbeamten in der offenen Frage nach negativen Berufsaspekten nur von 5 Beamten 1987 und 3 Beamten 1970 benannt und damit unaufgefordert kaum als Nachteil perzipiert wurde.

ker sahen zudem 1970 kaum und 1987 fast überhaupt keine institutionellen Mängel in ihrem Berufsfeld.

Inwieweit sind **negative Aspekte** der Berufstätigkeit von Beamten und Politikern nun **strukturell bedingt**? Konzentriert man sich auf die drei am häufigsten vorgebrachten Nachteile der Tätigkeit von Beamten, fällt auf, daß schlechte Arbeitsbedingungen 1987 am häufigsten von StS (69,2%) genannt wurden. StS leiden besonders unter hoher zeitlicher Belastung. Aber auch in den untersten Ranggruppen und von jüngeren Beamten wurden schlechte Arbeitsbedingungen 1970 und 1987 häufiger angeführt als in den mittleren Rängen (MD und MDg) oder von älteren Beamten. Während Beamte, die der SPD angehören, 1987 (17,6%) weniger häufig schlechte Arbeitsbedingungen als beruflichen Nachteil benennen als 1970 (57,1%), steigt der Anteil bei Beamten, die Mitglied der CDU/CSU sind, um etwa 6% von 42,9% (1970) und bei Mitgliedern der FDP um 14% von 44,4% (1970). Parteilose Beamte haben 1970 und 1987 einen stabilen Anteil von 33%. Eine Mitgliedschaft in Parteien, die sich gerade in der Regierungsverantwortung befinden, und die sich daraus ergebenden höheren Anforderungen betreffen in erster Linie die höchsten Ränge und führen dazu, daß die Arbeitsbedingungen subjektiv als unbefriedigend eingeschätzt werden.

Andererseits kann für 1970 und 1987 festgestellt werden, daß Beamte, die den Regierungsparteien angehören, weniger häufig über unzureichende Einflußmöglichkeiten klagen als parteilose oder "Oppositions"-Beamte. So steigt der Anteil bei Beamten, die Mitglied der SPD sind, von 34,3% (1970) auf 52,9% (1987), während er bei Beamten, die der CDU/CSU angehören, im gleichen Zeitraum leicht um 4% auf 37,7% (1987) fällt. Unzureichender Einfluß als negativer Aspekt der Tätigkeit in einem Ministerium wird von den Rängen unterhalb MDg, die objektiv weniger Macht besitzen, und von jüngeren Beamten häufiger genannt als von Beamten oberer Ränge oder von älteren Beamten. Daß 1987 dennoch 46,2% der StS ebenfalls über mangelnden Einfluß klagen, deutet auf ein hohes Anspruchsniveau und möglicherweise die Politiker als Bezugsgruppe hin.

Unzufriedenheit mit Problemlösungen ist 1987 (28,6%) nicht so bedeutsam wie 1970 (61,2%), steht aber immerhin noch an dritter Stelle. Außer bei den MR verliert diese Frustrationsquelle auf allen Rängen an Bedeutung, bei den MD z.B. reduzieren sich die Nennungen unbefriedigender Problemlösungen von 79,4% (1970) auf 26,1% (1987).

Für 1970 und 1987 kann verallgemeinert werden: Beamte, die den Regierungsparteien angehören, sehen ihre Arbeitsbedingungen zwar negativer als Mitglieder der Oppositionsparteien, was wahrscheinlich durch eine erhöhte zeitliche und inhaltliche Belastung verursacht wird, klagen aber dafür selten über zu wenig Einfluß. Unterstützt wird diese Argumentationslinie durch die Verteilung in der Kategorie "keine Nachteile". 1987 sehen CDU/CSU-Mitglieder unter den Beamten etwas häufiger keine Nachteile als SPD-Mitglieder, die 1970 ihre Tätigkeit ebenfalls seltener mit negativen Aspekt in Verbindung brachten.

Die Unzufriedenheit der Politiker variiert vornehmlich mit der **Parteimitgliedschaft** und führt wie bei den Beamten zu klaren Unterschieden zwischen Angehörigen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen bei der Perzeption von tätigkeitsspezifischen Nachteilen. Politiker der größeren Regierungsfraktion (1970: SPD; 1987: CDU/CSU) monieren zu beiden Zeitpunkten etwas weniger häufig als die Opposition "schlechte Arbeitsbedingungen", sehen die Öffentlichkeit seltener als Problem, sind mit der Problemlösung zufriedener und konstatieren häufiger "keinen Nachteil". **Im Gegensatz zu den Beamten, deren Arbeitsbedingungen sich, subjektiv gesehen, mit einer Mitgliedschaft in Regierungsparteien verschlechtern, haben Politiker in ihrem subjektiven Verständnis durch Zugehörigkeit in einer Regierungsfraktion in allen wichtigen Bereichen weniger Nachteile.** Die Arbeitsbedingungen für Abgeordnete in Regierungsfraktionen dürften auch tatsächlich besser sein; sicherlich wird aber dieser objektive Tatbestand in der subjektiven Wahrnehmung noch verstärkt.

Allerdings klagen Abgeordnete der GRÜNEN im Vergleich zu Mitgliedern der anderen Fraktionen relativ wenig (zu 80%) über unzureichende Arbeitsbedingungen, was mit einem niedrigeren Anspruchsniveau der erst seit 1980 im Bundestag vertretenen GRÜNEN zusammenhängen kann. Als einzige erwähnen sie Probleme im Umgang mit Parlamentariern anderer Fraktionen.

Am Schluß dieses Abschnittes soll auf eine geschlossene Frage nach dem "Egoismus von Politikern" eingegangen werden. Die These lautete: **"Leute, die in die Politik gehen, denken oft mehr an ihren eigenen Vorteil oder an den ihrer Partei als an das Wohlergehen der Mitbürger."** Sie kann in Beziehung zu moralisch-ethischen Defiziten gebracht werden, die in der Selbstwahrnehmung bei der offenen Frage nach Nachteilen von minimaler Bedeutung waren. Da dieses Statement in gleichlautender Form Beamten

und Politikern vorgelegt wurde, können die Eigen- und Fremdwahrnehmung miteinander verglichen werden. 1987 und 1970 stimmt jeder zweite Beamte der Aussage zu, aber nur jeder fünfte Politiker. Politiker sehen sich selbst also erwartungsgemäß positiver und weniger egoistisch, als sie von Beamten wahrgenommen werden. Zwischen 1970 und 1987 gibt es bei den Politikern kaum eine Veränderung dieser Selbsteinschätzung. Aber 8% mehr Beamte als 1970 (49,2%) haben 1987 ein negatives Bild des Politikers. Dieser Befund verblüfft, wenn man sich daran erinnert, daß die Beamtenelite seit 1970 zunehmend parteigebunden ist. Beamte, die selber keiner **Partei** angehören, sehen aber Politiker sowohl 1970 als auch 1987 nur leicht negativer. Die Verschlechterung des Politiker-Images ist nachweislich auch darauf zurückzuführen, daß parteigebundene Beamte, besonders Mitglieder der SPD (von 30 auf 59% Zustimmung zum Statement) kritischer geworden sind. Das eigene politische Engagement wird offenbar nicht mit dem Typus des Berufspolitikers[31] verglichen, wenn Beamte 1987 überwiegend ein negatives Image der Politiker haben. Auch das Urteile der StS 1987 ist überwiegend negativ (61,5%), obwohl sie von allen Beamten den engsten persönlichen Kontakt zu Politikern haben.[32]

3.2.3 Berufszufriedenheit

In einer geschlossenen Frage wurden Beamte und Politiker mit der folgenden Behauptung konfrontiert: **"Die Nachteile einer Beamtenkarriere (politischen Karriere) werden durch die persönliche Erfüllung und die befriedigenden Seiten mehr als aufgehoben."** Dieser Feststellung stimmte 1987 und 1970 die überwiegende Mehrheit der politisch-administrativen Elite des Bundes zu, wobei sich der Prozentsatz zwischen Politikern und Beamten kaum unterscheidet und bei beiden Gruppen von 1970 bis 1987 leicht zunimmt (Tab. 3.9). Über 80% der politisch-administrativen Elite 1970 und über 90% der befragten Beamten und Politiker 1987 ziehen für sich selbst also eine positive Bilanz, wenn sie positive und frustrierende Aspekte ihrer Berufstätigkeit gegeneinander abwägen sollen. Diese hohe berufliche Zufriedenheit läßt es nur sehr eingeschränkt zu, strukturelle Zusammenhänge zu isolieren. Es fällt aber auf, daß Beamte 1970 und 1987 mit zunehmendem Alter eine positivere Bilanz ihres Berufslebens ziehen, während Politiker tendenziell etwas weniger zufrieden sind, wenn sie älter werden.

---

31 Siehe zur Perzeption des Typuswandels Kap. 9.6.2

32 Siehe Kap. 5.1

Tab. 3.9: Ausgleich von Nachteilen des Berufslebens

"Die Nachteile einer Beamtenkarriere (politischen Karriere) werden durch die persönliche Erfüllung und die befriedigenden Seiten mehr als aufgehoben."

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n
Gesamt	90,1	1,8	142	94,8	1,9	58	85,5	1,7	131	81,5	1,9	92
Rang												
StS (PSTS)	84,6	2,0	13	100	1,8	10	-	-	-	100	1,0	1
MD (Bt-Fr)	97,7	1,6	44	96,6	1,9	32	90,6	1,5	32	70,0	2,1	20
MDg (MdB)	89,6	1,7	48	87,5	2,0	16	90,2	1,6	51	84,5	1,9	71
MR	91,7	1,9	24				85,7	1,6	21			
RD-RR	69,2	2,2	13				70,4	2,0	27			
Karriere												
unorthodox	95,7	1,7	23				77,8	1,6	9			
orthodox	89,1	1,8	119				86,1	2,0	122			
Alter												
unter 40	50,0	2,8	4	100	2,0	7	75,0	1,9	36	90,3	1,8	31
41-50	89,3	1,8	28	91,7	2,0	24	80,5	1,8	41	82,1	2,0	28
51-60	89,7	1,8	78	100	1,8	21	92,3	1,4	26	71,4	2,1	21
über 60	96,9	1,6	32	83,3	2,2	6	100	1,3	22	75,0	1,8	12
Partei												
CDU/CSU	90,4	1,8	52	88,5	1,9	26	87,2	1,6	39	72,7	2,1	44
SPD	87,6	1,8	16	100	1,8	22	71,9	1,9	32	88,6	1,8	44
FDP	100	1,8	12	100	2,0	5	90,0	1,8	10	100	1,3	4
GRÜNE	-	-	-	100	1,8	5	-	-	-	-	-	-
ohne Partei	87,9	1,8	58	-	-	-	89,2	1,6	37	-	-	-
Studienfach												
Jura	88,8	1,8	89	100	1,8	22	87,2	1,6	86	78,6	2,0	28
Ökonomie	92,3	1,8	26	90,9	1,8	11	92,9	1,6	14	85,7	2,0	7
Naturwiss.	80,0	2,1	10	80,0	2,2	5	75,0	2,1	12	66,7	2,0	3
Agrarwiss.	100	1,6	11	100	1,0	1	81,8	1,6	11	40,0	2,8	5
Sozialwiss	100	1,6	5	100	2,0	2	33,3	2,7	3	100	1,3	3
Philologie	-	-	-	100	2,0	8	100	2,0	1	81,8	2,0	11
kein Stud.	100	1,0	1	88,9	2,0	9	100	2,0	1	88,6	1,8	35
BMI	93,3	1,5	15				92,9	1,4	14			
BMJ	71,4	1,9	7				90,0	1,5	10			
BMF	100	1,7	15				88,2	1,6	17			
BMWi	78,6	2,1	14				92,9	1,7	14			
BML	100	1,5	13				86,7	1,5	15			
BMV	81,8	1,8	11				85,7	1,7	14			
BMPost	100	1,8	10				100	1,5	6			
BMBW	88,9	1,4	9				87,5	1,6	8			
BMA	93,8	1,8	16				86,7	1,8	15			
BMJFG	100	1,8	8				70,0	1,9	10			
BMBau	77,8	2,3	9				50,0	2,3	8			
BMFT	85,7	2,0	7				-	-	-			
BMU	87,5	2,0	8				-	-	-			

Zieht man zusätzlich die Ergebnisse auf die offenen Fragen nach Vor- und Nachteilen des Berufslebens heran, wird deutlich, daß beide Teileliten durchschnittlich quantitativ mehr positive als negative Aspekte angaben, jeder Befragte mindestens einen Vorteil sah und sogar 12,2% (1987) bzw. 22,4% (1970) der Beamten und 3,4% (1987) bzw. 10,1% (1970) der Politiker keine Nachteile erkannten. Die Bonner Elite war und ist mit ihrer Berufstätigkeit also insgesamt sehr zufrieden und nimmt die wenigen damit verbundenen Nachteile in Kauf. Die zeitliche Inanspruchnahme insbesondere der Politiker wird zwar als starke Belastung perzipiert, soll aber wohl auch auf die Bedeutung der eigenen Person und die mit der ausgeübten Funktion verbundenen Einflußmöglichkeiten verweisen.

3.3 Arbeitszeit und Zeitbudget

Da sich Beamte und vor allem Politiker über die hohe zeitliche Belastung beklagen, die ihr Beruf mit sich bringt, soll jetzt die wöchentliche Arbeitszeit und das Zeitbudget der politisch-administrativen Elite genauer betrachtet werden. Außer um Angaben zur wöchentlichen Arbeitszeit wurden die Befragten gebeten, anhand der Frage **"Welche Tätigkeiten schlagen dabei am stärksten zu Buche?"** die wichtigsten Arbeitsvorgänge zu nennen.

3.3.1 Zeitliche Belastung

Die für den Großteil der Beschäftigten in der Bundesrepublik geltende wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden bildet für die politisch-administrative Elite des Bundes wie für andere Funktionseliten auch die untere Grenze der Arbeitszeit. Im Mittel arbeiten Beamte nach ihren Angaben 56,9 und Politiker 75,3 Stunden pro Woche mit Streuungen von 8,8 und 10,9 Stunden um diese Mittelwerte (Tab. 3.10). Viele Befragte hatten zunächst Schwierigkeiten, ihre wöchentliche Arbeitszeit anzugeben, und mußten sie erst hochrechnen. Dennoch gilt, daß sich die Arbeitszeit von Beamten genauer eingrenzen läßt, obwohl natürlich auch Spitzenbeamte durch Teilnahme an Konferenzen, "Rufbereitschaft" am Wochenende und Arbeit am häuslichen Schreibtisch über ihre Anwesenheit im Ministerium hinaus belastet sind. Die vielfältigen repräsentativen Verpflichtungen von Politiker bilden dagegen eine "Grauzone", die von den Betroffenen sicherlich zur Arbeitszeit gezählt wird, objektiv aber nicht immer einer restriktiven Definition von "Berufstätigkeit" entspricht. Politiker differenzieren zudem häufig

Tab. 3.10: Wöchentliche Arbeitszeit 1987

	Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	56,9	8,8	147	75,3	10,9	59
Rang						
StS (PStS)	67,5	8,2	13	84,0	12,0	10
MD (Bt-Fr)	57,8	7,3	46	74,9	10,1	32
MDg (MdB)	55,2	8,9	51	70,9	9,4	17
MR	53,3	6,0	24			
RD-RR	57,2	9,7	13			
Karriere						
unorthodox	58,5	8,0	23			
orthodox	56,6	8,9	124			
Alter						
unter 40	62,0	12,8	4	72,1	7,5	7
41-50	57,7	9,1	28	78,0	11,1	25
51-60	55,5	8,6	81	75,1	11,0	21
über 60	59,1	7,9	34	68,3	11,7	6
Partei						
CDU/CSU	58,5	8,9	53	76,0	11,5	26
SPD	50,4	6,1	17	73,9	12,0	23
FDP	62,6	9,9	12	79,0	4,2	5
GRÜNE	-	-	-	74,0	8,2	5
ohne Partei	56,4	8,2	61	-	-	-
Studienfach						
Jura	56,4	9,4	92	75,7	12,1	23
Ökonomie	58,0	7,5	26	72,7	8,5	11
Naturwiss.	57,0	9,0	12	70,0	12,2	5
Agrarwiss.	57,8	5,1	11	80,0	0,0	1
Sozialwiss.	57,0	10,4	5	77,5	3,5	2
Philologie	-	-	-	77,5	11,0	8
kein Studium	65,0	0,0	1	77,2	12,3	9
Ressort						
BMI	61,9	9,7	15			
BMJ	56,3	8,5	9			
BMF	53,9	8,1	15			
BMWi	56,7	8,0	14			
BML	58,0	7,5	13			
BMV	54,3	9,7	13			
BMPost	56,0	5,2	10			
BMBW	61,6	9,7	9			
BMBau	58,9	9,6	9			
BMA	51,2	6,2	16			
BMJFG	52,9	5,5	8			
BMU	63,3	9,6	8			
BMFT	59,9	9,7	8			

zwischen Sitzungswochen im Bundestag, in denen die wöchentliche Arbeitszeit etwas höher liegt, und der sitzungsfreien Zeit, in der sie sich vor allem ihrem Wahlkreis widmen und in der die zeitliche Belastung unterdurchschnittlich ist. Nur 3 MDg geben an, 40 Stunden in der Woche zu arbeiten. Weniger als 50 Stunden sind 22 (15%) der Beamten im Dienst, darunter kein StS, und auch kein Politiker arbeitet weniger als 50 Stunden und nur einer weniger als 60 Stunden. Im oberen Extrembereich befinden sich nur Politiker, kein Beamter, aber 10 (17%) Politiker arbeiten mehr als 80 Stunden in der Woche.[33]

Die für die Erklärung der Arbeitszeit und ihrer Streuung wichtigste Variable ist der **Rang** bei Beamten bzw. die **Funktion** bei Politikern. Je höher der Rang eines Beamten, desto länger arbeitet er, wobei die StS fast 10 Stunden länger pro Woche beschäftigt sind als MD. Die Unterschiede zwischen MD, MDg und MR betragen jeweils etwa 2 Stunden. Der Anstieg bei der untersten Ranggruppe der RD-RR, die in etwa soviel arbeiten wie die MD, hängt zum Teil auch damit zusammen, daß die Nachwuchsbeamten auf Empfehlung ihrer Vorgesetzten interviewt wurden und sich daher durch erhöhte Einsatzbereitschaft ausgezeichnet haben werden, zumal wenn sie als Persönliche Referenten oder im Ministerbüro besonderen Belastungen ausgesetzt sind. Die zeitlich am stärksten geforderte Gruppe bei den **Politikern** sind die PStS, die durchschnittlich 84 Stunden pro Woche arbeiten, gefolgt von Mitgliedern der Fraktionsspitzen mit 74,9 Stunden und einfachen Abgeordneten mit 70,9 Stunden.[34] Damit arbeiten selbst Abgeordnete ohne besondere Funktion noch länger als beamtete Staatssekretäre.

Die **Parteizugehörigkeit** hat deutliche Effekte, wenn zwischen Regierung und Opposition unterschieden wird. Beamte und Politiker, die der CDU/CSU oder FDP angehören, arbeiten länger als solche, die den Oppositionsfraktionen SPD und GRÜNE angehören oder die - im Falle der

---

33 100 Stunden wöchentlich bedeuten einen 14stündigen Arbeitstag, das Wochenende eingeschlossen. Damit bleiben für diese Politiker für alle sonstigen Lebensaktivitäten inklusive Schlaf rechnerisch 10 Stunden täglich, was die Angaben etwas in Frage stellt und nur mit einer sehr weiten Definition von "Arbeit" erklärt werden kann.

34 Die Angaben von Kevenhörster und Schönbohm (1973) sind vergleichbar. Sie geben als durchschnittliche Arbeitszeit von Bundestagsabgeordneten während der Sitzungswochen 86,8 Stunden und in der sitzungsfreien Zeit 78,3 Stunden an. Siehe Paul Kevenhörster/Wulf Schönbohm, Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1973), S. 18-37.

Beamten - in keiner Partei sind. Allerdings wird auch diese Variable weitgehend von der Funktion überlagert, da bei den Beamten die vielbeschäftigten StS und MD vor allem Mitglied in einer Regierungspartei sind und bei den Politikern nur Regierungsparteien über PStS verfügen. Die **Ressortunterschiede** betragen bei den Beamten maximal 12,1 Stunden; die geringste wöchentliche Arbeitszeit geben Angehörige des BMA mit 51,2 Stunden an, die höchste Belastung Beamte im BMU mit 63,3 Stunden, vermutlich weil sich das BMU in der Interviewphase 1987 gerade im Aufbau befand. Es ist aber erstaunlich, daß in einem 1987 durch mehrere Reformvorhaben belasteten Ministerium wie dem BMA die geringsten durchschnittlichen Arbeitszeiten registriert wurden.

Zur Überprüfung des **Zusammenhanges zwischen der wöchentlichen Arbeitszeit und der als Nachteil empfundenen zeitlichen Belastung** wurde die Arbeitszeit, getrennt für Beamte und Politiker, in drei Intervalle eingeteilt. Für Beamte läßt sich eine deutliche Beziehung zwischen der wöchentlichen Arbeitszeit und der subjektiv perzipierten zeitlichen Belastung feststellen. Je länger ein Beamter arbeitet, desto wahrscheinlicher empfindet er auch die zeitliche Belastung durch seine Berufstätigkeit als Nachteil (Cramér's V = 0,30). Die statistische Beziehung für die Politiker ist nicht so deutlich (Cramér's V = 0,18), weil die wöchentliche Arbeitszeit dieser Gruppe sich schon auf sehr hohem absolutem Niveau befindet und selbst die Mehrzahl der Befragten, die weniger als 70 Stunden arbeiten, die zeitliche Belastung beklagen.

3.3.2 Aufteilung des Zeitbudgets

Das Zeitbudget[35] von Beamten und Politikern 1987 reflektiert die verschiedenen Arbeitsgebiete der beiden Teileliten (Tab. 3.11). Die am häufigsten genannten Arbeitsinhalte von Beamten sind Sitzungen (80,3% der Befragten), Aktenstudium (67,3%), konzeptionelle Arbeit (61,2%) und Außenkontakte (44,2%). Von untergeordneter Bedeutung sind Führungsaufgaben, Zuarbeit für Vorgesetzte, Reisen und Parlamentsauftritte, die nur von 3 Beamten erwähnt werden. Politiker haben erwartungsgemäß ein anderes Zeitbudget und sind vor allem mit Außenkontakten beschäftigt (64,4%), gefolgt von Sitzungen (62,7%), der Wahlkreisarbeit als Spezifikum dieser Teilelite (55,9%) und Parlamentsauftritten (50,8%). Inhaltliche Arbeit und

---

35 Die Antworten auf die offene Frage wurden wie in Tab. 3.11 klassifiziert.

Tab. 3.11: Zeitbudget 1987

		1987 n	1987 %
Aktenstudium	B	99	67,3
	P	22	37,3
Führungs-	B	32	21,8
aufgaben	P	4	6,8
Sitzungen	B	118	80,3
	P	37	62,7
konzeptionelle	B	90	61,2
Arbeit	P	26	44,1
Außenkontakte	B	65	44,2
	P	38	64,4
Wahlkreis-	B	0	0,0
arbeit	P	33	55,9
Parlaments-	B	3	2,0
auftritte	P	30	50,8
Reisen	B	16	10,9
	P	4	6,8
Zuarbeit für	B	20	13,6
Vorgesetzte	P	0	0,0
Sonstiges	B	3	2,0
	P	2	3,4
Gesamt = 100%	B	147	
	P	59	

Mehrfachnennungen: Summe ungleich 100%

Aktenstudium folgen mit etwas Abstand, während Führungsaufgaben und Reisen kaum und Zuarbeit für Vorgesetzte verständlicherweise überhaupt nicht genannt wurden. Selbst wenn man berücksichtigt, daß sich die Tätigkeitsaspekte zum Teil überschneiden und daß einzelne Aspekte objektiv zu selten genannt werden[36], wird der Unterschied zwischen beiden Teileliten sichtbar: **das Profil administrativer Tätigkeit ist in stärkerem Maße von materieller Arbeit geprägt, während Politiker vor allem mit Kommunikationsaufgaben befaßt sind.** Mit Max Weber ließe sich auch konstatieren, daß die Arena der Beamten das Büro, die der Politiker aber die Öffentlichkeit ist.

Neben der Sektorzugehörigkeit dürfte den stärksten Einfluß auf das Zeitbudget die **Funktion** des Befragten haben. Dies dürfte nicht nur für die hierarchisch strukturierte Ministerialverwaltung zutreffen, bei der die inhaltliche Arbeit vor allem von den Fachreferaten geleistet wird, während die Leitungsebene stärker mit Führungs- und Koordinationsaufgaben befaßt ist, sondern auch für die Fraktionen des Bundestages, in denen eine ähnliche Funktionsteilung existiert. Analysiert man zunächst die Angaben der Beamten, ergibt sich hinsichtlich der **konzeptionellen Arbeit** der vermutete Rangeffekt, nach dem vor allem MR als Referatsleiter und RR-RD als Mitarbeiter in der Arbeitseinheit "Referat" mit inhaltlicher Arbeit beschäftigt sind. In diesen Rängen steht die konzeptionelle Arbeit noch vor der Teilnahme an Sitzungen und dem Aktenstudium, die ab MDg aufwärts die beiden wichtigsten Arbeitsblöcke darstellen. Die Zuarbeit für Vorgesetzte zeigt einen deutlichen Rangeffekt, da sie natürlich von keinem StS angegeben wird und dann kontinuierlich bis zu den RR-RD ansteigt (30,8%). **Außenkontakte** werden vor allem von den politischen Beamten (StS und MD; 46,2% bzw. 54,3% gegenüber 39,2% bzw. 33,3% bei MDg und MR) gepflegt, aber auch die unterste Ranggruppe der RR-RD hat relativ viele Kontakte nach außen.[37] Die meisten **Sitzungen** geben MDg an, die in ihrer Funktion als Unterabteilungsleiter sowohl die Arbeitsebene koordinieren müssen als auch an Sitzungen der Leitungsebene beteiligt werden. Bei den Politikern fallen PStS durch überdurchschnittlich häufiges Aktenstudium und häufige Sitzungen auf, was ihr Zeitbudget dem der Beamten annähert. Außenkontakte werden von PStS

---

36 Z.B. Führungsaufgaben bei den Beamten oder Reisen (in den Wahlkreis) bei den Politikern.

37 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg, Baden-Baden 1988, S. 67, wo für Außenkontakte und konzeptionelle Arbeit von Abteilungsleitern 28% bzw. 44% der Arbeitszeit berichtet werden.

und der Fraktionsspitze häufiger genannt als von "einfachen" MdB, die sich dafür intensiver ihrem Wahlkreis widmen. Parlamentsauftritte sind für PStS und Parlamentarier ohne herausragende Position zeitaufwendiger als für die Fraktionsspitze, die vermutlich mehr mit dem Fraktionsmanagement und Parteiaufgaben zu tun hat. Von den PStS wird kaum inhaltliche Schreibtisch-Arbeit angegeben, während dies für die Fraktionsspitze und "einfache" Parlamentarier ein wichtiger Teil ihres Zeitbudgets ist.

Das Lebensalter hat keine Erklärungskraft für das Zeitbudget von Ministerialbeamten und Politikern; Effekte die sich erkennen lassen, wie häufigere Sitzungen von älteren Beamten oder vermehrte Zuarbeit für Vorgesetzte von jüngeren Beamten, sind auf die Funktion bzw. den Rang zurückzuführen. Auch eine Differenzierung nach der Parteizugehörigkeit ergibt weder bei den Beamten noch bei den Politikern eine Modifikation des gezeichneten Bildes. Sitzungen, inhaltliche Arbeit und Aktenstudium sind die wichtigsten Arbeitsbereiche von Beamten, egal welcher Partei sie angehören, und das Zeitbudget von Parlamentariern variiert nicht nach Oppositions- oder Regierungsrolle.

3.4 Berufliche Alternativen?

Da die Elite nicht nur Vorteile in ihrer Tätigkeit sieht (allerdings per saldo zufrieden ist), lag die Frage nahe: **"Haben sie je an einen anderen Beruf gedacht?"** Zunächst interessiert dabei, ob überhaupt berufliche Alternativen perzipiert werden und in welchen Bereichen außerhalb der Ministerialverwaltung bzw. der Berufspolitik sich die Befragten eine Tätigkeit vorstellen können. In zeitlicher Hinsicht können frühe Berufswünsche während oder nach Beendigung der Ausbildungsphase oder am Anfang der Karriere und aktuelle Berufsalternativen unterschieden werden. Natürlich besteht auch die Möglichkeit, daß schon immer dieselbe Berufsalternative vor Augen stand. Für 1970 liegen Daten nur für Beamte vor, auch ein Ausdruck dafür, daß Politiker seinerzeit von den Forschern noch nicht als Berufspolitiker verstanden wurden, häufig neben ihrem Mandat einen "richtigen" Beruf ausübten und damit keine Berufsalternativen zur Tätigkeit im Parlament existieren konnten.[38]

---

38 1970 wurde bei Politikern der vor oder während des Mandates ausgeübte Beruf erhoben, eine Angabe auf die 1987 bereits verzichtet wurde.

Jeweils über 80% der Beamten und Politiker können sich 1987 berufliche Alternativen vorstellen; 1970 galt dies sogar für 91,2% der Beamten. Ob es sich dabei um reale Möglichkeiten handelt oder um Äußerungen, die mehr mit der Selbstdarstellung der Befragten zu tun haben, kann nicht entschieden werden. Es ist aber zu vermuten, daß zum Selbstverständnis der politischen und administrativen Elite auch gehört, in anderen Berufen tätig sein zu können. Tatsächliche Wechsel aus Spitzenpositionen in der Politik und insbesondere aus der Ministerialverwaltung in andere Sektoren sind dagegen eine seltene Ausnahme.[39]

In **welchen Berufssektoren** können sich Beamte und Politiker nun alternative Tätigkeiten vorstellen? Für Beamte stellen 1987 die Privatwirtschaft (36,8% der Befragten), freie Berufe (25,0%), der Sektor "Bildung/Wissenschaft" (19,7%) und die Justiz (7,9%) die wichtigsten **aktuellen Berufsalternativen** dar. Unter freien Berufen wird vor allem eine Tätigkeit als Rechtsanwalt oder Notar verstanden, was bei dem hohen Anteil von Juristen unter den Beamten nicht verwundert. Alle anderen Sektoren werden entweder nicht benannt (Militär, Verbände/Vereine, Politik, Landwirtschaft, interessanterweise auch die Politik) oder sind mit bis zu drei Nennungen sehr gering besetzt (Medien, Kirche, andere Verwendung in Innerer Verwaltung). Politiker weisen eine ähnliche Verteilung aktueller alternativer Berufe auf wie Beamte: Auch bei ihnen rangiert an erster Stelle eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft (34,1%), gefolgt von den freien Berufen und dem Bildungssektor (jeweils 18,2%). Mit bis zu 4 Nennungen stellen für Politiker die Justiz, Militär, Verbände/Vereine, Medien, Landwirtschaft und ebenfalls typischerweise die Innere Verwaltung nur in Ausnahmefällen eine Berufsalternative dar. Auch wenn die Berufsalternativen, die einmal früher im persönlichen Leben ins Auge gefaßt worden waren, analysiert werden, ergibt sich ein ähnliches Bild. Schon damals sahen Beamte und Politiker Alternativen in Freien Berufen, in Schule und Hochschule, in der Privatwirtschaft und in der Justiz.

Vergleicht man die aktuellen Berufsalternativen der Beamten 1987 und 1970, werden jedoch Verschiebungen sichtbar. 1970 wollten Beamte als Alternative zu ihrer Ministerialtätigkeit primär in freien Berufen und in anderen

---

39 Zu Nachpositionen von Beamten siehe Hans-Ulrich Derlien, Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983, in: Die öffentliche Verwaltung 37 (1984), S. 689-699; allerdings handelt es sich hier um "erzwungene" Nachpositionen nach einstweiligen Ruheständen.

Verwaltungsbereichen tätig sein; erst danach folgen Bildung/Wissenschaft, Privatwirtschaft und die Justiz. Damit hat bis 1987 eine **Verlagerung der Präferenzen von Tätigkeiten im öffentlichen Dienst hin zu Tätigkeiten in der Privatwirtschaft** stattgefunden, die 1987 doppelt so oft (36,8%) benannt werden wie 1970 (17,7%). Spitzenbeamte sehen sich heute häufiger in der Lage, auch Führungspositionen in der Wirtschaft zu übernehmen, die zudem sehr viel höher dotiert seien, wie einige Beamte 1987 betonen. Dies kann als Indiz für ein professionelles Selbstverständnis gewertet werden, das zunehmend geringere Unterschiede zwischen den Führungsfunktionen in einem Unternehmen und im Ministerium erkennt. Dabei dürften Beispiele erfolgreicher Sektorwechsel in die Privatwirtschaft nicht unbedeutend gewesen sein.

Zieht man zusätzlich die Ergebnisse der Eliteuntersuchung von 1972 heran, bestätigt sich, daß die Privatwirtschaft als alternativer Berufswunsch Anfang der 70er Jahre noch nicht die überragende Rolle spielte, die ihr 1987 von Beamten eingeräumt wird. Dieselbe Entwicklung durchlaufen Politiker; auch bei ihnen dominiert 1987 im Vergleich zu 1972 als alternativer Berufswunsch eine privatwirtschaftliche Tätigkeit. Da 1972 **neben dem Berufswunsch auch nach realen Alternativen** im Falle eines Ausscheidens aus der Ministerialverwaltung bzw. der Politik gefragt wurde, besteht die Möglichkeit, Berufswünsche mit ihrer "tagträumerischen" Komponente realen Alternativen gegenüberzustellen. In beiden Teileliten wird deutlich, daß Bildung und Wissenschaft häufiger ein Wunsch waren als eine reale Alternative, während freie Berufe umgekehrt eher als realistische Möglichkeit eingeschätzt wurden. Interessant ist, daß auch 1972 noch Beamte eine Tätigkeit in der freien Wirtschaft nicht viel häufiger als reale Alternative als als Berufswunsch angaben. Bis 1987 hat sich das Image der Privatwirtschaft soweit verbessert, daß nun sogar Berufswünsche bevorzugt (36,8%) in diesem Sektor liegen.

Mit Ausnahme der MD 1987 präferieren höhere Ränge zu beiden Zeitpunkten die Privatwirtschaft als alternativen Beschäftigungssektor etwas stärker als niedrigere Ranggruppen. So würden von den 9 StS, die 1987 Angaben zu ihrer aktuellen Berufsalternative machen, 5 in die Wirtschaft gehen. Freie Berufe werden von den Nachwuchsbeamten 1987 und 1970 häufiger genannt als von ihren Vorgesetzten, möglicherweise ein Effekt, der in dieser Gruppe durch den geringeren zeitlichen Abstand zur Ausbildungsphase erklärt werden kann. Nach Parteizugehörigkeit weisen 1970 und 1987 Beamte, die der CDU/CSU angehören, und Nichtparteimitglieder überdurchschnittlich häu-

fige Präferenzen für den Sektor "Privatwirtschaft" auf, für SPD-Mitglieder stellen Bildung und Wissenschaft die primäre Alternative dar, und FDP-Mitglieder sehen vor allem in freien Berufen ihre Chance, falls sie aus dem Ministerialdienst ausscheiden würden. Auch PStS und Mitglieder in der Fraktionsspitze wollen häufiger als einfache Abgeordnete in der Privatwirtschaft tätig sein. Da ein ähnlicher Zusammenhang schon für die Beamten festgestellt werden konnte, läßt sich generalisieren, daß Inhaber von Spitzenpositionen in Verwaltung und Politik heute bevorzugt die Privatwirtschaft als primäre Berufsalternative ansehen. FDP-Parlamentarier bevorzugen wie FDP-Beamte primär freie Berufe. Wie SPD-Beamte wollen auch SPD-Parlamentarier häufiger in den Bildungssektor, werden darin aber noch von den GRÜNEN übertroffen. Dies hängt mit der vorhergehenden Tätigkeiten in diesem Bereich zusammen. Denn 41,2% der Beamten, die der SPD angehören, haben in ihrem Berufsleben schon als Wissenschaftler oder Lehrer gearbeitet, während der Anteil bei Beamten, die einer anderen oder keiner Partei angehören, deutlich geringer ist und zwischen 16,7% und 26,4% liegt. Interessant ist jedoch, daß Politiker der SPD zwar zu einem Viertel über Berufserfahrung aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Tätigkeit verfügen, darin aber von Parlamentariern der CDU/CSU mit 46,2% übertroffen werden. Wie erwartet, ist der Anteil mit 60% bei den GRÜNEN am höchsten. Anscheinend können sich Unionspolitiker trotz einschlägiger Berufserfahrung nur noch sehr schlecht vorstellen, in den Sektor "Bildung/Wissenschaft" zurückzukehren.

Dieser Befund einer zunehmenden Attraktivität privatwirtschaftlicher Tätigkeit auf seiten der Beamten läßt sich in das Gesamtbild von Berufswahl und Berufszufriedenheit einordnen. Verbindungslinien können zur Zunahme extrinsischer Beitrittsmotive ebenso gezogen werden wie zur Tatsache, daß Macht- und Einflußmöglichkeiten häufiger als positive und befriedigende Tätigkeitsaspekte erlebt werden. Spitzenbeamte abstrahieren zunehmend von Tätigkeitsinhalten und können sich deshalb umso häufiger vorstellen, daß sie auch in der Privatwirtschaft reüssieren würden. Tendenziell wird im Selbstverständnis der Ministerialbeamten der inhaltlich engagierte und administrativ orientierte Beamtentyp von einem auch in anderen Bereichen aufzufindenden "Management-Typus" abgelöst.[40]

---

40 Im Kapitel 9.6.1 wird explizit auf den perzipierten Typenwandel leitender Beamter einzugehen sein.

4. Funktionale Aspekte der Programmentwicklung

Wie einleitend ausgeführt, ist die Ministerialbürokratie grundsätzlich in den politischen Entscheidungsprozeß über ihre Vorbereitungsfunktion für die Gesetz- und Verordnungsgebung involviert. Auf einige Aspekte der Tätigkeit von Spitzenbeamten bei dieser Programmentwicklung[1] soll im folgenden eingegangen werden. Zunächst wenden wir uns dem Macht- und Konfliktaspekt der Programmentwicklung[2] zu, indem einerseits nach Widerständen gegen materielle Problemlösungen im eigenen Tätigkeitsbereich (4.1) gefragt wird, andererseits ermittelt wird, als wie groß die Akteure ihren persönlichen Einfluß auf die Programmentwicklung einschätzen (4.2). In den sich anschließenden drei Abschnitten geht es um die Einstellung zu formal-rationalen Verfahren oder Instrumenten des policy-making: das Planungsbewußtsein der Akteure mit der impliziten Frage nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft (4.3), die Beurteilung der Programmevaluation (4.4) sowie um die Erfahrungen mit Versuchen des Aufgabenabbaus und der Reallokation von Mitteln im Bundeshaushalt (4.5). Mögen auch einige der angeschnittenen Fragen auf den ersten Blick eher technischer Natur zu sein scheinen, letztlich soll auf diese Art die funktionale Rolle der politisch-administrativen Elite im Prozeß der Programmentwicklung beleuchtet werden.

4.1 Probleme und Widerstand gegen Problemlösungen

Mit einer Frage nach dem wichtigsten die Befragten seinerzeit beschäftigenden fachlichen Problem im eigenen Zuständigkeits- oder Tätigkeitsbereich (Politiker) sollte das Interview letztlich auf typische Durchsetzungsprobleme gelenkt werden.[3]

---

1 Zu diesem Begriff, der dem des policy-making im angelsächsischen Sprachraum entspricht, siehe Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf und Mitarbeiter, Programmentwicklung in der Ministerialverwaltung, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, 1972 sowie Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam 1975

2 Vgl. Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 1-30

3 Die Frage lautet: "Wenn Sie einmal an das wichtigste in Ihrem Tätigkeitsbereich liegende Problem denken: Wie sähen Sie das Problem gerne behandelt, und auf welche Widerstände stößt man bei dem Versuch, dieses Problem anzugehen?"

Tab. 4.1: Wichtigstes Problem im Tätigkeitsbereich

		Beamte																				Ges. 100%
		Ökonomie Infrastruktur		Verwaltung		Soziales Gesellschaft		Verfassung/Parlament		Umwelt		Außenpolitik		andere unspez. Probleme		andere spezif. Probleme		Kein wichtig. Problem				
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%			n
Gesamt	87	33	22,6	21	14,4	13	8,9	11	7,5	8	5,5	1	0,7	44	30,1	7	4,8	8	5,5			146
	81	19	16,7	3	2,6	72	63,2	7	6,1	3	2,6	8	7,0	1	0,9							114
	70	59	50,0	15	12,7	29	24,6	8	6,8	2	1,7	5	4,2									118
CDU*	87	7	15,9	8	18,2	5	11,4	4	9,1	2	4,5			13	29,5	2	4,5	3	6,8			44
	81	1	11,1			7	77,8	1	11,1													9
	70	13	37,1	7	20,0	8	22,9	4	11,4	1	2,9	1	2,9			1	2,9					35
CSU	87	3	33,3											3	33,3	2	22,2	1	11,1			9
	81					1	100,0															1
FDP	87	2	16,7	1	8,3	2	16,7			3	25,0			4	33,3							12
	81	2	15,4			10	76,9					1	7,7									13
	70	5	45,5	1	9,1	3	27,3	1	9,1			1	9,1									11
SPD	87	4	23,5	3	17,6	1	5,9	3	17,6	1	5,9			4	23,5	1	5,9					17
	81	7	20,0	2	5,7	22	62,9	1	2,9	1	2,9	2	5,7									35
	70	20	62,5	3	9,4	8	25,0	1	3,1													32
Parteilos	87	17	28,3	7	11,7	5	8,3	4	6,7	2	3,3	1	1,7	18	30,0	2	3,3	4	6,7			60
	81	8	15,1	1	1,9	30	56,6	5	9,4	2	3,8	5	9,4	1	1,9							53
	70	18	52,9	3	8,8	8	23,5	2	5,9	1	2,9	2	5,9									34
Cramers V	87	0,23																				
	81	0,16																				
	70	0,18																				

		Politiker																				Ges. 100%
		Ökonomie Infrastruktur		Parteipolitik		Soziales Gesellschaft		Verfassung/Parlament		Umwelt		Außenpolitik		andere unspez. Probleme		andere spezif. Probleme		Kein wichtig. Problem				
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%			n
Gesamt	87	14	23,7	1	1,7	5	8,5	8	13,6	8	13,6	3	5,1	8	13,6	2	5,1	10	16,9			59
	81	12	14,8	7	8,6	29	35,8	8	9,9	2	2,5	23	28,4									81
	70	35	34,3			42	41,2	10	9,8	3	2,9	12	11,8									102
CDU	87	5	23,8			1	4,8	2	9,5	3	14,3	1		4	19,0	1	4,8	4	19,0			21
	81	4	14,3	1	3,6	11	39,3	2	7,1	1	3,6	9	32,1									28
	70	11	32,4			12	35,3	4	11,8	1	2,9	6	17,6									34
CSU	87	2	40,0					1	20,0					1	20,0			1	20,0			5
	81	3	37,5	1	12,5	3	37,5	1	12,5													8
	70	9	64,3			1	7,1	1	7,1	1	7,1	2	14,3									14
FDP	87	2	40,0			1	20,0	1	20,0	1	20,0											5
	81					2	28,6	1	14,3			4	57,1									7
	70	1	16,7			5	83,3															6
SPD	87	4	17,4			3	13,0	4	17,4	3	13,0	1	4,3	3	13,0	1	4,3	4	17,4			23
	81	5	13,2	5	13,2	13	34,2	4	10,5	1	2,6	10	26,3									38
	70	14	29,2			24	50,0	5	10,4	1	2,1	4	8,3									48
Grüne	87	1	20,0	1	20,0					1	20,0	1	20,0					1	20,0			5
Cramers V	87	0,32																				
	81	0,22																				
	70	0,23																				

* 1970 wurde bei den Beamten nicht zwischen CDU und CSU unterschieden

Die von den Befragten genannten zu lösenden Probleme fallen überwiegend in den Themenbereich "Ökonomie und Infrastruktur" (Tab. 4.1). Etwa jeder vierte Beamte (22,6%) und Politiker (23,7%) beschrieb 1987 das ihn beschäftigende Problem in einer diese Klassifikation erlaubenden Weise. 1981 hingegen fielen die meisten der von beiden Teileliten genannten Probleme noch in die Kategorie "Soziales/Gesellschaft"; damals nannten 35,8% der Politiker und 63,2% der Beamten Probleme dieser Art. 1970[4] enthielten die meisten Antworten wiederum ökonomische und infrastrukturelle Probleme (50%), aber 24,6% der Spitzenbeamten erwähnten immerhin auch Probleme im Bereich "Soziales/Gesellschaft". Verfassungs- und verwaltungspolitische Probleme folgen 1970 und 1987 an dritter Stelle der Nennungshäufigkeit, wobei Probleme im Bereich "Verfassung/Parlament" häufiger von Politikern und im Bereich "Verwaltung" nur von Beamten genannt werden.

Erwartungsgemäß nennen die **Beamten** in den verschiedenen **Ressorts** unterschiedliche Probleme, mit denen sie in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich zu tun haben. So sind ökonomisch definierte Probleme für die Beamten des BMWi, BML und BMV, sozialpolitische Aufgaben im BMA, BMJFG und BMBW bestimmend, während verfassungspolitische Probleme praktisch nur im BMI und im BMJ genannt wurden. Diese Zusammenhänge gelten 1970 genauso wie 1981[5] und 1987 (Cramérs V liegt zwischen 0,4 und 0,6). Daß die im eigenen Tätigkeitsbereich wahrgenommenen Probleme eher Zuständigkeiten und Aufgabenzuweisungen als allgemeine Problemperzeptionen widerspiegeln, zeigt indirekt die Tatsache, daß die **Parteizugehörigkeit** einen ganz schwachen Einfluß auf die Problemnennungen hat. So benennen zwar über die 17 Jahre hinweg die Parlamentarier der SPD ökonomische Probleme seltener als ihre Kollegen aus den anderen Fraktionen, gesellschaftlich-soziale Probleme werden andererseits aber nur 1987 und 1970 von SPD-Politikern häufiger genannt als von den Vergleichsgruppen. In der Gruppe der Beamten verläuft dieser Parteieffekt sogar umgekehrt, so daß der Parteizugehörigkeit allein im Grunde kein systematischer Einfluß auf die Problemwahrnehmung zugeschrieben werden kann. Dieser Einfluß wird von der Zugehörigkeit zum administrativen System gebrochen. Hierauf deuten auch die im Vergleich zum Zusammenhang von Ressortzugehörigkeit und Problemwahrnehmung schwächeren Assoziationsmaße. Die außerdem in al-

---

4 Politiker wurden 1970 mit einer nicht voll vergleichbaren Frage befragt.

5 1981 gibt es einige Abweichungen, die entweder auf Codierungsunterschiede oder auf eine stärkere sozialpolitische Orientierung der Beamten der sozial-liberalen Koalition zurückzuführen sind. Auch Beamte des BMWi, BML und BMPost nannten damals vor allem sozialpolitische und gesellschaftliche Probleme.

Tab 4.2: Widerstände gegen Problemlösungen

		Beamte		Politiker	
		n	%	n	%
Interessenverbände*	87	50	35,5	17	28,8
	70				
Bundesverwaltung	87	44	31,2	12	20,3
	70	8	7,5		
Parteien allgemein*	87	43	30,5	17	28,8
	70	12	11,2		
Ressourcenprobleme	87	37	26,2	5	8,5
	70	51	47,7		
Bestimmte gesellschaftliche Gruppen	87	29	20,6	11	18,6
	70	50	46,7		
Gesetzesvorschriften, Zuständigkeitsprobleme	87	26	18,4	4	6,8
	70	23	21,5		
Öffentliche Meinung	87	21	14,9	12	20,3
	70	22	20,6		
Fehlende Innovationsbereitschaft/Apathie	87	18	12,8	17	28,8
	70	13	12,1		
Länder und Gemeinden	87	16	11,3	5	8,5
	70		Neue	Kategorie	
Eigene Partei*	87	1	0,7	12	20,3
	70				
Europäische Ebene	87	9	6,1	2	3,4
	70		Neue	Kategorie	
Andere	87	11	7,5	8	13,6
	70		Neue	Kategorie	
Gesamt = 100%	87	141		59	
	70	107			

Mehrfachnennung: Summe ungleich 100%

* 1970 wurden "Interessenverbände", "Parteien allgemein" und "eigene Partei" nicht unterschieden

len Parteien und Ressorts zu beobachtenden, z.T. erheblichen intertemporalen Verschiebungen in der Problemwahrnehmung beruhen auf Veränderungen der objektiven Problemlage und unterschiedlichen Akzentsetzungen der jeweiligen Regierungsprogramme.

Bei der Durchsetzung der von den befragten Akteuren ins Auge gefaßten Problemlösung stellen sich naturgemäß Widerstände anderer Akteure oder Restriktionen des Handlungsspielraums ein. Welcher Art sind diese Hindernisse (Tab. 4.2)?
1987 sehen Beamte am häufigsten (35,5%) in den **Interessenverbänden** ihre Gegenspieler, dicht gefolgt von Widerständen aus der **Bundesverwaltung selbst** (31,2%) und den **politischen Parteien** (30,5%). Man könnte in dieser Massierung der Antworten auch einen Ausdruck der Durchdringung von Parteien und z.T. klientelistisch ausgerichteten Ministerien mit organisierten Interessen sehen. Die Codierung der Daten für 1970 erlaubt zwar nur näherungsweise einen Vergleich für die Beamtenelite[6], aber selbst wenn Verbands- und Parteiinteressen damals zusammengefaßt wurden (11,2%), scheinen Widerstände aus dieser Richtung sich bis 1987 (zusammengefaßt 66% Nennungen) erheblich verstärkt zu haben. Rechnet man für beide Jahre die Kategorie "bestimmte gesellschaftliche Interessen" hinzu, die 1970 mit 46,7% sehr stark besetzt war, beträgt das Verhältnis 1970-1987 immer noch 57,9% zu 86,6%. Das Antwortprofil der Politiker 1987 ist etwas flacher; jeweils leicht weniger Antworten entfallen auf die genannten Akteure als Durchsetzungsproblem. Dafür empfinden sie die **öffentliche Meinung** (20,3%) etwas häufiger als die Beamten (14,9%; 1970 aber auch 20,6%) als hinderlich. Außerdem gibt es für sie auch nennenswerte **Widerstände in der eigenen Partei** (20,3%).
Neben diesen akteurspezifischen Widerständen sieht die Bonner Elite **strukturelle Hindernisse** für die Realisierung von gebotenen Problemlösungen; für Beamte sind dies in erster Linie **Ressourcenprobleme** (26,2%; 1970 sogar 47,7%) oder bestehende gesetzliche Vorschriften und fehlende Zuständigkeiten (18,4%). Politiker perzipieren hingegen primär fehlende Innovationsbereitschaft als Hemmnis (28,8%). Insgesamt nennen Beamte also häufiger die Bundesverwaltung, Ressourcenprobleme und Gesetzesvorschriften/Zuständigkeitsprobleme, Politiker beanstanden vor allem fehlende Innovationsbereitschaft/Apathie und Widerstände auf seiten der Parteien.

---

6 Politiker wurden 1970 hierzu nicht vergleichbar befragt.

Bei den **Beamten** gibt es weder 1970 noch 1987 starke **Rangeffekte** in der Wahrnehmung von Widerständen (Tab. 4.3). Erwähnenswert scheint jedoch, daß 1987 die StS häufiger auf Widerstände der politischen Parteien hinwiesen als andere Ränge sowie gemeinsam mit den Ministerialdirektoren auch am häufigsten auf Widerstände der öffentlichen Meinung[7]. Erstaunlich ist zudem, daß 1987 StS im Gegensatz zu den RD-RR überhaupt keine fehlende Innovationsbereitschaft als Problemlösungswiderstand wahrnehmen, während gleichzeitig die unterste Ranggruppe kaum Ressourcenprobleme erkennt.

Betrachtet man die von den Beamten in einzelnen Ministerien angeführten Widerstände bei der Problemlösung, fallen folgende ressortspezifische Besonderheiten auf. **Interessenverbände**, die zu beiden Zeitpunkten von Beamten - wie auch von Politikern - am häufigsten als hinderlich angesehen wurden, um Problemlösungen zu erzielen, erschwerten 1970 wie 1987 besonders die Arbeit des BMWi, BMV und des BML, drei Ressorts, die ihre Arbeit traditionell in einem Umfeld verrichten, das von einflußreichen und mitgliederstarken Verbänden geprägt ist. 1987 wurden Verbände überdurchschnittlich häufig auch im BMU als Widerstandsquelle benannt, während im BMJ, BMJFG und BMBau nur jeweils ein Drittel der Befragten Widerstände von Verbänden erlebte. 1970 gab es mit dem BMPost und BMBW sogar noch zwei Ressorts, in denen kein Beamter Widerstände von Seiten der Verbände beklagte. Von **Ressourcenproblemen** überdurchschnittlich häufig tangiert waren 1970 das BMPost und das BMJFG. Beamte im BMJFG nennen auch 1987 häufiger als Beamte anderer Ressorts Ressourcenprobleme, so daß davon ausgegangen werden kann, daß dieses Ministerium seit den 70er Jahren besonders unter der Diskrepanz von geplanten Problemlösungen und budgetären Ressourcen zu leiden hat. 1987 werden **Parteien** im BMU, BMWi, BMFT, BMA und BMI von mindestens 40% der Befragten als Widerstandsquelle für Problemlösungen angeführt, es gibt aber auch Ressorts wie das BMBW und BMJFG, in denen Parteien überhaupt nicht benannt wurden, oder solche, in denen Parteien kaum eine Rolle bei der Durchsetzung von Problemlösungen spielen; dazu zählen BMPost, BML und BMV. Da 1970 Parteien in allen Ressorts keinen großen Widerstand gegen administrative Problemlösungen leisteten, kann nur vermutet werden, daß - abhängig von

---

7 Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß den Massenmedien seit 1970 ein enormer Einflußzuwachs zugeschrieben wird, der bei den beiden oberen Beamtenrängen nicht nur ausgesprochen stark ist, sondern überdies mit dem deutlichsten Wunsch nach Einflußnahme gepaart ist. Details finden sich in Kapitel 8.1.

Tab 4.3: Widerstände

| | Beamte | | |

der tagespolitischen Agenda - bestimmte Ressorts stärker in das Interesse der Parteien rücken, wenn sie politisch umstrittene Vorgänge bearbeiten. Als Beispiel hierfür sei das BMU 1987 angeführt, in dem umweltpolitische Initiativen erarbeitet wurden, auf die die Parteien je nach Programmatik besonderen Einfluß nehmen wollten. Abschließend soll noch ein Spezifikum des BML erwähnt werden, in dem 1987 mit einer Ausnahme die Beamten konzentriert sind, die mit Widerständen auf der europäischen Ebene konfrontiert werden. Der gemeinsame europäische Agrarmarkt und daraus resultierende Konflikte sind hierfür die Erklärung. Die besonderen Belastungen im BML spiegeln sich auch in der bloßen Anzahl genannter Widerstände. Hier führt das BML 1987 mit durchschnittlich 2,5 Nennungen die Reihe der Ministerien an, gefolgt vom BMU mit 2,4 und BMA und BMWi mit jeweils 2,3. Am wenigsten Widerstände werden mit 1,5 im BMJFG genannt.

Bei den Politikern, die 1987 neben den Verbänden die Parteien allgemein, ihre eigene Partei, Apathie, die Bundesverwaltung und die öffentliche Meinung als Widerstandsquellen erwähnen, fällt auf, daß die Funktion kaum eine Rolle für die Benennung spezifischer Widerstände spielt. Allein PStS sind 1987 in ihrer Arbeit von Parteien allgemein überhaupt nicht beeinträchtigt; zusätzlich nennt nur ein PStS seine eigene Partei als Widersacher. Betrachtet man jedoch die Parteizugehörigkeit, ergeben sich einige Unterschiede: Politiker der SPD nennen Verbände häufiger als Widerstand für Problemlösungen als Parlamentarier anderer Fraktionen. Außerdem leiden sie stärker unter der Apathie, die Entwicklung und Durchsetzung von Problemlösungen lähme. Sie teilen diese Auffassung mit den GRÜNEN. Die GRÜNEN scheinen auch besondere Probleme mit der Bundesverwaltung zu haben, da drei von fünf befragten Parlamentariern diese als Widerstandsquelle angeben.[8] Ansonsten haben MdB der CSU und der GRÜNEN besonders unter Widerständen anderer Parteien zu leiden, was mit ihrer Position am rechten bzw. linken Parteienspektrum zu tun haben und ein Reflex ideologischer Auseinandersetzungen sein könnte.

---

8 Das problematische Verhältnis von Ministerialverwaltung und GRÜNEN wird eingehend in Kap. 6.4 behandelt.

4.2 Persönlicher Einfluß auf die Programmentwicklung

Die spezifische Problemsicht der befragten Beamten und Politiker hängt also stark vom eigenen Zuständigkeitsbereich und der Dynamik des betreffenden Politikfeldes ab; Parteizugehörigkeit oder Rang und Funktion strukturieren die Wahrnehmung entweder kaum oder erst sekundär. Bei der Beurteilung des persönlichen Einflusses auf die Programmentwicklung, den die Akteure sich zuschreiben, ist demgegenüber zu erwarten, daß zumindest Rang bzw. Funktion von Bedeutung sein werden. Zur Klärung dieser Frage liegen allerdings nur Daten von 1987 vor. Die beiden Elitegruppen wurden gebeten, den **eigenen Einfluß** auf Vorhaben **in ihrem Zuständigkeitsbereich** auf einer Skala von 1 (sehr großer Einfluß) bis 5 (kein Einfluß) einzustufen. Bei der Interpretation der Antworten ist zu berücksichtigen, daß der Bezugspunkt des Einflusses mit der Größe des Arbeits- und Verantwortungsbereichs der Befragten variiert. Es ist also möglich, daß Regierungsdirektoren ihren persönlichen Einfluß hinsichtlich der von ihnen zu bearbeitenden Belange genauso hoch einschätzen wie Staatssekretäre, deren Verantwortungsbereich und Aktionsradius wesentlich breiter ist. Es geht uns hier jedoch nicht um eine objektive Machtmessung, sondern allein um die subjektive Selbsteinschätzung. Auch hatten die Befragten gelegentlich Schwierigkeiten, ihren Einfluß pauschal numerisch auszudrücken, wie folgende Äußerungen zeigen:

> "Einfluß sehr hoch vom Selbstbewußtsein her. In der Realität auf die Gesetzgebung im innenpolitischen Bereich etwas Einfluß."
>
> "Wechselt ganz stark - kein bewußter Einfluß, fachliche Vorgaben sind entscheidend."
>
> "Großen Einfluß. Bei Problemen finanzieller Natur besteht die Möglichkeit, Alternativen aufzuzeigen. Wenig Einfluß bei politischen Vorgaben."

Ein globaler Vergleich der subjektiven Einschätzung des individuellen Einflusses von Beamten und Politikern zeigt, daß sich erstaunlicherweise Beamte (1,9) für einflußreicher halten als Politiker (2,2) (Tab. 4.4). Immerhin 79,2% der Beamtenelite schreiben sich großen oder sehr großen Einfluß zu, jedoch nur 67,9% der Politiker. Ein Politiker gab sogar an, daß er keinen Einfluß habe. Wenngleich die Differenz nur rund 11% beträgt, so erstaunt doch, daß die Gruppe, die politische Vorgaben machen soll, ihren Einfluß geringer einschätzt als die Gruppe, die nach dem klassischen Modell nur Zuarbeiter- und Implementationsfunktionen erfüllt.

Tab. 4.4: Eigener Einfluß

1987	Beamte $\bar{x}$	s	n	Politiker $\bar{x}$	s	n
Gesamt	1,9	0,8	144	2,2	1,0	56
Rang/Funktion						
StS (PStS)	1,8	0,6	12	1,5	0,5	10
MD	1,8	0,7	45			
MDG (Bt-Fr)	2,0	0,8	51	2,1	0,9	30
MR	1,9	0,9	23			
RD-RR (MdB)	2,3	1,0	13	2,8	1,1	16
Karriere						
orthodox	1,9	0,8	121			
unorthodox	2,0	0,9	23			
Partei						
CDU	1,9	0,7	43	2,1	0,8	20
CSU	1,7	0,5	9	2,4	0,6	5
FDP	2,2	1,2	12	1,8	0,8	5
SPD	1,9	0,9	17	2,2	1,2	22
ohne (GRÜNE)	2,0	0,8	59	3,0	1,4	4

Mittelwerte (Skalenbreite 1-5)

Tab. 4.5: Eigener Einfluß nach Partei und Rang/Funktion

1987	CDU $\bar{x}$	n	CSU $\bar{x}$	n	FDP $\bar{x}$	n	SPD $\bar{x}$	n	ohne $\bar{x}$	n
Rang Beamte										
StS	1,8	6	2,0	1	1,0	1			1,8	4
MD	1,6	16	1,8	4	1,5	4	2,3	4	2,0	17
MDg	1,9	11	1,5	2	2,0	4	2,0	9	2,2	21
MR	2,3	4	1,0	1	4,0	2	1,3	3	1,6	13
RD-RR	2,3	6	2,0	1	3,0	1	1,0	1	2,5	4
Funktion Politiker									GRÜNE	
PStS	1,5	8	2,0	1	1,0	1				
Bt-Fr	2,4	8	2,5	2	1,7	3	1,8	13	3,0	4
MdB	2,5	4	2,5	2	3,0	1	2,9	9		

Diese Paradoxie löst sich jedoch auf, wenn man berücksichtigt, daß auch Oppositionsmitglieder befragt wurden. In der Tat stellt sich heraus, daß die **Abgeordneten** von CDU (2,1) und FDP (1,8) ihren Einfluß am höchsten einschätzen, während sich erstaunlicherweise CSU-Abgeordnete (2,4) für weniger einflußreich halten als die oppositionellen SPD-Parlamentarier, die mit 2,2 nur knapp hinter der CDU liegen. Grüne Parlamentarier beurteilen ihren Einfluß dagegen nur als mäßig (3,0). Der geringe Unterschied zwischen CDU- und SPD-Politikern legt den Schluß nahe, daß die Einflußperzeption kaum mit der Nähe zur Regierung variiert - ein Befund, der sich als Indikator für einen breiten Konsens der Parteien in Sachfragen bei der Masse der zu lösenden Probleme und Gesetzesvorhaben interpretieren läßt.

Bei den **Beamten** bestätigt sich der Befund des generell als etwas stärker eingestuften subjektiven Einflusses auch im einzelnen. Mitglieder der beiden großen Parteien CDU und SPD halten sich für gleichermaßen (1,9) einflußreich in ihrem Zuständigkeitsbereich. Dagegen sind die Relationen bei Mitgliedern von CSU und FDP umgekehrt wie bei den Politikern. Unter den Beamten fühlen sich CSU-Mitglieder am einflußreichsten (1,7), während sich FDP-Mitglieder mit 2,2 sogar für weniger einflußreich halten als die parteilich ungebundenen Beamten (2,0). Dieser Unterschied dürfte auf den Rangeffekt zurückgehen, da 7 der insgesamt 9 Beamten mit CSU-Mitgliedschaft StS oder AL sind, während dies für nur 6 der 12 FDP-Mitglieder gilt. Insgesamt ist der **Rangeffekt** bei den Beamten allerdings minimal (Tab. 4.4); er trennt im Grunde nur Funktionsträger vom MR aufwärts und Beamte der untersten Rangstufe. Verständlich ist die Schwäche des Rangeffekts aus der Fragestellung heraus, die nach dem Einfluß im eigenen mehr oder weniger großen Zuständigkeitsbereich fragt und nicht nach dem Einfluß auf einen einheitlichen Bezugspunkt hin, z.B. gegenüber dem Minister. Dieser einheitliche Bezugspunkt ist bei den **Politikern** offensichtlich vorhanden, da sich hier ein deutlicher Funktionseffekt ergibt. Die parlamentarischen Staatssekretäre stufen ihren Einfluß mit 1,5 subjektiv als "sehr hoch" und größer als alle Beamtengruppen ein, während Politiker der Bundestagsspitze, in der ja auch oppositionelle Abgeordnete vertreten sind, demgegenüber mit 2,1 deutlich abfallen und einfache Parlamentarier mit 2,8 sogar in die Kategorie "etwas Einfluß" abrutschen. Die schlichte Mitgliedschaft in einer der Regierungsfraktionen ist folglich nicht ausschlaggebend für die Höhe des wahrgenommenen Einflusses, sondern die Funktion, die innerhalb des Regierungslagers ausgeübt wird.

Gerade die Selbsteinschätzung der PStS legt die Vermutung eines Interaktionseffektes von Rang/Funktion und Parteizugehörigkeit nahe, des-

sen Überprüfung trotz der z.T. geringen Fallzahlen ein unerwartet klares Muster liefert (Tab. 4.5). Es zeigt sich, daß die Beurteilung des eigenen Einflusses bei Mitgliedern der Regierungsparteien mit dem Rang bzw. der Funktion der Befragten - und zwar in beiden Teileliten - ansteigt. Spitzenreiter sind auch hier wieder die Mitglieder der FDP, deren politische Beamte, PStS und Mitglieder der Bundestagsspitze sich jeweils die höchsten Einflußwerte zuschreiben; in den unteren Beamtenrängen und bei den einfachen Parlamentariern bilden sie andererseits das Schlußlicht. Genauso eindeutig, in der Tendenz jedoch umgekehrt, ist das Bild der Beamten, die SPD-Mitglied sind. Die vier politischen Beamten geben sich den schwächsten Einfluß unter allen MD und unter allen SPD-Mitgliedern der verschiedenen Ränge, während auf den beiden untersten Rangstufen ein erstaunlicher Einflußoptimismus herrscht. Möglicherweise handelt es sich bei diesen Beamten, deren Anzahl ja absolut gesehen äußerst gering ist, um Ausnahmeerscheinungen, die eine Art Sonderstellung in ihren jeweiligen Ranggruppen einnehmen. Während sich parteilose StS für genauso einflußreich halten wie die StS des stärksten Koalitionspartners CDU, stufen parteilose Beamte unterhalb der StS-Ebene ihren Einfluß eher niedrig ein.

4.3 Planung in Retrospektive

Die Notwendigkeit öffentlicher Planung ist ebenso wie ihr Ausmaß und ihre Form in der wissenschaftlichen Diskussion umstritten. Zwar ist Planung einerseits unabdingbares Element zielorientierten, rationalen Handelns und daher für die Steuerung eines modernen Leistungsstaats unverzichtbar[9], andererseits zeigen nicht nur Extrembeispiele aus der Planwirtschaft, sondern auch die Erfahrungen aus mittel- und langfristig angelegten öffentlichen Planungen, daß hierdurch möglicherweise Handlungsspielräume begrenzt, angemessene Problemlösungen blockiert und sogar ursprüngliche Planungsintentionen durch das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Prioritäten und verschiedener Rationalitäten zunichte gemacht werden können. Daher kann man erwarten, daß die Einstellungen zur Planung und die Beurteilungen einzelner Planungsformen trotz der ihr grundsätzlich immanenten Erhöhung politischer Rationalität durchaus zwiespältig sein werden.

---

9 Vgl. exemplarisch zu dieser Frage Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hg.), Planungsorganisation, München 1973; Heribert Schatz, Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1974

Tab. 4.6: Formen der Planung und ihre Bewertung

1987	Beamte			Politiker		
	n	%	positiv bewertet n	n	%	positiv bewertet n
Allgemeine Planung	67	46,9	64	23	41,9	23
Planung in Sektoren	61	42,7	58	34	61,8	32
Administrations-interne Planung	53	37,1	53	11	20,0	11
Planwirtschaft	18	12,6	0	4	7,3	0
Staatliche Wirtschaftslenkung	11	7,7	4	4	7,3	3
Regionale Wirtschaftsplanung	8	5,6	8	7	12,7	6
Sonstiges	9	6,3	7	7	12,7	6
Gesamt n=100%	143			55		

Vom Großteil der politisch-administrativen Elite wird Planung auch 1987[10] für notwendig gehalten. 93,2% der Politiker und 86,4% der Beamten befürworteten Planung[11], während nur 6,8% der Politiker und 13,6% der Beamten eine unentschiedene Haltung zeigen oder sich gar gegen Planung aussprachen. Daß Politiker insgesamt häufiger Planungsbefürworter sind als Beamte, zeigt sich sowohl am Mittelwert (1,5 vs. 1,9) als auch daran, daß sie zu 59,3%, die Beamten aber nur zu 36,7% uneingeschränkt für öffentliche Planung sind. Hinter dieser generellen Akzeptanz öffentlicher Planung steht jedoch eine differenzierte Haltung.

Hierüber gibt Aufschluß die Analyse der **Planungsformen**, die die Befragten bei ihrem Urteil im Auge hatten (Tab. 4.6). Allgemeine Planung der eigenen Arbeit und administrationsinterne Planung wie z.B. die Haushaltsplanung wird vor allem von den Beamten für notwendig gehalten. Die Sicht der Politiker ist zwar ähnlich; sie legen aber an erster Stelle Wert auf sektorale Planung, also z.B. Planung im Gesundheitswesen oder für bestimmte Wirtschaftsbranchen. Stärker in die Wirtschaft intervenierendes staatliches Handeln in Form der regionalen Wirtschaftsplanung, staatlicher (imperativer) Wirtschaftslenkung oder einer umfassenden Planwirtschaft wurden jeweils von nicht mehr als 12,7% der Politiker oder Beamten angesprochen. Die Planwirtschaft ist die einzige Planungsform, die von den Befragten ausschließlich als Negativbeispiel benannt wird. Sie ist den Beamten häufiger präsent als den Parlamentariern und wurde angeführt, um kenntlich zu machen, wie Planung keinesfalls aussehen sollte. Aber nicht nur Planwirtschaft, sondern auch staatliche Wirtschaftslenkung beurteilen die befragten Beamten überwiegend negativ. Bezieht man die Daten aus Tab. 4.6 auf die **Hintergrundmerkmale**, so bleibt einzig sinnvoll interpretierbar ein partieller Ressorteffekt. Sektorale Planung wurde überdurchschnittlich häufig im BMBW, BMJ, BMBau und BMV befürwortet, in denen Fachplanungen als Bildungsgesamtplanung, Raumordnungsplanung oder Verkehrswegeplanung eine lange Tradition haben. Ebenso markant ist die große Zahl von Beamten des BMWi, die Planwirtschaft und staatliche Wirtschaftslenkung als Negativbeispiele staatlicher Planung erwähnen.
Trotz generell starker Befürwortung von Planung, die letztendlich ihre Wertschätzung als grundsätzliches Rationalisierungsinstrument bestätigt, kann von

---

10 Es liegen ausschließlich Daten für 1987 vor.

11 Die Frage lautete: "Es wird immer wieder über Planung diskutiert. In welchem Ausmaß halten Sie öffentliche Planung für angebracht, und welche Form sollte sie haben?"

Planungseuphorie also keine Rede sein, wie die Konzentration auf Planung im staatlichen Binnenbereich einschließlich der sektoralen Infrastruktur- und Kapazitätsplanung zeigt. Negative Erfahrungen aus den Fehlschlägen diverser konjunktureller und sektoraler Programme, aber auch eindeutige Verfassungsvorgaben für die Grenzen staatlicher Intervention stehen hinter diesem differenzierten Planungsverständnis.

4.4 Programmevaluation

Evaluation von Programmen oder Gesetzen bedeutet nicht nur die Überprüfung von Wirksamkeit und Auswirkungen, sondern kann gleichzeitig als Wissensgrundlage für zukünftige Planungen verwendet werden.[12] So verwundert es nicht, daß die positive Bewertung der Evaluation[13] bei Beamten und Politikern ähnlich häufig ist wie die diffuse Befürwortung von Planung. Konkret halten 80,8% der Beamten Evaluation für nützlich, 13,7% sehen positive und negative Aspekte, und nur 5,5% halten sie für unnütz (Tab. 4.7). Bei den **Politikern** ergibt sich mit 84,2% Befürwortung, 8,8% geteilt Urteilenden und 7% Ablehnung von Evaluierung ein ähnliches Bild.

Angesichts dieser starken Befürwortung geben die Partei-Unterschiede (Tab. 4.7) lediglich Stimmungstendenzen wieder. SPD-Mitglieder erscheinen im Vergleich zu den Anhängern der CDU "evaluierungsgeneigter". Mit einem Mittelwert von 1,6 stehen Beamte, die der SPD angehören, um 0,2 Punkte der Evaluation positiver gegenüber als Beamte, die Mitglieder der CDU sind. Der Unterschied bei den Politikern beträgt 0,3 Punkte. Bei genauerer Betrachtung sind die Unterschiede jedoch wie bei der Planungsbeurteilung lediglich gradueller Art. So beurteilt im Vergleich zu CDU-Mitgliedern ein höherer Anteil von SPD-Mitgliedern unter Beamten und Politikern Evaluierung als eindeutig nützlich, während in der CDU der Anteil geteilt Urteilender höher ist als bei der SPD. Die deutlichsten Vorbehalte gegenüber Evaluierung haben parteilose Beamte (1,9), die zu nahezu einem Viertel gespaltener Auffassung sind oder Evaluierung sogar ablehnen.

---

12 Siehe Hans-Ulrich Derlien, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden 1976; Gerd Michael Hellstern/Hellmut Wollmann (Hg.), Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd. 1, Opladen 1984

13 Die Frage lautete: "Die Evaluation (Erfolgskontrolle) von Programmen wird von vielen für notwendig gehalten. Evaluation wird dabei als die systematische und wissenschaftliche Analyse der Auswirkungen und Ergebnisse von Programmen definiert. Was ist ihre Ansicht?"

Tab. 4.7: Programmevaluation

1987	Beamte % nützl.	$\bar{x}$	s	n	Politiker % nützl.	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	80,8	1,8	0,9	146	84,2	1,8	0,9	57
Rang								
StS(PStS)	84,6	1,5	0,7	13	90,0	1,4	1,0	10
MD (Bt-Fr)	82,6	1,6	0,8	46	78,1	1,9	1,0	32
MDG (MdB)	82,0	1,8	0,9	50	93,3	1,7	0,6	15
MR	75,0	1,9	1,1	24				
RR-RD	76,9	2,1	1,3	13				
Karriere								
orthodox	80,5	1,8	1,0	123				
unorthodox	82,6	1,7	0,9	23				
Partei								
CDU	79,6	1,8	0,9	44	80,0	1,8	0,9	20
CSU	100,0	1,2	0,4	9	100,0	1,8	0,9	4
FDP	100,0	1,3	0,5	12	40,0	3,0	1,6	5
SPD	87,5	1,6	1,0	16	95,7	1,5	0,6	23
ohne(GRÜNE)	73,8	1,9	1,0	61	80,0	2,0	1,2	5
Studienfach								
Jura	78,0	1,8	1,0	91	86,4	2,0	1,0	22
Ökonomie	84,6	1,6	1,0	26	70,0	1,9	1,1	10
Naturwiss.	100,0	1,6	0,5	12	80,0	2,0	0,7	5
Agrarwiss.	63,6	1,8	1,0	11	100,0	1,0	0,0	1
Sozialwiss.	100,0	1,2	0,4	5	100,0	2,0	0,0	2
Philologie				0	65,0	1,8	1,2	8
kein Stud.	100,0	2,0	0,0	1	100,0	1,2	0,4	9
Ressort								
BMI	86,7	1,9	0,6	15				
BMJ	100,0	1,3	0,5	9				
BMF	78,6	1,9	0,9	14				
BMWi	64,3	2,1	0,8	14				
BML	76,9	1,7	0,9	13				
BMV	100,0	1,2	0,4	13				
BMPost	100,0	1,0	0,0	10				
BMBW	77,8	1,8	0,8	9				
BMBau	77,8	1,8	1,1	9				
BMA	68,8	1,9	1,2	16				
BMJFG	50,0	2,9	1,6	8				
BMU	87,5	1,5	0,8	8				
BMFT	87,5	1,9	0,6	8				

Skala: 1-5 (nützlich=1 und 2)

Trotz schwacher Anteilsdifferenzen ist die linear sinkende Wertschätzung von Evaluierung in der Ranghierarchie der **Beamtenschaft** erstaunlich. Gerade von Nachwuchsbeamten hätte man eine stärkere Befürwortung dieser relativ jungen Form wissenschaftlicher Hilfestellung administrativer Arbeitsabläufe erwartet. Möglicherweise ist die administrative Führungsspitze, bedingt durch ihre Verantwortung für ganze Programme (und nicht nur einzelne Projekte), für diese Erweiterung der Wissensbasis stärker aufgeschlossen. Geschätzt wird Evaluierung ebenfalls von den PStS und an der parlamentarischen Basis, während die Bundestagsspitze Evaluation deutlich seltener befürwortet.

Hinter diesen Einstellungsunterschieden steht möglicherweise aber nur eine unterschiedliche Vertrautheit mit dem Konzept der Evaluation. Während Natur- und Sozialwissenschaftler in der Beamtenschaft in jedem Fall die Evaluation für nützlich halten, sahen sie die Agrarwissenschaftler am seltensten (63,6%) als nützlich an; Ökonomen und Juristen nehmen eine Mittelposition ein. Entsprechend variiert die Beurteilung von Ministerium zu Ministerium. Die höchsten Quoten positiver Bewertung von Evaluation sind im BMJ, BMV und BMP (je 100%) zu finden; die niedrigsten liegen im BMJFG (50%), BMWi (64,3%) und im BMA (68,8%). Das BMWi weist allerdings einen hohen Anteil (35,7%) geteilt Urteilender auf, d.h. hier werden positive und negative Seiten von Evaluierung gesehen. Beim BMJFG und BMA handelt es sich um Ministerien, die primär soziale Leistungen erbringen. Hier schlagen aufgrund der besonderen methodischen Probleme der Evaluation in "weichen" Politikfeldern möglicherweise Enttäuschungen über dieses Verfahren zu Buche.

Wenn Evaluierung in so deutlicher Weise von rund 80% der Befragten befürwortet wird, so ist die Vermutung naheliegend, daß hiermit auch die Vorstellung vereinbar ist, die **Qualität** des Verwaltungs**handelns** (und nicht allein die **Quantität** von **Programm**wirkungen) sei in irgendeiner Form meßbar. Diese Implikation wollten aber nicht alle Evaluationsbefürworter ziehen, die die These erwogen: **"Es ist nicht möglich, die Qualität des Verwaltungshandelns zu messen!"**[14] Die negative Formulierung und die Positionierung der These in hinreichender Entfernung zur Evaluierungsfrage

---

14 Die Befragten konnten der These voll oder eingeschränkt zustimmen oder sie eingeschränkt oder voll ablehnen. Die Mittelwerte beziehen sich auf eine Skala von 1 = volle Zustimmung bis 4 = völlige Ablehnung.

sollten einen Übertragungseffekt ausschließen. Die Verneinung dieser These durch immer noch rund 70 Prozent der Befragten beider Teileliten belegt dennoch die grundsätzlich positive Einstellung zur Evaluation, selbst wenn die Frage auf qualitative Aspekte des Verwaltungshandelns abstellt; rund 65% der Beamten wie der Politiker halten sowohl die Evaluation für nützlich als auch die Qualität des Verwaltungshandelns für meßbar.

Erneut zeigen sich hinter dem in beiden Teileliten gleichen Mittelwert von 2,9 (teilweise Ablehnung der negativ formulierten These) ähnliche Struktureffekte wie bei der Frage nach der Nützlichkeit der Evaluation. Wiederum sind parteilose Beamte (2,8), untere Ränge, Juristen (2,9) und Naturwissenschaftler (2,8) in der Beamtenschaft skeptischer als die anderen Teilgruppen. Bei den Politikern findet sich nur ein vergleichbarer Funktionseffekt, demzufolge PStS (3,2) am positivsten der Meßbarkeit der Qualität des Verwaltungshandelns gegenüberstehen. SPD- und CDU-Abgeordnete (je 3,0) sind optimistischer als MdB der kleinen Fraktionen, und nach Studienfach haben die Politiker z.T. Meinungen entwickelt, die denen vergleichbarer Beamter entgegenlaufen. Während die Naturwissenschaftler in der Administration am skeptischsten sind (2,8), sind ihre Kollegen im Bundestag am optimistischsten (3,4).
Daraus dürften sich auch die Ressortunterschiede erklären: Beamte im BMU (2,3), BMI (2,5) und BMJ (2,6) sind deutlich skeptischer als der Durchschnitt (2,9), was die Meßbarkeit der Qualität des Verwaltungshandelns betrifft.

4.5 Aufgabenabbau und Budgetkürzungen

Die Bundesregierung ist 1982/83 mit dem erklärten Ziel angetreten, den Bundeshaushalt durch Sparmaßnahmen zu konsolidieren, so daß man nach fünfjähriger Amtzeit erwarten konnte, daß sich die Auswirkungen dieses Anspruchs in den Einstellungen zum Aufgabenabbau und in der Beurteilung von Budgetkürzungen niedergeschlagen hätten.[15]

Beide Aspekte der Frage **"Sehen Sie die Notwendigkeit und Möglichkeit eines nennenswerten Abbaus öffentlicher Aufgaben?"** bejahten 54,9% der **Beamten** und 46,6% der **Politiker** (vgl. Tab. 4.8); verneint wurden

---

15 Vgl. zum budgettechnischen Aspekt Hans-Ulrich Derlien (Hg.), Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, München 1985

Tab. 4.8: Abbau öffentlicher Aufgaben

1987		Notw. ja Mögl. ja n	%	Notw. ja Mögl. nein n	%	Notw. nein Mögl. ja n	%	Notw. nein Mögl. nein n	%	Ges n 100 %
Gesamt	B	78	54,9	19	13,4	13	9,2	32	22,5	142
	P	27	46,6	8	13,8	7	12,1	16	27,6	58
StS	B	9	75,0	3	25,0					12
PStS	P	6	60,0	2	20,0			2	20,0	10
MD	B	27	60,0	7	15,6	4	8,9	7	15,6	45
MDg	B	24	48,0	8	16,0	5	10,0	13	26,0	50
Bt-Fr	P	13	41,9	3	9,7	4	12,9	11	35,5	31
MR	B	10	43,5	1	4,4	4	17,4	8	34,8	23
RD-RR	B	8	66,7					4	33,3	12
MdB	P	8	47,1	3	17,7	3	17,7	3	17,7	17
Cramers V	B	0,23								
	P	0,16								
orthodox	B	69	56,6	17	13,9	10	8,2	26	21,3	122
unorthodox	B	9	45,0	2	10,0	3	15,0	6	30,0	20
Cramers V	B	0,12								
CDU	B	24	57,1	5	11,9	3	7,1	10	23,8	42
	P	13	61,9	6	28,6	0		2	9,5	21
CSU	B	5	71,4	2	28,6					7
	P	4	80,0					1	20,0	5
FDP	B	9	75,0	2	16,7			1	8,3	12
	P	5	100,0							5
SPD	B	4	25,0	1	6,3	5	31,3	6	37,5	16
	P	5	21,7	2	8,7	5	21,7	11	47,8	23
Parteilos	B	32	52,5	9	14,8	5	8,2	15	24,6	61
GRÜNE	P					2	50,0	2	50,0	4
Cramers V	B	0,25								
	P	0,53								
Jura	B	51	56,0	10	11,0	10	11,0	20	22,0	91
	P	12	52,2	4	17,4	3	13,0	4	17,4	23
Ökonomie	B	15	62,5	3	12,5	2	8,3	4	16,7	24
	P	6	54,5			1	9,1	4	36,4	11
Naturwiss.	B	5	50,0	2	20,0			3	30,0	10
	P	2	50,0	2	50,0					4
Agrarwiss.	B	5	45,5	4	36,4			2	18,2	11
	P							1	100,0	1
Sozialwiss.	B	2	40,0			1	20,0	2	40,0	5
	P			1	50,0	1	50,0			2
Philologie	P	3	37,5			1	12,5	4	50,0	8
kein Stud.	B							1	100,0	1
	P	4	44,4	1	11,1	1	11,1	3	33,3	9
Cramers V	B	0,18								
	P	0,34								
BMI		5	35,7	1	7,1	3	21,4	5	35,7	14
BMJ		6	66,7	1	11,1			2	22,2	9
BMF		9	60,0	2	13,3			4	26,7	15
BMWi		10	76,9	1	7,7	1	7,7	1	7,7	15
BML		7	53,9	4	30,8			2	15,4	15
BMV		5	45,5	2	18,2	2	18,2	2	18,2	11
BMPost		8	80,0	2	20,0					10
BMBW		7	70,8					2	22,2	9
BMBau		7	77,8					2	22,2	9
BMA		4	25,0	1	6,3	7	43,8	4	25,0	16
BMJFG		3	37,5					5	62,5	8
BMU		4	50,0	2	25,0			2	25,0	8
BMFT		3	42,9	2	28,6			2	28,6	7
Cramers V		0,36								

Notwendigkeit und Möglichkeit demgegenüber von nur 22,5% der Beamten und von 27,6% der Politiker. Jeweils ca. 13% jeder Gruppe gaben an, daß zwar die Notwendigkeit des Aufgabenabbaus existiere, aber keine Realisierungsmöglichkeit gegeben sei, und 9,2% der Beamten und 12,1% der Politiker meinten, daß keine Notwendigkeit zum Aufgabenabbau bestehe, obwohl die Möglichkeit hierzu vorhanden sei. Insgesamt erkennen damit rund 2/3 jeder Gruppe die Notwendigkeit des öffentlichen Aufgabenabbaus an, wobei lediglich die Realisierungschance unterschiedlich eingeschätzt wird.
Der Anspruch der Regierung, einen Aufgaben- und Leistungsabbau vorzunehmen, schlägt sich bei ihren Anhängern im Vergleich zur Opposition deutlich nieder; die Differenz spiegelt gleichzeitig die höhere Sozialstaatsorientiertheit von SPD und GRÜNEN gegenüber der liberalistischeren Staatsauffassung von FDP und konservativen Parteien sowie der parteilich unabhängigen Beamten. Konkret sehen ca. 70% der SPD-Anhänger beider Teileliten und sogar alle Abgeordneten der GRÜNEN überhaupt keine Notwendigkeit des öffentlichen Aufgabenabbaus, während es im Regierungslager, besonders bei den PStS, aber auch bei den parteilosen Beamten umgekehrt ist. Erwartungsgemäß ist dieser **Partei-Effekt** bei den **Politikern** (Cramérs V = 0,5) deutlicher als bei den **Beamten** (Cramérs = V 0,3), bei denen der konkrete Tätigkeitsbereich von stärkerer Bedeutung für die Beurteilung des öffentlichen Aufgabenabbaus ist (Cramérs V für Ministerium = 0,4).
Rund zwei Drittel der Beamten des BMA und des BMJFG, die beide zentrale sozialstaatliche Leistungsprogramme verwalten, sehen keine Notwendigkeit zum Abbau öffentlicher Aufgaben; erstaunlicherweise teilt diese Auffassung aber auch über die Hälfte der Beamten des BMI. Wenngleich der Befund für Beamte des BMA und des BMJFG zunächst nicht überrascht, so ist er in Anbetracht der 1987 noch aktuellen Bestrebungen in der Gesundheits- und Rentenpolitik doch bemerkenswert. Nicht zu übersehen ist aber auch, daß selbst im BMF jeder vierte Befragte keine Notwendigkeit und Möglichkeit zum Aufgabenabbau sah. Betrachtet man die anderen Ministerien, so stellt sich heraus, daß sie den Abbau öffentlicher Aufgaben deutlich befürworten, nur im BMV liegt der Anteil derjenigen, die keine Notwendigkeit zum Aufgabenabbau sehen, unter 70%. Spitzenreiter bei den Befürwortern des Aufgabenabbaus ist mit 100% nicht unerwartet das gerade in jüngster Zeit besonders marktwirtschaftlich ausgerichtete BMP.
Auch der (fast) lineare **Rangeffekt** bei den **Beamten** spricht für den Einfluß des konkreten Tätigkeitsfelds auf die Beurteilung der Notwendigkeit und Möglichkeit öffentlichen Aufgabenabbaus. Die stark programmatisch ausgerichtete Führungsebene der Staatssekretäre und Ministerialdirektoren

befürwortet Notwendigkeit und Möglichkeit des Aufgabenabbaus am stärksten, während sich in den Beurteilungen von MDG und MR möglicherweise die implementationsorientierte Antizipation der Auswirkungen von Aufgaben- und Leistungskürzungen spiegelt.

Erklärte Sparmaßnahmen und öffentlicher Leistungs- und Aufgabenabbau führen konsequenterweise zu **Budgetkürzungen**, die sich möglicherweise auf das Verhältnis zwischen Fachressort und BMF auswirken.[16] 40% der Beamten außerhalb des BMF hatten Kürzungen in bestimmten Bereichen wahrgenommen, ein nahezu gleich hoher Anteil allerdings keinerlei Konsequenzen, und 8,5% verwiesen darauf, daß ihr Ministerium sogar trendwidrig ausgebaut werde (vgl. Tab. 4.9). Ein höchst erstaunliches Ergebnis, wenn man erwartet hatte, daß die Mehrzahl der Befragten auf gravierende Veränderungen und Kürzungen hinweisen würde. Verständlicherweise unterscheiden sich die Antworten auf eine Spiegelbild-Frage an die Beamten des BMF deutlich von denen der anderen Ministerien. Ausgabenkürzungen sieht immerhin gut die Hälfte der Beamten des BMF, d.h. 10% mehr als in den Fachressorts, und auf den trendwidrigen Ausbau einiger Ministerien verweist im BMF niemand. 11,7% aller Beamten, darunter jeder dritte aus dem BMF, betonten dabei, daß Spannungen zwischen Fachressorts und BMF natürlich (und nicht an die Konsolidierungspolitik gebunden) seien.[17] Auf seiten der Politiker schätzte man die Praxis der Ausgabenkürzungen fast identisch ein.

Eng damit hängt der zweite Frageaspekt zusammen, der auf Konsequenzen der Sparpolitik für das **Verhältnis von BMF und Fachressorts** abstellt. 43,4% aller Beamter, darunter jeder zweite im BMF befragte, konstatierten mehr oder weniger starke Konsequenzen; in dieser Gruppe sind 86,7% derjenigen enthalten, die Budgetkürzungen beobachtet hatten. Für diese Beamten bestätigt sich also unsere Hypothese, daß Reallokationen Spannungen erzeugen. Entsprechend berichten die rund 46%, die keine Kürzungen hatten hinnehmen müssen oder deren Etat aufgestockt worden war, zu 99%, daß sich das Verhältnis zwischen ihrem Ressort und dem BMF kaum oder gar

---

16 Die Frage lautete: "In den letzten Jahren wurde verstärkt Wert darauf gelegt, das Anwachsen des öffentlichen Sektors zu begrenzen oder öffentliche Aufgaben sogar abzubauen. Ergeben sich daraus Konsequenzen für das Verhältnis zwischen Ihrem Ressort und dem BMF?"

17 Vgl. Albrecht Zunker, Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Frankfurt 1972

Tab. 4.9: Verhältnis zwischen BMF und Fachressorts

1987		Keine Konsequenzen n	%	Spannungen sind natürlich n	%	Etat wird aufgestockt n	%	Kürzungen in best. Bereichen n	%	Ges n 100 %
Gesamt	B	57	39,3	17	11,7	11	7,6	60	41,4	145
	P	22	39,3	6	10,7	2	3,6	26	46,4	56
Rang										
StS	B	4	33,3			2	16,7	6	50,0	12
PStS	P	2	22,2	1	11,1	2	22,2	4	44,4	9
MD	B	20	48,8	5	12,2	2	4,9	14	34,2	41
MDg	B	19	44,2	5	11,6	5	11,6	14	32,6	43
Bt-Fr	P	15	48,4	4	12,9			12	38,7	31
MR	B	9	40,1	1	4,6	2	9,1	10	45,5	22
RD-RR	B	3	25,0	1	8,3			8	66,7	12
MdB	P	5	31,3	1	6,3			10	62,5	16
Partei										
CDU	B	22	55,0	1	2,5	2	5,0	15	37,5	40
	P	8	40,0	3	15,0	1	5,0	8	40,0	20
CSU	B	1	12,5	1	12,5			6	75,0	8
	P	1	20,0					4	80,0	5
FDP	B	4	36,4	3	27,3	1	9,1	3	27,3	11
	P	1	20,0	1	20,0	1	20,0	2	40,0	5
SPD	B	7	46,7	2	13,3	1	6,7	5	33,3	15
	P	10	45,5	2	9,1			10	45,5	22
ohne	B	20	37,7	5	9,4	7	13,2	21	39,6	53
GRÜNE	P	2	50,0					2	50,0	4
Ressort										
BMF		2	13,3	5	33,3			8	53,3	15
BMI		9	64,3	1	7,1			4	28,6	14
BMJ		8	100,0							8
BMWi		7	50,0					7	50,0	14
BML		1	7,7	1	7,7	3	23,1	8	61,5	13
BMV		7	53,9	3	23,1			3	23,1	13
BMPost		4	40,0			1	10,0	5	50,0	10
BMBW								9	100,0	9
BMBau		2	22,2	2	22,2			5	55,6	9
BMA		8	50,0	2	12,5	1	6,3	5	31,3	16
BMJFG		5	62,5	1	12,5	1	12,5	1	12,5	8
BMU		2	25,0	1	12,5	5	62,5			8
BMFT		2	25,0	1	12,5			5	62,5	8
alle Min. ohne BMF		55	42,3	12	9,2	11	8,5	52	40,0	130

nicht verändert habe.[18] Bei den Politikern war auch in dieser Hinsicht die Lageeinschätzung nahezu identisch.

Betrachtet man die Urteile in den einzelnen **Fachministerien** im Detail, so fallen vor allem die Beamten von BMU (62,5%) durch die Feststellung des trendwidrigen Ausbaus ihres Etats auf, was verständlich ist, wenn man sich erinnert, daß das BMU seit seiner Gründung 1986 personell ausgebaut und erstmals überhaupt mit einem Einzelplan ausgewiesen wurde. Besonders hohe Anteile in der Kategorie "Kürzungen in bestimmten Bereichen" weisen interessanterweise das BMBW (100%), das BML (61,5%) und das BMFT (62,5%) auf. Als wenig oder kaum von Kürzungen betroffen erweisen sich BMJ, BMJFG, BMI und BMV. Entsprechend dieser unterschiedlichen budgetären Betroffenheit wird auch das Kooperationsverhältnis mit dem BMF eingestuft. Die Vermutung, daß Anhänger der Parteien der Regierungskoalition die Auswirkungen von Ausgabenbegrenzungen anders einschätzen als den Oppositionsparteien nahestehende oder parteilose Beamte, bestätigt sich nicht.

Anders sieht es im **BMF** aus.[19] Dort sind die Mitglieder der Regierungsparteien sich hundertprozentig darin einig, daß Veränderungen und Kürzungen in bestimmten Bereichen stattgefunden haben, während gleichzeitig SPD-Mitglieder und parteilose Beamte häufiger Spannungen für selbstverständlich halten oder keine Konsequenzen sehen.
Inhaltlich aussagekräftige **Rangeffekte** sind trotz z.T. deutlicher Prozentsatzdifferenzen zwischen den einzelnen Antwortkategorien nicht feststellbar. Plausibel interpretierbar ist lediglich die relativ häufigste Wahrnehmung von Kürzungen auf seiten der STS, haben sie doch den Überblick über den gesamten Einzelplan ihres Ressorts und fühlen sich zudem möglicherweise der Konsolidierungspolitik besonders verpflichtet. Entsprechend setzen sich die PStS von den anderen MdB ab. Auch konstatieren sie als einzige trendwidrige Etataufstockungen.

Greift man den Zusammenhang von Problemwahrnehmungen, Einstellungen zu öffentlicher Planung und Evaluierung sowie die Beurteilung des Aufgabenabbaus nochmals auf, so bestätigen die Untersuchungsergebnisse die partielle Interdependenz dieser Bereiche politisch-administrativer Praxis. Wahr-

---

18 Cramérs V für beide Aspekte: 0,52; für Politiker V = 0,53

19 Auf die Wiedergabe der Tabelle wird verzichtet.

nehmungs-, einstellungs- und beurteilungsstrukturierend sind bei Beamten i.d.R. das ministerielle Arbeitsfeld, bei Politikern eher der ideologische Standort ihrer Partei. Daneben spielen vor allem bei den Problem- und Widerstandswahrnehmungen beider Teileliten aktuelle Politik-Themen eine Rolle.

Querverbindungen zur Beurteilung des persönlichen Einflusses lassen sich dagegen kaum herstellen. Hierfür ausschlaggebend ist die Wechselwirkung von Rang/Funktion und Parteizugehörigkeit. Schlägt man einen Bogen zur Planungs- und Evaluierungsdiskussion, so bestätigen die Einstellungsdaten den grundlegenden Wunsch nach einer Rationalisierung politisch-administrativer Entscheidungen. 73,3% der Beamten und 80,7% der Politiker sind sowohl für Planung als auch für Evaluation. Die Frage nach Ausgabenkürzungen und Aufgabenabbau tangiert jedoch substantielle Politikvorstellungen und ist deshalb weniger eng mit den auf Steigerung formaler Rationalität angelegten Verfahren verknüpft. Nur 55,8% derjenigen rund 80% Beamten, die auch Evaluation positiv einschätzen, sind zugleich für einen Aufgabenabbau; bei den Politikern sinkt deren Anteil gar auf 42,6%.

5. Kommunikation im politisch-administrativen System

Die Kommunikation im politisch-administrativen System gehört zu den empirisch wenig erforschten Feldern, obwohl deren Bedeutung für das Funktionieren des Systems unbestritten ist. Zentrale Fragestellung der Kommunikationsanalyse in diesem Kapitel ist, wie die Interaktionen an der Spitze der Teilsysteme von Bürokratie und Politik sowie zwischen diesen institutionell differenzierten Bereichen verlaufen, ob Muster erkennbar werden und inwieweit diese Muster formal bestimmt sind.

Die Welt des Beamten wird gelegentlich als eine Welt von weitgehend isolierten hierarchischen Beziehungen angesehen. Die Welt des Politikers dagegen sei beherrscht von vielfältigen Ansprüchen von Parteiführern, von Kollegen, von regionalen wie überregionalen Interessengruppen und natürlich vom einzelnen Wähler. Politiker stünden in breit gefächerten sozialen Strukturen, Beamte dagegen seien im Regierungsapparat abgekapselt und kommunizierten nur intern[1]. Allerdings ist auch eine Angleichung der Netzwerke der beiden Teileliten denkbar; denn die gewachsene Komplexität öffentlicher Aufgaben könnte eine Verflechtung beider Teileliten induzieren. Die Lösung dringender Probleme der Industriegesellschaft erfordert von politischen Entscheidungsträgern ein hohes Maß an technischer Informiertheit; so würden sie gezwungen, eng mit der Bürokratie zusammenzuarbeiten, um das Spezialwissen zu erhalten, das für die Entscheidungsfindung wie für die öffentliche Legitimation von Politik unverzichtbar ist.

Um die Kommunikationen empirisch zu erfassen, legten wir den Elite-Mitgliedern eine Liste von 21 bzw. 20 Adressaten aus dem sozialen und organisatorischen Umfeld und damit dem unmittelbaren Erfahrungsbereich beider Teileliten vor, mit denen die Befragten beruflich Kontakt haben könnten. Die Elite-Mitglieder sollten auf einer 6-stufigen Skala zwischen 1 "mehr als einmal die Woche" und 6 "nie" die Kontakthäufigkeit mit jedem der vorgegebenen potentiellen Adressaten einordnen. So können nicht nur Aussagen über Prozentanteile der politisch-administrativen Elite getroffen werden, die überhaupt Kontakt mit bestimmten anderen Akteuren haben[2], sondern die

---

1 Vgl. die vier theoretisch abgeleiteten "Images" bei Joel D. Aberbach et al., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981, S. 1 - 23.

2 Vgl. Bärbel Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1974, S. 92 ff. und Ursula Hoffmann-Lange et al., Konsens und Konflikt zwi-

Kontakte können nach der vom Befragten berichteten Intensität qualifiziert werden.
Im folgenden werden zunächst jeweils aus der Sicht der Beamten (5.1) und der Politiker (5.2) die Kontakthäufigkeiten mit den diversen Akteuren beschrieben. In Abschnitt 5.3 wird dann versucht, aus gesamtsystemischer Sicht übergreifende Kommunikationsmuster zu eruieren. Abschließend wird der Frage nachgegangen, ob zwischen zeitlicher Belastung der Elite (Kap. 3.3) und Stellung in der Kommunikationsstruktur ein Zusammenhang besteht.

5.1 Kommunikationsstruktur der Beamten

Berufliche Kontakte können vielfältige Formen der Kommunikation aufweisen. Es muß offen bleiben, welche Kommunikationsform von den Beamten als Kontakt angesehen wird; der Großteil der Kontakte der Beamten dürfte aus Telephongesprächen, Schriftverkehr und dienstlichen Besprechungen bestehen. Man kann davon ausgehen, daß die beruflichen Anlässe deutlich von den privaten unterschieden werden, während Politiker vermutlich auch Gespräche am Rande von Sitzungen und Zusammentreffen bei gesellschaftlichen Veranstaltungen zur erfragten Kommunikation rechnen dürften.
Grundsätzlich gilt für alle dienstlichen Kontakte der Beamten, daß sie von der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) formal und rechtlich festgelegt sind.

Die Kontaktstruktur der Beamten kann man in **fünf Sektoren** aufteilen: ressortinterne Kontakte, ressortübergreifende Kontakte, Kontakte zur Regierungsspitze, Parlamentskontakte und sonstige Außenkontakte. Später (5.3) wird mit Hilfe der Faktorenanalyse geprüft, ob sich diese an institutionellen Systemgrenzen orientierte Einteilung auch in den empirisch belegten Kommunikationsnetzwerken wiederfindet.
Anhand der Gesamtmittelwerte der Tabelle 5.1 läßt sich folgende an der Kommunikationshäufigkeit gemessene **Rangreihe** der einzelnen Sektoren erkennen: An erster Stelle steht die ressortinterne Kommunikation, gefolgt von Verbandskontakten und interministeriellen Kontakten einschließlich der Kontakte zum Kanzleramt und zur Landesadministration. An dieses admini-

---

schen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980, S. 79 ff.;
Henry Puhe/H. Gerd Würzberg, Lust und Frust - Das Informationsverhalten des Deutschen Abgeordneten, Köln 1989, S. 32 f.

Tab. 5.1: Kontakthäufigkeiten der Beamten 1987

Kontakt mit		Kanzler	Kanzleramt	Kabinett	eig. BM	eig. STS	eig. AL	and. BM	and. STS	and. AL	and. UAL	and. RL	Reg. fraktion	Opp. fraktion	Landreg. ung	Min. beam Länd	Part mtgl Bund	Part ang. Bund	Part mtgl Land	Part ang. Land	Bund verbände	einz Bürger
Gesamt	$\bar{x}$	5,5	3,4	4,4	2,4	1,9	1,3	4,5	4,1	3,5	3,6	3,6	3,2	3,8	4,4	3,5	4,7	4,8	5,1	5,3	3,0	4,0
(n=147)	s	0,8	1,2	1,3	1,2	1,1	0,7	1,2	1,3	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	0,9	0,8	1,1	1,4
StS	$\bar{x}$	4,2	1,4	3,0	1,0	1,8	1,2	2,9	1,3	3,3	4,0	4,4	2,3	3,1	3,0	3,2	3,6	4,6	4,6	5,2	2,5	4,1
(n=13)	s	1,0	0,5	1,1	0,0	1,3	0,6	1,3	0,5	1,2	1,2	1,4	1,0	1,0	1,2	1,2	1,7	1,5	1,4	0,9	1,1	1,2
AL	$\bar{x}$	5,4	3,3	4,4	1,7	1,1	1,4	4,1	3,7	3,0	3,7	4,3	2,8	3,4	4,0	3,5	4,2	4,5	4,9	5,2	2,8	4,2
(n=53)	s	0,7	1,0	1,3	0,8	0,4	0,8	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0	0,8	0,8	1,1	1,2
UAL	$\bar{x}$	5,7	3,6	4,5	2,9	2,1	1,2	4,9	4,6	3,5	3,1	3,3	3,5	4,1	4,7	3,2	5,1	5,1	5,2	5,3	3,1	4,0
(n=49)	s	0,6	1,1	1,2	1,0	1,1	0,6	0.9	0,7	0,9	1,0	1,1	1,0	0,8	1,0	1,1	0,8	0,9	0,8	0,8	1,0	1,3
RL	$\bar{x}$	5,8	4,0	4,9	3,4	3,1	1,6	5,2	5,0	4,3	3,9	2,5	4,0	4,4	5,3	3,8	5,4	5,0	5,4	5,5	3,3	3,4
(n=24)	s	0,4	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0	0,8	0,7	1,0	0,6	0,8	0,7	0,7	1,1	1,6
unt RL	$\bar{x}$	6,0	3,8	5,1	2,3	2,1	1,3	5,3	5,1	4,5	4,5	3,4	3,3	4,3	5,1	4,0	5,0	4,1	4,9	4,9	3,4	3,8
(n=8)	s	0,0	1,4	1,0	1,3	1,4	0,7	0,8	0,8	0,8	1,1	1,5	1,5	0,5	1,0	1,5	1,2	1,6	1,4	1,6	0,9	1,8
CDU	$\bar{x}$	5,3	3,2	4,4	2,0	1,7	1,3	4,0	3,8	3,6	4,0	4,1	2,9	3,7	4,3	3,7	4,5	4,6	4,8	5,1	3,0	4,3
(n=44)	s	0,8	1,3	1,3	1,2	1,2	0,7	1,4	1,5	1,2	1,1	1,1	1,3	1,2	1,3	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	1,1	1,3
CSU	$\bar{x}$	5,6	3,2	3,9	2,0	1,9	1,5	4,1	4,2	3,7	4,0	4,0	2,8	3,4	4,1	3,8	4,2	4,2	4,9	5,1	3,2	4,2
(n=9)	s	0,7	1,1	1,7	1,3	1,4	0,9	1,8	1,5	1,0	0,9	1,3	1,1	0,7	0,9	0,7	1,1	1,1	0,9	0,6	0,7	1,0
SPD	$\bar{x}$	5,6	3,6	4,8	2,7	1,9	1,4	4,9	4,5	3,2	3,2	3,6	3,8	4,3	4,7	3,5	5,3	5,4	5,7	5,8	3,1	4,4
(n=17)	s	0,6	1,2	1,1	1,1	1,1	0,9	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	0,8	1,2	1,5	0,7	0,7	0,5	0,4	1,3	1,1
FDP	$\bar{x}$	5,6	3,6	4,4	2,4	2,3	1,2	4,8	3,9	3,3	3,3	3,4	3,0	3,9	4,6	3,0	4,0	3,8	4,6	4,9	2,8	3,8
(n=12)	s	0,7	1,2	1,4	1,1	1,4	0,4	0,9	1,7	0,9	0.9	1,4	1,1	1,0	1,2	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3
keine	$\bar{x}$	5,5	3,3	4,5	2,6	2,0	1,4	4,7	4,2	3,5	3,5	3,3	3,3	3,7	4,4	3,4	4,8	4,9	5,2	5,4	2,9	3,6
(n=61)	s	0,8	1,1	1,2	1,2	1,1	0,7	1,0	1,7	1,0	1,0	1,3	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,7	1,1	1,5

Skala:
1 = mehr als einmal die Woche
2 = wöchentlich einmal
3 = ziemlich regelmäßig, aber nicht wöchentlich
4 = nur gelegentlich
5 = selten
6 = nie

Tab. 5.2: Kontakthäufigkeiten der Beamten 1970

Kontakt mit		eig. BM	eig. StS	eig. AL	and. BM	and. hohe Beam.	Kanzler-amt	Mitg. Parlament	Mitg. pol. Part.	Repr. Länder	Repr. Verbände	einf. Bürger
Gesamt	$\bar{x}$	3,3	2,5	1,6	4,7	2,0	3,8	3,1	4,5	3,4	2,9	3,9
(n=135)	s	1,5	1,3	0,9	0,9	1,1	1,3	1,1	1,1	1,3	1,3	1,5
AL	$\bar{x}$	2,4	1,6	1,8	4,3	2,2	3,5	2,8	4,1	3,3	2,9	4,1
(n=42)	s	1,3	0,7	0,8	0,6	1,2	1,3	1,0	0,9	1,3	1,3	1,3
UAL	$\bar{x}$	3,3	2,5	1,2	4,6	1,9	3,8	2,9	4,3	3,3	2,8	3,8
(n=50)	s	1,3	1,0	0,6	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4
RL	$\bar{x}$	3,9	2,7	1,2	5,1	1,8	3,9	3,6	4,9	3,4	3,1	3,5
(n=17)	s	1,0	1,2	0,6	0,7	0,9	1,4	0,6	0,7	1,4	1,6	1,9
unter RL	$\bar{x}$	4,5	4,0	2,3	5,4	2,1	4,5	4,0	5,1	3,8	3,0	3,9
(n=24)	s	1,4	1,5	1,3	1,0	1,3	1,3	1,1	0,9	1,4	1,6	1,8
CDU/CSU	$\bar{x}$	3,6	2,7	1,7	4,8	2,1	4,2	3,0	4,5	3,3	2,7	3,7
(n=39)	s	1,3	1,3	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	1,5	1,3	1,6
SPD	$\bar{x}$	3,1	2,6	1,7	4,8	2,1	3,4	3,4	4,5	3,7	3,1	4,2
(n=35)	s	1,8	1,6	1,0	1,1	1,2	1,4	1,2	1,1	1,1	1,4	1,6
FDP	$\bar{x}$	3,4	2,6	1,2	5,0	1,7	4,0	2,7	4,1	3,1	2,3	3,6
(n=10)	s	1,8	1,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,3	1,2	1,6	1,6	1,6
keine	$\bar{x}$	3,3	2,3	1,4	4,6	2,1	3,8	3,3	4,7	3,2	3,0	3,6
(n=37)	s	1,2	1,2	0,9	0,8	1,2	1,3	1,0	1,1	1,3	1,3	1,6

Skala:
1 = mehr als einmal die Woche
2 = wöchentlich einmal
3 = ziemlich regelmäßig, aber nicht wöchentlich
4 = nur gelegentlich
5 = selten
6 = nie

strative Netzwerk schließt sich die Kommunikation mit Bundestag und Parteien an.

5.1.1 Ressortinterne Kontakte

Der Geschäftsverteilungsplan eines Ministeriums und die Hierarchie determinieren zusammen mit der Vorschrift, daß im gesamten mündlichen und schriftlichen Verkehr der Dienstweg einzuhalten ist[3], alle formalen Kontakte innerhalb eines Ministeriums.
Aus Tabelle 5.1 erkennt man, daß die Kontaktfrequenz, wie gesagt, innerhalb des eigenen Ressorts am höchsten ist, dabei aber mit steigendem Rang des Adressaten abnimmt. Mit dem eigenen Abteilungsleiter haben die Beamten täglich Kontakt (1,3), mit dem Minister (2,4) und dem oder den StS (1,9) in etwa einmal die Woche. Der Vergleich mit 1970 (Tab. 5.2) zeigt, daß auch damals mit dem AL (1,6) mehr kommuniziert wurde als mit dem BM (3,3) und den StS (2,5), allerdings weniger intensiv als 1987. Diese Daten müssen jedoch nach der Stellung des Befragten in der Hierarchie[4] differenziert werden.
Mit dem **Minister** selbst kommunizieren 1987 die StS täglich (1,0), die AL etwa wöchentlich (1,7), die UAL (2,9) und die RL (3,4) aber nur noch regelmäßig bis gelegentlich[5]. Diese deutliche Hierarchisierung des Zugangs zum Minister ergibt sich auch aus den Befunden von 1970, als allerdings die AL (2,4), UAL (3,3) und RL (3,9) seltener als 1987 Kontakt zum Minister angaben.
Staatssekretäre wurden 1987 wie 1970 von den Beamten entsprechend häufiger kontaktiert als die Minister; täglich Kontakt mit ihnen haben 1987 die AL (1,1), die UAL (2,1) wöchentlich und die RL (3,1) ziemlich regelmäßig, aber weniger als wöchentlich. Die **Abteilungsleiter** werden insgesamt (1,3)

---

3 §12 GGO I

4 Die Datenbasis erlaubt es nur, zwischen drei administrativen Ebenen zu unterscheiden. Man kann also kein komplettes Netzwerk beschreiben in dem Sinne, daß die Kontakte jeder Beamtenebene mit jeder anderen spiegelbildlich in einer Matrix abgebildet werden könnten.

5 Daß die Beamtengruppe unterhalb der Referatsleiter aus der ansonsten klar strukturierten ressortinternen Hierarchisierung ausbrechen, hat seinen Grund im Sample. Diese Beamtengruppe enthält einige persönliche Referenten von BM oder StS sowie Mitarbeiter des Ministerbüros, die deshalb häufigen Kontakt mit der Führungsebene haben und aus der normalen Ressorthierarchie - und damit auch der normalen Kontaktstruktur - ausgegliedert sind.

am häufigsten kontaktiert, vor allem von den StS (1,2) und den UAL (1,2). Sie sind also in der Tat der Transmissionsriemen in der vertikalen Kommunikation zwischen Leitung und Basis, als der sie häufig beschrieben werden. Man erkennt außerdem, daß die vertikale Kommunikation von unten nach oben umso schwächer wird, je größer die **organisatorische Distanz** zum Adressaten ist. Am intensivsten ist jeweils der Kontakt zum unmittelbaren Vorgesetzten.

Für die Kommunikation zwischen StS und AL verfügen wir über spiegelbildliche Angaben; danach bestätigt sich, daß auch von Seiten der StS mit den AL genauso häufig kommuniziert wird wie umgekehrt (1,2). Schließlich läßt sich zur **horizontalen Kommunikation** auf gleicher Ebene feststellen, daß diese etwas seltener ist als der Kontakt mit den direkten Vorgesetzten. Während die AL (1,4) einen (oder mehrere) Kollegen immerhin noch fast täglich sehen, ergab sich für den Kontakt der StS untereinander oder mit dem PStS nur der Wert von 1,8 (etwa wöchentlich), was zum einen daran liegen könnte, daß in einigen Ressorts kein zweiter StS sitzt, und zum anderen gegenüber dem PStS eine relativ klare Funktionsabgrenzung besteht, die eine tägliche Abstimmung nicht erforderlich macht.
Vergleicht man diesen Befund mit dem 1970 ermittelten Kommunikationsmuster, so stellt man einerseits die gleiche Kommunikationsstruktur, auch was die relativen Intensitätsunterschiede betrifft, fest; aber 1970 spielte sich die Kommunikation mit insgesamt leicht niedriger Intensität ab: alle Ränge sahen danach BM und StS seltener als 1987. Zugleich war aber die vertikale Kommunikation innerhalb der Abteilungen nicht schwächer als 1987. Die niedrige Kommunikationsfrequenz mit der Ressortleitung 1970 könnte einen strukturellen Grund haben, denn damals hatten die meisten Ressorts nur einen StS und noch keinen PStS, so daß diese Akteure als Adressaten rar waren.

Die **Parteimitgliedschaft** spielt für die innerministerielle Kommunikation nur mittelbar über die Stellung in der Hierarchie eine Rolle. In der Kontaktfrequenz zum Minister zeigt sich 1987 deshalb, daß Beamte mit Mitgliedschaft in CDU, CSU (2,0) und teils auch FDP (2,4) häufiger mit ihm kommunizieren als parteilose Beamte (2,6) und Beamte, die Mitglied in der SPD sind (2,7). Zu den StS und allen anderen Funktionsebenen hingegen haben Beamte jeder Couleur in etwa gleich häufig Kontakt. Auch 1970 diskriminierte die Parteizugehörigkeit ebenfalls nur bei der Kontaktintensität zum Minister; selbstverständlich waren damals Mitglieder der SPD (3,1) gegenüber allen anderen Gruppen, z.B. CDU-Mitgliedern (3,6), privilegiert.

Dies bedeutet nicht, daß die konforme Parteimitgliedschaft als solche intensivere Kontakte ermöglicht, sondern der statistische Zusammenhang wird über den Rang vermittelt. Denn auf den höchsten, dem Minister organisatorisch nächsten Rängen sitzen am häufigsten Beamte, die Mitglied in den Regierungsparteien sind. Aber auch parteilose Beamte finden sich unter den StS und den MD; wenn letztere dennoch den Minister seltener sprechen als ihre parteigebundenen Kollegen[6], so könnte dies daran liegen, daß sie für politisch weniger bedeutsame Aufgabengebiete zuständig sind, um die sich der Minister weniger intensiv kümmern muß. Analysiert man die Angaben zur Kontakthäufigkeit der MD im Jahre 1970 detailliert nach ihrer Parteizugehörigkeit, dann bietet sich eine über die angebotene strukturelle Erklärung der schwachen Kommunikation mit dem Minister hinausgehende Erklärung an: man sieht nämlich, daß zwar die Mehrheit der MD, die 10 CDU/CSU-Mitglieder (2,9) und die 11 parteilosen MD (2,5) relativ selten mit dem BM kommunizierten, dafür die 7 SPD-Mitglieder unter den MD mit 1,1 umso intensiver. Dies dürfte Ausdruck des 1970 unmittelbar nach dem Regierungswechsel noch verbreiteten politischen Mißtrauens gegenüber weiten Teilen der Ministerialbürokratie sein.

5.1.2 Interministerielle Kontakte

Auch der Geschäftsverkehr nach außen wird von der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien geregelt; einen Großteil des Geschäftsverkehrs stellt die Zusammenarbeit mit anderen Ministerien dar, da die enge Zusammenarbeit der Ministerien untereinander als Grundvorraussetzung für kompetente, abgewogene Entscheidungen angesehen wird[7].

Tab. 5.1 zeigt für 1987 nur regelmäßige bis gelegentliche interministerielle Kommunikationsfrequenzen und zwar auf allen Funktionsebenen. Am seltensten wird mit Bundesministern (4,5) und Staatssekretären (4,1) anderer Ressorts kommuniziert, etwas häufiger mit der Abteilungsleiterebene (3,5), der Unterabteilungsebene (3,6) und der Referatsebene (3,6). Analysiert man die Kontakte mit den verschiedenen Ebenen anderer Ministerien nach der

---

6 1987 hatten die 16 MD, die Mitglieder in der CDU waren, die Kontaktfrequenz von 1,5, die parteilosen MD 1,8. 1970 hatten die 7 SPD-MD den Wert 1,1, die 11 parteilosen MD 2,5.

7 Vgl. zur Zusammenarbeit der Ministerien § 70 GGO I

Funktion der befragten Beamten, erkennt man, daß erwähnenswerte Kontakthäufigkeit mit dem **Minister** eines anderen Ministeriums nur StS haben (2,4). Mit **Staatssekretären** anderer Ressorts verkehren ebenfalls hauptsächlich StS und zwar mehr als einmal wöchentlich (1,3) u.a. anläßlich der wöchentlichen StS-Runde im Bundeskanzleramt. Die anderen Beamten-Ebenen kontaktieren Staatssekretäre fremder Ministerien selten, wenngleich etwas häufiger als den Minister. Den engsten Kontakt mit den **Abteilungsleitern** der anderen Ministerien haben die befragten AL selbst (3,0); bemerkenswert ist, daß dieser Kontakt im Gegensatz zu den Kontakten der StS untereinander aber weniger als wöchentlich, wenngleich regelmäßig stattfindet.
Diese Tendenz, daß **statusgleiche Angehörige verschiedener Ministerien untereinander am häufigsten verkehren**, läßt sich auch für die anderen Ränge feststellen: den häufigsten Kontakt mit den **Unterabteilungsleitern** der anderen Ministerien haben die befragten UAL (3,1) und mit den **Referatsleitern** anderer Ministerien die befragten RL (2,5). Sie kommunizieren somit am zweithäufigsten über Ressortgrenzen hinweg und tragen die substantielle Kooperation. Die Beamten unterhalb RL, die bei der ressortinternen Kommunikation noch eine Sonderstellung einnahmen, passen sich in ihren interministeriellen Kontakten der Hierarchie an und kommunizieren im wesentlichen mit anderen Referatsleitern (3,4). Dieses Muster ist u.a. auch die Folge der hierarchisch aufsteigenden Konfliktregelungsversuche[8].

5.1.3 Kontakte zur Regierungsspitze

Unter der Regierungsspitze werden hier verstanden der Kanzler selbst, das Kabinett und das Kanzleramt, das dem Kanzler wie dem Kabinett als Stab dient. Auch die Kontakte der Beamten zur Regierungsspitze sind in der GGO formalisiert, wobei von besonderer Bedeutung die Kabinettsachen sind[9]. An den wöchentlichen Kabinettsitzungen nehmen von den Beamten der Ressorts nur die StS teil, wenn sie beratend hinzugezogen werden. Wie intensiv der Kontakt der Beamten zur Regierungsspitze ist, läßt sich nur empirisch feststellen.
Tab. 5.1 bestätigt die erwartete Kontakthäufigkeit: Beamte haben mit dem **Bundeskanzler** so gut wie nichts zu tun (5,5), mit dem **Bundeskabinett** nur

---

8 Vgl. Renate Mayntz/Fritz Scharpf, Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam 1975, S. 157 ff.

9 § 48 ff. GGO I

gelegentlich oder selten (4,4), zum **Bundeskanzleramt** aber regelmäßig (3,4) Kontakt.

Dabei unterscheiden sich die einzelnen Funktionsgruppen wiederum stark; StS sehen den Kanzler immerhin gelegentlich (4,2), alle anderen Beamten so gut wie nie. Mit dem Kabinett gaben StS aufgrund der erwähnten Sonderstellung an, regelmäßigen, aber nicht wöchentlichen Kontakt zu unterhalten (3,0), alle anderen Funktionsträger noch weniger. Auch mit dem Kanzleramt kommunizieren vornehmlich die beamteten Staatssekretäre und zwar mehr als einmal pro Woche (1,4), nach Rängen abgestuft alle anderen sehr viel weniger.[10]

Der Kontakt mit der Regierungsspitze ist in den Ministerien also weitgehend **hierarchisiert** und läuft über die Spitze des Ministeriums. Je höher die Funktion in einem Ministerium, desto intensiver ist die Kommunikation mit der Regierungsspitze. Dabei bilden wiederum die Beamten mit Mitgliedschaft in der SPD das "Schlußlicht", doch sind die Unterschiede zu den parteilosen Beamten wie auch zu den Beamten mit Mitgliedschaft in einer der Regierungsparteien nicht so gravierend, daß von einer Isolierung der SPD-Mitglieder gegenüber der Regierungsspitze gesprochen werden könnte, denn zumindest mit dem Kanzleramt (3,6) lassen sich Kontakte zumal für AL nicht vermeiden.

5.1.4 Parlamentskontakte

Die Beziehung zwischen Ministerialbürokratie und Bundestag wird zwar erst in Kap. 6 ausführlich behandelt; hier sind zur Abrundung des Bildes vom Kommunikationssystem jedoch einige Angaben am Platze. Die Kontaktintensität ist in etwa vergleichbar mit der zu anderen Ressorts und zu den Landesministerien. Dabei gibt es aber einen interessanten Unterschied zwischen der Kommunikation mit Mitgliedern der Regierungsfraktionen (3,2) und Mitgliedern der Oppositionsfraktionen (3,8). Es ist bemerkenswert, daß diese Abstufung auch für Beamte mit Mitgliedschaft in der SPD gilt. Durchgängig ist zudem ein klarer Rangeffekt zu beobachten, wobei StS zu den Mitgliedern aller Fraktionen immer den engsten Kontakt halten.[11]

---

10 Für 1970 liegen Vergleichszahlen nur für das Kanzleramt als solches vor (3,8). Es ist dabei zu berücksichtigen, daß beamtete Staatssekretäre damals nicht befragt wurden.

11 Für 1970 lassen sich keine Aussagen treffen, da nicht zwischen Mitgliedern der Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktionen unterschie-

5.1.5 Außenkontakte

Die Personen und Institutionen, mit denen Beamte außerhalb des Regierungsapparates und des Bundestages dienstlich Kontakte unterhalten könnten, sind vielfältig. Gemeinsam ist allen diesen Außenkontakten, daß auch sie in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien formalisiert sind.

Die Kontakthäufigkeit zu den **Landesregierungen** (4,4), wie auch zu **Ministerialbeamten** der **Länder** (3,5), mit denen die Bundesministerien unmittelbar verkehren[12], hält sich auf dem Kommunikationsniveau zum Bundeskabinett und zu anderen BM. Die Kontakte zu den Länderregierungen sind wiederum deutlich hierarchisiert, was auch, wenngleich nicht in derselben Linearität, für die Kontakte mit den Beamten der Länder gilt[13]. Schließlich wurde ermittelt, wie intensiv die Kommunikation mit den **Parteien auf Bundes- und Landesebene** ist. Gemeint sind hier einerseits Mitglieder von Parteigremien, anderseits Funktionäre im Parteiapparat; denn wir gingen davon aus, daß sich die Mitwirkung der Parteien im politisch-administrativen Prozeß nicht nur auf Abgeordnete beschränkt. **Parteimitglieder** und **-angestellte** auf **Bundes-** (4,7 bzw. 4,8) und **Landesebene** (5,1 bzw. 5,3) sehen Beamte beruflich selten, sie rangieren an letzter Stelle im Kommunikationsspektrum[14]. Die Kommunikationshäufigkeit mit diesen Politikern weist einen klaren, wenn auch nicht sehr starken Rangeffekt auf, wobei StS wiederum den häufigsten Kontakt haben. Die kleine Gruppe der Beamten unterhalb der Referatsleiter hat wohl aufgrund ihrer besonderen Funktion etwas mehr als höhere Ränge Kontakt zu Partei**angestellten** besonders auf Bundesebene (4,1)[15]. In den Kontakten zu diesen Politikern macht sich auch die **Parteimitgliedschaft** der Beamten bemerkbar. Zwar haben die Beamten, die Mitglied einer der Regierungsparteien sind, auch nur gelegentlich bis

---

den wurde, sondern nur nach den Parlamentarierkontakten allgemein gefragt wurde. Jedoch bestätigt sich der 1987 beobachtete Rangeffekt.

12 § 74 Abs. 1 GGO I

13 1970 wurde allgemeiner nach den Kontakten zu den Repräsentanten der Länder gefragt.

14 Dies gilt auch für 1970, als aber nur nach den Kontakten zu führenden Bundespolitikern gefragt wurde.

15 Die sehr hohe Streuung weist auf eine nochmalige Differenzierung innerhalb dieser Beamtengruppe hin.

selten Kontakte zu den Parteien, und zwar zu Parteimitgliedern häufiger als zu -angestellten und auf Bundes- häufiger als auf Landesebene. Aber Beamte mit Mitgliedschaft in der SPD haben 1987 so gut wie keine Parteikontakte, weder zur Bundes- (5,3 bzw. 5,4) noch zur Landesebene (5,7 bzw. 5,8). Sie stellen also eine in Bezug auf Parteikontakte stark isolierte Beamtengruppe dar, da sogar parteilose Beamte durchgängig intensivere Kontakte pflegen (Bund: 4,8 bzw. 4,9; Land: 5,2 bzw. 5,4). Diese **Marginalität von SPD-Beamten in der Kommunikation mit den Parteizentralen** (einschließlich der SPD-Zentrale) dürfte funktionale Ursachen haben; zum einen sitzen Mitglieder der SPD selten in Spitzenpositionen, die zum Zweck der Konsensbildung oder bei der Unterstützung von BM und PStS in ihrer Rolle als Parteipolitiker Kontakt zu den Parteien aufnehmen müßten. Zum anderen sind diese Beamten kaum attraktive Ansprechpartner für die Parteien, da sie tendenziell im "Windschatten" arbeiten.

Die Einbeziehung der **Bundesverbände** in die Entscheidungsvorbereitung der Verwaltung ist als Anhörungsrecht in der Geschäftsordnung vorgeschrieben[16]. Die Kontakte der Beamten zu den Mitgliedern von Bundesverbänden finden daher ziemlich regelmäßig (3,0) statt und stellen damit **die intensivsten Kommunikationsbeziehungen außerhalb des eigenen Ressorts** dar. Wiederum sind sie intensiver, je höher der Rang, aber nahezu unabhängig von der Parteimitgliedschaft der Beamten, was auch 1970 nicht anders war.

Berufliche Kontakte der Beamten zu einzelnen **Bürgern** finden nur gelegentlich statt (4,0); Bürger haben am häufigsten auf der Referatsebene Kontakt, da Eingaben und Briefe innerhalb des normalen Geschäftsgangs zuerst hier bearbeitet werden. Der schon bekannte **Rangeffekt kehrt sich also um**, da höhere Ebenen nur noch nach dem Prinzip des management by exception involviert sind.

5.2 Kommunikationsstruktur der Politiker

Die Politiker wurden prinzipiell zu demselben Adressatenfeld befragt, um z.T. spiegelbildliche Resultate zu erzielen. Vertieft wurde die Kommunikationsbeziehung zum spezifischen Umfeld des Politikers, z.B. auf Wahlkreisebene. Es muß vorausgeschickt werden, daß die Kontakte der Politiker zwar

---

16 § 24 GGO II

Tab. 5.3: Kontakthäufigkeiten der Politiker 1987

Kontakt mit		Bund kanz ler	Kanz ler- amt	Bund kabi nett	Min. Auss chuß	STS Auss chuß	AL Auss chuß	RL Auss chuß	Part mtgl Bund	Part ang. Bund	Part mtgl Land	Part ang. Land	Part mtgl Gem.	and. Part Bund	and. Part Land	Mtgl Land reg.	Min. bea. Land	Bund verb ände	örtl Int. verb	Mtgl kom. verw	einz Bür- ger
Gesamt	$\bar{x}$	4,4	3,9	4,0	2,8	2,5	3,0	3,2	2,2	3,0	2,4	2,7	2,1	3,4	4,1	3,3	4,0	2,9	3,1	2,8	1,6
(n=59)	s	1,3	1,2	1,7	1,3	1,1	1,5	1,6	1,0	1,2	1,0	1,1	1,0	1,3	1,4	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,8
PStS	$\bar{x}$	2,9	2,9	2,9	1,4	1,6	1,5	2,0	2,0	3,4	2,1	2,9	2,5	3,3	4,0	3,1	3,7	2,6	3,5	3,2	1,8
(n=10)	s	0,9	1,0	1,1	0,7	0,9	0,7	1,3	0,8	0,5	1,2	1,5	0,8	1,1	1,6	1,0	0,7	1,1	0,5	0,9	0,8
Bt-Fr	$\bar{x}$	4,4	3,9	4,0	3,0	2,7	3,2	3,5	2,1	2,9	2,4	2,9	2,1	3,2	4,2	3,3	4,1	2,9	3,0	3,0	1,6
(n=53)	s	1,2	1,2	1,8	1,2	1,1	1,5	1,6	1,1	1,4	0,8	0,9	0,9	1,3	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,8
MdB	$\bar{x}$	5,1	4,5	4,8	3,2	2,7	3,2	3,2	2,6	2,9	2,4	2,4	1,8	3,7	3,9	3,4	3,9	3,2	2,9	2,4	1,4
(n=17)	s	0,9	0,9	1,3	1,1	1,0	1,5	1,5	1,1	1,2	1,0	1,1	1,1	1,4	1,7	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8
CDU	$\bar{x}$	3,5	3,3	3,3	2,0	1,6	1,9	2,1	2,1	3,4	2,2	2,7	2,0	3,4	3,9	3,0	3,6	2,6	3,2	2,7	1,6
(n=21)	s	1,1	1,1	1,6	1,1	0,9	1,2	1,4	0,9	1,0	1,1	1,2	0,9	1,0	1,2	0,9	0,9	1,0	0,7	1,1	0,7
CSU	$\bar{x}$	4,0	3,8	3,8	2,6	2,8	3,4	4,3	2,8	3,8	3,0	3,6	2,6	4,4	5,2	3,6	3,8	3,6	3,8	3,2	1,6
(n=5)	s	1,0	0,4	1,7	1,1	0,5	0,9	0,5	0,8	1,3	0,7	1,1	1,1	0,5	0,4	0,5	0,8	0,5	0,4	1,1	0,9
SPD	$\bar{x}$	5,3	4,6	4,7	3,7	3,2	4,0	4,0	2,3	2,8	2,5	2,8	1,9	3,3	4,1	3,2	4,2	3,2	2,8	2,7	1,5
(n=23)	s	0,8	1,0	1,6	0,9	1,0	1,4	1,5	1,0	1,2	0,8	0,9	0,9	1,4	1,4	0,7	0,9	0,9	0,9	1,0	0,8
FDP	$\bar{x}$	3,2	3,0	3,4	1,4	2,2	2,8	3,2	1,4	1,8	1,6	2,0	2,2	2,4	3,0	2,6	3,8	2,0	3,5	3,2	1,4
(n=5)	s	1,3	1,2	1,5	0,5	0,8	1,5	1,9	0,9	1,1	0,9	1,4	1,3	1,9	1,9	0,9	0,8	1,4	1,3	0,8	0,9
GRÜNE	$\bar{x}$	5,6	4,2	4,8	3,4	3,0	2,8	2,8	2,6	2,4	2,6	2,6	2,2	3,4	4,6	4,6	5,0	3,6	2,4	3,6	2,2
(n=5)	s	0,5	1,3	1,3	0,9	0,7	0,8	0,4	1,7	1,3	0,9	0,9	1,1	1,7	0,9	0,9	0,0	0,5	0,9	0,9	1,1

Skala:
1 = mehr als einmal die Woche
2 = wöchentlich einmal
3 = ziemlich regelmäßig, aber nicht wöchentlich
4 = nur gelegentlich
5 = selten
6 = nie

nicht generell formal festgelegt sind wie bei den Beamten, wollen sie allerdings die Bürokratie kontaktieren, greift auch für sie das Regelwerk der GGO. Auch für die politische Elite kann zudem davon ausgegangen werden, daß berufliche Kontakte von den privaten, informellen unterschieden werden.

Gemessen an der Kommunikationsintensität ergibt sich für die politische Elite (Tab. 5.3) eine gegenüber der administrativen Elite markant abweichende bipolare Kommunikationsstruktur, in deren Mittelpunkt einerseits lokale Kontakte stehen, an der man andererseits aber auch die nationale politische Arena erkennen kann.

5.2.1 Kontakte zur Regierungsspitze

Die von uns befragten MdB haben allgemein wenig Kontakt zur Regierungsspitze. Insgesamt sehen sie den **Bundeskanzler** selten (4,4), regelmäßig dabei nur Politiker der Kanzlerpartei CDU (3,5) sowie der FDP (3,2); so gut wie keinen Kontakt zum Kanzler haben erwartungsgemäß die Politiker der Oppositionsfraktionen (SPD: 5,3; GRÜNE: 5,6). Neben den Fraktionsunterschieden gibt es nochmals deutliche Unterschiede nach der Funktion des Politikers. PStS haben den intensivsten Kontakt: ziemlich regelmäßig, aber nicht wöchentlich (2,9), nehmen sie doch gelegentlich in Vertretung ihres BM an Kabinettsitzungen teil. Politiker mit einem Fraktions- oder Bundestagsamt - darunter die Opposition - sprechen den Kanzler nur gelegentlich (4,4), "einfache" MdB treffen ihn selten (5,1). Gemeint sollten jeweils persönliche Kontakte sein und nicht die indirekten Begegnungen im Bundestags-Plenum oder in der Fraktion[17].

Etwas intensiver ist der Kontakt der Politiker zum **Kabinett** (4,0); die Mitglieder der Regierungsfraktionen haben im Mittel gelegentlich Kontakt mit dem Kabinett (CDU: 3,3; FDP: 3,4; CSU: 3,8), sehr deutlich abgestuft nach Funktionen von PStS (2,9) über Funktionsträger im Bundestag (4,0)[18], die ja gelegentlich ebenfalls an Sitzungen teilnehmen, und "einfachen" MdB (4,8). Mitglieder der Oppositionsfraktionen berichten seltenen Kontakt zum Kabinett (SPD: 4,7; GRÜNE: 4,8); dabei wurde von den Befragten vermutlich

---

17 Möglicherweise haben die Befragten dies aber nicht streng getrennt.

18 Auffällig ist die breite Streuung, die auf deutliche Unterschiede in der Kontaktfrequenz zum Kabinett je nach Fraktionszugehörigkeit hinweist.

auch an die Präsenz der Regierung im Bundestag oder an Kontakte zu einzelnen BM gedacht.
Etwas häufiger als mit Kanzler und Kabinett kommunizieren Politiker mit dem **Kanzleramt** (3,9). Zwischen den Regierungsfraktionen und dem Kanzleramt besteht regelmäßig Kontakt (FDP: 3,0; CDU: 3,3; CSU: 3,8), während die Oppositionsfraktionen verständlicherweise wiederum nur selten mit dem Kanzleramt zu tun haben (SPD: 4,6; GRÜNE: 4,2). Das heißt immerhin, daß von den Regierungsfraktionen genauso häufig mit dem Kanzler wie mit seinem Amt kommuniziert wird, während die Oppositionsfraktionen, wenn überhaupt, mit dem Kanzleramt in Kontakt treten. **Im Vergleich zu den Beamten haben also die Politiker insgesamt mit Kanzler und Kabinett häufiger, mit dem Kanzleramt allerdings seltener Kontakt.**
Ziemlich regelmäßig, aber nicht wöchentlich (3,3) kommunizieren Bundes-Politiker mit Vertretern der **Landesregierungen.** Dabei kann es sich um Kontakte der PStS im Bundesrat, Treffen in den Landesvertretungen oder direkte Kommunikation mit den Landeshauptstädten handeln. Hier schlagen auch die regelmäßigen Kontakte der SPD-Politiker zu SPD-geführten Landesregierungen zu Buche (3,2), selbst wenn sie zur Regierungsspitze in Bonn selten Verbindung haben. Die Regierungsfraktionen haben annäherend wöchentlichen Kontakt zu Länderregierungen (FDP: 2,0; CDU: 2,6); da die CSU-MdB nur Kontakt nach München halten, fallen sie gegenüber den anderen Regierungsfraktionen etwas ab (3,6). Die schwächste Kommunikationsfrequenz weisen entsprechend dieser Logik dann auch die MdB der GRÜNEN (4,6) auf.
Während mit Mitgliedern der Landesregierungen alle Politiker außer den GRÜNEN gleichermaßen kommunizieren, stehen die PStS zur Bundesspitze (Kanzler, Kanzleramt, Kabinett) eindeutig in engster Beziehung. Zudem gilt, daß die Bundespolitiker im Durchschnitt häufiger mit Mitgliedern von Landesregierungen zu tun haben (3,2) als die administrative Elite (4,4).

5.2.2 Verwaltungskontakte

Die politische Elite kommuniziert, wie wir schon aus den Antworten der Beamten wissen, natürlich auch direkt mit den Bundesministerien. Darüberhinaus haben wir die Kontakte mit der Landes- und der Kommunalverwaltung erhoben. Von Seiten der Politiker gibt es regelmäßige, aber nicht wöchentliche Kontakte zu den Bundesministerien. Dabei kann man eine Abstufung der Kontaktintensität beobachten von BM (2,8) und StS (2,5) einerseits und AL (3,0) und RL (3,2) andererseits. Kontakt mit einzelnen

Tab. 5.4: Kontakthäufigkeiten der Politiker 1970

Kontaktmit		führ. Pmgl. Bund	führ. Pmgl. Land	führ. Pmgl. Komm.	f.Pmg and. Bund	f.Pmg and. Komm.	Minister	hohe Beam. Bund	hohe Beam. Land	komm. Verw. mitgl	Repr. nati. Org.	Repr. loka. Org.	einf. Bürger
Gesamt	$\bar{x}$	2,1	2,4	2,0	3,7	3,6	2,8	2,8	3,8	3,0	3,4	3,7	1,3
(n=94)	s	1,1	0,9	0,9	1,4	1,0	1,3	1,2	0,9	1,0	1,1	1,0	0,8
PStS	$\bar{x}$	1,0	3,0	3,0	4,0	5,0	1,0	1,0	4,0	4,0	1,0	4,0	1,0
(n=1)	s*												
Bt-Fr	$\bar{x}$	1,6	2,0	2,4	2,8	3,4	2,0	2,3	3,6	3,5	3,1	3,9	1,8
(n=21)	s	0,8	0,8	1,0	1,3	1,0	1,2	1,4	0,9	1,1	1,2	0,9	1,1
MdB	$\bar{x}$	2,3	2,5	1,8	3,9	3,6	3,1	3,0	3,8	2,8	3,5	3,6	1,2
(n=72)	s	1,2	0,9	0,8	1,4	1,0	1,2	1,1	0,9	1,0	1,1	1,0	0,6
CDU/CSU	$\bar{x}$	2,2	2,3	2,1	3,6	3,6	3,5	3,0	3,7	3,0	3,3	3,6	1,4
(n=43)	s	1,1	0,9	1,0	1,3	1,0	1,2	1,2	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9
SPD	$\bar{x}$	2,3	2,5	1,8	3,9	3,6	2,4	2,7	3,8	2,8	3,6	3,6	1,2
(n=45)	s	1,1	0,9	0,8	1,4	0,9	1,1	1,2	0,9	0,9	1,1	0,9	0,6
FDP	$\bar{x}$	1,0	2,5	2,3	2,5	3,7	1,3	2,3	3,7	3,8	2,8	4,5	1,7
(n=6)	s	0,0	0,8	1,0	1,6	1,0	0,8	1,4	0,8	0,8	1,2	1,0	1,0

Skala:
1 = mehr als einmal die Woche
2 = wöchentlich einmal
3 = ziemlich regelmäßig, aber nicht wöchentlich
4 = nur gelegentlich
5 = selten
6 = nie

* bei n=1 keine Berechnung der Standardabweichung

Ministern haben die Mitglieder der Regierungsfraktionen (FDP[19]: 1,4; CDU: 2,0; CSU: 2,6) wiederum bei weitem häufiger als die Politiker der Oppositionsfraktionen (GRÜNE: 3,4; SPD: 3,7).

Wiederum läßt sich die **Sonderstellung des PStS** erkennen; sie haben fast täglichen Kontakt zu allen Ebenen ihres Ressorts, zu den StS (1,6) etwas weniger als zum eigenen Minister (1,4) und den Abteilungsleitern (1,5). Alle anderen Politiker fallen demgegenüber stark ab, besonders die Mitglieder der Opposition. Die hier konstatierte Beziehung zwischen Regierungsnähe und Kontaktintensität zur Administration war spiegelbildlich auch schon aus der Beamtenbefragung hervorgegangen[20]; gleichzeitig bestätigen auch die Befunde der Politiker von 1970 (Tab 5.4) diese Beziehung, als SPD und FDP intensivere Kontakte zur Bundesverwaltung unterhielten als CDU/CSU[21].

Zu den **Landesministerien** unterhalten die Bundes-Politiker im Durchschnitt (4,0) deutlich weniger Kontakte als zu den Bundesministerien. Wie schon zu den Landesregierungen besteht auch zu den Beamten der Landesministerien von Seiten der Regierungsfraktionen eine engere Beziehung als von Seiten der Oppositionsfraktionen. Diese Auswirkung der Regierungsnähe auf die Kontakthäufigkeit mit den Landesministerien läßt sich erst 1987 beobachten. Denn SPD-Politiker hatten 1970 zur Landesadministration nur etwas häufigeren Kontakt (3,8) als 1987 in der Opposition (4,2). Insgesamt gilt aber, daß der Kontakt von Bundespolitikern mit Ministerialbeamten der Länder (4,0) seltener ist als der zwischen der Beamtenelite und den Landesbeamten (3,5), sowie umgekehrt die Beziehungen von Bundespolitikern und Mitgliedern der Landesregierungen grundsätzlich intensiver sind (3,3) als die Beziehung zwischen Bundesverwaltung und Landesregierungen (4,4). Ebensowenig wie zu Landesregierungen gibt es funktionale Abstufungen in der Kontaktintensität zur Landesverwaltung.

Charakteristikum für die Verwaltungskontakte der politischen Elite ist, daß diese **am ausgeprägtesten auf der kommunalen Ebene** sind (2,8). Von allen Adressaten in Bundes- und Länderverwaltungen besteht nur zum StS desjenigen Ministeriums ein häufigerer Kontakt, mit dem man im Fach-Ausschuß zu tun hat (2,5). AL und RL des entsprechenden Fachministeriums

---

19 Erstaunlich ist der sehr intensive Kontakt der FDP-Politiker gerade zur Ministerebene; auch 1970 hatten sie lebhaften Kontakt zu Ministern, sehr viel mehr als zu allen Funktionsebenen eines Ministeriums, ein Muster, das für keine andere Fraktion zu beobachten ist.

20 In Kap. 6 wird diese Beziehung vertieft diskutiert.

21 Allerdings wurde 1970 nicht nach Funktionsebenen im Ministerium unterschieden.

sowie Ministerialbeamte der Länder werden deutlich seltener kontaktiert als Mitglieder der Kommunalverwaltung. Zwischen den einzelnen Fraktionen gibt es leichte Abstufungen: während die großen Fraktionen (2,7) die intensivsten Kontakte zur Kommunalverwaltung unterhalten, folgen CSU und FDP mit je 3,2; den schwächsten Kontakt haben die GRÜNEN (3,6). In funktionaler Hinsicht ist interessant, daß die einfachen MdB (2,4) wesentlich mehr mit der Kommunalverwaltung zu tun haben als PStS (3,2) und Funktionsträger im Bundestag (3,0). Daß die **lokale Ebene insbesondere für Abgeordnete, die in Bonn keine hervorgehobene Funktion haben, ein besonderes Bezugsfeld** ist, wird später noch deutlicher. Daß diese Dimension der Abgeordnetenrolle essentiell ist, erkennt man auch daran, daß sie schon 1970 mit den gleichen Funktionsunterschieden zwischen "einfachen" und sonstigen MdB zu beobachten war.

5.2.3 Parteikontakte

Parteikontakte haben für Politiker naturgemäß einen anderen Stellenwert als für Beamte, da die eigene Partei für sie der Apparat ist, mit dem sie karrieremäßig so eng verbunden sind wie die Beamten mit der Bürokratie. Aus diesem Grunde wurde die Kommunikation mit politischen Parteien differenzierter als bei den Beamten erhoben. Im folgenden unterscheiden wir zum einen zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene, zum anderen wiederum nach Parteiangestellten und gewählten Funktionsträgern einer Partei als Adressaten.

Mit führenden **Mitgliedern der eigenen Partei auf Bundesebene** treffen sich die Bonner Politiker durchschnittlich einmal wöchentlich (2,2); MdB der FDP haben den stärksten Kontakt zu diesen Parteimitgliedern (1,8), den schwächsten die Politiker der CSU (2,8), da ihre Parteispitze in München sitzt. Mit führenden **Parteiangestellten auf Bundesebene**, also z.B. Geschäftsführern, Abteilungsleitern der Parteizentrale o.ä. treffen sich die Politiker etwas weniger häufig, aber noch regelmäßig (3,0). Nur die Politiker der GRÜNEN weichen von diesem Muster ab, daß Politiker mit Parteimitgliedern intensiveren Kontakt pflegen als mit Parteiangestellten. Möglicherweise hat die früher praktizierte Rotation zwischen Mandat und Funktion als Parteiangestellter dazu geführt, daß sich keine klare Rollendifferenzierung ausgebildet hat, die sich wie bei anderen Parteien in der Kommunikationsstruktur niederschlägt.

Je exponierter die Funktion eines Politikers, desto enger der Kontakt zu den Führungsgremien seiner Partei: PStS (2,0) und andere Funktionsträger (2,1)

unterscheiden sich insofern deutlich von den schlichten MdB (2,6). Zu den Parteiangestellten hingegen besteht ein nahezu gleichmäßiger und dabei relativ schwacher Kontakt (3,0); PStS haben sogar seltener mit Parteiangestellten zu tun (3,4) als alle anderen Abgeordneten (2,9). Dies könnte daran liegen, daß die Gruppe der PStS 1987 nicht der SPD angehört, deren Abgeordnete (2,8) allgemein mehr Kontakt zur Parteizentrale haben; zum anderen sind PStS stärker mit der Landesebene verflochten als die BM, die bei der CDU ex officio dem Parteivorstand angehören.

Mit der **Parteispitze auf Landesebene** haben Bundespolitiker fast genauso häufig Kontakt (2,4) wie zu ihrer Parteispitze im Bund, kommunizieren mit ihr also wöchentlich etwa einmal. Für die Landesebene gilt wie für die Bundesebene, daß Politiker aller Fraktionen außer den GRÜNEN eher mit führenden Parteimitgliedern als mit führenden Parteiangestellten sprechen. Dabei zeigen sich kaum Funktionsunterschiede, weder in den Regierungs- noch in den Oppositionsfraktionen. Man kann jedoch sagen, daß 'einfache' MdB die ausgeglichensten Kommunikationsbeziehungen zur Landespartei und zum Parteiapparat auf Landesebene haben; dies gilt in etwa auch auf Bundesebene. Die relativ große Distanz zur Parteiführung und gleichzeitig die Angewiesenheit auf den Parteiapparat mögen diese Nivellierung der Kommunikationsbeziehungen begünstigen.

Der allgemeine Befund einer wöchentlichen bis regelmäßigen Kontaktfrequenz zur eigenen Parteispitze setzt sich auch fort bei den Kontakten zur **Parteispitze auf Ortsebene.** Dabei ist der Kontakt sogar noch etwas intensiver (2,1) als der Kontakt zu führenden Parteimitgliedern auf Bundes- (2,2) und Landesebene (2,4). Dieser für die Kommunikationsstruktur der Politiker wichtige Parteikontakt auf örtlicher Ebene wird, wie wir auch aus der Analyse des Zeitbudgets wissen[22], vor allem am Wochenende und in der sitzungsfreien Zeit gepflegt.

Während es bei den Kontakten mit der lokalen Parteiführung keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Fraktionen gibt, macht sich der funktionale Status der Bonner Politiker bemerkbar: die Kontakte zu kommunalen Politikern sind bei den schlichten MdB am intensivsten (1,8); mit der Zunahme der Funktionen im Bund werden die Kontakte mit dem Wahlkreis etwas seltener, finden aber immer noch wöchentlich statt (2,1; PStS: 2,5). Dieser Funktionseffekt dürfte zwei Ursachen haben: zum einen haben einfache MdB relativ mehr Zeit für Wahlkreisarbeit, zum anderen müssen sie sich aber auch intensiver um die Parteibasis kümmern, da sie nicht selten noch am Anfang ihrer Karriere als Bundespolitiker stehen. Herausgehobene Funkti-

---

22 Vgl. Kap. 3.3: Arbeitszeit und Zeitbudget

onsträger hingegen sind stärker in die Bonner Arbeit eingebunden und eher über Listenplätze unangefochten abgesichert.
An diesem Muster der parteiinternen Kommunikation hat sich seit 1970 kaum etwas geändert[23]. Schon in der damaligen Erhebung wurde die eminente Bedeutung der lokalen Ebene belegt. Die Funktionsunterschiede, mit Ausnahme der Sonderstellung der PStS, dessen Institution damals noch nicht so weit verbreitet war wie 1987, waren auch 1970 bereits erkennbar.

5.2.4 Kontakte zum politischen Umfeld

Weniger intensiv als der Kontakt zur eigenen Partei ist der Kontakt mit **Politikern anderer Parteien.** Während man sich auf Bundesebene noch regelmäßig trifft (3,4), sieht man Landespolitiker anderer Parteien nur gelegentlich (4,1). Den häufigsten Kontakt zur Bundes- wie zur Landesspitze anderer Parteien haben die MdB der FDP (3,0), den geringsten die MdB der CSU (5,2). Für die Politiker aller Fraktionen gilt aber verständlicherweise, daß sie mehr Kontakt zu Bundespolitikern haben als zu Landespolitikern. Dabei zeigen sich nur geringe Unterschiede nach der Funktion der Politiker. So sind die Unterschiede in der Häufigkeit der partei-übergreifenden Kommunikation zwischen den Funktionsträgern unter den Politikern gering; bei den Bundeskontakten erkennt man, daß diese sich bei Fraktions- und Bundestags-Management massieren (3,2). Stichprobenbedingt gibt es so gut wie keine Unterschiede zwischen CSU, FDP und GRÜNEN, weil in jedem Falle primär die Fraktionsspitze befragt worden ist, die im Rahmen interfraktioneller Kontakte "ziemlich regelmäßig" mit Vertretern anderer Parteien "zusammentrifft"[24]. Daß FDP-Politiker über die institutionellen Kontakte im Rahmen des gegenwärtigen Koalitions- und Bundestags-Managements hinaus persönliche Kontakte aus der sozial-liberalen Ära haben, deutet die höchste Kontaktintensität zu anderen Parteien an (Bund: 2,4; Land: 3,0); sie unterstreicht die Bedeutung der Eingebundenheit in verschiedene Koalitionen.

Quantitativ bedeutsamer als die Kontakte zu anderen Fraktionen und Parteien sind in der Kommunikationsstruktur der Bonner Politiker die **Ver-**

---

23 1970 wurde nicht zwischen Mitgliedern und Angestellten der Partei unterschieden, so daß der Vergleich nicht bis ins Detail vollzogen werden kann.

24 Vor allem die Kontakthäufigkeit von 4,4 der CSU-Politiker dürfte ein Stichprobenartefakt sein.

bandskontakte. Es ist nicht verwunderlich, daß Vertreter von Bundesverbänden sich hauptsächlich an hohe Vertreter der Bundesregierung (PStS: 2,6) oder im Bundestag (2,9) wenden und erst in zweiter Linie an einfache MdB (3,2). Das war auch 1970 nicht anders. Allerdings gibt es bemerkenswerte Parteiunterschiede, die über die Zeit hinweg stabil blieben. **Primärer Ansprechpartner der Verbände war** (2,8) **und ist** (2,0) **die FDP.** Andererseits berichten Mitglieder der SPD im Vergleich zur CDU und FDP den schwächsten Verbandskontakt.

Anders verteilt sich die Kontakthäufigkeit der Parteien mit **lokal begrenzten Interessengruppen und Bürgerinitiativen**[25]. Hier nämlich haben die GRÜNEN (2,4) die intensivsten Kontakt, vermutlich in erster Linie zu Bürgerinitiativen, gefolgt von SPD- (2,8), CDU- (3,2), FDP- (3,5) und CSU-Abgeordneten (3,8). Erwartungsgemäß haben die PStS am seltensten mit örtlichen Vereinigungen Kontakt (3,5); wie schon zur Kommunalverwaltung und zur lokalen Parteispitze haben auch zu örtlichen Interessengruppen die einfachen MdB die engsten Beziehungen (2,9).

Es kann nun nicht mehr verwundern, daß Politiker den Kontakt mit **einzelnen Bürgern häufiger als andere Kommunikationsbeziehungen** nennen (1,6) - wie schon 1970 (1,3); und zwar über alle Fraktionen hinweg mit marginalen Unterschieden und äußerst niedriger Streuung innerhalb der Fraktionen. Nur die GRÜNEN fallen etwas ab (2,2). Wiederum zeigt sich, daß es die einfachen MdB sind, die die Kommunikation zum einzelnen Bürger (1,4) verglichen mit PStS (1,8) und Fraktions- und Bundestagsmanagement (1,6) am häufigsten unterhalten.

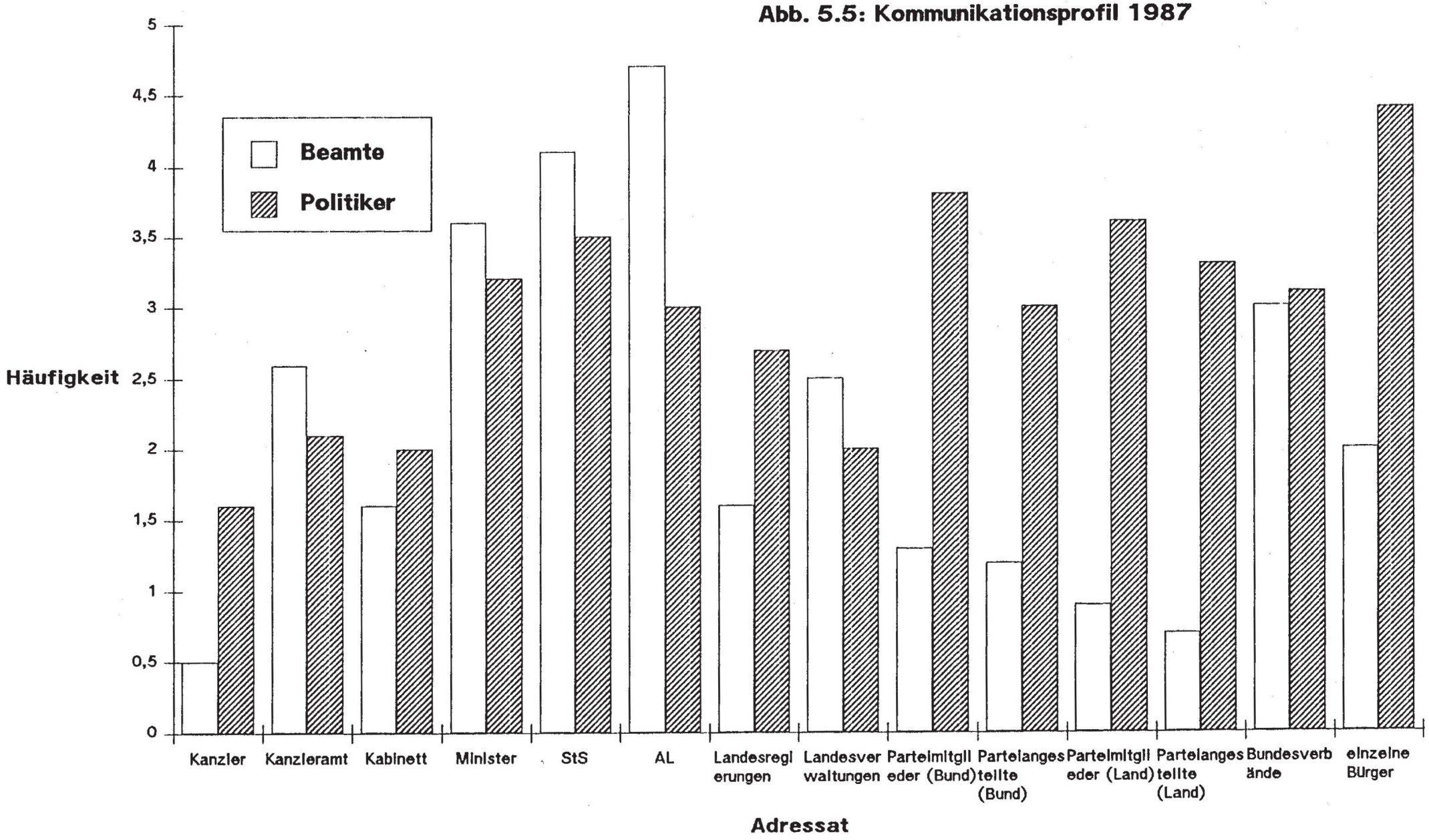
Damit kristallisiert sich für die **Politiker** im Gegensatz zu den Beamten das lokale Netzwerk mit dem Bürger, gesellschaftlichen Organisationen vor Ort, der lokalen Verwaltung und der eigenen Partei als dominant heraus. Erst an zweiter Stelle folgen im Kommunikationssystem der Politiker die Parteikontakte auf Bundes- und Landesebene und erst an dritter Stelle die Kontakte mit dem Regierungsapparat mit vielfältigen internen, im wesentlichen hierarchisch bedingten Abstufungen der Intensität.

Im Vergleich dazu steht für **Beamte** die interne Kommunikation auf Beamtenebene im Regierungsapparat eindeutig im Vordergrund. Detailunterschiede in der Kommunikationsstruktur zeigt Abbildung 5.5, die diejenigen Kommunikationsadressaten beinhaltet, die für beide Teileliten vergleichbar sind, und so die unterschiedlichen Kommunikationsfrequenzen beider Teil-

---

25 1970 wurde nach lokalen Organisationen gefragt; diese Kategorie wurde 1987 erweitert.

Abb. 5.5: Kommunikationsprofil 1987



eliten graphisch dokumentiert[26]. Daß es diese typischen Kommunikationsstrukturen gibt, wird nicht überraschen; verblüffend dürfte indes sein, wie klar sie sich erfassen lassen.

5.3 Netzwerke der Elite-Interaktion

Die Ergebnisse aus den voranstehenden Abschnitten legen also bedeutende Unterscheide der Kommunikationsstruktur beider Teileliten offen. Zwar ließ sich ein **Profil** der Kommunikationsstruktur beider Teileliten nach der relativen Häufigkeit des Kontakts mit einzelnen Adressaten erkennen; trotzdem bleibt die Frage bestehen, ob die vielfältigen Kontakte unterschiedlicher Wichtigkeit miteinander verwoben sind. Wie sieht beispielsweise der Zusammenhang zwischen der Kontakthäufigkeit mit dem Kanzler aus, die ein Beamter oder ein Politiker hat, und der Kontaktintensität, die er zum Bürger pflegt? Gibt es zudem eine überlagernde Interaktionsstruktur innerhalb des gesamten politisch-administrativen Systems von Regierung und Parlament auf Bundesebene sowie von Bund, Ländern und Gemeinden? Derartige Fragen hilft uns eine **Faktorenanalyse** zu beantworten, die auf der Basis von Korrelationen der Kommunikationshäufigkeiten Teile des Kommunikationsfeldes erkennbar macht. Im Prinzip bringt diese Analysetechnik nichts Neues hervor, sie strukturiert für jedes Individuum die einzelnen Kontakte und läßt so überindividuelle Muster erkennen, die als Kommunikationsnetzwerk interpretiert werden können. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß dieses formale Vorgehen insofern zunächst unbefriedigend ist, als eine hohe Korrelation sowohl vorliegen kann, wenn zu zwei Adressaten gleichmäßig äußerst intensiver Kontakt besteht, als auch wenn gleichmäßig kein Kontakt besteht oder regelmäßig eine ungleichgewichtige Beziehung z.B. zwischen häufiger und geringer Kommunikation besteht. Es geht also zunächst ausschließlich darum, das **Kommunikationsfeld formal zu strukturieren**, ohne schon etwas über die Intensität der sich in diesem Raum abspielenden Kommunikationen auszusagen. Letzteres erreichen wir dadurch, daß wir anschließend eine **Gewichtung** mit der Kommunikationsfrequenz vornehmen. Die Faktorenanalyse, deren Ergebnisse im folgenden dargestellt werden, modifiziert die in 5.1 und 5.2 weitgehend auf der Basis von Formalstrukturen getroffene Einteilung, ohne sie grundsätzlich in Frage zu stellen.

---

26 Dabei wurde aus optischen Gründen die numerische Häufigkeit der Kontakte getauscht: 0 heißt demnach "nie", 1 "selten" usw. bis zu 5 "mehr als einmal wöchentlich".

Tab. 5.6 Kontaktnetzwerk der Beamten 1987

Kontakt mit	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
Kanzler	***.70***	.11	-.09	.03
Kanzleramt	***.64***	.05	.26	.34
Kabinett	***.57***	.08	.03	.08
Ihr Minister	***.73***	.25	.05	-.09
Ihr StS	***.60***	.22	.37	-.15
Ihr AL	.16	.18	***.57***	-.21
andere Minister	***.77***	.15	.03	.06
andere StS	***.81***	.10	.24	.10
andere AL	.43	.02	***.71***	.19
andere UAL	-.01	-.05	***.85***	.24
andere RL	-.47	-.05	***.57***	.28
Regierungsfraktion	.54	.34	.11	.47
Oppositionsfraktion	.53	.27	.17	.51
Landesregierung	***.65***	.29	.04	.37
Landesverwaltung	.16	.06	.35	***.64***
Part.mitgl.(Bund)	.56	***.64***	-.01	.16
Part.angest.(Bund)	.15	***.85***	.05	.15
Part.mitgl.(Land)	.22	***.87***	-.01	.15
Part.angest.(Land)	.13	***.85***	.10	.10
Bundesverbände	.21	.13	.03	***.66***
einf. Bürger	-.14	.11	-.05	***.60***
erklärt % der Varianz	35,2	11,2	9,5	6,4

Reliabilitätstest:

Faktor 1 (Kanzler, Kanzleramt, Kabinett, ihr Minister, ihr Staatssekretär, andere Minister, andere Staatssekretäre, Landesregierungen)
α = 0,85

Faktor 2 (Parteimitglieder Bund, Parteiangestellte Bund, Parteimitglieder Land, Parteiangestellte Land)
α = 0,88

Faktor 3 (ihr AL, andere AL, andere UAL, andere RL)
α = 0,62

Faktor 4 (Landesverwaltung, Bundesverbände, einzelne Bürger)
α = 0,51

Tab. 5.7: Kontaktnetzwerk der Politiker 1987

Kontakt mit	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4
Kanzler	***.84***	.12	-.13	-.18
Kanzleramt	***.80***	.20	.10	.06
Kabinett	***.81***	.12	.17	.11
Minister (Ausschuß)	***.71***	.22	.44	-.02
StS (Ausschuß)	***.61***	.09	***.61***	.07
AL (Ausschuß)	.35	.07	***.85***	.08
RL (Ausschuß)	.26	.08	***.87***	.15
Parteimitgl.(Bund)	.39	***.63***	.01	.14
Parteiangest.(Bund)	-.03	***.60***	-.19	.33
Parteimitgl.(Land)	.07	***.58***	.36	.27
Parteiangest.(Land)	-.07	***.45***	.41	***.48***
Parteimitgl.(Komm.)	.06	.09	.09	***.87***
Mitglieder anderer Parteien (Bund)	.30	***.67***	.04	.15
Mitglieder anderer Parteien (Land)	.21	***.51***	.38	.18
Landesregierung	.28	***.73***	.14	.22
Landesverwaltung	-.02	.44	***.56***	.01
Bundesverbände	.00	***.69***	.34	-.10
Bürgerinitiativen	-.34	.29	.04	***.61***
Kommunalverwaltung	.08	.09	-.14	***.71***
einz. Bürger	.33	.19	-.05	***.62***
erklärt % der Varianz	34,1	15,3	8,0	7,1

Reliabilitätstest:

Faktor 1 (Bundeskanzler, Bundeskanzleramt, Bundeskabinett, Minister, Staatssekretär)
α = 0,84

Faktor 2 (Parteimitglieder Bund, Parteiangestellte Bund, ParteimitgliederLand, Parteiangestellte Land, Mitglieder anderer Parteien Bund, Mitglieder anderer Parteien Land, Landesregierungen, Bundesverbände)
α = 0,84

Faktor 3 (StS Ausschuß, AL Ausschuß, RL Ausschuß, Landesverwaltung)
α = 0,78

Faktor 4 (Parteiangestellte Land, Parteimitglieder Gemeinde, Bürgerinitiativen, Kommunal-verwaltung, einzelne Bürger)
α = 0,68

Tabelle 5.6 enthält vier Faktoren zur Abbildung des Kontakt-Netzwerks der **Beamtenelite.** Faktor 1 entspricht weitgehend dem, was wir bisher Kommunikation mit der Regierungsspitze genannt hatten. Hinzu kommen jetzt allerdings die Ressortleitung (BM, StS) des eigenen sowie anderer Ministerien und die Landesregierungen. Die auf diesem Faktor repräsentierten Kommunikationsstrukturen bezeichnen wir im folgenden als **Exekutiv-Netzwerk.** Innerhalb dieses Netzwerks sind die Beamtenränge unterhalb der Staatssekretärsebene ebenso marginal wie beispielsweise die Regierungsfraktionen.
Faktor 2 läßt ein **Partei-Netzwerk** erkennen, zu dem die Kommunikation mit Parteimitgliedern auf Bundes- und Landesebene sowie mit Parteiangestellten auf beiden Ebenen gehört.
Faktor 3 bündelt die **administrative Arbeitsebene,** in deren Mittelpunkt die Kommunikation mit dem eigenen Abteilungsleiter sowie mit AL, UAL und RL anderer Ministerien steht.
Faktor 4 ist wesentlich schwerer zu interpretieren, da er sowohl Output- als auch Input-Strukturen umfaßt: Landesverwaltungen ebenso wie Bundesverbände und einzelne Bürger. Möglicherweise schlägt hier eine Implementationsperspektive der befragten Bundesbeamten durch, aus deren Sicht Landesverwaltungen, einzelne Bürger und Verbände Akteure sind, auf die man einwirken muß. Wir werden diesen Faktor im folgenden vernachlässigen.

Auch für die Kommunikation der Politiker ergibt sich ein aus vier Faktoren bestehender Raum (Tab. 5.7).
Faktor 1 umfaßt Bundeskanzler, Bundeskabinett, den speziellen Fachminister, dessen Staatssekretär und das Bundeskanzleramt. Dieser Faktor sei als **"Regierungsspitze"** bezeichnet, wobei sich im Unterschied zu Abschnitt 5.1 die Staatssekretäre in dieses Netzwerk einfügen. Im Gegensatz zum Exekutiv-Netzwerk der Beamten fehlen hier die Landesregierungen.
Faktor 2 ähnelt dem Partei-Netzwerk der Beamtenkommunikation insofern, als führende Parteimitglieder und Parteiangestellte auf Bundes- und Landesebene enthalten sind; hinzu kommen aber Mitglieder anderer Parteien auf beiden Ebenen, die Landesregierungen und die Bundesverbände. Hierin könnte man ein **Politics-Netzwerk** sehen. Da eine plausible theoretische Interpretation problematisch ist, werden wir diesen Faktor ebenfalls vernachlässigen.
Faktor 3 umfaßt mit der administrativen Hierarchie desjenigen Ministeriums, mit dem der eigene Ausschuß des befragten Abgeordneten zu tun hat, also StS, AL und RL, sowie mit der Landesverwaltung ein **administratives**

Netzwerk der Politiker, das weiter gefaßt ist als das Netzwerk "Arbeitsebene" der Beamten.
Faktor 4 bildet sehr deutlich den schon in 5.2 herausgearbeiteten Kommunikationsschwerpunkt der Politiker auf lokaler Ebene ab, der sich für Beamte nicht herauskristallisierte. Er umfaßt lokale Parteimitglieder, örtliche Interessengruppen, die Kommunalverwaltung, einzelne Bürger, aber auch Parteiangestellte auf Landesebene. Dieser Faktor sei als **lokales Netzwerk** bezeichnet.

Abgesehen von den schwer interpretierbaren beiden Faktoren weisen die anderen 6 Faktoren, wie man an den Alpha-Werten erkennt, hohe Reliabilität auf. Wegen der 1970 reduzierten Frage-Version, die nicht das gesamte Kommunikationsspektrum abbildete, ist ein Vergleich der Faktorenanalyse der Daten von 1970 leider nicht möglich[27].

Da die Kenntnis der Kommunikationsstruktur noch nichts über das Leben im Netzwerk aussagt, führen wir im nächsten Schritt die **Kommunikationshäufigkeiten** für die auf den einzelnen Faktoren versammelten Adressaten wieder ein und können so spezielle Mittelwerte für einzelne Befragtengruppen berechnen. Damit transponieren wir die Kontaktfrequenzen aus den Abschnitten 5.1 und 5.2 in das mit Hilfe der Faktorenanalyse strukturierte Interaktionsfeld. Tabellen 5.8 und 5.9 geben die Resultate für Beamte und für Politiker wieder.

Man erkennt nun für die **Beamtenelite**, daß im **Exekutiv-Netzwerk** die Staatssekretäre mit 2,4 die exponierteste Stellung aller Ränge einnehmen; im übrigen sieht man deutlich den uns schon bekannten linearen Rangeffekt. Im **Partei-Netzwerk**, das insgesamt das für Beamte unwichtigste aller drei Netzwerke ist (4,9), erkennt man im abgeschwächten Rangeffekt insofern einen deutlichen Bruch, als die politischen Beamten (StS, AL) sowie die ihnen nahestehenden jüngeren Beamten weniger am Rande des Netzwerks lokalisiert sind. Dabei ist die Streuung von 1,3 bei StS und Referenten be-

---

27 Joel D. Aberbach et al. (1981) schlossen im internationalen Vergleich auf recht ähnliche Teil-Netzwerke, nämlich ein policy-centered-network, responsiveness-facilitating-network und ein department-centered-network für Beamte, wobei letzteres in etwa dem von uns als "Arbeitsebene" bezeichneten entspricht. Für die Politiker unterschieden Aberbach et al. ein national-policy-network, ebenfalls ein interest-facilitating-network und ein auch in unseren Daten von 1987 deutlich erkennbares grass-roots-network.

Tab. 5.8: Kontakthäufigkeiten der Beamten 1987 nach Netzwerken

		1 Exekutiv-netzwerk	2 Partei-netzwerk	3 Arbeits-ebene
Gesamt (n=147)	$\bar{x}$	3,8	4,9	3,1
	s	0,8	0,8	0,9
StS (n=13)	$\bar{x}$	2,4	4,5	3,2
	s	0,5	1,3	0,9
AL (n=53)	$\bar{x}$	3,5	4,7	3,3
	s	0,6	0,8	1,0
UAL (n=49)	$\bar{x}$	4,1	5,2	2,8
	s	0,6	0,7	0,7
RL (n=24)	$\bar{x}$	4,6	5,3	3,1
	s	0,6	0,6	0,8
unter RL (n=8)	$\bar{x}$	4,4	4,7	3,4
	s	0,6	1,3	0,7

Tab. 5.9: Kontakthäufigkeiten der Politiker 1987 nach Netzwerken

		1 "Regierungs-spitze"	2 administrat. Netzwerk	3 lokales Netzwerk
Gesamt (n=59)	$\bar{x}$	3,6	3,2	2,4
	s	1,1	1,2	0,7
PStS (n=10)	$\bar{x}$	2,5	2,6	2,8
	s	0,9	1,3	0,5
Bt-Fr (n=32)	$\bar{x}$	3,6	3,4	2,5
	s	1,1	1,1	0,6
MdB (n=17)	$\bar{x}$	4,1	3,3	2,1
	s	0,8	1,2	0,8
CDU (n=21)	$\bar{x}$	2,8	2,3	2,4
	s	0,9	0,8	0,7
CSU (n=5)	$\bar{x}$	3,8	4,1	2,8
	s	0,9	1,0	0,8
SPD (n=23)	$\bar{x}$	4,3	3,9	2,2
	s	0,8	0,9	0,6
FDP (n=5)	$\bar{x}$	2,6	3,0	2,9
	s	0,6	1,2	1,0
GRÜNE (n=5)	$\bar{x}$	4,2	3,4	2,6
	s	0,6	0,4	0,8

merkenswert, die dahingehend interpretiert werden kann, daß die unterschiedliche Parteiaffinität der Beamten die Kommunikation mit den Regierungsparteien deutlich beeinflußt.
Die **Arbeitsebene**, das für die Interaktion der Beamten quantitativ wichtigste Segment der Kommunikationsstruktur, ist um die UAL herum aufgebaut (2,8). Nach oben in der Hierarchie wie auch nach unten nimmt die Zentralität dieses Segments leicht ab.

Die **Parteimitgliedschaft** der Beamten fördert durchgängig nur geringe Mittelwert-Differenzen zutage. Dies liegt u.a. daran, daß auf keinem der Faktoren die Kommunikation zwischen Ministerialbeamten und Bundestags-Fraktionen enthalten ist, von der wir ja wissen, daß ihre Intensität parteiabhängig ist. Zudem sind Partei- und Rangeffekt wiederum konfundiert, was z.B. dazu führt, daß SPD-Mitglieder die geringste Kommunikationsfrequenz innerhalb des Exekutiv-Netzwerks (4,1) haben, sich dabei aber übrigens von FDP-Mitgliedern (3,9) und Beamten ohne Parteimitgliedschaft (3,9) kaum unterscheiden.

Die Interaktionsstruktur der **Politiker** wird auch in diesem Analyseschritt deutlich geprägt vom lokalen Netzwerk (2,4); auch das hier angewendete Analyseverfahren produziert ein Kommunikationsmuster, wie wir es aus Abschnitt 5.2 bereits kennen. Interessanterweise ist das administrative Netzwerk der politischen Elite (3,2) quantitativ bedeutsamer als das Netzwerk "Regierungsspitze". Dieses Ergebnis wird aber verständlich, wenn man sich erinnert, daß auch Oppositionspolitiker befragt worden sind, die zur Regierungsspitze weniger Kontakt haben.
Dieser Zusammenhang schlägt auch durch, wenn man die Kommunikationshäufigkeit nach Funktionsgruppen vergleicht; dann nehmen die PStS die zentralste Position im Netzwerk "Regierungsspitze" ein, dominieren aber auch das administrative Netzwerk (2,6). Daß die Ebene des Fraktions- und Bundestagsmanagements davon deutlich abgehoben ist, erklärt sich daraus, daß die hierzu zu rechnenden Angehörigen der Oppositionsfraktionen weder im Regierungs- noch im administrativen Netzwerk Zentralität gewinnen können. Einfache MdB haben erwartungsgemäß den Schwerpunkt ihrer Kommunikationsbeziehungen im lokalen Netzwerk (2,1) und prägen dieses zugleich stärker als die beiden anderen Funktionsgruppen.
Die **Parteieffekte** unterstreichen diesen Befund insofern, als CDU-MdB den ausgeprägtesten Kontakt zum administrativen Netzwerk (2,3) haben. FDP-MdB haben die stärkste Beziehung zum Netzwerk "Regierungsspitze", unmittelbar gefolgt von CDU-MdB. Die Angehörigen der Oppositionsfraktionen

haben sowohl zum Netzwerk "Regierungsspitze" als auch zum administrativen Netzwerk die schwächsten Beziehungen, wobei allerdings auch die fünf CSU-Abgeordneten (4,1) im administrativen Netzwerk nur marginal sind.
Die kommunikative Schwäche der SPD-MdB in Bonn wird in gewisser Weise im lokalen Netzwerk kompensiert (2,2), allerdings knapp gefolgt von den CDU-MdB. Die Abgeordneten der kleinen Parteien: CSU, FDP, Grüne weisen im lokalen Netzwerk schwache Kontakte auf, was wohl teilweise daran liegt, daß die Parteiorganisation auf der Ortsebene nicht ausgebaut ist. Unerklärlich bleibt der Befund für die CSU-Angehörigen.

5.4 Kommunikationstruktur und Arbeitszeit

Das bislang gezeichnete Bild der Stellung einzelner politisch-administrativer Akteure im Bonner Kommunikationssystem läßt sich noch etwas verdichten, wenn man die Diskussion des Zeitbudgets (Kap. 3.3) aufgreift und fragt, inwieweit die Position in den verschiedenen Netzwerken die wöchtentliche Arbeitszeit beeinflußt.
In der Tat ist die Höhe der wöchentlichen Arbeitszeit stark davon abhängig, in welchen Netzwerken die **Beamten** kommunizieren.[28] Zwar hat das administrative, ressortinterne wie auch ressortübergreifende Netzwerk der Beamten keinen Einfluß auf ihre Arbeitszeit (r= -.12); aber das Parteinetzwerk (r= -.39), das Kontakte zu Politikern beinhaltet, und vor allem das Exekutivnetzwerk (r= -.50), das Kontakte zur Regierungsspitze umfaßt, beeinflussen die Arbeitszeit maßgeblich. Diejenigen Beamten, die also im Partei- wie im Exekutivnetzwerk intensive Kontakte haben, arbeiten auch länger, die ministerielle Arbeitsebene dagegen hat auf die Arbeitszeit kaum Einfluß.
Beamte, die häufige[29] Kontakte im Exekutivnetzwerk haben (n=13), arbeiten im Durchschnitt 67,3 Stunden pro Woche und erreichen damit schon manchen Politiker; Beamte mit regelmäßigen Kontakten (n=89) arbeiten 57,9 Stunden und die Beamten, die wenig Kontakt haben (n=45), 52,1 Stun-

---

28 Bei der Interpretation der im folgenden erwähnten Korrelations-Koeffizienten ist zu berücksichtigen, daß negative Vorzeichen einen positiven Zusammenhang zwischen Arbeitszeit (ansteigend) und Kontaktfrequenz (mit steigendem Wert weniger) indizieren.

29 Die Einteilung von häufigen, regelmäßigen und seltenen Kontakten in den Netzwerken bezieht sich auf eine neue numerische Klassifikation der Kontakte. Um weniger Zellen in den Kreuztabellen zu erhalten, wurde wie folgt trichotomisiert: häufig = 1,0 bis unter 2,7; regelmäßig = 2,7 bis 4,3; selten = über 4,3 bis 6,0.

den pro Woche. Noch stärker wird der Zusammenhang im Parteinetzwerk: diejenigen Beamten, die innerhalb dieses Netzwerkes häufige Kontakte angeben (allerdings sind dies nur n=2), erreichen mit 77,5 Stunden pro Woche den Spitzenwert für Beamte. Dagegen arbeiten Beamte mit regelmäßigen Kontakten im Parteinetzwerk (n=26) im Durchschnitt 59,9 Stunden pro Woche, das Gros der Beamte mit seltenen Kontakten (n=119) nur noch 55,9 Stunden. Im administrativen Netzwerk dagegen gibt es kaum Unterschiede in der durchschnittlichen Arbeitszeit zwischen denen, die häufige Kontakte unterhalten (n=42; 58,5 Stunden pro Woche), denen, die regelmäßige Kontakte unterhalten (n=95; 56,2 Stunden), und denen, die selten Kontakt haben (n=9; 58,7 Stunden). Man könnte sagen, daß die im Arbeitsnetzwerk aufgewendete Zeit den Sockel des Zeitbudgets bildet (etwa 58 Stunden die Woche); intensive Exekutiv-Kontakte erhöhen das Arbeitsvolumen um etwa 10 Stunden, und wer auch häufige Kontakte im Parteinetzwerk unterhält, erreicht bereits die durchschnittliche Arbeitszeit eines Politikers (77,5 Stunden). Struktureller Hintergrund dieser Zusammenhänge ist natürlich die **Rangabhängigkeit** der Kommunikationsstruktur im politisch-administrativen System. Die politischen Beamten sitzen an den Stellen, an denen sich die verschiedenen Kommunikationsnetzwerke überschneiden, und sind vielseitiger in diese Netzwerke involviert.

Daß intensive Kommunikation auch mehr Arbeit bedeutet, muß nicht unbedingt in dieser Simplizität gelten, wie die entsprechende Analyse für die **Politiker** zeigt. Höchstens in ihrem Kontaktnetzwerk mit Mitgliedern der Regierungsspitze ist die Arbeitszeit von der Kommunikationsintensität abhängig (r= -.24). Der Zusammenhang existiert nicht für das administrative Netzwerk (r= -.14), aber auch nicht für ihr so wichtiges lokales Netzwerk (r= -.03).
Dies liegt zum einen daran, daß die Arbeitszeit der Politiker weniger variiert als die der Beamten. Wer häufige Kontakte innerhalb des Netzwerkes zur Regierungsspitze hat (n=15), arbeitet mit 78,7 Stunden pro Woche im Schnitt 7 Stunden mehr als die Politiker, die innerhalb dieses Netzwerkes schwache Kontakte haben (n=19; 71,8 Stunden). Wer andererseits über häufige Kontakte auf der lokalen Ebene verfügt (n=37), arbeitet 74,0 Stunden pro Woche, doch wer hier nur über regelmäßige Kontakte verfügt (n=22), arbeitet mit 77,5 Stunden pro Woche dreieinhalb Stunden länger. Dahinter steht auch hier wiederum der schon bekannte Rang- oder Funktionseffekt. Zwar bildet die Arbeit in Bonn den Kern des Zeitbudgets aller Politiker. Wer dort jedoch eine weniger zentrale Stellung im Netzwerk hat und dort weniger Zeit aufwendet, kompensiert dies durch stärkere Kontakte im lokalen Netzwerk.

6. Bürokratie und Parlament

Eine der Hauptfunktionen der Bürokratie besteht in der Versorgung der politischen Gremien mit den erforderlichen Materialien zur kompetenten Sachentscheidung. Grundsätzlich besteht ein **Wissens- und Informationsvorsprung** der Ministerialverwaltung gegenüber dem Parlament[1], der sich u.a. in der Dominanz der Exekutive bei der Produktion von Gesetzentwürfen ausdrückt. Die eminente Rolle der administrativen Elite im politischen Entscheidungs- und Kommunikationsprozeß ist unbestritten.[2] So hat die Verwaltung die Funktion einer Kontaktstelle und Informationsquelle für das Parlament übernommen.
Nach der vorangegangenen allgemeinen Kommunikationsanalyse soll nun die Kommunikation zwischen Bürokratie und Parlament in Bonn näher untersucht werden, wobei auch die Frage zu stellen ist, ob es eine informationelle Benachteiligung der Oppositionsfraktionen gegenüber den Regierungsfraktionen gibt (6.2). Anschließend wird das Verhältnis von Regierungs- und Oppositionsfraktionen als solches diskutiert (6.3). Außerdem wird der Frage nachgegangen, ob sich aus dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag Besonderheiten für die Kommunikation zwischen den Fraktionen ergeben haben (6.4). Sieht die politisch-administrative Elite im Einzug der GRÜNEN in den Bundestag Probleme in ihrem eigenen Arbeitsbereich und darüberhinaus gar für das gesamte parlamentarische System? Abschließend wird über die wechselseitige Autonomie-Wahrnehmung von Bürokratie und Parlament berichtet (6.5).

6.1 Kommunikation zwischen Ministerien und Fraktionen

Aus der Analyse der Kommunikationsstrukturen im Kapitel 5 wissen wir bereits, daß es spezielle Netzwerke gibt. Für die Politiker-Elite ließ sich ein deutliches administratives Netzwerk nachweisen, aber die Kommunikation der Beamten mit den Bundestagsabgeordneten wurde bislang nicht detailliert

---

1 Diesen Wissensvorsprung hat schon Max Weber 1917 betont, vgl. Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: ders., Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1958[2], S. 341

2 Dies ergaben Untersuchungen auch über andere nationale Eliten in Wirtschaft, Bildung, Kirche und Militär, vgl. Werner Kaltefleiter/ Rudolf Wildenmann (Hg.), Westdeutsche Führungsschicht. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen Code-Buch, Mannheim 1973

genug untersucht. Die Kommunikation mit den Regierungsfraktionen und mit den Oppositionsfraktionen werden im folgenden getrennt behandelt, da bekannt ist, daß das Parlament als solches keine geschlossene Einheit ist, sondern die Regierungsfraktionen gemeinsam mit der Regierung der Opposition gegenüberstehen (Tab. 6.1).

Durchschnittlich kommunizieren Ministerialbeamte mit Mitgliedern der Regierungsfraktionen ziemlich regelmäßig, aber nicht wöchentlich (3,2), während sie mit den Oppositionsfraktionen nur gelegentlich (3,8) Kontakt haben. Zu den **Regierungsfraktionen** haben 21,2% der Beamten mindestens einmal wöchentlich Kontakt. Das Gros der Beamten kommt ziemlich regelmäßig (38,8%) mit den Regierungsfraktionen in Kontakt; nur gelegentlich, selten oder nie haben aber immerhin 40,1% der Ministerialbeamten mit den Regierungsfraktionen zu tun. Mit anderen Worten: rund 60% der Beamten haben regelmäßig mit den Regierungsfraktionen zu tun. Mit den Mitgliedern der **Oppositionsfraktionen** hingegen haben nur 34,6% regelmäßig Kontakt, davon wöchentlich 8,1% und ziemlich regelmäßig weitere 26,5%.

Nicht überraschend ist, daß mit steigendem **Rang** die Kommunikationsintensität - und zwar sowohl zu den Regierungs- als auch zu den Oppositionsfraktionen - zunimmt: StS haben im Mittel beinahe einmal wöchentlich (2,3) mit den Regierungsfraktionen und ziemlich regelmäßig (3,1) mit den Oppositionsfraktionen zu tun. Auf dem anderen Extrem finden sich die Referatsleiter mit nur gelegentlichen und dabei fast ausgeglichen häufigen Kontakten sowohl zu den Regierungs- als auch zu den Oppositionsfraktionen. Dennoch zeigt sich der allgemeine Zusammenhang, daß Beamte weniger Kontakt zu Mitgliedern der Oppositionsfraktionen haben als zu denen der Regierungsfraktionen - wenn auch in abnehmender Bedeutung - über alle Beamtenränge hinweg. Es sind aber die beiden höchsten Beamtenränge, die deutlich abgehoben offenbar zu Kontakten mit den Oppositionsfraktionen legitimiert sind.

Es liegt auf der Hand, daß mit diesem Rangeffekt auch ein **Parteieffekt** verbunden ist. Mit den Regierungsfraktionen kommunizieren Beamte, die Mitglied in den entsprechenden Parteien sind, wesentlich häufiger als Beamte, die Mitglied in der SPD (3,8) sind. Häufiger als diese haben sogar noch parteilose Beamte mit den Regierungsfraktionen Kontakt (3,3). Verblüffend ist, daß Ministerialbeamte, die selbst Mitglied in der SPD sind, sogar zu den Oppositionsfraktionen (darunter natürlich die SPD) nur gelegentlich

Tab. 6.1: Kontakt der Beamten zu den Parlamentariern

	Kontakt zu Mitgliedern der					
	Regierungs-fraktionen			Oppositions-fraktionen		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	3,2	1,1	147	3,8	1,0	147
Rang						
StS	2,3	1,0	13	3,1	1,0	13
MD	2,8	1,0	46	3,4	1,0	46
MDg	3,5	1,0	51	4,0	0,9	51
MR	3,9	1,2	24	4,3	0,9	24
RD-RR	3,5	1,1	13	4,2	0,6	13
Karriere						
unorthodox	2,8	1,2	23	3,7	0,9	23
orthodox	3,3	1,1	124	3,8	1,0	124
Partei						
CDU	2,9	1,3	44	3,7	1,2	44
CSU	2,8	1,1	9	3,4	0,7	9
SPD	3,8	1,1	17	4,3	0,8	17
FDP	3,0	1,1	12	3,9	1,0	12
keine	3,3	0,9	61	3,7	0,9	61
Ressort						
BMI	3,0	1,1	15	3,3	1,0	15
BMJ	2,9	1,3	9	3,8	1,4	9
BMF	3,1	1,2	15	3,9	0,9	15
BMWi	3,0	1,2	14	3,5	1,0	14
BML	2,8	1,0	13	3,2	1,0	13
BMV	3,8	1,2	13	4,1	0,9	13
BMPost	3,4	1,3	10	3,6	1,3	10
BMBW	3,8	1,0	9	4,3	0,7	9
BMA	3,4	1,2	16	4,3	0,9	16
BMJFG	3,3	1,2	8	4,1	0,6	8
BMBau	2,9	0,9	9	3,6	0,5	9
BMFT	3,5	1,3	8	3,9	0,8	8
BMU	3,1	1,2	8	3,9	1,0	8

Skala:
1 = mehr als einmal die Woche
2 = wöchentlich einmal
3 = ziemlich regelmäßig
4 = nur gelegentlich
5 = selten
6 = nie

(4,3) Kontakt haben, während alle anderen Beamtengruppen, gleichgültig ob und in welcher Partei gebunden, ein wenig häufiger kommunizieren.
Der Umstand, daß die Kontaktintensität in beiden parlamentarischen Richtungen mit r = 0,75 ausgesprochen stark korreliert, verweist darauf, daß die Kommunikationsintensität nicht von persönlichen Parteipräferenzen determiniert ist, sondern systematisch gesteuert wird. Zum einen hat die Hierarchie das Monopol für Außenkontakte, und dies gilt insbesondere für "ungewöhnliche" Kontakte, wozu die Kontakte zu den Oppositionsfraktionen zu rechnen sind. Zum anderen sind Beamte meist nicht die Initiatoren der Kommunikation, sondern sie dürften in der Regel von Abgeordneten angesprochen werden. So wird verständlich, daß Abgeordnete aller Fraktionen, insbesondere aber der Regierungsfraktionen, sich primär an wichtige Beamte richten, und dies sind verständlicherweise die politischen Beamten.
Dieser Zusammenhang läßt sich nochmals illustrieren, wenn wir die beiden im Hinblick auf die Kommunikationsintensität extremsten Beamtengruppen betrachten. Beamte mit gleichmäßig starkem Kontakt zu Mitgliedern der Regierungs- wie der Oppositionsfraktionen (8,2%; 12) sind überwiegend politische Beamte (9); sie sind zudem überwiegend Mitglieder der Regierungsparteien von CDU (6), CSU (1) und FDP (1), aber in keinem Falle Sozialdemokraten. Beamte mit dem geringsten Kontakt zu allen Bundestagsfraktionen (10,9%; 16) sind in keinem Falle politische Beamte und überwiegend nicht Mitglied der Regierungsparteien, sondern parteilos (6) oder Mitglieder der SPD (3). Festzuhalten bleibt aber auch, daß die Mehrheit der Beamten (57,1%) durchschnittlich intensive Kontakte zu den Mitgliedern aller Fraktionen hat, und zwar über alle Ränge hinweg und unabhängig von Parteibindungen.

Aus Tabelle 6.1 wird auch deutlich, daß es **Ressortunterschiede** gibt; so hat das BML sowohl zu den Regierungsfraktionen (2,8) als auch zu den Oppositionsfraktionen (3,2) den häufigsten, während das BMBW zu allen Fraktionen am seltensten (3,8 bzw. 4,3) Kontakt hat.

6.2 Informationsgefälle zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen

Die Kommunikation zwischen Ministerien und den einzelnen Fraktionen verläuft also unausgewogen. Dies bestätigt die landläufige Vermutung, daß Oppositionsfraktionen generell informationell benachteiligt seien. Eben dies

sollte in der Untersuchung aber auch direkt angesprochen werden.[3] Beamte nehmen das Informationsgefälle zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen insgesamt als geringer (2,8) wahr als die Bundestagsabgeordneten aller Fraktionen (3,1). Immerhin konstatieren damit beide Teileliten die Existenz einer informationellen Benachteiligung der Oppositionsfraktionen, wenngleich sie sich hinsichtlich des Umfangs des Informationsgefälles nicht einig sind.

6.2.1 Grad der Benachteiligung

Die Benachteiligung der Opposition wird insgesamt auf allen Beamten-Rängen konzediert, ohne daß sich nenneswerte Rangunterschiede erkennen lassen (Tab. 6.2). Allerdings gibt es deutliche **Parteieffekte.** Beamte, die den Unionsparteien angehören, setzten die informationelle Benachteiligung der Opposition erheblich niedriger (2,6 für die CDU und 2,4 für die CSU) an als Beamte, die sich als SPD-Mitglieder zu erkennen gaben (3,4). Allerdings halten die 11 Beamten, die Mitglieder in der FDP sind und damit auch einer Regierungspartei angehören, das Informationsgefälle zu den Oppositionsfraktionen für wesentlich gravierender (3,0) als ihre Kollegen in einer der Unionsparteien. Sie schätzen die Situation damit ähnlich ein wie die parteilosen Beamten (2,9).

Wie gesagt, schätzen die befragten Politiker das Informationsgefälle leicht größer ein als die befragten Beamten. Dabei stufen die betroffenen Oppositionsfraktionen das Informationsgefälle höher ein als Angehörige der Regierungsfraktionen. Fühlen sich SPD-Politiker noch etwas benachteiligt (3,5), empfinden Abgeordnete der GRÜNEN den Informationsnachteil als "sehr stark" (4,6). Die Nähe der Fraktionen zur Regierung beeinflußt also verständlicherweise die Einschätzung des Informationsgefälles. Daher kann es nicht verwundern, daß von allen Funktionsgruppen die PStS das Informationsgefälle als nur "wenig" bedeutsam (2,4) einstufen, während die beiden anderen Parlamentariergruppen, unter denen sich ja die betroffene Opposition selbst befindet, die Lage deutlich negativer sehen.
Vergleicht man die Sichtweise der befragten Beamten und der befragten Politiker unter Berücksichtigung ihrer Parteizugehörigkeit, erkennt man aus

---

3 Der Grad der Benachteiligung der Oppositionsfraktionen wurde auf einer 5-stufigen Skala zwischen 1 (gar nicht) und 5 (sehr stark) gemessen.

Tab. 6.2: Grad der informationellen Benachteiligung der Opposition

	Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	2,8	1,0	143	3,1	1,0	56
Rang						
StS (PStS)	2,8	0,8	13	2,4	0,8	10
MD (Bt-Fr)	2,7	0,9	45	3,4	1,1	30
MDg (MdB)	2,9	0,9	49	3,1	1,2	16
MR	3,0	0,9	23			
RD-RR	3,0	1,0	13			
Partei						
CDU	2,6	0,8	43	2,7	1,1	19
CSU	2,4	1,1	9	2,0	0,0	5
SPD	3,4	0,9	17	3,5	1,1	22
FDP	3,0	1,2	11	2,4	0,5	5
keine (GRÜNE)	2,9	0,9	59	4,6	0,5	5
Ressort						
BMI	2,6	1,0	15			
BMJ	3,4	0,7	9			
BMF	3,0	0,5	15			
BMWi	2,5	0,7	13			
BML	2,1	0,5	13			
BMV	2,7	1,3	13			
BMPost	2,5	0,8	10			
BMBW	3,3	0,9	8			
BMA	3,1	0,9	15			
BMJFG	2,8	0,7	8			
BMBau	3,6	1,3	9			
BMFT	2,6	0,5	8			
BMU	3,4	0,8	7			

Skala:
1 = gar nicht
2 = wenig
3 = etwas
4 = stark
5 = sehr stark

Tabelle 6.2, daß sich die Beurteilungen auf beiden Seiten sehr ähnlich sind: immer nehmen CSU-Angehörige die apologetischste Haltung ein, während Angehörige der CDU in Bürokratie und Parlament immerhin ein gewisses Informationsgefälle anerkennen. Genauso nahe sind sich die Beurteilungen von Politikern und Beamten, die der SPD angehören.[4]

Beeinflußt die Kommunikationshäufigkeit die Beurteilung des Informationsgefälles? Die Einschätzung des Informationsgefälles durch die Oppositionspolitiker ist unabhängig von ihrer Kontaktintensität mit der Administration; dies gilt jedoch nicht für die Beamtenseite: je schwächer der Kontakt der Beamten mit den Oppositionsfraktionen, desto gravierender stufen sie die informationelle Benachteiligung der Oppositionsfraktionen ein ($r = 0{,}26$). Dies gilt für Beamte, die der SPD angehören, deutlicher ($r = 0{,}46$) als für Beamte, die Mitglied in einer der Regierungsparteien sind ($r = 0{,}29$). Dieser Befund bestätigt sich interessanterweise auch bei den Angehörigen der Regierungsfraktionen: je intensiver ihr Kontakt zur Administration, desto deutlicher erkennen sie die informationelle Benachteiligung der Oppositionsfraktionen ($r = -0{,}26$). Das Urteil der Angehörigen von SPD- und Fraktion der GRÜNEN über ihre eigene informationelle Lage hängt jedoch überhaupt nicht mit der Kommunikationsintensität zur Administration zusammen ($r = -0{,}07$).

Wie sich die Ressorts schon in ihrer Kommunikationshäufigkeit mit den Politikern unterschieden, so gibt es auch ressortspezifische Unterschiede in der Beurteilung der informationellen Benachteiligung der Oppositionsfraktionen. Wiederum ist es das BML, das das Informationsgefälle am niedrigsten ansetzt (2,1); es war ebendieses Ministerium, das auch die intensivsten Kontakte zu den Oppositionsfraktionen aufwies. Das BMBW war andererseits das Ministerium, aus dem die geringste Kontakthäufigkeit berichtet wurde, und es gehört nun zu den Ressorts, in denen das Informationsgefälle zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen am deutlichsten gesehen wird. Der allgemeine Zusammenhang zwischen Kommunikationsintensität und Wahrnehmung des Informationsgefälles zeigt sich also auch, wenn man einzelne Ressorts inspiziert.

---

4 Lediglich die 5 FDP-MdB kommen zu einer positiveren Einschätzung als Beamte, die dieser Partei angehören.

6.2.2 Art der Benachteiligung

Die Kommentare bei der Beantwortung der Frage nach dem Grad der informationellen Benachteiligung der Opposition erlauben es, einige Aussagen über die Art der Benachteiligung und Gründe hierfür anzuführen (Tab. 6.3).

Die Kommentare von Politikern wie von Beamten sind erstaunlich gleichgerichtet. Einen prinzipiell gleichen Zugang zum Fachwissen der Ministerialbürokratie betonen nicht nur 35,5% der Beamten, sondern auch 34% der Abgeordneten. Daß die Regierungsfraktionen - sozusagen aus der Natur der Sache heraus - einen Informationsvorsprung besäßen, geben Beamte jedoch (56,5%) häufiger an als Politiker (44,7%). Entsprechend antworten jeder fünfte Beamte (21,0%) und Politiker (19,1%), daß die Oppositionsfraktionen nur Teilinformationen oder einen Teil der Informationen der Regierungsfraktionen erhielten. Zugleich verweisen allerdings 13,7% der Beamten und 10,6% der Politiker darauf, daß den Oppositionsfraktionen alternative, funktional äquivalente Informationsquellen zur Verfügung stünden.[5]

Den prinzipiell gleichen Zugang zum Fachwissen der Ministerialbürokratie betonen jeweils die Hälfte der Beamten und der Politiker, die Mitglied der CDU oder der FDP sind. Entsprechend niedrig ist sowohl innerhalb der Beamtenschaft als auch unter den Abgeordneten bei dieser Gruppe die Bereitschaft, den prinzipiellen Informationsvorsprung der Regierungsfraktionen zuzugeben.

Folgende Zitate mögen dieses Meinungsspektrum illustrieren und nuancieren:

> "Die Normal-Abgeordneten in allen Fraktionen sind gleich gut bzw. gleich schlecht informiert. Leitende Abgeordnete der Opposition sind eher besser informiert; Informationsdefizite ergeben sich demgemäß eher innerhalb der Fraktion. Die Opposition hat jedoch auch "ihre" Leute in den Ministerien." (CSU)

Das Argument, daß Informationen informell über parteigebundene Beamte auch der Opposition zur Verfügung stünden, dient andererseits dazu, den Informationsvorsprung der Regierungsfraktionen zu begründen:

> "Die Regierungsfraktion hat den ganzen Apparat, und im Zuge der Politisierung der Beamten greifen die Abgeordneten auch ungeniert den Sachverstand der Ministerien auf; das ist für die

---

5 Alle anderen Antworten sind schwer zu rubrizieren, da sie auf persönliche Geschicklichkeit und Ähnliches verweisen.

Tab. 6.3: Art der Benachteiligung der Opposition

| | | Rang/Funktion | | | | | | | | | | | | | | | | Partei | | | | | | | | | | | | | | | |

> Oppositionsparteien nur möglich, wenn sie hier einen Vertrauensmann sitzen haben, aber auch der wird nur zurückhaltend informiert." (parteiloser Beamter)
>
> "Wir haben eine offene Gesellschaft und eine offene Bürokratie. Wenn Abgeordnete Informationen wünschen über parlamentarische Anfragen, über Briefanfragen, können sie durchaus jede Auskunft bekommen. Über die institutionelle Einbindung etwa leitender Mitglieder dieses Ministeriums in die Arbeitsgruppen der Regierungsparteien gibt es ganz natürlich einen verstärkten Informationsfluß. Der Zugang zu Informationen ist durchaus da, aber faktisch gibt es einen größeren für die Regierungsparteien." (MDg, BMJFG)

Ähnlich sieht es ein SPD-Abgeordneter:

> "(Das Informationsgefälle ist) sehr stark, weil (die Oppositionsfraktionen) den unmittelbaren Draht in die Regierungsspitze und in die Ministerien nicht haben. Sie sind auf den guten Willen und die Informationsbereitschaft der Regierung angewiesen und haben im Gegensatz zur Regierungsfraktion gar kein Druckpotential, um bessere Informationen zu bekommen, z.B. die Parteischiene, um das zu bekommen, was sie wollen ..."

Der Unterschied zwischen formal gleichem Informationszugang und informell insbesondere über Partei- und Fraktionseinbindungen privilegiertem Informationszugang der Regierungsfraktionen resultiert darin, daß die Opposition eben nur einen Teil der verfügbaren Informationen erhält. Diese Ambivalenz wird auch aus folgender Erklärung eines Beamten deutlich:

> "Formell sind sie nicht benachteiligt. Informell besteht eine Scheu bei den Oppositionsfraktionen, so im Hause herumzulaufen. Wenn bei uns jemand anruft, bekommt er jede Information, die er haben will. Wir können es uns nicht leisten, eine Auskunft zu verweigern, weil sonst eine Anfrage im Bundestag kommt: Warum bekommen wir eine Information nicht? Die Oppositionsfraktionen nutzen de facto aber die gegebenen Informationsmöglichkeiten nicht voll aus."

Zugleich wird aber, wie gesagt, auf alternative Informationsquellen verwiesen:

> "Die Oppositionsfraktionen sind benachteiligt. Dies gleicht sich dadurch aus, daß die Bundesrepublik nicht gleichmäßig regiert wird. Durch die Landesregierungen und Zusammenschlüsse wie Städtetag, Gemeindetag, IHK usw. gibt es für die Oppositionsfraktionen auch andere Informationskanäle. Im Tagesgeschehen sind sie allerdings leicht benachteiligt."

Zudem gilt es offenbar, einen Unterschied zwischen den beiden Oppositionsfraktionen zu machen:

> "Das differiert nach Fraktionen. Die SPD hat überall im Apparat noch ihre Leute. Da die GRÜNEN dort keine Leute haben und außerdem eine Berührungsscheu haben, sind sie schlechter dran." (FDP-Abgeordneter)

Für das Informationsgefälle dürfte also letztendlich weniger die Quantität oder die Qualität der verfügbaren Informationen bedeutsam sein, sondern auch der Zeitpunkt, zu dem diese Informationen gerade auch in taktischer Hinsicht zur Verfügung stehen.

6.3 Beziehung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen

Für das Funktionieren des Regierungssystems ist auch die Qualität der Beziehungen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen (und den entsprechenden Parteien) ausschlaggebend, um die wechselseitige Koalitionsfähigkeit zu sichern. Es wurde deshalb zu ermitteln versucht, wie Beamte und Parlamentarier selbst das Arbeitsklima und die Kooperationsbereitschaft einschätzen.[6] Überraschenderweise schätzten mehr Beamte (36,1%) als Politiker (12,3%) die Beziehung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen als antagonistisch ein (Tab. 6.4). Vor allem jeder zweite Staatssekretär perzipierte die Beziehung als antagonistisch. Auf seiten der Politiker teilten vor allem Abgeordnete der GRÜNEN diese Ansicht. Die relative Mehrheit sowohl auf Beamten- als auch auf Politikerseite (jeweils 35,1%) schätzte das Verhältnis jedoch als neutral ein, vor allem die untersten Beamtenränge (38,5%) und Abgeordnete der CDU und der SPD (jeweils 38,1%).
Eine positive Einschätzung als kooperativ gaben 22,4% der Beamten und 26,3% der Parlamentarier ab. Vor allem die Ministerialräte (30,4%) sowie Abgeordnete der SPD-Fraktion (47,6%) teilten diese Einschätzung. Einen Unterschied zwischen beiden Oppositionsfraktionen machten dabei 22,4% der Beamten und 26,3% der Abgeordneten, vor allem Abgeordnete der CDU-Fraktion (33,3%). Offenbar tendieren lediglich die GRÜNEN zu einer antagonistischen Perzeption, während die beiden großen Bundestagsfraktionen ihr Verhältnis mit unterschiedlicher Akzentuierung als neutral (CDU) bis kooperativ (SPD) ansahen; dabei differenzierten CDU- und FDP-Abgeordnete zugleich zwischen der SPD-Fraktion und der Fraktion der GRÜNEN. Festzuhalten bleibt auch, daß sich die Einschätzung der Beamten je nach

---

6 Dabei wurde zwischen einer antagonistischen, einer neutralen und einer kooperativen Beziehung unterschieden; eine vierte Mischkategorie erlaubte eine Differenzierung nach den beiden Oppositionsfraktionen.

Tab. 6.4: Verhältnis der Regierungs- und Oppositionsfraktionen

| | | Rang/Funktion | | | | | | | | | | | | | | | | Partei | | | | | | | | | | | | | | | |

Rangzugehörigkeit verschiebt: die mehrheitlich antagonistische Einschätzung der StS wird von den anderen Beamtenrängen nicht geteilt, wobei vor allem Ministerialräte das Verhältnis zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen als kooperativ und die Ränge darunter das Verhältnis als neutral perzipierten.

Typisch mögen folgende Meinungen sein:

> "Die politischen Gegensätze zwischen Regierung und Opposition sind geringer als sie öffentlich dargestellt werden." (Ministerialrat)

> "Das demokratische Kräftespiel und auch das Spiel der Meinungsbildung hat sich so entwickelt, daß wir insgesamt mehr als zufrieden sein können ... Ich glaube daher, daß bei der Demagogie, die dazugehört, das gegenwärtige Verständnis doch in relativ hohem Maße ausgeprägt ist und die eine Seite sogar Verständnis dafür hat, wenn die andere Seite mal etwas überzieht." (Ministerialrat)

> "Allgemein ist die Frage nicht zu beantworten, man muß zwischen der SPD und den GRÜNEN unterscheiden. Das Verhältnis zwischen SPD und Regierungsfraktion ist so, wie man es erwarten kann ... Das Verhältnis zu den GRÜNEN ist sehr problembehaftet. Wertvorstellungen und der Grundtenor in den Vorstellungen über Mensch und Gesellschaft sind so stark divergent, daß mir die Kommunikationsmöglichkeiten stark eingeschränkt erscheinen, also anders als dies bei einer klassischen Partei wie der SPD der Fall ist." (Ministerialdirektor)

6.4 Reaktionen auf DIE GRÜNEN im Bundestag

Der Umgang mit der Fraktion DIE GRÜNEN im Bundestag ist also nicht von derselben Selbstverständlichkeit, die vor dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag das Verhältnis zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen bestimmt haben dürfte. Gründe hierfür liegen z.T. schon in der Entstehungsgeschichte der GRÜNEN, die aus den unterschiedlichsten Gruppierungen und Verbänden zur Bundespartei wurden. Bis heute ist das Bild dieser Partei geprägt von den Machtkämpfen der verschiedenen Richtungen, die dem eigenen Selbstverständnis als radikal-demokratischer Partei entsprechend offen ausgetragen werden. Die GRÜNEN verstehen sich zu-

dem als fundamentale Opposition[7] und grenzen sich bewußt auch von der größeren Oppositionspartei SPD ab.
Hier soll nun die selbstreklamierte Sonderstellung der GRÜNEN in dreifacher Hinsicht geprüft werden. Zunächst wird die Kommunikationsanalyse vertieft, um die Intensität der Kontakte zu ermitteln, die Politiker und Beamte mit der Fraktion der GRÜNEN pflegen. Anschließend wird untersucht, ob die politisch-administrative Elite aus dem Auftreten der GRÜNEN als Bundestagsfraktion 1983 Probleme zu konstatieren hat, und zwar Funktionsprobleme im eigenen Arbeitsbereich der Befragten und Bestandsprobleme für das parlamentarische System überhaupt.

6.4.1 Kontakte zu den GRÜNEN

Tabelle 6.5 läßt erkennen, daß die Kontaktintensität zu den Politikern der GRÜNEN sehr schwach ist. Beamte haben dabei noch weniger Kontakt (4,0) als Politiker (3,4). Die oben festgestellte Differenzierung der Kontaktintensität nach Parteizugehörigkeit der Beamten läßt sich in Bezug zur Fraktion der GRÜNEN nicht beobachten. Im Vorgriff auf Kap. 7 sei schon erwähnt, daß die GRÜNEN die einzige Partei sind, die die Beamtenschaft durchgängig mit negativen Sympathiewerten belegt. Lediglich ein **Rangeffekt** ist beobachtbar; politische Beamte haben etwas weniger selten Kontakt zur Fraktion der GRÜNEN. Hervorzuheben ist dabei aber die sehr hohe Streuung der Kontaktintensität z.B. der Staatssekretäre (s = 1,1), die darauf hinweist, daß die Kontakte von Ministerium zu Ministerium unterschiedlich intensiv sind. Daß politische Beamte etwas häufiger mit den GRÜNEN kommunizieren, liegt wiederum in der Hierarchisierung der Außenkontakte begründet, die sich ja auch darin ausdrückt, daß Staatssekretäre ihr Ministerium häufig in Bundestagsausschüssen vertreten und dort auch auf Vertreter der Fraktion der GRÜNEN treffen. Die Kommentare unterstreichen dies, wenn 68,4% der Beamten betonen, daß die Kontakte sich auf die Arbeit in den Bundestagsgremien beschränken oder schriftlicher und telefonischer Natur sind (22,8%).

Formalität und Abhängigkeit der Kontakte von der politischen Agenda werden aus den beiden folgenden Zitaten deutlich:

---

7 "Die Verweigerung inhaltsleerer "Verantwortung" ist die allein erlaubte Gegenstrategie, die verhindern kann, daß es dem System gelingt, die GRÜNEN in das schmutzige Geschäft herrschender Politik hineinzuziehen." Vgl. Thomas Ebermann/Rainer Trampert, Die Zukunft der GRÜNEN, Hamburg 1984, S. 270

Tab. 6.5: Kontaktintensität zu den Politikern der Grünen

	Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt*	4,0	0,8	147	3,4	1,0	54
Rang (Funktion)*						
StS (PStS)	3,9	1,1	13	3,8	0,9	10
MD (Bt-Fr)	3,9	0,8	46	3,3	0,9	27
MDg (MdB)	4,0	0,8	51	3,5	1,2	17
MR	4,3	0,7	24			
RD-RR	4,3	0,8	13			
Partei						
CDU	4,1	0,8	44	3,5	0,9	21
CSU	4,1	0,8	9	4,2	1,1	5
SPD	4,1	0,6	17	3,0	1,0	23
FDP	4,0	0,7	12	4,2	0,5	5
keine (GRÜNE)	4,0	0,9	61	2,4	0,9	5
Ressort						
BMI	3,9	1,0	15			
BMJ	3,9	0,3	9			
BMF	4,3	0,5	15			
BMWi	3,9	0,5	14			
BML	3,5	1,0	13			
BMV	4,2	0,6	13			
BMPost	4,5	0,5	10			
BMBW	4,1	0,9	9			
BMBau	4,6	0,5	9			
BMA	4,1	0,9	16			
BMJFG	3,6	1,3	8			
BMU	3,6	0,7	8			
BMFT	4,0	0,5	8			

* ohne die Politiker der GRÜNEN

Skala:
1 = sehr intensiv
2 = intensiv
3 = durchschnittlich
4 = wenig Kontakt
5 = kein Kontakt

Qualifizierung der Kontakte	Beamte n	Beamte %	Politiker n	Politiker %
Kontakte im Rahmen der Ausschußarbeit/ der Arbeit in interfraktionellen Gremien	39	68,4	13	52,0
Schriftliche/telephonische Kontakte	13	22,8	0	0,0
Berührungsangst der Grünen	5	9,0	3	12,0
Kontakte generell gering	4	7,0	4	16,0
Kontakte im Plenum (in der Fragestunde)	3	5,3	3	12,0
Kontakte sind nur privat, nicht beruflich	0	0,0	2	8,0
Persönliche Aversionen	1	1,8	1	4,0
Normale Kontakte	1	1,8	1	4,0
Kontakt ist schwer wegen des häufigen Wechsels der Mandatsträger der Grünen	0	0,0	1	4,0
Inkompetenz der Grünen	0	0,0	1	4,0
Mehrfachantworten bei Basis	n= 57	100	25	100

> "Das richtet sich nach der sachbezogenen Aufgabe. Einen regelmäßigen Informationsaustausch gibt es nicht. Beispielsweise aber in einer Frage wie der Fortschreibung der Bundesverkehrswegeplanung, wo Milliarden für die nächsten 10 Jahre auf Verkehrswege zu verplanen sind, haben wir in allen Stadien der Planung auch hier im Haus, bevor es ins Parlament ging, Verbände, Organisationen und Parteien und dabei auch die GRÜNEN eingeladen." (BMV)

> "Sehr intensive Kontakte, wenn man die vielen Anfragen an die Bundesregierung mit einbezieht, die wir hier bearbeiten und die ich redigieren muß. Meistens sind die Anfragen sehr lang, weil sie viele Fragen stellen, 70-80 Seiten lang." (BML)

Den häufigsten Kontakt hat in der Tat das BML (3,5), gefolgt vom BMJFFG und vom BMU (je 3,6), in deren Zuständigkeit mit Fragen des Naturschutzes, der Umwelt- und der Frauenpolitik zentrale programmatische Anliegen der GRÜNEN fallen. Die schwächsten Kontakte bestehen zwischen BMBau (4,6) sowie BMPost (4,5) und den GRÜNEN. Die geringe Streuung der Kontaktintensität in den häufig kommunizierenden Ressorts unterstreicht die Politikfeld-Abhängigkeit.

Politiker hingegen haben erwartungsgemäß etwas häufiger (3,4) Kontakt zu den GRÜNEN, besonders Angehörige der SPD-Fraktion (3,0). Daß die GRÜNEN selbst einen durchgängig intensiveren Kontakt zu den anderen Fraktionen berichten (2,4), liegt daran, daß die wenigen Fraktionsmitglieder der GRÜNEN die gesamte Routinekommunikation mit den anderen Fraktionen und zur Administration zu tragen haben, während sich die Kontakte in den größeren Fraktionen naturgemäß auf mehrere Schultern verteilen.
Interessanterweise haben PStS entgegen ihrer ansonsten zentralen Stellung im politisch-administrativen System den geringsten Kontakt (3,8) von allen **Funktionsgruppen** der Politiker und kommen damit der Kontaktintensität der beamteten StS (3,9) sehr nahe. Politiker mit einem Fraktions- oder Bundestagsamt sehen Vertreter der GRÜNEN dagegen häufiger (3,3), da sie im Ältestenrat und in den sonstigen Bundestagsgremien mit den GRÜNEN zusammentreffen.
Wie schon die Beamten so betonen auch die Politiker mehrheitlich (52,0%), daß die Kontakte geschäftsordnungsmäßig bedingt seien.

> "Wenig Kontakt. Das beschränkt sich auf das Nötigste: Absprachen und bezieht sich nur auf die Geschäftsführung." (MdB, CDU)

Diese Normalität der Kontakte zu den anderen Fraktionen unterstreichen auch die GRÜNEN:

"Durchschnittlich. Normale Ausschußarbeit und Berichterstattung. Die Kontakte untereinander sind fair." (MdB, GRÜNE)

6.4.2 Funktionsprobleme

Sehen die Bonner Akteure infolge des Einzugs der GRÜNEN in den Bundestag besondere Probleme in ihrem Arbeitsbereich?
Etwa die Hälfte der **Beamten** (Tabelle 6.6) berichtet geringfügige (14,3%) oder gravierende (34%) Funktionsprobleme, also Störungen und Irritationen ihrer gewohnten Arbeit. Jeder zweite allerdings kann keine derartigen Arbeitsprobleme konstatieren, ja gelegentlich wird der Existenz der GRÜNEN auch ein positiver Aspekt abgewonnen. Vor allem StS (76,9%) sehen gravierende Probleme für ihren Arbeitsbereich, also ihr Ministerium; bei ihnen bündeln sich aufgrund der Hierarchisierung der Außenkontakte derartige Funktionsprobleme, während die Abteilungsebene nur noch zu einem Drittel Arbeitsprobleme mit den GRÜNEN konstatiert und auf der Referatsebene kaum noch gravierende Probleme berichtet werden. Die Parteizugehörigkeit spielt dabei für die Problemwahrnehmung so gut wie keine Rolle.
Entsprechend der von **Ressort** zu **Ressort** unterschiedlich intensiven Kommunikation werden auch Funktionsprobleme verschieden eingestuft. Gravierende Probleme stellten zum Zeitpunkt der Erhebung 1987, als es um die kontroverse Volkszählung ging, vor allem Beamte des BMI fest (73,3%), während die Mehrzahl der Ressorts offenbar im "Windschatten" der parlamentarischen Tätigkeit der GRÜNEN liegt und mehrheitlich keine Arbeitsprobleme konstatiert.

Fragt man nach der **Art der Probleme**, so wird am häufigsten die Mehrbelastung durch parlamentarische Anfragen (78,2%) als störend berichtet. Jeder vierte Beamte beklagt zudem die politischen Widerstände (23,1%), die von den GRÜNEN ausgehen.

"Wir befinden uns im Zentrum der Auseinandersetzung mit den GRÜNEN. In der letzten Legislaturperiode hat es kein Ministerium gegeben, daß mehr mündliche, schriftliche, kleine und große Anfragen von den GRÜNEN bekommen hat als das Verkehrsministerium. Probleme sehe ich aber allenfalls im Arbeitsanfall." (BMV)

Tab. 6.6: Probleme für den eigenen Arbeitsbereich durch den Einzug der GRÜNEN in den Bundestag

	Rang/Funktion					Partei					
	StS (PStS)	MD (Bt-Fr)	MDg (MdB)	MR	RD-RR	CDU	CSU	SPD	FDP	keine (GRÜNE)	Gesamt
Einordnung	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %
gravierende Probleme B	10 76,9	15 32,6	19 37,3	3 12,5	3 23,1	15 34,1	3 33,3	16 35,3	4 33,3	21 34,4	50 34,0
P	2 20,0	6 22,2	2 11,8			5 23,8	1 20,0	2 8,7	2 40,0		10 18,5
geringfügige Probleme B	1 7,7	4 8,7	7 13,7	7 29,2	2 15,4	4 9,1	1 11,1	3 17,6	1 8,3	11 18,0	21 14,3
P	2 20,0	3 11,1	2 11,8			4 19,0	1 20,0	1 4,3	1 20,0		7 13,0
keine Probleme B	2 15,4	26 56,5	24 47,1	13 54,2	8 61,5	25 56,8	4 44,4	8 47,1	7 58,3	27 44,3	73 49,7
P	6 60,0	18 66,7	13 76,5			12 57,1	3 60,0	20 87,0	2 40,0		37 68,5
positive Aspekte B		1 2,2	1 2,0	1 4,2			1 11,1			2 3,3	3 2,0
P											

	Beamte		Politiker	
Qualifizierung der Probleme	n	%	n	%
Erhöhte Arbeitsbelastung durch Anfragen	61	78,2	4	20,0
Politische Widerstände der GRÜNEN	18	23,1	5	25,0
Komplizierung des parlament. Arbeitsablaufs	3	3,8	6	30,0
Verstärkter politischer Wettbewerb	5	6,4	3	15,0
Überbeanspruchung mancher Themengebiete	1	1,3	3	15,0
Inkompetenz der GRÜNEN			2	10,0
Viele individuelle Anschreiben der GRÜNEN	1	1,3		
Mehrfachantworten bei Basis	n=78	100	n=20	100

Für die befragten **Politiker** verursachen die GRÜNEN hingegen zu über zwei Dritteln keine Probleme in ihrem Arbeitsbereich. An erster Stelle steht für die Politiker die Komplizierung der Parlamentsarbeit (30%), gefolgt von politischen Widerständen (25%) und der Mehrarbeit infolge der Häufung von Anfragen (20%). Die Irritation der Politiker ist im wesentlichen von ihrer **Fraktionszugehörigkeit** abhängig. Etwa jeder zweite Angehörige der Regierungsfraktionen beklagt gravierende oder geringfügige Probleme, während nur 13% der SPD-Fraktion dem zustimmen, 87% aber keine operativen Probleme mit den GRÜNEN haben.

> "Insofern als ihnen einfach parlamentarische Erfahrung und Übung fehlen und man immer noch Nachhilfeunterricht geben muß, was im Parlament geht und was nicht. Dazu kommt noch die verhältnismäßig geringe Absprachefähigkeit bei den GRÜNEN; sie können nie als Fraktion sprechen." (MdB, SPD)

> "Ja, indem z.B. Absprachen, die im Ältestenrat getroffen werden, mühsamer zustandekommen, eingehalten werden usw. Ihre Existenz macht die gesamte Geschäftsführung, den Ablauf der Plenardebatten sehr viel komplizierter und bedeutet mehr Arbeitsbelastung." (MdB, CDU)

In diesem Kommentaren deuten sich **funktionsspezifische** Wahrnehmungsunterschiede an; während "einfache" MdB zu über drei Vierteln keine Probleme in ihrem Arbeitsbereich berichten, fühlt sich das Bundestags-Management zu etwa zwei Dritteln stärker belastet.

6.4.3 Bestandsprobleme für das parlamentarische System

Angesichts kontroverser Grundsatzpositionen z.B. zum Gewaltmonopol des Staates oder zur Abgeordneten-Rotation wurde der Frage nachgegangen, ob die politisch-administrative Elite im Einzug der GRÜNEN in den Bundestag Probleme für das parlamentarische System der Bundesrepublik sieht. Die Beamtenschaft nimmt dabei wiederum eine kritischere Einstellung ein als die Parlamentarier; während letztere zu 56,9% keine Probleme sehen, sind die Beamten mit 35,4% wesentlich seltener unbesorgt. 44,9% der Ministerialbeamten sehen sogar gravierende Probleme für das parlamentarische System, während nur jeder vierte Abgeordnete diese Ansicht teilt. Unter den Beamten wie auch unter den Politikern gibt es aber auch einige wenige, die sogar eine positive Systemfunktion im Auftreten der GRÜNEN im Bundestag erkennen wollen. Während die **Rangzugehörigkeit der Beamten** ihr Urteil nur marginal beeinflußt (Tabelle 6.7), gibt es deutliche Unterschiede nach **Ressortzugehörigkeit**. Gravierende Probleme werden vor allem im BMI

Tab. 6.7: Probleme für das parlamentrische System durch den Einzug der GRÜNEN in den Bundestag

	Rang/Funktion					Partei					
	StS (PStS)	MD (Bt-Fr)	MDg (MdB)	MR	RD-RR	CDU	CSU	SPD	FDP	keine (GRÜNE)	Geamt
Einordnung	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %	n %
gravierende Probleme B	6 46,2	21 45,7	25 49,0	10 41,7	4 30,8	23 52,3	6 66,7	7 41,2	3 25,0	25 41,0	66 25,9
gravierende Probleme P	5 50,0	8 25,8	2 11,8			9 42,9	2 40,0	2 8,7	1 20,0		15 25,9
geringfügige Probleme B	1 7,7	17 15,2	18 15,7	4 16,7	1 7,7	5 11,4		3 17,6	1 8,3	12 19,7	21 10,3
geringfügige Probleme P		2 6,5	4 23,5			3 14,3	1 10,0	1 4,3	1 20,0		6 10,3
keine Probleme B	4 30,8	18 39,1	17 33,3	8 33,3	5 38,5	12 27,3	2 22,2	6 35,3	7 58,3	23 37,7	52 56,7
keine Probleme P	4 40,0	19 61,3	10 58,8			9 42,9	2 40,0	18 78,3	2 40,0		33 56,9
positive Aspekte B	2 15,4		1 2,0	2 8,3	3 23,1	4 9,0	1 11,1	1 5,9	1 8,3	1 1,6	8 6,9
positive Aspekte P	1 10,0	2 6,4	1 5,9					2 8,7	1 20,0		4 6,9

Qualifizierung der Probleme	Beamte n	%	Politiker n	%
Antiparlamentarisches Selbstverständnis der GRÜNEN	35	36,8	6	22,2
Verletzung der parlamentarischen Spielregeln	25	26,3	11	40,7
Extensivierung der parlamentarischen Rechte	21	22,1	7	25,9
Verletzung der parlamentarischen Verfahren	18	18,9	4	14,8
Inhaltliche Positionen der GRÜNEN	12	12,6		
Mangelnde Kompromißfähigkeit	5	5,3	1	3,7
Aggressiverer Umgang	3	3,2	3	11,1
Äußeres Erscheinungsbild der GRÜNEN			3	11,1
sonstiges	10	10,5	2	7,4
Mehrfachantworten bei Basis	n=78	100	n=20	100

gesehen (66,7%) und im BMPost (80%). Vor allem das anti-parlamentarische Selbstverständnis der GRÜNEN (36,8%) gibt Anlaß zur Besorgnis in der Beamtenschaft; ferner monieren 26,3%, daß parlamentarische Spielregeln verletzt und 22,1%, daß parlamentarische Rechte zu extensiv genutzt würden.

Die Einstellung der Beamten ist stark von ihrer **Parteizugehörigkeit** abhängig. Gravierende Systemprobleme befürchten vor allem Beamte, die der CSU (66,7%) und der CDU (52,3%) angehören, während parteilose Beamte und Mitglieder der SPD mit jeweils 41% weniger häufig Systemprobleme feststellen. So wird dann auch das anti-parlamentarische Selbstverständnis der GRÜNEN vor allem von Beamten, die Mitglied in der CDU sind, betont (46,9%), gefolgt von parteilosen Beamten (41,7%).

> "Das parlamentarische System ist in einer Bewährungsprobe. Mehrheitsentscheidungen werden von den GRÜNEN nicht akzeptiert. Es ist eine Totalopposition, keine Kooperation. Das Ziel der GRÜNEN ist es, die Regierungsarbeit zu erschweren und zu blockieren." (CDU-Mitglied im BMI)

SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft beklagen hingegen vornehmlich die extensive Nutzung parlamentarischer Rechte (54,5%).

Wie gesagt, sind die Bundestagsabgeordneten weniger oft über den Bestand des parlamentarischen Systems besorgt. Nur jeder vierte sieht gravierende Probleme, mehr als jeder zweite aber überhaupt keine Probleme. Erwartungsgemäß bestimmt wiederum hauptsächlich die **Parteizugehörigkeit der Politiker** ihre Einschätzung der GRÜNEN. Angehörige der Regierungskoalition sehen zur Hälfte zumindest geringfügige Systemprobleme, während Politiker der SPD-Opposition das parlamentarische System zu zwei Dritteln nicht bedroht sehen, ja gelegentlich die positiven Funktionen der GRÜNEN anerkennen.

> "Nein, überhaupt nicht! Die GRÜNEN sind in den Bundestag gewählt worden, das ist eine Entscheidung des Volkes und muß akzeptiert werden. Probleme gibt es nur im Umgang mit den GRÜNEN; die einen wollen sie isolieren und die anderen integrieren." (MdB, SPD)

> "Nein, für das parlamentarische System nicht, aber für die Arbeitsweise. Das System hat den GRÜNEN ja den Einzug ins Parlament ermöglicht. Sie sind ja gewählt. Aber dadurch, daß nun eine Fraktion mehr im Parlament ist und diese Fraktion nicht unbedingt parlamentarischen Konsens anstrebt, ergibt sich häufig Leerlauf. Ein Wust von persönlichen Erklärungen blockiert z.T. die Parlamentsarbeit, was nicht zur Klärung von Sachfragen beiträgt. Durch die Vielfalt von Anfragen werden oft Regierung, Behörden, Abteilungen wochenlang blockiert. Es handelt sich hier um Fragen, die jeder normale Abge-

ordnete durch sorgfältiges Arbeiten sich hätte selbst heraussuchen können." (MdB, CDU)

Wiederum sind es vor allem Politiker mit einem herausgehobenen Fraktions- oder Bundestagsamt, die gravierende Probleme im Einzug der GRÜNEN in den Bundestag sehen (25,8%), während "einfache" MdBs nur zu 11,8% gleichermaßen besorgt sind. Am stärksten sind allerdings die PStS (50%) um den Systembestand besorgt und ähneln dabei in ihrer Problemwahrnehmung wiederum der Beamtenschaft und ihrer Ressortperspektive.

Analysiert man im einzelnen, worin genau die Probleme gesehen werden, so zeigt sich, daß es letztlich kaum ernsthafte Systemgefährdungen sind, sondern in erster Linie werden Verletzungen der parlamentarischen Spielregeln beklagt (40,7%), gefolgt von Klagen über zu extensive Nutzung parlamentarischer Rechte (25,9%) und Irritationen aus dem anti-parlamentarischen Selbstverständnis der GRÜNEN (22,2%). Dieses Selbstverständnis hat die Beamten wesentlich häufiger provoziert (36,8%) und im Vordergrund ihrer Besorgnis gestanden.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Beamte allgemein weniger Kontakt mit Politikern der GRÜNEN haben und häufiger Systemprobleme als Funktionsprobleme in ihrem eigenen Arbeitsbereich sehen. Parlamentarier hingegen haben naturgemäß etwas intensiver Kontakt mit den GRÜNEN; eine deutliche Mehrheit sieht weder Funktions- noch Systemprobleme aus der Existenz der GRÜNEN als Bundestagsfraktion. Angehörige der Regierungsfraktionen sind indes häufiger irritiert als Mitglieder der SPD-Fraktion. SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft sind in ihrem Urteil stärker von der Beamtenrolle als von ihrer Parteizugehörigkeit geprägt.

6.5 Wechselseitige Interventionen von Bürokratie und Politik

Das Verhältnis von Parlament und Ministerialbürokratie ist also nicht nur grundsätzlich aufgrund der Differenzierung beider Teilsysteme spannungsgeladen, sondern der Einzug der GRÜNEN in den Bundestag hat dieses Spannungsverhältnis vielleicht deutlicher ins Bewußtsein gerufen, als es von Parteien wahrgenommen wird, die allesamt schon einmal an der Regierung beteiligt waren oder die Oppositionsbänke gedrückt hatten. Zum Abschluß dieses Kapitels seien die Befunde zu zwei Thesen dargestellt, die auf das

Autonomiebewußtsein von Parlament wie von Ministerialbürokratie abstellten:[8]

> "Der Bundestag mischt sich zu sehr in die Arbeit der Verwaltung ein."
>
> "Daß sich Politiker (Beamte) in Angelegenheiten einmischen, für die eigentlich Beamte (Politiker) zuständig sind, ist ein leidiger Zug am öffentlichen Leben unserer Tage."

Die Beamten hatten also in der Befragung zweifach die Möglichkeit, politische Interventionen zu beklagen, während die befragten Politiker lediglich in Zusammenhang mit der zweiten These eventuelle "Einmischungen" der Bürokratie monieren konnten.

Weder auf seiten der Beamten noch der Politiker kann die These von der Einmischung des Bundestages in die Arbeit der Administration Zustimmung erlangen; während die Beamten in ihrem Urteil (2,8) zwischen "eingeschränkter Zustimmung" und "eingeschränkter Ablehnung" eine ambivalente Haltung einnehmen, tendieren die befragten Politiker stärker zur Ablehnung dieser These (3,4). 58,6% der Politiker, aber nur 17% der Beamten lehnen die Unterstellung voll ab. Unter den Beamten ist die Ablehnung bei den StS - wie überhaupt mit steigendem Rang - etwas schwächer. Bei den parlamentarischen Staatssekretären dürfte die etwas geringere Ablehnung im Vergleich zu anderen Politikergruppen wiederum Ausdruck der von ihnen geteilten Ressortperspektive sein. Die herausgehobenen Funktionsträger im Bundestag hingegen lehnen die Unterstellung deutlicher ab (3,6). Überhaupt polarisiert diese These auf seiten der Politiker stärker nach der Parteizugehörigkeit, als dies innerhalb der Bürokratie der Fall ist. Während sich Mitglieder in den Regierungsparteien auf seiten der Beamtenschaft (mit Ausnahme der CSU-Mitglieder) kaum in ihrem Urteil unterscheiden, gibt es einen deutlichen Meinungsunterschied zwischen Abgeordneten, die der CDU und besonders der CSU angehören, einerseits und den Oppositionsparteien (sowie der FDP) andererseits. Hierin dürfte sich der bekannte Sachverhalt ausdrücken, daß die Grenzlinie eben nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Regierung und Regierungsfraktionen einerseits sowie Oppositionsfraktionen andererseits verläuft. Beamte wie auch Politiker, die sich in der Regierungsverantwortung wähnen, lehnen die These von der Einmischung

---

8 Auf der 4-Punkte-Skala (1=volle Zustimmung) wurde die Zustimmung gemessen; Vergleichszahlen für 1970 liegen nur für die zweite These vor.

Tab. 6.8: Gegenseitige Interventionen

"Daß sich Politiker (Beamte) in Angelegenheiten einmischen, für die eigentlich Beamte (Politiker) zuständig sind, ist ein leidiger Zug am öffentlichen Leben unserer Tage."

	Beamte						Politiker					
	1987			1970			1987			1970		
	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n
Gesamt	52,4	2,5	147	42,5	2,7	134	50,0	2,5	58	64,5	2,2	93
Rang												
StS (PStS)	69,2	2,2	13				40,0	2,6	10	100	2,0	1
MD (Bt-Fr)	63,0	2,4	46	53,1	2,6	32	50,0	2,4	32	57,1	2,4	21
MDg (MdB)	41,2	2,6	51	47,2	2,6	53	56,3	2,5	16	66,2	2,1	71
MR	45,8	2,7	24	23,8	3,0	24						
RD-RR	53,8	2,8	13	35,7	2,7	28						
Partei												
CDU/CSU	49,1	2,5	53	45,0	2,6	40	50,0	2,5	26	61,4	2,3	44
SPD	29,4	2,9	17	20,6	3,1	34	40,9	2,6	22	65,9	2,1	44
FDP	66,7	2,4	12	50,0	2,6	10	40,0	2,8	5	80,0	2,0	5
ohne/GRÜNE	60,7	2,4	61	59,5	2,3	37	60,7	1,4	5	-	-	-
Ressort												
BMI	60,0	2,4	15	42,9	2,6	14						
BMJ	44,4	2,6	9	10,0	3,2	10						
BMF	60,0	2,3	15	29,4	2,8	17						
BMWi	28,6	2,8	14	50,0	2,8	16						
BML	61,5	2,2	13	46,7	2,5	15						
BMV	69,2	2,3	13	71,4	2,1	14						
BMPost	60,0	2,4	10	71,4	2,3	7						
BMBW	11,1	3,2	9	62,5	2,6	8						
BMBau	66,7	2,2	9	25,0	2,8	8						
BMA	62,5	2,4	16	26,7	2,9	15						
BMJFG	37,5	3,0	8	40,0	2,6	10						
BMU	62,5	2,6	8									
BMFT	37,5	2,6	8									

des Bundestages etwas weniger ab als die Mitglieder der Oppositionsfraktionen.

Die zweite These fand nicht nur etwas mehr Zustimmung (2,5) als die erste These, sondern Beamte wie Politiker kamen insgesamt zu einer übereinstimmenden Beurteilung. Allerdings ist dabei zu beachten, daß die Politiker hierbei die Möglichkeit hatten, sich über Interventionen der Beamten in Angelegenheiten der Politiker zu beklagen. Vergleichbar sind beide Thesen also nur im Hinblick auf die von Beamten konstatierten Interventionen der Politiker. Zudem ist zu beachten, daß die erste These den Bundestag als Organ ansprach, während die zweite These auf einzelne Politiker abstellt.

1987 wie schon 1970 nimmt die Zustimmung zur These von der Intervention einzelner Politiker mit steigendem Rang zu und ergibt insofern das gleiche Meinungsbild wie die These von der Intervention des Bundestages insgesamt. Allerdings sind die Parteiunterschiede auf seiten der Beamtenschaft bei der zweiten These deutlicher, wobei wiederum die Zugehörigkeit zum Regierungslager in etwas stärkerer Kritik zum Ausdruck kommt. Zudem zeigt Tabelle 6.8 Ressortunterschiede, die z.T. auch schon 1970 auftraten. Die deutlichste Kritik wird dabei in solchen Ministerien geäußert, die wie das BMF, das BML, das BMV, das BMPost und das BMBau Geld auszugeben haben und Infrastrukturmaßnahmen finanzieren, an denen Politiker in der Regel insofern interessiert sind, daß sie den Standort von Projekten zu beeinflussen versuchen oder sich zum Fürsprecher von Interessen ihres Wahlkreises machen.

Die Aussagekraft dieser zweiten These ist für Politiker, die sich über die Einmischung von Beamten beklagen, inhaltlich weniger bestimmbar. Denkbar ist eigentlich nur, daß bei derartigen Klagen aus Politikersicht die Art der Informationsabgabe von seiten der Beamten oder die Art ihres Agierens in der politischen Arena, in der sie als Vertreter ihres Ministers auftreten, angesprochen sind. Dies deutet sich darin an, daß die These beinahe volle Zustimmung bei den GRÜNEN als einziger der Bundestagsfraktionen findet (1,4), während die Angehörigen aller anderen Fraktionen ihr nur sehr eingeschränkt und mit geringen Unterschieden zustimmen wollen. 1970 wie 1987 schwankt die Haltung der etablierten Fraktionen in einer Bandbreite von 0,3. In allen Fraktionen (und daher auch im Gesamtmittel) war die Zustimmung zu dieser These 1970 etwas deutlicher als 1987.

Untersucht man die statistische Beziehung zwischen beiden Thesen, so ergibt sich naturgemäß für Beamte und für Politiker ein unterschiedliches Ergebnis. **Beamte** geben zu beiden Thesen ein gleichgerichtetes Urteil (r = 0,43) ab. **Politiker** stimmen dagegen tendenziell einer These zu und lehnen die andere ab (r = -0,26). Während aus ihrer Sicht die These, der Bundestag mische sich zu sehr in die Arbeit der Verwaltung ein, stark abzulehnen ist (3,4), findet die Behauptung von der umgekehrten Einmischung der Beamten in die Arbeit der Politiker eher Zustimmung (2,5). Dies gilt insbesondere für Angehörige der Regierungsfraktionen (r = -0,46), während für Angehörige der Oppositionsfraktionen kein statistischer Zusammenhang besteht (r = -0,04).

7. Beamte und Parteien

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf verschiedene Gesichtspunkte des Verhältnisses von Parteipolitik und Bundesadministration.[1] Damit wenden wir uns der in Kapitel 1 angesprochenen Politisierungsthese unmittelbar zu. Daß Beamte durchaus Mitglieder in politischen Parteien sind, wurde bereits in Kap. 2.4.1 herausgestellt; und daß die Art der Parteimitgliedschaft Auswirkungen auf die Perzeption und Bewertung von Sachverhalten hat, ist in den vorangegangenen Kapiteln ebenso deutlich geworden wie die Stellung der Parteien als politische Akteure innerhalb der administrativen Kommunikationsstruktur. Für das Rollenverständnis ist die Frage nach der Parteibindung von Beamten insofern unmittelbar bedeutsam, als damit das Spannungsverhältnis zwischen der Norm der Neutralität der Amtsführung und grundgesetzlich auch dem Beamten zustehender Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) angesprochen ist. Hinzu tritt inneradministrativ der potentielle Konflikt zwischen Leistungsprinzip sowie Diskriminierungsverbot (Art. 33 Abs. 2 i.V. mit Art. 3 Abs. 3 GG) beim Zugang zu öffentlichen Ämtern (Einstellung und Beförderung) einerseits und besonderem Vertrauensverhältnis zwischen politischen Beamten (StS, MD) und politischer Führung andererseits (Art. 33 Abs. 5 i.V. mit § 36 BBG).

Im einzelnen befassen wir uns in diesem Kapitel mit Umfang und Entwicklung der Parteimitgliedschaften (7.1) und der Frage, ob damit auch entsprechende politische Aktivitäten verbunden sind oder die Mitgliedschaft lediglich eine formale ist. Im Hinblick darauf, daß erhebliche Teile der Beamtenschaft nach wie vor nicht Mitglied in einer Partei sind, interessiert zudem, wie die Parteisympathien verteilt sind und ob sie sich den jeweiligen Regierungsmehrheiten zwischen 1970 und 1987 angepaßt haben (7.2). Abschließend wird berichtet, inwieweit die administrative, aber auch die politische Elite eine Parteipolitisierung perzipiert und wie sie diese bewertet.

---

1 Wesentliche Ergebnisse dieses Kapitels wurden bereits publiziert von 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

7.1 Parteimitgliedschaft

Unter Einbeziehung der Daten aus den Mannheimer Eliteuntersuchungen verfügen wir über eine imposante Zeitreihe seltener Befunde, die die Jahre 1970, 1972, 1981 und 1987 umfaßt. Tab. 7.1 verdeutlicht, daß sich der Anteil von Parteimitgliedern in der Beamtenschaft seit 1970 kontinuierlich vermehrt und bis 1987 verdoppelt hat.[2] Entsprechend ist der Anteil der Beamten ohne Parteimitgliedschaft in den 17 Jahren kontinuierlich von 72% auf 42,7% gesunken. Diese wachsende parteipolitische Bindung ist besonders gegenüber den jeweiligen Regierungsparteien ausgeprägt, was an ihren überdurchschnittlichen Mitgliederanteilen ablesbar ist; aber zu allen Zeitpunkten finden sich auch Beamte in der Elite, die einer Oppositionspartei angehören. Bis 1972 stieg der Anteil von Beamten mit SPD- und FDP-Mitgliedschaft von 18,4 auf 24% (gegenüber 13,1% CDU/CSU) an, und 1981 waren es schon 42,5% (gegenüber nur 9,2% CDU/CSU). 1987, als eine für Umbesetzungen hinreichend lange Zeit nach dem Regierungswechsel von 1982 verstrichen war, gehörten 45,5% der Beamten einer der Parteien der neuen Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP an, und der Anteil der SPD-Mitglieder war drastisch auf 11,9% gesunken. Die parteimäßige Zusammensetzung der Beamtenelite paßt sich also der der politischen Führung an. Die Zeitreihe belegt auch, daß Parteimitgliedschaft von Beamten im Zeitverlauf selbstverständlicher geworden ist. Hierauf deutet außerdem die niedrige Zahl von Antwortverweigerern 1987 (2,7%) hin, die 1970 noch erheblich höher lag (9,4%).

Untersucht man den Zusammenhang von **Funktion und Zugehörigkeit zu einer Partei**, weil man annimmt, daß bei den sogenannten politischen Beamten der Anteil regierungsnaher Parteimitglieder höher liegt, so läßt sich zwar kein durchgängig linearer Trend ermitteln; dennoch belegen die Daten, daß politische Beamte am häufigsten Parteimitglieder und dies zudem in den Regierungsparteien sind - ein Trend, der sich, wie gesagt, seit 1970 kontinuierlich verstärkt hat. Während die befragten StS in keinem Falle einer Oppositionspartei angehören, finden sich unter den AL sowohl 1970/72 CDU-Mitglieder als auch 1987 SPD-Mitglieder (allerdings keine GRÜNEN). Dies gilt 1987 in noch stärkerem Maße für die SPD-Mitglieder unter den UAL (22,2%). Daß 1970 und 1972 dieser Unterschied gegenüber den AL bei den CDU-Mitgliedern nicht sichtbar ist, liegt neben der damals noch geringeren

---

2 Vgl. die methodische Anmerkung zur Reliabilität der Angaben für 1970 in Kap. 2.4.1

Tab. 7.1: Parteimitgliedschaft und Funktion der Beamten

Funktion		StS		AL		UAL		RL und unterhalb RL		Gesamt	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
CDU/ CSU	1987	8	61,5	25	47,2	8	17,8	12	37,5	53	37,1
	1981	0	0,0	4	8,9	7	10,0			11	9,2
	1972	0	0,0	9	17,0	9	11,7			18	13,1
	1970			4	10,3	5	11,1	3	7,3	12	9,6
SPD	1987	0	0,0	4	7,5	10	22,2	3	9,4	17	11,9
	1981	3	60,0	17	37,8	17	24,3			37	30,8
	1972	3	42,9	12	22,6	11	14,3			26	18,9
	1970			11	28,2	5	11,1	5	12,2	21	16,8
FDP	1987	1	7,7	5	9,4	4	8,9	2	6,3	12	8,4
	1981	0	0,0	6	13,3	8	11,4			14	11,7
	1972	3	42,9	2	3,8	2	2,6			7	5,1
	1970			0	0,0	1	2,2	1	2,4	2	1,6
Partei-los	1987	4	30,8	19	35,8	23	51,1	15	46,9	61	42,7
	1981	2	40,0	18	40,0	38	54,3			58	48,3
	1972	1	14,3	30	56,6	55	71,4			86	62,7
	1970			24	61,5	34	75,6	32	78,0	90	72,0
Gesamt =100%	1987	13		53		45		32		143	
	1981	5		45		70				120	
	1972	7		53		77				137	
	1970			39		45		41		125	

Cramer's V		
	1987	0,20
	1981	0,15
	1972	0,33
	1970	0,23

Verbreitung von Parteimitgliedschaften daran, daß unter den AL seinerzeit mehr CDU-Mitglieder anzutreffen waren als 1987 SPD-Mitglieder. Wenn unterhalb der Ebene der AL (zumindest 1987) häufiger Beamte zu finden sind, die Mitglied in einer Oppositionspartei sind, deutet dies auf den besonderen Status politischer Beamter hin; da sie in den einstweiligen Ruhestand versetzbar sind, gelingt es StS und MD selten, nach einem Regierungswechsel politisch zu "überleben", während die UAL dieses Instrument der "Säuberung" nicht treffen kann.[3] Wenn der Anteil regierungsnaher Beamter unterhalb der UAL-Ebene in den beiden Jahren 1970 und 1987, für die Daten vorliegen, wieder ansteigt, so liegt dies an dem schon bekannten Sampleeffekt, der "high-fliers" und persönliche Referenten überrepräsentiert, die offenbar denen, die sie für ein Interview empfahlen, nicht selten auch parteipolitisch nahestehen.

Mit der Untersuchung des Zusammenhangs von **Parteizugehörigkeit und Ressortzugehörigkeit** stellt sich die Frage, ob es Ministerien gibt, die in besonderer Weise parteipolitisch gefärbt sind, und ob sich bei Minister- und Regierungswechseln über Herrschaftspatronage die parteipolitische Zusammensetzung der Beamtenschaft auch unterhalb der Aggregatebene erkennbar verändert. Gemessen am Anteil parteiloser befragter Beamter in den einzelnen Ressorts (Tab. 7.2), sind BMWi, BML und BMF über Zeit relativ **wenig parteipolitisiert**, wenngleich in ihnen der Prozentsatz parteiloser Beamter über Zeit oszilliert. Im Gegensatz dazu gibt es über Zeit konstant im BMA, im BMJFG und im BMPost überdurchschnittlich viele Parteimitglieder.

Während im seit Ludwig Erhards Zeiten als parteipolitisch neutral gerühmten **BMWi** auch 1987 noch drei Viertel Parteilose und eher Sozialdemokraten sowie angesichts der seit 1974 andauernden FDP-Leitung erstaunlich wenige FDP-Mitglieder zu finden sind, aber 1987 kein CDU-Mitglied in der Stichprobe war, zeichnet sich im **BMF** der Regierungswechsel von 1982 trotz relativ geringer Parteipolitisierung schon ab: von den 5 Sozialdemokraten 1981 waren 1987 nur noch 2, dafür aber 4 CDU-Mitglieder anzutreffen. Die Auswirkung eines Ministerwechsels und eines damit verbundenen Parteiwechsels in der Leitung sieht man recht deutlich am **BMI**, dessen Leitung

---

3 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949-1983, in: Die öffentliche Verwaltung 37 (1984), S. 689-699; ders., Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelite, in: Heinrich Siedentopf (Hg.), Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1989, S. 171-189; sowie Renate Mayntz/Hans-Ulrich Derlien, Party Patronage..., a.a.O.

Tab. 7.2: Parteizugehörigkeit der Beamten nach Ministerium

		CDU/CSU		FDP		SPD		parteilos		Ges.
		n	%	n	%	n	%	n	%	100%
BMI	87	7	50,0			1	7,1	6	42,9	14
	81	3	15,8	4	21,1	1	5,3	11	57,9	19
	72	3	15,0	3	15,0	2	10,0	12	60,0	20
	70	4	30,8					9	69,2	13
BMJ	87	2	22,2	1	11,1	2	22,2	4	44,4	9
	81	2	15,4			4	30,8	7	53,8	13
	72					3	33,3	6	66,7	9
	70					1	10,0	9	90,0	10
BMF	87	4	26,7	1	6,7	2	13,3	8	53,3	15
	81			1	6,3	5	31,3	10	62,5	16
	72	1	5,9	1	5,9	2	11,8	13	76,5	17
	70	1	7,7	1	7,7	3	23,1	8	61,5	13
BMWi	87			1	7,7	2	15,4	10	76,9	13
	81	1	5,6	3	16,7	3	16,7	11	61,1	18
	72	1	4,0	1	4,0	3	12,0	20	80,0	25
	70					2	12,5	14	87,5	16
BML	87	4	30,8	1	7,7			8	61,5	13
	81			1	16,7			5	83,3	6
	72			1	10,0			9	90,0	10
	70	1	6,7			1	6,7	13	86,7	15
BMV	87	4	30,8	2	15,4	3	23,1	4	30,8	13
	81			2	13,3	7	46,7	6	40,0	15
	72					3	20,0	12	80,0	15
	70					3	23,1	10	76,9	13
BMPost	87	8	88,9					1	11,1	9
	81	2	40,0	1	20,0	1	20,0	1	20,0	5
	72	8	72,7			1	9,1	2	18,2	11
	70	2	28,6			1	14,3	4	57,1	7
BMBW	87	6	66,7	1	11,1	1	11,1	1	11,1	9
	81			1	25,0	3	75,0			4
	72					1	14,3	6	85,7	7
	70							6	100,0	6
BMBau	87	4	44,4					5	55,6	9
	81					2	100,0			2
	72	1	20,0			3	60,0	1	20,0	5
	70			1	14,3	2	28,6	4	57,1	7
BMA	87	7	43,8	1	6,3	5	31,3	3	18,8	16
	81	2	20,0			5	50,0	3	30,0	10
	72	2	16,7			6	50,0	4	33,3	12
	70	3	21,4			3	21,4	8	57,1	14
BMJFG	87	2	25,0	1	12,5	1	12,5	4	50,0	8
	81	1	10,0	1	10,0	6	60,0	2	20,0	10
	72	2	33,3	1	16,7	2	33,3	1	16,7	6
	70	1	9,1			5	45,5	5	45,5	11
BMFT	87	3	42,9					4	57,1	7
	81							2	100,0	2
BMU	87	2	25,0	3	37,5			3	37,5	8
Gesamt	87	53	37,1	12	8,4	17	11,9	61	42,7	143
	81	11	9,2	14	11,7	37	30,8	58	48,3	120
	72	18	13,1	7	5,1	26	19,0	86	62,8	137
	70	12	9,6	2	1,6	21	16,8	90	72,0	125

1982 von der FDP an die CSU überging; obwohl die FDP weiter Regierungspartei blieb, waren ihre Mitglieder aus der Beamtenstichprobe verschwunden, tauchen allerdings z.T. im 1986 abgespalteten BMU wieder auf, während die Zahl der CDU/CSU-Mitglieder im BMI von 3 auf 7 gestiegen war. Das **BMPost**, nach unseren Daten parteipolitisiert wie kein anderes Ministerium, stellt insofern einen Sonderfall dar, als zu allen vier Zeitpunkten, vor allem 1987, die CDU-Mitglieder im Sample überwogen. Im **BMA** hingegen, wo der Regierungswechsel von 1982 ebenfalls ablesbar ist, erkennt man auch in der Beamtenschaft in der Koexistenz von CDU- und SPD-Mitgliedern über 17 Jahre hinweg die stillschweigende große Koalition der Sozialpolitiker.

Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentanz parteipolitischer Interessen ist die Frage interessant, in welchen Ministerien **Anhänger einzelner Regierungsparteien überhaupt nicht vertreten waren.**[4] 1981 und 1987 ist die Repräsentanz der **CSU**-Mitglieder besonders gering, 1981 verständlicherweise noch schwächer als 1987, während **FDP**-Mitglieder jeweils in nur 4 Ministerien nicht vertreten sind. Interessanterweise waren dies in beiden Jahren das BMBau und das BMFT; 1981 war die FDP überdies nicht im BMA und im BMJ präsent, 1987 nicht im BMPost und im BMI. **SPD**-Mitglieder waren 1981 und 1987 lediglich nicht im BML und erstaunlicherweise auch nicht im BMFT anzutreffen. Die **CDU** verfügt 1987 nur im BMWi über keine Mitglieder; vor 1982 waren CDU-Mitglieder aber zeitweilig auch in einer Reihe anderer Ministerien nicht anzutreffen (Tab. 7.2).

Geht man der Frage der besonderen **sozialen Orientiertheit von SPD-Beamten** nach und überprüft ihre Repräsentanz in den sogenannten "sozialen" Ministerien (BMA, BMJFG, BMBW und BMBau) in Relation zum jeweiligen SPD-Anteil am gesamten Sample, so ist in allen Untersuchungen eine Überrepräsentation feststellbar, die aber 1970 und 1981 recht schwach ausfiel. Während dies 1981 daran lag, daß der Anteil von SPD-Mitgliedern am gesamten Sample sehr hoch war, könnte dies 1970 darauf zurückzuführen sein, daß die Zeit seit dem Regierungswechsel für eine spürbare Personalpatronage zu kurz war.

---

4 Hierbei ist eine Betrachtung der Befunde von 1981 und 1987 hinreichend, da sich innerhalb dieses Zeitraums der Regierungswechsel vollzogen hat.

7.1.1 Parteizugehörigkeit und Beförderungschance

Diese generellen Feststellungen und die Kenntnis der Praktizierung des einstweiligen Ruhestandes belegen, daß nach Regierungswechseln eine parteipolitisch motivierte Um- und Neubesetzung der Beamtenpositionen vonstatten geht. Tabelle 7.3 dokumentiert diesen Sachverhalt eindrucksvoll auch im Detail. Der Anteil von SPD- oder FDP-Mitgliedern, die nach dem Regierungswechsel 1969 (SPD/FDP-Koalition) eingestellt oder befördert wurden, erhöhte sich von 25,4% 1972 auf 43,8% 1981. Nach dem Regierungswechsel von 1982 lag der entsprechende Anteil von avancierten Beamten, die Mitglied von CDU/CSU und FDP waren, 1987 sogar bei 60,3%. Korrespondierend hierzu nehmen die Anteile parteiloser Beamter, die nach Regierungswechseln befördert oder neu eingestellt werden, seit 1972 kontinuierlich von 62,7% auf 34,2% 1987 ab.

Betrachtet man die Einstellungen und Beförderungen der beiden Jahre der Regierungswechsel und des Zeitraums davor, so läßt sich auch hier erkennen, daß der skizzierte Trend zur regierungskonformen Umgestaltung der Administration sich seit 1972 erheblich verstärkt hat. Der Anteil der CDU/CSU-Mitglieder unter den Beamten, die schon vor 1969 eingestellt oder befördert worden waren, stieg von 6,2% 1970 auf 17,3% 1972. Sogar im Jahr des Regierungswechsels 1969 kamen noch 14,3% der Beamten des 1970er und 6,3% des 1972er Samples als CDU-Mitglieder ins Amt.[5] Von allen Beamten 1987, die ihre Letztposition noch unter der SPD/FDP-Regierung erreicht hatten, gehörten die meisten (19,2%) zur SPD, im Jahr des Regierungswechsels[6] entfiel auf sie nur ein Anteil von 16,7% sämtlicher Neueinstellungen und Beförderungen, und nach dem Regierungswechsel 1982 waren es nur noch 5,5%.

In der Gruppe der politischen Beamten, die also am deutlichsten von parteipolitischem Konformitätszwang betroffen ist, ergeben sich im Zeitvergleich noch frappierendere Belege für den parteipolitischen Einfluß auf die Stellenbesetzung . Hierbei stellen die 80er Jahre offenbar eine Scheidelinie dar. Von den vor einem der beiden Regierungswechsel ernannten StS fanden sich im Sample 1972 und im Sample 1987 nur 1 bzw. 2 parteilose, aber keiner, der 1972 CDU-Mitglied oder 1987 SPD-Mitglied war. Dasselbe gilt für Ernen-

---

5 Daß 1981 bereits kein einziges CDU/CSU-Mitglied mehr zu finden war, das 1969 oder davor seine Position erreicht hatte, liegt wohl daran, daß diese Spitzenbeamten inzwischen aus Altersgründen ausgeschieden waren.

6 möglicherweise vor Oktober 1982

Tab. 7.3: Eintritt in die Jetztposition und Regierungswechsel

vor dem Regierungswechsel*		StS n	StS %	AL n	AL %	UAL n	UAL %	unterhalb UAL n	unterhalb UAL %	Gesamt n	Gesamt %
CDU/CSU	70			2	10,5	2	18,0			4	6,2
	72			7	35,0	2	6,5			9	17,3
	81										
	87			2	14,3	2	8,0	3	27,3	7	13,5
FDP	70					1	4,0	1	4,8	2	3,1
	72					1	3,2			1	1,9
	81										
	87			1	7,1	2	8,0			3	5,8
SPD	70			4	21,1	1	4,0	1	4,8	6	9,2
	72			4	20,0	1	3,2			5	9,6
	81										
	87			4	28,6	6	24,0			10	19,2
Partei-los	70			13	68,4	21	84,0	19	90,5	53	81,5
	72	1	100,0	9	45,0	27	87,1			37	71,2
	81					2	100,0			2	100,0
	87	2	100,0	7	50,0	15	60,0	8	72,7	32	61,5
Gesamt n=100%	70			19		25		21		65	
	72	1		20		31				52	
	81					2				2	
	87	2		14		25		11		52	
im Jahr des Regierungswechsels											
CDU/CSU	70			2	25,0	1	10,0	1	10,0	4	14,3
	72			1	9,1	1	5,9			2	6,3
	81										
	87	3	75,0	5	55,6			1	50,0	9	50,0
FDP	70										
	72	2	50,0							2	6,3
	81										
	87			2	22,2					2	11,1
SPD	70			2	25,0	4	40,0	3	30,0	9	32,1
	72	2	50,0	4	36,4	5	29,4			11	34,4
	81			2	100,0					2	33,3
	87					2	66,7	1	50,0	3	16,7
Partei-los	70			4	50,0	5	50,0	6	60,0	15	53,6
	72			6	54,5	11	64,7			17	53,1
	81					4	100,0			4	66,7
	87	1	25,0	2	22,2	1	33,3			4	22,2
Gesamt n=100%	70			8		10		10		28	
	72	4		11		17				32	
	81			2		4				6	
	87	4		9		3		2		18	
nach dem Regierungswechsel											
CDU/CSU	70					2	22,2	2	25,0	4	14,3
	72			1	4,8	5	17,9			6	11,8
	81			4	9,3	7	10,9			11	9,8
	87	5	71,4	18	60,0	6	35,3	8	42,1	37	50,7
FDP	70										
	72	1	50,0	2	9,5	1	3,6			4	7,8
	81			6	14,0	8	12,5			14	12,5
	87	1	14,3	2	6,7	2	11,8	2	10,5	7	9,6
SPD	70			4	36,4			1	12,5	5	17,9
	72	1	50,0	3	14,3	5	17,9			9	17,6
	81	3	60,0	15	34,9	17	26,6			35	31,3
	87					2	11,8	2	10,5	4	5,5
Partei-los	70			7	63,6	7	77,8	5	62,5	19	67,9
	72			15	71,4	17	60,7			32	62,7
	81	2	40,0	18	41,9	32	50,0			52	46,4
	87	1	14,3	10	33,3	7	41,2	7	36,8	25	34,2
Gesamt n=100%	70			11		9		8		28	
	72	2		21		28				51	
	81	5		43		64				112	
	87	7		30		17		19		73	

* Für 1970, 1972 und 1981 handelt es sich um den Regierungswechsel 1969, für 1987 um den Regierungswechsel 1982.

nungen im Jahre des Regierungswechsels: 1969 waren nur je 2 SPD- und FDP-Mitglieder StS geworden, 1982 nur 3 CDU/CSU-Mitglieder und ein Parteiloser. StS, die einer der alten Regierungsparteien angehörten, waren offensichtlich im Zusammenhang mit den Regierungswechseln ausgeschieden und daher in den Samples 1972 und 1987 nicht mehr zu finden. Entsprechend gilt für StS-Ernennungen nach den Regierungswechseln, daß nur noch Mitglieder der neuen Regierungsparteien oder Parteilose in die höchste Beamtenposition gelangen.

Nicht ganz so kraß fällt die Personalpolitik bei den AL aus. 1970 und 1972 wurden unter ihnen CDU/CSU-Mitglieder angetroffen, die zwar vor oder in 1969 ernannt worden waren, aber von den CDU/CSU-Mitgliedern, die 1981 interviewt worden waren, waren 4 noch nach 1969 AL geworden.
Dies gilt für SPD-Mitglieder unter den 1987 befragten AL nicht entsprechend. Sie waren alle 4 vor dem Regierungswechsel 1982 ernannt worden. Sogar auf der Ebene der Unterabteilungsleiter gibt es 1987 nur noch 2 SPD-Mitglieder, die eindeutig nach 1982 in ihr Amt gelangt sind.

Noch klarer wird der Zusammenhang von Karriere und Parteimitgliedschaft, wenn man nicht den Anteil der Parteimitglieder an allen Ernennungen vor oder nach Regierungswechseln betrachtet, sondern fragt, wann die SPD-Mitglieder des Jahres 1987 und wann die CDU/CSU-Mitglieder der Jahre 1972 und 1981 in ihre administrative Spitzenposition gelangt waren.
1987 waren von den **17 SPD-Mitgliedern** 10 vor und 3 während des Jahres 1982 und wahrscheinlich noch vor dem Regierungswechsel im Oktober ernannt worden; die 4 nach 1982 ernannten befinden sich in UAL-Positionen (2) oder darunter. Von den **17 CDU-Mitgliedern des Jahres 1972** waren 9 vor und 2 in 1969 ernannt worden, aber 6 noch nach 1969, davon 5 zu UAL und einer zum AL. 1981 waren - aus Altersgründen - alle 11 in der Ministerialverwaltung angetroffenen CDU-Mitglieder nach dem Regierungswechsel von 1969 in ihr Amt gelangt; 7 waren zu UAL und 4 zu AL unter den SPD/FDP-geführten Regierungen aufgestiegen. Offenbar werden also Beamte, die Mitglieder in einer Oppositionspartei sind, seit 1982 konsequenter von den Positionen der politischen Beamten ferngehalten als zwischen 1969 und 1981 und gelangen auch auf die Ränge darunter eher im Ausnahmefall.

Die offensichtlich zunehmende Protektion "regierungskonformer" Beamter bei gleichzeitiger Diskriminierung "oppositioneller" Beamter wird nur unwesentlich relativiert durch den Anteil parteiloser Beamter in Tab. 7.1 und 7.3, die nach den Regierungswechseln in ihren Ämtern verbleiben konnten oder

sogar noch befördert wurden. Im einzelnen konnten immerhin 53 parteilose Beamte des Samples 1970 nach dem Regierungswechsel in ihren Ämtern verbleiben, und danach wurden sogar noch 19 befördert. Sogar nach dem Regierungswechsel 1982, für den ein enormer Anstieg der Mitgliedschaft in den Regierungsparteien festgestellt wurde, konnten noch 61,5% der parteilosen Beamten des gesamten Samples in ihren Positionen verbleiben, und es wurden sogar noch 34,2% befördert. Daß parteilose Beamte keineswegs nur in den unteren Rängen zu finden sind, zeigen die StS- und AL-Ernennungen, die nach den jeweiligen Regierungswechseln stattgefunden haben, wenngleich auch sie dem allgemeinen Trend entsprechend eine eindeutig sinkende Tendenz aufweisen: 1981 waren noch 40% der StS, 1987 nur noch 14,3% parteilos; 1981 waren 41,9% AL, 1987 nur noch 33,3% parteilos.

Anhand dieser Daten läßt sich die Frage, ob die Besetzung von Beamtenpositionen **primär** nach parteipolitischen Gesichtspunkten vorgenommen wird, allerdings nicht beantworten. Zur Qualifikation der Beamten und zur Bedeutung der fachlichen Kompetenz als Beförderungskriterium können wir nichts sagen. Der immer noch hohe Anteil von in ihren Ämtern verbleibenden und auch beförderten parteilosen Beamten indiziert, daß die "richtige" Parteimitgliedschaft keineswegs eine conditio sine qua non für eine Beamtenkarriere ist. Berücksichtigt man, daß der Eintritt in eine Partei, sofern er ausschließlich oder zum größten Teil aus Karrieregründen erfolgen sollte, eine recht unsichere Prognose über Regierungsübernahme oder Verbleib einer Partei in der Regierung erfordert, so erschiene parteipolitische "Abstinenz"[7] als rationalere Form der Karriereplanung.

7.1.2 Dauer der Parteimitgliedschaft

Die Beamtenelite tritt nicht aus Opportunismus einer Partei bei; dies läßt sich für die Amtsinhaber 1987 zeigen.
Die **durchschnittliche Dauer der Parteimitgliedschaft** beträgt 1987 17,6 Jahre (Tab. 7.4). Eine Beitrittswelle in der Kohorte 1987 hat 1969, also 18 Jahre zuvor, stattgefunden. In diesem Jahr sind insgesamt 12 der 82 parteimäßig gebundenen Beamten einer Partei beigetreten, davon 5 der SPD, 3 der FDP und 4 der CDU. Ähnliche Häufungen wurden in anderen Jahren nicht

---

7 Auch hier darf selbstverständlich nicht vergessen werden, daß parteipolitisch ungebundene Beamte de facto durchaus Sympathien für die Regierungsparteien hegen und nicht selten als "Nahesteher" bekannt sind. Dies läßt sich in Kap. 7.3 recht eindeutig zeigen.

Tab. 7.4: Dauer der Parteimitgliedschaft 1987 (in Jahren)

	$\bar{x}$	zwischen ... und Jahren		n
Gesamt	17,6	1	41	80
StS	19,3	8	34	9
MD	19,5	2	35	27
MDg	20,3	7	41	26
MR	17,2	1	39	9
RD-RR	10,5	1	20	8
CDU	17,2	1	41	44
CSU	22,5	15	35	6
FDP	15,9	8	30	12
SPD	22,6	15	35	17
unter 40	8,0	1	18	3
41-50	13,5	1	28	20
51-60	20,8	8	39	40
über 60	21,4	2	41	16

		$\bar{x}$	zwischen ... und Jahren		n
Gesamt		17,6	1	41	80
StS	CDU	21,6	10	34	7
	CSU	15,0			1
	FDP	8,0			1
MD	CDU	16,8	2	34	16
	CSU	25,7	20	35	3
	FDP	19,3	9	30	4
	SPD	26,0	22	34	4
MDg	CDU	19,7	7	41	11
	CSU	21,5	21	22	2
	FDP	14,0	12	18	4
	SPD	23,6	18	35	9
MR	CDU	18,3	1	39	4
	CSU				
	FDP	16,0	14	18	2
	SPD	16,7	15	18	3
RD-RR	CDU	8,0	1	20	6
	CSU				
	FDP	18,0			1
	SPD	18,0			1

erreicht. Es gibt zwar keine lineare Beziehung zwischen Ranghöhe und Mitgliedschaftsdauer, im Durchschnitt betrachtet sind aber die drei oberen Ränge am längsten und die beiden unteren am kürzesten Mitglieder einer Partei. Dies dürfte jedoch primär eine Funktion des Lebensalters sein. Minimal- und Maximaldauer der Mitgliedschaft zeigen zudem, daß es auf sämtlichen Rängen Beamte mit relativ kurzer wie auch mit ungewöhnlich langer Parteimitgliedschaft gibt.
Zwischen den einzelnen Parteien variiert die durchschnittliche Zugehörigkeitsdauer erheblich. So sind FDP-Mitglieder bereits nach durchschnittlich 15,9 Jahren Parteimitgliedschaft in den höchsten Beamtenpositionen anzutreffen, während CSU- und SPD-Mitglieder im Durchschnitt etwa 23 Jahre Mitglied sind. Die CDU nimmt hier mit 17,2 Jahren eine Mittelstellung ein. Die Minimal- und Maximalwerte zeigen ergänzend, daß es in der CDU und in der FDP Beamte gibt, die nach relativ kurzer Parteizugehörigkeit in die Bundesadministration ein- oder in ihr aufsteigen konnten. Die Minimalwerte in Tab. 7.4 belegen auch, daß es 1987 auf allen Rangstufen einige Beamte gibt, die erst nach dem Regierungswechsel von 1982 oder aber kurz davor der CDU oder der FDP beigetreten sind und offenbar "aus dem Stand" in Spitzenpositionen gelangen konnten. Insgesamt spricht die lange Parteimitgliedschaft jedoch angesichts der Unwägbarkeiten der Regierungsmacht einer Partei oder Koalition gegen opportunistische Parteibeitritte.

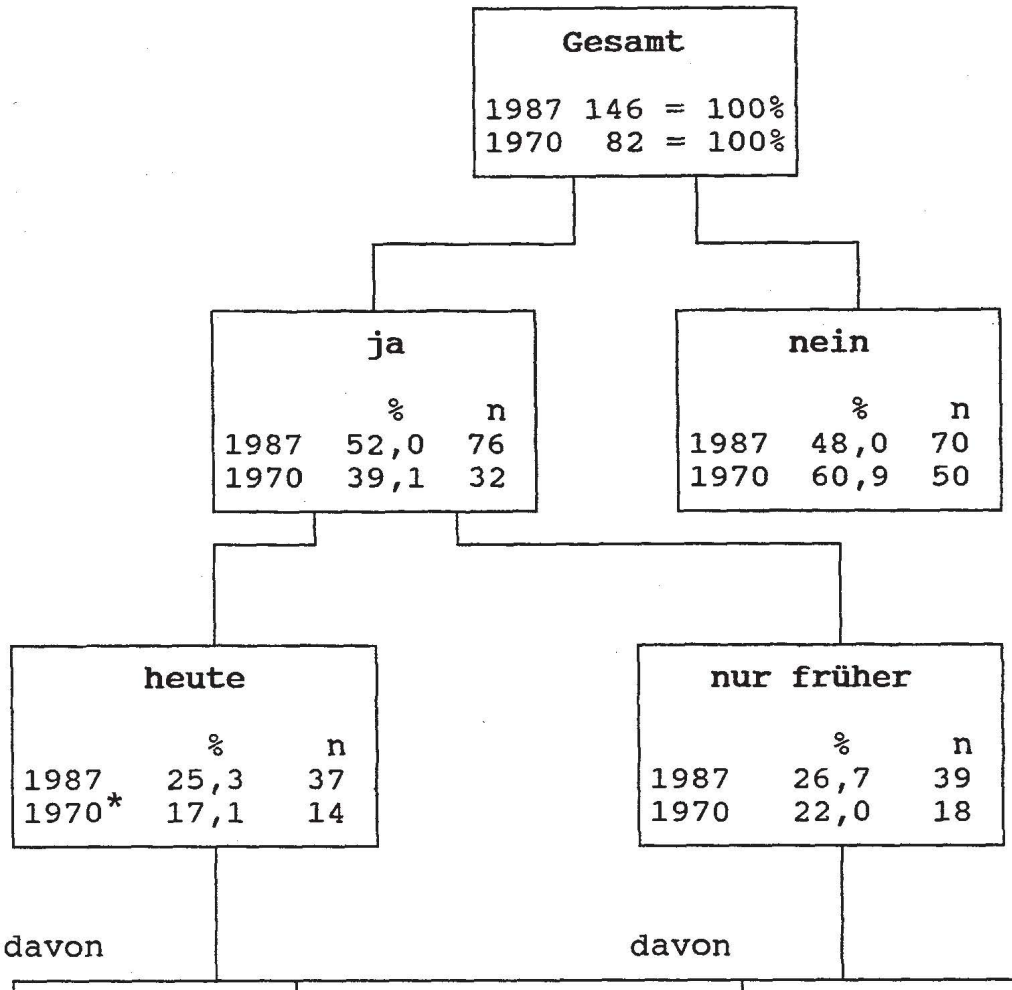
7.1.3 Politische Aktivitäten

Angesichts des beachtlichen Anteils von Parteimitgliedern in der Beamtenschaft stellt sich die Frage, ob diese Mitgliedschaften eher formaler Natur sind oder ob Bonner Spitzenbeamte darüberhinaus auch aktiv parteipolitisch partizipieren. Mit der offenen Frage "Waren Sie je politisch aktiv?" wurde 1970 und 1987 ermittelt, ob und in welcher Form (Nachfrage) die Beamten entweder zum Befragungszeitpunkt oder früher politisch aktiv waren.[8]
Tabelle 7.5 belegt, daß 1987 52%, 1970 dagegen erst 39% der befragten Beamten politisch aktiv waren. Auch die Aufgliederung der Aktivitäten zum jeweiligen Erhebungszeitpunkt oder in der davorliegenden Zeit indiziert, daß

---

8 Es ist anzumerken, daß 1970 nur 82 der 138 befragten Beamten die Frage überhaupt beantworteten. Es ist nicht entscheidbar, ob sich dies als Indikator für die damalige auch in anderen Zusammenhängen zu verzeichnende Scheu der Beamtenschaft, politisch eindeutige Positionen zu beziehen, interpretieren läßt oder ob die Frage einfach einem Teil der Beamten nicht vorgelegt wurde.

Tab 7.5: Politische Aktivitäten von Beamten



n	Formen politischer Aktivität	n
1987 11 1970 10	Parteiamt	1987 16 1970 8
1987 15 1970 2	Parteimitglied	1987 4 1970 6
1987 2 1970 2	Kommunalmandat	1987 7 1970 1
1987 3 1970 2	Bürgerinitiativen	1987 3 1970 1
1987 1 1970 1	Verbandsamt	1987 0 1970 0
1987 5 1970 0	Sonstiges	1987 9 1970 2

* 1970 gaben 4 Befragte zwei Formen politischer Aktivität an

politische Aktivitäten der Beamtenschaft bis 1987 häufiger werden. Geht man der Frage nach, ob der Aktivitätsgrad unter den Mitgliedern der einzelnen Parteien variiert, so stellt sich heraus, daß SPD-Mitglieder 1987 mit 83,3% die höchste **Aktivitätsquote** erzielen, gefolgt von CSU-Mitgliedern mit 66,7%, FDP-Mitgliedern mit 64,7% und CDU-Mitgliedern mit 63,6%. Diese Abstufung zwischen SPD- und CDU-Mitgliedern gilt in etwa auch 1970. Dabei berichteten SPD-Mitglieder zu beiden Zeitpunkten jeweils überwiegend aktuelle parteipolitische Aktivität. Das niedrigste Aktivitätsniveau weisen erwartungsgemäß die parteilosen Beamten mit 31,2% 1987 und 22,7% 1970 auf.

Betrachtet man die **Formen politischer Aktivität**, so sieht man, daß parteigebundene politische Aktivitäten gegenüber dem Engagement in Verbänden oder Bürgerinitiativen dominieren. Bei ausschließlicher Betrachtung der Aktivitäten zum Befragungszeitpunkt (Tab. 7.6) fällt auf, daß 1987 primär Parteimitgliedschaften (40,5%; n=15) gefolgt von Parteiämtern (29,7%; n=11) genannt wurden, während 1970 noch allein Parteiämter (71,4%; n=10) im Vordergrund standen. Jeweils zwei Beamte nehmen ein Kommunalmandat wahr, 1970 ein MD und ein MDg, 1987 ein MR und ein Referent. Erinnert man sich an die Angaben zur Parteimitgliedschaft (vgl. Tab. 7.1), die 1987 im Interview erst nach der Frage zu den politischen Aktivitäten erhoben wurde, ergibt sich eine auffällige Diskrepanz. Zwar finden sich 1987 82 Parteimitglieder in der Beamtenelite, aber nur 28 geben die Parteimitgliedschaft direkt oder indirekt bei der Frage nach politischen Aktivitäten an; 1970 waren es ebenfalls 14 von 35 Beamten. Die Parteimitgliedschaft als solche wird also nur von einer Minderheit als politische Aktivität angesehen.

Mitglieder der SPD üben zu beiden Zeitpunkten häufiger Parteiämter aus als Mitglieder anderer Parteien, und parteilose Beamte engagieren sich, wenn überhaupt, politisch in Bürgerinitiativen. Auffällig ist, daß von orthodoxen und unorthodoxen Beamten 1970 und 1987 keine unterschiedlichen Formen politischer Aktivitäten angegeben werden. Nicht die Form, sondern allein die Häufigkeit trennt orthodoxe von unorthodoxen Beamten. Zu beiden Zeitpunkten ist jeder dritte unorthodoxe, aber nur jede vierte "klassische" Beamte politisch aktiv.

Ob jemand Jura oder Wirtschaftswissenschaften **studiert** hat, beeinflußte 1970 wie 1987 die Aktivitätsneigung nicht; es heben sich aber die (wenigen) Sozialwissenschaftler jeweils deutlich ab. Das Vorurteil einer apolitischen Haltung von Naturwissenschaftlern und Agrarwissenschaftlern kann nur für

Tab. 7.6: Formen der derzeitigen politischen Aktivitäten von Beamten

		Parteimitglied		Parteiamt		Kommunalmandat		Bürgerinitia.		Verbandsamt		Sonstiges		Ges
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Gesamt	87	15	40,5	11	29,7	2	5,4	3	8,1	1	2,7	5	13,5	37
	70	2	14,3	10	71,4	2	14,3	2	14,3	1	7,1	0	0,0	14*
Partei														
CDU/	87	10	52,6	5	26,3	1	5,3	1	5,3	1	5,3	1	5,3	19
CSU	70	1	25,0	3	75,0					1	25,0			4
FDP	87	2	50,0	1	25,0							1	25,0	4
	70			1	100,0	1	100,0							1
SPD	87	2	22,2	5	55,6	1	11,1					1	11,1	9
	70	1	14,3	6	85,7	1	14,3	1	14,3					7
ohne	87							2	50,0			2	50,0	4
Partei	70							1	100,0					1
Rang														
StS	87			2	66,7							1	33,3	3
MD	87	7	77,8	1	11,1							1	11,1	9
	70	1	16,7	4	66,7	1	16,7	1	16,7					6
MDg	87	5	38,5	4	30,8			1	7,7	1	7,7	2	15,4	13
	70	1	33,3	3	100,0	1	33,3							3
MR	87	2	25,0	2	25,0	1	11,1	2	25,0			1	12,5	8
	70			2	66,7			1	33,3	1	33,3			3
RD-RR	87	1	25,0	2	50,0	1	11,1							4
	70			1	100,0									1
Karriere														
ortho-	87	12	41,4	9	31,0	2	6,9	3	10,3			2	40,0	29
dox	70	1	9,1	8	72,7	2	18,2	2	18,2	1	9,1			11
unor-	87	3	37,5	2	25,0							3	37,5	8
thodox	70	1	50,0	2	100,0									2

* 1970 gaben 4 Befragte zwei Formen politischer Aktivität an

1970 Bestätigung finden. Die Vermutung, daß die Spitzenbeamten politisch aktiver waren, bevor sie ihre Position erreichten, bestätigt sich nur für parteilose Beamte 1970 und 1987 sowie für FDP-Mitglieder 1987. Während 1970 die aktuelle politische Aktivität linear mit der **Ranghöhe** bis zum MD anstieg, sind es 1987 umgekehrt die Ränge unterhalb MDg, die relativ stärker politisch aktiv sind. Insgesamt haben wir es also in der Beamtenschaft nicht mit Parteiaktivisten zu tun. Die Tätigkeit an leitender Stelle im Ministerium dürfte einem über die Parteimitgliedschaft hinausgehenden Engagement vielfach zeitliche Grenzen setzen.

7.2 Parteisympathie

Die Stärke der Identifikation mit einer Partei läßt sich nicht anhand der Mitgliedschaft allein ermitteln. Die Sympathie für eine Partei ist umgekehrt nicht an die Mitgliedschaft in ihr geknüpft. So gewährt die Frage nach Parteisympathien auch Einblick in die Geneigtheit von Parteilosen oder gar Mitgliedern oppositioneller Parteien, mit einer Regierung zu kooperieren.

7.2.1 Sympathie für die einzelnen Parteien

Beliebteste Partei ist 1987 bei Beamten (2,6) und Politikern (1,4) eindeutig die CDU, die trotz der parteimäßig ausgewogenen Zusammensetzung des Politikersamples auch hier (1,4) mit minimalem Vorsprung vor der SPD (1,3) den höchsten Sympathiewert[9] erhält (Tab. 7.7). 1981 galt dies für die damals regierende SPD nicht. Ein Jahr vor dem Regierungswechsel 1982 wurden die FDP von den Beamten (1,4) und CDU, CSU und FDP von den Politikern positiver bewertet als die SPD. Unbeliebteste Partei waren 1981 und 1987 in beiden Teil-Eliten "DIE GRÜNEN", die in beiden Jahren deutliche Antipathie auf sich zogen (-2,0 und schlechter).

In der Regel bringen Beamte und Politiker ihrer **eigenen Partei** die relativ größte Sympathie entgegen, wobei die Sympathien der Politiker ausgeprägter sind als die der Beamten. Eine Ausnahme stellen 1987 CSU-Mitglieder unter den Beamten dar, weil sie der CDU positiver gegenüberstehen (3,1) als ihrer

---

9 Die Sympathie für alle im Bundestag vertretenen Parteien wurde anhand einer Skala mit Werten von +5 für starke Sympathie bis -5 für hohe Antipathie erhoben.

Tab. 7.7: Parteisympathien

Sympathie für	Beamte											Politiker										
	CDU		CSU		FDP		SPD		GRÜNE		Ges.	CDU		CSU		FDP		SPD		GRÜNE		Ges
	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	n
Gesamt 87	2,6	1,7	1,4	2,2	1,8	2,1	0,8	1,8	-2,6	2,0	142-143	1,4	2,7	0,3	3,1	0,1	2,5	1,3	2,4	-2,2	2,7	58-59
81	1,0	2,2	-0,9	2,4	1,4	2,1	1,1	2,2	-2,0	2,4	101-113	1,7	2,8	0,5	3,2	0,6	2,2	0,4	3,3	-2,6	2,2	73-80
Partei																						
CDU 87	3,8	0,8	2,8	1,3	1,9	1,8	0,3	2,2	-3,1	1,9	44	3,9	1,3	2,9	1,5	1,4	1,2	-0,4	1,5	-3,4	1,9	20-21
81	3,8	1,0	2,3	1,3	-0,2	2,8	-1,3	2,0	-3,8	2,1	8-10	4,3	0,8	3,4	1,1	-1,0	2,0	-2,3	2,2	-3,8	1,8	26-28
CSU 87	3,1	1,5	2,4	2,9	2,1	0,8	0,8	1,3	-3,2	1,9	9	2,6	0,9	3,8	0,8	-0,8	1,8	-1,4	1,8	-4,2	1,3	5
81	3,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	-1,0	0,0	1,0	0,0	0-1	3,8	1,0	4,0	0,9	-1,0	1,9	-2,8	2,2	-3,3	1,8	9
FDP 87	1,8	0,8	0,1	1,5	3,4	0,7	0,5	1,6	-1,8	1,6	10	2,4	1,5	1,0	2,5	4,6	0,6	0,6	2,0	-3,6	1,3	5
81	1,0	2,2	-0,9	2,1	3,1	1,3	0,1	1,8	-1,9	2,2	10-14	1,3	1,6	-0,9	1,6	4,0	1,2	0,9	1,9	-1,9	1,1	6-7
SPD 87	0,1	2,3	-1,4	2,7	-0,8	2,7	2,4	1,0	-2,2	2,2	17	-0,7	1,8	-1,9	1,8	-1,2	1,9	3,7	1,1	-1,8	1,8	23
81	-0,6	2,1	-2,3	2,2	0,8	1,9	3,0	1,2	-1,6	2,7	29-36	-0,6	2,0	-2,2	2,1	1,6	1,0	3,1	1,5	-1,8	2,3	32-33
ohne 87	2,5	1,3	1,0	1,8	2,2	1,7	0,9	1,6	-2,2	2,1	58-59	-2,0	1,9	-4,2	1,1	-3,2	1,3	1,4	1,1	4,2	1,1	5
(Grüne) 81	1,5	1,7	-0,6	2,1	1,6	1,9	0,7	2,0	-2,0	2,2	50-55											
Rang																						
StS 87	3,6	0,8	2,7	1,2	3,0	1,2	1,3	1,9	-2,1	2,5	12	4,0	1,1	3,0	1,7	1,6	2,0	-0,3	1,9	-3,6	1,9	10
(PStS) 81	1,3	3,6	-1,3	3,0	1,3	1,7	3,3	1,3	-0,8	1,7	4	0,9	2,0	-1,4	2,3	1,9	1,6	3,1	1,7	-1,1	2,3	8
AL 87	3,1	1,5	1,9	2,0	1,6	2,0	0,5	2,0	-2,7	2,0	50	1,1	2,7	-0,1	3,1	-0,4	2,6	1,6	2,2	-1,7	3,1	32
(Bt-Fr) 81	1,0	2,2	-0,9	2,5	1,4	2,2	1,3	2,1	-2,0	2,8	47	1,8	2,8	0,7	3,3	0,5	2,2	0,1	3,3	-2,9	2,1	74
UAL 87	2,2	1,9	1,1	2,5	1,6	2,2	1,0	1,7	-2,4	2,1	49	0,4	2,7	-0,5	3,1	-0,1	2,4	1,8	2,7	-2,4	2,0	17
(MdB) 81	1,0	2,1	-0,8	2,3	1,3	2,1	0,9	2,2	-2,0	2,1	71											
RL 87	2,1	1,6	0,3	2,3	2,2	2,0	0,8	1,9	-3,0	1,6	23-24											
unt RL 87	2,6	2,1	1,6	2,9	1,4	2,8	1,3	1,7	-2,0	1,8	8											
Karriere																						
ortho- 87 dox	2,6	1,7	1,4	2,3	1,8	2,0	0,7	1,8	-2,6	2,0	120-121											
unor- 87 thodox	2,9	1,9	1,5	2,6	1,6	2,3	1,4	2,1	-2,2	2,4	22											
Studium																						
Jura 87	2,7	1,9	1,5	2,4	1,9	2,1	0,9	1,8	-2,6	2,2	90	1,7	2,7	0,7	3,0	0,4	2,5	0,7	2,8	-3,4	2,0	23
Ökono. 87	2,4	1,5	1,3	2,3	1,7	2,1	0,8	1,7	-2,2	2,0	25	1,1	3,0	-0,5	3,2	-0,5	3,1	1,7	2,2	-1,4	2,6	11
Naturw. 87	2,5	1,1	1,3	2,2	2,2	1,8	0,7	2,0	-2,4	1,3	12	2,2	2,8	1,4	2,9	-0,4	2,2	-0,4	1,5	-2,0	3,5	5
Agrarw. 87	2,7	1,2	1,4	2,1	2,0	1,8	-0,2	2,2	-3,3	1,5	10	2,0		4,0		-2,0		0,0		-4,0		1
Sozial. 87	2,2	2,8	1,4	3,1	-0,8	2,2	1,4	2,9	-3,2	2,5	5	0,0	4,2	-1,0	5,7	-0,5	5,0	1,0	0,0	0,0	4,2	2
Philo. 87											0	0,8	3,0	-0,6	3,7	-0,4	2,1	2,3	2,0	-1,3	4,1	8
Kein S. 87	2,0		1,0		3,0		2,0		-1,0		1	1,1	2,8	0,3	2,6	0,7	2,0	2,8	1,7	-1,7	1,9	9

eigenen Partei (2,4). Erstaunlich ist, daß die SPD bei ihren Mitgliedern z.T. erheblich weniger beliebt ist als andere Parteien bei ihren Mitgliedern[10], gleichgültig, ob sie sich gerade in der Regierung oder in der Opposition befinden. So stuften Parteimitglieder in der Beamtenschaft ihre SPD 1987 nur mit 2,4 und 1981 mit 3,0 ein. Bei den SPD-Politikern stieg aber im Gegensatz zu den Beamten der Sympathiewert 1987 (3,7) wieder fast auf das Niveau der anderen Parteien an. SPD-Mitglieder in der Bürokratie finden also ihre seit 1982 gewandelte Partei etwas weniger sympathisch als 1981, während gleichzeitig der innere Zusammenhalt der SPD-Politiker wieder gewachsen ist, nachdem die schwache Sympathie 1981 wohl auf Zerstrittenheit und Flügelkämpfe in der SPD-Fraktion vor dem Regierungswechsel zurückzuführen ist. Dagegen zeichnen sich CDU- und FDP-Mitglieder in der Bürokratie durch eine hohe Konstanz der Sympathie mit ihrer Partei zwischen 1981 und 1987 aus, während die Sympathiewerte der Politiker ebenfalls Schwankungen aufweisen. So ist die Sympathie von CDU-und CSU-Politikern mit ihrer eigenen Partei 1987 niedriger als 1981, während die Parlamentarier der FDP ebenso wie ihre Kollegen in der SPD offenbar ihre Partei wieder positiver bewerten. Politiker von FDP (4,6) und GRÜNEN (4,2) zeichnen sich 1987 durch die stärkste Identifikation mit der eigenen Partei aus.

Bei der **Fremdbeurteilung** der Parteien liegen die GRÜNEN eindeutig im negativen Bereich der Skala und rufen mit Durchschnittswerten von -2,6 (Beamte 1987), -2,2 (Politiker 1987), -2,0 (Beamte 1981) und -2,6 (Politiker 1981) als einzige Partei deutliche Antipathie bei allen Akteuren, gleich welcher Couleur, hervor. Die stärkste Ablehnung erfahren die GRÜNEN erwartungsgemäß im konservativen Lager, während SPD-Politiker ihnen in beiden Jahren etwas weniger Antipathie (-1,8) entgegenbringen.

Der 1987 **oppositionellen** SPD wird von CDU-Mitgliedern in der Beamtenschaft mit 0,3 geringe Sympathie entgegengebracht. Mit einem Gesamtdurchschnitt von 0,8 (Beamte) und 1,3 (Politiker) liegt sie jedoch immerhin im positiven Bereich der Skala.[11] Der Sympathiewert der 1981 oppositionellen

---

10 Ein ähnlicher Effekt wurde auch für SPD-Wähler in der Bevölkerung festgestellt von Wolfgang G. Gibowski, Die Bedeutung der Links-Rechts-Dimension als Bezugsrahmen für politische Präferenzen, in: Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), S. 600-626, hier S. 607 ff.

11 Dies könnte ein Indikator für demokratischen Grundkonsens sein, auf den schon die Befunde zur Frage nach dem Verhältnis von Regierung und Opposition hinwiesen.

CDU lag mit 1,0 (Beamte) und 1,7 (Politiker) im Gesamtdurchschnitt etwas höher, obwohl ihre Einschätzung durch die regierende SPD damals in beiden Teil-Eliten im Antipathiebereich (-0,6) lag.

Umgekehrt erhalten die **Regierungsparteien** von den Mitgliedern der jeweiligen Opposition die negativsten Werte, wobei die CSU bei der SPD auch 1987 noch unbeliebter ist (-1,4; -1,9) als der abtrünnige ehemalige Koalitionspartner FDP (-0,8; -1,2). 1981 stieß die SPD bei CDU-Mitgliedern auf etwas stärkere Antipathie (-1,3; -2,3) als 1987 die CDU bei der SPD (0,1; -0,7). Spiegelbildlich betrachtet sind sich die befragten Mitglieder der großen Parteien CDU und SPD zu beiden Zeitpunkten also wenig sympathisch, wobei bei den Politikern die Tendenz deutlich wird, daß die jeweilige Opposition die Kanzlerpartei deutlicher ablehnt als umgekehrt. Bis 1987 hat die Antipathie zwischen den beiden großen Parteien unter ihren Mitgliedern in den Ministerien etwas abgenommen; SPD-Mitglieder stufen die CDU mit 0,1 ein, CDU-Mitglieder unter den Beamten die SPD mit 0,3.

Betrachtet man die **Sympathie der Koalitionspartner untereinander**, so ergeben sich z.T. recht deutliche Unterschiede zwischen Beamten und Politikern. 1987 stehen sich CDU (2,8)- und CSU (3,1)-Mitglieder und Politiker (2,9 bzw. 2,6) insgesamt positiv gegenüber, während sich gegenüber der FDP Spannungen andeuten. Sie erhält von CSU-Politikern sogar einen Antipathiewert (-0,8), von CSU-Mitgliedern in den Ministerien dagegen einen deutlichen Sympathiewert (2,1). FDP-Politiker beurteilen ihrerseits die CSU positiv (1,0), während die FDP-Mitglieder unter den Beamten indifferent (0,1) sind. Die gegenseitigen Sympathien von SPD und FDP waren dagegen 1981 insbesondere vonseiten der FDP deutlich schwächer als die von CDU und FDP 1987; bei den FDP-Politikern läßt sich 1981 bereits das Liebäugeln mit dem zukünftigen Koalitionspartner ablesen, da ihre Sympathiewerte gegenüber der CDU (1,3) etwas höher liegen als gegenüber der SPD (0,9). Auch in der Beamtenschaft wurde 1981 von FDP-Mitgliedern der CDU (1,0) mehr Sympathie als dem Koalitionspartner SPD (0,1) entgegengebracht.
Führt man für 1987 eine Spiegelbildbetrachtung der **Politiker aufseiten der Opposition** durch, so stellt sich heraus, daß GRÜNEN-Abgeordnete der SPD mit 1,4 immerhin schwach positiv gegenüberstehen, während sie ihrerseits von den SPD-Abgeordneten mit -1,8 zwar einen Antipathiewert erhalten, der aber verglichen mit den Beurteilungen der anderen Parteien der relativ schwächste ist. Alle anderen Parteien erhalten demgegenüber von den GRÜNEN hohe Antipathiewerte. Auch hier lassen die Sympathiewerte deut-

lich Abstufungen der ideologischen Distanz erkennen (erwartungsgemäß ist der Wert der CSU-Abgeordneten für die GRÜNEN mit -4,2 der negativste).

Parteilose Beamte stehen 1987 und 1981 eindeutig den Unionsparteien näher als der SPD; sie geben der CDU 1987 mit 2,5 den positivsten Wert, den sie überhaupt einer Partei erteilen. 1981 stuften sie die damals noch oppositionelle CDU mit 1,5 nahe der FDP ein, während die regierende SPD nur einen äußerst schwachen Sympathiewert (0,7) erhielt. Bereits auf der Grundlage dieser Resultate läßt sich schließen, daß **formelle Parteilosigkeit keineswegs apolitische Haltung bedeutet.** Zwar kann man unterstellen, daß Beamte, die den Schritt zur Parteimitgliedschaft unterlassen, hierfür Gründe haben, die u.U. mit ihrem Selbst- und Rollenverständnis zu tun haben, aber diese Sympathiewerte lassen sich doch auch als Indikator für eine tendenziell konservative Einstellung in den Bundesministerien interpretieren. Damit erweist sich der Zeitvergleich von Sympathiewerten nicht nur als gutes Stimmungsbarometer, sondern legt gleichzeitig überdauernde parteipolitische Konfliktlinien und Konkordanzen offen.[12]

Wie erwartet steigt die Sympathie zu den Regierungsparteien mit der **Funktion von Beamten** an; es ergibt sich 1987 und 1981 für alle Regierungsparteien ein nahezu linearer Trend. Ausnahmen sind 1987 die Beamten unterhalb der RL-Ebene, die aufgrund der Überrepräsentation von persönlichen Referenten und "highfliers" z.T. höhere Sympathiewerte aufweisen als die UAL.
Eine auffällige Regelmäßigkeit besteht darin, daß StS alle Parteien einschließlich der GRÜNEN jeweils sympathischer finden als die anderen Ranggruppen. Lediglich 1981 erhielt die CSU von den StS den deutlichsten Antipathiewert, und die **FDP** wurde von den AL etwas mehr geschätzt als von den StS. Als Erklärung hierfür bietet sich die Vermutung an, daß StS ihre Parteisympathien stärker als die darunter liegenden Rangstufen auf der Grundlage von persönlichen Kontakten mit den Mitgliedern der einzelnen Parteien bilden, mit denen sie aufgrund sachlicher Notwendigkeiten kooperieren. Erwartungsgemäß liegen aber die stärksten Sympathien der StS bei den Parteien der jeweiligen Regierungskoalition.

---

12 Vgl. Ursula Hoffmann-Lange, Eliten zwischen Alter und Neuer Politik: Konstanz und Wandel der Konfliktlinien in den Eliten der Bundesrepublik, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hg.), Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen 1986, S. 108-150, hier S. 124 f.

Die CDU erhält 1987 von allen Funktionsgruppen außer den RL den höchsten Sympathiewert. 1981 galt dies für die regierende SPD nicht entsprechend, sondern der kleinere Koalitionspartner FDP wurde von AL und UAL positiver bewertet. Auch die damals oppositionelle CDU erhielt von den AL kaum schwächere Sympathiewerte als die SPD, von den UAL sogar einen höheren. Unorthodox rekrutierte Beamte finden 1987 mit Ausnahme der FDP und der CSU alle Parteien sympathischer als reine Laufbahnbeamte.

Natürlich variieren die Parteisympathien auch von Ressort zu **Ressort.** Im BMPost genießen 1987 die Regierungsparteien die stärkste Sympathie (über 3,0), was in Einklang mit der parteipolitischen Ausrichtung in diesem Ministerium steht. Erstaunlich sind die durchweg niedrigen Sympathiewerte für alle Parteien im BMV, im BMJ und im BMA, die durchweg unter 2,0 und für die Grünen im Antipathiebereich liegen; im BMV erhält die CSU sogar einen Antipathiewert von -0,3, obwohl der Minister der CSU angehörte. Auffällig ist auch, daß **DIE GRÜNEN** die stärkste Ablehnung in den Ministerien erfahren, die mit "grünen" Anliegen am häufigsten befaßt sind: BML, BMU, und BMBau. Dies liegt daran, daß hier die stärksten Konflikte ausgetragen werden und die Arbeitsbelastung durch Interventionen der GRÜNEN besonders hoch ist (s. Kap. 6.4).

Als **Gesamteindruck** ergibt sich, abgesehen von den GRÜNEN, 1987 eine deutlich positivere Haltung der Beamtenschaft zu den im Bundestag vertretenen Parteien als 1981, als insbesondere die Konfliktlinien zwischen Anhängern der Regierung und der Opposition stärker zum Tragen kamen. Gleichzeitig bestätigen die Befunde, daß parteilose Beamte dem konservativen Lager eher positiv gegenüberstehen, unabhängig davon, ob es sich in der Regierung oder in der Opposition befindet. Der Vergleich von Beamten und Politikern zeigt zudem, daß die Konfliktlinien unter den Politikern deutlicher ausgeprägt sind. Parteizugehörigkeit besitzt von allen Hintergrundvariablen den höchsten Erklärungswert für die Sympathieverteilung aufseiten der Beamten und der Politiker.

7.2.2 Sympathie- und Antipathie-Strukturen

Es überrascht nicht, daß Sympathien und Antipathien gegenüber einzelnen Parteien in einem inneren Zusammenhang stehen. Stabilität und Wandel sowie Stärke dieses Zusammenhanges erlauben einen interessanten Blick auf den Wandel der politischen Allianzen in Ministerialbürokratie und Bundestag, der sich zwischen 1981 und 1987 vollzog. Bestimmend für den Wandel von Sympathie-Strukturen sind Zerfall und Bildung von Regierungskoalitionen 1981-82 sowie der Einzug der GRÜNEN in den Bundestag 1983.
1981 waren Sympathie und Antipathie zur SPD-FDP-Koalition **unter den MdB** noch stark gleichgerichtet (r = 0,71); etwa so gleichläufig wie 1987 die Gefühle gegenüber CDU und FDP (0,68), ja auch zu CSU und FDP (0,60). Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: es handelt sich um den statistischen Zusammenhang der Sympathie-/Antipathie-Werte der Befragten in **allen** Fraktionen, nicht nur der in Koalition miteinander verbundenen Fraktionen, sondern auch um die Fremdeinschätzung aus der Sicht der Oppositionsparteien. M.a.W. wurden z.B. 1981 SPD und FDP nicht nur wechselseitig, sondern auch von der CDU gleichgerichtet gewertet. Wir wissen aber, daß die Mitglieder der damaligen Koalition sich gegenseitig gar nicht übermäßig sympathisch waren.

Bis 1987 war die Einschätzung von SPD und FDP konsequenterweise in eine gegenläufige Richtung (-0,31) umgeschlagen, d.h. wer die SPD schätzte, hatte gleichzeitig eine gewissen Abneigung gegen die FDP und umgekehrt. Dieser Umschlag ins Negative entspricht dem Wandel der Einstufung von CDU/CSU und FDP seit 1981; die innere Kohäsion der Koalition im Jahre 1987 war nämlich aus einer Antipathie im Jahre 1981 entstanden; wer damals für die CDU oder die CSU war, der war auch deutlich gegen die FDP eingestellt und umgekehrt (r = -0,45 bzw. -0,47). Koalitionen schlagen sich also in Sympathien der Partner untereinander nieder, wie wir aus der Mittelwert-Analyse wissen; sie werden aber auch von außen so wahrgenommen. Der Zerfall einer Koalition führt entsprechend zu deutlicher Antipathie zwischen den früheren politischen Partnern und zu einer konflikthaften Fremdwahrnehmung ihres gegenseitigen Verhältnisses. Dieser Sachverhalt überrascht nicht, verblüffend ist, daß er sich bei den Politikern so klar nachweisen läßt.

Findet dieser Sympathiewechsel, der der Koalitionsformation folgt, eine Entsprechung in der **Beamtenelite** mit ihren teils parteipolitisch gebundenen, teils parteilosen Mitgliedern? Ja, aber die Sympathie-Zusammenhänge sind schwächer: wer 1981 die SPD sympathisch fand, hatte auch eine schwache

Sympathie für die FDP und umgekehrt (0,20); 1987 war die Korrelation zwischen CDU- und FDP-Sympathien und Antipathien jedoch deutlich stärker (0,46). Sie war aber auch 1981 keinesfalls wie bei den Politikern negativ, sondern mit 0,11 ähnlich indifferent wie 1987 für das FDP-SPD-Verhältnis (0,01). Die Sympathie oder Antipathie zur jeweils großen Oppositionspartei hat für Beamte also fast nichts mit ihrer Sympathie zum kleinen Koalitionspartner FDP zu tun. Und die Konkurrenz zwischen der jeweils großen Oppositionsfraktion und der Kanzlerpartei schlägt sich in der Beamtenschaft 1981 nur in wesentlich abgeschwächt gegenläufigen Einschätzungen von SPD und CDU nieder (-0,32), ja weicht 1987 (-0,09) gar einer Indifferenz. Das bedeutet, daß SPD- und CDU-Mitglieder in der Beamtenschaft jeweils nicht von stark negativen gegenseitigen politischen Gefühlen belastet sind, wie dies für die Politiker 1981 (-0,70) und 1987 (-0,57) kennzeichnend ist, und daß auch von Dritten keine konfligierenden Einschätzungen an sie herangetragen werden.
Neben der über Zeit **stabilen** deutlichen Inkompatibilität von CDU und SPD in den Augen aller Politiker, die sich ebenso im Verhältnis von CSU und SPD findet (-0,70; -0,60 1987), gibt es auch einen unüberbrückbaren Konflikt in der Beurteilung von CDU/CSU und GRÜNEN (-0,41; -0,51).

Stabile wechselseitige Sympathie und konsistente Fremdbeurteilung läßt sich hingegen für das Verhältnis von CDU und CSU nachweisen, und zwar unter Politikern (0,93; 0,91) nur wenig deutlicher als unter den Beamten (0,80; 0,84). Die Fraktionsgemeinschaft wird also als homogen wahrgenommen. Dem entspricht etwas abgeschwächt die ebenfalls schon 1981 beobachtbare Beurteilung von SPD und GRÜNEN, die damals noch nicht im Bundestag saßen. Die Antipathie- und Sympathiewerte für beide Parteien sind damals wie 1987 bei den Politikern deutlich gleichgerichtet (0,48; 0,40) und finden sich auch in der Beamtenschaft (0,20; 0,51) mit gestiegener Konsistenz. Die im Vergleich zur Einschätzung der CDU/CSU niedrigen Korrelationen deuten jedoch auf einen entscheidenden Unterschied zwischen beiden Lagern hin. Erinnern wir uns an die Mittelwerte der Selbst- und Fremdeinschätzung im vorigen Abschnitt, dann wird sichtbar, daß die starke Homogenität der Beurteilung von CDU und CSU zum einen der wechselseitigen positiven Einstellung der Mitglieder beider Parteien in Politik und Bürokratie, zum anderen der negativen Fremdbeurteilung durch SPD und GRÜNE entspricht.
Daß auch die positiven und negativen Urteile über SPD und GRÜNE - wenngleich weniger stark - deutlich korrelieren, bedeutet indes nicht, daß beide Parteien auch in den Augen der jeweils anderen gleichgerichtet beur-

teilt werden. Zwar beurteilen die GRÜNEN die SPD 1987 positiv, aber die SPD-Mitglieder in Bürokratie und Parlament finden die GRÜNEN eher unsympathisch. Entscheidend für die statistische Korrelation ist also die Einschätzung durch Dritte: parteilose Beamte und Mitglieder wie Politiker der CDU, der CSU und der FDP; ihre Einschätzung von SPD und GRÜNEN ist häufig gleichgerichtet. Das zweite stabile Lager, beurteilt nach statistischer Sympathie-Struktur, wird also weitgehend von außen (und von den GRÜNEN selbst) definiert.

7.3 Parteipolitisierung

Wir hatten gesehen, daß von 1970 auf 1987 der Anteil von Parteimitgliedern unter den Bonner Spitzenbeamten kontinuierlich erheblich gewachsen ist und daß bei der Ernennung (wie auch bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand) deutlich nach Parteimitgliedschaft diskriminiert wird. Als Parteipolitisierung wurde in Reaktion auf die Personalpolitik nach dem Regierungswechsel 1969 eine - vermeintliche[13] - Durchbrechung des Leistungsprinzips in den 70er Jahren angegriffen. Es interessierte daher, ob die Elitemitglieder den objektiven Sachverhalt der Parteipolitisierung perzipierten und wie sie ihn werten würden.

Für die Einschätzung der im folgenden dargelegten Daten ist es erforderlich, Fragebogenaufbau und Frageformulierung in Erinnerung zu rufen: Während nach politischen Aktivitäten und Parteimitgliedschaft am Ende des Interviews gefragt wurde, wurde das Thema "Parteipolitisierung" zu Beginn des Fragebogens mit der Frage eingeleitet: "Glauben Sie, daß sich der Typ des leitenden Beamten im Laufe der Zeit geändert hat?" (Hierauf wird in Kap. 9.6 eingegangen). Bereits hier wurde vielfach geantwortet, daß der öffentliche Dienst politischer geworden sei. Die eigentliche Frage, auf die wir uns im folgenden stützen, schloß unmittelbar an und lautete 1987
"Man spricht seit etwa 20 Jahren von einer Parteipolitisierung des Beamtentums in Deutschland. Meinen Sie, daß diese Behauptung zutrifft?"
Gegenüber der Frageversion von 1970 unterscheidet sich diese Formulierung dadurch, daß bei der einleitenden Frage der Ausdruck "im Laufe der Zeit" vom Interviewer ggf. dahingehend präzisiert werden sollte, daß 1970 als Bezugsjahr angegeben wurde, und daß in der direkten Frage nach der Parteipolitisierung auf die letzten 20 Jahre abgestellt wurde, was 1970 nicht der Fall war.

---

13 Siehe im einzelnen zu den normativen und zeitgeschichtlichen Aspekten Hans-Ulrich Derlien, Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: Politische Bildung 21 (1988), S. 57-72

7.3.1 Wahrnehmung der Parteipolitisierung

In der Tat werden die objektiven Veränderungen in der subjektiven Perzeption reflektiert. 1987 stellten 86,3% der Beamten eine Parteipolitisierung definitiv oder in einem gewissen Umfange fest, während nur 8,2% sie bestritten (Tab. 7.8). Bei den Politikern ist die Wahrnehmung der Parteipolitisierung nicht ganz so stark ausgeprägt, aber immerhin konstatierten auch von ihnen 71,2% dieses Phänomen. Gegenüber 1970 ist zwar ein Wandel festzustellen, aber auch damals schon beobachteten 55% der Beamten eine Parteipolitisierung, und weitere 33,6% (1987: 5,5%) nahmen eine ambivalente Haltung ein. Berücksichtigt man den retrospektiven Charakter der Frage auch im Jahre 1970, so ist festzustellen, daß die Parteipolitisierung alles andere als ein neues Phänomen ist, sondern schon damals von jedem zweiten Beamten im Rückblick auf die ersten 20 Jahre der Bundesrepublik wahrgenommen wurde. Die Veränderung gegenüber 1970 besteht darin, daß 17 Jahre später 30% mehr Beamte diese Entwicklung dezidiert bestätigen; dies entspricht in etwa jenem Drittel, das 1970 nur partiell eine Parteipolitisierung wahrgenommen hatte. Die zunehmende Generalisierung der Wahrnehmung dieses Phänomens durch die Befragten selbst entspricht also durchaus der objektiven Ausbreitung der Parteibindung unter den Spitzenbeamten.

Angesichts der Universalität der Perzeption von Parteipolitisierung verwundert es nicht, daß es kaum **Ressorts** gibt, in denen sich diese Wahrnehmung nicht seit 1970 ausgebreitet hätte (Tab. 7.8). Allerdings ist die Wahrnehmung heute wie früher von Ressort zu Ressort unterschiedlich stark ausgeprägt. Da die Antworten sich nicht auf das eigene Ministerium bezogen haben müssen, verwundert es nicht, daß auf der Ebene der Einzelministerien kein klarer Zusammenhang zwischen objektiver Parteibindung (s. Tab. 7.1) und subjektiver Politisierungsperzeption besteht. Im Gegenteil: Tab. 7.8 läßt sich dahingehend interpretieren, daß gerade in den Ministerien, in denen es noch einen großen Anteil parteiloser Beamter gibt (BMWi, BML, BMF, BMJFG, BMBau und BMFT), die Parteipolitisierung am stärksten wahrgenommen wird. Denn parteilose Beamte beobachten diese Entwicklung verständlicherweise besonders kritisch, da sie sich den funktionalen Zwängen der Parteipolitisierung besonders ausgesetzt und ihre eigenen Karrierechancen eingeschränkt sehen dürften.

1970 wie 1987 stellten Beamte aller **Ränge** deutlich die Parteipolitisierung fest; einen Rangeffekt erkennt man in Tab. 7.8 nur im Jahre 1987: die politi-

Tab. 7.8: Wahrnehmung zunehmender Parteipolitisierung der Beamtenschaft

		Beamte									Politiker						
		ja		teils/teils		nein		$\bar{x}$	s	Ges. 100%	ja		teils/teils		nein		$\bar{x}$	s	Ges. 100%
		n	%	n	%	n	%				n	%	n	%	n	%			
Gesamt	87	126	86,3	8	5,5	12	8,2	1,4	1,2	146	42	71,2	4	6,8	13	22,0	2,0	1,7	59
	70	72	55,0	44	33,6	15	11,5	2,1	1,4	131									
CDU/CSU	87	47	88,7			6	11,3	1,5	1,3	53	17	65,4	4	15,4	5	19,2	2,1	1,6	26
	70	24	63,2	10	26,3	4	10,5	1,9	1,4	38									
FDP	87	10	83,3	2	16,7			1,3	0,8	12	4	80,0			1	20,0	1,8	1,8	5
	70	7	63,6	3	27,3	1	9,1	1,9	1,4	11									
SPD	87	13	81,3	1	6,3	2	12,5	1,6	1,4	16	16	69,6			7	30,4	2,2	1,9	23
	70	15	46,9	13	40,6	4	12,5	2,3	1,4	32									
Parteilos (Grüne)	87	53	86,9	5	8,2	3	4,9	1,4	1,0	61	5	100,0					1,0	0,0	5
	70	19	48,7	16	41,0	4	10,3	2,2	1,3	39									
StS (PStS)	87	11	84,6			2	15,4	1,6	1,5	13	6	60,0	1	10,0	3	30,0	2,4	1,9	10
MD	87	35	76,1	4	8,7	7	15,2	1,8	1,5	46	24	75,0	1	3,1	7	21,9	1,9	1,7	32
(Bt.-Fr.)	70	18	54,5	9	27,3	6	18,2	2,3	1,6	33									
MDg	87	45	90,0	2	4,0	3	6,0	1,3	1,0	50									
	70	30	57,7	15	28,8	7	13,5	2,1	1,5	52									
MR (MdB)	87	22	91,7	2	8,3			1,2	0,6	24	12	70,6	2	11,8	3	17,6	1,9	1,6	17
	70	10	50,0	9	45,0	1	5,0	2,1	1,2	20									
RD-RR	87	13	100,0					1,0	0,0	13									
	70	14	53,8	11	42,3	1	3,8	2,0	1,2	26									
orthodox	87	110	88,7	7	5,6	7	5,6	1,3	1,0	124									
	70	65	53,7	42	34,7	14	11,6	2,2	1,4	121									
unortho-dox	87	16	72,7	1	4,5	5	22,7	1,7	3,0	22									
	70	7	70,0	2	20,0	1	10,0	1,8	1,4	10									
bis 40	87	4	100,0					1,0	0,0	4	6	85,7	1	14,3			1,3	0,8	7
	70	18	51,4	14	40,0	3	8,6	2,1	1,3	35									
41-50	87	24	88,9	1	3,7	2	7,4	1,4	1,1	27	17	68,0	2	8,0	6	24,0	2,1	1,7	25
	70	25	62,5	10	25,0	5	12,5	2,0	1,4	40									
51-60	87	71	87,7	3	3,7	7	8,6	1,4	1,2	81	15	71,4			6	28,6	2,1	1,9	21
	70	12	42,9	11	39,3	5	17,9	2,5	1,5	28									
über 60	87	27	79,4	4	11,8	3	8,8	1,6	1,3	34	4	66,7	1	16,7	1	16,7	2,0	1,7	6
	70	12	54,5	8	36,4	2	9,1	2,1	1,3	22									
Jura	87	80	87,0	6	6,5	6	6,5	1,4	1,1	92	14	60,9	2	8,7	7	30,4	2,4	1,9	23
	70	50	58,8	24	28,2	11	12,9	2,1	1,4	85									
Ökonomie	87	20	80,0	1	4,0	4	16,0	1,7	1,5	25	10	90,9			1	9,1	1,4	1,2	11
	70	3	18,8	10	62,5	3	18,8	3,0	1,3	16									
Sozial-wiss.	87	3	60,0	1	20,0	1	20,0	2,2	1,8	5	2	100,0					1,0	0,0	2
	70	3	75,0	1	25,0			1,5	1,0	4									
Natur. wiss.	87	12	100,0					1,0	0,0	12	4	80,0	1	20,0			1,4	0,9	5
	70	5	45,5	5	45,5	1	9,1	2,3	1,3	11									
Philo-logen	87										5	62,5			3	37,5	2,5	2,1	8
	70	1	100,0					1,0	0,0	1									
Agrar-wiss.	87	10	90,9			1	9,1	1,4	1,2	11	1	100,0					1,0	0,0	1
	70	6	60,0	4	40,0			1,8	1,0	10									
Kein Studium	87	1	100,0					1,0	0,0	1	6	66,7	1	11,1	2	22,2	2,1	1,8	9
	70	1	100,0					1,0	0,0	1									
BMI	87	13	86,7	1	6,7	1	6,7	1,4	1,1	15									
	70	13	81,3	3	18,8			1,4	0,8	16									
BMJ	87	8	88,9			1	11,1	1,4	1,3	9									
	70	5	55,6	2	22,2	2	22,2	2,3	1,7	9									
BMF	87	15	100,0					1,0	0,0	15									
	70	8	53,3	7	46,7			1,9	1,0	15									
BMWi	87	10	71,4	3	21,4	1	7,1	1,7	1,3	14									
	70	4	23,5	9	52,9	4	23,5	3,0	1,4	17									
BML	87	12	92,3			1	7,7	1,3	1,1	13									
	70	8	57,1	5	35,7	1	7,1	2,0	1,3	14									
BMV	87	7	53,8	3	23,1	3	23,1	2,4	1,7	13									
	70	3	23,1	8	61,5	2	15,4	2,8	1,3	13									
BMPost	87	7	70,0			3	30,0	2,2	1,9	10									
	70	1	14,3	3	42,9	3	42,9	3,6	1,5	7									
BMBW	87	9	100,0					1,0	0,0	9									
	70	6	75,0			2	25,0	2,0	1,9	8									
BMBau	87	9	100,0					1,0	0,0	9									
	70	5	83,3	1	16,7			1,3	0,8	6									
BMA	87	13	86,7	1	6,7	1	6,7	1,4	1,1	15									
	70	9	60,0	6	40,0			1,8	1,0	15									
BMJFG	87	7	87,5			1	12,5	1,5	1,4	8									
	70	10	90,9			1	9,1	1,4	1,2	11									
BMU	87	8	100,0					1,0	0,0	8									
BMFT	87	8	100,0					1,0	0,0	8									

Skala: 1=trifft zu 3=teils/teils 5=trifft nicht zu

schen Beamten (StS und MD), die, wie wir wissen, besonders häufig Mitglied einer Partei sind, perzipieren die Parteipolitisierung etwas weniger ausgeprägt (85% bzw. 76%) als die Ranggruppen darunter und verneinen mit jeweils rund 15% deutlich häufiger als die unteren Ränge die unterstellte Tendenz zur Parteipolitisierung. Auch unter den Politikern meinen ausgerechnet die PStS (60% gegenüber 75% bzw. 71%), die über den engsten Kontakt zur Administration verfügen, am seltensten, eine Parteipolitisierung feststellen zu können. Es sieht so aus, als wollten diejenigen Beamtenränge und Politiker, die den stärksten Einfluß auf die Personalpolitik haben, die Parteipolitisierung beschönigen.

Diese Interpretation unterstellt jedoch, daß die 1987 Befragten lediglich die Zeit nach 1982 im Auge gehabt hätten; die Frage sprach jedoch, wie wir wissen, die letzten 20 Jahre an, so daß das Urteil durchaus auch im Blick auf die Personalpolitik der sozial-liberalen Koalition gefällt worden sein kann und man deshalb in den höheren Rängen meinte, keine **Zunahme** konstatieren zu müssen. Die prononciertere Perzeption der unteren Ränge dürfte darauf hindeuten, daß sie wie jüngere Beamte 1987 insgesamt (Tab. 7.8) hinsichtlich der Auswirkungen auf ihre noch fortzusetzende Karriere sensibilisiert sind.

Angesichts der Tatsache, daß 1987 wie auch 17 Jahre zuvor nur eine Minderheit keine zunehmende Parteipolitisierung wahrnahm, können wir keine dramatischen Perzeptionsunterschiede nach Parteizugehörigkeit erwarten. Dennoch erkennt man, daß Beamte, die Mitglied in der SPD sind, zu beiden Zeitpunkten weniger häufig eine zunehmende Parteipolitisierung dezidiert konstatierten. Allerdings hat sich in dieser Beamtengruppe die Wahrnehmung seit 1970 - wie übrigens auch unter den Parteilosen - besonders verschärft, als noch nicht einmal jeder zweite die Parteipolitisierung deutlich wahrnahm, aber schon rund 40% diese Entwicklung teilweise konzedierten. 17 Jahre später sind diese Vorbehalte fast gänzlich abgebaut, und dafür nehmen SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft (wie Parteilose) ebenfalls zu über 80% die zunehmende Parteipolitisierung deutlich wahr. Die dennoch im Vergleich zu Beamten anderer Parteibindung etwas größere Zurückhaltung in dieser Frage unter den SPD-Mitgliedern korrespondiert mit der Einschätzung aufseiten der SPD-Parlamentarier, die weniger häufig als Mitglieder der FDP und der GRÜNEN, allerdings nicht der CDU/CSU, eine deutliche Parteipolitisierung festzustellen meinen; auch wird die tendenzielle Zurückhaltung unter SPD-Politikern dadurch unterstrichen, daß immerhin jeder dritte keine Parteipolitisierung seit 1970 meinte feststellen zu können. Auf dem Hintergrund der eigenen Parteibindung der Beamten läßt sich also die beim Ver-

gleich der Ranggruppen vorgebrachte Vermutung nicht aufrechterhalten, daß diejenigen, die jeweils in der Regierungsverantwortung sind und den größten Einfluß auf die Personalpolitik haben, eine apologetischere Haltung einnehmen als Beamte, die als Mitglieder von Oppositionsparteien negative Auswirkungen dieser Personalpolitik verspüren könnten. Zwar hat sich die Wahrnehmung von SPD-Mitgliedern 1987 gegenüber den Zeiten der sozialliberalen Koalition verschärft, aber CDU/CSU-Mitglieder verdrängen 1987 keineswegs die wachsende Parteipolitisierung.

7.3.2 Beurteilung der Parteipolitisierung

Parteipolitisierung erkennen und zur Kenntnis nehmen ist das eine; eine andere Frage ist, wie diese Entwicklung von den Betroffenen beurteilt wird. Sofern die Tendenz zur Parteipolitisierung nicht bestritten wurde, wurde deshalb im Interview um eine Bewertung auf der 5-Punkte-Skala von 1 = sehr gut bis 5 = entschiedene Ablehnung gebeten. Das Ergebnis ist verblüffend (Tab. 7.9): Trotz objektiv wachsender Parteibindung der Beamtenschaft und trotz zunehmend schärferer Perzeption dieses Sachverhalts wurde 1987 (3,9) eine deutlich ablehnendere Haltung der Parteipolitisierung gegenüber eingenommen, als dies 1970 (3,0) der Fall war. Aufseiten der Politiker wird die Tendenz zur Parteipolitisierung mit 3,8 (1987) ebenso deutlich abgelehnt wie von den Spitzenbeamten. Rund ein Drittel der Politiker und ein Viertel der Beamten lehnten diese Entwicklung 1987 sogar entschieden ab, und nur 8% der Beamten, aber immerhin 14% der Politiker schätzten sie als sehr gut oder ziemlich gut ein. 17 Jahre zuvor kam immerhin noch jeder dritte befragte Beamte zu einer positiven Beurteilung, während nur 17% eine entschiedene Ablehnung aussprachen. Entsprechend hat sich der statistische Zusammenhang von Perzeption und Evaluation der Parteipolitisierung umgekehrt; gab es 1970 noch einen schwachen positiven Zusammenhang von r = 0,11, betrug die Korrelation 1987 für die Beamten r = -0,33 (Politiker 1987 r = -0,23).

Hinter dieser Umwertung der Parteipolitisierung seit 1970 steht eine heute sehr differenzierte Bewertung, die sich aus bis zu fünf Komponenten des Politisierungsbegriffs zusammensetzt. In den Interviews, die 1970 und 1987 mit identischen Personen geführt wurden und aus denen im folgenden wörtlich zitiert wird, wurde mit dem Stichwort folgender breiter Bedeutungshof abgerufen:

Tab. 7.9: Beurteilung wahrgenommener Parteipolitisierung der Beamtenschaft

		Beamte				Politiker			
		%-Anteil positiv	$\bar{x}$	s	n	%-Anteil positiv	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	87	8,0	3,9	0,9	125	14,3	3,8	1,1	42
	70	37,5	3,0	1,3	72				
CDU/CSU	87	12,8	3,7	1,0	47	5,9	4,1	0,8	17
	70	16,7	3,5	1,2	24				
FDP	87	10,0	3,3	0,9	10	0,0	4,0	1,2	4
	70	71,4	2,0	0,8	7				
SPD	87	23,1	3,4	1,3	13	25,0	3,3	1,1	16
	70	66,7	2,1	1,1	15				
Parteilos (GRÜNE)	87	0,0	4,3	0,6	52	20,0	4,4	1,3	5
	70	21,1	3,6	1,1	19				
StS (PStS)	87	10,0	3,7	0,8	10	0,0	3,8	0,8	6
MD (Bt-Fr)	87	8,6	3,9	0,9	35	25,0	3,7	1,3	24
	70	22,2	3,2	1,2	18				
MDg	87	13,3	3,7	1,1	45				
	70	40,0	3,1	1,5	30				
MR (MdB)	87	0,0	4,4	0,7	22	0,0	4,0	0,7	12
	70	40,0	3,0	1,0	10				
RD-RR	87	0,0	4,2	0,7	13				
	70	50,0	2,4	1,2	14				
orthodox	87	5,5	4,0	0,9	109				
	70	33,8	3,1	1,3	65				
unortho-dox	87	25,1	3,4	1,3	16				
	70	71,4	2,1	1,7	7				
bis 40	87	0,0	4,3	1,0	4	0,0	4,3	0,8	6
	70	44,4	2,4	1,1	18				
41-50	87	12,5	3,9	1,1	24	11,8	3,8	1,2	17
	70	48,0	2,7	1,3	25				
51-60	87	7,1	3,9	0,9	70	26,7	3,5	1,1	15
	70	0,0	4,3	0,8	12				
über 60	87	7,4	4,0	0,9	27	0,0	3,8	1,0	4
	70	41,7	3,3	1,3	12				
Jura	87	10,1	3,8	1,0	79	7,1	3,8	0,9	14
	70	34,0	3,2	1,3	50				
Ökonomie	87	0,0	4,2	0,9	20	10,0	3,8	1,0	10
	70	66,7	1,7	1,2	3				
Sozial-wiss.	87	33,3	2,7	0,6	3	0,0	5,0	0,0	2
	70	100,0	1,3	0,6	3				
Natur-wiss.	87	8,3	4,3	0,9	12	25,0	3,5	1,3	4
	70	20,0	3,0	1,2	5				
Philo-logen	87					0,0	4,2	0,8	5
	70	100,0	2,0	0,0	1				
Agrar-wiss.	87	0,0	4,2	0,4	10	0,0	4,0	0,0	1
	70	33,3	3,5	1,8	6				
Kein Studium	87	0,0	3,0	0,0	1	50,0	3,2	1,7	6
	70	0,0	3,0	0,0	1				
BMI	87	7,7	3,5	0,8	13				
	70	23,1	3,2	1,1	13				
BMJ	87	0,0	4,3	0,8	7				
	70	0,0	3,8	0,8	5				
BMF	87	6,7	3,8	1,1	15				
	70	62,5	2,4	0,9	8				
BMWi	87	0,0	4,2	0,6	10				
	70	0,0	4,0	0,8	4				
BML	87	0,0	4,3	0,6	12				
	70	25,0	3,5	1,5	8				
BMV	87	14,3	3,7	1,1	7				
	70	33,3	3,0	2,0	3				
BMPost	87	0,0	4,1	0,7	7				
	70	100,0	2,0	0,0	1				
BMBW	87	11,1	3,8	0,8	9				
	70	50,0	3,0	1,3	6				
BMBau	87	11,1	4,3	1,1	9				
	70	40,0	3,2	1,3	5				
BMA	87	23,1	3,5	1,3	13				
	70	66,7	1,9	1,2	9				
BMJFG	87	0,0	4,0	0,8	7				
	70	40,0	3,1	1,7	10				
BMU	87	25,0	3,5	1,3	8				
BMFT	87	0,0	4,3	0,7	8				

Skala: 1=sehr gut
2=ziemlich gut
3=teils/teils
4=eher negativ
5=entschiedene Ablehnung

- die Existenz der Institution des politischen Beamten;
- eine funktionale Politisierung in dem Sinne, daß Beamte sich ihrer Funktion im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß bewußt werden und die Rahmenbedingungen des Agierens bedenken (dazu detailliert Kap. 9.4);
- das persönliche Engagement von Beamten für öffentliche Angelegenheiten, das bis zum Parteibeitritt reichen kann;
- eine parteipolitisch ausgerichtete Personalpolitik zur Sicherung politischer Loyalität (Herrschaftspatronage);
- die Berücksichtigung von Parteiinteressen in der als fachlich verstandenen Arbeit der Ministerien.

In dieser Abfolge schlägt die Bewertung der Parteipolitisierung vom Positiven zum Negativen um. Das Zusammenspiel der einzelnen Komponenten wie auch die Umwertung mag aus folgenden Zitaten deutlich werden:

> Nr. 72, 1987:
> "Ja (Behauptung von der Parteipolitisierung trifft zu, d.Verf.)...(auf Nachfrage) (sehe ich) mit gemischten Gefühlen. Einerseits kann die Verankerung in einer Partei gelegentlich für einen leitenden Beamten hilfreich sein, um bestimmte fachliche Dinge auch im politischen Raum besser durchsetzen zu können. Zum anderen ist das Risiko natürlich damit verbunden, daß die Verpflichtung, dem Gesamtinteresse der Bürger zu dienen, nicht mehr voll in dem Maße wahrgenommen wird, wie das also früher vielleicht eher der Fall war, als es parteipolitische Orientierung nicht so gab. Wobei ich aber deutlich sagen möchte: für mich bedeutet eine stärkere Einbindung in politische Rahmenbedingungen nicht unbedingt eine parteipolitische Orientierung der Beamten, auch der leitenden Beamten, sondern es heißt, daß wir einfach gefordert sind, stärker politisch zu denken, als das früher der Fall war. Natürlich ist es überwiegend auch ein parteipolitisches Engagement."

> Derselbe Befragte 1970:
> "Da könnte ich wirklich nur Pauschalurteile abgeben, die sicher nach der einen oder anderen Richtung falsch wären... Vielleicht kann man ein stärkeres politisches Bewußtsein in der Tat feststellen, ohne daß dieses gleich in einer bestimmten parteipolitischen .., in einer bestimmten Mitgliedschaft in einer Partei zum Ausdruck kommt. Aber das ist schwer, so allgemein zu sagen. (Auf Nachfrage:) Meine ich, daß unsere ganze gesellschaftliche Entwicklung es notwendig macht, daß der Beamte sich auch den immer wechselnden gesellschaftlichen Gegebenheiten mehr anpaßt und darum auch sie besser beobachtet, sie einfach bewußter miterlebt, um auch gerade seinen Aufgaben, seinen engen, begrenzten Fachbereich, nun wirklich in angemessener Weise erfüllen zu können. Insofern politisches, gesellschaftliches, größeres Bewußtsein. Ja, durchaus begrüßenswert und notwendig."

Nr. 16, 1987:
"Parteipolitische Einflußnahmen sind größer geworden, ja. (Auf Nachfrage:) Ich finde den Einfluß problematisch, weil er die Akzente verschiebt. Es könnte oder es ist z.T. auch eine Entwicklung eingetreten, die von der unabhängigen Beurteilung eines Problems durch den leitenden Beamten, einer überwiegend sachproblem-bezogenen Beurteilung des Problems hinführt zu einer stärker politischen, damit aber manchmal auch tagespolitisch gefärbten Betrachtung. Die Linie zwischen dem leitenden Beamten, so wie ich ihn vorhin charakterisiert habe: Kontinuität, Unabhängigkeit, zum Politiker hin wird dadurch etwas verwischt."

Dieselbe Person 1970:
"Das ist unterschiedlich, das ist unterschiedlich. Also, die Nähe zur Politik muß man einmal als Faktum akzeptieren, nicht wahr? Sie wirkt sich unterschiedlich in der Hierarchie aus. Ich selbst sehe hier immer das Problem der politischen Beamten, das in diesem Zusammenhang aufgeworfen wird, und dann leicht damit verwechselt: Problem der Ämterpatronage. Es ist nicht dasselbe Problem... Die Tatsache, daß politische Beamte existieren, das ist anzuerkennen - die Notwendigkeit dafür besteht sicher. In den höheren (Etagen), und das ist ganz legitim in den Spitzen der Ministerien, da müssen Mitarbeiter für die Leitung des Hauses vorhanden sein, für die Minister, die eben auch sein politisches Vertrauen genießen. Das muß man meines Erachtens anerkennen. Etwas problematischer wird es, wenn man von der rein politischen Spitze sich entfernt und mehr, sagen wir mal, in den dauernden Mitarbeiterstab hineinkommt. Dann kann es für mein Gefühl problematisch werden, wenn da allzu stark - sagen wir jedenfalls mal - tagespolitische Momente hineinspielen und sogar vielleicht - ein Problem, das in letzter Zeit vielleicht etwas mehr an Aktualität gewonnen hat - im Rahmen der Personalpolitik, der Auswahl der Mitarbeiter - wenn da politische Aspekte mit hineinspielen. Das zweifellos halte ich nicht für gut. ...daß sich natürlich die Tätigkeit in einem Ministerium an dem Grundkurs, an dem politischen Grundkurs einer Regierung ausrichten muß, auch das halte ich wieder für völlig legitim, und da muß natürlich auch jeder, der in einem Ministerium arbeitet, mitarbeiten. Dazu ist er ja verpflichtet aufgrund seiner Loyalität gegenüber seinem Dienstherrn. ..."

Nr. 79, 1987:
"Also im Prinzip ja. Die Parteipolitisierung des Beamtentums beurteile ich im großen und ganzen kritisch, kritisch bis negativ, was nicht bedeutet, daß ich nicht respektiere das Bedürfnis eines Ministers, in einem ihm besonders loyalen politischen Umfeld zu arbeiten. Die Frage ist nur, ob man dafür eben nicht andere Konzepte finden müßte. Wir stehen sozusagen im Dilemma zwischen richtigem Berufsbeamtentum und auch moralischem Berufsbeamtentum als Forderung einerseits... und diesem politischen Anspruch des Ministers andererseits. Also entweder muß man dazu kommen, daß der Loyalitätsbegriff wieder von beiden Seiten ernst genommen wird, von Beamten wie von Vorgesetzten, daß man also grundsätzlich von der Loyalität ausgeht und nicht nach dem Parteibuch fragt. Das ist ein Anspruch an beide Seiten, denn ich meine es gibt natürlich

eben auch Beamte, die sich dieser Loyalität gegenüber einem Minister anderer Meinung zu entziehen suchen. Oder aber man muß sich überlegen, ob man einem Minister nicht sozusagen ein kleines Bündel von Stellen mit auf den Weg gibt, die er dann nach eigenem Gutdünken besetzen kann, ohne jeweils die Ministerien innerlich verändern zu müssen, allerdings mit allen Risiken für die Mitarbeiter - das ist das amerikanische Prinzip."

Derselbe Beamte 1970:
"Ja, das stimmt sicherlich in dem Sinne, daß es mehr und mehr Beamte gibt, die selber Parteimitglieder sind. Das ist auch kein Wunder, und ich muß sagen, das ist nun eine selbstverständliche Kehrseite der Aufforderung, daß die Jugend sich stärker politisch engagiert. Wenn ein immer größerer Prozentsatz der Jugend bereit ist, sich politisch zu engagieren, worüber man ja nur froh sein sollte, dann wird das selbstverständlich auch seinen Niederschlag darin finden, daß wir immer mehr politisch gebundene Beamte haben. Wichtig ist vielleicht zweierlei: erstens, daß die Leute nicht erst während ihrer Beamtenzeit in bestimmten Positionen in die Partei eintreten, um was Bestimmtes zu werden. Aber wenn ich jetzt hier unter den Nachwuchskräften sehe, daß eben jeder Zweite eigentlich in einer Partei ist, dann kann ich sagen: Gut, das ist offenbar Niederschlag der Tatsache, daß a) die Jugend insgesamt stärker bereit ist, sich politisch zu engagieren und b) das sind natürlich die jungen Menschen, die gerne Beamte werden, und eine besondere Affinität zu den öffentlichen Dingen haben, wie es mir selber gegangen ist, so daß mich das gar nicht zu wundern braucht. Was wichtig ist, ist, daß diese parteipolitische Bindung nicht in das tägliche Handeln einzieht. Und da muß ich sagen, in dem Sinne habe ich persönlich in meinem Bereich, den ich übersehen kann, noch keine negativen Erfahrungen gemacht. Die Sachlichkeit der parteipolitisch gebundenen Beamten ist nicht geringer als die der parteipolitisch ungebundenen."

Nr. 49, 1987:
"Ja, der Herr Wichmann hat das ja in seinem jüngst erschienenen vielzitierten Werk über die parteipolitische Patronage gut belegt... Diesen Trend beurteile ich als bedenklich, jedoch nur in Grenzen vermeidbar."

Derselbe Beamte 1970:
"Es gibt gewisse Anzeichen dafür, daß es zumindest etwas stärker sein könnte, als das früher der Fall war. Ich kenne auch hier eigentlich nur on-dits; im allgemeinen sagt man, daß die Politisierung der Beamten in den Ländern weitergehend sei als beim Bund. Und es könnte sein, daß es also jetzt ein bißchen stärker würde. Ich möchte aber sagen, es gibt den klassischen Fall der politischen Beamten, gewisse Staatssekretäre, auch noch Abteilungsleiter, sind politische Beamte, und das auch nicht in allen Bereichen, sondern vielleicht besonders in denen, die politisch etwas belehnter sind als andere mehr sachbedingte Bereiche; und ich möchte sagen, daß diese Politisierung nicht in allzu tiefen Ebenen vorgenommen werden sollte; daß sie in dem alten Rahmen bleiben sollte, eben um nicht zu spät, aber auch nicht zu früh die politischen Elemente in die Sachfragen hineinzubringen...Man sollte also den Entstehungsprozeß noch nicht politisch behindern, nicht wahr?"

Nr. 68, 1987:
"Ja, die Behauptung trifft zu, und ich lehne sie ab. Ich lehne sie ab, weil sie häufig durchaus geeignete Leute in Führungspositionen bringt, sehr häufig aber nicht immer die gerechteste Lösung ist."

Derselbe Beamte 1970:
"Ich kann mir kein Urteil darüber erlauben, ob das heute stärker ist als früher; ich möchte meinen, das war früher auch schon ziemlich stark."

Es kann auf diesem Hintergrund nicht überraschen, daß vor allem die **parteilosen Beamten** 1987 die Parteipolitisierung fast geschlossen (92,3%; 4,3) ablehnen. Auch ihr Urteil ist gegenüber 1970 (50%; 3,5) deutlich kritischer geworden. Immer noch am positivsten sehen SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft die Parteipolitisierung an; zwar hat sich ihre Beurteilung ebenfalls von 2,1 (1970) auf 3,4 (1987) verschlechtert, aber noch jedes vierte SPD-Mitglied bewertet die Entwicklung positiv. Allerdings ist unter den SPD-Mitgliedern der Beamtenschaft die Beurteilung polarisiert (s = 1,3) wie in keiner der anderen Vergleichsgruppen. Nach den Parteilosen (4,3) nehmen Mitglieder der CDU/CSU (3,7) deutlich negativere Einschätzungen vor als die SPD-Mitglieder (3,4). An dieser Abstufung der Beurteilung zwischen Parteilosen, CDU/CSU-Mitgliedern und Sozialdemokraten hat sich seit 1970 nichts geändert, lediglich das Beurteilungsniveau hat sich in allen drei Teilgruppen zum negativen Pol hin verlagert. Einen Sonderfall stellen die FDP-Mitglieder dar; sie waren 1970 (71,4%) die entschiedensten Befürworter, während sie 1987 (10,0%) zu den Gegnern dieser Entwicklung gehören. Daß SPD-Mitglieder den parteipolitischen Einfluß auf die Personalpolitik grundsätzlich positiver beurteilen als Beamte jeder anderen Couleur, gleichgültig ob sie davon (vermutlich) profitieren oder nicht, wird auch von der analogen Bewertung aufseiten der Politiker unterstrichen, wo das Urteil ebenfalls zwischen der SPD- und der CDU/CSU-Fraktion polarisiert ist.[14] Offenbar haben wir es hier mit dem Ausfluß ideologischer Grundeinstellungen zu tun. Daß die SPD der "Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes", den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und der Vorstellung einer unpolitischen Ministerialbürokratie kritischer gegenübersteht, während die Christ-Demokraten sich als Verteidiger des Berufsbeamtentums und der Neutralitätsnorm verstehen,

---

14 Daß "DIE GRÜNEN" die Parteipolitisierung am schärfsten verurteilen, könnte einerseits damit zusammenhängen, daß sie sich bewußt sind, keine Sympathisanten oder Mitglieder im Apparat zu haben, deutet andererseits aber auch darauf hin, daß sie, wie Kapitel 6 gezeigt hat, generell ein gespanntes Verhältnis zur Ministerialbürokratie haben.

ist spätestens seit den Verhandlungen in der Dienstrechtsreform-Kommission 1973 bekannt und dürfte die Einstellungen ihrer Mitglieder in der Exekutive wie in der Legislative beeinflussen. Die Befunde zum Rollenverständnis im engeren Sinne (Kap. 9) werden verdeutlichen, daß die parteimäßigen Unterschiede in der Politisierungsfrage nur einer der Indikatoren eines größeren Syndroms divergierender Rollenverständnisse sind.

Schlüsselt man die Beurteilung der Parteipolitisierung nach **Studienfach** auf, so wird zum einen wieder deutlich, daß sich die Beurteilung über alle Studienfächer hinweg seit 1970 zum Negativen gewandelt hat. Innerhalb der Beamtenschaft sind 1987 Naturwissenschaftler, Agrarwissenschaftler, aber auch Ökonomen am kritischsten eingestellt; letzteres ist deshalb bemerkenswert, weil die Wirtschaftswissenschaftler 1970 neben den wenigen Sozialwissenschaftlern diejenige Gruppe darstellten, die die Parteipolitisierung ausdrücklich begrüßten. Juristen fällten damals wie heute kein extremes Urteil. Dies gilt auch 1987 für die juristisch ausgebildeten Politiker, deren Beurteilung insgesamt, wenn auch im Mittel leicht weniger kritisch, der der Beamten entspricht; nur die beiden Sozialwissenschaftler gelangen zu einer völlig konträren Beurteilung zu den drei Sozialwissenschaftlern in der Bürokratie. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, daß die Parteibindung auf die Beurteilung stärker durchschlägt als der Ausbildungsgang.

Die Parteibindung einschließlich dem Anteil parteiloser Beamter beeinflußt naturgemäß auch die Beurteilung in den einzelnen **Ministerien**. 1987 gibt es kein Ministerium mehr, in dem der Parteipolitisierung wenigstens eingeschränkt positive Aspekte abgerungen werden können; alle Mittelwerte liegen über 3,5. Einige positiv Urteilende finden sich lediglich noch im BMU und im BMA mit 25 bzw. 23%. 1970 sah dies noch ganz anders aus, als im BMA 67%, im BMF 63% und im BMBW 50% die Parteipolitisierung positiv beurteilten. Die Auswirkungen der personalpolitischen Gleichschaltung nach Regierungswechseln lassen sich auch an den **altersmäßig** unterschiedlichen Beurteilungen erkennen. Für 1970 gilt: je jünger die Befragten, desto positiver ihre Einstellung; lediglich die über 60-jährigen waren damals etwas weniger kritisch als die jüngeren Altersgruppen. 1987 hingegen sind die Jüngsten die kritischsten, unterscheiden sich in ihrem Urteil aber von dem anderer Altersgruppen nur wenig. Diese Homogenität des Urteils entspricht in etwa auch der **rangmäßigen Abstufung** der Beurteilung im Jahre 1987; die politischen Beamten sind ein klein wenig weniger negativ eingestellt als Referatsleiter und Referenten, während es 1970 noch einen klaren Rangeffekt gab, bei dem die niedrigeren Ränge deutlich positiver als die Vorgesetzten urteil-

ten. Dieses Umkippen der Alters- und Rangeffekte von 1970 auf 1987 dürfte auf die parteipolitische Umstrukturierung der Ministerialbürokratie zurückzuführen sein, denn 1970 fanden sich, wie gesagt, in den höheren Rängen noch relativ mehr Mitglieder der CDU, während SPD-Mitglieder vor allem auf den unteren Rängen zu finden waren. 1987 schlägt der Einfluß der Parteibindung nicht mehr durch, weil sich die Zahl der SPD-Mitglieder insbesondere in den höheren Rängen drastisch verringert hat und weil selbst SPD-Mitglieder im Urteil kritischer geworden sind. Gerafft wird dieser Zusammenhang nochmals sichtbar, wenn wir uns die **Karrierevariable** ansehen; unorthodox rekrutierte Beamte sind zwar zu beiden Zeitpunkten der Parteipolitisierung gegenüber weniger kritisch eingestellt als die klassischen Laufbahnbeamten, aber 1987 können selbst unorthodox rekrutierte Beamte, die, wie wir wissen, meist der CDU/CSU angehören, der Parteipolitisierung nur noch in jedem vierten Fall positive Aspekte abringen, während diese Gruppe 1970, als sie überwiegend aus SPD-Anhängern zusammengesetzt war, noch zu drei Vierteln die Parteipolitisierung positiv beurteilte.

7.3.3 Unabhängigkeitsverlust bei Parteibeitritt?

Sucht man nach einer Erklärung für die paradoxe Entwicklung objektiv zunehmender Parteibindung bei gleichzeitig wachsender Kritik der Parteipolitisierung, so stößt man u.a. auf die demotivierende Wirkung einer als diskriminierend wahrgenommenen Personalpolitik. Kritik könnte sich aber auch an der Überlegung oder Erfahrung entzünden, daß ein Beamter, der sich als Bürger einer Partei anschließt, dafür den Preis eines Unabhängigkeitsverlustes bezahlen müßte. Damit ist ein Konflikt angesprochen zwischen Bindung an Recht und Gesetz einerseits und Beeinflußbarkeit der Dienstgeschäfte durch politische Parteien andererseits. Der politisch-administrativen Elite wurde deshalb 1987 die Frage vorgelegt:

> Wenn jemand einer politischen Partei beitritt, so muß er natürlich etwas von seiner Unabhängigkeit aufgeben." (Zustimmung und Ablehnung auf einer Skala von 1 - 4)

Etwa die Hälfte der Beamten (47,3%) und ein Drittel der Politiker (29,8%) stimmen dieser These zu; jeder zweite Beamte besteht mithin darauf, daß der Parteibeitritt eine private Sache sei, die mit der Amtsführung nichts zu tun habe; auch Politiker nehmen für sich in Anspruch, daß sie ihre Autonomie gegenüber ihrer Partei bewahren können. Diese Selbsteinschätzung verblüfft besonders bei den Parlamentariern, deren Wirken dem nicht disputierbaren

Tab. 7.10: Parteimitgliedschaft und Unabhängigkeit

"Wenn jemand einer politischen Partei beitritt, so muß er natürlich etwas von seiner Unabhängigkeit aufgeben."

	1987					
	Beamte			Politiker		
	Zustimm. %	$\bar{x}$	n	Zustimm. %	$\bar{x}$	n
Gesamt	47,3	2,6	146	29,8	3,0	57
Partei						
CDU(/CSU)	29,5	3,0	44	28,6	3,0	21
CSU	22,2	3,1	9	25,0	3,0	4
FDP	41,7	2,8	12	20,0	3,2	5
SPD	35,3	2,9	17	36,4	2,9	22
parteilos (GRÜNE)	68,9	2,2	61	20,0	3,2	5
Rang						
StS (PStS)	46,2	2,7	13	33,3	2,9	9
MD (BT/Fraktion)	39,1	2,8	46	25,0	3,1	32
MDg	54,0	2,5	50			
MR (MdB)	54,2	2,5	24	37,5	2,8	16
RD-RR	38,5	2,9	13			
Karriere						
orthodox	49,6	2,6	123			
unorthodox	34,8	3,0	23			
Alter						
bis 40	0,0	3,5	4	0,0	3,4	7
41 bis 50	57,1	2,5	28	37,5	3,0	24
51 bis 60	46,9	2,7	81	35,0	2,9	20
über 60	45,4	2,6	33	16,7	3,0	6
Studienfach						
Jura	49,5	2,6	91	36,4	2,9	22
Ökonomie	38,5	2,9	26	18,2	3,2	11
Naturwiss.	66,7	2,2	12	0,0	3,4	5
Agrarwiss.	36,4	3,0	11			
Sozialwiss.	40,0	3,0	5	50,0	2,5	2
Philologie				25,0	2,9	8
Kein Studium	0,0	3,0	1	44,4	3,0	9
Ressort						
BMI	46,7	2,8	15			
BMJ	66,6	2,4	9			
BMF	80,0	1,9	15			
BMWi	53,8	2,6	13			
BML	38,5	2,9	13			
BMV	38,5	2,6	13			
BMPost	20,0	3,2	10			
BMBW	44,4	2,3	9			
BMBau	22,2	3,2	9			
BMA	31,2	3,1	16			
BMJFG	50,0	2,3	8			
BMU	62,5	2,4	8			
BMFT	62,5	2,4	8			

Skala:
1=volle Zustimmung
2=eingeschränkte Zustimmung
3=eingeschränkte Ablehnung
4=starke Ablehnung

Fraktionszwang ausgesetzt ist.[15] Den Spitzenbeamten ist jedenfalls der Zusammenhang von Parteibindung und Unabhängigkeitsverlust bewußter als den befragten Politikern. Dies könnte darauf hindeuten, daß gerade dort, wo die Abhängigkeit objektiv am stärksten ist, subjektiv besonders nachdrücklich Autonomie reklamiert wird.

Tab. 7.10 läßt wiederum eine Reihe von Einstellungsunterschieden innerhalb dieses Gesamtbildes erkennen. Während das **Studienfach** aufseiten von Beamten und Politikern nur bei Juristen und Ökonomen das Urteil insofern gleichgerichtet beeinflußt, als Ökonomen häufiger Unabhängigkeit gewahrt zu wissen glauben, und während jeweils die jüngsten Beamten und Abgeordneten sich keiner Zwänge bewußt sind, gibt es wiederum Rang- und Parteieffekte, die kurz zu kommentieren sind.

Von allen **Rängen** sind die MDg und die MR mit jeweils 2,5 am kritischsten eingestellt, während StS und MD der These vom Unabhängigkeitsverlust etwas seltener zustimmen. Auch bei den Politikern wird ein Funktionseffekt sichtbar, da die Bundestags-Spitze, die ja interfraktionell zusammengesetzt ist, die These am deutlichsten ablehnt, während PStS etwas selbstkritischer sind und sich im Urteil den einfachen MdB annähern. Hinter diesen Rang- und Funktionseffekten liegen jedoch wiederum **Parteieffekte.** Tab. 7.10 macht sehr deutlich, daß 1987 der Unabhängigkeitsverlust am seltensten von Beamten wie von Politikern zugestanden wird, die der CDU oder der CSU angehören. Aufseiten der Politiker reklamieren lediglich FDP-Mitglieder und GRÜNE noch stärker ihre Autonomie. Innerhalb der Ministerialbürokratie indes sind FDP-Mitglieder etwas selbstkritischer als CDU/CSU-Mitglieder. Ähnlich schwach wird die These von Mitgliedern der SPD in der Bürokratie abgelehnt - eine Haltung, die sich im übrigen exakt mit der der Mitglieder der SPD-Fraktion im Bundestag deckt. Eher Zustimmung (2,2 auf der 4-Punkte-Skala) findet die These vom Unabhängigkeitsverlust bei Parteibeitritt aufseiten der parteilosen Beamten. Während sie mit dieser Meinung den Grund dafür angesprochen haben dürften, weshalb sie keiner Partei beitreten, scheint es so, als verniedlichten parteigebundene Akteure, wenn auch von Partei zu Partei unterschiedlich stark, den Unabhängigkeitsverlust.

Die **Ressortunterschiede** sind erheblich; während im BMF 80% der befragten Beamten der These zustimmten, waren dies im BMPost nur 20%.

---

15 S. zur sozialen Kontrolle in den Fraktionen Renate Mayntz/Friedhelm Neidhardt, Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten - Eine empirisch-explorative Studie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 20 (1989), S. 370-387

Insgesamt zeichnen sich die Ansichten zur Parteipolitisierung durch eine gewisse **Widersprüchlichkeit** aus. Ließe sich das Paradoxon von objektiv wachsender Parteibindung und subjektiv steigender Ablehnung der Parteipolitisierung noch dadurch auflösen, daß man unterschiedliche zeitliche Bezugspunkte der Parteipolitisierung unterstellt, also annimmt, CDU/CSU-Mitglieder hätten retrospektiv auf die 70er Jahre geurteilt und SPD-Mitglieder im Hinblick auf die Zeit nach dem Regierungswechsel von 1982, so bleibt nun ein leichter Widerspruch bestehen zwischen Ablehnung der Parteipolitisierung und Bestreiten des Autonomieverlustes infolge von Parteibindung, bei Beamten weniger kraß ($r = -0{,}18$) als bei Politikern ($r = -0{,}1$). Dieser Widerspruch ist unter Angehörigen der CDU/CSU in Legislative wie Exekutive deutlicher als unter SPD-Mitgliedern. Obwohl auch diese gegenüber der Parteipolitisierung im Laufe der Zeit kritischer geworden sind und 1987 wie die Angehörigen der anderen Parteien überwiegend die These vom Autonomieverlust ablehnen, sind Kritik und Ablehnung doch nicht so häufig wie unter Vertretern der CDU/CSU. Möglicherweise sehen SPD-Mitglieder die politische Funktion der Ministerialbürokratie deutlicher als andere und halten deshalb Herrschaftspatronage eher für legitim, konzedieren dann aber konsequenterweise auch leichter den Preis der politischen Herrschaftspatronage in Gestalt eines Unabhängigkeitsverlustes.

Als Ergebnis dieses Kapitels bleibt auch festzuhalten, daß nicht nur die Parteibindung der Spitzenbeamten seit 1970 gewaltig gewachsen ist, sondern daß nach dem Regierungswechsel von 1982 eine parteipolitische Gleichschaltung schneller und umfassender stattgefunden hat, als dies nach dem Regierungswechsel von 1969 der Fall gewesen ist. Dazu hat vor allem auch die für Regierungswechsel charakteristische Praktizierung des einstweiligen Ruhestandes beigetragen. Dennoch muß man annehmen, daß der exakte Umfang der objektiven Parteipolitisierung den Befragten zumindest über ihr Ressort hinaus nicht bekannt sein kann. Auf dem Hintergrund dieser Annahme erschiene dann die je nach Parteizugehörigkeit schwankende Perzeption der Parteipolitisierung weniger als Beschönigung. Mit Sicherheit können wir zudem feststellen, daß Spitzenbeamte mit wenigen Ausnahmen angesichts der Dauer ihrer Parteimitgliedschaft nicht aus opportunistischen Gründen einer Partei beigetreten sind. Bedenkt man zudem, daß Spitzenpositionen kaum die Zeit für aktives parteipolitisches Engagement in hervorgehobenen Parteifunktionen lassen, wird vielleicht auch verständlicher, weshalb die Parteibindung tendenziell als Privatsache angesehen wird, ohne daß darin zwangsläufig subjektiv ein Autonomieverlust gesehen wird. Der Druck auf Umsetzung des Regierungsprogramms und die Antizipation von Erwartun-

gen der legitimen politischen Leitung wird von Spitzenbeamten eben nicht als Parteiintervention perzipiert, noch wird ein Unabhängigkeitsverlust wahrgenommen, wenn aufgrund parteipolitischer Kongruenz die eigenen Wertprämissen ohnehin mit denen der politischen Leitung übereinstimmen. Auch wird man wohl die vor langer Zeit eingegangene Parteibindung subjektiv nicht in Zusammenhang mit dem eigenen Karriereverlauf bringen, sich gleichzeitig aber 1987 einem gewissen Patronagedruck ausgesetzt sehen.

8. Einstellungen zum politischen System

Nachdem im 5. Kapitel die Kommunikationsstruktur im politisch-administrativen System analysiert und anschließend den Beziehungen zwischen Ministerialbürokratie und Bundestagsfraktionen (Kap. 6) sowie zu den politischen Parteien (Kap. 7) nachgegangen worden ist, wird in diesem Kapitel die **Binnenperspektive geöffnet** und die Optik der politisch-administrativen Elite gegenüber der **Gesamtgesellschaft**, gegenüber dem Institutionenpluralismus sowie gegenüber nichtorganisierten Interessen aufgeblendet. Zunächst geht es um die Frage, wie die Bonner Akteure die gesamtgesellschaftliche Machtverteilung einschätzen und ob sie die gegebene Machtverteilung zu korrigieren wünschen (8.1). Anknüpfend an die wertgeladenen Konzepte vom Parteienstaat und vom Verbändestaat wird im zweiten Abschnitt dargelegt, welche globalen Ansichten die Akteure gegenüber diesen Institutionen vertreten, die aus dem institutionellen Vorfeld des politisch-administrativen Systems ins Parlament und, wie wir am Beispiel der Parteien gesehen haben, in die Ministerialbürokratie hineinwirken und z.T. wichtige Kommunikationspartner darstellen. Im Rahmen dieser globalen Betrachtung wird auch das Verhältnis von Staat und Gesellschaft angeschnitten. Im Abschnitt 8.3 wird der Frage nachgegangen, ob und aus welcher politischen Richtung die Bonner Elite eine Systemgefährdung befürchtet. Im Abschnitt 8.4 wird untersucht, ob die politisch-administrative Elite benachteiligte, d.h. in der Regel: nicht organisierte Gruppen identifiziert und welche Einstellungen zu einer (re-)distributiven Politik anzutreffen sind. Dabei geht es noch prononcierter als in den vorangegangenen Abschnitten darum zu eruieren, ob die Elite sich von einem eher konsensuellen oder eher konfliktbetonenden kognitiven Gesellschaftsmodell leiten läßt. Abgerundet wird das Einstellungsbild, indem wir darlegen, welche gesellschaftlichen Gegenwartsprobleme und Zukunftsvorstellungen die politisch-administrative Elite des Bundes 1987 und 17 Jahre zuvor beschäftigten.

8.1 Beurteilung der Machtverteilung

Zur Beurteilung der Machtverteilung zwischen zentralen politischen Institutionen und Akteuren wurde den Befragten eine Liste mit folgender Fragestellung vorgelegt:

> "Nun ist natürlich in einem demokratischen Land die Entscheidungsgewalt in unterschiedlichem Maße auf eine Zahl von Kräften und Institutionen verteilt. Ich bitte Sie nun um Ihr Urteil über den politischen Einfluß dieser hier auf der Liste genannten Institutionen und Kräfte des öffentlichen Lebens. Und können Sie mir dann noch sagen, welcher dieser Akteure mehr oder weniger Einfluß haben sollte!"[1]

Ziel der folgenden Analyse ist nicht nur die Beschreibung der Einflußstruktur aus dem Blickwinkel der Urteilenden, sondern auch mögliche Konfliktpotentiale[2] zwischen politisch-administrativer Elite und weiteren zentralen politischen Akteuren aufzuspüren. Konfliktpotential kann angenommen werden, wenn der Wunsch nach Machtbeschneidung des betreffenden Akteurs besteht. Zunächst wird die globale Machtverteilung analysiert, bevor detaillierter auf die externen Akteure (8.1.2) sowie die spiegelbildliche Machtzuschreibung (8.1.3) und die Selbsteinstufung der politisch-administrativen Akteure (8.1.4) eingegangen wird.

8.1.1 Globale politische Machtverteilung

In den Antworten auf die Frage, wer in den Augen der befragten Beamten und Politiker wie einflußreich ist, ist sowohl eine bemerkenswerte Homogenität der Beurteilung in beiden Teileliten als auch eine hohe zeitliche Konstanz festzustellen (Tab. 8.1). Trotz leichter Verschiebungen zwischen den Rangplätzen wurden 1970 und 1987 Führende Parteimitglieder, Presse, Bundesminister und Landesregierungen[3] als die einflußreichsten Akteure eingestuft. Im mittleren Einflußbereich liegen Privatwirtschaft, Gewerkschaften und Verbände[4], während Leitende Beamte und Einzelne Parlamentarier,

---

1 Für den ersten Frageteil stand den Befragten eine Beurteilungsskala von 1 bis 5 zur Verfügung, für den zweiten eine Skala von 1 bis 3. Im folgenden werden Mittelwerte diskutiert. Numerisch niedrige Skalenwerte bei der Einflußbeurteilung bedeuten, daß der genannte Akteur sehr einflußreich ist, hohe, daß er keinen oder wenig Einfluß besitzt. Beim Einflußwunsch bedeuten niedrige Werte, daß ein Akteur mehr Einfluß haben sollte, hohe signalisieren den Wunsch nach Einflußabnahme; beim Wert von 2,0 soll sein Einfluß bleiben wie bisher.

2 Vgl. Ursula Hoffmann-Lange/Helga Neumann/Bärbel Steinkemper, Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 1980, S. 58 ff.

3 Die Landesregierungen rangierten zwar 1970 bei den Beamten auf Rang 6; diese Ausnahme sollte die insgesamt hohe Kontinuität der Einflußbeurteilung jedoch nicht erschüttern.

4 Abweichend die Sicht der Politiker 1970.

Tab. 8.1: Gegebene und gewünschte Machtverteilung

		Beamte					Politier				
		Urteil		Wunsch		Rang*	Urteil		Wunsch		Rang*
		$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s		$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	
Führ. Parteimitgl.	87	1,4	0,6	2,1	0,4	1	2,0	0,8	2,1	0,4	3/4
	70	1,2	0,5	2,1	0,3	1	1,5	0,7	2,0	0,2	2
Presse	87	1,6	0,8	2,5	0,5	2	1,6	0,7	2,6	0,5	1
	70	1,8	0,8	2,2	0,5	4	1,6	0,8	2,3	0,5	3
Bundesminister	87	1,7	0,6	1,9	0,3	3	1,8	0,7	2,0	0,3	2
	70	1,5	0,6	2,0	0,2	2	1,4	0,6	2,0	0,3	1
Landesregierungen	87	2,1	0,8	2,0	0,4	4	2,0	0,8	2,1	0,4	3/4
	70	2,2	0,9	2,0	0,3	6	2,0	0,8	2,0	0,3	4
Privatwirtschaft	87	2,2	0,8	2,3	0,6	5/6	2,1	0,9	2,5	0,5	5
	70	2,0	0,8	2,2	0,4	5	2,1	0,9	2,3	0,5	5/6/7
Gewerkschaften	87	2,2	0,8	2,2	0,5	5/6	2,5	0,9	2,0	0,7	6/7
	70	1,7	0,6	2,2	0,4	3	2,1	0,7	2,1	0,5	5/6/7
Verbände	87	2,3	0,8	2,6	0,5	7	2,5	0,7	2,3	0,5	6/7
	70	2,4	0,8	2,2	0,4	7/8	2,7	0,8	2,2	0,4	9
Leitende Beamte	87	2,6	0,7	1,9	0,3	8	2,6	0,8	2,2	0,5	8
	70	2,7	0,8	2,0	0,3	9	2,4	1,0	2,0	0,3	8
Einz. Parlamentar.	87	2,7	0,9	2,0	0,5	9	3,1	0,7	1,4	0,5	10
	70	2,4	0,8	1,8	0,4	7/8	2,1	0,8	1,7	0,5	5/6/7
Kirchen	87	3,1	0,8	2,0	0,5	10	3,0	0,8	1,9	0,5	9
	70	3,3	0,8	2,1	0,3	10	3,1	0,9	2,1	0,4	10
Gesamt n	87	147					59				
	70	132					93				

* bezogen auf Urteil

Urteil (Skala):

1=sehr einflußreich
2=ziemlich einflußreich
3=immerhin einflußreich
4=wenig einflußreich
5=gar nicht einflußreich

Wunsch (Skala):

1=mehr Einfluß
2=Einfluß wie bisher
3=weniger Einfluß

also die Befragten selbst, mit den Kirchen durchweg das Schlußlicht in der Parade der "Mächtigen" bilden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Politiker, die einfache Parlamentarier als Gruppe einstufen sollten, dabei natürlich auch Hinterbänkler der Opposition im Auge hatten. Daß dennoch im Grunde sämtliche Akteure für einflußreich gehalten werden, zeigt die Tatsache, daß auch diese Befragten selbst sich noch als "immerhin einflußreich" einstufen, z.B. die Beamten 1987 die Gruppe der Leitenden Beamten mit 2,6 (1970: 2,7).

Interessant sind vor allem die Ausnahmen von und die Verschiebungen in dieser doch recht groben Rangreihe. So hat sich die Einstufung **Einzelner Parlamentarier** verschoben, die 1970 bei den befragten Politikern selbst immerhin noch den gleichen Status wie Privatwirtschaft und Gewerkschaften (2,1) genossen und auch bei den Beamten auf der gleichen Stufe wie die Verbände (2,4) standen, während sie 1987 bei den Politikern auf die letzte (3,1) und bei den Beamten auf die vorletzte (2,7) Einflußposition zurückfallen. Während die Beamten diese Situation für durchaus angemessen halten (2,0), wünschen sich die Parlamentarier 1987 verständlicherweise einen stärkeren Einfluß (1,4). Mit dem starken Einfluß von **Führenden Parteimitgliedern und Bundesministern** sind alle Befragten einverstanden. Interessant ist, daß Beamte zu beiden Zeitpunkten Führenden Parteimitgliedern den ersten Rang zuweisen, die Politiker 1970 sie aber nur auf Platz 2 ansiedelten und 1987 gemeinsam mit den Landesregierungen sogar nur auf Platz 3/4. Möglicherweise spiegelt sich hier lediglich ein Understatement, da gerade die Politikerstichprobe 1987 diese Gruppe selbst stärker repräsentiert als 1970.

Eine ähnliche Bescheidenheit könnte hinter der konstant schwachen Selbsteinschätzung der **Leitenden Beamten** stehen, aber auch die Politiker stufen sie 1987 wie 1970 auf Rang 8 ein, und alle Befragten wollen hieran kaum etwas korrigieren. Damit zeichnet sich ein politisch-administratives Beziehungsmuster ab, das durch eine **gegenseitig stark kongruente Einstufung und Anerkennung der gegebenen Einflußpositionen** gekennzeichnet ist. Zugleich kommt der Primat der Politik darin zum Ausdruck, daß Beamte die BM und führende Parteimitglieder an der Spitze und weit über sich selbst einstufen, was nicht ausschließt, sich mit einfachen MdB wechselseitig etwa gleichrangig auf einer niedrigen Machtposition zu sehen.

Auch in der Einstufung der Macht der Privatwirtschaft, der Gewerkschaften und der (sonstigen) Verbände gibt es leichte Verschiebungen. Während die Gewerkschaften in den Augen von Beamten und Politikern Macht eingebüßt

haben, werden die sonstigen Verbände eher als etwas einflußreicher eingeschätzt und sollten 1987 im Gegensatz zu den Gewerkschaften leicht herabgestuft werden.

Die **Presse** ist derjenige Akteur, der seit 1970 den deutlichsten Machtzuwachs zu verbuchen hat. Politiker schreiben ihr 1987 den höchsten Einfluß (1,6) zu (1970 Platz 3 mit ebenfalls 1,6), und bei den Beamten rangiert sie mit 1,6 auf Platz 2 (1970 Platz 4 mit 1,8). Während sich 1970 zwar auch schon leichtes Mißbehagen hierüber abzeichnete, wünschen 1987 beide Befragtengruppen eine deutliche Machtbeschneidung (2,5 bzw. 2,6). Mit Skepsis wird also eine größere Abhängigkeit der Politik von den Medien[5] beobachtet, und es könnte sich sogar Mißfallen über die wachsende (unerwünschte) Kontrollfunktion der Presse bei der Aufdeckung und Publizierung politischer Skandale hierin ausdrücken - in jedem Fall ein eindeutiger Hinweis auf ein erhöhtes Konfliktpotential zwischen Presse auf der einen sowie Politikern und Beamten auf der anderen Seite.

Diese aus den Mittelwertvergleichen und den Rangplätzen in Tab. 8.1 gewonnenen Ergebnisse lassen sich nochmals mit der Korrelation von wahrgenommenem und gewünschtem Einfluß ausdrücken. Die höchsten **negativen Korrelationen** beider Einstufungen und damit der Wunsch nach Korrektur der gegebenen Machtverteilung ergeben sich hinsichtlich des Presseeinflusses 1970 wie 1987 bei Politikern wie Beamten (jeweils r etwa -0,4), der Privatwirtschaft (Politiker 1987 -0,65) und der Verbände 1987 (Beamte -0,34; Politiker -0,40). Nicht ganz so stark ist andererseits 1987 der Wunsch nach Verstärkung der eigenen Position aufseiten der Beamten (-0,27) und aufseiten einzelner Parlamentarier (-0,31).
Betrachten wir nun, von welchen Randbedingungen diese Machteinschätzung abhängt!

---

5 Vgl. exemplarisch Elisabeth Noelle-Neumann/Winfried Schulz/Jürgen Wilke (Hg.), Publizistik-Massenmedien, Frankfurt a.M. 1989. Ulrich Sarcinelli, Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit, in: Politische Vierteljahresschrift 21 (1980), S. 292-309

8.1.2 Einfluß externer Akteure

Als extern sollen Akteure bezeichnet werden, die im Umfeld des verfaßten politisch-administrativen Systems lokalisierbar sind: Presse, Gewerkschaften, sonstige Verbände und Privatwirtschaft.

Die **Presse** wird, wie gesagt, über 17 Jahre hinweg von Beamten und Politikern als mächtigster externer Akteur eingestuft, dessen Einfluß man gerne schmälern würde. Bis 1987 gleicht sich die Einstufung der Beamten (1,6) der der Politiker von 1970 und 1987 völlig an (Tab. 8.2). Dies ist darauf zurückzuführen, daß bis 1987 FDP-Mitglieder ihren Respekt vor der Presse erhöht haben (1,3) und presse-fürchtige CSU-Mitglieder (1,4) in der Beamtenschaft auftauchen. Denn CDU-Mitglieder (1,7) und parteilose Beamte (1,6) haben ihre Einschätzung nicht geändert, und SPD-Mitglieder haben 1987 (2,1) ein etwas entspannteres Verhältnis zur Presse als 1970 (1,9).
Aufseiten der **Politiker** ist seit 1970 nur bei CDU-Mitgliedern (1,3) die Perzeption der Pressemacht noch kritischer geworden, als sie 1970 (1,5) schon war; alle anderen Fraktionen lagen damals wie heute unter dem Mittelwert von 1,6, und SPD- wie FDP-Abgeordnete stufen heute den Einfluß der Presse sogar etwas niedriger ein als zur Zeit der sozial-liberalen Koalition. Angesichts der Tatsache, daß SPD-Mitglieder in Parlament und Bürokratie 1987 den Presseeinfluß auch am wenigsten nachdrücklich beschneiden möchten (2,4 bzw. 2,2), liegt es auf der Hand, daß die Einstufung der Presse stark davon abhängt, ob man der Kanzlerpartei angehört.
Dem entspricht auch, daß 1987 die StS (1,5) und die PStS (1,5) in beiden Teil-Eliten besonders für die Macht der Presse sensibilisiert sind und am deutlichsten eine Korrektur wünschen (beide 2,8). Diesen Rangeffekt im Korrekturwunsch gab es auch 1970 in der Beamtenschaft.
Als besonders "pressegeschädigte" **Ministerien** lassen sich 1987 BMU, BMJ und BMI identifizieren, in denen eine überdurchschnittlich hohe Einflußbeurteilung mit deutlichem Wunsch nach Machtreduktion gepaart ist - ein 1987 aus dem aktuellen politischen Geschehen im Umweltbereich sowie bei der Volkszählung mehr als plausibler Befund.

Der **Gewerkschaftseinfluß** wurde 1970 wie 1987 von CDU/CSU- und FDP-Mitgliedern höher eingestuft als von Anhängern der SPD und der Grünen (Tab. 8.2). Wenngleich die Werte für den **gewünschten Einfluß** in einem Bereich liegen, der noch als Festhalten am Status quo interpretiert werden kann, tendieren SPD-Mitglieder und GRÜNE doch zur Verstärkung des

Tab. 8.2: Presse- und Gewerkschaftseinfluß

	Presseeinfluß		Gewerkschaftseinf.	
	1987 $\bar{x}$	1970 $\bar{x}$	1987 $\bar{x}$	1970 $\bar{x}$
Beamte Gesamt	1,6	1,8	2,2	1,7
CDU	1,7	1,7	2,1	1,5
CSU	1,4		2,1	
FDP	1,3	1,8	1,9	1,8
SPD	2,1	1,9	2,7	1,9
parteilos	1,6	1,6	2,2	1,7
StS	1,5		2,3	
MD	1,6	1,5	2,2	1,7
MDg	1,7	1,9	2,1	1,7
MR	1,5	1,9	1,9	1,9
RD-RR	1,8	1,9	2,4	1,6
Politiker Gesamt	1,6	1,6	2,5	2,1
CDU	1,3	1,5	2,1	1,7
CSU	1,8	1,8	2,2	1,7
FDP	1,8	1,6	2,4	1,6
SPD	1,8	1,7	2,9	2,4
Grüne	1,6		2,8	
PStS	1,5	2,0	2,3	
Bt.-Fr.	1,7	1,8	2,5	1,9
MdB	1,6	1,6	2,7	2,1

Skala:
1=sehr einflußreich
2=ziemlich einflußreich
3=immerhin einflußreich
4=wenig einflußreich
5=gar nicht einflußreich

Gewerkschaftseinflusses, während CDU/CSU-Mitglieder eher eine Schwächung präferieren.
Obwohl 1987 die Spitzenpositionen in Bürokratie und Bundestag überwiegend mit CDU/CSU-Mitgliedern besetzt sind, beurteilen StS (und Beamte unterhalb der RL-Ebene) den Einfluß der Gewerkschaften als etwas schwächer als die anderen Ränge. 1970 gab es demgegenüber kaum Beurteilungsunterschiede in Abhängigkeit vom Rang der Befragten. Für die Politiker 1987 verläuft der Funktionseffekt umgekehrt: PStS halten Gewerkschaften für einflußreicher, als dies BT-Spitze und einfache Abgeordnete tun, für die die Gewerkschaften seit 1970 deutlicher an Einfluß verloren haben. Offenbar ist für die Einflußbeurteilung auch gegenüber diesem externen Akteur neben der Parteizugehörigkeit ausschlaggebend, ob sich die Parteien in der Regierungsverantwortung oder in der Oppositionsrolle befinden. Neben diesen Faktoren für die Beurteilung des Gewerkschaftseinflusses spielen deren konkrete Aktivitäten in der politischen Arena und ihr Engagement in einzelnen **Ministerien** eine Rolle. Hierauf deutet zumindest die recht bunte Reihe von Ministerien, die den Gewerkschaftseinfluß überdurchschnittlich hoch einstufen. 1970 waren dies BMPost (1,1), BMI (1,4), BMBau (1,4) und BMWI (1,5); 1987 vor allem das BML (1,5) und auf etwas schwächerem Niveau wiederum das BMPost (2,0), diesmal gemeinsam mit dem BMBW und dem BMU. Diese Urteile dürften sich auf die unterschiedlichsten Gewerkschaften beziehen, darunter auch z.B. die Postgewerkschaft, die IG Bau-Steine-Erden oder die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Wünsche nach Einflußbeschneidung lassen sich hingegen 1987 nur tendenziell im BMP, BML und BMU finden.

Verbände als Sammelkategorie für ganz unterschiedlich geartete Interessenvertretungen sind in ihrer parteipolitischen Ausrichtung nicht eindeutig bestimmbar, so daß die zeitliche Konstanz und die Ähnlichkeit ihrer Beurteilung durch Politiker beider großen Parteien nicht verwundert. Bei den Beamten stellt sich dagegen heraus, daß insbesondere 1970 SPD-Mitglieder (2,0) Verbände für einflußreicher halten als Mitglieder der CDU (2,5). Unabhängig von der Parteizugehörigkeit ist die Akzeptanz des Verbändeeinflusses 1987 bei den Beamten abgesunken; in der Gruppe der Politiker gilt dies in schwächerer Form ebenfalls, jedoch drücken hier nur Mitglieder der SPD eindeutig den Wunsch nach weniger Verbandseinfluß aus. Insgesamt deutet sich damit eine unabhängig von der Parteizugehörigkeit **neu entstandene, einheitliche Konfliktfront gegenüber den Verbänden** an. In Abschnitt 8.2.2 wird hierauf zurückzukommen sein.

Dieses neue Konfliktpotential scheint sich auf den ersten Blick vor allem auf solche Verbände zu konzentrieren, die im Bereich des BMA tätig sind, wo sowohl die Einflußzuschreibung wie auch der Wunsch nach Einflußabnahme seit 1970 deutlich gestiegen sind. Andererseits gibt es zahlreiche **Ministerien** mit einer schwächeren Beurteilung des Verbandseinflusses als im BMA, die trotzdem eine Einflußabnahme (2,5 und mehr) wünschen. Der Nachweis besonderer Konfliktlinien zwischen einzelnen Verbänden und bestimmten Ministerien ist aber nicht möglich.

Hierfür sprechen auch die schwachen Rangunterschiede. Lediglich die Gruppe der Referatsleiter hebt sich 1987 vom Rest der Befragten durch den überdurchschnittlichen Einfluß ab, den sie Verbänden zuschreibt (1,9), und den gleichzeitig deutlichsten Wunsch nach dessen Sinken (2,7). Möglicherweise ist damit zumindest der "Prellbock" verbandlicher Aktivitäten in der Ministerialbürokratie identifiziert. Dies könnte insofern ein interessanter Befund sein, als in der gängigen Literatur über Verbände häufig die Partei- und Administrationsspitzen als Anlaufstellen betont werden;[6] auf diesen Ebenen wird aber nach unseren Befunden der Einfluß der Verbände als mittelmäßig und hinnehmbar angesehen.

Unter dem Gesichtspunkt parteipolitischer Affinitäten zu einzelnen Akteuren nimmt die Beurteilung des Einflusses von **Privatwirtschaft und Privatfinanz** mit gewissen Einschränkungen eine ähnliche Stellung ein wie die Machtbeurteilung der Gewerkschaft. Der Einfluß der Privatwirtschaft/-finanz ist außer bei den Politikern der SPD in den Augen der Mitglieder aller Parteien und der parteilosen Beamten seit 1970 leicht abgesunken. SPD-Mitglieder unter den Beamten, aber auch die SPD-Politiker weisen 1987 gemeinsam mit den Abgeordneten der Grünen diesem Akteur also mehr Macht zu als die Mitglieder der CDU/CSU, der FDP und parteilose Beamte, und sie verbinden diese Einstufung mit dem relativ stärksten Wunsch nach Einflußabnahme. Bezieht man die Beurteilung der Gewerkschaften mit in die Betrachtung ein, so ließe sich behaupten, daß parteipolitische Affinitäten zu Interessengruppen, der SPD zu den Gewerkschaften und der CDU zum Kapital, sich in deren Einflußbeurteilung in einer Art "negativer Kongruenz" niederschlagen, insofern als die Vertreter der Parteien, die der jeweiligen Interessengruppierung am nächsten stehen, ihr jeweils einen niedrigeren

---

6 Vgl. exemplarisch Jürgen Weber, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München 1981², S. 281-289 und S. 331-337

Einfluß zuschreiben. Entweder soll Macht heruntergespielt werden, oder sie wird nicht als pressure perzipiert.
Diese Generalisierung trifft auch auf die politischen Beamten und die PStS zu, denn auch sie schreiben der Privatwirtschaft etwas weniger Einfluß zu als die Vergleichsgruppen, die sich in der Tendenz ein Absinken des Einflusses von Privatwirtschaft und -finanz wünschen; bei den Politikern steigt dieser Wunsch sogar linear mit sinkendem Rang. "Auf Kriegsfuß" mit der Privatwirtschaft steht offenbar unverändert das BMJ, dessen Beamte der Privatwirtschaft 1970 wie 1987 einen überdurchschnittlich hohen Einfluß (1,8) zuschreiben, verbunden mit dem deutlichsten Wunsch nach Einflußabnahme (1987 2,6).

8.1.3 Spiegelbildliche Machtzuschreibung der politisch-administrativen Akteure

Wendet man sich nach dieser Betrachtung externer Akteure den Einflußbeurteilungen derjenigen zu, die im engeren Bereich der Befragten selbst agieren, so gelangt man zunächst zur **spiegelbildlichen Beurteilung** von Leitenden Beamten auf der einen sowie Führenden Parteimitgliedern und Einzelnen Parlamentariern auf der anderen Seite. Die Selbsteinschätzung dieser Akteure wird dann in 8.1.4 behandelt werden.
SPD-Politiker halten **Leitende Beamte** zu beiden Untersuchungszeitpunkten für weniger einflußreich (1987 2,9 bzw. 1970 2,6) als die Mitglieder der anderen Parteien (Tab. 8.3). Während dies 1970 auch für Abgeordnete der FDP (2,6) zutraf, sind sich die SPD-Parlamentarier 1987 in ihrem Urteil mit ihren Kollegen von der CSU (2,8) einig. Der größte Einfluß wird heute den leitenden Beamten von den GRÜNEN zugeschrieben (2,0), verbunden mit dem deutlichsten Wunsch nach Einflußabnahme (2,8).[7] Verständlich ist dieses Votum, weil die GRÜNEN auf kein einziges Mitglied in der Beamtenschaft zurückgreifen können und ihre Abgeordneten mit der Beamtenschaft in einem gespannten Verhältnis stehen. CDU-Abgeordnete als Mitglieder der größten Regierungspartei stufen den Einfluß Leitender Beamter nicht nur 1987 höher ein (2,4) als die SPD-Politiker (2,9); schon 1970 (2,2) in der Opposition schrieben sie der Beamtenschaft mehr Macht zu als die SPD (2,6). Vermutlich schlägt sich hierin eine generelle Wertschätzung der

---

7 Es bleibt im Falle von CSU, FDP und Grünen Abgeordneten die kleine Fallzahl von je n=5 zu berücksichtigen.

Tab. 8.3: Einfluß nach Rang und Partei

		Führende Parteimitgl.		Presse		Bundesminister		Landesregier.		Privatwirtsch.		Gewerkschaften		Verbände		Leitende Beamte		Einzelne Parlamentarier		Kirchen		n
		U	V	U	V	U	V	U	V	U	V	U	V	U	V	U	V	U	V	U	V	
		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Beamte																						
StS	87	1,3	2,3	1,5	2,8	1,3	1,9	2,1	2,2	2,5	2,3	2,3	2,3	2,4	2,6	2,3	1,9	2,5	2,1	3,2	2,0	12
AL	87	1,5	2,1	1,6	2,5	1,6	1,9	2,1	2,1	2,4	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5	2,6	1,9	2,7	2,0	3,3	2,0	53
	70	1,2	2,0	1,5	2,3	1,3	2,0	2,1	2,1	1,9	2,2	1,7	2,2	2,3	2,2	2,7	2,0	2,5	2,0	3,4	2,0	44
UAL	87	1,5	2,1	1,7	2,5	1,7	1,9	2,2	2,0	2,2	2,4	2,1	2,2	2,3	2,6	2,6	2,0	2,7	2,0	3,2	2,0	49
	70	1,2	2,0	1,9	2,2	1,5	1,9	2,2	2,0	2,1	2,2	1,7	2,2	2,5	2,2	2,7	1,9	2,3	1,8	3,4	2,1	51
RL	87	1,3	2,0	1,5	2,4	1,9	1,8	2,0	2,0	1,8	2,5	1,9	2,3	1,9	2,7	2,8	1,8	3,0	1,8	2,8	2,2	24
	70	1,4	2,2	1,9	2,1	1,7	2,0	2,7	2,1	2,2	2,4	1,9	2,2	2,7	2,1	2,6	2,1	2,5	1,8	3,5	2,0	17
unter	87	1,0	2,1	1,8	2,3	2,0	2,0	2,3	1,9	2,3	2,1	2,4	1,9	2,3	2,6	2,6	2,1	2,4	1,8	2,8	2,4	8
RL	70	1,3	2,1	1,9	2,2	1,5	2,0	2,0	2,1	1,8	2,3	1,6	2,3	2,2	2,3	3,0	1,9	2,2	1,8	2,9	2,1	24
CDU	87	1,6	2,1	1,7	2,5	1,6	1,9	2,0	2,1	2,5	2,3	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	1,9	2,5	2,1	3,2	2,0	
	70	1,2	2,1	1,7	2,3	1,5	2,0	2,5	2,1	2,4	2,2	1,5	2,2	2,5	2,2	2,7	2,0	2,4	1,8	3,5	2,0	
CSU	87	1,4	2,1	1,4	2,4	1,8	1,9	2,6	2,3	2,7	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,9	2,0	3,0	2,1	3,2	2,0	
FDP	87	1,3	2,2	1,3	2,6	1,8	1,9	2,3	2,0	1,9	2,3	1,9	2,3	2,0	2,6	2,9	1,9	2,8	2,1	2,8	2,2	
	70	1,4	2,2	1,8	2,3	1,6	1,8	1,9	2,0	1,7	2,3	1,8	2,2	2,3	2,5	2,8	2,0	2,4	1,6	3,2	2,3	
SPD	87	1,5	2,1	2,1	2,2	1,5	1,9	2,1	1,9	1,9	2,9	2,7	1,8	2,1	2,7	2,7	1,9	2,6	1,8	3,0	2,1	
	70	1,3	2,1	1,9	2,1	1,5	2,0	2,2	2,1	1,5	2,4	1,9	2,1	2,0	2,2	2,7	2,0	2,4	1,9	3,1	2,2	
par-	87	1,3	2,1	1,6	2,6	1,8	1,9	2,1	2,0	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3	2,6	2,5	2,0	2,9	1,9	3,3	2,0	
teilos	70	1,2	2,0	1,6	2,2	1,5	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	1,7	2,2	2,6	2,1	2,8	1,9	2,3	2,0	3,3	2,0	
Politiker																						
PStS	87	2,1	2,1	1,5	2,8	1,5	1,9	1,5	2,4	2,8	2,1	2,3	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,6	1,5	3,1	1,8	10
	70	1,5	2,0	2,0	2,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,5	2,0	2,0	2,0	3,5	2,0	3,5	2,0	2,5	2,0	3,5	2,0	2
Bt-Fr	87	1,9	2,0	1,7	2,4	1,7	2,1	2,0	2,0	2,0	2,5	2,5	1,8	2,5	2,4	2,6	2,2	3,2	1,3	3,0	2,0	32
	70	1,6	2,0	1,8	2,3	1,6	1,9	2,2	2,0	2,5	2,2	1,9	2,1	2,5	2,2	2,4	2,0	1,9	1,7	3,3	2,0	22
MdB	87	2,0	2,2	1,6	2,7	2,0	1,9	2,4	2,0	2,0	2,7	2,7	2,0	2,6	2,3	2,7	2,1	3,2	1,4	3,2	1,9	16
	70	1,4	2,0	1,6	2,3	1,4	2,0	1,9	2,0	1,9	2,4	2,1	2,1	2,7	2,2	2,4	2,1	2,2	1,7	3,1	2,1	75
CDU	87	1,9	2,1	1,3	2,7	1,5	2,0	1,6	2,1	2,4	2,2	2,1	2,4	2,5	2,2	2,4	2,3	2,8	1,4	3,0	2,0	21
	70	1,5	2,0	1,5	2,4	1,4	2,0	2,0	2,0	1,9	2,2	1,7	2,2	2,6	2,1	2,2	2,1	2,0	1,7	3,2	2,0	33
CSU	87	1,8	2,2	1,8	2,8	1,8	2,0	1,6	2,2	2,6	1,8	2,2	2,8	2,6	2,4	2,8	2,0	3,4	1,4	3,6	1,2	5
	70	1,6	2,0	1,8	2,4	1,8	1,9	2,1	1,9	2,2	2,3	1,7	2,4	2,8	2,2	2,5	2,0	1,9	1,8	3,2	2,1	13
FDP	87	2,0	1,8	1,8	2,6	1,4	2,0	1,8	2,2	2,8	2,2	2,4	2,0	3,0	2,2	2,2	2,0	2,6	1,6	3,4	2,0	5
	70	1,0	2,0	1,6	1,8	1,2	2,0	1,8	2,0	2,2	2,0	1,6	2,0	2,8	2,0	2,6	2,0	2,2	1,8	3,0	2,0	5
SPD	87	2,0	2,1	1,8	2,4	2,1	2,0	2,6	2,0	1,9	2,8	2,9	1,5	2,6	2,5	2,9	2,2	3,3	1,4	3,2	2,0	23
	70	1,5	2,0	1,7	2,2	1,3	2,0	1,9	2,0	2,1	2,4	2,4	2,0	2,7	2,3	2,6	2,1	2,3	1,6	3,0	2,2	48
GRÜNE	87	2,2	2,2	1,6	2,6	1,6	2,2	2,0	1,8	1,0	3,0	2,8	1,4	2,0	2,4	2,0	2,8	3,1	1,0	2,4	2,4	5

Skala U (Urteil): 1=sehr einflußreich 5=gar nicht einflußreich
Skala V (Veränderung): 1=mehr Einfluß 2=Einfluß wie bisher 3=weniger Einfluß

Kooperation mit der Ministerialbürokratie nieder, die auch kaum einen Veränderungswunsch (2,1 1970; 2,3 1987) aufkommen läßt.
Die bevorzugte Einstufung Leitender Beamter durch Mitglieder der CDU/CSU bestätigt sich bei der Betrachtung nach **Funktionen.** Abgesehen davon, daß 1987 alle Funktionsgruppen der Politiker den leitenden Beamten mehr Einfluß als einzelnen Abgeordneten zuschreiben, weisen PStS Leitenden Beamten den höchsten Einfluß (2,4) aller Politiker zu, möchten diesen aber auch ein klein wenig mehr als ihre Kollegen gestutzt sehen. Hierbei spielt sicherlich die Erfahrung aus der engen, täglichen Zusammenarbeit zwischen PStS und Beamtenelite eine Rolle.

In der spiegelbildlichen Beurteilung **Führender Parteimitglieder** und **Einzelner Parlamentarier** durch die befragten Beamten (Tab. 8.3) läßt sich eine ähnlich bevorzugte Einstufung (1,3 bzw. 2,3) durch die StS feststellen. Unterschiede in der Einflußbeurteilung dieser beiden Gruppen in Abhängigkeit von der Parteizugehörigkeit der Beamten sind insofern festzustellen, als CDU-Mitglieder (2,5) und SPD-Mitglieder (2,6) den Einfluß einfacher Abgeordneter deutlich höher einstufen als FDP-Mitglieder (2,8), Parteilose (2,9) und CSU-Mitglieder (3,0) in den Ministerien. Auch schätzen Parteilose und FDP-Mitglieder (je 1,3) die Macht führender Parteimitglieder höher ein als CDU-Mitglieder. Außer den FDP-Mitgliedern 1970, die eine deutliche Einflußzunahme Einzelner Parlamentarier begrüßen würden, halten alle anderen Beamten die Einflußpositionen von Führenden Parteimitgliedern und Einzelnen Parlamentariern für weitgehend angemessen.

Neben diesen spiegelbildlichen Einschätzungen sei hier noch auf die **Fremdbeurteilung** der Bundesminister und der Landesregierungen als Akteure eingegangen. Der seit 1970 aus der Sicht der Beamten zu verzeichnende leichte Einflußverlust der **Bundesminister** als "politischer" Vorgesetzter der Beamtenschaft (von 1,5 auf 1,7) geht vor allem auf das Konto parteiloser Beamter sowie von Mitgliedern der beiden kleinen Koalitionspartner der derzeitigen Regierung, während sich in der Einschätzung von CDU- und SPD-Mitgliedern in den Ministerien kaum etwas verändert hat. Einhellig ist dagegen wieder die Einstufung der Berechtigung dieser hohen Einflußposition. Bei den Politikern sind es - anders als bei den Beamten - ausschließlich SPD-Parlamentarier, die die Position von Bundesministern 1987 deutlich schwächer einstufen als 1970 und sich damit gleichzeitig vom Votum ihrer Kollegen in den anderen Parteien unterscheiden. 1987 zeigen sich überdies bei Beamten nd Politikern lineare Funktionseffekte, die die Interpretation nahelegen, daß Einfluß höher bewertet wird, wenn Kontakte intensiver sind.

Bei Betrachtung der einzelnen Ressorts fällt lediglich auf, daß den Bundesministern im BMA und im BMV 1970 und 1987 besonders viel Einfluß zugeschrieben wird. Dagegen beurteilen nur 1970, aber nicht 1987 Beamte des BMWI, des BMBW, des BMI und des BML den Einfluß von Bundesministern als überdurchschnittlich stark. In diesen Ministerien wird also ein relativer Einflußverlust von Bundesministern gesehen.

Bei der Beurteilung der Macht der **Landesregierungen** läßt sich ein ähnlicher Parteien-Effekt feststellen wie hinsichtlich der Bundesminister. Auch sie stufen die SPD-Parlamentarier 1987 deutlich niedriger ein als ihre Kollegen in den anderen Fraktionen und als ihre Vorgänger 1970. Dies spricht dafür, daß sich im Zusammenhang mit der Oppositionsrolle der SPD ein deutlicher Wandel in ihrer Perzeption der Einflußmöglichkeiten der Landesregierungen ergeben hat, zumal ihnen 1987 eine Mehrheit im Bundesrat fehlte. Umgekehrt fällt 1987 die Einflußzunahme der Landesregierungen in den Augen der CDU/CSU-Politiker auf. Dies legt den Schluß nahe, daß die Regierungskoalition deutlich mehr Druck seitens der Landesregierungen wahrnimmt als 1970 in der Opposition. Das spüren auch die CDU-Mitglieder in der Beamtenschaft, während SPD-Mitglieder und Parteilose ihre Einschätzung seit 1970 nicht geändert haben.
Bei den Politikern steigt die Einflußbeurteilung der Landesregierungen linear mit ihrer Funktionshöhe an. PStS erteilen ihnen nicht nur einen Spitzenplatz auf der Machtskala, sondern wünschen überdies als einzige Gruppe tendenziell eine Einflußabnahme, worin sich Konfliktpotential zwischen den Vertretern der Bundesregierung und Regierungen einzelner Länder abzeichnen könnte, das wohl bei den einfachen Abgeordneten und auch in der Bundestagsspitze nicht perzipiert wird, da diese sich Oppositions-Ländern freundschaftlich verbunden fühlen können.
Überdurchschnittlich großer Einfluß wird den Landesregierungen 1987 im BMBW zugeschrieben - verständlich wegen der Kulturhoheit der Länder. Ein ebenso deutlicher Einflußzuwachs der Landesregierungen wird im BMF wahrgenommen, möglicherweise Resultat der schwelenden Verteilungskonflikte in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

8.1.4 Selbsteinschätzung von Politikern und Beamten

Betrachten wir nun detailliert, wie die befragten Elitemitglieder ihre eigene Gruppe auf der Machtskala einstufen und von welchen Randbedingungen dieses Urteil abhängt. Aufseiten der befragten Politiker: PStS, BT-Spitze und einfache MdB bietet es sich an zu untersuchen, wie PStS und BT-Spitze die Gruppe der führenden Parteimitglieder einstufen, zu der sie selbst zu rechnen sind, und wie einfache MdB sich selbst als Gruppe "einzelne Abgeordnete" in der Machtstruktur sehen. Aufseiten der Beamten wurde nur eine globale Bezugsgruppe, die "leitenden Beamten", für die Machteinschätzung vorgegeben; wir können aber vergleichsweise auf die Einschätzung des Einflusses im eigenen Tätigkeitsbereich (Kap. 4.2) zurückgreifen.

Wie wir gesehen hatten, stufen die befragten Politiker die Gruppe der führenden Parteimitglieder 1970 mit 1,5 auf Rang 2, 1987 mit 2,0 auf Rang 3/4 ein, die Gruppe der einzelnen Abgeordneten indes mit 2,1 (1970) bzw. 3,1 (1987) weit dahinter am Ende des Machtspektrums. Bei der Einflußbeurteilung **einzelner Abgeordneter** aus der Sicht aller Politiker zeigt sich der stärkste Einflußschwund seit 1970 bei den SPD- und erstaunlicherweise bei den CSU-Abgeordneten, die 1987 gemeinsam mit den GRÜNEN den Einfluß einzelner Parlamentarier am niedrigsten ansetzen. Während dies im Falle der beiden oppositionellen Parteien nicht erstaunt, deutet das Votum der CSU-Abgeordneten auf deren besondere Stellung auf Bundesebene. Völlig anders gelagert ist offenbar die Situation des ebenfalls "kleinen" Koalitionspartners FDP. Seine Abgeordneten zeichnen sich durch die positivste Einflußbeurteilung einzelner Parlamentarier (2,6) aus, die fast einen ganzen Beurteilungspunkt höher liegt als beim Schlußlicht CSU (3,4). Da sie gleichzeitig die größte Nähe zu den Abgeordneten der CDU (2,8) aufweisen, bietet sich die Folgerung an, daß Parlamentarier dieser beiden Regierungsparteien über ein ausgeprägteres Selbstbewußtsein verfügen. Trotz dieser Unterschiede ist der Wunsch nach Einflußzunahme aufseiten der Politiker ziemlich einhellig und in allen Fraktionen seit 1970 gestiegen.
Die Selbsteinschätzung einfacher befragter MdB ist 1987 mit 3,2 identisch mit der Einschätzung der Gruppe der einzelnen Abgeordneten durch die BT-Spitze, die offenbar z.T. aus ihrer eigenen Oppositionsrolle urteilt (Tab. 8.4). Die PStS hingegen scheinen eher von sich selbst als führenden Parteimitgliedern und der Stellung der Regierungsfraktionen auszugehen, wenn sie die einzelnen Abgeordneten mit 2,6 deutlich über dem Durchschnitt von 3,1 einstufen.

Tab. 8.4: Selbsteinschätzung des Einflusses 1987

Bezug / Position	Beamte		
	im eigenen Tätigkeits-bereich	leitende Beamte in Machtstruktur	
Gesamt	1,9	2,5	
StS	1,8	2,3	
MD	1,8	2,6	
MDg	2,0	2,6	
MR	1,9	2,8	
RD-RR	2,3	2,6	
	Politiker		
		einzelne Abgeord-nete	führende Partei-mitgl.
Gesamt	2,2	3,1	2,0
PStS	1,5	2,6	2,1
Bt.-Fr.	2,1	3,2	1,9
MdB	2,8	3,2	2,0

Alle Gruppen von Mandatsträgern vermögen die Gruppe der **Führenden Parteimitglieder** offenbar objektiv einzustufen, da ihr Urteil so gut wie nicht mit der eigenen Stellung schwankt; führende Parteimitglieder werden von der BT-Spitze mit 1,9, von den PStS mit 2,1 und von den einfachen MdB mit 2,0 eingestuft. Damit beträgt die **Distanz** zwischen der Parteiführung und einzelnen Abgeordneten aus der Sicht der PStS 0,5, für die Angehörigen der BT-Spitze 1,3 und für die einfachen MdB 1,2 Skalenpunkte. Die PStS sehen sich offenbar näher an der Parteiführung ihrer - regierenden- Parteien als die parteipolitisch heterogen zusammengesetzten Angehörigen der BT-Spitze und die einfachen MdB, denen sich jene auch vergleichsweise überlegen fühlen, wenn sie sich als einzelnen Parlamentarier betrachten. Insofern nehmen die PStS in ihrer Selbsteinschätzung in Relation zu den extremen Bezugsgruppen "Parteiführung" und "einzelne MdB" eine ähnlich hervorgehobene Stellung ein wie bei der Einschätzung des Einflusses im eigenen Tätigkeitsbereich (1,5), deutlich abgesetzt in dieser Hinsicht von der Selbsteinschätzung der BT-Spitze (2,1) und der der einfachen MdB (2,8). Beide Urteile der Selbsteinstufung sind überraschend konsistent auch bei den einfachen MdB; denn ihr subjektiv perzipierter Einfluß im eigenen Tätigkeitsbereich (2,8) weicht nur wenig von der relationalen Selbst-Einstufung als Gruppe "einzelne Abgeordnete" in der Machtstruktur (3,2) ab. Beide Werte korrelieren mit r = 0,26.

Ebenso konsistent ist die Selbsteinschätzung der Beamten; die Einstufung ihres, wie wir gezeigt haben, immer schon relativ gedachten Einflusses im eigenen Zuständigkeitsbereich ist in Abhängigkeit vom Rang (Tab. 8.4) insgesamt ähnlich konstant wie die Einschätzung als Gruppe in der globalen Machtverteilung (r = 0,30). Lediglich die StS sehen sich in einer deutlich herausgehobenen Position, indem sie sich mit 2,3 in der globalen Machtverteilung an die vierte Stelle hinter BM (1,3), führende Parteimitglieder (1,3), Presse (1,5) und Landesregierungen (2,1) setzen, leicht vor einzelne Abgeordnete als Gruppe (2,5).
Für relativ am mächtigsten halten dabei parteilose Beamte 1987 (2,5) die leitenden Beamten, für am schwächsten FDP- und CSU-Mitglieder.

Insgesamt ergibt sich also aus Abschnitt 8.1 eine über Zeit **relativ stabile globale Machtverteilung**, an deren Spitze politische Akteure stehen. Die Einschätzung **externer Akteure** hängt teilweise von Regierungs- und Oppositionsrolle sowie Parteizugehörigkeit ab; erstere schlägt auf die Einstufung der Presse durch, letztere als Folge historischer Affinitäten auf die Einschätzung von Gewerkschaften und Kapital. Während in der **Fremdeinschätzung**

der Politiker-Macht durch die Beamten die Anerkennung des Primats der Politik deutlich wird, hängt die Einstufung der leitenden Beamten als Gruppe von der Parteizugehörigkeit der Politiker ab; CDU-Politiker haben 1970 und 1987 ein entspannteres Verhältnis zur Bürokratie als SPD-Politiker (und 1987 GRÜNE).

Die **Selbsteinschätzung** der Politiker untereinander ist differenziert und hängt von Status wie Regierungsnähe ab. Sie ist überraschend konsistent mit der Selbsteinschätzung des Einflusses im eigenen Tätigkeitsbereich (Kap. 4.2). Dies gilt auch für die Beamten. Nach Rang und Parteibindung gibt es jedoch auch unter ihnen leichte Abstufungen. StS sehen sich wie unter den befragten Politikern die PStS als etwas einflußreicher an.

Daß jedoch in der globalen Machtverteilung leitende Beamte und einfache Abgeordnete von beiden Teileliten am Ende der Skala eingeordnet werden, könnte z.T. am Understatement liegen, dürfte aber auch damit zusammenhängen, daß die Befragten sich als Individuen angesprochen fühlten, sich aber mit korporativen Akteuren wie Landesregierungen oder zumindest höchsten Amtsträgern wie Ministern vergleichen sollten. Geht es um den persönlichen Einfluß im eigenen mehr oder weniger großen Tätigkeitsbereich, schätzen sich MdB und Beamte immer als einflußreicher ein, als wenn man sie in gesamtgesellschaftlicher Perspektive explizit nach ihrer relativen Macht im Vergleich zu anderen Akteuren fragt.

8.2 Einstellungen zum Staats-, Verbände- und Parteien-Einfluß

Ebenfalls in gesamtgesellschaftlicher Perspektive soll nun mit Hilfe von Einstellungsfragen ermittelt werden, wie Beamte und Politiker den Staatseinfluß bewerten, ob sie der Ansicht sind, daß Parteien ihren Repräsentationsauftrag erfüllen oder gar politische Gegensätze und Konflikte verschärfen, und wie sie dem Agieren von Verbänden im politischen und administrativen Rahmen gegenüberstehen. Hiermit wird der affektiven und evaluativen Komponente von Einstellungen gegenüber zentralen politischen Organen der Interessenvermittlung nachgegangen, die der Einflußbeurteilung im vorigen Abschnitt möglicherweise zugrunde liegen.

8.2.1 Beurteilung des Staatseinflusses

Die Antworten auf die These:

> "Viele der Zweifel und Befürchtungen angesichts der immer stärkeren Einflußnahme des Staates auf wirtschaftliche und soziale Bereiche sind völlig berechtigt".[8]

sollten Aufschluß darüber geben, ob Staatsinterventionen in Wirtschaft und Gesellschaft als solche begrüßt oder aber als Gefährdung individueller Freiheit empfunden werden.
Leicht sinkende Mittelwerte und steigende Zustimmungsanteile in beiden Teil-Eliten zeigen an, daß Staatsinterventionismus 1987 häufiger als Gefährdung betrachtet wird als 1970 (Tab. 8.5). Interessanterweise läßt sich diese Einstellungsveränderung bei den **Beamten** allein auf einen Sinneswandel der FDP- und der SPD-Mitglieder zurückführen. Dagegen sind die SPD-**Abgeordneten** nach wie vor zu rund 80% Befürworter von Staatsinterventionen, womit sie sich deutlich vom konservativ-liberalen Lager (rund 20% Befürworter) unterscheiden. Während in allen Ausbildungsrichtungen auf Beamtenseite die Befürwortung von Staatsinterventionen abgenommen hat, sind bei den Politikern (im linken Spektrum) selbst Ökonomen heute noch eher Interventionisten als 1970 (2,0; 1987: 2,5).

Eine überwiegend positive Einstellung zu Staatsinterventionen findet sich 1987 nur im BMA und BMJFG, wobei die Befürwortung im BMA seit 1970 etwas abgenommen hat, im BMJFG dagegen angestiegen ist. Einen durchgängigen Beurteilungsunterschied zwischen Beamten in **allen** "sozialen Ministerien" und ihren Kollegen in Ressorts mit eher hoheitlichen Aufgaben gibt es aber weder 1987 noch 1970. Lediglich die Beamten des BMA und des BMJFG treten 1987 durch ihre positivere Beurteilung von Staatsinterventionen deutlich hervor und stützen damit die Vermutung, daß das Arbeitsfeld der Beamten ihre Beurteilungen beeinflußt.
Ein **Rangeffekt** ist insofern feststellbar, als die Ränge vom MDg abwärts 1987 Staatsinterventionen als weniger problematisch ansehen als die StS (2,0). Da die Beurteilung der PStS mit derjenigen ihrer beamteten Kollegen identisch ist und sie sich damit gleichzeitig deutlich von interfraktionell zusammengesetzter Bundestagsspitze und einfachen Abgeordneten aller Fraktionen unterscheiden, ließe sich folgern, daß die Spitze der Exekutive

---

8 Wie bei allen derartigen Thesen hatten die Befragten die Möglichkeit, zwischen voller und eingeschränkter Zustimmung (Werte 1 und 2) oder voller bzw. eingeschränkter Ablehnung (Werte 3 und 4) zu entscheiden.

Tab. 8.5: Staatsinterventionismus

"Viele der Zweifel und Befürchtungen angesichts der immer stärkeren Einflußnahme des Staates auf wirtschaftliche und soziale Bereiche sind völlig berechtigt."

		Beamte				Politiker			
		Zust. %	$\bar{x}$	s	Ges. 100%	Zust. %	$\bar{x}$	s	Ges. 100%
Gesamt	87	65,1	2,3	0,7	146	56,9	2,4	0,7	58
	70	54,5	2,4	0,9	132	54,3	2,5	1,0	92
CDU	87	69,2	2,2	0,7	43	80,9	2,1	0,7	21
	70	70,0	2,2	0,8	40	80,0	1,9	0,7	30
CSU	87	66,7	2,1	0,8	9	100,0	2,0	0,0	5
	70					84,6	1,9	0,9	13
FDP	87	75,0	2,1	0,7	12	80,0	2,2	1,1	5
	70	50,0	2,4	0,7	10	100,0	1,6	0,6	5
SPD	87	41,2	2,5	0,6	17	18,2	2,8	0,4	22
	70	27,3	3,0	0,8	33	22,7	3,1	0,9	44
parteilos	87	67,2	2,3	0,6	61	60,0	2,6	0,9	5
(Grüne)	70	66,7	2,3	0,9	36				
StS	87	83,3	2,0	0,6	12	80,0	2,0	0,7	10
(PStS)	70					100,0	2,0		1
MD	87	71,7	2,2	0,7	46	50,0	2,5	0,8	32
(Bt-Fr)	70	59,4	2,3	0,9	32	76,2	1,9	1,0	21
MDg	87	58,8	2,4	0,6	51	56,2	2,4	0,6	16
(MdB)	70	53,8	2,5	0,9	52	47,1	2,6	1,0	70
MR	87	58,3	2,3	0,7	24				
	70	52,4	2,5	0,8	21				
RD-RR	87	61,5	2,2	0,8	13				
	70	51,8	2,5	0,9	27				
bis 40	87	25,0	2,5	1,0	4	42,9	2,7	0,8	7
	70	45,9	2,7	0,9	37	51,6	2,7	1,0	31
41-50	87	64,3	2,3	0,6	28	45,8	2,5	0,8	24
	70	53,7	2,4	0,9	41	57,1	2,4	1,1	28
51-60	87	71,2	2,2	0,7	80	66,7	2,3	0,6	21
	70	65,4	2,4	0,9	26	47,6	2,4	0,9	21
über 60	87	55,9	2,4	0,6	34	83,3	2,0	0,6	6
	70	59,1	2,4	0,9	22	66,7	2,2	1,1	12
Jura	87	63,7	2,3	0,6	91	59,1	2,4	0,8	22
	70	54,6	2,4	0,9	86	60,7	2,3	1,1	28
Ökonomie	87	61,5	2,3	0,7	26	45,4	2,5	0,9	11
	70	60,0	2,5	0,6	15	57,1	2,0	1,0	7
Natur-	87	50,0	2,5	0,5	12	100,0	1,8	0,5	5
wiss.	70	41,7	2,7	0,9	12	25,0	2,8	1,3	4
Agrar-	87	90,9	2,0	0,8	11	100,0	2,0	0,0	1
wiss.	70	72,7	2,1	0,7	11	100,0	1,4	0,6	5
Sozial-	87	80,0	2,0	0,7	5	100,0	2,0	0,0	2
wiss.	70	0,0	3,7	0,6	3	66,7	2,7	1,2	3
Philolo-	87					50,0	2,5	0,5	8
gie	70	100,0	2,0	0,0	1	54,5	2,8	1,2	11
Kein	87	100,0	2,0	0,0	1	33,3	2,7	0,5	9
Studium	70	100,0	2,0	0,0	1	44,1	2,7	0,9	34
BMI	87	64,3	2,4	0,5	14				
	70	64,3	2,3	0,8	14				
BMJ	87	66,7	2,3	0,5	9				
	70	55,6	2,4	0,9	9				
BMF	87	66,7	2,3	0,6	15				
	70	47,1	2,5	1,0	17				
BMWi	87	71,4	2,2	0,6	14				
	70	68,7	2,3	0,7	16				
BML	87	92,3	1,9	0,8	13				
	70	60,0	2,3	0,7	15				
BMV	87	69,2	2,3	0,5	13				
	70	57,1	2,6	0,8	14				
BMPost	87	70,0	2,2	0,9	10				
	70	66,7	2,0	0,9	6				
BMBW	87	66,7	2,0	0,9	9				
	70	62,5	2,4	1,2	8				
BMBau	87	77,8	2,1	0,6	9				
	70	37,5	2,5	0,8	8				
BMA	87	37,5	2,5	0,7	16				
	70	26,7	2,9	0,7	15				
BMJFG	87	37,5	2,6	0,5	8				
	70	60,0	2,4	1,3	10				
BMU	87	62,5	2,4	0,5	8				
BMFT	87	62,5	2,5	0,8	8				

Skala: 1=volle Zustimmung 4=entschiedene Ablehnung

grundsätzlicher antwortet als die Spezialisten in Ministerien und Fraktionen; dies wäre jedoch vordergründig, denn StS und PStS teilen aufgrund meist gleicher Parteizugehörigkeit ihre Grundüberzeugungen untereinander und mit den Politikern der Regierungskoalition (Tab. 8.5). Der Rückzug des Staates aus Wirtschaft und Gesellschaft ist eben ein die Regierung 1987 leitender Programmpunkt, wie schon die Einstellungen zum Aufgabenabbau in Kap. 4.5 gezeigt hatten.

8.2.2 Beurteilung des Verbändeeinflusses

Während der den Verbänden zugeschriebene politische Einfluß bereits im ersten Abschnitt dieses Kapitels untersucht wurde, sollen nunmehr die Einstellungen der, wie wir gesehen haben, grundsätzlich kritisch zu den Verbänden eingestellten Beamten und Politiker zu einzelnen Aspekten ihres konkreten Agierens genauer betrachtet werden. Zwei Fragen zur Unterstützung eines Gesetzes durch Interessengruppen und zur Kooperation von Ministerien mit Interessengruppen beleuchten primär den administrativen Interaktionsbereich und betreffen die Probleme "Neo-Korporativismus" und "Kolonisierung von Ministerien". Die Thesen zu Wahlbeeinflussung und Partikularismusgefahr thematisieren demgegenüber die Rolle der Verbände bei der demokratisch-pluralistischen Konfliktaustragung in der politischen Arena und das Problem der Allgemeinwohl-Verzerrung (Tab. 8.6).

Die These:

> "Es ist berechtigt, wenn Interessengruppen versuchen, Wahlen zu beeinflussen, aber nicht richtig, eine gewählte Mehrheit am Vollzug ihres Programms zu hindern".

zielt auf die Einstellung der Befragten gegenüber einer zentralen Spielregel repräsentativer Demokratie. Die Frage wurde 1987 auf dem Hintergrund des Widerstandes gegen den Vollzug des Volkszählungsgesetzes in die Untersuchung aufgenommen. Stimmen die Befragten der These zu, so bedeutet dies, daß sie Wahlbeeinflussung durch Interessenvertretungen für legitim halten und gleichzeitig die Einhaltung der Mehrheitsregel fordern. Ablehnung kann sich hingegen auch auf einen Teil des Statements beziehen.
Tab. 8.6 verdeutlicht, daß die **These vom beschränkten Wirken der Verbände** nahezu einheitlich von beiden Teileliten akzeptiert wird (Politiker 1,7; Beamte 1,6). Hierin herrscht mit wenigen Ausnahmen ein breiter **überparteilicher Konsens.** Grüne MdB (2,2) setzen sich hiervon etwas ab, gefolgt

Tab. 8.6: Einstellungen zu Verbänden

"Es ist berechtigt, wenn Interessengruppen versuchen, Wahlen zu beeinflussen, aber nicht richtig, eine gewählte Mehrheit am Vollzug ihres Programms zu hindern" (Wahlen)

"Das allgemeine Wohl unseres Landes wird durch die ständigen Auseinandersetzungen zwischen partikularistischen Interessengruppen ernstlich gefährdet" (Partikularismus)

"Enge Beziehungen in der Zusammenarbeit zwischen einem Ministerium und den Gruppen und gesellschaftlichen Bereichen, die von seiner Tätigkeit am meisten berührt werden, sind unzulässig und unnötig" (Kooperation)

"Wenn ein Gesetz effizient sein soll, muß es die Unterstützung der betroffenen Interessengruppen finden" (Effizienz)

		Beame									Politiker								
		Wahlen		Partikular		Koopera		Effizienz		Ges. n	Wahlen		Partikul.		Koopera		Effizienz		Ges.
		Zustimm._		Zustimm._		ustimm._		ustimm._			Zustimm._		ustimm._		ustimm._		ustimm._		
		%	x	%	x	%	x	%	x	=100%	%	x	%	x	%	x	%	x	=100%
Gesamt	87	89,6	1,6	26,0	3,0	5,5	3,5	66,7	2,2	144-147	86,4	1,7	31,0	2,8	8,8	3,4	51,7	2,5	57-59
	70			19,4	3,1	3,7	3,6			134			18,5	3,1	14,1	3,2			92
Partei																			
CDU	87	90,9	1,5	27,3	3,0	6,8	3,5	72,7	2,2	44	90,5	1,4	52,4	2,5	4,8	3,6	57,1	2,4	21
	70			30,0	3,3	0,0	3,8			40			18,2	3,0	9,1	3,3			44
CSU	87	100,0	1,4	22,2	3,0	0,0	3,7	66,7	2,1	9	80,0	2,0	60,0	2,4	20,0	3,2	60,0	2,4	5
	70																		
FDP	87	90,0	1,6	16,7	3,3	8,3	3,7	33,3	2,6	10-12	100,0	1,4	0,0	3,0	0,0	3,4	40,0	2,6	5
	70			30,0	2,7	10,0	3,6			10			20,0	3,0	0,0	3,6			5
SPD	87	76,5	2,1	11,8	3,2	11,8	3,5	64,7	2,1	17	87,0	1,8	18,2	3,0	9,5	3,3	47,8	2,6	21-22
	70			5,9	3,3	2,9	3,7			34			18,6	3,2	20,9	3,0			43
ohne	87	90,0	1,6	31,1	2,8	3,3	3,5	72,1	2,2	60-61	60,0	2,2	0,0	3,6	20,0	3,4	50,0	2,3	5
(Grüne)	70			18,9	3,1	5,4	3,5			37									
Rang																			
StS	87	84,6	2,0	46,2	2,6	0,0	3,5	46,2	2,6	13	70,0	1,6	50,0	2,6	0,0	3,8	30,0	2,7	10
(PStS)	70												0,0	3,0	0,0	3,0			1
MD	87	88,9	1,5	30,4	3,0	4,3	3,5	67,4	2,2	45-46	87,5	1,7	18,8	3,0	12,5	3,3	54,8	2,5	31-32
(Bt-Fr.)	70			21,9	3,1	6,3	3,6			32			30,0	2,8	5,0	3,3			20
MDg	87	89,8	1,6	24,0	3,0	4,0	3,5	68,6	2,2	49-51	94,1	1,7	43,8	2,6	6,7	3,3	58,8	2,4	15-17
(MdB)	70			26,4	3,0	0,0	3,7			53			15,5	3,2	16,9	3,2			71
MR	87	95,8	1,4	16,7	3,0	16,7	3,4	79,2	2,0	24									
	70			19,0	3,1	4,8	3,6			21									
RD-RR	87	84,6	1,6	15,4	3,3	0,0	3,7	53,8	2,4	13									
	70			3,6	3,2	7,1	3,5			28									

Skala 1 = volle Zustimmung
4 = entschiedene Ablehnung

von SPD-Mitgliedern in der Beamtenschaft (2,1) und den CSU-Abgeordneten (2,0). Während es im Bundestag so gut wie keine Meinungsunterschiede zwischen den Funktionsgruppen in dieser Frage gibt, wenn man die Mittelwerte (1,6 und 1,7) vergleicht, unterscheiden sich auf Beamtenseite die StS (2,0) aufgrund der größeren Streuung der Antworten von den sonstigen Rängen. Gemessen am Prozentsatz der Zustimmungen sind alle Ränge zu über 80% der Ansicht, daß Interessengruppen die parlamentarische Mehrheit nicht am Vollzug ihres Programms hindern sollten.

Die Behauptung

> "Das allgemeine Wohl unseres Landes wird durch die ständigen Auseinandersetzungen zwischen partikularistischen Interessengruppen ernsthaft gefährdet."

findet 1987 bei Beamten und Politikern etwas häufiger als 1970 Zustimmung, aber höchstens bei 31% - überraschenderweise aufseiten der Politiker, die man gemeinhin eher als Umsetzer von Partikularinteressen betrachtet. Besonders die Angehörigen der CDU/CSU-Fraktion sind seit 1970 wesentlich kritischer geworden und sehen 1987 gut zur Hälfte eine **Gefährdung des Allgemeinwohls durch Interessengruppen**, während die Angehörigen der SPD-Fraktion in beiden Jahren wesentlich seltener (rund 18%) und die GRÜNEN 1987 wie auch die FDP-Mitglieder überhaupt nicht zustimmten. Diese verbändekritische Einstellung aufseiten der CDU/CSU-Abgeordneten findet auch unter den Mitgliedern der CDU/CSU aufseiten der **Beamtenschaft** keine Entsprechung; nur etwa ein Viertel erkennt die Partikularismusgefahr an. Gemeinsam mit den parteilosen Beamten sieht man aber immerhin häufiger als Mitglieder von FDP und SPD eine Gemeinwohl-Gefährdung. Nur Mitglieder der FDP in Bürokratie und Parlament haben seit 1970 ihre kritische Haltung etwas abgebaut. Beamtete und parlamentarische Staatssekretäre stimmen 1987 häufiger als alle anderen Rang- bzw. Funktionsgruppen der These zu, sind also den partikularistischen Interessengruppen gegenüber kritischer eingestellt als diejenigen in Bürokratie und Parlament, die weniger Regierungsverantwortung tragen. Letztlich stimmen aber auch sie mit jeweils 2,6 im Mittel wie alle anderen Teilgruppen der These eher nicht zu.

Insgesamt läßt sich also sagen, daß eine deutliche Mehrheit von Beamten und Politikern 1987 den Pluralismus der Interessengruppen nach wie vor akzeptiert, allerdings die Vollzugsbehinderung eines Parlamentsgesetzes entschieden ablehnt. Dennoch ist seit 1970 die Skepsis gegenüber dem Partikularismus von Interessengruppen leicht gewachsen, und zwar besonders deutlich

unter denen, die als beamtete und parlamentarische Staatssekretäre an der Spitze der Exekutive stehen sowie als CDU/CSU-Fraktion entscheidend die Regierung stützen. Die nahezu unveränderte Haltung von SPD-Mitgliedern in Exekutive und Legislative könnte zudem darauf hindeuten, daß die Regierenden sich 1987 anders als 1970 verstärkt Verteilungskämpfen ausgesetzt sehen. Diese Interpretation wird dadurch unterstrichen, daß Beamte im BMF und im BMFT eine skeptischere Haltung einnehmen als in anderen Ressorts. Aufseiten der Politiker hängt die Haltung zur Partikularismus-Gefahr aber auch mit der ersten These der Beschränkung auf Wahlbeeinflussung zusammen (r = 0,22); entweder stimmt man beiden zu oder lehnt tendenziell beide Thesen wie die GRÜNEN eher ab.

Mit der folgenden These wurde die **Kooperation zwischen Verbänden und Ministerialbürokratie** direkt angesprochen:

> "Enge Beziehungen in der Zusammenarbeit zwischen einem Ministerium und den Gruppen und gesellschaftlichen Bereichen, die von seiner Tätigkeit am meisten berührt werden, sind unzulässig und unnötig."

Diese Frage wurde gestellt, obwohl die Kooperation mit Bundesverbänden in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien als Anhörungsverfahren institutionalisiert ist und obwohl Vertreter von Interessengruppen nicht selten in ministeriellen Beiräten sitzen. Nicht nur für die politische Konsensbildung, sondern auch zur Informationsbeschaffung für die Programmentwicklung ist diese Kooperation funktional erforderlich. Deshalb kann es nicht verwundern, daß kaum ein Elitemitglied in Politik und Verwaltung derartige Verbandskontakte für unzulässig und unnötig hält (Tab. 8.6). Seit 1970 stößt deshalb die These unverändert auf deutliche Ablehnung (Mittelwerte zwischen 3,2 und 3,6). Unter den wenigen, die ihr zustimmen, finden sich 1987 am häufigsten einzelne Abgeordnete der GRÜNEN und der CSU. 1987 sind auch SPD-Mitglieder im Bundestag und in der Ministerialbürokratie unter diesen kritisch eingestellten Personen zu finden; sie stellen aber insgesamt eine verschwindende Minderheit dar, die sich in der Bürokratie auf der Ebene der Referatsleiter antreffen läßt. StS (3,5) und PStS (3,8) hingegen stimmen der These in keinem Falle zu, wobei letztere wiederum von allen Parlamentarier-Gruppen die stärkste Ablehnung zum Ausdruck bringen. Es liegt wohl hieran, daß es 1987 wie 1970 nur in der Beamten-Elite einen leichten statistischen Zusammenhang (jeweils r = 0,21) mit der These von der Partikularismus-Gefahr gibt; wer glaubt, daß die Kooperation mit Interessengruppen unnötig oder unzulässig sei, sieht tendenziell eher die Partikularismus-Gefahr (oder umgekehrt).

Die Begründung für diese durchgängig stark positive Einstellung zu Verbandskontakten der Ministerien finden wir u.a. in den Reaktionen auf die These

> "Wenn ein Gesetz effizient sein soll, muß es die Unterstützung der betrofffenen Interessengruppen finden."

Tab. 8.6 zeigt für dieses nur 1987 vorgelegte Statement, daß mindestens jeder zweite Politiker und Beamte ihm zustimmt und damit die Legitimation für Kontakte zu Interessengruppen wesentlich darin sieht, daß die Berücksichtigung ihrer Vorstellungen für die Programmentwicklung wie für die Implementation vorteilhaft ist. Ministerialbeamte als Akteure im Anhörungsverfahren sehen dies naturgemäß etwas deutlicher (2,2) als Politiker (2,5), die regierenden Fraktionen eher als die Opposition. Wiederum sind es aber die PStS (2,7) und die StS (2,6), die dieser These nicht mehrheitlich zustimmen und insofern kritischer sind als die anderen Rang- und Funktionsgruppen. Nicht nur sahen sie die Auseinandersetzungen zwischen partikularistischen Interessengruppen im politischen Vorfeld häufiger als alle anderen als Gefährdung des Allgemeinwohls an, sie sind auch seltener der Ansicht, daß die Gesetzeseffizienz von der **Unterstützung** (möglicherweise nicht der Anhörung) von betroffenen Interessengruppen abhängig sei.

Eine schwache (0,17) statistische Korrelation zwischen beiden Thesen ist aber nur für die Politiker 1987 festzustellen; sie tendieren auch dazu, Interessengruppen auf Wahlbeeinflussung festzulegen und eine Partikularismus-Gefahr zu sehen ($r = 0{,}22$). Beamte, die Interessengruppen auf den Wahlkampf beschränken wollen, können gleichwohl der Ansicht sein, daß die Effizienz eines Gesetzes von der Unterstützung der Interessengruppen abhinge ($r = 0{,}23$). Damit rundet sich das Bild ab, das die politisch-administrative Elite von den Interessengruppen hat. In Kap. 4.1 hatten wir gesehen, daß die Interessenverbände 1987 am häufigsten als Widersacher gegen die Entwicklung von Problemlösungen angesehen wurden; in Abschnitt 8.1 war deutlich geworden, daß die Interessenverbände als relativ mächtig eingestuft werden und daß man ihren Einfluß gerne beschnitten sehen möchte. Dennoch ist man, wie wir nun gesehen haben, prinzipiell mehrheitlich der Ansicht, daß der Konflikt zwischen partikularistischen Interessengruppen als Systemmerkmal zu akzeptieren sei. Allerdings wird nicht toleriert, wenn Interessengruppen sich nicht auf den Willensbildungsprozeß und die Beeinflussung von Wahlen beschränken, sondern den Gesetzesvollzug boykottieren würden. Die Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Interessengruppen im Sinne der

Anhörung ist für Beamte und Politiker geradezu eine Selbstverständlichkeit, die ihre Begründung u.a. darin findet, daß im Anhörungsverfahren Vollzugsprobleme antizipiert werden können und daß der Vollzug selbst erleichtert wird, wenn Interessengruppen ihn unterstützen. Nicht zu übersehen ist allerdings, daß trotz dieser prinzipiellen Anerkennung des Verbändepluralismus diejenigen, die 1987 von allen Befragten besonders starke Verantwortung für die Regierungsarbeit tragen, nämlich StS und PStS, deutlich sensibilisiert sind. Im übrigen sind die Ansichten zu den vier Thesen - mit den genannten Ausnahmen - statistisch relativ unabhängig voneinander, weil verschiedene Aspekte gemessen werden. Anzeichen für ein möglicherweise obrigkeitliches Selbstverständnis in der Ministerialbürokratie, nach dem die Beamtenschaft sich als über der Gesellschaft und Partialinteressen stehend verstünde, ja gar das Allgemeinwohl selbst zu definieren beanspruchte, lassen sich aus diesem Meinungsbild aber absolut nicht ableiten.

8.2.3 Beurteilung der Funktion der Parteien

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Beamtenschaft und natürlich die Politiker eine positive Einstellung zur vom Grundgesetz konstituierten Parteiendemokratie haben; nicht nur gehören die Beamten häufig selbst einzelnen Parteien an, sondern führenden Parteipolitikern wird auch ohne Kritik der größte Einfluß im Staatswesen zugeschrieben. Dies muß jedoch nicht bedeuten, daß das System der Parteien in seiner jeweiligen Zusammensetzung für gut geheißen wird. Primär auf die Programmfunktion der Parteien ist eine Reihe von Interviewfragen ausgerichtet gewesen, die darauf abzielten, das Urteil der politisch-administrativen Elite über das Parteiensystem zu ermitteln. Dahinter steht die Vorstellung, daß sich im Idealfall im Parteiensystem die Vielfältigkeit politischer Auffassungen in der Bevölkerung abbildet und artikuliert; Bürgerinitiativen und Parteienverdrossenheit weisen jedoch darauf hin, daß diese Transmission des Wählerwillens nicht immer gelingt und die programmatischen Impulse der Parteien selektiv ausfallen.
Zunächst wurde gefragt:

> "Glauben Sie, daß die zwischen den Parteien vorhandenen Unterschiede echte politische Gegensätze im Volk widerspiegeln?"

Nur wenige Befragte waren der Ansicht, daß die Gegensätze im Volk größer seien als zwischen den Parteien; dies glaubten maximal 8,6% der 1970 befragten Beamten, aber zu keinem Zeitpunkt mehr als 5% der befragten

Tab. 8.7: Gegensätze im Volk und zwischen den Parteien

		Beamte				Politiker			
		kon-gruent %	zwischen Parteien größer %	$\bar{x}$	Ges. n 100%	kon-gruent %	zwischen Parteien größer %	$\bar{x}$	Ges. n 100%
Gesamt	87	47,0	47,7	3,5	134	54,5	41,8	3,4	55
	70	45,7	41,0	3,2	105	57,0	34,7	3,3	81
CDU	87	47,5	42,5	3,4	40	57,9	36,8	3,4	19
	70	45,9	37,8	3,1	37	58,3	33,3	3,3	36
CSU	87	50,0	50,0	3,5	8	60,0	40,0	3,6	5
FDP	87	63,6	27,3	3,1	11	40,0	60,0	3,6	5
	70	55,6	44,4	3,4	9	75,0	25,0	3,3	4
SPD	87	56,3	43,8	3,5	16	50,0	45,5	3,5	22
	70	47,8	47,8	3,4	23	53,7	36,6	3,2	41
Parteilos	87	41,8	54,5	3,6	55	75,0	25,0	3,3	4
(Grüne)	70	34,5	41,4	3,1	29				
StS(PStS)	87	75,0	25,0	3,3	12	77,8	22,2	3,2	9
	70					100,0	0,0	3,0	2
MD (Bt-Fr)	87	46,3	46,3	3,5	41	51,6	45,2	3,4	31
	70	42,9	42,9	3,3	28	83,3	11,1	3,1	18
MDg (MdB)	87	36,7	59,2	3,6	49	46,7	46,7	3,6	15
	70	53,7	36,6	3,2	41	47,5	42,6	3,4	61
MR	87	45,5	45,5	3,4	22				
	70	50,0	37,5	3,2	16				
RD-RR	87	70,0	30,0	3,3	10				
	70	30,0	50,0	3,3	20				
bis 40	87	75,0	25,0	3,3	4	60,0	40,0	3,4	5
	70	37,9	48,3	3,3	29	63,6	36,4	3,4	33
41-50	87	65,2	30,4	3,3	23	47,8	43,5	3,4	23
	70	45,5	36,4	3,1	33	50,0	30,0	3,1	20
51-60	87	40,8	53,9	3,6	76	52,4	47,6	3,5	21
	70	52,2	34,8	3,2	23	52,9	35,3	3,2	17
über 60	87	45,2	48,4	3,4	31	83,3	16,7	3,3	6
	70	50,0	50,0	3,5	16	54,5	36,4	3,3	11
Jura	87	48,2	48,2	3,5	83	52,4	42,9	3,4	21
	70	48,6	38,6	3,2	70	70,4	29,6	3,3	27
Ökonomie	87	58,3	37,5	3,3	24	60,0	40,0	3,5	10
	70	30,8	53,8	3,4	13	40,0	20,0	2,4	5
Natur-	87	27,3	72,7	3,7	11	80,0	20,0	3,2	5
wissen.	70	62,5	37,5	3,4	8	100,0	0,0	3,0	3
Agrar-	87	40,0	30,0	3,0	10	100,0	0,0	3,0	1
wissen.	70	12,5	50,0	2,9	8	0,0	100,0	4,0	3
Sozial-	87	40,0	60,0	3,6	5	50,0	50,0	3,5	2
wissen.	70	75,0	25,0	3,3	4	66,7	33,3	3,3	3
Philolo.	87					50,0	37,5	3,3	8
	70					55,6	22,2	2,9	9
Kein	87	0,0	100,0	4,0	1	37,5	62,5	3,9	8
Studium	70					48,4	41,9	3,5	31

Skala: 1=Gegensätze im Volk in Wirklichkeit viel größer
3=Gegensätze im Volk und zwischen den Parteien kongruent
5=Gegensätze von den Parteien stark übertrieben

Politiker. Tab. 8.7 verdeutlicht, daß 1970 wie 1987 eine knappe Mehrheit der Politiker der Ansicht war, daß die Gegensätze im Volk von den Parteien kongruent abgebildet würden, während diese Ansicht nur von 47% der Beamten geteilt wird, leicht mehr als 1970 (45,7%). Etwa ebensoviele Beamte sind heute der Ansicht, daß die Gegensätze zwischen den Parteien größer als in der Bevölkerung seien, eine Ansicht die von rund 42% der Politiker geteilt wird. Bezeichnend für diese Sicht mögen die folgenden Zitate sein:

> "Parteien sind Verstärker von Volksmeinungen einerseits, in bestimmten Punkten, die müssen das akzentuieren, um die Probleme herauszuarbeiten." (Nr. 11, Beamter)

> "Wenn Sie den normalen Bürger fragen: 'Bist du für die Steuerreform in der Art, daß du zweieinhalbtausend weniger Steuern bezahlst?', dann sagt der natürlich ja. Die große Partei aber sagt, die Steuerreform sei zu unvollkommen." (Nr. 56, Beamter)

Gegenüber 1970 hat sich in beiden Teil-Eliten der Anteil derjenigen, die meinen, die Parteien reflektierten die politischen Gegensätze im Volk in einem vergrößerten Maßstab, um etwa 7% erhöht. Dieser Auffassungswandel schlägt sich im leicht erhöhten Mittelwert in beiden Teil-Eliten nieder, die damit insgesamt dazu tendieren, dem Parteiensystem eine leichte Übersteigerung realer politischer Gegensätze im Elektorat zuzuschreiben. Diese Verschiebung läßt sich im wesentlichen darauf zurückführen, daß es 1987 kaum noch ein Elite-Mitglied gab, das die Gegensätze im Volk für größer als zwischen den Parteien ansah.
Der Eindruck der Konfliktvergrößerung hat sich in allen Fraktionen seit 1970 ausgebreitet und wird sowohl von CDU- als auch von SPD-Mitgliedern in der Beamtenschaft geteilt; lediglich FDP-Anhänger meinen heute in höherem Maße, daß eine Kongruenz bestünde zwischen Gegensätzen im Volk und zwischen den Parteien. In diesem Zusammenhang dürfte bemerkenswert sein, daß die GRÜNEN im Bundestag am häufigsten von allen befragten Politikern von einer Kongruenz ausgehen. Vielleicht deutet sich hier die Erklärung für die Verschiebung des Meinungsbildes an: Während 1970 angesichts der Erfahrungen mit der außerparlamentarischen Opposition hier und dort der Eindruck entstanden sein mag, das Parteiensystem sei relativ selektiv, könnte 1987 die Ansicht vertreten werden, die GRÜNEN, entstanden aus der Bewegung der Bürgerinitiativen, übersteigerten gesellschaftliche Konflikte.

Nach der hierarchischen Stellung der Befragten fallen einerseits die StS ins Auge, die am häufigsten von allen Ranggruppen der Beamten von einer Kon-

gruenz zwischen Volksmeinung und Parteiensystem ausgehen (75%; 3,3); ähnlich häufig teilen diese Ansicht wiederum die PStS (78%; 3,2), während sich in den beiden anderen interfraktionell zusammengesetzten Politiker-Gruppen die Skepsis seit 1970 relativ deutlich ausgebreitet hat. Ansonsten läßt Tab. 8.7 erkennen, daß tendenziell die Altersgruppe der 50- bis 60-Jährigen stärker als vor 17 Jahren eine Übertreibung der politischen Gegensätze perzipiert; und die Ökonomen sind die einzige Ausbildungsgruppe, in der der Eindruck der Kongruenz zugenommen hat. Der allgemeine Eindruck der Konfliktübersteigerung im Parteiensystem läßt sich natürlich auch auf der Ebene einzelner Ministerien erkennen. Hierzu ist zu bemerken, daß 1970 in zwei Ministerien (BMBW, BMA) tendenziell noch eine Selektivität des Parteiensystems beklagt wurde, während 1987 der Eindruck der Konfliktübersteigerung in folgenden Ministerien besonders gewachsen ist (jeweils mehr als 0,5 im Mittel): BMI, BMBW, BMBau und BMA. Angesichts der Tatsache, daß nur im BMF 1987 wesentlich deutlicher als 1970 der Eindruck herrschte, das Parteiensystem sei mit der Bevölkerung kongruent, fällt es schwer, diese Veränderungen aus dem Aufgabenfeld der genannten Ministerien zu erklären.

Daß Beamte etwas weniger häufig als Politiker von einer Kongruenz zwischen Elektorat und Parteiensystem ausgehen, wird auch aus den Antworten auf die Nachfrage deutlich:

"Werden die Gegensätze durch die Parteien verschärft?"

Drei Viertel der Beamten (76,2%) und zwei Drittel der Politiker (67,3%) waren der Ansicht, daß die Parteien die Gegensätze im Volk etwas oder gar in großem Ausmaß (16,3% der Politiker und 11,5% der Beamten) verschärften (Tab. 8.8). Die Mittelwerte unterscheiden sich indes zwischen beiden Teil-Eliten nicht (jeweils 2,2), da die Meinungen der Politiker stärker als die der Beamten streuen; so glaubt jeder vierte befragte Politiker, daß die Parteien keinen Einfluß auf die in der Gesellschaft vorzufindenden Meinungsunterschiede hätten. Der statistische Zusammenhang zwischen Vorfrage nach der Abbildfunktion der Parteien und Nachfrage nach der Gegensätze verschärfenden Wirkung der Parteien ist mit r = -0,39 bei allen Befragten und r = -0,48 bei den Politikern sehr deutlich.[9]

---

9 Das negative Vorzeichen erklärt sich daraus, daß bei der Vorfrage die Übertreibung von Konflikten den höchsten, bei der Nachfrage aber den niedrigsten Skalenwert erhielt.

Tab. 8.8: "Parteien verschärfen Gegensätze im Volk"

1987	Beamte						Politiker					
	verschärft		kein Einfluß		$\bar{x}$	Ges n 100%	verschärft		kein Einfluß		$\bar{x}$	Ges n 100%
	n	%	n	%			n	%	n	%		
Gesamt	99	76,2	27	20,8	2,2	130	33	67,3	15	30,6	2,2	49
Partei												
CDU	27	69,2	9	23,1	2,3	39	13	76,5	4	23,5	1,9	17
CSU	7	87,5	1	12,5	2,0	8	3	60,0	2	40,0	2,2	5
FDP	7	77,8	1	11,1	2,2	9	2	40,0	3	60,0	2,6	5
SPD	14	82,4	3	17,6	2,0	17	13	68,4	6	31,6	2,2	19
Parteilos	41	75,9	13	24,1	2,1	54						
Grüne							2	66,7	0	0,0	2,7	3
Rang												
StS(PStS)	11	91,7	1	8,3	1,9	12	3	42,9	4	57,1	2,6	7
MD(Bt-Fr)	29	74,4	8	20,5	2,3	39	18	69,2	7	26,9	2,2	26
MDg(MdB)	34	72,3	11	23,4	2,2	47	12	75,0	4	25,0	1,9	16
MR	19	86,4	3	13,6	2,0	22						
RD-RR	6	60,0	4	40,0	2,3	10						
Ressort												
BMI	11	84,6	1	7,7	2,3	13						
BMJ	6	75,0	2	25,0	2,1	8						
BMF	8	61,5	5	38,5	2,3	13						
BMWi	8	72,7	3	27,3	2,1	11						
BML	10	83,3	1	8,3	2,0	12						
BMV	10	83,3	2	16,7	2,0	12						
BMPost	8	80,0	1	10,0	2,3	10						
BMBW	4	66,7	2	33,3	2,2	6						
BMBau	9	100,0	0	0,0	1,9	9						
BMA	9	60,0	6	40,0	2,3	15						
BMJFG	7	100,0	0	0,0	1,7	7						
BMU	3	50,0	2	33,3	2,7	6						
BMFT	6	75,0	2	25,0	2,3	8						
Alter												
bis 40	3	100,0	0	0,0	2,0	3	3	50,0	2	33,3	2,5	6
41 bis 50	16	69,6	7	30,4	2,2	23	15	78,9	4	21,1	2,1	19
51 bis 60	57	79,2	11	15,3	2,2	72	13	68,4	6	31,6	2,2	19
über 60	23	71,9	9	28,1	2,2	32	2	40,0	3	60,0	2,2	5
Studium												
Jura	58	76,3	15	19,7	2,2	76	16	80,0	4	20,0	2,1	20
Ökonomie	19	73,1	7	26,9	2,2	26	4	44,4	5	55,6	2,3	9
Naturwiss	10	83,3	2	16,7	2,1	12	2	66,7	1	33,3	1,7	3
Agrarwiss	6	60,0	3	30,0	2,3	10	0	0,0	1	100,0	3,0	1
Sozialwis	5	100,0	0	0,0	2,0	5	1	50,0	0	0,0	3,0	2
Philo.							6	85,7	1	14,3	2,1	7
Kein Stud	1	100,0	0	0,0	2,0	1	4	57,1	3	42,9	2,1	7

Skala: 1=in großem Ausmaß verschärft
3=kein Einfluß der Parteien auf die Gegensätze
5=werden strark abgemildert

Der interessanteste Einzelbefund dürfte darin bestehen, daß unter den Politikern in der CDU-Fraktion (1,9) am häufigsten die konfliktverschärfende Wirkung der Parteien wahrgenommen wird, wobei man sicherlich nicht die eigene Partei im Auge gehabt hat. Auf dem anderen Extrem finden sich die FDP-Fraktion (2,6) und DIE GRÜNEN (2,7), die eher dazu tendieren, den Parteien keinen konfliktsteigernden Einfluß anzulasten. Sieht man andererseits, daß in der Beamtenschaft die CDU-Mitglieder etwas seltener als die Angehörigen anderer Parteien und die Parteilosen die Parteien in diesem Punkt kritisieren (2,3), wird man folgern dürfen, daß weniger die Parteizugehörigkeit als die Subsystem-Zugehörigkeit für die Meinung in dieser Frage ausschlaggebend ist. Darauf deuten auch die überraschenderweise gegenläufigen Einstellungen der StS (1,9) und der PStS (2,6) hin, wobei letztere sich am wenigsten parteien-kritisch äußern. Innerhalb der Ministerialbürokratie wird die polarisierende Wirkung der Parteien im Volk auffällig häufig im BMBau und im BMJFG wahrgenommen. Dies könnte u.a. daran liegen, daß die in diesen Ministerien auch anzutreffenden Naturwissenschaftler besonders kritisch (wie auch unter den Abgeordneten) eingestellt sind; ebenfalls gilt dies für die Sozialwissenschaftler, allerdings nur, wenn sie wiederum in der Ministerialbürokratie sitzen.

An anderer Stelle des Interviews wurde eine ähnlich parteien-kritische Frage gestellt:

> "Wenn Parteien in der Demokratie auch eine wichtige Rolle spielen, so werden doch oft durch sie politische Konflikte unnütz verschärft."

Allerdings ist die "unnütze Verschärfung politischer Konflikte" etwas anderes als die "Verschärfung von politischen Gegensätzen im Volk", und diese These enthält mit dem Wort "unnütz" eine stark abwertende Komponente. Infolgedessen korrelieren die Antworten auf diese und die vorige Frage überhaupt nicht. Wie Tab. 8.9 zeigt, stimmte 1987 etwa jeder dritte Politiker, aber jeder zweite Beamte dieser kritischen These zu. Zwar sind, gemessen am Mittelwert, beide Teil-Eliten seit 1970 kritischer geworden, dies gilt aber besonders für die Beamtenschaft, wie man auch an der um 20% gestiegenen Zustimmung erkennen kann. Wiederum ist natürlich schwer zu sagen, ob die sich kritisch äußernden Befragten eine bestimmte Partei, alle Parteien oder das Parteien-System im Auge hatten. Die Unterschiede nach **Parteizugehörigkeit** verweisen aufseiten der Politiker auf eine über Zeit relativ konstante Zweiteilung zwischen CDU/CSU und den anderen Fraktionen. Sei es daß man in der FDP (3,4), der SPD (2,9) und bei den GRÜNEN (3,8) seltener

Tab. 8.9: Verschärfung politischer Konflikte

		Beamte				Politiker			
		Zustimm. %	$\bar{x}$	s	n	Zustimm. %	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	87	51,0	2,5	0,9	146	36,2	2,8	0,8	58
	70	30,6	2,9	1,0	134	35,2	3,0	1,0	91
CDU	87	40,9	2,7	1,0	44	52,4	2,5	0,8	21
	70	35,0	2,9	1,0	40	54,8	2,6	1,1	31
CSU	87	77,8	2,2	0,8	9	60,0	2,4	0,6	5
	70					41,7	2,5	0,7	12
FDP	87	66,7	2,5	0,8	12	20,0	3,4	0,9	5
	70	0,0	3,5	0,5	10	20,0	3,0	1,2	5
SPD	87	35,3	2,9	0,8	17	27,3	2,9	0,7	22
	70	17,6	3,2	0,7	34	20,9	3,3	0,9	43
Parteilos	87	55,7	2,4	0,8	61	0,0	3,8	0,5	5
(Grüne)	70	45,9	2,4	1,1	37				
StS	87	92,3	1,9	0,8	13	20,0	2,9	0,9	10
(PStS)	70					0,0	3,0		1
MD	87	56,5	2,6	0,8	46	40,6	2,9	0,8	32
(Bt-Fr)	70	37,5	2,6	1,1	32	47,6	2,5	1,0	21
MDg	87	46,0	2,6	0,9	50	37,5	2,7	0,8	16
(MdB)	70	26,4	2,9	1,0	53	31,9	3,1	1,0	69
MR	87	58,3	2,5	0,9	24				
	70	28,6	3,1	0,9	21				
RD-RR	87	0,0	3,2	0,4	13				
	70	32,1	2,9	0,9	28				
bis 40	87	0,0	3,3	0,5	4	14,3	3,3	0,8	7
	70	27,0	3,0	0,9	37	36,7	3,0	1,0	30
41 bis 50	87	28,6	2,9	0,8	28	33,3	2,8	0,8	24
	70	23,3	3,0	0,9	43	25,9	3,0	0,9	27
51 bis 60	87	58,0	2,5	0,9	81	38,1	2,9	0,9	21
	70	30,8	2,8	1,1	26	75,8	3,0	1,1	22
über 60	87	60,6	2,3	0,8	33	66,7	2,3	0,5	6
	70	45,4	2,4	1,2	22	86,8	2,7	1,0	12
Jura	87	51,6	2,5	0,9	91	40,9	2,7	0,8	22
	70	27,3	2,9	1,0	88	40,7	2,9	1,0	27
Ökonomie	87	42,3	2,8	0,8	26	18,2	3,0	0,6	11
	70	40,0	2,7	0,8	15	14,3	3,4	0,8	7
Natur-	87	66,7	2,5	0,7	12	80,0	2,4	0,9	5
wiss.	70	41,7	2,8	1,2	12	25,0	3,0	1,4	4
Agrar-	87	63,6	2,3	0,7	11	0,0	3,0		1
wiss.	70	45,4	2,9	1,1	11	60,0	2,6	0,9	5
Sozial-	87	20,0	3,0	1,2	5	0,0	4,0	0,0	2
wiss.	70	0,0	3,3	0,6	3	33,3	2,7	1,5	3
Philo-	87					37,5	3,0	0,9	8
logie	70	0,0	4,0		1	40,0	3,0	1,2	10
Kein	87	100,0	2,0		1	33,3	2,7	0,9	9
Studium	70	0,0	3,0		1	31,4	3,0	0,9	35
BMI	87	60,0	2,6	0,9	15				
	70	22,4	3,3	0,8	14				
BMJ	87	22,4	2,9	0,9	9				
	70	0,0	3,1	0,3	10				
BMF	87	60,0	2,3	0,7	15				
	70	29,4	2,7	1,3	17				
BMWi	87	53,8	2,6	0,8	13				
	70	31,2	2,8	0,9	16				
BML	87	69,2	2,2	0,8	13				
	70	53,3	2,6	1,0	15				
BMV	87	53,8	2,5	0,8	13				
	70	35,7	2,6	1,0	14				
BMPost	87	40,0	3,0	1,0	10				
	70	28,6	2,7	1,3	7				
BMBW	87	33,3	2,9	0,8	9				
	70	37,5	2,8	1,5	8				
BMBau	87	66,7	2,0	0,9	9				
	70	37,5	2,9	1,2	8				
BMA	87	37,5	2,8	1,0	16				
	70	33,3	3,1	0,8	15				
BMJFG	87	37,5	2,8	1,0	8				
	70	20,0	3,1	1,0	10				
BMU	87	75,0	2,4	0,7	8				
BMFT	87	50,0	2,7	1,1	7-8				

Skala: 1=volle Zustimmung 4=entschiedene Ablehnung

meint, die Parteien verschärften **oft** politische Konflikte, sei es daß man eine solche Konfliktverschärfung nicht als **unnütz** ansieht, in diesen drei Fraktionen findet die These 1987 wie schon 1970 bei FDP (3,0) und SPD (3,3) weniger stark Zustimmung als bei der CDU/CSU (2,5/2,4). Besonders die GRÜNEN können ihr überhaupt nicht zustimmen. Es spricht einiges dafür, daß die konservativen Parteien in der Tat eine weniger stark entwickelte Streitkultur besitzen; ausgeschlossen werden kann letztendlich auch nicht, daß Fraktionsmitglieder der CDU und der CSU möglicherweise an Konflikte zwischen beiden Schwesterparteien gedacht haben.

Aufseiten der Beamtenschaft erscheinen die Parteiunterschiede weniger deutlich und etwas nivellierter. Sieht man von den CSU-Mitgliedern 1987 (2,2) ab, so sind zunächst die parteilosen Beamten die kritischsten, man könnte auch sagen die harmoniebedürftigsten oder diejenigen mit der geringsten Konflikt-Toleranz (1987 und 1970 2,4). Wie aufseiten der Parlamentarier sind SPD-Mitglieder, wie gesagt, 1970 wie 1987 etwas weniger parteien-kritisch eingestellte als die CDU-Mitglieder, aber auch unter ihnen wie unter den Angehörigen aller anderen Parteien hat sich die kritische Einstellung etwas ausgebreitet. Staatssekretäre (1,9) sind 1987 die Beamtengruppe, die mit Abstand am deutlichsten die Auffassung vertritt, die Parteien verschärften politische Konflikte oft unnützerweise. Am gelassensten sahen 1987 die Referenten Konflikte zwischen den Parteien an (3,2) und kamen damit der Einstellung sehr nahe, die 1970 die Referatsleiter (3,1) hatten, die ihrerseits aber wie die Ministerialdirigenten seitdem kritischer geworden sind. Überdies zeigt sich in der Vergangenheit wie auch 1987 in beiden Teil-Eliten ein nahezu linearer **Alterseffekt**, wobei die Konflikt-Toleranz in dieser Hinsicht mit steigendem Alter nachläßt. Dieser Alterseffekt in Verbindung mit dem Parteieffekt könnte verständlich machen, weshalb die StS 1987 so außerordentlich oft parteienkritisch sind.

8.3 Systemgefährdung durch Radikale

Bei aller Kritik an den Parteien und an den Verbänden wird man kaum annehmen, daß die Bonner Elite in den Funktionsschwächen dieser Teilsysteme eine Systemgefährdung erblicken würde. Bei einer diesbezüglichen Frage, die 1987 in Anlehnung an die Elite-Untersuchung von 1972 gestellt wurde, haben wir unterstellt, daß eine schwere Wirtschaftskrise der entscheidende Auslöser für eine Systemgefährdung sei. Die Frage lautete:

"Glauben Sie, daß im Falle einer schweren Wirtschaftskrise die politische Ordnung der Bundesrepublik eher durch linksradikale oder durch rechtsradikale Bewegungen gefährdet würde?"

Zunächst einmal ist festzuhalten, daß nur eine verschwindende Minderheit der Beamten zu beiden Zeitpunkten die Prämisse der Frage nicht teilte und überhaupt keine Systemgefährdung aus ökonomischen Gründen sah (Tab. 8.10). Von den anderen Befragten sah 1987 jeder zweite Beamte (49,7%) eine Systemgefährdung von Linksradikalen, aber fast jeder zweite Politiker (47,4%) eine Systemgefährdung von rechtsradikalen Bewegungen als wahrscheinlich an. 1972 hingegen, also zur Zeit der Baader-Meinhof-Bande, hatten noch 46% der Politiker die Bedrohung von links gesehen. Bei den Beamten hat sich insofern seit 1972 nichts geändert, als sie offenbar die Bedrohung mehrheitlich immer von links sehen. Allerdings ist ein gutes Viertel der Beamten 1972 wie 1987 der Meinung, Gefahren für die politische Ordnung drohten sowohl von links als auch von rechts. So ambivalent oder umsichtig sind mit 17% bzw. 14% die Politiker wesentlich seltener.

Sämtliche Unterschiede sind auf klare Parteieffekte zurückführbar, deren Deutlichkeit jedoch in beiden Teileliten und beiden Untersuchungen leicht variiert. Dennoch tritt in allen Fällen der Effekt klar hervor, daß Gefahren von den parteilich gebundenen Befragter deutlicher im Extremistenbereich der jeweils anderen Seite des Rechts-Links-Spektrums gesehen werden. Parteilose Beamte neigen in beiden Untersuchungen eher zur Position der CDU und sehen die Gefahr links stehen. SPD-Mitglieder und GRÜNE hingegen sehen Gefahren eher von rechts drohen. Eine besondere Rolle spielen die FDP-Politiker, die sich 1972 als Koalitionspartner der SPD deren Wahrnehmung weitgehend anschlossen, während sie 1987 eher zur Position der CDU/CSU neigten. FDP-Mitglieder unter den Beamten verlagerten allerdings ihren Beurteilungsschwerpunkt seit 1972 auf die Kategorie "sowohl als auch", die 1987 auch unter SPD-Mitgliedern etwas stärker besetzt ist. Trotz dieses dominanten Parteieneffekts deuten die Beurteilungsveränderungen in den einzelnen Parteien darauf hin, daß die Tendenz zu ideologisch polarisierendem Denken außerdem mit der Oppositionsrolle von Parteien einhergehen könnte. So ist 1987 der Anteil von CDU-Politikern, die Gefahren von links sehen, um fast ein Viertel auf 55% gesunken, weil nun 15% die Rechtsradikalen als Gefahr ansehen, während gleichzeitig der Anteil von SPD-Politikern, die ebenfalls Gefahren von rechts sehen, auf 81,8% angewachsen ist. Wahrscheinlicher ist aber wohl, daß diese Wahrnehmungsveränderung einerseits mit dem Abflauen des Links-Terrorismus, andererseits mit der Formierung der Partei "Die Republikaner" Ende 1983 zusammenhängt.

Tab. 8.10: Systemgefährdung durch Radikale

		Beamte									Politiker								
		links		rechts		sowohl als auch		keine Gefährdung		Ges. n 100%	links		rechts		sowohl als auch		keine Gefährdung		Ges. n 100%
		n	%	n	%	n	%	n	%		n	%	n	%	n	%	n	%	
Gesamt	87	71	49,7	17	11,9	39	27,3	16	11,2	143	17	29,8	27	47,4	8	14,0	5	8,8	57
	72	72	54,1	21	15,8	37	27,8	3	2,3	133	40	46,0	28	32,2	15	17,2	4	4,6	87
CDU	87	29	67,4	1	2,3	6	14,0	7	16,3	43	11	55,0	3	15,0	2	10,0	4	20,0	20
	72	14	87,5			2	12,5			16	27	81,8	1	3,0	5	15,2			33
CSU	87	5	55,6	1	11,1	1	11,1	2	22,2	9	4	80,0			1	20,0			5
	72					1	100			1	10	83,3	1	8,3	1	8,3			12
FDP	87	2	16,7	1	8,3	9	75,0			12	2	40,0	1	20,0	2	40,0			5
	72	2	28,6	3	42,9	1	14,3	1	14,3	7	2	22,2	5	55,6	1	11,1	1	11,1	9
SPD	87	1	6,3	6	37,5	6	37,5	3	18,8	16			18	81,8	3	13,6	1	4,5	22
	72	3	11,5	14	53,8	8	30,8	1	3,8	26	1	3,0	21	63,6	8	24,2	3	9,1	33
Parteilos	87	31	52,5	8	13,6	16	27,1	4	6,8	59			5	100,0					5
(GRÜNE)	72	53	63,9	4	4,8	25	30,1	1	1,2	83									
Cramérs V	87	0,3									0,5								
	72	0,4									0,5								
STS (PStS)	87	8	61,5	1	7,7	3	23,1	1	7,7	13	4	40,0	2	20,0	1	10,0	3	30,0	10
	72	2	28,6	4	57,1	1	14,3			7			2	40,0	2	40,0	1	20,0	5
AL (Bt-Fr)	87	25	50,0	4	8,0	13	26,0	8	16,0	50	9	29,0	17	54,8	5	16,1			31
	72	27	52,9	7	13,7	16	31,4	1	2,0	51	17	37,8	16	35,6	11	24,4	1	2,2	45
UAL	87	25	51,0	7	14,3	12	24,5	5	10,2	49									
	72	43	57,3	10	13,3	20	26,7	2	2,7	75									
unter	87	13	41,9	5	16,1	11	35,5	2	6,5	31	4	25,0	8	50,0	2	12,5	2	12,5	16
UAL (MdB)											23	62,2	10	27,0	2	5,4	2	5,4	37
bis 40	87	1	25,0	1	25,0	1	25,0	1	25,0	4			6	85,7			1	14,3	7
	72			1	33,3	2	66,7			3	3	42,9	2	28,6	2	28,6			7
41-50	87	10	35,7	8	28,6	7	25,0	3	10,7	28	6	26,1	12	52,2	2	8,7	3	13,0	23
	72	23	37,1	16	25,8	21	33,9	2	3,2	62	12	36,4	15	45,5	6	18,2			33
51-60	87	45	57,0	5	6,3	21	26,6	8	10,1	79	6	28,6	8	38,1	6	28,6	1	4,8	21
	72	26	72,2	1	2,8	8	22,2	1	2,8	36	20	58,8	8	23,5	5	14,7	1	2,9	34
über 60	87	15	46,9	3	9,4	10	31,3	4	12,5	32	5	83,3	1	16,7					6
	72	23	71,9	3	9,4	6	18,8			32	5	41,7	2	16,7	2	16,7	3	25,0	12
Jura	87	51	58,0	6	6,8	23	26,1	8	9,1	88	7	33,3	7	33,3	3	14,3	4	19,0	21
	72	50	60,2	10	12,0	21	25,3	2	2,4	83	11	42,3	8	30,8	7	26,9			26
Ökonomie	87	9	34,6	6	23,1	7	26,9	4	15,4	26	3	27,3	7	63,6			1	9,1	11
	72	11	39,3	7	25,0	9	32,1	1	3,6	28	6	60,0	2	20,0	2	20			10
Natur.	87	8	66,7	1	8,3	2	16,7	1	8,3	12	4	80,0	1	20,0					5
wiss.	72	4	50,0	2	25,0	2	25			8	4	66,7	1	16,7	1	16,7			6
Agrar-	87	3	27,3	2	18,2	4	36,4	2	18,2	11	1	100,0							1
wiss.	72	2	66,7	1	33,3					3	3	60,0	1	20,0			1	20,0	5
Sozial-	87			1	20,0	3	60,0	1	20,0	5			1	50,0	1	50,0			2
wiss.	72																		
Philo-	87										1	12,5	4	50,0	3	37,5			8
logen	72	1	33,3			2	66,7			3	4	66,7	2	33,3					6
Kein	87			1	100,0					1	1	11,1	7	77,8	1	11,1			9
Studium	72	3	42,9	1	14,3	3	42,9			7	11	33,3	14	42,4	5	15,2	3	9,1	33

Der feststellbare **Rangeffekt** läßt sich i.d.R. auf die parteimäßige Ausrichtung auf den einzelnen Rängen zurückführen. So nimmt der Anteil von Beamten, die 1987 vor allem Gefährdungen von links sehen, fast linear mit steigendem Rang zu; 1972 nahm er mit steigendem Rang ab. In der Bundestagsspitze und bei den einfachen Abgeordneten wird die Gefährdung besonders häufig rechts gesehen, weil hier SPD und Grüne stärker repräsentiert sind. In jedem Falle gibt es einen auch die berufliche Sozialisation reflektierenden **Alterseffekt**, der in beiden Teil-Eliten 1987 und 1972 gleichgerichtet ist. Immer nehmen ältere Befragte Gefahren häufiger von links wahr als jüngere.

8.4 Konflikt- versus Konsensmodell der Gesellschaft

Ging es in den voranstehenden Abschnitten bei der Beurteilung der politischen Machtverteilung, der Einschätzung von Verbänden und Parteien sowie der Radikalengefahr um die Aufdeckung subjektiv perzipierter Konfliktlinien im Rahmen eines letztlich formalen Demokratiebegriffs, in dem auf Gleichheit der Interessenrepräsentation und -durchsetzung abgestellt wird ("government by the people"), so geht es nun um Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und Vorstellungen materieller Gleichheit ("government for the people"). Im folgenden soll eruiert werden, inwieweit die politisch-administrative Elite politische Ungleichheit perzipiert und inwieweit sie sich in Fragen der Umverteilungspolitik eher von einem konfliktorientierten, im Extrem klassenkämpferischen Gesellschaftsmodell leiten läßt oder eher ein liberales, die positive Funktion von gesellschaftlichen Konflikten betonendes Konsensmodell verfolgt.[10]

8.4.1 Perzeption benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen

Auf die Frage:

> "Glauben Sie, daß es in der Bundesrepublik Gruppen gibt, deren Interessen nicht berücksichtigt werden?",

---

10 Siehe zu dieser Interpretation der in den Abschnitten 8.4.2 ff. dargestellten empirischen Daten Robert D. Putnam, The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy, New Haven/London 1973

die erstmals 1987 gestellt wurde, antworteten jeweils drei Viertel der Beamten und der Politiker, daß es benachteiligte Gruppen gäbe. Noch innerhalb dieses außerordentlich breiten Konsenses gibt es aber leichte Unterschiede in der Häufigkeit, mit der die Frage je nach Parteizugehörigkeit bejaht wurde. Erwartungsgemäß sind es vor allem die Politiker der GRÜNEN (100%) und der SPD (95,7%), die benachteiligte gesellschaftliche Gruppen kennen, während die Politiker aller anderen Parteien nur zu 60% (CDU 57,1%) in diesem Sinne eine mangelnde Interessenberücksichtigung konstatieren. Aufseiten der Beamtenschaft ist die Sensibilität für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen gleichmäßiger verteilt, wenn man von der Parteibindung ausgeht: auch 77,3% der CDU-Mitglieder in der Beamtenschaft, gar 100% der FDP-Mitglieder kennen benachteiligte gesellschaftliche Gruppen, und von den SPD-Anhängern sind dieser Ansicht auch nicht mehr als 82,3%. Parteilose (70,5%) und CSU-Mitglieder (66,7%) sind diejenigen in der Beamtenschaft, die weniger häufig benachteiligte Gruppen wahrnehmen. Tab. 8.11 verdeutlicht auch, daß es einen klaren Rangeffekt von 69,2% der StS auf 84,6% der Referenten gibt, und unter den Politikern sind es die PStS, die mit 40% benachteiligte gesellschaftliche Gruppen weit weniger häufig sehen als die einfachen MdB (94,1%). Parteieffekt und Rangeffekt sind also gleichgerichtet und führen dazu, daß an der Spitze des politisch-administrativen Systems 1987 Amtsinhaber stehen, die zwar durchaus noch für gesellschaftliche Benachteiligungen sensibel sind, allerdings weniger als die nicht so hervorgehobenen Akteure. Wie wir sehen werden, deutet sich hierin aber möglicherweise auch schon ein harmonistischeres Gesellschaftsbild an, nach dem soziale Ungleichheit eher als periodisches Übergangsphänomen angesehen wird, das letztlich konfliktfrei zu beheben ist.

Interessant ist nun, welche gesellschaftliche Gruppen als benachteiligt perzipiert worden sind. Diesbezüglich unterscheiden sich Beamtenelite und Politikerelite deutlich. Für die Beamten stehen an erster Stelle alte Menschen (37,2%), gefolgt von Behinderten (22,1%). Aufseiten der Politiker wurden am häufigsten ethnische Minderheiten (33,3%), Sozialhilfeempfänger und Behinderte (je 31,1%) genannt. Natürlich müssen diese Gruppen-Identifikationen nicht überschneidungsfrei sein, wenn alte Menschen und Behinderte z.B. Sozialhilfeempfänger sind. Markant ist der Unterschied in der Art der Problemwahrnehmung immerhin im Hinblick auf die ethnischen Minderheiten, die von Beamtenseite nur mit 17,7% und damit fast gleichauf mit Kindern als benachteiligter Gruppe (16,8%) und Arbeitslosen (14,2%) genannt wurden, Gruppen die wie insbesondere die Arbeitslosen von den Politikern etwas häufiger angesprochen wurden (20%). Auch ist die Bandbreite der von

Tab. 8.11: Benachteiligte gesellschaftliche Gruppen

1987		Alte Menschen n	%	Behinderte n	%	Ethnis. Minderheiten n	%	Kinder n	%	Arbeitslose n	%	Sozialhilfeempf. n	%	Frauen n	%	Kinderreiche n	%	Psych Kranke n	%	Homosexuelle n	%	Nichtorgan. allg. n	%	Sonstige n	%	Ges n 100 %	Anteil Wahrnehm %	Ges n 100 %
Gesamt	B	42	37,2	25	22,1	20	17,7	19	16,8	16	14,2	14	12,4	14	12,4	10	8,8	4	3,5	1	0,9	13	11,5	30	26,5	113	76,9	147
	P	7	15,6	14	31,1	15	33,3	8	17,8	9	20,0	14	31,1	5	11,1	5	11,1	1	2,2	5	11,1	4	8,9	7	15,6	45	76,3	59
Rang	B																											
StS		2		2		2		3				1		2		1						1		2		9	69,2	13
MD		14	38,9	11	30,6	4		8		7		5		3		2		1				2		9		36	78,3	46
MDg		16	42,1	9		4		4		8		6		4		5		2				3		9		38	74,5	51
MR		6		2		7		2				2		4		2		1				6		5		19	79,2	24
RD-RR		4		1		3		2		1				1						1		1		5		11	84,6	13
Funkt.	P																											
PStS								1		1		2		1		2								1		4	40,0	10
Bt-Fr		4		9		12	48,0	2		5		6		3		3				4		1		4		25	78,1	32
MdB		3		5		3		5		3		6		1				1		1		3		2		16	94,1	17
Partei																												
CDU	B	10	29,4	5		2		9		6		3		7	6	4						4		9		34	77,3	44
	P	2		2				3		2		2		2		3						2		2		12	57,1	21
CSU	B	3		2		2		1		1		1		1								1		2		6	66,7	9
	P											1				1						1		1		3	60,0	5
FDP	B	4		4		3		2		1						1						2		3		12	100	12
	P			1		2						1				1										3	60,0	5
SPD	B	4		4		2		2		3		4		3		3		4						3		14	82,3	17
	P	3		9		9		5		5		9		3				1		2		1		4		22	95,7	23
ohne	B	19	44,2	9		11	25,6	5		5		6		3		2				1		6		11	25,6	43	70,5	61
Grüne	P	2		2		4				2		1								3						5	100	5

den Beamten angesprochenen Gruppen etwas breiter (26,5% Sonstige) als bei den Politikern (15,6%), andererseits werden von den in Tab. 8.11 aufgeführten Gruppen Kinderreiche und psychisch Kranke von den Beamten häufiger, Homosexuelle von den Politikern häufiger erwähnt.
Diese Unterschiede in der Nennungshäufigkeit einzelner Gruppen aufseiten von Beamten und Politikern hängen natürlich engstens mit der Parteibindung der Befragten zusammen. Homosexuelle und ethnische Minderheiten (interessanterweise, möglicherweise aber stichprobenbedingt nicht: die Frauen) werden relativ am häufigsten von grünen Politikern als benachteiligte Gruppen genannt, während SPD-Politiker mit jeweils 41% primär Behinderte, ethnische Minderheiten und Sozialhilfeempfänger ansprechen. Bei den CDU-Politikern sind es die Kinder und die Kinderreichen als Gruppen, die etwas häufiger Erwähnung finden. In der Beamtenschaft ist die Wahrnehmung benachteiligter Gruppen je nach Parteibindung, wie gesagt, etwas ausgeglichener; CDU-Mitglieder nennen besonders häufig alte Menschen, Kinder und Frauen (20,6%), SPD-Mitglieder Behinderte, psychisch Kranke und Sozialhilfeempfänger (jeweils 28,6%). Alte Menschen werden am häufigsten von CSU-Mitgliedern und Parteilosen in der Beamtenschaft als unterprivilegiert definiert.

8.4.2 Einstellungen zur Umverteilung

Wenn sich also die politisch-administrative Elite in hohem Maße der Existenz benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen bewußt ist, ist die Frage bedeutsam, auf welche Art und Weise ein Ausgleich solcher Benachteiligungen herbeizuführen ist. Die im folgenden dargestellten Befunde basieren auf der Prämisse, daß die Benachteiligungen materieller Natur sind und nicht wie etwa bei Ausländern oder Homosexuellen im Fehlen von Rechtstiteln begründet sind. Die politisch-administrative Elite ist mit den in Tab. 8.12 zitierten drei Statements im Interview konfrontiert worden, die allerdings inhaltlich auf zwei unterschiedlichen Dimensionen liegen und daher getrennt zu interpretieren sind. In unterschiedlicher sprachlicher Formulierung präsentieren die ersten beiden Statements eine **Umverteilungskonzeption** nach Art eines Nullsummen-Spiels: wenn eine Gruppe etwas gewinnt oder den Armen geholfen werden soll, dann verlöre eine andere Gruppe entsprechend oder man müsse den Reichen etwas nehmen. Gerade in einer sozialpolitischen Kultur, die auf die Lösung von Verteilungskonflikten im Rahmen von Wirtschaftswachstum setzt, stellen diese beiden Thesen ein letztlich klassenkämpferisches Gegenmodell auf. Auf einer anderen Dimension liegt die

dritte These, daß der Ausgleich von Einkommensunterschieden berechtigte Aufgabe der Regierung sei. Dieser Ansicht kann man ja durchaus sein, wenn man nicht Anhänger eines Nullsummen-Modells ist. Entsprechend unterschiedlich fallen die Antworten aus, die in Tab. 8.12 zusammengestellt sind.

Man sieht, daß weder 1970 noch 1987 eine Mehrheit der Beamten oder der Politiker die Nullsummen-These oder die These von Arm und Reich unterstützte. In beiden Teil-Eliten hat jedoch seit 1970 die Nullsummen-These etwas mehr Zustimmung gefunden, so daß 1987 rund jeder dritte Beamte und Politiker ihr zustimmte. Bei der These von Arm und Reich jedoch ist die Entwicklung aufseiten der Beamten und der Politiker gegenläufig; während Beamte 1987 nur noch zu 18,5% zustimmten (und der Mittelwert sich auf 3,2, also in Richtung Ablehnung, erhöhte), fand sie aufseiten der Politiker bei fast jedem zweiten Befragten (48,6%) Zustimmung. Allerdings hat sich auch hier im Mittel mit 3,0 gegenüber 2,9 (1970) nur wenig verändert. Daß also seit 1970 die Einstellungen zu beiden Statements auseinanderlaufen, drückt sich auch in der gesunkenen statistischen Korrelation aus: Während 1970 die Antworten noch so gleichgerichtet waren, daß bei den Politikern r = 0,29 und bei den Beamten r = 0,35 betrug, sind die betreffenden Korrelationen 1987 in den kaum noch aussagekräftigen Bereich von 0,18 und 0,12 abgesackt. Noch einmal anders numerisch ausgedrückt: Während der Anteil der Politiker, die beiden Thesen zustimmen, von 1970 auf 1987 mit rund 16% relativ konstant geblieben ist, hat sich der Anteil derjenigen, die beide Thesen verneinen, von 53,8% (1970) auf 44,6% (1987) verringert. Bei den Beamten hat sich indes der Anteil derjenigen, die beiden Thesen zustimmen, von 13,7% auf 7,6% reduziert, während die doppelte Ablehnung sich wesentlich weniger von 58% auf 54,5% verringert hat - weniger auch als bei den Politikern. Immerhin sieht man, daß es in beiden Teil-Eliten 1970 wie 1987, vor allem aber unter den Politikern einen kleinen Kern von Personen gibt, die Umverteilungsfragen im Rahmen eines Nullsummen-Modells und damit eines klassenkämpferischen Gesellschaftsbildes definieren.

Erwartungsgemäß hängen diese Einstellungen mit der **Parteizugehörigkeit** zusammen. Tab. 8.12 macht in dieser Hinsicht aber auch deutlich, daß beide Thesen, wie gesagt, nicht in jedem Falle gleichgerichtet beantwortet worden sind. Der deutlichste parteimäßige Gegensatz zeigt sich bei der These von Arm und Reich bei den Politikern, bei denen die SPD-Abgeordneten 1970 wie 1987 (je 2,3) sowie die GRÜNEN 1987 (2,0) eindeutig die stärksten Befürworter sind. Abgeschwächt (jeweils 2,8) gilt dies auch für die SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft; allerdings sind die Meinungsunterschiede zwi-

Tab. 8.12: Einstellung zur Umverteilung

"Wenn eine Gruppe oder eine Person etwas gewinnt, bedeutet das gewöhnlich, daß eine andere Gruppe oder eine andere Person etwas verliert." (Nullsumme)

"Man kann den Armen nur auf eine Weise helfen: indem man den Reichen etwas nimmt." (Arm u. Reich)

"Der Ausgleich von Einkommensunterschieden ist eine berechtigte Aufgabe der Regierung." (Umverteil)

		Beamte							Politiker						
		Nullsumme Zustimm._ %	x	Arm u Reich Zustimm._ %	x	Umverteil Zustimm._ %	x	Ges. n 100%	Nullsumme Zustimm._ %	x	Arm u Reich Zustimm._ %	x	Umverteil Zustimm._ %	x	Ges. n 100%
Gesamt	87	35,2	2,7	18,5	3,2	60,9	2,4	145-146	33,3	2,8	48,6	3,0	71,2	2,0	57-59
	70	28,0	2,9	27,1	3,0			81-133	26,1	3,0	35,9	2,9			72-92
Rang															
StS	87	53,8	2,4	15,4	3,4	53,8	2,6	12-13	20,0	3,1	10,0	3,6	60,0	2,6	10
(PStS)	70								100,0	2,0	100,0	2,0			1
MD	87	30,4	2,7	8,7	3,5	53,3	2,6	45-46	38,7	2,7	41,9	2,9	71,9	1,9	31-32
(Bt-Frak)	70	25,0	3,0	37,5	2,9			32	29,6	2,9	23,8	3,1			21
MDg	87	26,5	2,8	24,0	3,1	66,7	2,2	49-51	31,2	2,6	50,0	2,6	76,5	1,7	16-17
(MdB)	70	25,5	3,0	18,9	3,2			51-53	24,3	3,1	38,5	2,9			70
MR	87	54,2	2,5	33,3	2,9	70,8	2,3	24							
	70	28,6	3,0	19,0	3,2			21							
RD-RR	87	30,8	2,7	7,7	3,3	53,8	2,4	13							
	70	35,7	2,6	37,0	2,7			27-28							
Partei															
CDU	87	25,6	2,8	13,6	3,4	48,8	2,6	43-44	23,8	3,0	9,5	3,4	47,6	2,6	21
	70	22,5	3,1	22,5	3,1			40	22,6	3,0	10,4	3,3			30-31
CSU	87	44,4	2,4	0,0	3,6	66,7	2,2	9	40,0	2,4	0,0	4,0	60,0	2,2	5
	70								15,4	3,1	0,0	3,9			13
FDP	87	75,0	2,2	0,0	3,5	58,3	2,3	12	60,0	2,4	0,0	3,6	20,0	3,2	5
	70	10,0	3,1	20,0	3,1			10	40,0	2,4	20,0	3,4			5
SPD	87	35,3	2,5	35,3	2,8	88,2	1,9	17	33,3	2,7	71,4	2,3	100,0	1,2	21-23
	70	35,3	2,7	33,3	2,8			33-34	30,2	3,0	65,9	2,3			43-44
Parteilos	87	31,7	2,8	23,3	3,1	60,7	2,4	60-61	40,0	2,8	100,0	2,0	100,0	1,2	5
	70	33,3	2,9	24,4	3,2			36-37							
Herkunft															
Ober-	87	31,4	3,1	25,3	2,7	60,5	2,4	86-27	36,0	3,2	25,0	2,7	56,0	2,2	24-25
schicht	70	27,7	2,9	25,0	3,1			64-65	17,6	2,9	17,6	3,3			34
Mittel-	87	36,4	3,4	9,1	2,5	66,7	2,3	33	18,8	2,7	56,3	2,9	87,5	1,8	16
schicht	70	33,3	2,8	25,0	3,1			39-40	36,4	2,6	45,5	2,6			11
Arbeiter	87	46,2	3,3	7,7	2,7	55,6	2,4	26-27	35,7	2,7	46,7	2,8	81,3	1,6	14-16
	70	22,7	3,1	31,8	2,8			22	28,9	3,1	50,0	2,7			38

schen ihnen und ihren Kollegen anderer Couleur bei weitem nicht so stark wie unter den Politikern. Bei der Nullsummen-These finden sich jedoch die stärksten Befürworter in beiden Jahren bei der FDP und 1987 mit ebenfalls 2,4 auch in der CSU. Dies gilt auch für die Beamtenseite 1987, als FDP-Mitglieder mit 2,2 und CSU-Mitglieder mit 2,4, allerdings nur leicht vor den SPD-Mitgliedern (2,5), zustimmten.

Darauf, daß hinter den mit diesen Thesen stimulierten Einstellungen tiefsitzende, mit der Biographie der Befragten zusammenhängende gesellschaftliche Grundmodelle stehen, deutet der **Zusammenhang mit der sozialen Herkunftsschicht** der Befragten hin.[11] Allerdings sind auch diese Werte in Tab. 8.12 nicht durchgängig gleichgerichtet. Unter Zugrundelegung des in Kap. 2 verwendeten Schichtungsmodells läßt sich sagen, daß bei den Politikern 1970 diejenigen, die wir der Oberschicht zurechnen, erwartungsgemäß am seltensten beiden Thesen (mit jeweils 17,6%) zustimmten; aufseiten der Beamtenschaft ist dieser Schichtungseffekt 1970 allerdings nicht ganz so deutlich. 1987 sieht man, daß Beamte, die wir herkunftsmäßig der Unterschicht zugerechnet haben, der Nullsummen-These mit 46,2% am häufigsten zustimmten, aber der These von Arm und Reich am seltensten (7,7%), während diese These 1970 bei Unterschicht-Abkömmlingen mit 31,8% die häufigste Zustimmung fand. Verblüffend ist, daß 1987 36% der Politiker, deren Herkunft in der Oberschicht liegt, der Nullsummen-These zustimmen, genauso häufig wie ihre Kollegen, die aus der Arbeiterschaft stammen. Es muß sich hierbei nicht um "Renegaten der eigenen Klasse" (Robert Michels) handeln, sondern der Umstand, daß 1987 jeder dritte Beamte oder Politiker, der selbst der Oberschicht entstammt, die Nullsummen-These akzeptiert, aber nur jeder Vierte dieser Schicht in beiden Teil-Eliten der These von Arm und Reich zustimmt, erinnert daran, daß beide Thesen trotz ihrer formalen Gleichheit unterschiedliche pragmatische Informationen enthalten. Die Aussage "wenn eine Gruppe etwas gewinnt, verliert eine andere Gruppe etwas" kann ja durchaus als Lebenserfahrung zu einem defensiven Handeln führen, die zweite These hingegen stellt auf konkretes Helfen ab, postuliert eine Maxime für die Sozialpolitik und stößt deshalb möglicherweise auf nicht ganz so starke Zustimmung unter den Abkömmlingen der Oberschicht. Analog könnte man die geringe Zustimmung der Arbeiterkinder 1970 zur Nullsummen-These darauf zurückführen, daß Solidaritätserfahrungen sie möglicherweise gelehrt haben, daß der Gewinn für eine Person oder Gruppe nicht immer auf Kosten einer anderen Person oder Gruppe gehen muß.

---

11 Vgl. Robert Putnam, a.a.O., S. 129 ff.

Es gibt also insbesondere bei der These von Arm und Reich einen Zusammenhang mit der sozialen Herkunft der Befragten; er ist aber bei dieser These nur bei den Politikern über Zeit konstant statistisch nachweisbar und nennenswert mit Cramérs V = 0,32 (1970) bzw. 0,28 (1987). Die Detailanalyse zeigt aber für die Politiker zu beiden Erhebungszeitpunkten auch, daß der **Zusammenhang mit der Parteizugehörigkeit stärker** ist. 1970 betrug er 0,60 und 1987 0,72.

Im Gegensatz zu diesen beiden Thesen fand die Behauptung

> "Der Ausgleich von Einkommensunterschieden ist eine berechtigte Aufgabe der Regierung."

in beiden Teil-Eliten mit 61% (Beamte) und 71% (Politiker) 1987 breite Zustimmung. Entsprechend korreliert diese Zustimmung bei den Politikern leicht negativ mit Zweifeln am Staatsinterventionismus (r = -0,29). Mit dieser These wurde, wie gesagt, auch kein bestimmtes Umverteilungsprinzip angesprochen, sondern lediglich Einkommenspolitik als staatliche Aufgabe betont. Dennoch äußern sich Politiker zu dieser These tendenziell im gleichen Sinne wie zur These von Arm und Reich (r = 0,48), was bei den Beamten nicht der Fall ist. Es sind wiederum die Abgeordneten von SPD und GRÜNEN, die am häufigsten (zu 100%) zustimmen, und aufseiten der Beamtenschaft stimmen SPD-Mitglieder mit 88,2% ebenfalls weit häufiger zu als die an zweiter Stelle folgenden CSU-Mitglieder mit 66,7%. Entsprechend fallen die Rang- und Funktionsunterschiede aus; Ministerialräte (70,8%) sowie einfache Abgeordnete (76,5%) stimmen in beiden Teil-Eliten diesem Statement am häufigsten zu. Die besonders starken Unterschiede aufseiten der Politiker in der Stärke der Zustimmung (1,2 bei SPD und GRÜNEN vs. 3,2 bei FDP-Mitgliedern) schlagen sich darin nieder, daß der Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Umverteilungs-Statement mit Cramérs V = 0,60 bei den Politikern wiederum sehr deutlich ausfällt, wogegen der Zusammenhang mit der sozialen Herkunft (V = 0,32) erneut abfällt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es weder unter den Beamten noch unter den Politikern heute wie vor 17 Jahren eine Mehrheit gibt, die sich in der Einkommenspolitik von einem gesellschaftspolitischen Konfliktmodell leiten läßt. Dies schließt nicht aus, daß man mehrheitlich die Einkommenspolitik als berechtigte Aufgabe der Regierung ansieht. Dennoch hat aufseiten der Politiker seit 1970 nach beiden Indikatoren das andeutungsweise gemessene Konfliktmodell Verbreitung gefunden. Dies geht im

wesentlichen auf die Angehörigen der SPD-Fraktion und der GRÜNEN zurück. Dabei ist nicht zu übersehen, daß die Einstellung zu diesen Fragen von der sozialen Herkunft beeinflußt wird, allerdings konnte deutlich gezeigt werden, daß herkunftsmäßige Dispositionen von der Parteizugehörigkeit verstärkt werden. Für die Beamten gilt alles dies nur in einem abgeschwächten Sinne. Selbst wenn sie der SPD angehören, sind sie in der Bürokratie moderater, und die Einflüsse der sozialen Herkunft auf das Gesellschaftsbild werden im langen Sozialisationsprozeß verwischt.

8.4.3 Perzeption und Beurteilung gesellschaftlicher Konflikte

Drei weitere Fragen können die Analyse im Hinblick auf die Konflikthaftigkeit des Gesellschaftsbildes der politisch-administrativen Elite abrunden. Zunächst wurde gefragt

> "Wenn man über soziale Konflikte redet, sagen die einen, Konflikte und Widerstreit von Interessen gibt es immer, während andere die Meinung vertreten, die gesellschaftlichen Gruppen hätten viele Gemeinsamkeiten und im Grunde dieselben Interessen. Wie denken Sie darüber?"

Diese Antithese von Konflikt- und Konsensmodell wurde 1970 wie 1987 in beiden Teil-Eliten im Mittel eher zugunsten des Konfliktmodells entschieden, wobei die Politiker zu beiden Zeitpunkten leicht konfliktorientierter sind als die Beamten. Allerdings neigen beide Teil-Eliten heute eher einer vermittelnden Position zu mit 3,5 (Beamte) und 3,8 (Politiker), d.h. sie erkennen Konflikte zwar an, sehen gleichzeitig aber auch Gemeinsamkeiten. Ein etwas harmonistischeres Urteil haben, wie Tab. 8.13 zeigt, 1987 die Beamten, von denen jeder dritte eher Gemeinsamkeiten zwischen konfligierenden gesellschaftlichen Gruppen feststellt. Damit ist diese Ansicht aber auch innerhalb der Beamtenschaft die Ansicht einer Minderheit.
Die folgenden Zitate mögen die Bandbreite der Ansichten verdeutlichen:

> "Nein, sie haben viele Gemeinsamkeiten, aber nicht dieselben Interessen durch die Bank weg. Also insofern, von der Struktur einer Gesellschaft her, stimmt sicherlich die Aussage, aber die Thesen sind beide viel zu absolut formuliert in sich, die eine hat totale Gegensätzlichkeit im Auge und die andere totale Harmonie. Die Realität stimmt doch, daß die Menschen in der Tat sehr viele gemeinsame Interessen haben, die große Zahl der Menschen sowieso, aber man muß das Bild sich überschneidender Kreise gebrauchen, und dann wird man feststellen, daß dieses Feld des sich Überschneidens sehr groß ist. Sie wollen stabile Preise, sie wollen angenehme Lebensverhältnisse, jedenfalls heute, sie wollen natürlich Freiheit, sie wollen freie Meinungsäußerung, sie wollen im großen und ganzen

Tab.8.13: Konflikt-Konsens

"Wenn man über soziale Konflikte redet, sagen die einen, Konflikte und den Widerstreit von Interessen gibt es immer, während andere die Meinung vertreten, die gesellschaftlichen Gruppen hätten viele Gemeinsamkeiten und im Grunde dieselben Interessen. Wie denken Sie darüber".

		Beamte								Politiker							
		eher Gemeinsamkeiten		teils/teils		eher Konflikte		$\bar{x}$	Ges. n 100%	eher Gemeinsamkeiten		teils/teils		eher Konflikte		$\bar{x}$	Ges. n 100%
		n	%	n	%	n	%			n	%	n	%	n	%		
Gesamt	87	49	33,6	12	8,2	85	58,2	3,5	146	10	16,9	14	23,7	35	59,3	3,8	59
	70	19	14,6	33	25,4	78	60,0	3,7	130	8	8,7	22	23,9	62	67,4	4,0	92
CDU*	87	19	43,2	3	6,8	22	50,0	3,3	44	6	28,6	8	38,1	7	33,3	3,1	21
	70	3	7,7	10	25,6	26	66,7	3,8	39	5	15,2	7	21,2	21	63,6	3,8	33
CSU	87	2	22,2	2	22,2	5	55,6	3,7	9			1	20,0	4	80,0	4,4	5
	70											3	25,0	9	75,0	4,2	12
FDP	87	4	33,3	1	8,3	7	58,3	3,7	12			3	60,0	2	40,0	3,8	5
	70	2	20,0	2	20,0	6	60,0	3,7	10			2	40,0	3	60,0	3,8	5
SPD	87	2	11,8	3	17,6	12	70,6	3,9	17	4	17,4	2	8,7	17	73,9	4,0	23
	70	1	3,1	8	25,0	23	71,9	4,1	32	3	7,1	10	23,8	29	69,0	4,1	42
ohne	87	19	31,7	3	5,0	38	63,3	3,7	60					5	100,0	4,8	5
(Grüne)	70	10	25,6	10	25,6	19	48,7	3,5	39								
StS	87	5	38,5	3	23,1	5	38,5	3,2	13	4	40,0	3	30,0	3	30,0	2,7	10
(PStS)	70													2	100,0	4,5	2
MD	87	16	34,8	2	4,3	28	60,9	3,5	46	3	9,4	8	25,0	21	65,6	4,1	32
(Bt-Fr)	70	7	21,2	7	21,2	19	57,6	3,6	33	3	15,0	5	25,0	12	60,0	3,8	20
MDg	87	19	37,3	4	7,8	28	54,9	3,6	51								
	70	10	20,0	13	26,0	27	54,0	3,7	50								
MR	87	3	13,0	2	8,7	18	78,3	3,9	23	3	17,6	3	17,6	11	64,7	3,9	17
(MdB)	70	2	10,0	3	15,0	15	75,0	4,1	20	5	7,1	17	24,3	48	68,6	4,0	70
RD-RR	87	6	46,2	1	7,7	6	46,2	3,2	13								
	70			10	37,0	17	63,0	3,9	27								

Skala: 1=grundsätzliche Gemeinsamkeiten 3=teils/teils 5=grundsätzliche Konflikte

Tab. 8.14: "Halten Sie soziale Konflikte für nützlich oder schädlich ?"

		BEAMTE								POLITIKER							
		eher nützlich		teils/teils		eher schädlich		Gesamt n=100%		eher nützlich		teils/teils		eher schädlich		Gesamt n=100%	
		n	%	n	%	n	%	$\bar{x}$	n	n	%	n	%	n	%	$\bar{x}$	n
Gesamt	87	119	81,0	18	12,2	10	6,8	1,8	147	42	72,4	11	19,0	5	8,6	2,0	58
	70	92	74,8	22	17,9	9	7,3	2,1	123	76	81,7	13	14,0	4	4,3	1,9	93
CDU	87	36	81,8	3	6,8	5	11,4	1,9	44	12	57,1	6	28,6	3	14,3	2,3	21
	70	25	69,4	10	27,8	1	2,8	2,1	36	29	87,9	2	6,1	2	6,1	1,7	33
CSU	87	6	66,7	2	22,2	1	11,1	2,1	9	1	20,0	4	80,0			2,8	5
	70									7	63,6	4	36,4			2,1	11
FDP	87	9	75,0	3	25,0			1,8	12	4	80,0			1	20,0	2,0	5
	70	9	100,0					1,3	9	4	100,0					1,8	4
SPD	87	15	88,2			2	11,8	1,9	17	20	90,9	1	4,5	1	4,5	1,6	22
	70	24	75,0	6	18,8	2	6,3	2,0	32	36	80,0	7	15,6	2	4,4	1,9	45
ohne	87	49	80,3	10	16,4	2	3,3	1,8	61	5	100,0					1,4	5
(Grüne)	70	24	68,6	5	14,3	6	17,1	2,2	35								
StS	87	11	84,6	2	15,4			1,7	13	6	60,0	1	10,0	3	30,0	2,7	10
(PStS)	70									1	100,0					2,0	1
MD	87	38	82,6	4	8,7	4	8,7	1,8	46	23	74,2	6	19,4	2	6,5	1,9	31
(Bt-Fr)	70	21	70,0	6	20,0	3	10,0	2,2	30	16	76,2	4	19,0	1	4,8	2,1	21
MDg	87	42	82,4	5	9,8	4	7,8	2,0	51								
	70	35	76,1	7	15,2	4	8,7	2,0	46								
MR	87	18	75,0	5	20,8	1	4,2	1,9	24	13	76,5	4	23,5			1,7	17
MdB	70	18	90,0	1	5,0	1	5,0	1,9	20	59	83,1	9	12,7	3	4,2	1,8	71
RD-RR	87	10	76,9	2	15,4	1	7,7	1,7	13								
	70	18	66,7	8	29,6	1	3,7	2,0	27								

Skala: 1=grundsätzlich nützlich 3=teils/teils 5 = grundsätzlich schädlich

> Ruhe und Ordnung. Also es gibt so ein paar den Alltag bestimmende Wünsche, die wahrscheinlich von 90% der Bürger identisch formuliert werden, und dann gibt es die Felder, wo sich dann die Interessen nicht mehr überschneiden, sondern wo sie gegenläufig sind." (Nr. 79, Beamter)

> "Also wenn man ehrlich sein soll, Konflikte gibt es immer. Wir kriegen hier keine Harmonie, 'Friede, Freude, Eierkuchen', wenn ich das mal so banal wie meine Söhne sagen würde. ... Die Kunst der Politik ist es, da ein sachgerechtes, ausgewogenes Verhältnis herzustellen, ... Also ich stehe nicht auf dem Standpunkt, daß jeder dasselbe verdienen soll, sondern wer was besonderes bringt, der sollte auch ruhig etwas mehr Früchte bekommen. Auch wenn einer besonders risikobereit ist, ... Und das betrachte ich dann nicht als einen Konflikt, sondern als eine sachgerechte Regelung. Aber Konflikte wird es immer geben." (Nr. 26, Beamter)

> "Ich glaube, daß es in der Tat divergierende Interessen zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gibt. Beispielsweise Ärzte - Patienten, Ärzte - Heilpraktiker, Ärzte - Pharmaindustrie. Es sind immer Gruppeninteressen da, und die divergieren." (Nr. 75, Beamter)

Erwartungsgemäß gehörten und gehören SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft wie im Bundestag zu denjenigen, die am stärksten zum Konfliktmodell tendieren; allerdings werden die SPD-Politiker hierin von den GRÜNEN (1987) sowie von CSU-Mitgliedern übertroffen. 1987 sind CDU-Politiker (3,1) und CDU-Mitglieder in der Administration (3,3) harmonistischer als alle anderen politischen Richtungen ausgerichtet, die Parteilosen (3,7) eingeschlossen. Rang- und Funktionseffekt fallen wiederum erwartungsgemäß aus, indem StS (3,2) und PStS (2,7) - letztere besonders - im Vergleich zu ihren jeweiligen Mitarbeitern und Kollegen ein stärkeres Konkordanzdenken aufweisen.

Auf die **Bewertung von Konflikten** stellte die Nachfrage ab

> "Halten Sie soziale Konflikte für nützlich oder schädlich?".

Auf der 5-Punkte-Skala lagen die Antworten 1970 und 1987 in der Nähe des Wertes 2,0, d.h. also Beamte und Politiker, damals wie heute, sehen soziale Konflikte als mit Einschränkungen nützlich an (Tab. 8.14).

> "Es kommt eben auf die Intensität der Konflikte an und den Gegenstand der Konflikte. Also im Grunde genommen haben natürlich auch Konflikte etwas Positives, als sie Verbesserung und Fortschritt bringen. Auf der anderen Seite ist ein hohes Maß an Konflikten in einer Gesellschaft auch wieder nachteilig, weil es die Entwicklung stört." (Nr. 185, Beamter)

Diese grundsätzlich positive Einschätzung von Konflikten hat sich seit 1970 insbesondere bei den Beamten verstärkt auf nunmehr 81%, die Konflikte für nützlich halten, während aufseiten der Politiker ein auch im Mittelwert sichtbarer leichter Rückgang auf nur noch 72,4% festzustellen ist, die diese Meinung teilen. Im Zusammenhang mit der Frage nach Konflikt- oder Konsensmodell läßt sich also sagen, daß die politisch-administrativen Akteure sowohl überwiegend die Existenz sozialer Konflikte anerkennen als auch gleichzeitig diese Konflikte mit überwältigender Mehrheit für nützlich halten; die größere Bandbreite der Ansichten unter den Politikern schlägt sich 1987 in einer leichten Korrelation von r = 0,25 nieder (1970: 0,21).[12]
Nichtsdestoweniger sind zwischen 1970 und 1987 interessante Verschiebungen zu beobachten, wenn man die Kontrollvariablen berücksichtigt. 1987 bewerteten nur die Abgeordneten der CDU und der CSU Konflikte im Mittel nicht als grundsätzlich nützlich (2,3 bzw. 2,8), während alle anderen Politiker, an der Spitze die GRÜNEN (1,4), Konflikte für eindeutig positiv hielten. Das drückt sich auch in den Anteilsprozenten der Tab. 8.14 aus. 1970 dagegen scherten aus der überwiegend positiven Konfliktbeurteilung nur die Abgeordneten der CSU (2,1) aus, während damals CDU-Abgeordnete (1,7) noch konfliktfreudiger als ihre Kollegen von der SPD (1,9) waren. CDU-Mitglieder in der Beamtenschaft waren damals aber mit 2,1 und nur 69,4% positiver Wertungen skeptischer eingestellt als die Angehörigen aller anderen Parteien, ausgenommen die Parteilosen (2,2), heben sich allerdings kaum von ihren Kollegen ab, die Mitglied in der SPD waren (2,0). Die schon häufiger beobachtete Ähnlichkeit der Einstellungen von StS und PStS unterscheidet sich 1987 übrigens in diesem Punkt: mit 1,7 sind die StS nicht nur die zu Konflikten am positivsten eingestellte Beamtengruppe (gemeinsam mit den Referenten), sie unterscheiden sich auch sehr deutlich von den PStS, die mit 2,7 die skeptischste aller Politikergruppen darstellen.

Worin liegt die grundsätzlich positive Beurteilung gesellschaftlicher Konflikte begründet? Ist es die Dahrendorf-These, daß soziale Konflikte sogar den Motor gesellschaftlichen Fortschritts darstellten? Entsprechend wurden die Befragten mit dem Statement konfrontiert:

> "Es sind die sozialen Konflikte, die den Fortschritt in der modernen Gesellschaft bewirken."

---

12 Mit negativen Vorzeichen, da starke Konfliktperzeption mit 5, positive Beurteilung mit 1 codiert wurde.

Tab. 8.15: Konflikt und Fortschritt

"Es sind die sozialen Konflikte, die den Fortschritt in der modernen Gesellschaft bewirken."

		Beamte				Politiker			
		Zustimm %	x	s	Ges. n 100	Zustimm %	x	s	Ges. n 100%
Gesamt	87	54,1	2,5	0,7	146	37,9	2,7	0,9	58
	70	76,9	2,0	0,9	134	72,7	1,9	0,9	88
CDU	87	50,0	2,5	0,6	44	19,0	3,0	0,8	21
	70	65,0	2,2	1,0	40	66,7	2,1	0,9	30
CSU	87	33,3	2,8	0,7	9	20,0	2,8	0,5	5
	70					38,5	2,5	0,7	13
FDP	87	58,3	2,7	0,9	12	0,0	3,2	0,5	5
	70	90,0	1,7	0,7	10	50,0	2,3	1,0	4
SPD	87	58,8	2,6	0,8	17	63,6	2,3	0,9	22
	70	85,3	1,8	0,8	34	91,2	1,6	0,7	41
ohne	87	60,7	2,4	0,6	61	60,0	2,4	1,1	5
(Grüne)	70	75,7	2,1	0,8	37				
StS	87	61,5	2,4	0,5	13	20,0	2,8	0,8	10
(PStS)	70					100,0	2,0		1
MD	87	56,5	2,4	0,6	46	40,6	2,7	0,9	32
(Bt-Fr)	70	84,4	1,7	0,8	32	60,0	2,1	0,9	20
MDg	87	44,0	2,6	0,7	50				
	70	66,0	2,3	0,9	53				
MR	87	66,7	2,4	0,7	24	43,7	2,6	0,7	16
(MdB)	70	85,7	1,9	0,8	21	76,1	1,9	0,9	67
RD-RR	87	53,8	2,6	1,0	13				
	70	82,1	1,9	0,8	28				

Tab. 8.16: Harmonistische und konfliktorientierte Politiker

	Umverteilung mit Konflikt									
	harmonistisch		Mischtyp1		Mischtyp2		konfiktorient.		Gesamt	
Konfliktfreudigkeit	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
harmonist.	0		0		0		10	17,9	10	17,9
Mischtyp 1	1	1,8	3	5,4	1	1,8	3	5,4	8	14,3
Mischtyp 2	3	5,4	2	3,6	1	1,8	5	8,9	11	19,6
konfliktor.	5	8,9	8	14,3	7	12,5	7	12,5	27	48,2
Gesamt	9	16,1	13	23,2	9	16,1	25	44,6	56	100

Tab. 8.15 zeigt, daß seit 1970 in beiden Teil-Eliten die ursprünglich hohe Zustimmung von drei Viertel der befragten Beamten und Politiker erheblich zurückgegangen ist; 1987 stimmten nur noch 54% der Beamten und 38% der Politiker zu. Dies bedeutet, daß es 1970 in beiden Teil-Eliten noch einen weit verbreiteten Glauben an die Dahrendorf-These von der Innovationskraft sozialer Konflikte gab, während sich bis 1987 insbesondere unter den Politikern eine Skepsis breitgemacht hat, die möglicherweise von dem Wort "Fortschritt" hervorgerufen wurde, möglicherweise aber auch darauf basiert, daß der als technisch verstandene Fortschritt realistischerweise nicht als Ergebnis von Klassenkonflikten erklärt werden kann. Dennoch ist eine schwache Korrelation (r = 0,25) zwischen Dahrendorf-These und grundsätzlich positiver Konfliktbeurteilung bei den Politikern feststellbar (Beamte r = 0,30).
Nach wie vor sind es SPD-Politiker und GRÜNE, die mehrheitlich dieser Fortschrittsthese anhängen, während CDU-Abgeordnete von einer überwiegenden Befürwortung (66,7%) dieses Konfliktmodells zur Ablehnung (19%) umgeschwenkt sind. Dieselbe Meinungsänderung ist bei den CSU- und den FDP-Abgeordneten zu beobachten, aber schließlich hat auch innerhalb der SPD-Fraktion die Skepsis um 25% zugenommen. Aufseiten der Beamtenschaft findet sich heute nur unter CDU- und CSU-Mitgliedern eine Mehrheit, die das Konfliktmodell ablehnt, während alle anderen Beamten einschließlich der parteilosen nach wie vor, wenngleich deutlich seltener als 1970, mehrheitlich hinter der These stehen. Besonders StS und MD (2,4) stimmen der These 1987 (wie auch 1970) zu, aber bei den Politikern stößt sie - parteibedingt - unter den PStS (2,8) am häufigsten auf Ablehnung. StS und PStS unterscheiden sich also voneinander deutlich in ihrer gesamten Bewertung sozialer Konflikte, obwohl sie beide zugleich diejenigen sind, die kognitiv einem relativ konfliktfreien Gesellschaftsbild anhängen. Dabei ist aber die Betonung von Gemeinsamkeiten (konfligierender) Gruppen und positive Bewertung von Konflikten allgemein sowie speziell als Motor des Fortschritts durchaus konsistent; Konflikte erscheinen in diesem Bild nicht disruptiv. Und wer die Gemeinsamkeiten gesellschaftlicher Gruppen stark betont und Konflikte für unproduktiv hält, denkt wohl in einem sehr harmonistischen Gesellschaftsmodell.

Versuchen wir, die Indikatoren für Konsens- oder Konfliktmodell zum Abschluß dieses Abschnitts im Zusammenhang zu sehen und greifen wir dabei auf Indizien aus der Beurteilung von Parteien und Verbänden als potentiellen Akteuren in Konfliktsituationen zurück!
Unter Politikern wie Beamten begrüßt 1987 jeweils eine Mehrheit die Kooperation zwischen Ministerien und Verbänden und sieht das Allgemein-

wohl von Verbandspartikularismen nicht bedoht. Auch daß Parteien unnütz konfliktverschärfend wirkten, wird nur von einer Minderheit der Politiker geglaubt, wenngleich die Verdeutlichung solcher im Volk bestehender Konflikte durch die Parteien mehrheitlich gesehen wird. Denn gesellschaftliche Konflikte werden allgemein anerkannt, benachteiligte Gruppen identifiziert und Umverteilung als Aufgabe der Regierung angesehen. Die meisten Elite-Mitglieder sehen zudem gesellschaftliche Konflikte als nützlich an. Dieses Gesellschaftsbild könnte man **pluralistisch** nennen.
Unter den **Politikern 1987** gibt es aber eine Minderheitssicht, die sich als eher **harmonistisch** bezeichnen ließe. Aus dieser Sicht verschärfen Parteien unnütz gesellschaftliche Konflikte und werden Interessgruppen als Bedrohung des Allgemeinwohls angesehen (r = 0,34). Wer dieser Ansicht ist, befürwortet auch nicht das Klassenkampf-Modell der Umverteilung (-0,30; -0,21) und die Nullsummen-These (-0,21; -0,25).

Eine zweite Minderheit der Politiker 1987 ließe sich im Gegensatz hierzu als **prinzipiell konfliktorientiert** bezeichnen. Diese Gruppe meint etwas häufiger, daß Umverteilung zwischen Arm und Reich wie ein Nullsummen-Spiel ablaufen müsse (0,18); außerdem meint man nicht, daß Parteien Konflikte unnütz verschärften (-0,30) oder der Verbandspartikularismus bedrohlich sei (-0,21).
Die - sehr schwachen - Korrelationsbeziehungen, die hier zur Charakterisierung von zwei Minderheitsansichten unter den Politikern 1987 verwendet wurden, sind natürlich teilweise in beiden Fällen dieselben, aber die antithetischen Skizzen beziehen ihre Berechtigung aus der z.T. polarisierten Verteilung der Einzelmeinungen zwischen den Fraktionen. Dies wird sehr deutlich, wenn man diese beiden Minderheiten mit ihren Werten auf diesen vier Indikatoren einfängt. Setzt man tabellarisch die These von der Partikularismusgefahr und der Konfliktverschärfung durch Parteien in Beziehung, identifiziert man 10 Politiker, die beiden Thesen zustimmen, als Harmonisten (8 CDU, 2 CSU) und 27 als konfliktorientiert (davon 12 SPD und alle 5 GRÜNEN). Auf einer zweiten Dimension ergeben sich 9 "Umverteiler", die sowohl der These von Arm und Reich als auch der Nullsummen-These zustimmen (davon 6 SPD, 2 GRÜNE); volle Ablehnung beider Thesen zeichnen 25 Politiker (44,6%) aus. Beide Dimensionen zueinander in Beziehung gesetzt, ergibt die Verteilung in Tab. 8.16. Selbst unter Berücksichtigung von Mischtypen auf der zweiten, der Umverteilungsdimension, erhöht sich die Zahl der harmonistisch orientierten Politiker nicht; 10 (=17,9%) lehnen sowohl beide Konfliktfragen als auch beide Verteilungsfragen ab. Sie gehören alle zur CDU/CSU (8/2). Auf dem anderen Extrem finden sich 5 prinzi-

piell konfliktorientierte Politiker (2 SPD, 2 GRÜNE, 1 CDU), deren Zahl sich auf 20 erhöht (35,7%), wenn man diejenigen hinzurechnet, die nur einer der Verteilungsthesen zustimmen. Von diesen 20 Politikern 1987 gehören (alle) 5 der Fraktion DIE GRÜNEN, 6 der SPD, 5 der CDU und 1 der CSU an. Man sieht also, daß neben der Mehrheit der in einem pluralistischen Konsensmodell urteilenden Politiker zwei kleine Extremgruppen eindeutig in politischen Lagern auf dem linken und auf dem rechten Pol des Parteien-Spektrums identifizierbar sind. Typischerweise lassen sich für Beamte derartige Polarisierungen nicht feststellen.[13]

8.5 Gegenwartsprobleme und Zukunftsvorstellungen

Einen Eindruck von den Werthaltungen der politisch-administrativen Elite erhält man auch, wenn man ermittelt, welche als die wichtigsten gegenwärtigen politischen Fragen oder Probleme der Bundesrepublik angesehen werden und welche Art Gesellschaft sich Politiker und Beamte für die nächste Generation wünschen. Diese unabhängig vom Politikbereich der täglichen Arbeit der Befragten angesprochenen Themen und Visionen reflektieren substantielle Werthaltungen und nicht formale und prozedurale Einschätzung von Macht, Einfluß, Gemeinwohl-Sicherung und Interessen-Ausgleich. Sie sind zugleich naturgemäß historisch variabel, da Sachverhalte, die als problematisch perzipiert werden, ebenso dem Wandel der Ereignisse unterworfen sind wie die positiven Zukunftsvorstellungen vom gegebenen Problembestand und von politisch-programmatischen Zielvorstellungen abhängig sind.

8.5.1 Gegenwartsprobleme

Läßt sich im longitudinalen Vergleich der Problemsicht in den Jahren 1970, 1981 und 1987 ein Wandel, möglicherweise ein Zyklus von Genese und Auslaufen einzelner "issues" auf der politischen Agenda der Bundesrepublik feststellen?
1970 und 1987 wurde folgende offene Frage gestellt:

---

13 Die Ungleichförmigkeit ihrer Antworten erlaubt es auch nicht, einen Index aus den 4 Fragen zu konstruieren, da Alpha 1987 für Beamte nur 0,03 (Politiker aber 0,56!) beträgt.

> "Könnten wir uns jetzt den politischen Fragen der Gegenwart zuwenden? Abgesehen von außenpolitischen Fragen - was sind Ihrer Meinung nach die zwei oder drei wichtigsten Probleme für die Bundesrepublik, die zu lösen wären?"

1981 war die entsprechende Frage leicht abweichend formuliert und lautete:

> "Welches sind ihrer Meinung nach die grundlegenden politischen und gesellschaftlichen Probleme, denen sich die Bundesrepublik gegenübersieht und die vermutlich auch längerfristig von Bedeutung sein werden?"

Leider wurde die Frage 1970 den Beamten nicht gestellt, so daß deren Problemsicht nur für 1981 und 1987 verglichen werden kann. Auch wurde 1981 der Bereich der Außenpolitik nicht in der Frage ausgeklammert. Daß sehr viele Elite-Mitglieder in erster Linie an außenpolitische Probleme denken, wenn sie umfassend gefragt werden, wird für dieses Jahr deutlich; denn mit 78,3%, bei den Politikern zu 97,6% und bei den Beamten zu 65%, wurden Fragen der Außen- und der Europapolitik insgesamt an erster Stelle angesprochen. Wenn wir im folgenden nur die Nennung innenpolitischer Probleme betrachten, ist diese Relativierung also zu bedenken. Ferner ist methodisch anzumerken, daß dabei teilweise Aspekte eines größeren von den Befragten thematisierten Problemzusammenhanges getrennt ausgezählt werden, z.B. demographische Probleme und Probleme der Rentenversicherung.
Werfen wir zunächst einen Blick auf die Häufigkeitsverteilung der genannten Probleme (Tab. 8.17), und versuchen wir, unter Berücksichtigung der materiellen Problemzusammenhänge eine erste grobe Skizze dessen zu erhalten, was der politisch-administrativen Elite am meisten Sorgen machte, wenn sie an Deutschland dachte.

- Zu allen drei Zeitpunkten werden **Wirtschaftsprobleme** im weitesten Sinne an erster Stelle genannt, sei es mit 68,3% die Arbeitslosigkeit 1987, seien es sonstige ökonomische (konjunkturelle und Stuktur-)Fragen mit 72% (1981) bzw. 54,5% (Politiker 1970). Gegenüber 1981 ist die Art der ökonomischen Probleme 1987 akzentuiert worden, indem die Problemdefinition als Reaktion auf die Arbeitsmarktlage und die Bemühungen der Bundesregierung die **Arbeitslosigkeit** an erste Stelle rücken ließ und andere ökonomische Probleme entsprechend nur noch von 39% genannt wurden. Allgemeine **Finanzprobleme** einschließlich der Staatsverschuldung sind 1981 und 1987 aus der Sicht der Elite mit etwa 10% von untergeordneter Bedeutung, hatten aber 1970 schon einmal jeden vierten Politiker beschäftigt.
- Die **Sozialpolitik** ist der zweite größere Komplex, der die Bonner Elite in der einen oder anderen Form immer, aber doch deutlich seltener beschäf-

Tab. 8.17: Gegenwartsprobleme

		Politiker n	Politiker %	Beamte n	Beamte %	Gesamt n	Gesamt %
Arbeitslosigkeit	87	34	57,6	106	72,6	140	68,3
	81	25	29,8	34	27,6	59	28,5
	70	4	4,0				
Ökonomische Probleme	87	18	30,5	62	42,5	80	39,0
	81	54	64,3	95	77,2	149	72,0
	70	54	54,5				
Umweltschutz	87	29	49,2	55	37,7	84	41,0
	81	10	11,9	18	14,6	28	13,5
	70	20	20,2				
Sozialer Friede/soz. Sicherheit	87	23	39,0	44	30,1	67	32,7
	81	16	19,0	15	12,2	31	15,0
	70	57	57,6				
Probleme auf ideell-moralischer Ebene	87	17	28,8	32	21,9	49	23,9
	81	31	36,9	56	45,5	87	42,0
	70	9	9,1				
Rentenproblematik	87	17	28,8	30	20,5	47	22,9
	81	1	1,2	2	1,6	3	1,4
	70	12	12,1				
Innere Sicherheit	87	4	6,8	17	11,6	21	10,2
	81	14	16,7	13	10,6	27	13,0
	70	Neue Kat.					
Krankenversicherung/ Gesundheitswesen	87	11	18,6	16	11,0	27	13,2
	81						
	70	13	13,1				
Finanzen (Staats-verschuldung)	87	4	6,8	15	10,3	19	9,3
	81	9	10,7	13	10,6	22	10,6
	70	26	26,3				
Demographische Prob. im allgemeinen	87	7	11,9	12	8,2	19	9,3
	81	1	1,2	4	3,3	5	2,4
	70	Neue Kat.					
Außenpolitik/ Europapolitik	81	82	97,6	80	65,0	162	79,0
	70	22	22,2				
Bildung/Chancen-gleichheit	70	53	53,5				
Gesamt n=100%	87	59		146		205	
	81	84		123		207	
	70	99					

Mehrfachnennung: Prozentsumme ungleich 100

tigt, da sie letztlich stark von der Wirtschaftslage abhängig ist. Die **Rentenproblematik** (22,9%) ist wie die **Krankenversicherung** (13,2%) ein Thema des Jahres 1987, das die Elite 1981 überhaupt nicht und 1970 nur zu 12 bis 13% beschäftigt hatte - damals nicht als Finanzierungsproblem, sondern als Frage des Leistungsausbaus und der Verteilung von Zuwächsen. Entsprechend ist die Sorge um den sozialen Frieden und die soziale Sicherheit von 1981 (15%) auf 32,7% (1987) gewachsen; sie hatte aber 1970 schon einmal mit 57,6% der Nennungen bei den Politikern höchste Priorität. Der erneute Aufstieg sozialpolitischer Probleme zu hoher Priorität im Jahre 1987 hat nach herrschender Meinung ursächlich mit **demographischen Schwierigkeiten** zu tun, die entsprechend 1970 gar nicht codiert, 1981 selten, aber 1987 immerhin doch von 9,3% erwähnt wurden.

- Am **Umweltschutz** als wahrgenommenem Problem läßt sich empirisch am deutlichsten die Karriere eines politischen Themas ablesen: 1970 von 20% der Politiker benannt, als die sozial-liberale Koalition das Problem als Politikfeld definierte, 1981 nach einer Phase der Stagnation nur noch von 13,5% zu den wichtigsten Problemen gerechnet, schiebt der Umweltschutz sich mit 41% der Nennungen 1987 nach dem Reaktor-Unfall in Tschernobyl an die zweite Stelle der Prioritätenliste hinter die Problematik der Arbeitslosigkeit.
- **Innere Sicherheit** wird 1981 wie 1987 (aber nicht 1970) nur von 13 bzw. 10% als dringendes Problem wahrgenommen, und (Chancengleichheit in der) **Bildung** ist nur ein Thema des Jahres 1970 (53,5% der Politiker).
- Was wir mit **ideell-moralischen Problemen** erfaßt haben, betrifft Prinzipien und Normen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, über die 42% (1981) bzw. 23,9% (1987) sich Sorgen machten. Diese Kategorie werden wir im nächsten Abschnitt, wenn es um die Zukunftsvorstellungen geht, näher explizieren. An dieser Stelle ist festzuhalten, daß es also einen erheblichen Teil der politisch-administrativen Elite gibt, der Probleme nicht von der Betroffenheit (einzelner Gruppen) aus, sondern kategorisch und prinzipiell artikuliert.

Die **Zeitgebundenheit der Problemwahrnehmung** dürfte bei einer Reihe von Themata mithin evident sein. Es ist heute bedauerlich, daß wir aus methodischen Gründen, da wir nicht wissen, ob die Ausklammerung der Außenpolitik dazu beigetragen hat, nichts über die Priorität der Deutschland-Problematik sagen können.

Einen **konstanten Platz** unter den wichtigsten Problemen nimmt also - wiederum auf alle Befragten bezogen - bei 10 bis 12% die innere Sicherheit ein,

ähnlich den Fragen der Staatsfinanzen, um die sich immer rund 10% sorgen. Man könnte einerseits zu den konstant wahrgenommenen Problemen auch die Sozialversicherungs-Systeme (Kranken- und Rentenversicherung) rechnen, gäbe es nicht 1981 das momentane Absinken in die Bedeutungslosigkeit. Richtiger ist es wohl, sie zu den **zyklisch auftretenden** Problemen zu rechnen, zu denen man auch Fragen der sozialen Sicherheit und die allgemeinen ökonomischen Probleme zählen kann. Eine seit 1970 **ansteigende Problem-Karriere** könnte man dem Umweltschutz und der Arbeitslosigkeit zuschreiben; letztere dürfte jedoch aus heutiger Sicht schon wieder zyklisch im Abstieg von der politischen Agenda begriffen sein - soweit Westdeutschland betroffen ist.

Beamten- und Politiker-Elite sind durch eine bemerkenswert **kongruente** Problemsicht charakterisiert. Beide Gruppen nennen 1987 die Arbeitslosigkeit am häufigsten als dringendes Problem und 1981 allgemeine ökonomische Fragen. Auch die selten betonten Probleme sind in beiden Teil-Eliten die gleichen. Dennoch gibt es **graduelle Unterschiede**, denn Beamte halten relativ häufiger die Arbeitslosigkeit 1987 für ein gravierendes Problem und machen sich 1987 und 1981 häufiger Sorgen um die Ökonomie. Politiker drückt 1987 eher das Umweltproblem, und der soziale Friede im Lande wird von ihnen öfter gefährdet gesehen (1987 und 1981) als von Beamten; daher nennen sie von den insgesamt weniger oft angesprochenen Problemen auch etwas öfter die Probleme der Sozialversicherungen. In den sonstigen, selten zu den Problemen mit großer Priorität gerechneten Bereichen der inneren Sicherheit, der Finanzen und den ideell-moralischen Problemen, wechseln sich beide Gruppen ab.

Die Art der Problemwahrnehmung wird verständlicherweise partiell auch von der **Parteizugehörigkeit** der Elitemitglieder gesteuert. Orientiert man sich, beschränkt auf die stärker besetzten Problemfelder, an der überdurchschnittlichen Häufigkeit der Nennungen, kristallisiert sich folgendes **Wahrnehmungsprofil** heraus (Tab. 8.18):

- **SPD-Mitglieder** im Bundestag und in den Ministerien halten 1987 und 1981, wie man es angesichts des Image dieser Partei erwarten würde, überdurchschnittlich oft die Arbeitslosigkeit für ein Problem höchster Priorität, in der Beamtenschaft sehen die Arbeitslosigkeit jedoch auch alle anderen Gruppen außer den Parteilosen besonders oft, wie etwa die FDP-Mitglieder 1987 (91,7%) als dringlich an. Auch der Umweltschutz kümmert die SPD-Mitglieder im Bundestag 1987 (65,2%) nach den GRÜNEN am häufigsten; die Beamten (47,1%) teilen diese Sicht mit den MdB, aber auch mit ihren Kollegen von der FDP (50%). Sozialer Friede ist SPD-

Tab.: 8.18: Wichtigste Gegenwartsprobleme

		Politiker																													
		Arbeits-losigk.		Ökonom. Probleme		Umwelt-schutz		Sozialer Friede		Ideel-moral. Probleme		Renten-versich.		Innere Sicher-heit		Kranken versicherung		Finan-zen		Demogra-phische Probleme		Sonsti-ges		Ges n 100 %	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Gesamt	87	34	57,6	18	30,5	29	49,2	23	39,0	17	28,8	17	28,8	4	6,8	11	18,6	4	6,8	7	11,9	7	11,9	59
	81	25	29,8	54	64,3	10	11,9	16	19,0	31	36,9	1	1,2	14	16,7	0	0,0	9	10,7	1	1,2	3	3,6	84
CDU	87	9	42,9	5	23,8	8	38,1	9	42,9	7	33,3	9	42,9	2	9,5	5	23,8	2	9,5	3	14,3	3	14,3	21
	81	4	14,3	18	64,3	3	10,7	2	7,1	14	50,0			7	25,0			5	17,9	1	3,6	2	7,1	28
CSU	87	2	40,0	5	100,0	1	20,0	1	20,0	1	20,0	1	20,0			1	20,0	1	20,0			2	40,0	5
	81	3	33,3	7	77,8	1	11,1	2	22,2	5	55,6			3	33,3			1	11,1					9
FDP	87	2	40,0	4	80,0			1	20,0			2	40,0			2	40,0	1	20,0	1	20,0			5
	81	2	28,6	4	57,1	2	28,6			6	85,7	1	14,3	1	14,3			1	14,3					7
SPD	87	19	82,6	4	17,4	15	65,2	10	43,5	6	26,1	5	21,7	2	8,7	3	13,0			3	13,0	1	4,4	23
	81	16	40,0	25	62,5	4	10,0	12	30,0	6	15,0			3	7,5			2	5,0			1	2,5	40
Grüne	87	2	40,0			5	100,0	2	40,0	3	60,0											1	20,0	5
PStS	87	3	30,0	3	30,0	2	20,0	2	20,0	3	30,0	5	50,0	1	10,0	4	40,0	2	20,0	1	10,0	3	30,0	10
	81	2	25,0	5	62,5	1	12,5	3	37,5	3	37,5			2	25,0									8
Bt-Fr	87	18	56,3	9	28,1	18	56,3	13	40,6	9	28,1	9	28,1	2	6,3	6	18,8	2	6,3	2	6,3	2	6,3	32
	81	23	30,3	49	64,5	9	11,8	13	17,1	28	36,8	1	1,3	12	15,8			9	11,8	1	1,3	3	3,9	76
MdB	87	13	76,5	6	35,3	9	52,9	8	47,1	5	29,4	3	17,6	1	5,9	1	5,9			4	23,5	2	11,8	17
		Beamte																													
Gesamt	87	106	72,6	62	42,5	55	37,7	44	30,1	32	21,9	30	20,5	17	11,6	16	11,0	15	10,3	12	8,2	25	17,1	146
	81	34	27,6	95	77,2	18	14,6	15	12,2	56	45,5	2	1,6	13	10,6			13	10,6	4	3,3	23	18,7	123
CDU	87	27	61,4	19	43,2	18	40,9	12	27,3	11	25,0	9	20,5	7	15,9	7	15,9	6	13,6	4	9,1	8	18,2	44
	81	4	40,0	6	60,0			3	30,0	3	30,0			3	30,0			1	10,0	1	10,0			10
CSU	87	7	77,8	7	77,8			4	44,4	2	22,2	3	33,3			1	11,1	1	11,1	1	11,1	1	11,1	9
	81			1	100,0					1	100,0													1
FDP	87	11	91,7	3	25,0	6	50,0	3	25,0	3	25,0	2	16,7	3	25,0	1	8,3	1	8,3			1	8,3	12
	81	4	28,6	12	85,7	2	14,3	1	7,1	5	35,7			1	7,1							2	14,3	14
SPD	87	14	82,4	5	29,4	8	47,1	4	23,5	4	23,5	5	29,4			2	11,8			3	17,7	3	17,7	17
	81	11	29,7	25	67,6	7	18,9	4	10,8	16	43,2	1	2,7	1	2,7			4	10,8	1	2,7	11	29,7	37
ohne	87	44	72,1	26	42,6	22	36,1	21	34,4	9	14,8	11	18,0	7	11,5	5	8,2	6	9,8	3	4,9	12	19,7	61
	81	16	27,6	48	82,8	9	15,5	7	12,1	31	53,4	1	1,7	7	12,1			7	12,1	2	3,4	10	17,2	58
StS	87	10	76,9	8	61,5	2	15,4	6	46,2	4	30,8	3	23,1	2	15,4	3	23,1	4	30,8	1	7,7	2	15,4	13
	81			4	80,0	3	60,0			3	60,0	1	20,0									2	40,0	5
AL	87	38	71,7	25	47,2	17	32,1	16	30,2	13	24,5	12	22,6	7	13,2	7	13,2	6	11,3	6	11,3	6	11,3	53
	81	11	23,4	35	74,5	8	17,0	8	17,0	19	40,4			3	6,4			4	8,5			10	21,3	47
UAL	87	37	77,1	16	33,3	23	47,9	11	22,9	11	22,9	9	18,8	5	10,4	2	4,2	4	8,3	4	8,3	9	18,8	48
	81	23	32,4	56	78,9	7	9,9	7	9,9	34	47,9	1	1,4	10	14,1			9	12,7	4	5,6	11	15,5	71
<UAL	87	21	65,6	12	37,5	13	40,6	11	34,4	4	12,5	6	18,8	3	9,4	4	12,5	1	3,1	1	3,1	8	25,0	32

Abgeordneten 1987 und 1981 häufiger ein dringendes Anliegen (43,5% bzw. 30%) als anderen MdB, nicht aber den SPD-Mitgliedern in der Administration; sie betonen dafür überdurchschnittlich häufig 1987 - gemeinsam mit Mitgliedern der CSU - die Rentenproblematik.

- Zu den **CDU-Mitgliedern** läßt sich sagen, daß sie sich in der Fraktion gemeinsam mit den Kollegen von der SPD besonders oft (42,9%) um den sozialen Frieden sorgen und die Rentenproblematik am häufigsten (42,9%) ansprechen. Ansonsten sind die CDU-MdB 1987 und 1981 nur noch dadurch zu kennzeichnen, daß sie am häufigsten ideell-moralische Probleme (1981 gemeinsam mit FDP-MdB, 1987 gemeinsam mit GRÜNEN) ansprechen. In der Beamtenschaft wird das CDU-Image etwas deutlicher, weil sie 1987 oft (43,2%), aber nicht öfter als Kollegen von der CSU (77,8%) und 1981 seltener als alle anderen ökonomische Probleme thematisieren; auch Finanzfragen beschäftigen sie persönlich 1987, aber nicht 1981 sehr oft (13,6%). Eindeutige Domäne der CDU-Mitglieder ist in beiden Jahren nur die innere Sicherheit (15,9%; 30%), ein Feld, das 1987 aber FDP-Mitglieder (25%) noch häufiger als stark problematisch ansehen.
- **CSU-Mitglieder** im Bundestag sehen 1987 wie 1981 besonders oft ökonomische Probleme und Probleme der Staatsfinanzen; ebenso in der Beamtenschaft. Der Umweltschutz wird von ihnen gar nicht erwähnt (1987 auch nur von einem CSU-MdB angesprochen).
- **FDP-Politiker** fallen ebenfalls durch Nennung der Bereiche Wirtschaft, Finanzen, Renten und Gesundheitswesen auf; Beamte ferner durch häufige Nennung der Arbeitslosigkeit und des Umweltschutzes, aber 1987 auch der inneren Sicherheit.
- Von den **GRÜNEN** Politikern schließlich wird 1987 einhellig und damit prozentual häufiger als in allen anderen Fraktionen der Umweltschutz als wichtiges Problem benannt; ansonsten wurden überdurchschnittlich oft (60%) ideell-moralische Probleme angesprochen. Sie fallen eher durch ein Negativprofil der überhaupt nicht thematisierten Probleme auf: Renten, Gesundheit (aber 40% soziale Sicherheit), Finanzen, Ökonomie und innere Sicherheit (1987 auch nicht bei CSU und FDP artikuliert).
- **Parteilose Beamte** stechen etwas hervor mit ihrer Besorgnis über ideell-moralische Fragen (1981 53,4%), über sozialen Frieden (1987 34,4%) und Finanzprobleme (1981 12,1%); ansonsten halten sie sich ähnlich wie die Kollegen, die Mitglied in der CDU sind, bei allen Problemnennungen im Mittelbereich.

Insgesamt sind **Beamte** ausgeglichener und breiter gefächert in ihrer Problemperzeption als die Politiker. Nicht rubrizierte, sonstige Probleme wurden von ihnen immerhin 1981 und 1987 zu 19 und 17% angesprochen (Politiker 4 bzw. 12%). Dahinter steht nicht selten die Prägekraft des eigenen Politikfeldes, die wohl bei den Politikern, von denen die meisten ja weniger spezialisiert in hervorgehobenen BT-Funktionen wirken, seltener durchschlägt. So wird beispielsweise die innere Sicherheit in beiden Jahren von Beamten des BMI überdurchschnittlich oft als Problem benannt, Umweltprobleme 1987 von Beamten des BMU, und Beamte des BMBW nannten 1981 Arbeitslosigkeit und finanzielle Probleme sowie 1987 demographische Probleme häufiger als ihre Kollegen; dabei dürften die Probleme der Finanzierung des Lehrerbedarfs, die Diskussion um Schüler-Lehrer-Relationen sowie die Finanzprobleme der Hochschulen angesprochen worden sein, die im Aufgabenbereich des BMBW eine besondere Rolle spielen. Eine ähnliche Kombination von aktuellen Policy issues und Tätigkeitsfeld als wahrnehmungsstrukturierenden Elementen findet sich 1987 im BMA, dessen Beamte Renten- und Krankenversicherungsfragen häufiger als Probleme wahrnehmen. Beamte des BMFT sehen 1987 besonders oft ökonomische und finanzielle Probleme sowie Gefährdungen des sozialen Friedens. Erstaunlich ist dieser Befund, weil man erwarten könnte, daß ökonomische und finanzielle Probleme eher im BMWi oder im BMF thematisiert würden; aber hier sind sie möglicherweise das tägliche Brot, von dem die Frageformulierung ja fortführen sollte. So ist wohl auch zu erklären, daß 1987 die Arbeitslosigkeit als Problem im BML am häufigsten genannt wird, obwohl sich unter den 13 hier befragten Beamten kein SPD-Mitglied befindet, und Gefährdungen des sozialen Friedens 1981 vor allem im BMP und BMF gesehen wurden.

Beim Vergleich der **Funktionsgruppen** gibt es **1981** kaum berichtenswerte Effekte. Bei den Politikern fällt lediglich auf, daß die PStS keine Finanzprobleme nennen. StS nennen am häufigsten Umwelt- und ideell-moralische Probleme. **1987** ergeben sich demgegenüber deutlichere Unterschiede, insbesondere beim Vergleich der ranghöchsten Beamten und Politiker mit den statusniedrigeren Gruppen. Die StS weisen in nahezu allen Kategorien überdurchschnittlich häufige Problemwahrnehmungen auf; Ausnahmen sind nur Arbeitslosigkeit und Umweltschutz. Bei den PStS zeigt sich ebenfalls bei der Arbeitslosigkeit, dem Umweltschutz und außerdem dem sozialen Frieden eine deutlich unterdurchschnittlich häufige Problemwahrnehmung; dafür thematisieren sie aber Renten-, Gesundheits- und Finanzprobleme häufiger als die beiden anderen Politiker-Gruppen. Dies deutet darauf hin, daß im Zwischenbereich von Politik und Administration die Problemwahrnehmung

vom gesamten Politikfeld des Ressorts und vom Regierungsprogramm stark strukturiert wird; was hierdurch nicht aktuelle Relevanz erhält, wird nicht angesprochen. Die Basis der Ministerien hingegen läßt sich möglicherweise von längerfristigen Problemdefinitionen leiten.

8.5.2 Zukunftswünsche

Die projektive Frage

> "Wenn Sie sich überlegen, was für eine Gesellschaft Sie sich für die nächste Generation wünschen, worin würde diese sich von der heutigen deutschen Gesellschaft unterscheiden?"[14]

hatte zum Ziel, die Befragten zur Entwicklung langfristiger Zukunftsperspektiven zu ermuntern, die vergleichsweise unabhängig von ihrer beruflichen Rolle und Situation existieren. Aberbach et al. gehen davon aus, daß grundlegende Wertprioritäten gut ermittelt werden können, die das Verhalten der Akteure bestimmen, wenn die Befragten die Möglichkeit haben, neue Themen auf die "politische Tagesordnung der Nation" zu setzen.[15] Eine solche Betrachtung stellt damit eine Ergänzung zu den bisherigen, auf aktuelle Einstellungen und Beurteilungen zielenden Fragen dar und sollte das Einstellungsbild der politisch-administrativen Elite gewissermaßen "zukunftsweisend" abrunden.

Tab 8.19 zeigt zunächst, daß es früher wie heute eine ganze Reihe Beamte und Politiker gibt, die **am Status quo nichts ändern** möchten; 1970 meinte dies in beiden Teil-Eliten ein gutes Viertel, bis 1987 haben sich aber die Ansichten in beiden Gruppen auseinanderentwickelt: nun wünscht jeder dritte Beamte, aber nur noch jeder sechste Politiker keine Veränderung am Status quo.
Am häufigsten wünschen 1987 Beamte (34%) und Politiker (32,2%) Verbesserungen im **moralischen Bereich**, während 1970 beide Gruppen am häufigsten soziale Gerechtigkeit und **Chancengleichheit** (Beamte 50,8%; Politiker 68%) als Zukunftswunsch geäußert hatten. Charakteristisch für den Wunsch

---

14 1970 lautete die Frage etwas anders: "Und nun würde ich gern noch etwas über die Zukunft sprechen. Wenn Sie sich überlegen, was für eine Gesellschaft Sie sich für Ihre Kinder und Enkel wünschen, worin würde diese sich von der heutigen deutschen Gesellschaft unterscheiden? (Was müßte sich praktisch ändern?)."

15 Vgl. Aberbach et al., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981, S. 138 f.

Tab. 8.19: Zukunftswünsche unter Berücksichtigung der Parteizugehörigkeit

		Keine Veränderungen		Bessere Moral		Sicherheit/Stabilität		soz. Gerechtig. Chancengleichh.		höherer Lebensstandard		Mehr Freiheit		Menschl. Gesellschaft		Umwelt		Mehr Demokratie		Intern. Beziehungen		Bessere Erziehung		Ges n 100 %
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	
Gesamt	B 87	49	33,3	50	34,0	29	19,7	27	18,4	1	14,3	19	12,9	15	10,2	12	8,2	11	7,5	7	4,8	6	4,1	147
	B 70	35	28,2	38	30,6	18	14,5	63	50,8	3	18,5	38	30,6	23	18,5	17	13,7	37	29,8	29	23,4	55	44,4	124
	P 87	10	16,9	19	32,2	18	30,5	15	25,4	3	5,1	6	10,2	13	22,0	9	15,3	9	15,3	10	16,9	5	8,5	59
	P 70	27	27,8	12	12,4	18	18,6	66	68,0	8	8,2	32	33,0	11	11,3	5	5,2	32	33,0	24	24,7	22	22,7	97
CDU	B 87	14	31,8	14	31,8	8	18,2	10	22,7	7	15,9	6	13,6	3	6,8	4	9,1	3	6,8	3	6,8	1	22,7	44
(/CSU)	B 70	11	27,5	13	32,5	5	12,5	14	35,0	6	15,0	9	22,5	6	15,0	6	15,0	8	20,0	13	32,5	18	45,0	40
	P 87	5	23,8	4	19,0	8	38,1							5	23,8	1	4,8	2	9,5	3	14,3	1	4,8	21
	P 70	11	32,4	3	8,8	6	17,6	4	11,8	4	11,8	16	47,1	5	14,7	4	11,8	7	20,6	8	23,5	6	17,6	34
CSU	B 87	3	33,3	5	55,6	4	44,4	2	22,2	1	11,1	1	11,1	1	11,1							1	11,1	9
	P 87	2	40,0	2	40,0	3	60,0					1	20,0											5
	P 70	8	57,1	3	21,4	6	42,9	5	35,7			7	50,0	2	14,3			4	28,6	4	28,6	5	35,7	14
FDP	B 87	5	41,7	2	16,7	3	25,0	1	8,3			3	25,0	1	8,3			1	8,3					12
	B 70	3	27,3	4	36,4			6	54,5	2	18,2	4	36,4	6	54,5	1	9,1	5	45,5	2	18,2	4	36,4	11
	P 87	1	20,0	4	80,0			1	20,0			1	20,0	1	20,0			2	40,0					5
	P 70	3	50,0					2	33,3			3	50,0	1	16,7					1	16,7	2	33,3	6
SPD	B 87	3	17,6	4	23,5	2	11,8	4	23,5	4	23,5	3	17,6	4	23,5	3	17,6	2	11,8			2	11,8	17
	B 70	4	11,4	7	20,0	4	11,4	27	77,1	7	20,0	10	28,6	7	20,0	3	8,6	14	40,0	5	14,3	17	48,6	35
	P 87	2	8,7	4	17,4	6	26,1	12	52,2	3	13,0	3	13,0	4	17,4	6	26,1	4	17,4	6	26,1	2	8,7	23
	P 70	5	10,4	6	12,5	6	12,5	55	115,0	4	8,3	6	12,5	3	6,3	1	2,1	21	43,8	11	22,9	9	18,8	48
ohne	B 87	23	37,7	23	37,7	12	19,7	10	16,4	8	13,1	6	9,8	6	9,8	5	8,2	5	8,2	4	6,6			61
	B 70	11	28,2	9	23,1	7	17,9	13	33,3	7	17,9	12	30,8	3	7,7	7	17,9	7	17,9	8	20,5	11	28,2	39
Grüne	P 87			5	100,0	1	20,0	2	40,0			1	20,0	3	60,0	2	40,0	1	20,0	1	20,0	2	46,0	5

Mehrfachnennungen: Prozentsumme ungleich 100

nach moralischen Verbesserungen[16] im Jahre **1987** sind etwa folgende Äußerungen:

> "... Insofern wünsche ich mir eine Gesellschaft, die vielleicht doch ein bißchen mehr hinterfragt, nicht im Sinne einer revolutionären Veränderung, sondern im Sinne: Was sind eigentlich die tragenden Prinzipien, die tragenden Ideen, die das eigene Leben oder das Leben eines Volkes bestimmen? ..."

Oder:

> "Daß also Interessenverfolgung nicht mehr als ein uneingeschränktes, selbstverständliches Recht angesehen, sondern immer auch verstanden wird als eine Beeinträchtigung von Interessen anderer, mit der Bereitschaft verbunden, dem Rechnung zu tragen, auch in der Verkürzung dann eigener Vorteile, aus dem Verständnis heraus, daß das, was insgesamt dann an Vorteilen herauskommt, sich auch wieder positiv auf die eigene Interessenlage auswirkt."

Wünsche nach sozialer Gerichtigkeit und Chancengleichheit[17] wurden **1970** an konkreten Beispielen festgemacht:

> "Ich glaube..., daß man bestimmte Ansatzpunkte für Kritik hat, wenn man sich den gegenwärtigen Status ansieht. Zum Beispiel in der Vermögensbildung" und den Berufschancen.[18] Trotz Schulgeld- und Lernmittelfreiheit sind gleiche Bildungschancen ohne Ganztagsschulen, die Bildungsunterschiede kompensieren könnten, nicht verwirklicht. ... "Es müßte in der Tendenz möglich sein, daß sich die Vermögensbildung sehr viel breiter vollzieht, als das bisher geschieht ..."

---

16 Zum besseren Verständnis sei angegeben, welche Äußerungen im Rahmen dieser Kategorie subsumiert wurden: Strengere moralische Standards; weniger Kriminalität, Pornographie usw.; mehr Disziplin; stärkerer religiöser Glaube, persönliches Vertrauen; bessere familiäre Verhältnisse, Schutz der Familie; weniger Materialismus, weniger kämpferische, wettstreitende, egoistische Gesellschaft; reifere, verantwortlichere Bürger, die sich den Notwendigkeiten der Allgemeinheit verpflichtet fühlen, Gemeinwohl vor Privatinteressen setzen; Selbstdisziplin, Courage, Ausdauer, Stehvermögen.

17 Größere soziale Gerechtigkeit, Fairness, generelle Gleichheit; sozialistische Gesellschaft, Ende oder Begrenzung des Systems kapitalistischen Privateigentums; Chancengleichheit für alle Rassen, Gruppen, Klassen; weniger soziale Privilegien, weniger Extreme des Wohlstands, weniger Ausbeutung; weniger Snobismus, mehr Respekt und Würde, weniger Intoleranz gegenüber Ausländern, Immigranten, Minoritäten, weniger Klassen-/Rassenbewußtsein; mehr territorialer und sektoraler Ausgleich zwischen unterentwickelten Bereichen; soziale Wohlfahrt, Sicherheit, Hilfsprogramme und Erhöhung des Lebensstands für sozial Schwache.

18 Wegen sprachlicher Unebenheiten wird die folgende Passage paraphrasiert.

Im Zeitvergleich fällt auf, daß 1970 ein deutlicherer Konsens beider Teil-Eliten in der Prioritätensetzung existierte, als jeweils mehr als die Hälfte der Befragten den Wunsch nach mehr sozialer Gerechtigkeit äußerten, während 1987 der Wunsch nach moralischen Verbesserungen nur von jeweils rund einem Drittel geäußert wird. Gleichzeitig zeigt Tab. 8.19, daß auch 1970 30,6% der Beamten, d.h. quantitativ fast genauso viele wie 1987, Verbesserungen im moralischen Bereich als Zukunftsziel benannten, so daß absolut gesehen bei den Beamten in dieser Hinsicht zwar kein Wandel feststellbar ist, aber dieses Ziel stand 1970 erst an dritter Stelle.
Beim am zweithäufigsten geäußerten Zukunftswunsch werden 1970 wie 1987 Unterschiede zwischen den Teileliten deutlich. Für die **Beamten** ist dies 1987, wie gesagt, die Zufriedenheit mit den gegebenen Verhältnissen (33,3%), während für die **Politiker** mehr soziale Sicherheit, Stabilität des Gemeinwesens und Identifikation mit dem Staat[19] (30,5%) im Vordergrund stehen. 1970 äußerten die **Beamten** am zweithäufigsten den Wunsch nach Verbesserungen im Bildungs-/Erziehungs- und Kultur-Bereich[20] (44,4%), während **Politikern** Demokratie und Bürgerbeteiligung[21] sowie mehr Frei-

---

19 Sicherheit, soziale Ruhe, Stabilität, gewaltfreie, angstfreie Gesellschaft ohne Kriminalität; Sinn für nationale Ziele, bessere Artikulation derselben durch Führungskräfte; mehr Konsens und gegenseitiges Verständnis, weniger Konflikte, mehr Verständigung zwischen den Rassen; mehr Möglichkeiten zur Bildung sozialer Vereinigungen; Bewahrung von nationalem Erbe und Tradition; Verminderung von Gruppen-/regionalen Identitäten und Lebensstilen; mehr Patriotismus, Nationalstolz.

20 Generelle intellektuelle Verbesserungen, "wache", informierte, aufmerksame, rationale Öffentlichkeit; mehr und bessere Ausbildung; mehr und bessere kulturelle Möglichkeiten; mehr Freizeit, kürzere Arbeitszeiten; Aufgeschlossenheit für neue Ideen; mehr professionelle Spezialisierung und Fachwissen; mehr Aufmerksamkeit für die berufliche Ausbildung; mehr Verantwortung und Effektivität der Massenmedien in der Bildung und bei der korrekten Information der Öffentlichkeit.

21 Parlamentarische Demokratie, pluralistisches Parteiensystem, effektives Zwei-Parteiensystem, Stärkung der politischen Parteien; Dezentralisierung, mehr Bürgerbeteiligung und -einbezug; Rede- und Versammlungsfreiheit; größere Gleichheit des Einflusses, Begrenzung der Macht der Mächtigen; modernerer, effizienterer, reformierterer Staat und Regierungsstrukturen, mehr Regierungsverantwortung; mehr Vertrauen zwischen Bürgern und Regierung.

heit[22] wichtiger waren. Diese Unterschiede zwischen den Teil-Eliten lassen also eine stärkere Staats- und Bürgerorientiertheit der Politiker erkennen.
Im Zeitvergleich ergeben sich damit interessante Verschiebungen: Während 1970 in deutlicher Affinität zum Regierungsprogramm der SPD die Beamten einen Wunsch nach konkreten Verbesserungen in einem Politikbereich am zweithäufigsten äußerten und während die Politiker Fortentwicklung von Demokratie und Freiheit wünschten (33%), dominiert 1987 der Wunsch nach Festhalten am Status quo, der sich bei den Beamten darin äußert, daß sie keinerlei Veränderungen wünschen (33,3%), bei den Politikern darin, daß sie die Sicherheit und Stabilität des Gemeinwesens (30,5%) verstärken möchten. Vor dem Hintergrund der jeweiligen politischen Situation scheint sich damit in dieser projektiven Frage tatsächlich so etwas wie Zeitgeist zu dokumentieren. Belege für diese Folgerung lassen sich u.a. auch darin sehen, daß 1970 der Wunsch nach Stabilität und Sicherheit bei den Politikern erst an siebter Stelle und bei den Beamten sogar erst auf Rang 10 stand (Politiker 18,6%, Beamte 14,5%). Umgekehrt folgt 1987 der Wunsch nach mehr Freiheit und Demokratie bei den Beamten (12,9% und 7,5%) sowie bei den Politikern (15,3%; 10,2%) im unteren Drittel der Nennungen. Dafür nennen die Politiker 1987 aber häufiger (22%) den Wunsch nach einer menschlicheren Gesellschaft.[23]
Unterschiede zwischen den Teil-Eliten erkennt man **1987** auch beim Wunsch nach einem höheren Lebensstandard[24], der bei den Beamten nach der Häufigkeit der Nennungen an fünfter Stelle (14,3%) folgt, bei den Politikern (5,1%) aber ganz am Ende ihrer Wünsche. Umgekehrt ist es bei der "Verbesserung der internationalen Beziehungen"[25]; hier setzten die Politiker

---

22 Mehr Freiheit im allgemeinen; kapitalistisches, ökonomisches System, Marktwirtschaft und freies Unternehmertum; Erfolgschancen, keine Begrenzung für persönlichen Aufstieg, weniger Steuern, Reduzierung staatlicher Leistungen; individuelle Verantwortlichkeit, Wahlfreiheit; Pluralismus, große Zahl von Vereinigungen, Rechtsstaat, faires Rechtssystem; Schutz individuellen Privatlebens, z.B. Datenschutz.

23 Mitfühlendere, freundlichere, liebenswertere Gesellschaft, die mehr Wert auf geistige und moralische Werte legt; tolerantere, humanistischere, spontanere Gesellschaft, weniger restriktiv, weniger parochial.

24 Höherer Lebensstandard, ökonomischer Fortschritt, mehr Wohlstand, starke Wirtschaft; technologischer Fortschritt, größere sozialökonomische Effektivität, Vollbeschäftigung, gute Arbeitsbedingungen, höhere Löhne, keine Armut, bessere Renten, Vorsorge für Ältere, Gesundheitsvorsorge, sozialer Wohnungsbau.

25 Weltfrieden, Abrüstung, internationale Verständigung, nationale Sicherheit durch Politik militärischer Stärke, internationale Kooperation, weniger Nationalismus, nationale und internationale Kontrolle der

1987 mit 16,9% ein stärkeres Gewicht als die Beamten mit 4,8%. In jedem Falle wird auch im Hinblick auf diesen Wunsch deutlich, daß Verbesserung der internationalen Beziehungen im Rahmen der seinerzeitigen Entspannungspolitik 1970 für Politiker und Beamte wesentlich bedeutsamer waren als 1987. Man kann also festhalten, daß die Struktur der Zukunftswünsche 1987 mit der Betonung des Status quo (keine Veränderungen, Stabilität) und dem Wunsch nach ideell-moralischen Verbesserungen eine andere ist als 1970, als es in beiden Teil-Eliten primär um soziale Gerechtigkeit, Reformen im Bildungswesen, mehr Demokratie und Entspannungspolitik ging. Festzuhalten ist auch, daß es zu beiden Zeitpunkten gemessen am quantitativen Ausdruck der Zukunftswünsche keine Gegensätze zwischen den Teil-Eliten gibt, sondern 1970 der Wunsch nach mehr sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit bei Politikern und Beamten den gleichen Stellenwert einnahm wie 1987 die Verbesserungen im moralischen Bereich.
Beim Vergleich der Gegenwartsprobleme (Kap. 8.5.1) und der Zukunftswünsche, die artikuliert wurden, fällt im übrigen auf, daß die Befragten sich nicht redundant geäußert und beides in der Tat aufgrund des unterschiedlichen Zeithorizonts getrennt bedacht haben. Besonders deutlich wird dies am Thema "Umwelt"[26], das in beiden Teil-Eliten als Zukunftswunsch eine weit untergeordnete Stellung einnimmt.

Natürlich sind die Zukunftsvorstellungen auch von der **Parteizugehörigkeit** der Befragten beeinflußt. Da die Zukunftsvorstellungen, wie wir gesehen haben, einem gewissen Wandel unterworfen sind, ist nicht zu erwarten, daß es einen konstanten, über Zeit hinweg beobachtbaren Parteieffekt gibt, aber andeutungsweise zeichnen sich doch **Parteiprofile** ab. Am deutlichsten trifft dies für die **SPD-Mitglieder** mit ihrem Wunsch nach mehr sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit zu, der zwar seit 1970 stark abgenommen hat, dennoch in beiden Elitegruppen auch 1987 noch erkennbar ist. Ähnlich deutlich wird bei den **CSU-Mitgliedern** der Wunsch nach mehr Sicherheit und Stabilität sowie nach Fortbestehen der herrschenden Verhältnisse. Der Wunsch nach Konstanz der Verhältnisse und mehr Freiheit kennzeichnet die **FDP-Mitglieder**, wenngleich die Befunde nicht so eindeutig sind wie im Falle der SPD und der CSU. Bei der **CDU** ist es fast nicht möglich, ein Profil

---

"Kommunistischen Bedrohung", Reduktion von Rüstungsausgaben, Lösung von Immigrationsproblemen.

26 Gesündere Umwelt, weniger Umweltverschmutzung, Lösung von Populationsproblemen, Geburtenkontrolle; Städte- und Regionalplanung, Effektivierung der Benutzung von Raum und Ressourcen, Ausbau der Massentransportmittel, Befreiung der Städte von Verkehrsbelästigungen, mehr Erholungsmöglichkeiten.

der Zukunftsvorstellungen ihrer Mitglieder zu erkennen; nur der Wunsch nach Festhalten am Status quo erweist sich als relativ konstant, wenngleich auch er bei den Beamten 1970 nur an fünfter Stelle geäußert wurde. Den Wunsch nach Festhalten am Status quo haben sie mit den **parteilosen** Beamten gemeinsam, die aber auch mehr soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit für erforderlich halten und damit den Wünschen der SPD-Mitglieder nahekommen. Die **Politiker der GRÜNEN** äußern erstaunlicherweise nicht alle den Wunsch nach Verbesserungen in der Umweltpolitik (40%) an erster Stelle, sondern halten noch häufiger Verbesserungen im ideell-moralischen Bereich (100%) und Reformen in Richtung auf eine menschlichere Gesellschaft (60%) für erforderlich. Insgesamt erstaunlich ist, in welchem Maße die geäußerten Zukunftsvorstellungen dem Image der Parteien entsprechen. Während also für CDU- und CSU-Mitglieder das Festhalten am Status quo 1970 und 1987 kennzeichnend ist, sind SPD-Mitglieder stärker reformorientiert. Außerdem unterscheidet sie der Wunsch nach mehr sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit von den Akteuren anderer Parteibindung. FDP-Mitglieder wiederum sind erwartungsgemäß durch den Wunsch nach Freiheit und Demokratie gekennzeichnet; allerdings äußerte 1970 kein einziger FDP-Politiker den Wunsch nach mehr Demokratie und kein einziger Beamter den Wunsch nach mehr Freiheit. Möglicherweise hielt man damals diese Ziele für realisiert. Ähnlich verhält es sich mit dem Wunsch nach Verbesserung der internationalen Beziehungen; obwohl die FDP seit 1969 ununterbrochen den Außenminister stellt, taucht dieses Politikfeld in den Zukunftswünschen der FDP-Mitglieder 1987 nicht mehr auf. Diese Profile der Zukunftswünsche zeigen im übrigen, daß die Vorstellung, Allerweltsparteien unterschieden sich ideologisch kaum noch, in dieser Beziehung nicht zutrifft.

8.5.3 Zukunftsoptimismus

Auf die Nachfrage, ob sie hinsichtlich der Erfüllung ihrer Zukunftswünsche eher optimistisch oder pessimistisch seien, äußerten sich 1970 wie 1987 rund zwei Drittel der **Beamten** (1970 63,9%; 1987 69,1%) und sogar rund drei Viertel der **Politiker** (1970 76,5%; 1987 80,4%) optimistisch (Tab. 8.20). Geteilter Meinung waren 1970 noch 16% der Beamten und 6,7% der Politiker, 1987 aber nur rund 5% in beiden Gruppen. Generell sind also **Politiker optimistischer als Beamte.** Wandel im Mittelwert ist in keiner Teil-Elite feststellbar, wenngleich die Zahl der pessimistischen Beamten um 5% gestiegen ist.

Tab. 8.20: Zukunftsoptimismus

		1987								1970							
		optimistisch		teils/teils		pessimistisch		$\bar{x}$	Ges. n 100%	optimistisch		teils/teils		pessimistisch		$\bar{x}$	Ges. n 100%
		n	%	n	%	n	%			n	%	n	%	n	%		
Gesamt	B	94	69,1	7	5,2	35	25,7	2,3	136	76	63,9	19	16,0	24	20,2	2,3	119
	P	45	80,4	3	5,4	8	14,3	2,1	56	68	76,4	6	6,7	15	16,9	2,1	89
CDU	B	30	73,2	3	7,3	8	19,5	2,2	41	24	64,9	6	16,2	7	18,9	2,4	37
	P	17	85,0	1	5,0	2	10,0	1,8	20	17	60,7	2	7,1	9	32,1	2,6	28
CSU	B	7	77,8			2	22,2	2,1	9								
	P	3	75,0			1	25,0	2,3	4	9	75,0			3	25,0	2,4	12
FDP	B	8	72,7	1	9,1	2	18,2	2,3	11	4	36,4	4	36,4	3	27,3	2,8	11
	P	5	100,0					1,6	5	5	100,0					2,0	5
SPD	B	11	64,7	1	5,9	5	29,4	2,7	17	22	75,9	2	6,9	5	17,2	2,2	29
	P	18	81,8	1	4,6	3	13,6	2,3	22	37	84,1	4	9,1	3	6,8	1,8	44
Parteilos	B	37	67,3	1	1,8	17	30,9	2,4	55	18	56,3	6	18,8	8	25,0	2,5	32
Grüne	P	2	40,0	1	20,0	2	40,0	1,6	5								
Keine Veränd.	B	29	76,3	3	7,9	6	15,8		38	23	67,7	7	20,6	4	11,8		34
	P	7	100,0						7	17	73,9	3	13,0	3	13,0		23
Bessere Moral	B	33	66,0	1	2,0	16	32,0		50	15	40,5	5	13,5	17	46,0		37
	P	16	84,2	1	5,3	2	10,5		19	5	45,5	1	9,1	5	45,5		11
Sicherheit/ Stabilität	B	18	62,1	1	3,5	10	34,5		29	7	38,9	2	11,1	9	50,0		18
	P	12	66,7	1	5,6	5	27,8		18	9	52,9			8	47,1		17
Soz. Ger./ Chancengl.	B	18	66,7	2	7,4	7	25,9		27	43	69,4	9	14,5	10	16,1		62
	P	13	86,7	1	6,7	1	6,7		15	57	87,7	3	4,6	5	7,7		65
Lebensstandard	B	16	76,2	2	9,5	3	14,3		21	19	82,6	1	4,4	3	13,0		23
	P	3	100,0						3	4	50,0	2	25,0	2	25,0		8
Mehr Freiheit	B	14	73,7			5	26,3		19	23	65,7	5	14,3	7	20,0		35
	P	4	66,7			2	33,3		6	16	61,5	1	3,9	9	34,6		26
Menschl. Gesellsch.	B	8	53,3	1	6,7	6	40,0		15	15	62,5	2	8,7	6	26,1		23
	P	9	69,2	2	15,4	2	15,4		19	8	72,7	1	9,1	2	18,2		11
Umwelt	B	11	91,7	1	8,3				12	6	35,3	2	11,8	9	52,9		17
	P	7	77,8	2	22,2				9	4	80,0			1	20,0		5
Mehr Demokratie	B	9	81,8			2	10,2		11	26	72,2	6	16,7	4	11,1		36
	P	7	77,8			2	22,2		9	23	76,7	1	33,3	6	20,0		30
Internat. Beziehungen	B	6	85,7	1	14,3				7	14	50,0	4	14,3	10	35,7		28
	P	7	70,0	1	10,0	2	20,0		10	19	86,4	1	4,6	2	9,1		22
Bessere Erziehung	B	5	83,3	1	16,7				6	35	64,8	3	5,6	16	29,6		54
	P	3	60,0			2	40,0		5	12	66,7	1	5,6	5	27,8		18

Als ausgesprochene Optimisten erweisen sich im Zeitvergleich die Politiker von FDP (100%) und trotz leicht sinkender Tendenz auch ihre Kollegen von der SPD (über 80%). Die deutliche Zunahme von Optimisten unter den CDU-Mitgliedern beider Teileliten und auch bei den Beamten, die FDP-Mitglied sind, legt überdies die Vermutung nahe, daß die Regierungsrolle Zukunftsoptimismus fördert.
Überdurchschnittlich häufig finden sich Pessimisten zu beiden Zeitpunkten unter den parteilosen Beamten, aber auch 1987 unter den SPD-Mitgliedern in den Ministerien (29,4%). Die Abgeordneten der Grünen sind 1987 die pessimistischste Politiker-Gruppe (40%).

Zukunftsoptimismus oder -pessismismus hängt in einigen Fällen von der **Art der Zukunftswünsche** ab.[27] **1987** fällt auf, daß die Erfüllung des Wunsches nach einer menschlicheren Gesellschaft, nach Sicherheit und Stabilität sowie nach Verbesserungen im moralischen Bereich von den **Beamten** überdurchschnittlich häufig pessimistisch eingeschätzt wird, während sie bezüglich Verbesserungen im Umweltbereich, in den internationalen Beziehungen, im Erziehungs- und Kultur-Bereich sowie weiterer Demokratisierung überdurchschnittlich oft optimistisch sind. Besonderer Optimismus wird bei den **Politikern** im wesentlichen hinsichtlich der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit an den Tag gelegt.
1970 fanden sich bei den **Beamten** relativ viele Pessimisten im Hinblick auf Verbesserungen im Umweltbereich, auf Sicherheit und Stabilität und hinsichtlich Verbesserungen im moralischen Bereich. Ein deutlicher Optimistenanteil war lediglich bei der Erhöhung des Lebensstandards zu verzeichnen. Wie die Beamten so sind 1970 auch die **Politiker** hinsichtlich des moralischen Bereichs und der Erhöhung von Sicherheit und Stabilität häufiger pessimistisch, darüber hinaus aber auch, was die Realisierung von mehr Freiheit und Verbesserungen im Erziehungs- und Kultur-Bereich angeht. Ihr Optimismus ist am deutlichsten bei der Realisierung sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit sowie bei Verbesserungen in den internationalen Beziehungen.
Eine deutliche Diskrepanz zwischen Beamten und Politikern findet sich lediglich 1970 bei der Beurteilung der internationalen Beziehungen, deren Entwicklung von den Politikern optimistischer eingeschätzt wurde. Die Elite tendiert offenbar zu Pessimismus bei Problemen, für die es keine einfachen Lösungsinstrumente gibt oder die als exogen definiert werden, während Optimismus bei

---

27 Die folgende Analyse ist methodisch problematisch, da Zukunftsoptimismus pauschal und nicht auf einzelne Wünsche bezogen erfragt wurde.

Problemen besteht, die kausal mit den verfügbaren politischen Instrumenten lösbar erscheinen.

Als **wesentliches Ergebnis** dieses vielschichtigen Kapitels ist festzustellen, daß beide Teil-Eliten die Machtverteilung im politisch-administrativen System kongruent sehen und sie akzeptieren; die Stellung externer politischer Akteure wird je nach Parteizugehörigkeit und Regierungsnähe unterschiedlich kritisch beurteilt. Trotz Kritik im einzelnen werden Verbände und Parteien in ihrer Funktion für das pluralistische System von beiden Teil-Eliten grundsätzlich positiv beurteilt. Eine Systembedrohung wird unter bestimmten Bedingungen je nach eigenem parteipolitischen Standpunkt von Links- oder von Rechtsradikalen, 1987 überwiegend von Linksradikalen, für möglich gehalten. Die Mehrheit beider Teil-Eliten, besonders die Beamtenschaft, läßt sich von einem pluralistischen Gesellschaftsmodell leiten, das Konflikte als System-Merkmal wertet; Harmonisten im bürgerlichen Lager und Konfliktmodell bei den Linken finden sich als Extremtypen nur unter Politikern. Entsprechend ließen sich Unterschiede in der Definition von Gegenwartsproblemen und in der Art der Zukunftsvorstellungen der Elite offenlegen. Eine Minderheit möchte am Status quo nichts ändern, während die meisten Akteure von einem politischen Gesellschaftsbild geleitet werden, das Gestaltungsbedarf für die Zukunft beinhaltet. Dabei ist man überwiegend optimistisch, besonders wenn die instrumentellen Voraussetzungen für entsprechende Politikgestaltung vorhanden sind und nicht externe Faktoren ein starkes Gewicht haben.
Generell scheinen Beamte eine ausgeglichenere Sichtweise als die untereinander politisch konkurrierenden Politiker zu haben. Daran hat sich seit 1970 wenig geändert; Perioden-Effekte sind am deutlichsten bei den materiellen Politikvorstellungen zu erkennen. Für Unterschiede im einzelnen ist die Parteizugehörigkeit bei Politikern und Beamten entscheidend. Umgekehrt wurde an mehreren Stellen, sei es in der Beurteilung der Machtverteilung oder in der Bewertung der Funktion pluralistischer Akteure, sichtbar, daß StS und PStS als die exekutiven Spitzen-Akteure beider Teil-Eliten sehr ähnliche Sichtweisen entwickeln, die sich aus ihrer Position und aus parteimäßig vermittelten gemeinsamen Grundüberzeugungen erklären lassen.

9. Rollenverständnis der Beamten im Vergleich zu Politikern

Bislang ist vornehmlich das Handlungsfeld der politisch-administrativen Elite beschrieben worden: Programmentwicklung (Kap. 4), Kommunikationsbeziehungen (Kap. 5 und 6) sowie das Verhältnis der Beamten zu den Parteien (Kap. 7) und dem politischen Umfeld (Kap. 8). Neben diesen objektiven Bedingungen prägen das Verhalten der Beamten und Politiker jedoch auch subjektive Faktoren wie die Arbeitszufriedenheit (Kap. 3) und das nun zu analysierende Rollenverständnis speziell der administrativen Elite.

Als Rolle bezeichnet man in der Soziologie verfestigte, z.T. sogar formal objektivierte Erwartungen an einen Akteur. Insofern ist die Beamtenrolle über Art. 33 Abs. 5 GG und konkretisierendes Beamtenrecht institutionalisiert - und zwar für das gesamte Berufsbeamtentum unabhängig von Funktionsunterschieden und nicht speziell für die Bonner Spitzenbeamtenschaft.[1] International vergleichende Forschung kann jedoch nicht mit der Begrifflichkeit nationaler Institutionen operieren. Zudem ist auch bei Beschränkung auf deutsche Verhältnisse eine rein formale Exegese des beamtenrechtlichen Normenbestandes unbefriedigend, da sich nichts über das Ausmaß der Verinnerlichung dieser Normen aussagen ließe. Hier interessieren Erwartungen, die auf das unmittelbare Tätigkeitsfeld der Beamtenelite bezogen, aber in dieser Hinsicht kaum speziell formalisiert sind.

Nimmt man Max Webers **Idealtypus des Beamten**, der sich durch Fachwissen, unpersönliche Amtsführung nach bestimmten Regeln und in festgelegten Kompetenzen sowie Gehorsam und Disziplin auszeichnet, zum theoretischen Ausgangspunkt für die Rollenbeschreibung eines Beamten, drängt sich die Frage auf, ob einzelne Aspekte dieser idealtypischen Beschreibung auch 1970 und 1987 zur Charakterisierung von Spitzenbeamten herangezogen werden können. Neben Elementen, die dem Bild dieses **klassischen Beamten** zuge-

---

1 Das Rollenverständnis von Spitzenbeamten und -politikern unterscheidet sich in Teilbereichen sicherlich von dem des "einfachen" Beamten oder Politikers, so daß Ergebnisse, die für andere Beamtengruppen vorliegen, nur bedingt zum Vergleich herangezogen werden können. Vgl. Franz Ronneberger/Udo Rödel, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, Bonn 1971. Dort wurden Beamteneigenschaften anhand vorgegebener Beschreibungen wie "Sachkunde", "Gerechtigkeit", "Intelligenz" oder "Menschlichkeit" erhoben, wobei die ersten beiden Merkmale zusammen mit "Zuverlässigkeit" am häufigsten für die Charakterisierung eines Beamten verwendet wurden.

ordnet werden können, existierten schon 1970 Rollenmerkmale, die es nahelegten, von einem **"politischen Bürokraten"** zu sprechen.[2] Dieser Beamtentyp zeichnete sich durch politische Fähigkeiten und aktives Mitwirken am politischen Prozeß aus und ähnelte den Politikern, so daß die Frage sich aufdrängte, ob es zur Hybridisierung beider Teil-Eliten kommen würde.

Die Frage mußte also lauten, ob dieser Typ weiterhin aufzufinden ist und sich möglicherweise ausgebreitet hat. Aus theoretischer Sicht interessiert dabei ferner,

- ob die Selbstwahrnehmung der Beamtenrolle **kongruent** ist mit der Fremdwahrnehmung aufseiten anderer Akteure, hier: der politischen Elite als wichtigster Bezugsgruppe;
- damit hängt zweitens unmittelbar zusammen, ob diejenigen Rollenaspekte, die sich auf den politischen Prozeß beziehen, **kompatibel** sind mit dem, was Politiker von Beamten erwarten, und mit der Rolle, die Politiker sich selbst zuschreiben. Wird also die objektiv nicht bestreitbare Interdependenz von Beamten- und Politiker-Funktionen widerspruchsfrei im Rollenverständnis beider Teil-Eliten abgebildet, oder gibt es Widersprüchlichkeiten?

In diesem Kapitel wird zunächst untersucht, welche speziellen Rollen**anforderungen** an Leitende Beamte diese selbst und die Politiker wahrnehmen und ob sich diese Perzeptionen im Laufe der Zeit gewandelt haben. Dazu gehört auch ein expliziter Vergleich von prägenden Merkmalen der Beamten- und Politikerrolle (9.2). Sodann wird dargelegt, wie sich beide Elitegruppen in eine vorgegebene, theoretisch abgeleitete Rollen-Typologie einordneten und welche Unterschiede dabei zutage traten (9.3). Entsprechend der übergeordneten Fragestellung der Gesamtuntersuchung ging es zudem darum herauszufinden, ob Spitzenbeamte und Politiker die unvermeidlichen funktionalen politischen Aspekte der Beamtenrolle akzeptieren oder sich davon distanzieren (9.4). Während dieser Rollenaspekt potentiell in Konflikt zum Selbstverständnis der Politiker geraten kann, bezieht sich die Frage nach Bedeutung und Grenzen politischer Loyalität auf einen Kernpunkt des Berufsbeamtentums (9.5). In den meisten dieser Beziehungen konnten wir

---

2 Vgl. Robert D. Putnam, The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), S. 257-290.
Ergebnisse der Eliteuntersuchung von 1972 finden sich bei Bärbel Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1974.

Vergleiche mit dem Rollenverständnis von 1970 anstellen und so der Frage nach einem möglichen Wandel der Selbst- und der Fremdwahrnehmung der Beamten- (und der Politiker-)Rolle nachgehen; unabhängig davon wurden die Elitemitglieder danach gefragt, ob sie selbst einen Wandel der Beamten- oder der Politikerrolle wahrgenommen haben (9.6).

Rollenverständnis und Typuswahrnehmungen können verschieden begründet sein; eigene Erfahrungen aus der beruflichen Sozialisation, speziell der Umgang mit Vorgesetzten und Kollegen und positive wie negative Bezugsgruppen können ein realistisches Rollenverständnis prägen. Aber auch klischeehafte Idealbeschreibungen dürften einen Einfluß auf Typusbeschreibungen haben. Bei der Beschreibung der Beamtenrolle können z.B. die "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" antwortleitend sein, ohne eine korrekte Beschreibung der Realität abzugeben; Äußerungen über Politiker können sich auf demokratische Ideale beziehen, die von Politikern zwar erwartet, aber möglicherweise nicht immer akzeptiert werden. Die Gegenüberstellung von Selbst- und Fremdbild ist zwar als solche schon hochinteressant, mindert aber auch die Gefahr, daß die Interpretation der Rollenerwartungen einseitig ausfällt.

9.1 Anforderungsprofil leitender Beamter

Mit der offenen Frage:

> "Wie sehen Sie die Rolle eines Leitenden Beamten - welches sind die wesentlichen Anforderungen an ihn, und welche Eigenschaften sollte er haben?"

werden zwei unterschiedliche Aspekte der Rolle angesprochen, die im Idealfall zusammenpassen. So gehört z.B. zu der Anforderung "physische und psychische Belastung" die Eigenschaft "Belastbarkeit". Für die deskriptive Analyse des Rollenverständnisses von Beamten ist es jedoch zweitrangig, ob Anforderungen oder Eigenschaften genannt wurden. Erst wenn präskriptiv Anforderungs- und Eignungsprofil analysiert werden sollen, müßten beide Aspekte klar getrennt werden.

9.1.1 Aspekte des Anforderungsprofils

Welche Eigenschaften und Anforderungen werden von den Befragten subjektiv betont, um die Rolle des Leitenden Beamten zu charakterisieren? Ein Blick auf Tab. 9.1 zeigt, daß in der Wahrnehmung von Beamten **und** Politikern zu beiden Zeitpunkten **intellektuelle und professionelle Qualitäten** mit teilweise weitem Abstand die Rolle des Leitenden Beamten prägen. "Intellektuelle und professionelle Qualitäten" ist trotz der generalisierenden Bezeichnung als enge Kategorie zu verstehen und umfaßt Merkmale wie den Sachverstand, die gute Ausbildung, ein breit gefächertes Allgemeinwissen und analytische Fähigkeiten. Zwar reduziert sich von 1970 bis 1987 der Anteil von Antworten, die den fachlich gut ausgebildeten Beamten als Typus ansprechen, der kompetent die ihm gestellten Aufgaben bearbeitet, von 153,6%[3] auf 85,0% bei den Beamten und von 164,4% auf 91,5% bei den Politikern, aber auch 1987 sehen noch fast alle Befragten intellektuelle und professionelle Qualitäten als zentrales Element der Beamtenrolle an erster Stelle.[4]

In der Rangreihe der wichtigsten Rollenmerkmale in der **Selbstwahrnehmung der Beamten** (Tab. 9.1) folgt 1987 an zweiter Stelle nach den intellektuellen und professionellen Qualitäten (85,0%) mit der **Menschenführung** (66,7%) eine Anforderung, die vor allem das Motivieren von Mitarbeitern beinhaltet und als typisch für Führungsaufgaben angesehen wird. An dritter Stelle stehen **soziale Fertigkeiten** (42,2%), die den Umgang mit Arbeitskollegen, den Respekt vor anderen Personen und deren Ideen sowie die Fähigkeit beinhalten, mit Angehörigen der Legislative umzugehen. Zwischen 20% und 30% der Antworten entfallen außerdem jeweils auf Durchsetzungsfähigkeiten, Beraterqualitäten für Vorgesetzte und politisches Gespür - Eigenschaften, die an vierter, fünfter und sechster Stelle rangieren.

Der Vergleich mit der Rangreihe der **Charakteristika 1970** deckt sehr große Unterschiede in der Einschätzung von Anforderungen und Eigenschaften auf Seiten der Beamten auf: Mit den "sozialen Fertigkeiten", die 1970 an zweiter Stelle standen, existieren insgesamt unter den sechs wichtigsten Rollenkom-

---

3 Aufgrund von Mehrfachantworten können Prozentanteile über 100 entstehen.

4 Der Rückgang kann auch damit zusammenhängen, daß 1970 mit 5,4 Antworten durchschnittlich 1,4 Anforderungen und Eigenschaften mehr angeführt wurden als 1987.

Tab. 9.1: Anforderungen und Eigenschaften eines Beamten

		Beamte n	%	Rang	Politiker n	%	Rang
Intellektuelle und professionelle Qualitäten	87	125	85,0	1	54	91,5	1
	70	212	153,6	1	166	164,4	1
Menschenführung	87	98	66,7	2	14	23,7	4
	70	10	7,2		4	4,0	
Soziale Fertigkeiten	87	62	42,2	3	13	22,0	
	70	85	61,6	2	37	36,6	4
Durchsetzungsfähigkeit	87	43	29,3	4	9	15,3	
	70	24	17,4		13	12,9	
Beraterqualitäten für Vorgesetzte	87	37	25,2	5	9	15,3	
	70	33	23,9		38	37,6	3
Politisches Gespür und Fingerspitzengefühl	87	32	21,8	6	16	27,1	3
	70	24	17,4		7	6,9	
Delegationsfähigkeit, Management	87	23	15,6		3	5,1	
	70	78	56,5	3	21	20,8	
Organisationsfähigkeit, Budgetkenntnisse	87	24	16,3		6	10,2	
	70	77	55,8	4	63	62,4	2
Vermittlungs- und Verhandlungsgeschick	87	32	21,8		4	6,8	
	70	63	45,7	5	22	21,8	
Verantwortungsbewußtsein	87	17	11,6		14	23,7	4
	70	3	2,2		30	29,7	5
Moralische Qualitäten	87	25	17,0		17	28,8	2
	70	44	31,9		29	28,7	6
Gestaltung einzelner Politikbereiche	87	13	8,8		7	11,9	
	70	49	35,5	6	24	23,8	
Loyalität	87	16	10,9		14	23,7	4
	70	15	10,9		23	22,8	
Neutraler Gesetzesvollzug	87	9	6,1		6	10,2	
	70	11	8,0		8	7,9	
Zeitliche und seelische Belastung	87	8	5,4		5	8,5	
	70	5	3,6		2	2,0	
Kreativität	87	10	6,8		9	15,3	
	70	34	24,6		21	20,8	
Flexibilität	87	6	4,1		4	6,8	
	70	8	5,8		9	8,9	
Engagement, Einsatzbereitschaft	87	11	7,5		6	10,2	
	70	neue			Kategorie		
Sonstiges	87	20	13,6		7	11,9	
	70	6	4,3		2	2,0	
Gesamt n=100%	87	147			59		
	70	138			101		

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

ponenten - intellektuelle und professionelle Qualitäten befinden sich jeweils auf Rang 1 - bis 1987 **nur zwei konstante Merkmale.** Im Gegensatz zu 1987 folgten 1970 an dritter und vierter Stelle mit der **Delegationsfähigkeit und Managementaufgaben** (56,6%) sowie der **Organisationsfähigkeit und Budgetkenntnissen** (55,8%) typische Anforderungen im Bereich administrativer Fertigkeiten. Über die Hälfte der Beamten sah 1970 also klassische administrative Anforderungen als Teil ihres Rollenverständnisses. Auch an fünfter Position befand sich ein Eigenschaftsbündel, das mit dem Etikett **"Vermittlungsgeschick"** (45,7%) Standardmerkmale von Beamten wie die Fähigkeit, Verhandlungen zu führen und darin das Allgemeinwohl zu vertreten oder als Vermittler tragfähige Kompromisse zu erzielen, zusammenfaßt. Das Interesse an der **Gestaltung einzelner Politikbereiche** (35,5%) lag 1970 an sechster Stelle; für immerhin ein Drittel der Befragten eine Eigenschaft, die mit dem klassischen Bild des Beamten nicht direkt in Verbindung zu bringen ist, da sie aktives Engagement enthält, das in diesem Bild primär den Politikern zukommen würde.

In der Rolle des Leitenden Beamten haben neben den konstanten Elementen "Fachwissen" und "soziale Fertigkeiten" 1987 politische Aspekte, die Unterstützung von Vorgesetzten, unter denen sich ja auch Politiker befinden, und die Durchsetzung eigener Positionen ein größeres Gewicht gewonnen. 1970 hingegen waren genuin administrative Fähigkeiten und inhaltliche Gestaltung einzelner Politikbereiche für den Leitenden Beamten als Fachmann wichtiger. Man kann also sagen: Die Selbst-Wahrnehmung der Beamtenrolle wandelte sich in den 17 Jahren von 1970 bis 1987 tendenziell **vom technisch versierten Administrator und Policy-Spezialisten zum auf Führung bedachten Spitzenbeamten und zum Politics-Akteur.** Typisch für 1987 ist folgende Antwort:

> "Also Sensibilität für politische Entwicklungen, das ist eigentlich für jemanden wie mich das wichtigste. Es hat keinen Zweck, der Leitung des Hauses Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen, von denen man selber weiß, die kriegen sie nicht durch. Es muß eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der politischen Leitung und den Fachbeamten, den maßgeblichen Fachbeamten da sein. Hier kommt es wirklich auf ein gutes Zusammenspiel an, wo die eine und die andere Seite jeweils Verständnis für das Gegenüber hat. Das ist eigentlich das wichtigste in einem Ministerium, würde ich sagen." (104, Beamter)

Wie sehen nun **Politiker** ihren Gegenpart in der Minsterialverwaltung? Wie bereits erwähnt sind sie in einem Punkt mit den Beamten einig; das wichtigste Rollenmerkmal ist zu beiden Befragungszeitpunkten auch für Politiker

Expertentum und Fachwissen, das von allen Politikern 1970 und fast allen 1987 von den Beamten erwartet wurde. Mit weitem Abstand folgen 1987 moralische Qualitäten, politisches Gespür, Verantwortungsbewußtsein, Menschenführung und Loyalität, die jeweils zwischen 20% und 30% der Politiker von einem Beamten erwarten. Zu den **moralischen Qualitäten** werden Integrität, Objektivität, parteipolitische Neutralität[5] und der Einsatz für die demokratische Grundordnung gezählt. Zum **Verantwortungsbewußtsein** gehört der kontinuierliche Einsatz für den Staat, dessen Bürger und betroffene Interessengruppen, soziale Gerechtigkeit und eine Orientierung an der allgemeinen Wohlfahrt. **Loyalität** ist als Dienstauffassung zu verstehen, die unabhängig von der jeweiligen Regierung die korrekte Umsetzung politischer Vorgaben enthält.[6]

1970 rangierte an zweiter Stelle nach dem Fachwissen die Organisationsfähigkeit, die von 62,4% der Politiker als bedeutsam für die Rolle eines Leitenden Beamten angesehen wurde. Mit deutlichem Anstand folgten danach Beraterqualitäten, soziale Fertigkeiten, Verantwortungsbewußtsein und moralische Qualitäten, die zwischen 37,6% und 28,7% der befragten Politiker erwähnten. Von den sechs wichtigsten Rollenanforderungen, die 1970 erwähnt wurden, können 1987 noch drei ihre Spitzenstellung behaupten: Neben dem dominierenden Fachwissen handelt es sich um moralische Qualitäten und das Verantwortungsbewußtsein. Wie aus Sicht der Beamten sind auch für Politiker organisatorische Fähigkeiten der Beamten nicht mehr bedeutsam. Außerdem sind Beraterqualitäten und soziale Fertigkeiten 1987 nicht mehr unter den sechs am meisten verwendeten Rollenaspekten. Neu sind 1987 auch aufseiten der Politiker die Erwartungen an politisches Gespür, Menschenführung und Loyalität der Beamten. **Politiker erwarten 1987 von Leitenden Beamten also wie diese selbst neben dem Fachwissen verstärkt auch politische Fähigkeiten und stellen hohe moralische Anforderungen an die Rolle eines Beamten.**

1987 beschreibt ein PStS Anforderungen und Eigenschaften eines Leitenden Beamten mit folgenden Worten:

---

5 Eine Parteimitgliedschaft ist damit nicht ausgeschlossen; es geht um das parteipolitisch neutrale Verhalten im Dienst; vgl. Kap. 7

6 Siehe dazu im einzelnen Kap. 9.5

> "Also zuverlässig, Durchsetzungsvermögen, er muß das Wesentliche vom Unwesentlichen unterscheiden können, er muß sachorientiert arbeiten, was immer auch einschließt die politischen Implikationen und auch die politischen Möglichkeiten, die mit dem Handeln verbunden sind. Er muß in der Lage sein, Menschen zu motivieren, Mitarbeiter zu motivieren, Mitarbeiter zu führen, überdurchschnittliches Maß an Fleiß und absolute Loyalität." (187, Politiker)

Politiker erwarten 1987 also einen "politischen" Beamten in leitenden Funktionen, der diese Fähigkeiten jedoch nicht für eine bestimmte Partei einsetzt, sondern mit ausgeprägter moralischer Integrität politische Entscheidungen sachkundig für ihre Umsetzung vorbereitet. 1970 hingegen waren "klassische" Beamtenmerkmale wie für die Beamten selbst, so auch für Politiker noch bedeutsamer. Insgesamt sind dabei die Veränderungen der Beamtenrolle zwischen beiden Zeitpunkten in der Fremdwahrnehmung etwas schwächer als in der Selbstwahrnehmung.

Eine sehr untergeordnete Bedeutung für die Charakterisierung der Beamtenrolle haben zu beiden Zeitpunkten sowohl in der Eigen- als auch in der Fremdwahrnehmung die Fähigkeit, nach außen zu repräsentieren, der neutrale Gesetzesvollzug, zeitlich-seelische Belastbarkeit, Kreativität und Flexibilität. Als neue Teilbereiche der Beamtenrolle wurden 1987 die individuelle Unabhängigkeit, marktwirtschaftliches Denken[7] und Engagement kategorisiert, ohne daß diese allerdings von mehr als 10% der Befragten verwendet worden wären.

Kongruent sind also die Rollenerwartungen von Politikern unzweifelhaft im konstanten Kernbereich **intellektueller und fachlicher Fähigkeiten** der Beamtenrolle. Konsistenz besteht auch in der gewachsenen Erwartung an die politischen Fähigkeiten. Inkongruenzen, das heißt keine volle Deckungsgleichheit, besteht insofern, als Politiker 1987 häufiger Verantwortung, Loyalität, Moral und politisches Fingerspitzengefühl von Beamten erwarten als Beamte selbst. Umgekehrt betonen Beamte häufiger als Politiker Menschenführung, soziale Fertigkeiten und Durchsetzungsfähigkeit als Elemente der Beamtenrolle. Eine allgemeine Abwertung von 1970 bis 1987 erfahren in Selbst- und Fremdwahrnehmung Organisations- und Managementfähigkeiten und die Gestaltung einzelner Politikbereiche als Teilaspekte der Beamten-

---

7 Von 4 Beamten, die marktwirtschaftliches Denken anführen, befinden sich 3 im BMPost, womit sich ein ressortspezifischer Aspekt der Beamtenrolle abzeichnet. Beamte im BMPost verstehen sich auch als Manager einer großen Dienstleistungsfirma, die auf dem Kommunikationssektor marktwirtschaftlichen Gesetzen unterworfen ist.

rolle. Diese Inkongruenzen erklären sich daraus, daß Politiker in ihrer Bewertung solche Eigenschaften von Beamten betonen, die für die eigene Rolle funktional sind. Für die Beamten gilt dies in gleicher Weise, wenn sie primär Anforderungen aus dem ministeriellen Alltag ansprechen.

Dieser Wandel der Wahrnehmung des Anforderungsprofiles von Spitzenbeamten bei - reduzierter - quantitativer Dominanz des fachlichen Kernbereiches findet Entsprechungen in der **Verschiebung von intrinsischen und extrinsischen Beitrittsmotiven** und der Betonung von Macht als befriedigender Komponente (Kap. 3) sowie in der Parteipolitisierung (Kap. 7). Insofern haben wir es, zumal Selbst- und Fremdwahrnehmung konsistent und weitgehend kongruent sind, mit einem **Reflex** auf hier allerdings nicht bestimmbare Veränderungen des politisch-administrativen Systems und der Funktion der Beamtenelite zu tun.

Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, daß die an der Peripherie des Rollenfocus festgestellten Wandlungen möglicherweise nur ein **semantisches Oberflächenphänomen** sind. Könnte es sein, daß der Bedeutungsverlust der Kategorie "Vermittlungs- und Verhandlungsgeschick" und der Bedeutungsgewinn der Kategorie "Durchsetzungsfähigkeit" in einer **kompensatorischen** Beziehung stehen? Ist die "Menschenführung" 1970 wirklich eine kaum wahrnehmbare Anforderung gewesen, oder hat man seinerzeit denselben Sachverhalt möglicherweise nur anders, nämlich als "soziale Fertigkeiten" oder noch neutraler als "Delegationsfähigkeit" ausgedrückt? Drittens bedeutet der Umstand, daß der Anforderungskomplex "Organisation/Budget/Management" 1987 an den Rand des Rollenverständnisses gedrängt worden ist, wahrscheinlich nicht, daß die entsprechenden Funktionen unwichtig geworden wären. Vielmehr spricht einiges dafür, daß sie 1970 im Gefolge der Reform von Regierung und Verwaltung ungewöhlich stark kognitiv repräsentiert waren. Letztendlich verweisen diese Relativierungen aber nur darauf, daß der **Rollenbegriff**, wie oben dargelegt, ein Konstrukt subjektiver Erwartungen ist, deren "Realitätsgehalt" nur im Kontext beobachtbaren Verhaltens oder gemessener Leistungen des Apparates zu beurteilen wäre.

9.1.2 Strukturelle Bedingtheit des Anforderungsprofils

Für die nachfolgende Analyse der Anforderungen und Eigenschaften eines Leitenden Beamten, die den Wandel im Rollenverständnis auf potentielle Hintergrundfaktoren zurückführen soll, wurden **vier Oberkategorien** von Eigenschaften gebildet. **Moralische Qualitäten** wurden um Verantwortungsbewußtsein und Loyalität ergänzt; kommunikative Fähigkeiten und **"neue" professionelle Qualitäten** bestehen aus den Deskriptoren "soziale Fertigkeiten, Repräsentation nach außen, Kreativität, individuelle Unabhängigkeit, marktwirtschaftliches Denken und Flexibilität". Die anderen Kategorien wie Delegation, Organisation, intellektuelle und professionelle Qualitäten oder Beratung von Vorgesetzten zählen zu den **traditionellen professionellen Qualitäten.** Erhalten bleibt die Kategorie der **politischen Fähigkeiten.** Betrachtet man die daraus resultierende Verteilung, werden Ergebnisse, die teilweise schon diskutiert wurden, noch prägnanter (Tab. 9.2): Beamte und Politiker nennen zu beiden Zeitpunkten als bedeutsamstes Bündel von Rollenaspekten traditionelle professionelle Qualitäten, wobei sich der Anteil der Nennungen von 1970 auf 1987 in beiden Elitegruppen reduziert; Beamte stützen sich jeweils stärker auf diese klassischen Merkmale als die Politiker. Auch "neue" professionelle Qualitäten und Kommunikationsaspekte in der Rolle des Leitenden Beamten werden 1970 und 1987 von Beamten eher verwendet als von Politikern und erhöhen ihren Anteil, so daß sie außer bei den Politikern 1970 an zweiter Stelle liegen. Moralische Qualitäten sind für die Fremdwahrnehmung wichtiger als für die Selbstwahrnehmung, eine Beobachtung die für beide Zeitpunkte gleichermaßen gilt. Politische Fähigkeiten wurden 1987 häufiger erwartet als 1970, und vor allem für Politiker hat dieser Rollenaspekt an Gewicht gewonnen.

Hypothetisch müßten "traditionelle" professionelle Qualitäten umso bedeutsamer sein, je weiter ein Ministerialbeamter von "politischen" Tätigkeiten, die auch als solche öffentlich perzipiert werden, entfernt ist, je rangniedriger er also ist; umgekehrt müßten politische Fähigkeiten vor allem für die ranghöchsten Beamten ein Bestandteil ihrer Rolle sein. Die erste Hypothese wird sowohl 1987 als auch 1970 klar bestätigt[8]. Merkmale, die auch im öffentlichen Verständnis die Rolle eines Beamten prägen wie z.B. das Fachwissen oder die korrekte Umsetzung von Vorgaben anhand klarer

---

8 Aufgrund der Mehrfachantworten, die im SPSS-Programm eine eigene Prozedur darstellen, werden standardmäßig keine Assoziationsmaße berechnet.

Tab. 9.2: Anforderungen und Eigenschaften eines Beamten (klassifiziert)

		Beamte n	Beamte %	Politiker n	Politiker %
Traditionelle professionelle Qualitäten	87	325	221,1	109	184,7
	70	552	400,3	357	353,5
Moralische Qualitäten	87	58	39,5	45	76,3
	70	62	44,9	82	81,2
Neue professionelle Qualitäten/Kommunikation	87	194	132,0	45	76,3
	70	142	102,9	71	70,3
Politische Fähigkeiten	87	32	21,8	16	27,1
	70	24	17,4	7	6,9
Sonstiges	87	2	1,4	2	3,4
	70	1	0,7	2	2,0
Gesamt = 100%	87	147		59	
	70	138		101	

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

Richtlinien, werden von rangniedrigeren Beamten häufiger genannt als von ranghöheren. Der Abstand zwischen den StS und den RD-RR beträgt in der Selbstwahrnehmung dieses Aspekts 1970 40,7% und 1987 61,5%. Politische Fähigkeiten als integraler Bestandteil der Beamtenrolle werden nur 1970 von den damals im Sample ranghöchsten MD häufiger genannt als von den anderen Ranggruppen. 1987 existiert dieser **Rangeffekt** jedoch nicht mehr: Zu diesem Zeitpunkt liegen die MD an letzter Stelle, während MR die politischen Fähigkeiten am häufigsten nennen und nicht, wie erwartet worden war, die StS. Moralische Qualitäten wurden als Rollenelement 1970 von höheren Rängen häufiger benannt, während 1987 auch die niedrigen Ränge dieses Merkmal öfter vorbringen. Bei den "neuen" professionellen Qualitäten sind die Unterschiede zwischen den Rängen 1987 wie 1970 sehr gering; tendenziell sind diese Qualitäten aber für höhere Ränge bedeutsamer.

Da **Alter** und Rang, wie schon mehrfach betont, in einem System wie der Ministerialverwaltung, das vom Anciennitätsprinzip geprägt ist, stark zusammenhängen, ist es schwierig, gleichartige Effekte bei den Variablen "Rang" und "Alter" auseinanderzuhalten. Liegt es nun am Rang und damit an der Funktion, die ein Beamter innehat, oder an seinem Lebensalter, daß er dazu neigt, in jüngeren Jahren (und damit in niedrigeren Rängen) traditionellen Rollenbeschreibungen mehr Raum zu geben? Argumente wie die Politiknähe der Leitungsebene in einem Ministerium wurden für den Rangeffekt angeführt; für einen Alterseffekt spricht dagegen eine zunehmende Entfernung von idealisierenden Vorstellungen am Anfang der Minsterialkarriere, die in späteren Jahren von einer realistischen Rollensicht ersetzt werden. In diesem Fall dürfte aber vom Rang der größere Effekt ausgehen, da berufliche Erlebnisse, die mit einem bestimmten Rang verknüpft sind, eher mit der Rolle des Leitenden Beamten in Verbindung gebracht werden können als ein reiner Alterungsprozeß. Unter 50jährige Beamte zählen 1987 **politische Fähigkeiten** öfter als ältere Beamte zu den Rollenanforderungen, eine Differenz, die 1970 noch nicht zu beobachten war und andeutet, daß jüngere Beamte der Politik offener gegenüber stehen und keine Berührungsängste haben. Umgekehrt legen über 50jährige 1987 mehr Wert auf neue professionelle Qualitäten, ebenfalls eine Beobachtung, die 1970 noch nicht gemacht werden konnte.

Beachtet man den **Karrieretyp** der befragten Beamten, erhält man ein prägnantes Ergebnis, das auch sehr gut erklärt werden kann. Unorthodoxe Beamte, die keine reine Verwaltungslaufbahn aufweisen und in anderen Bereichen wie der Wirtschaft, der Politik oder der Wissenschaft tätig waren,

bringen politische Fähigkeiten mit 43,5% (1987) bzw. 27,3% (1970) viel häufiger vor als normale Laufbahnbeamte mit 17,7% (1987) bzw. 16,5% (1970). Da unter den "Außenseitern" in der Ministerialverwaltung auch einige Beamte sind, die auf früheren Karrierestationen in die Politik involviert waren, z.B. in Tätigkeiten für Parteien, Fraktionen oder Interessengruppen, muß dieses Resultat nicht verwundern.

Die Kontrolle des Rollenbildes nach der **Parteizugehörigkeit** läßt erkennen, daß Beamte, die der SPD angehören, 1987 - anders als 1970 - häufiger traditionelle Beamteneigenschaften anführen als andere Parteimitglieder; dies kann aber nicht ausschließlich als originärer Parteieffekt interpretiert werden, da SPD-Mitglieder ja auch primär auf niedrigeren Rängen vorzufinden sind, der Parteieffekt also vom Rangeffekt überlagert wird. Zugleich halten sie aber zu beiden Zeitpunkten politische Fähigkeiten eines Leitenden Beamten für etwas wichtiger als Beamte, die Mitglied einer anderen oder keiner Partei sind. Moralische Qualitäten werden 1987 am häufigsten von Mitgliedern der CDU/CSU unter den Ministerialbeamten betont, während 1970 FDP- und SPD-Mitglieder in dieser Hinsicht noch vorne lagen. Neue professionelle Qualitäten scheinen für Beamte in der FDP eine besondere Bedeutung zu haben, da sowohl 1970 als auch 1987 diese Gruppe am häufigsten Anforderungen und Eigenschaften nennt, die mit Kommunikationsaufgaben und eher privatwirtschaftlichen Attitüden in Verbindung gebracht werden können. Liberale Ideologie und marktwirtschaftliches Denken sind vermutlich die Ursache für diesen FDP-Parteieffekt.

Politiker sehen insgesamt, wie bereits erwähnt, die Rolle des Leitenden Beamten in höherem Maße von moralischen Aspekten bestimmt als die Beamten selbst, obwohl auch bei ihnen das wichtigste Bündel an Rollenmerkmalen in den klassischen Beamteneigenschaften zu finden ist; politische Aspekte sind für sie 1987 aber wie in der Selbstwahrnehmung der Beamten wichtiger als 1970. Setzt man nun diese Fremdwahrnehmung aufseiten der Politiker mit Hintergrundvariablen in Beziehung, könnte ein Vergleich mit der Analyse der Selbstwahrnehmung der Beamten Zusammenhänge ergeben, die unabhängig von der Subsystem-Zugehörigkeit gelten. Die Analyse mit Hilfe der Hintergrundvariablen ergibt bei den Politikern jedoch kaum eindeutige Ergebnisse; vorherrschend sind mehr oder weniger zufällige Unterschiede zwischen den einzelnen Strukturvariablen und zwischen beiden Befragungszeitpunkten. **Ausnahme vom insgesamt disparaten Gesamteindruck** sind folgende Beziehungen: 1987 werden traditionelle professionelle Qualitäten von PStS weniger häufig genannt als von Angehörigen der Frak-

tionsspitze oder Parlamentariern ohne besondere Funktion, was mit der größeren Nähe der PStS zu den Ministerialbeamten erklärt werden kann. Immerhin haben PStS ein Büro in "ihrem" Ministerium und dürften einen Großteil ihrer Arbeitszeit zusammen mit Beamten verbringen.[9] PStS legen 1987 zusammen mit der Fraktionsspitze auch mehr Wert auf moralische Qualitäten. Auch Spitzenpolitiker der GRÜNEN erwarten 1987 moralische Qualitäten häufiger als traditionelle professionelle Rollenaspekte; damit geben die GRÜNEN eine abweichende Rollenbeschreibung des Leitenden Beamten, der nach ihrer Meinung zudem auch keine politischen Fähigkeiten zu besitzen braucht. Sie vertreten in diesem Punkt also eine "klassische", konservative Sichtweise, in der Ministerialbeamte weitgehend apolitisch zu sein haben. Jüngere Abgeordnete unter 40 Jahren sprechen 1987 die moralischen Rollenelemente häufiger an als ältere: Der Anteil reduziert sich von 100% auf ein Drittel bei den über 60jährigen, ein Alterseffekt, der 1970 nicht vorlag. Damals legten jüngere Politiker mehr Wert als ältere auf neue professionelle Qualitäten und kommunikative Fähigkeiten. Ähnlich wie bei den Beamten zählen vor allem Politiker, die Sozialwissenschaften studiert haben, politische Fähigkeiten häufiger als Absolventen anderer Studiengänge und Politiker ohne Studium zu den Rollenanforderungen. Da die Ausprägung der meisten Hintergrundvariablen zwischen 1970 und 1987 konstant geblieben ist oder nur geringe Veränderungen erfahren hat, deutet der registrierte Wandel im Anforderungsprofil auf einen Perioden-Effekt hin.

Als Hauptergebnis dieses Abschnitts läßt sich also festhalten: Die Rollenwahrnehmung des Leitenden Beamten aufseiten der Beamten (Selbstwahrnehmung) und der Politiker (Fremdwahrnehmung) ist zwischen beiden Zeitpunkten im Kern konstant und in der gewachsenen Bedeutung der politischen Elemente zwischen beiden Elitegruppen relativ konsistent, wenngleich nicht völlig kongruent.

9.2 Rollenvergleich von Beamten und Politikern

Die Rolle des Leitenden Beamten läßt sich auch näher charakterisieren, wenn man sie mit der Politiker-Rolle vergleicht. Die Antworten auf die Frage:

---

9 Heinz Laufer, Der parlamentarische Staatssekretär, München 1969, S. 48-57

> "Könnten Sie bitte einmal sagen, inwieweit sich die Anforderungen und Eigenschaften eines Leitenden Beamten mit denen eines Politikers vergleichen lassen? Worin bestehen die Unterschiede?"

wurden nach dem Grad der Übereinstimmung anhand eines 5-stufigen Skala und nach den inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Perzeption von Beamten und Politikern ausgewertet. Rollenvergleich bedeutet in diesem Zusammenhang also nicht, daß wir vergleichen, sondern daß die **Vergleichsfrage** Typisierungen mit Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den Augen der befragten Elitemitglieder stimulieren sollte.

9.2.1 Ausmaß der perzipierten Rollenunterschiede

Die Mittelwerte der von Beamten und Politikern perzipierten Rollenunterschiede bewegen sich in einem Bereich (3,6-3,8), der zwischen beiden Gruppen primär Unterschiede bezeichnet und nur einen kleinen Überlappungsbereich enthält; Unterschiede zwischen den Teil-Eliten sind dabei marginal, obwohl zu beiden Zeitpunkten Beamte geringfügig mehr typische Unterschiede als Politiker sehen (Tab. 9.3).

Nur 3 Beamte und 1 Politiker sehen 1987 zwischen den Rollen eines Leitenden Beamten und eines Politikers so gut wie keinen Unterschied. Damit stellt die Perzeption des "Hybrid-Typs", den Aberbach et al. (1981) ausgemacht zu haben glaubten, die absolute Ausnahme dar. Auch 1970 waren es nur 4 Politiker und kein einziger Beamter, die diese Meinung vertraten. Am anderen Ende der Skala, das grundsätzliche Unterschiede zwischen Politikern und Beamten markiert, befinden sich 1987 41 (27,9%) Beamte und 12 (20,3%) Politiker, während es 1970 38 (28,1%) Beamte und 26 (26,3%) Politiker waren. Nur in der Wahrnehmung von Politikern haben sich also beide Rollen leicht angenähert. Die von beiden Teil-Eliten am häufigsten verwendete Charakterisierung des Rollenunterschiedes besteht darin, nur einen kleinen Überlappungsbereich, überwiegend aber Unterschiede zwischen beiden Rollen zu konstatieren. Eine Reduktion der 5-stufigen Skala auf drei Kategorien[10] ergibt, daß 1970 wie 1987 zwischen 11% und 18% der Beamten wie

---

10 In Tab. 9.3 wurden die Mittelwerte anhand einer differenzierten 5-stufigen Skala berechnet, während der Anteil der Zustimmungsprozente auf einer reduzierten 3-stufigen Skala aufbaut, um Befragte, die mehr Ähnlichkeiten als Unterschiede zwischen Beamten und Politikern wahrnehmen, zusammenfassen zu können.

Tab. 9.3: Ähnlichkeiten und Unterschiede von Beamten und Politikern

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	% ähnlich	x	n	% ähnlich	x	n	% ähnlich	x	n	% ähnlich	x	n
Gesamt	10,8	3,8	147	11,9	3,7	59	15,6	3,7	135	18,1	3,6	99
Rang												
StS (PStS)	23,1	3,8	13	10,0	3,8	10				0,0	3,5	2
MD (Bt-Fr)	13,1	3,7	46	9,4	3,8	32	17,6	3,6	34	19,0	3,6	21
MDg (MdB)	5,9	3,9	51	17,6	3,5	17	5,6	4,1	54	18,5	3,6	76
MR	8,3	4,0	24				25,0	3,6	20			
RD-RR	15,4	3,5	13				25,9	3,4	27			
Karriere												
unorthodox	4,3	4,0	23				0,0	3,5	11			
orthodox	13,1	3,8	124				16,9	3,8	124			
Alter												
unter 40	25,0	3,0	4	42,9	3,4	7	8,1	3,6	37	14,3	3,7	35
41-50	10,7	3,8	28	12,0	3,5	25	23,8	3,6	42	25,9	3,3	27
51-60	8,7	3,8	81	4,8	4,0	21	11,1	3,9	27	20,8	3,6	24
über 60	14,7	3,8	34	0,0	3,7	6	17,4	3,9	23	7,7	4,2	13
Partei												
CDU/CSU	15,1	3,7	53	15,4	3,7	26	20,5	3,6	39	22,3	3,5	45
SPD	5,9	3,8	17	4,3	3,9	23	14,7	3,6	34	14,6	3,8	48
FDP	16,7	3,7	12	0,0	3,6	5	0,0	4,3	11	16,7	3,5	6
GRÜNE				40,0	3,2	5						
parteilos	8,2	3,9	61				15,8	3,9	38			
Studienfach												
Jura	13,1	3,7	92	13,0	3,6	23	14,6	3,7	89	27,3	3,5	33
Ökonomie	15,3	3,7	26	18,2	3,5	11	12,5	3,8	16	0,0	3,7	7
Naturwiss.	0,0	4,3	12	0,0	4,2	5	16,7	3,8	12	25,0	3,5	4
Agrarwiss.	0,0	4,2	11	0,0	5,0	1	33,3	3,8	9	40,0	3,4	5
Sozialwiss	0,0	4,0	5	100	2,0	2	0,0	3,8	4	0,0	4,0	3
Philologie				0,0	4,0	8	100	2,0	1	18,2	3,7	11
kein Stud.	0,0	4,0	1	0,0	3,9	9	0,0	4,0	1	11,1	3,7	36
Ressort												
BMI	33,4	3,5	15				18,8	3,6	16			
BMJ	11,1	3,4	9				20,0	3,8	10			
BMF	0,0	4,2	15				5,9	3,9	17			
BMWi	21,4	3,5	14				11,8	3,9	17			
BML	7,7	4,0	13				23,1	3,7	13			
BMV	0,0	3,7	13				21,4	3,4	14			
BMPost	10,0	3,7	10				16,7	3,8	6			
BMBW	0,0	4,1	9				37,5	3,3	8			
BMA	6,3	4,1	16				13,3	3,7	15			
BMJFG	0,0	3,9	8				0,0	4,0	11			
BMBau	11,1	4,0	9				12,5	4,0	8			
BMFT	0,0	4,4	8									
BMU	37,5	3,0	8									

der Politiker wenig oder keine Unterschiede zwischen Leitenden Beamten und Politikern erkennen, etwa ein Viertel gleichzeitig sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede wahrnimmt, **die überwiegende Mehrheit beider Teil-Eliten (58-65%) aber Beamte und Politiker in unterschiedlichen Rollen perzipiert.**

Beamte, die einen orthodoxen Karriereverlauf aufweisen, den sie fast ausschließlich in der Ministerialverwaltung vollzogen haben, sehen zu beiden Zeitpunkten mehr Ähnlichkeiten. Wer also in exponierter Stellung mit Politikern zu tun hat oder aus der Erfahrung intersektoraler Mobilität Politiker möglicherweise besser einschätzen kann, sieht eher Unterschiede zwischen beiden Teil-Eliten. Nur bei den Politikern existiert ein klarer Alterseffekt, der 1987 stärker ausgeprägt ist als 1970: Je jünger Politiker sind, desto ähnlicher sehen sie die Rolle von Beamten und Politikern; dies liegt möglicherweise daran, daß sie selber mit größerer Wahrscheinlichkeit aufgrund von Tätigkeiten in der Verwaltung geprägt wurden und bürokratische Rollenspezifika internalisiert haben (Kap. 2.5). Von den über 60jährigen Politikern, die über mehr Erfahrung im Umgang mit Beamten verfügen dürften, erkennt 1987 keiner und 1970 nur einer überwiegend Ähnlichkeiten. Tendenziell perzipieren Beamte, die der SPD angehören, und SPD-Politiker eher Unterschiede zwischen Beamten und Politikern; die Grenzen zwischen den Akteuren im politisch-administrativen System sind damit für diese Befragten etwas klarer. Genau das Gegenteil gilt für Politiker der GRÜNEN, für die 1987 weniger Unterschiede in den Rollenerwartungen an Beamte und Politiker festgestellt werden können als für Angehörige anderer Parteien. GRÜNE sehen vermutlich das "System" als Einheit, womit sich die Unterschiede zwischen den darin agierenden Personen reduzieren. Auf ein drastisches, klischeehaftes Bild deutete bereits der Umstand hin, daß GRÜNE vor allem traditionelle Rollenerwartungen gegenüber Beamten hegen, was im übrigen zur undifferenzierten Wahrnehmung von Beamten und Politikern im Widerspruch steht. Für das Studienfach und die Ressortzugehörigkeit lassen sich nur wenige systematische Zusammenhänge erkennen. In 5 der 13 Ministerien gibt es 1987 keinen Beamten, der Ähnlichkeiten stärker gewichtet als Unterschiede; jeweils ein Drittel der Befragten im BMI und im BMU und ein Fünftel im BMWi sieht aber eher Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Darunter befindet sich mit dem BMWi auch das Ressort mit dem geringsten Anteil von Parteimitgliedern. Folglich besteht auch kein direkter Zusammenhang zwischen der Parteipolitisierung von Beamten im Sinne von Parteimitgliedschaft und der Wahrnehmung einer stärkeren Vermischung der Beamten- und der Politikerrolle. Nur Beamte ohne Parteimitgliedschaft sehen tendenziell sel-

tener Ähnlichkeiten mit Politikern als zu beiden Zeitpunkten die SPD-Mitglieder und 1970 die Beamten, die der FDP angehörten.

Beschränkt man sich allein auf das Ausmaß der Rollenunterschiede, läßt sich **zwischen 1970 und 1987 kaum Wandel** konstatieren, schon gar nicht in Richtung auf eine stärkere Vermischung von Beamten- und Politikerrolle, wie sie nach der Hybridisierungsthese zu erwarten wäre. Die klaren Unterschiede zwischen Beamten und Politikern prägen in beiden Teil-Eliten damals wie heute das Bild. Damit ist die Rollenwahrnehmung auch in dieser Hinsicht zwischen Beamten und Politikern überwiegend kompatibel.

9.2.2 Art der Rollenunterschiede

Welcher Art waren nun die 1987 und 1970 konstatierten Unterschiede (Tab. 9.4)? 1987 bilden für jeweils 40-50% der Beamten folgende vier Merkmale den Kernbereich der Unterschiede zu den Politikern: Die Amtsautorität von Politikern sei größer, sie stünden stärker im Licht der Öffentlichkeit und hätten mehr mit Politik zu tun, ein Spezifikum, das ein tautologisches Element enthält. Mit Bezug auf die eigene Gruppe grenzen sich Beamte positiv durch höheres Fachwissen von den Politikern ab. Die Wahrnehmung der Politiker konzentriert sich 1987 ebenfalls vor allem auf die größere eigene Amtsautorität (55,9%), die mit deutlichem Abstand an erster Stelle steht, wenn Unterschiede zwischen beiden Teil-Eliten benannt werden. Danach folgen die öffentlich sichtbare Tätigkeit der Politiker (37,3%), das höhere Fachwissen der Beamten (28,9%) und die Aussage, Politiker seien politischer als Beamte (22,0%). Die jeweils positive entspricht also weitgehend der jeweils negativen Selbstdefinition beider Teil-Eliten und umgekehrt; größere Amtsautorität wird z.B. den Politikern von den Beamten zugeschrieben, aber auch von den Politikern reklamiert. Beamte sehen sich andererseits von den Politikern positiv in erster Linie durch ihr Fachwissen unterschieden, was von den Politikern auch eher anerkannt als bestritten wird. Es läßt sich also 1987 bei beiden Teil-Eliten im Kernbereich ein hoher Konsens erkennen, wenn nach Unterschieden zwischen den beiden Hauptakteuren im politisch-administrativen System gefragt wird. Daneben spielen 1987 für Beamte ihre höhere Objektivität (29,5%) und für Politiker ihre höhere Durchsetzungsfähigkeit (27,1%) eine gewisse Rolle. Alle anderen z.T. konträren Unterscheidungsmerkmale wie höhere Autorität der Beamten und ihre größere Berufssicherheit oder größeres Fachwissen von Politikern werden von höchstens 15% der Beamten bzw. der Politiker erwähnt.

Tab. 9.4: Unterschiede zwischen Beamten und Politikern

		Beamte			Politiker		
		n	%	Rang	n	%	Rang
Fachwissen von Beamten größer	87	67	45,9	2	17	28,8	3
	70	60	44,4	2	40	42,6	3
Beamte sind objektiver, generalistischer	87	43	29,5		8	13,6	
	70	38	28,1		6	6,4	
Beamte sind pragmatischer	87	19	13,0		6	10,2	
	70	54	40,0	4	42	44,7	2
Politiker stehen stärker in der Öffentlichkeit	87	71	48,6	1	22	37,3	2
	70	57	42,2	3	40	42,6	3
Amtsautorität von Politikern höher	87	71	48,6	1	33	55,9	1
	70	35	25,9		31	33,0	
Politiker haben mehr mit Politik zu tun	87	63	43,2	4	13	22,0	4
	70	106	78,5	1	70	74,5	1
Durchsetzungsfähigkeit von Politikern höher	87	20	13,7		16	27,1	
	70	45	33,3		38	40,4	
Fachwissen von Politikern größer	87	18	12,3		9	15,3	
	70	21	15,6		27	28,7	
Amtsautorität von Beamten höher	87	11	7,5		2	3,4	
	70	10	7,4		3	3,2	
Berufssicherheit von Beamten größer	87	6	4,1		4	6,8	
	70	7	5,2		8	8,5	
Sonstiges	87	11	7,5		5	8,5	
Gesamt n=100%	87	146			59		
	70	135			94		

Tb. 9.5: Gemeinsamkeiten von Beamten und Politikern

		Beamte			Politiker		
		n	%	Rang	n	%	Rang
Beide haben mit Politik zu tun	87	29	35,8	1	11	32,4	2
	70	44	48,4	2	24	41,4	2
Beide sind mit policy-making befaßt	87	28	34,6	2	11	32,4	2
	70	60	65,9	1	27	46,6	1
Beide verfügen über Fachwissen	87	10	12,3		14	41,2	1
	70	12	13,2		22	37,9	3
Beide haben Autorität	87	8	9,9		7	20,6	
	70	15	16,5	3	8	13,8	
Beide haben einen ähnlichen Charakter	87	8	9,9		8	23,5	
	70	9	9,9		5	8,6	
unspezifische Gemeinsamkeiten	87	17	21,0	3	3	8,8	
	70	3	3,3		2	3,4	
Gesamt n=100%	87	81			34		
	70	91			58		

Beamte und Politiker sind sich 1987 also ziemlich einig, wenn es darum geht, Unterschiede zwischen beiden Gruppen herauszustellen. Die klassische Differenzierung, die in der Stellung von Politikern und Beamten im politisch-administrativen System begründet ist, steht klar im Vordergrund, wobei beide Gruppen dazu neigen, die positiven Unterscheidungsmerkmale ihrer eigenen Bezugsgruppe etwas stärker zu betonen, ein psychologisch zu erklärendes Moment. Erinnert man sich an die Befunde zum Anforderungsprofil der Beamten (Kap. 9.1), das primär durch intellektuelle und professionelle Qualitäten geprägt war, wird deutlich, daß die Befragten auch Unterschiede zwischen dem Beamtentypus und dem Politikertypus so beschreiben, wie es **Max Weber** schon idealtypisch formuliert hatte. Folgende Aussagen können diese Argumentation belegen:

> "Ein Beamter braucht zunächst nur das Fachliche zu sehen, erst in der 2. Phase muß er politische Aspekte miteinbeziehen." (62, Beamter)
>
> "Politiker sind "freischaffende Künstler"; ein Beamter muß sich in Hierarchie einüben und politische Vorgaben berücksichtigen." (63, Beamter)
>
> "Leitende Beamte sind Zulieferer von Politik. Politiker sollen gestalten, beides sind vollkommen unterschiedliche Dinge." (197, Politiker)

Von Spitzenbeamten und -politikern wird nur selten das Gegenteil der dominierenden Unterschiede angeführt, wie z.B. eine höhere Autorität von Beamten oder eine größere fachliche Kompetenz von Politikern. Wenn eine Rollenangleichung zwischen Beamten und Politikern stattgefunden hätte, müßten diese konträren Wahrnehmungen im Vergleich zu 1970 an Bedeutung gewonnen haben. Ein Blick auf die Ergebnisse von 1970 zeigt aber klar, daß auch damals solche unkonventionellen Beschreibungen der Unterschiede zwischen Beamten und Politikern nur zu einem geringen Prozentsatz vorhanden waren, der sich bis 1987 nicht erhöht hat. **1970** wurden in ähnlicher Reihenfolge von Beamten und Politikern primär das höhere Fachwissen von Beamten, die politischen Fähigkeiten von Politikern, ihre Verantwortung gegenüber der demokratischen Öffentlichkeit, ihre besseren Durchsetzungsqualitäten und höhere Autorität als Charakteristika erwähnt.[11] Die stärkste

---

11 Während 1970 sowohl Beamte als auch Politiker noch durchschnittlich 3,2 Unterschiede angeben, reduziert sich rein quantitativ die Wahrnehmung bis 1987 auf 2,7 Unterschiede bei den Beamten und 2,3 bei den Politikern. Deshalb müssen die Prozentsatzdifferenzen dieser Mehrfachantworten zwischen den beiden Zeitpunkten mit Vorsicht betrachtet werden.

Veränderung besteht darin, daß **1987 die größere Amtsautorität von Politikern häufiger als Unterschied** benannt wird, während die Betonung der politischen Qualitäten von Politikern etwas an Bedeutung verloren hat. **Machtaspekte drängen damit in den Mittelpunkt der Wahrnehmung von Beamten- und Politiker-Rolle**, eine Entwicklung, die auch schon bei der Analyse der positiven Aspekte des Berufslebens zu beobachten war (Kap. 3).

Die Analyse der **Hintergrundvariablen** liefert nur wenig zusätzliche Erkenntnisse über die strukturelle Bedingtheit der Wahrnehmung von Unterschieden zwischen Beamten und Politikern, die über die vorherrschende Konsistenz der gegenseitigen Wahrnehmung beider Teil-Eliten und deren relative Konstanz zwischen beiden Zeitpunkten hinausgehen würden. In höheren Rängen ist nach wie vor das Monopol der Verwaltung an Fachwissen unumstritten und bleibt nach Meinung der administrativen Leitung auch von Politikern unangefochten. Bei der Unterscheidung zwischen Elite und Nachwuchs fällt auf, daß nur Elitebeamte 1987 die größere Autorität der Politiker in Frage stellen. Selbstverständlich respektiert aber auch die Mehrheit der Elitebeamten den in der politischen Führung der Verwaltung angelegten Machtvorsprung der Politiker. Zu beiden Zeitpunkten ziehen Elitebeamte häufiger als Nachwuchsbeamte auch die Öffentlichkeit politischer Arbeit als Unterscheidungsmerkmal zur Tätigkeit in einem Ministerium heran, während Nachwuchsbeamte jeweils häufiger das Fachwissen als charakteristischen Unterschied betonen. Nachwuchsbeamte behaupten auch eher, daß der Politiker größeres Fachwissen besitze. Jeder Vierte (1970) oder jeder Fünfte (1987) sieht höhere fachliche Kompetenz aufseiten der Politiker, vermutlich Ausdruck eines schwächeren Selbstbewußtseins und der geringeren Erfahrung dieser jungen Beamten, die sich noch von professionellen Politikern "blenden" lassen. Laufbahnbeamte legen erwartungsgemäß mehr Wert auf das Fachwissen als Unterscheidung zu den Politikern als "Seiteneinsteiger" mit unorthodoxen Karrieren, die doppelt so häufig die Öffentlichkeit als Arena der Politiker und deren bessere Durchsetzungsfähigkeit vorbringen. Die berufliche Sicherheit von Beamten wird nur von Laufbahnbeamten erwähnt. Beamte ohne Parteimitgliedschaft legen zu beiden Zeitpunkten mehr Gewicht auf die Sachkunde der Beamten und weniger auf die öffentliche Beachtung, der die Politiker unterliegen. Für das Studienfach ergeben sich keine generalisierbaren Zusammenhänge mit der Art der perzipierten Unterschiede zwischen Beamten und Politikern.

Bei den **Politikern** betonen 1987 vor allem die PStS die höhere Autorität der Politiker, was mit ihrer Stellung in einem Ministerium zu tun haben könnte,

in dem sie zusammen mit dem Minister politische Vorgaben und Richtlinien setzen, also direkt politische Autorität ausüben. Diese Beobachtung läßt sich mit Resultaten bei der Differenzierung nach Elite und Nachwuchs erhärten: Sowohl 1987 als auch 1970 verwenden Elitepolitiker den Unterschied der höheren Autorität von Politikern gegenüber Beamten häufiger als die Nachwuchspolitiker. Wie bei den Beamten erwähnen auch bei den Politikern zu beiden Zeitpunkten über 50jährige die höhere politische Autorität von Politikern häufiger als jüngere Angehörige des Bundestages. Dies könnte auf einen Periodeneffekt hindeuten, der bei älteren Befragten ein tendenziell anderes, stark von Nachkriegspolitikern geprägtes Bild reflektiert, in dem Politiker Kraft ihrer Legitimation "natürliche" Autorität ausstrahlen.

Insgesamt folgt die Perzeption von Unterschieden zwischen typischen Beamten und typischen Politikern verblüffend der Gegenüberstellung beider Typen, wie sie Max Weber in "Politik als Beruf" idealtypisch herausgearbeitet hatte: Beamte arbeiten in einem Büro, Politiker agieren primär in der Öffentlichkeit. Beamte bedienen sich des Mediums der Schrift, Politiker des Mediums der Rede. Beamte sind auf Lebenszeit ernannt, Politiker werden in Wahlen delegiert. Beamte zeichnet sich durch ihr Expertentum und ihre Einbindung in hierarchische Strukturen aus, Politiker sind im Kampf um die Macht verstrickt. Beamte sind "sine ira et studio" mit der Umsetzung politischer Vorgaben beschäftigt, Politiker dagegen setzen Ziele und agieren mit Leidenschaft. Aber daß die Beamten das Monopol auf Fachwissen besäßen, ist, wie Weber selbst für seine Zeit real konzediert hätte, fraglich geworden. Dies zeigt die Analyse der Gemeinsamkeiten beider Teil-Eliten.

9.2.3 Rollenaffinität

Erkennen die befragten Elitemitglieder nun über die klaren Unterschiede zwischen der Beamten- und Politikerrolle hinaus überhaupt noch Rollensegmente, die Gemeinsamkeiten beinhalten? Die beiden **häufigsten Gemeinsamkeiten**[12] der Rollen von Beamten und Politikern sind in der Perzeption

---

12 Mit Ausnahme eines Beamten geben 1987 alle Befragten mindestens ein inhaltliches Unterscheidungskriterium zwischen Beamten und Politikern an; auch 1970 gab es nur 3 Beamte und 8 Politiker, die kein Unterscheidungsmerkmal benannten, so daß auch damals über 90% der Elitebeamten und -politiker inhaltliche Argumente für die unterschiedlichen Rollen von Beamten und Politikern anführten. Anders verhält es sich dagegen mit den Ähnlichkeiten: Nur etwa 55% der Befragten können 1970 und 1987 zumindest eine Gemeinsamkeit zwischen Beamten

der Beamten 1987, daß **beide Gruppen im politischen Prozeß eingebunden** sind (35,8%) und zweitens am **"policy-making" mitwirken**, indem sie Programme entwickeln (34,6%) (Tab. 9.5). Der erste Bereich zielt auf formale und prozedurale Aspekte, während der zweite die materielle Seite der Politik anspricht. Jeweils rund 20% aller Beamten schätzen Politiker und Beamte in beiden Perspektiven als gleichberechtigte Akteure ein. Jeweils etwa 10% der Beamten sehen 1987 Beamte und Politiker als ähnlich kompetent und fachlich gut ausgebildet an, vergleichbar auch in Entscheidungsfreudigkeit und Führungsqualitäten; charakterliche Gemeinsamkeiten wie Belastbarkeit oder Integrität wurden ebenfalls erwähnt. Für **Politiker** liegt an erster Stelle überraschenderweise eine **vergleichbar hohe Sachkompetenz** (41,2%). Fast die Hälfte der Politiker glaubt also, daß Politiker genauso gute Experten wie Beamte seien. Danach folgen die auch für Beamte dominanten Gemeinsamkeiten: Politiker und Beamte seien Akteure in der Politik und wirkten inhaltlich an der Politikgestaltung mit (jeweils 32,4%). Wie von den Beamten werden auch von Politikern kaum ähnliche Charakterzüge und Führungsqualitäten angeführt. Es ist für das Selbstverständnis der Politiker 1987 also charakteristisch, daß sie im Vergleich zu den Beamten viel häufiger ein ähnliches Fachwissen betonen.

Das Selbstbild der Politiker, so kompetent zu sein wie Beamte, läßt sich aber auch 1970 beobachten (37,9%), so daß es sich hierbei um keine Veränderung der Rollenperzeption in den letzten beiden Jahrzehnten handelt. Interessanterweise hat sich aber der Stellenwert dieses Aspekts seit 1970 stark erhöht. Die Mitwirkung am policy-making war 1970 für Beamte die wichtigste Gemeinsamkeit (65,9%), gefolgt von der Einbindung in die Politik (48,8%). Danach rangierten mit großem Abstand die Gemeinsamkeiten "Autorität", "Fachwissen" und "Charakter". Mit Ausnahme der Sachkompetenz existiert bei den Politikern 1970 also genau dieselbe Reihenfolge: damals waren sich

---

und Politikern erkennen. Einzige Ausnahme bilden die Beamten 1970, von denen damals mit 65,9% noch 10% mehr Gemeinsamkeiten erkannten. Diese rein quantitative Stabilität der Ergebnisse und der leichte Rückgang bei den Beamten zeigt, daß Unterschiede die Perzeption der Beamten- und Politikerrolle stärker prägen als Gemeinsamkeiten, was sich bei den Beamten bis 1987 sogar noch leicht verstärkt. Es geben nicht nur weniger Befragte überhaupt Ähnlichkeiten zwischen Beamten und Politikern an, auch die durchschnittliche Anzahl der Gemeinsamkeiten liegt im Vergleich zu der Anzahl der Unterschiede niedriger. Für 1987 liegt der Durchschnitt bei den Beamten bei 1,3 Gemeinsamkeiten und bei den Politikern bei 1,6. 1970 wurden 1,6 bzw. 1,5 Ähnlichkeiten angegeben. Es sind 1987 also nicht nur relativ weniger Beamte, die Ähnlichkeiten erkennen, sie geben auch noch durchschnittlich weniger Gemeinsamkeiten an.

Politiker und Beamte ziemlich einig, wenn es darum ging, Gemeinsamkeiten zwischen Politikern und Beamten aufzuzeigen. Dieses Resultat schließt an die Analyse der inhaltlichen Unterschiede an: Auch darin stimmten Politiker und Beamte 1970 stärker überein als 1987.

Wie bei den Unterschieden zwischen Beamten und Politikern ergeben sich auch bei den Gemeinsamkeiten nur wenig Zusammenhänge mit den **Hintergrundvariablen.** Als wichtigste Ausnahmen sind folgende Effekte zu erwähnen: MR und RD-RR, die beiden untersten Ranggruppen, sahen 1970 wie 1987 häufiger eine Ähnlichkeit im Fachwissen von Beamten und Politikern als Angehörige höherer Ränge. MR sehen häufiger als andere Ränge, daß beide Teil-Eliten an der inhaltlichen Politikgestaltung beteiligt sind, ein Befund, der mit den Erfahrungen von MR, die ja zum größten Teil die Funktion eines Referatsleiters erfüllen, zusammenhängen dürfte; denn Referate sind die zentrale Arbeitseinheit eines Ministeriums, und gerade RL dürften sehr viel mit Politikern in Ausschüssen zu tun haben, die sich im Sachgebiet des jeweiligen Referats engagieren und damit auch an der Programmentwicklung und -umsetzung mitwirken. Eine gleich hohe Autorität von Beamten und Politikern sehen 1987 nur Elitebeamte, während 1970 auch Nachwuchsbeamte diese Gemeinsamkeit erkannten. "Fachwissen" und "Charakter" ist 1970 wie 1987 eine Ähnlichkeit, die häufiger von Nachwuchs- als von Elitebeamten verwendet wird. Relativ öfter sind nach Ansicht der Nachwuchsbeamten 1987 Beamte und Politiker in ähnlichem Maße "politics-Akteure", während 1970 noch Elitebeamte vor dem Nachwuchs rangierten. Damit deutet sich, wenn auch auf geringem absolutem Niveau, eine selbstbewußte und aktive Wahrnehmung der eigenen Beamtenrolle bei den Nachwuchsbeamten 1987 an. Wie alt Beamte sind, welches Fach sie studiert haben und welcher Partei sie angehören, wirkt sich nicht auf die Perzeption von Gemeinsamkeiten zwischen Politikern und Beamten aus.

Bei der Einteilung der **Politiker** in Funktionsgruppen fällt auf, daß 1987 PStS im Gegensatz zur Fraktionsspitze und einfachen Abgeordneten keine Übereinstimmung in der Amtsautorität von Beamten und Politikern konstatieren. Da auch 1970 nur einfache Abgeordnete glaubten, daß Beamte gleich viel Autorität besäßen wie Politiker, empfinden sich Spitzenpolitiker gegenüber Beamten als formal einflußreicher. Dieser Trend wird verstärkt, wenn - wie im Falle der PStS - direkte Möglichkeiten bestehen, Beamten Weisungen zu erteilen. Nachwuchspolitiker empfinden die fachliche Kompetenz von Beamten und Politikern 1987 häufiger als gleichwertig als Spitzenpolitiker, während die Beziehung 1970 noch umgekehrt war; damals war die häufigste

Übereinstimmung, die Nachwuchspolitiker sahen, das inhaltliche Engagement für Programme. Zieht man daraus Rückschlüsse auf ihr Selbstverständnis zu beiden Zeitpunkten, war der politische Nachwuchs 1970 stärker inhaltlich interessiert und wollte verschiedene Politikbereiche gestalten, während 1987 bloße Sachkompetenz wichtiger ist, bei der die Inhalte in den Hintergrund treten. Sachkompetenz wird heute von Nachwuchspolitikern offenbar zunehmend als Machtbasis angesehen. Diese Veränderungen weisen deutliche Parallelen zu den Beitrittsmotiven und positiven Aspekten der Tätigkeit auf (Kap. 3). Auch darin waren schon die tendenzielle Aufwertung von Macht- und Einflußmöglichkeiten bei einer gleichzeitigen Abwertung inhaltlicher Motivation und Befriedigung erkennbar. Alter und Studienfach bleiben ohne großen Einfluß auf die Perzeption von Ähnlichkeiten. Kontrolliert man die Parteimitgliedschaft, wird deutlich, **daß zu beiden Zeitpunkten Politiker der CDU/CSU keine Gemeinsamkeit in der Autorität von Politikern und Beamten** zu entdecken vermögen, sie also die klassische Sichtweise präferieren, nach der Politiker Vorgaben setzen und dadurch Autorität auch über Beamte haben, die diese Vorgaben umsetzen müssen. Unionspolitiker sehen dafür zu beiden Zeitpunkten häufiger Gemeinsamkeiten in der Sachkompetenz beider Teil-Eliten als Politiker anderer Parteien. Bei den GRÜNEN ist wiederum feststellbar, daß sie die Akteure im politisch-administrativen System nicht so klar auseinanderhalten wie andere Politiker[13] und deshalb häufiger darauf hinweisen, daß Beamte und Politiker vergleichbar in der Politik wirken:

> "Der Betrieb läuft auf eine Annäherung beider Typen hinaus, mit negativen Auswirkungen für die Politik. Verbürokratisierung des politischen Bereichs. Daß die negativen Seiten der Beamtenschaft, mangelnde Kreativität und wenig Originalität, daß die immer stärker ausstrahlen auf diesen Durchschnittstyp von Politiker, mit dem man zu tun hat hier." (136, Politiker)

Trotz dieser abweichenden Meinung der GRÜNEN bestätigt nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Art der perzipierten Rollenunterschiede die klare Trennung zwischen der Beamten- und der Politikerrolle; aus Sicht der politisch-administrativen Elite des Bundes gibt es keine Hybridisierung von Beamten und Politiker. Hierin besteht eine kongruente Rollenwahrnehmung, weil sich Selbst- und Fremdwahrnehmung in diesem Punkt kaum unterschieden. Die **Kompatibilität** wird dadurch gewährleistet, daß Politiker nichts anderes von Beamten erwarten, als diese selbst. Auch sind in der gegen-

---

13 Es geben auch 4 von 5 GRÜNEN Gemeinsamkeiten an, die relativ meisten pro Fraktion.

seitigen Rollenwahrnehmungen kaum Widersprüchlichkeiten erkennbar, aus denen Konflikte resultieren könnten.

9.3 Selbst-Typisierung von Beamten und Politikern

Hauptergebnis von Kap. 9.1 bleibt die Rolle des fachlich orientierten politischen Bürokraten, die sowohl 1970 als auch 1987 von Politikern und Beamten beschrieben wird. Die Frage nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen Beamten und Politikern (Kap. 9.2) läßt zwar im Kernbereich mit der Betonung "Expertentum versus Autorität" ebenfalls diese Komponente als konstitutiv erkennen, macht in der Zuschreibung bzw. Reklamation von höherer Amtsautorität aufseiten der Politiker aber einen klaren Unterschied zwischen Beamten- und Politikerrolle deutlich. Zur Absicherung und Ergänzung dieser Resultate sollen Selbst-Typisierungen der Beamten und Politiker dienen; anhand von **10 vorgegebenen Rollentypen** konnten die Befragten ihr Selbstverständnis nochmals in anderer Form ausdrücken. Als Ausgangsbasis für die Konstruktion der Typenbeschreibungen dienten 9 Typen, die von Aberbach et al. (1981) empirisch abgeleitet worden waren.[14] Die Vorgabe von Rollenbeschreibungen erleichterte die positive Selbstdarstellung der Befragten, da auch Rollendefinitionen angeboten wurden, auf die z.T. bei der Beantwortung offener Fragen wahrscheinlich nicht Bezug genommen worden wäre.

Vergleicht man die Selbsttypisierung von Beamten und Politikern (Tab. 9.6), entdeckt man zunächst eine Struktur, die auch schon bei der Beantwortung der offenen Fragen nach der Rolle eines Beamten und nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen Beamten und Politikern zu beobachten war: 1987 begreifen sich **Beamte** vor allem als "**Experte** mit Fachwissen für Problemlösungen" (1,4), "**Umsetzer** politischer Vorgaben" (1,4) und "**Initiator** neuer Projekte und Problemlösungen" (1,4). Intellektuelle und professionelle Qualitäten als Hauptanforderung an und primäre Eigenschaft von Leitenden Beamten korrespondieren direkt mit der Selbsttypisierung als "Experte", wie andererseits die höhere Autorität von Politikern, einem der

---

14 Aberbach et al.: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981, S. 86-91. Allerdings handelt es sich dabei um keine Selbsttypisierung der Befragten, sondern um eine Einschätzung durch Codierer, die auf der Grundlage des gesamten Interviews zu entscheiden hatten, ob eine Beschreibung "genau", "etwas" oder "wenig/gar nicht" zutraf.

Tab. 9.6: Selbsttypisierung von Beamten und Politikern 1987

		Experte		Für-sprecher		Anwalt org.Ein-zelint.		Vermit-tler		Umsetzer polit. Vorgaben		Partei-politi-ker		Repräsen tant des Staates		Rechts-anwender		Bürger-anwalt		Initia-tor neu. Prob.lös		Gesamt
		$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	B	1,4	0,6	2,4	1,0	3,7	0,6	1,8	0,7	1,4	0,6	3,7	0,6	1,7	0,9	2,6	1,0	2,8	0,8	1,4	0,6	143-146
	P	1,8	0,6	1,6	0,7	3,2	0,8	2,1	0,8	2,1	1,0	1,9	0,7	1,9	1,1	3,3	0,8	1,4	0,6	1,5	0,5	57-59
Rang	B																					
StS		1,5	0,5	2,2	0,8	3,8	0,4	1,8	0,6	1,5	0,5	3,2	0,7	1,2	0,4	2,2	1,0	2,4	1,0	1,5	0,7	130-133
MD-RR		1,4	0,6	2,4	1,0	3,7	0,6	1,8	0,7	1,4	0,6	3,8	0,5	1,7	0,9	2,6	1,0	2,9	0,8	1,4	0,6	13
Funktion	P																					
PStS		1,7	0,5	2,0	1,1	3,7	0,5	2,1	0,9	2,2	1,0	1,6	0,7	1,3	0,5	3,2	0,9	1,4	0,5	1,2	0,4	10
Bt-Fr/MdB		1,9	0,7	1,5	0,6	3,1	0,9	2,0	0,8	2,1	0,9	1,9	0,7	2,1	1,1	3,4	0,8	1,4	0,6	1,6	0,5	47-49
Partei																						
CDU	B	1,5	0,6	2,3	0,9	3,8	0,5	1,7	0,8	1,2	0,4	3,5	0,7	1,6	0,8	2,7	1,0	2,8	0,8	1,4	0,5	43-44
	P	1,7	0,6	1,8	0,8	3,3	0,8	1,8	0,7	2,1	1,1	1,8	0,7	1,5	0,8	3,3	0,9	1,5	0,5	1,5	0,6	19-21
CSU	B	1,6	0,7	2,7	0,9	4,0	0,0	2,2	0,8	1,0	0,0	3,6	0,7	1,7	1,0	2,3	0,9	2,8	0,7	1,2	0,4	9
	P	2,0	0,0	2,6	0,5	3,4	0,5	2,6	0,9	2,2	0,4	2,2	0,4	1,8	1,3	3,2	0,8	1,6	0,5	1,6	0,5	5
FDP	B	1,4	0,5	2,3	1,1	3,8	0,4	1,5	0,5	1,3	0,5	3,5	0,7	1,5	0,5	2,3	1,0	2,6	0,8	1,4	0,7	11-12
	P	2,0	0,7	1,6	0,5	3,4	0,5	1,6	0,5	2,2	1,1	2,0	0,7	2,2	0,8	3,0	1,0	1,6	0,9	1,6	0,5	5
SPD	B	1,4	0,7	1,9	1,0	3,8	0,4	1,7	0,7	1,6	0,9	3,8	0,4	1,7	0,7	2,9	0,9	2,8	0,7	1,4	0,5	17
	P	2,0	0,8	1,3	0,5	3,2	0,9	2,0	0,8	2,2	1,1	2,0	0,7	2,1	1,1	3,5	0,7	1,3	0,6	1,6	0,5	23
ohne	B	1,3	0,6	2,5	0,9	3,6	0,6	1,9	0,7	1,6	0,7	3,9	0,4	1,7	1,0	2,6	0,9	2,9	0,9	1,5	0,7	59-61
Grüne	P	1,8	0,4	1,2	0,5	2,4	1,1	3,0	0,7	1,8	0,8	1,4	0,5	3,2	0,8	3,2	0,4	1,6	0,5	1,0	0,0	5

Skala: 1=trifft ganz zu
2=trifft einigermaßen zu
3=trifft wenig zu
4=trifft gar nicht zu

beiden wichtigsten Unterschiede zwischen Beamten und Politikern, mit der "Umsetzer-Rolle" der Beamten übereinstimmt. Als unzutreffend für sich selbst bezeichnen Beamte die Typenbeschreibungen "Bürgeranwalt, der sich um einzelne Problem und Menschen kümmert", "Anwalt organisierter Einzelinteressen" und "Parteipolitiker". Der Typus des neutralen Fachbeamten, der kompetent politische Vorgaben umsetzt und ohne Parteilichkeit dem Allgemeinwohl dient, tritt in dieser Selbsttypisierung also noch stärker hervor als in der Typisierung ohne feste Vorgaben.

Politiker hingegen sehen sich primär als "**Bürgeranwalt**" (1,4), "**Initiator**" (1,5) und "**Fürsprecher** breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen" (1,6). Die Selbsttypisierung der Politiker reflektiert einen Idealtypus des Politikers, der sich gemäß den Regeln demokratischer Repräsentation und Volkssouveränität für Bürger einsetzt und gesellschaftliche Vorgänge innovativ in seine Arbeit integriert. Auch ist zu erkennen, daß Politiker sich selbst Sachkompetenz zuschreiben (1,8). Es fällt auf, daß sich **Politiker nicht primär als Parteipolitiker** verstehen (1,9), ein Ergebnis das mit den negativen Konnotationen des Begriffs zusammenhängen dürfte, aber auch Ausdruck der Entideologisierung der Politik sein könnte. Ähnlich den Beamten (3,7) wollen auch Politiker organisierte Einzelinteressen mehrheitlich nicht unterstützen (3,2), obwohl ein Großteil der Politiker sich bestimmten Gruppen in der Gesellschaft, vor allem in Form von Verbänden, speziell verpflichtet fühlen dürfte. Wahrscheinlich wird der Begriff "Einzelinteressen" als absoluter Gegensatz zum "Allgemeinwohl" begriffen. Diese kritische Einstellung zu den Verbänden ist uns schon in Kap. 8 begegnet. Es ist auch verwunderlich, daß sich in einer pluralistischen Gesellschaft, deren politisches System durch die Austragung von Konflikten zwischen organisierten Gruppen geprägt ist, Politiker nur in sehr geringem Maße als Vermittler (2,1) sehen. Sie ergreifen eben tendenziell eher Partei als die Beamten, die diese Vermittler-Rolle eher (1,8) akzeptieren. Stark in den Vordergrund ihres Rollenverständnisses drängt sich dafür die Arbeit und der Einsatz für Belange des einzelnen Bürgers, ein Resultat, das bei der Frage nach den Unterschieden zwischen Beamten und Politikern nicht gewonnen werden konnte.[15] Entweder ist die Rolle des "Bürgeranwalts" für Politiker so selbstverständlich, daß sie darin spontan keinen charakteristischen Unterschied zu den Beamten sahen, oder der Einsatz für den Bürger ist doch

---

15 Hierin lassen sich deutliche Beziehungen zu Ergebnissen in der Kontaktstruktur von Politikern ziehen, die ein "lokales Kontaktnetzwerk" aufwies (Kap. 5).

gegenüber anderen Rollenbeschreibungen wie z.B. der höheren Autorität von Politikern gegenüber Beamten nachrangig und wird deshalb erst "auf Nachfrage" als sehr zutreffend bezeichnet[16], wenn es nicht um den Vergleich mit Beamten geht.

Die **größten Differenzen** in den Mittelwerten von Beamten und Politikern bestehen also bei den Typen "Parteipolitiker", "Bürgeranwalt" und "Fürsprecher", die von Beamten abgelehnt werden, und beim "Umsetzer", der von Politikern als für sie unzutreffend charakterisiert wird. Die **größten Gemeinsamkeiten** bestehen in der Rolle des Initiators, die von beiden Gruppen stark präferiert wird, und der Rolle als Repräsentant des Staates, die Beamte und Politiker als einigermaßen zutreffend bezeichnen. Aber auch als "Experten" sehen sich Politiker ganz gerne. Diese Selbsttypisierung kann also ebensowenig wie die offene Beschreibung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Beamten und Politikern eine Annäherung der Rollenperzeption beider Teil-Eliten bestätigen. Der "Hybridtyp" des politisch-administrativen Akteurs existiert auch nach dieser Frage nicht. Zieht man zusätzlich die Ergebnisse von **1970** in der Interpretation bei Aberbach et al. (1981) heran, wird deutlich, daß trotz unterschiedlicher Methodik die Struktur der Ergebnisse erhalten bleibt: Damals waren für **Beamte** die Rollen "policy-maker" und "technician" am wichtigsten, während "partisan" und "ombudsman" keine Bedeutung hatten. **Politiker** wollten auch 1970 als Initiator in die inhaltliche Politikgestaltung eingreifen. Weiterhin waren die Rollen des Parteipolitikers und des Fürsprechers (advocate) bedeutsam, während die Rolle des Bürgeranwaltes (ombudsman) nur wenig entwickelt war.

Zusammenhänge zwischen den einzelnen Selbsttypisierungen bestehen bei Beamten und Politikern 1987 in jeweils zwei Komplexen, die eine unterschiedliche Einbindung beider Rollen deutlich machen. Bei den **Beamten** korrelieren[17] leicht positiv miteinander die Typisierung als "Initiator neuer Problemlösungen" und "Vermittler" ($r=0{,}21$) sowie als "Vermittler" und "Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen" ($r=0{,}23$). Beamte initiieren

---

16 Ähnliche Ergebnisse liefern geschlossene Fragen nach der Bedeutung der Wahlkreisarbeit. Siehe: Henry Puhe/Gerd H. Würzberg, Lust und Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten, Würzburg 1989, S. 22.

17 Es werden nur Zusammenhänge diskutiert, die mindestens auf dem 1%-Niveau signifikant sind. Berechnet wurden sowohl Produkt-Moment-Korrelationen als auch Rangkorrelationen, ohne daß die Resultate der beiden Verfahren, die ein unterschiedlichen Datenniveau voraussetzen, entscheidend differieren.

neue Problemlösungen also im Zusammenhang mit ihrer Rolle als Vermittler konfligierender Partialinteressen, wirken dabei aber auf Ausgleich hin und beanspruchen zugleich, allgemeine Interessen zu vertreten. Außerdem ist der "Rechtsanwender" mit dem "Staatsrepräsentanten" (r=0,21) und dem "Bürgeranwalt" (r=0,40) positiv verknüpft, womit ein formaler juristischer Rollenkomplex zum Ausdruck kommt. Diese für Ministerialbeamte allerdings relativ unbedeutenden Typisierungen drücken aus, daß sie ihre Arbeit für einzelne Bürger, wenn überhaupt, dann gemäß Recht und Gesetz erledigen.

Ein strukturell anderer Zusammenhang liegt bei den **Politikern** vor: Hier ist der Rollentyp des Initiators von Problemlösungen mit dem des Parteipolitikers (r=0,53) und dem des Bürgeranwaltes (r=0,35) und nicht dem des reagierenden Vermittlers verbunden. Auch "Staatsrepräsentant" ist anders als bei den Beamten verortet und korreliert gleich hoch mit "Bürgeranwalt" und "Parteipolitiker" (r=0,30). Politiker betonen also offenbar in ihrem Selbstbild nicht den Gegensatz von Staat und Gesellschaft, sondern integrieren das Selbstverständnis als Staatsrepräsentant damit, daß sie sich für Bürger einsetzen und als Parteipolitiker wirken. Damit sind die beiden entscheidenen Faktoren angesprochen, von denen der Politiker im Gegensatz zum Beamten abhängig ist, nämlich von der Legitimation in Wahlen und von der Unterstützung seiner Partei. Neue Problemlösungen entwickelt der Politiker als Parteipolitiker und im Kontakt mit Bürgern, während der Beamte sich um Problemlösungen bemüht, weil er sich der Allgemeinheit verpflichtet fühlt und als Vermittler konfligierender Interessen Kompromisse sucht.

Die Analyse der Selbsttypisierung auf Zusammenhänge mit Hintergrundvariablen liefert bei den Beamten drei klare **Rangeffekte.** Je höher der Rang, desto unwichtiger wird die Expertenrolle und desto bedeutsamer die Rolle als Staatsrepräsentant und als Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Anliegen. Weiterhin fällt auf, daß sich die **StS** in drei Rollenbeschreibungen von den anderen Beamten abheben: Sie stehen der Rolle als Parteipolitiker nicht ganz so ablehnend gegenüber wie alle anderen Beamten und verstehen sich stärker als Bürgeranwalt, worin sich eine Annäherung an die Selbsttypisierung der Politiker ausdrückt. Stärker in Richtung "klassischer Bürokrat" tendieren die StS, wenn sie den Typus des Rechtsanwenders für sich als zutreffender bezeichnen als andere Beamte. Eine Karriere innerhalb oder teilweise außerhalb der Verwaltung wirkt sich nur in geringem Umfang auf die Selbsttypisierung aus. Unorthodox rekrutierte Beamte sehen sich etwas weniger stark als Experten und als Repräsentanten des Staates, identifizieren sich dafür aber etwas mehr mit der Rolle des Vermittlers.

Bei den Funktionsgruppen der **Politiker** fallen die **PStS** besonders auf, da sie sich selbst, wie schon die beamteten StS, eher als Staatsrepräsentanten und als Initiatoren neuer Problemlösungen wahrnehmen und weniger Interessenvertreter sein wollen. Darin kann eine **Annäherung an die Selbsttypisierung der Spitzenbeamten** gesehen werden, die allerdings durch den auch im Vergleich zu anderen Politikern stärkeren Bezug der PStS zum "Parteipolitiker" begrenzt wird. Bei Berücksichtigung des **Studienfaches** wird bei den Beamten erkennbar, daß sich Naturwissenschaftler und Ökonomen in besonderem Maße als Experten und Initiatoren neuer Problemlösungen sehen und vermutlich aus ihrer Spezialausbildung im Gegensatz zu den "Generalisten" (Juristen und Sozialwissenschaftler) einen Großteil ihres beruflichen Selbstbewußtseins beziehen. So bezeichnen alle 12 Naturwissenschaftler unter den Beamten die Selbsttypisierung "Experte" als vollkommen zutreffend. Sozialwissenschaftler sehen sich eher als Parteipolitiker und Umsetzer politischer Vorgaben als andere Beamte, und Juristen betrachten sich - auf absolut niedrigem Niveau - verständlicherweise noch am ehesten als Rechtsanwender. Auch Politiker, die eine naturwissenschaftliche Ausbildung genossen haben, akzeptieren die Rolle des Experten stärker als andere Politiker, insbesondere stärker als Politiker ohne Studium. Diese sehen sich vor allem als Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Anliegen und als Bürgeranwalt.

Beim Vergleich der Selbsttypisierung nach der **Parteizugehörigkeit** der Beamten tritt in mehreren Dimensionen die Gruppe der parteilosen Beamten hervor: Sie sehen sich primär als Experten und als Vermittler und weniger als Parteipolitiker als Beamte, die einer Partei angehören. Beamte, die in einer Partei der Regierungskoalition Mitglied sind, haben in der Rolle des Umsetzers politischer Vorgaben einen Vorsprung vor Beamten, die der SPD angehören oder parteilos sind. Damit drückt sich auch in der Selbsttypisierung die besondere Verbundenheit der "regierungstreuen" Beamten mit den Initiativen und Vorgaben aus, die von der politischen Führung kommen. SPD-Mitglieder hingegen empfinden sich stärker als andere Beamte als Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Anliegen, möglicherweise ein subjektiv empfundener Trost für ihre relative Einflußlosigkeit. **Politiker der GRÜNEN fallen in ihrer Rollenwahrnehmung wieder gegenüber Politikern anderer Parteien besonders auf.** Sie sehen sich primär als Initiator neuer Problemlösungen und stärker als Fürsprecher breiter Anliegen, aber auch als Anwalt organisierter Einzelinteressen. In der letzten Rollendimension wird die Nähe zu Bürgerinitiativen und kleinen Minderheiten deutlich, die das Selbstverständnis der GRÜNEN als parlamentarische Vertretung benachteiligter

gesellschaftlicher Gruppen prägt. Ein Ausfluß des "imperativen Mandats" oder die Nachwehen dieser Einrichtung dürfte die im Vergleich zu Parlamentariern anderer Parteien stärkere Orientierung am Typ des Parteipolitikers und des Umsetzers politischer Vorgaben sein. Ausdruck der Staatsferne unter den GRÜNEN ist die Ablehnung der Rolle eines **Staatsrepräsentanten**, die am stärksten bei Mitgliedern der Unionsparteien vertreten wird. Spezifisch sozialdemokratische Rollenorientierungen sind der Einsatz für breite gesellschaftliche Interessen und einzelne Bürger - Rollendimensionen, bei denen SPD-Politiker jeweils an der Spitze liegen.

9.4 Politische Aspekte der Beamtenrolle

Von der Parteipolitisierung der Beamten-Elite (Kap. 7) ist die **funktionale Politisierung** zu unterscheiden, die sich subjektiv durch die Berücksichtigung politischer Faktoren in der Arbeit von Beamten auszeichnet. Ist für die Parteipolitisierung eine Rekrutierungspraxis verantwortlich, die neben den fachlichen Qualitäten eines potentiellen Kandidaten für eine Spitzenfunktion auch die Zugehörigkeit zu den Regierungsparteien berücksichtigt, muß bei der funktionalen Politisierung der Ministerialverwaltung deren objektive Einbindung in den politischen Prozeß zugrundegelegt werden; dadurch wird ein subjektives Rollenverständnis herausgebildet, das politischen Überlegungen der Konsensbildung und Konfliktregelung mehr Gewicht einräumt als dies bei "klassischen Beamten" der Fall wäre. Natürlich sind die beiden Formen der Politisierung nicht voneinander unabhängig, da angenommen werden kann, daß Parteimitglieder auch funktional politischer denken und deswegen in Spitzenpositionen aufrücken, um die Regierungsarbeit zu effektivieren. Aus Gründen analytischer Klarheit müssen beide Formen der Politisierung aber auseinander gehalten werden; im folgenden soll es um die funktionale Politisierung gehen.

Auf die offenen Fragen nach den positiven Aspekten des Berufslebens (Kap. 3.2), nach den Anforderungen an Leitende Beamte und beim Vergleich der Rolle von Beamten und Politikern wurden 1987 öfter als 1970 Elemente benannt, die unter die funktionale Politisierung fallen, wie z.B. Macht als belohnender Tätigkeitsaspekt oder das politische Gespür, das 1987 insbesondere von Politikern häufiger als Anforderung an Leitende Beamte erwähnt wurde.

Diese Ergebnisse sollen um die Resultate geschlossener Fragen nach den politischen Aspekten der Beamtenrolle ergänzt werden. 1987 und 1970 wurden Beamte zunächst mit folgender Aussage konfrontiert:

> "Leitende Beamte müssen oft in einem Zwischenbereich operieren - dort, wo es nicht nur um Verwaltung geht, sondern auch um Politik. Gefällt Ihnen diese politische Seite Ihrer Arbeit?" [18]

Nur 3 (2%) der 147 Beamten lehnen 1987 die in der Frage enthaltene Hypothese vollständig ab und bestehen darauf, daß es in ihrer Arbeit überhaupt keine politische Seite gäbe.[19] Die große Mehrheit der Beamten ist aber 1987 gegenüber politischen Aspekten ihrer Arbeit sehr positiv eingestellt (1,4): Fast drei Vierteln der Beamten gefällt die politische Seite sehr gut, und noch einmal 11% gefällt sie mit Einschränkungen. Nur 10% stehen politischen Tätigkeitsaspekten neutral oder ablehnend gegenüber (Tab. 9.7).

Politiker sehen die politische Seite der Arbeit von Beamten 1987 weit weniger positiv (2,5). Jeweils ein Viertel der Politiker perzipiert sie als negativ, hat eine neutrale Haltung, sieht sie als eingeschränkt positiv oder als positiv an. Es gibt allerdings keinen Politiker, der behaupten würde, daß die Tätigkeit in der Ministerialverwaltung keine politischen Aspekte beinhalte. Die Skepsis der Politiker gegenüber politischen Aspekten der Beamtentätigkeit ist offenbar mit der Überlegung verbunden, daß Politikern ihr eigentliches Metier streitig gemacht würde; sie befürchten eine Machteinbuße und Widerstand vonseiten der Beamten. Allerdings gilt dies, genau genommen, nur für 25% der Politiker; 50% der Politiker, die voll oder teilweise positiv eingestellt waren, erhofften sich vermutlich eine wirkungsvollere politische Arbeit, wenn Beamte schon im Vorfeld über rein sachliche Gesichtspunkte hinaus politische Erwägungen anstellen, wie z.B. über die Chancen der Durchsetzbarkeit einer Maßnahme im Parlament oder die Akzeptanz in der Bevölkerung.

---

18 In der Frageversion für die Fremdwahrnehmung der Politiker wurde der letzte Satz leicht abgewandelt. Er lautete: "Was halten Sie von der politischen Seite der Arbeit von Beamten?" Die Antworten aller Befragten wurden auf einer 4-stufigen Skala codiert, die von "gefällt sehr gut" bis "gefällt nicht" reichte.

19 Zwei von den 3 Beamten befinden sich im BMPost, einer im BMFT. Damit deutet sich an, daß die politische Seite der Arbeit im BMPost am stärksten abgelehnt wird, ein Aspekt der auf eine spezifische Ressortkultur dieses Ministeriums hindeutet.

Tab. 9.7: Politische Seite der Arbeit von Beamten

	1987 Beamte % "sehr gut"	$\bar{x}$	n	1987 Politiker % "sehr gut"	$\bar{x}$	n	1970 Beamte % "sehr gut"	$\bar{x}$	n
Gesamt	76,9	1,4	147	25,4	2,5	59	45,2	1,9	126
StS (PStS)	53,8	1,8	13	30,0	2,3	10			
MD (Bt-Fr)	87,0	1,2	46	25,0	2,5	32	45,5	1,8	33
MDg (MdB)	81,6	1,3	49	23,5	2,5	17	44,4	2,0	45
MR	66,7	1,7	24				61,9	1,6	21
RD-RR	83,3	1,3	12				33,3	2,2	27
Karriere									
unorthodox	82,6	1,2	23				55,6	1,7	9
orthodox	77,7	1,4	121				42,3	2,1	123
unter 40	100,0	1,0	4	0,0	3,4	7	44,1	2,1	34
41-50	88,9	1,1	27	32,0	2,5	25	51,3	1,7	39
51-60	72,5	1,5	80	28,6	2,2	21	42,9	1,8	28
über 60	81,8	1,3	33	16,7	2,3	6	35,0	2,5	20
CDU/CSU	76,9	1,5	52	23,1	2,6	26	36,8	2,1	38
SPD	94,1	1,1	17	30,4	2,3	23	58,1	1,7	31
FDP	66,7	1,5	12	20,0	2,6	5	72,7	1,5	11
GRÜNE				20,0	3,0	5			
parteilos	77,0	1,3	61				31,4	2,3	35
Jura	78,0	1,4	91	30,4	2,4	23	42,7	2,0	82
Ökonomie	76,0	1,4	25	27,3	2,4	11	71,4	1,5	14
Naturwiss.	81,8	1,4	11	20,0	2,8	5	36,4	2,2	11
Agrarwiss.	72,7	1,5	11	0,0	3,0	1	36,4	2,0	11
Sozialwiss.	100,0	1,0	5	0,0	3,5	2	66,7	1,3	3
Philologie				25,0	2,4	8	0,0	2,0	1
kein Stud.	100,0	1,0	1	22,2	2,6	9	0,0	3,0	1
BMI	86,7	1,2	15				43,8	2,0	16
BMJ	77,8	1,2	9				50,0	1,9	8
BMF	86,7	1,3	15				56,3	1,6	16
BMWi	85,7	1,2	14				46,2	2,0	13
BML	84,6	1,2	13				40,0	1,9	15
BMV	76,9	1,3	13				50,0	2,0	14
BMPost	37,5	2,4	8				0,0	2,5	6
BMBW	88,9	1,1	9				57,1	1,6	7
BMA	81,3	1,3	16				57,1	1,6	14
BMJFG	75,0	1,6	8				44,4	2,1	9
BMBau	66,7	1,6	9				25,0	2,8	8
BMFT	71,4	1,6	7						
BMU	75,0	1,4	8						

Skala: 1=politische Seite der Arbeit gefällt sehr gut
2=gefällt mit Einschränkungen
3=positive und negative Gefühle halten sich die Waage
4=politische Seite der Arbeit gefällt nicht

Der Vergleich mit den Antworten von 1970 läßt für die Beamten eine Zunahme positiver Attitüden erkennen. So stieg die uneingeschränkte Zustimmung zur politischen Seite der Arbeit von 45,2% auf 76,9%. Dafür hat sich der Anteil neutraler Haltungen bis 1987 drastisch reduziert, während negative Urteile in etwa gleich unbedeutend blieben. Insgesamt darf bei Beamten 1987 von einer noch unvoreingenommeren Haltung gegenüber politischen Tätigkeitsaspekten ausgegangen werden als 1970; diese sind und waren schon 1970 für sehr viele Spitzenbeamte integraler Bestandteil ihrer Berufsrolle.

Welche Hintergrundfaktoren beeinflussen diese positive Einstellung zur funktionalen Politisierung (Tab. 9.7)? Zunächst fällt als **Rangeffekt** auf, daß StS, also die Beamten, die institutionell der Politik am nächsten sind, die politische Seite ihrer Arbeit weniger positiv beurteilen (1,8) als andere Beamte. Nur MR erreichen noch unterdurchschnittliche Werte (1,7). 1970 waren letztere noch die Ranggruppe mit einer weit überdurchschnittlich positiven Haltung (1,6). Zu beiden Zeitpunkten läßt sich ferner ein **Alterseffekt** erkennen, nach dem jüngere Beamte politischen Aspekten aufgeschlossener gegenüberstehen als ältere. Die Mittelwerte von 1,0 bei den unter 40jährigen 1987 und 1,5 bei den 41-50jährigen sprechen eine eindeutige Sprache. Während aber 1970 die über 60-jährigen am wenigsten begeistert waren (2,5), ist diese Altersgruppe 1987 positiver (1,3) eingestellt als die 51-60-jährigen (1,5). Es könnte sich hierbei um einen Generationen-Effekt handeln, denn 17 Jahre zuvor waren es die 41-50-jährigen (1,7), die der Politik am aufgeschlossensten gegenüberstanden. Wie aufgrund ihrer Ausbildung zu erwarten ist, sind Sozialwissenschaftler unter den Beamten 1987 und 1970 (knapp hinter Ökonomen) besonders aufgeschlossen, wenn es um politische Tätigkeitsaspekte geht. Nach Ressorts läßt sich ein Effekt für das BMPost und nicht ganz so deutlich für das BMBau erkennen: Sowohl 1970 als auch 1987 sind Befragte im BMPost die Gruppe mit der negativsten Haltung gegenüber politischen Tätigkeitsmerkmalen. 1970 fand sich im BMPost kein einziger Befragter, der eine uneingeschränkt positive Haltung hatte, und 1987 ist es nur ein Drittel der Befragten. 1970 deutlich, 1987 abgeschwächt gilt dies auch für das BMBau, womit für diese beiden Ressorts als spezifischer Aspekt der Ressortkultur festgestellt werden kann, daß die politische Seite der Arbeit eher abgelehnt wird.

Beamte, die der SPD angehören, perzipieren 1987 die funktionale Politisierung positiver (1,1) als Beamte anderer Parteien oder parteilose Beamte; sie hatten auch 1970 eine überdurchschnittlich positive Einstellung und wurden

damals nur von FDP-Mitgliedern übertroffen. Angehörige der SPD in der Ministerialverwaltung haben also weniger politische Berührungsängste als andere Beamte und sehen ihre eigene Tätigkeit stärker in politische Zusammenhänge eingebunden. Bei den **Politikern**, für die nur Ergebnisse zum Zeitpunkt 1987 vorliegen, lassen sich kaum strukturelle Bezüge erkennen: auffällig ist nur, daß auch SPD-Parlamentarier etwas positiver eingestellt sind, genauso PStS im Vergleich zu anderen Parlamentariern.

Im Hinblick auf die Selbsttypisierung anhand vorgegebener Rollenbeschreibungen ergibt sich bei den Beamten 1987 ein positiver Zusammenhang zwischen dem Typ des Vermittlers und des Initiators sowie der Einschätzung der politischen Seite der Tätigkeit (r=0,29 bzw. 0,25): Je stärker sich also ein Beamter als Vermittler konfligierender Interessen und als Initiator neuer Problemlösungen begreift, desto geneigter steht er den politischen Aspekten seiner Tätigkeit gegenüber. Politiker, die sich stärker als "Umsetzer" und "Rechtsanwender" verstehen, lehnen die politischen Aspekte der Beamten-Rolle tendenziell ab (r=-0,27 bzw. -0,36). Normorientierung und die Betonung parteikonformer Umsetzung politischer Vorgaben lassen es im Selbstverständnis dieser Politiker offenbar nicht zu, Beamten politisch aktives Mitwirken einzuräumen.

Ein Statement, das nur 1987 vorgelegt wurde, knüpft direkt an die politischen Aspekte der Ministerialtätigkeit an, konstruiert aber eine Konkurrenzsituation zwischen dem Fachwissen einerseits und politischen Fähigkeiten andererseits. Die These lautet:

> "Es ist für einen Leitenden Beamten mindestens genauso wichtig, politische Fähigkeiten zu besitzen wie über Fachwissen zu verfügen."

Mit den Reaktionen auf diese "künstliche" Gegenüberstellung wird es nun möglich, Rollenaspekte, die sich auf das Expertentum von Beamten zurückführen lassen, gegen die funktionale Politisierung von Spitzenbeamten abzuwägen (Tab. 9.8). Wie aufgrund der vorangegangenen Ergebnisse zu erwarten war, stimmen Beamte (1,8) der Aussage stärker zu als Politiker (2,2). Mit 86,4% Zustimmungen übertreffen Beamte die Politiker um etwa 20%. Im Gegensatz zur Frage nach den politischen Aspekten der Tätigkeit existiert ein klarer **Rangeffekt**, denn StS stimmen der Aussage zu 100% zu, gefolgt von MD mit 91,3% und den anderen Ranggruppen mit jeweils etwa 80%. Im Prinzip stehen StS der funktionalen Politisierung also aufgeschlossener gegenüber als andere Beamte; wenn es aber konkret wird und auf politische

Tab. 9.8: Politische Fähigkeiten und Fachwissen von Beamten

"Es ist für einen Leitenden Beamten mindestens genauso wichtig, politische Fähigkeiten zu besitzen wie über Fachwissen zu verfügen."

	1987					
	Beamte			Politiker		
	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n
Gesamt	86,4	1,8	147	67,8	2,2	59
Rang						
StS (PStS)	100	1,6	13	90,0	2,0	10
MD (Bt-Fr)	91,3	1,7	46	59,4	2,4	32
MDg (MdB)	82,4	1,8	51	70,6	2,0	17
MR	79,1	2,0	24			
RD-RR	81,4	1,9	13			
Karriere						
unorthodox	95,6	1,8	23			
orthodox	84,7	1,8	124			
Alter						
unter 40	75,0	2,0	4	71,5	2,2	7
41-50	89,3	2,0	28	68,0	2,0	25
51-60	85,2	1,8	81	66,6	2,3	21
über 60	88,4	1,6	34	66,6	2,0	6
Partei						
CDU/CSU	88,7	1,7	53	69,3	2,2	26
SPD	94,1	1,8	17	69,6	2,2	23
FDP	83,3	1,9	12	60,0	2,4	5
GRÜNE				60,0	2,2	5
parteilos	82,0	1,3	61			
Studienfach						
Jura	85,7	1,7	92	65,2	2,1	23
Ökonomie	84,6	1,9	26	81,8	2,2	11
Naturwissenschaft	91,7	1,8	12	85,0	2,0	5
Agrarwissenschaft	81,8	2,0	11	0,0	4,0	1
Sozialwissenschaft	100	1,8	5	100	2,0	2
Philologie				50,0	2,4	8
kein Studium	100	1,0	1	66,6	2,2	9

Skala:
1=volle Zustimmung
2=eingeschränkte Zustimmung
3=eingeschränkte Ablehnung
4=entschiedene Ablehnung

Aspekte ihrer eigenen Tätigkeit ohne gleichzeitige Betonung des Fachwissens Bezug genommen wird, sind sie nicht so positiv eingestellt, da vermutlich Frustrationen und Probleme, die sich aus politischen Interventionen ergeben, wachgerufen werden. Immerhin befinden sich StS an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung und dürften daher öfter zwischen "beiden Stühlen sitzen". Erhalten bleibt der bereits beobachtete **Parteieffekt**, nach dem Beamte, die der SPD angehören, politischen Fähigkeiten etwas häufiger (94,1%) eine Gleichrangigkeit gegenüber dem Fachwissen einräumen als insbesondere die Parteilosen (82%). Auch die Sonderstellung der Sozialwissenschaftler unter den Beamten wird dadurch unterstrichen, daß diese Gruppe zu 100% der Aussage zustimmt.

Bei den **Politikern** fallen wiederum die PStS mit der häufigsten Zustimmung auf; mit 90% Zustimmung liegen sie in einem Bereich, der von keiner anderen Politiker-Gruppe erreicht wird und bei den Beamten zwischen den StS und MD anzusiedeln wäre. Das Alter und die Parteizugehörigkeit der Politiker haben so gut wie keinen Einfluß auf die gleichgewichtige Bewertung von Fachwissen und politischen Fähigkeiten von Beamten, während ein Studium der Sozialwissenschaften wie bei den Beamten den Zustimmungsanteil erhöht.

Ein weiteres für das politische Rollenverständnis von Beamten aufschlußreiches Statement bringt politische Erwägungen in einen Gegensatz zur administrativen Rationalität:

> "Um Verwaltungshandeln rational zu bewerten, ist es notwendig, politische Erwägungen auszuschließen".[20]

Nur 10% der Beamten und 20% der Politiker stimmten dieser Aussage zu, so daß also die überwiegende Mehrheit der Befragten keinen Gegensatz zwischen verwaltungsimmanenten und politischen Entscheidungskriterien sieht und politische Erwägungen in die Evaluation des Verwaltungshandelns einbeziehen will (Tab. 9.9). Entsprechend ihrer etwas schwächeren Begeisterung über die politische Seite der Arbeit, stimmen StS noch am ehesten der Behauptung zu, daß politische Erwägungen aus der Verwaltungsrationalität ausgeschlossen werden müßten. Vollkommen abgelehnt wird die These nur von der untersten Ranggruppe der RD-RR. Hier kommt wieder der **Alters-**

---

20 Inwieweit das Adjektiv "rational" als Stimulus die Antworten beeinflußt, kann nicht entschieden werden. Möglicherweise sehen aber einige Befragte einen klaren Widerspruch zwischen Politik und Rationalität, verstanden als Sachrationalität.

Tab. 9.9: Verwaltungshandeln und politische Erwägungen

"Um Verwaltungshandeln rational zu bewerten ist es notwendig, politische Erwägungen auszuschließen."

	1987					
	Beamte			Politiker		
	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n
Gesamt	10,2	3,2	147	20,7	3,0	58
Rang						
StS (PStS)	23,1	2,9	13	30,0	2,7	10
MD (Bt-Fr)	4,3	3,2	46	16,1	3,1	31
MDg (MdB)	11,8	3,2	51	23,5	3,0	17
MR	16,7	3,1	24	-	-	-
RD-RR	0,0	3,5	13	-	-	-
Karriere						
unorthodox	13,0	3,3	23			
orthodox	9,7	3,2	124			
Alter						
unter 40	0,0	3,5	4	14,3	3,0	7
41-50	7,1	3,4	28	28,0	2,9	25
51-60	9,9	3,2	81	14,3	3,1	21
über 60	14,7	3,1	34	20,0	2,8	5
Partei						
CDU/CSU	9,4	3,2	53	24,0	2,9	25
SPD	0,0	3,4	17	17,4	3,1	23
FDP	0,0	3,5	12	40,0	2,4	5
GRÜNE	-	-	-	0,0	3,2	5
parteilos	16,4	3,1	61	-	-	-
Studienfach						
Jura	10,9	3,2	92	21,7	3,0	23
Ökonomie	3,8	3,3	26	18,2	3,0	11
Naturwissenschaft	16,7	2,9	12	0,0	3,3	4
Agrarwissenschaft	18,2	3,2	11	0,0	4,0	1
Sozialwissenschaft	0,0	3,4	5	0,0	3,0	2
Philologie	-	-	0	12,5	3,1	8
kein Studium	0,0	3,0	1	44,4	2,4	9

Skala:
1=volle Zustimmung
2=eingeschränkte Zustimmung
3=eingeschränkte Ablehnung
4=entschiedene Ablehnung

effekt zum Tragen, nach dem jüngere Beamte sich gegenüber der Politik allgemein aufgeschlossener zeigen und diese als integralen Aspekt ihres Berufslebens akzeptieren. Bei Berücksichtigung von Partei und Studienfach erhärtet sich das Bild bisher registrierter Attitüden: Beamte, die der SPD angehören, sowie Sozialwissenschaftler stimmen der Behauptung überhaupt nicht zu, wollen also politische Bewertungsaspekte einbezogen sehen, während besonders Parteilose und Naturwissenschaftler eher für eine Trennung beider Kriterien sind. Auch SPD-Parlamentarier und Politiker mit sozialwissenschaftlichem Abschluß denken tendenziell wie die entsprechenden Teilgruppen in den Ministerien, und von den GRÜNEN stimmte sogar keiner der These zu. PStS hingegen (und CDU/CSU-Mitglieder allgemein) stimmen häufiger zu als Angehörige der Fraktionsspitze und einfache Abgeordnete; die PStS schließen sich damit wieder einmal der Einstellung der StS an, sei es aufgrund ihrer Verwaltungsnähe, sei es aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den Regierungsparteien.

Das letzte Interview-Ergebnis, in dem zwar nicht direkt auf politische Tätigkeitsmerkmale und Rollenaspekte von Beamten Bezug genommen wird, das aber aufgrund der Forderung nach Beschränkung der Beamten auf die Anwendung von Gesetzen politische Aspekte implizit ausschließt, soll die Behandlung des politischen Rollenverständnisses abschließen:

> "Ein Leitender Beamter sollte seine Tätigkeit darauf beschränken, die Gesetze präzise anzuwenden."

1987 stimmen dieser Aussage zwar ein Drittel der Politiker zu, aber nur 9% der Beamten, eine Relation, die etwas weniger stark auch 1970 zu beobachten war, als noch 40% der Politiker die Beamten auf die Anwendung von Gesetzen einschränken wollten. Wie bei allen vorangegangenen Fragen sind also auch hier Beamte nicht-technischen Aspekten ihrer Tätigkeit gegenüber positiver eingestellt als Politiker. Die Rangunterschiede sind zu beiden Zeitpunkten minimal, und die Mittelwerte differieren 1987 um maximal 0,1 und 1970 um 0,4. Entsprechend ihrer allgemein geringeren Politik-Aversion stimmen jüngere Beamte 1987 und 1970 der These etwas weniger häufig zu, ein Effekt der auch bei den Politikern zu beobachten ist. Die bisher festgestellten Partei- und Studienfach-Effekte lassen sich bei dieser These allerdings nicht feststellen, und Angehörige der SPD bzw. Absolventen sozialwissenschaftlicher Studiengänge unter Beamten und Politikern fallen nicht durch unterdurchschnittliche Zustimmungsanteile oder hohe Mittelwerte auf. Mit dem Stimulus "präzise Gesetzesanwendung" wird offensichtlich nicht genau der Gegensatz zu den größeren Dispositionsmöglichkeiten der Tätigkeit

von Spitzen-Beamten getroffen. Als Gegensatz zur Beschränkung auf formaljuristisch korrekte Handlungen von Beamten muß ja auch nicht unbedingt ein politisches Selbstverständnis angenommen werden; logisch schließt sich beides nicht aus, wenn man an ministerielle Aufgaben der Vollzugssteuerung oder an Einzelfallentscheidungen denkt.

9.5 Bedeutung politischer Loyalität der Beamten-Elite

Beamte zeigen sich also gegenüber politischen Aspekten ihrer Tätigkeit überwiegend und zunehmend aufgeschlossen und integrieren das politische Denken in ihr Rollenverständnis. Von daher stellt sich im Rahmen der politischen Steuerung der Ministerialbürokratie die Frage, ob die politisch verantwortlichen Regierungsmitglieder sich auch in einer Konfliktsituation auf die ihnen untergeordneten Beamten verlassen und ihrer Loyalität vertrauen können. Um Attitüden gegenüber der besonders für politische Beamte geltenden Loyalitätsnorm zumindest partiell[21] analysieren zu können, wurde 1987 folgendes Szenario entworfen:

> "Nach einem Regierungswechsel kommt es manchmal zu Konflikten zwischen dem neuen Regierungsprogramm und der bisherigen Ressortpolitik. Halten Sie es für akzeptabel, daß ein Beamter unter diesen Umständen die Ressortpolitik auch weiterhin unterstützt?"

Damit wird also auf den Fall abgestellt, daß die oben herausgearbeitete Parallelität von Expertenwissen und politischer Responsivität sich nicht harmonisieren läßt. Die Meinung beider Teil-Eliten hierzu ist eindeutig: Mehr als drei Viertel der Spitzenbeamten und Politiker halten es für nicht akzeptabel, daß ein Beamter an der "alten" Ressortpolitik festhält und sich neuen Vorstellungen und Direktiven widersetzt (Tab. 9.10). Nur 7% der Beamten und 12% der Politiker würden eine Obstruktion der neuen Regierungslinie zumindest eingeschränkt akzeptieren und bilden damit eine kleine Minderheit. Die **ausgeprägte politische Loyalität von Beamten** drückt auch der hohe Mittelwert von 4,6 auf der 5-stufigen Skala aus; Politiker rechnen bei einem Durchschnittswert von 4,4 fast genauso stark mit der Loyalität der Beamten. Diese Antworten dürften allerdings unter der stillschweigenden Annahme gegeben worden sein, daß bei einem Regierungswechsel nur Par-

---

21 Loyalität müßte wahrscheinlich viel umfassender operationalisiert werden, indem alle möglichen Indizien der Illoyalität (Verzögerung, Indiskretion usw.) abgefragt werden, was aber verständlicherweise kein Resultat erbracht hätte.

Tab. 9.10: Politische Loyalität von Beamten 1987

"Nach einem Regierungswechsel kommt es manchmal zu Konflikten zwischen dem neuen Regierungsprogramm und der bisherigen Ressortpolitik. Halten Sie es für akzeptabel, daß ein Beamter unter diesen Umständen die Ressortpolitik auch weiterhin unterstützt?"

	Beamte n	%	Politiker n	%
1 voll akzeptabel	3	2,1	4	6,9
2 Zustimmung mit Vorbehalt	8	5,6	3	5,2
3 teils/teils	5	3,5	2	3,4
4 eher Ablehnung	13	9,2	4	6,9
5 nicht akzeptabel	113	79,6	45	77,6
Gesamt = 100 %	142		58	
$\bar{x}$	4,6		4,4	

Tab. 9.11: Politische Loyalität von Beamten 1987 und Reaktionsform

Reaktion	Beamte n	%
Sofortige Programmumsetzung	16	11,0
Versuch, die Entscheidungsträger zu beeinflussen	120	82,8
Aus dem Öffentlichen Dienst ausscheiden	22	15,2
Bitte um Versetzung	17	11,7
Dieser Fall kommt nicht vor	3	2,1
Gesamt = 100%	145	

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

teien an die Macht kommen, die sich in der Geschichte der Bundesrepublik schon "bewährt" haben.

Welche **Reaktionsformen** würden **Beamte** wählen, falls es nach einem Regierungswechsel auch einen Wechsel der bisherigen Ressortpolitik gäbe und sie entgegen ihrer Überzeugung eine neue Politik umzusetzen hätten? Die überwiegende Mehrheit (83%) würde zunächst versuchen, auf die politische Leitung einzuwirken, um diese von der bisherigen Linie des Ministeriums zu überzeugen. Nur 11% der Beamten würden den Konflikt mit einer sofortigen Umsetzung der politischen Direktiven lösen. Personelle Konsequenzen: Umsetzung innerhalb der Verwaltung oder Ausscheiden aus dem Öffentlichen Dienst kann sich jeder vierte Befragte bei einem Gewissenskonflikt vorstellen (Tab. 9.11). Da sich diese Verhaltensweisen nicht gegenseitig ausschließen, wurde von vielen Beamten eine Verhaltenssequenz angegeben: Zunächst würden sie versuchen, ihre Vorgesetzten zu überzeugen. Sollte diese Remonstration scheitern, würden sie die Weisung umsetzen, um eine Versetzung bitten oder den Dienst quittieren. Nur 3 Beamte - allesamt Juristen - behaupten, daß solche Konflikte zwischen neuer Regierungslinie und alter Ressortpolitik nicht vorkommen; sie bilden damit eine absolute Minderheit.

Die Reaktion der Beamten hängt von ihrem **Rang** ab. StS und MD, also politische Beamte, rechnen gehäuft mit der Möglichkeit des einstweiligen Ruhestandes. Aber auch für diese Beamten bleibt die Beeinflussung der Entscheidungsträger die wahrscheinlichste Reaktion, die in ihrer Bedeutung mit niedrigerem Rang zunimmt. Andere Hintergrundfaktoren besitzen nur geringe Erklärungskraft. Interessant ist, daß unorthodox rekrutierte Beamte sich eher vorstellen können, aus dem Öffentlichen Dienst auszuscheiden als Beamte mit einer reinen Ministerialkarriere. Dies trifft auch auf Beamte mit sozialwissenschaflichem Abschluß zu; Naturwissenschaftler sehen dagegen in einer sofortigen Programm-Umsetzung häufiger die Lösung des Problems als andere Beamte.

Beharren auf der bisherigen fachlichen Überzeugung ist bei StS und MR stärker ausgeprägt als bei Beamten anderer Ränge (Tab. 9.12). Während die erste Gruppe damit rechnen muß, bei einem Regierungswechsel in den einstweiligen Ruhestandes versetzt zu werden, verblüfft die Haltung der MR nicht. Diese könnten nur auf einen anderen Dienstposten umgesetzt werden oder freiwillig aus der Ministerialverwaltung ausscheiden, was eine äußerst seltene Reaktion darstellt; sie haben daher die formal größte Möglichkeit, ihrer alten Linie treu zu bleiben. Unterdurchschnittliche politische Loyalität

Tab. 9.12: Politische Loyalität von Beamten

	1987 Beamte % loyal	$\bar{x}$	n	Politiker % loyal	$\bar{x}$	n
Gesamt	79,6	4,6	142	77,6	4,4	58
Rang						
StS (PStS)	69,2	4,3	13	80,0	4,7	10
MD (Bt-Fr)	79,5	4,7	44	78,1	4,4	32
MDg (MdB-einfach)	83,3	4,7	48	75,0	4,4	16
MR	75,0	4,4	24	-	-	-
RD-RR	84,6	4,6	13	-	-	-
Karriere						
unorthodox	68,2	4,3	22			
orthodox	81,7	4,6	120			
Alter						
unter 40	75,0	4,0	4	42,9	3,1	7
41-50	78,6	4,7	28	87,5	4,7	24
51-60	80,8	4,6	78	76,2	4,5	21
über 60	78,1	4,6	32	83,3	4,8	6
Partei						
CDU/CSU	80,4	4,5	51	88,5	4,7	26
SPD	58,8	4,2	17	77,3	4,3	22
FDP	75,0	4,6	12	60,0	4,6	5
GRÜNE	-	-	-	40,0	3,0	5
ohne Partei	84,5	4,7	58	-	-	-
Studienfach						
Jura	78,4	4,5	88	81,1	4,5	22
Ökonomie	80,0	4,7	25	72,7	4,3	11
Naturwissenschaft	100,0	5,0	12	100,0	5,0	5
Agrarwissenschaft	63,6	4,1	11	0,0	3,0	1
Sozialwissenschaft	80,0	4,8	5	100,0	5,0	2
Philologie	-	-	-	50,0	3,8	8
kein Studium	100,0	5,0	1	88,9	4,9	9
Ressort						
BMI	66,7	4,2	15			
BMJ	100,0	5,0	9			
BMF	73,3	4,6	15			
BMWi	78,6	4,6	14			
BML	69,2	4,4	13			
BMV	100,0	5,0	12			
BMPost	100,0	5,0	9			
BMBW	66,7	4,0	9			
BMA	66,7	4,3	15			
BMJFG	71,4	4,7	7			
BMBau	87,5	4,8	8			
BMFT	100,0	5,0	8			
BMU	75,0	4,5	8			

zeigen unorthodox rekrutierte Beamte, Beamte mit einer SPD-Mitgliedschaft und Agrarwissenschaftler. Während die erste Gruppe eher berufliche Alternativen außerhalb der Ministerialverwaltung sehen dürfte, liegt bei SPD-Mitgliedern möglicherweise eine Reflexion eigener Erfahrungen vor, die im Regierungswechsel 1982 gemacht wurden. Auch eine geringere Fügsamkeit unter Sozialdemokraten kann dieses Ergebnis erklären; dafür spricht, daß SPD-Politiker im Vergleich zu Unionspolitikern weniger Nachgiebigkeit von Beamten erwarten und darin nur von den GRÜNEN übertroffen werden. Daß gerade Agrarwissenschaftler sich tendenziell an die "alte" Ressortpolitik klammern würden, selbst wenn es neue politische Leitlinien gäbe, hängt möglicherweise mit dem ausgeprägten Fachwissen dieser Spezialisten zusammen und dem Vertrauen auf die "Realitäten" im Agrarsektor, die keine großen Veränderungen zulassen würden. Zusammen mit dem BML, in dem sich die meisten Agrarwissenschaftler unter den Beamten aufhalten, erzielen BMBW, BMA und BMI weniger hohe Loyalitätsanteile. Demgegenüber existieren mit dem BMJ, BMV, BMPost und BMFT vier Ministerien, in denen alle Befragten im Rahmen unserer groben Operationalisierung absolute Loyalität ausdrücken.

Aufseiten der Politiker kann neben dem bereits angesprochenen Parteieffekt eine etwas stärkere Erwartung an die Beamten-Loyalität bei den PStS als bei anderen Politikern und speziell bei jüngeren Politikern festgestellt werden. Entscheidend bleibt aber, daß einige Sozialdemokraten und GRÜNE die persönliche Überzeugung eines Ministerialbeamten gegenüber seiner Pflicht zur Loyalität etwas stärker betonen. Der bei Beamten und Politikern zu beobachtende Parteieffekt mit relativ hohen Assoziationsmaßen (Beamte: Cramer's V=0,21; Politiker: Cramer's V= 0,41) unterstreicht die Bedeutung der Parteizugehörigkeit für die Stärke der Loyalitätserwartung an Beamte.

9.6 Typenwandel in der Wahrnehmung der Elite

In den Ergebnissen zum Anforderungsprofil von Beamten und dem Rollenvergleich von Beamten und Politikern deuten sich aufgrund unterschiedlicher Perzeptionen 1970 und 1987 in Teilbereichen Veränderungen des Beamten- und des Politikertypus an. Um Ausmaß und Inhalt des Typenwandels genauer analysieren zu können, wurden die Elite-Mitglieder explizit gefragt, ob ihnen ein Typenwandel bewußt sei und worin sich möglicherweise der Typ des Leitenden Beamten und des Politikers geändert habe.

9.6.1 Wandel des Beamtentypus

Neben der vorherrschenden Konstanz der Beamtenrolle ist bisher longitudinal eine wesentliche Veränderung erkennbar geworden: Beamte halten politische Aspekte ihrer Tätigkeit für zunehmend wichtiger, stehen ihnen aufgeschlossener gegenüber und sehen sich stärker als aktive Teilnehmer am politischen Prozeß als 1970. Das heißt nun nicht notwendigerweise, daß 1970 und zu noch weiter zurückliegenden Zeitpunkten der Leitende Beamte in der Ministerialverwaltung "apolitisch" gewesen wäre oder daß sich die faktische Arbeit bis 1987 funktional entscheidend politisiert hätte; zunächst handelt es sich nur um ein aus subjektiven Antworten und Beobachtungen gewonnenes Bild, das genausogut darauf hindeuten kann, daß sich Beamte heute eher zu ihrer politischen Arbeit bekennen, daß sie offener darüber reden und keine sozialen Sanktionen mehr befürchten. Ansonsten ist die fachliche Qualität nach wie vor das konstitutive Merkmal des Beamtentypus und der bedeutendste Unterschied im Vergleich zur Politiker-Rolle.

Kann dieses aus den Einzelbefunden synthetisierte Resultat aufrecht erhalten werden, wenn explizit nach Veränderungen des Beamtentyps gefragt wird, also den Interviewten eine abstrakte Beobachtung abverlangt wird? Dazu wurde 1970 und 1987 folgende offene Frage eingesetzt:

> "Glauben Sie, daß sich der Typ des Leitenden Beamten im Lauf der Zeit geändert hat?"[22]

Da speziell nach dem "Typ" des Leitenden Beamten gefragt wurde, ist nicht auszuschließen, daß neben realen Veränderungen auch Perzeptionen ange-

---

22 1987 wurde der Ausdruck "im Lauf der Zeit" mit der konkreteren Angabe "seit 1970" erläutert.

geben wurden, die ein allgemeines Stimmungsbild oder Vorurteile reproduzieren. Der Weg vom "Typ" zum Stereotyp ist nicht weit. Da andererseits diese Perzeptionen auch wieder verhaltensrelevant sein können und zu beiden Zeitpunkten der gleiche Stimulus gesetzt wurde, ist eine genaue Analyse der subjektiv wahrgenommenen Veränderungen wichtig.

Konzentriert man sich zunächst darauf, wieviele Befragte überhaupt Veränderungen des Beamtentyps angeben, fallen zwei Ergebnisse ins Auge: **Zu beiden Zeitpunkten gibt die überwiegende Mehrheit der Befragten zumindest Veränderungen auf einigen Positionen der Hierarchie oder in "gewissem" Ausmaß an.** 1987 werden etwas weniger Veränderungen perzipiert als 1970; der Anteil fällt bei den Beamten von 91,6% auf 83,5% und bei den Politikern von 71,1% auf 65,5% (Tab. 9.13). Beamte geben also etwa 20% häufiger Veränderungen an als Politiker. Nur 2 (1,5%) Beamte und 6 (6,7%) Politiker konnten 1970 keine Veränderung des Beamtentyps feststellen; mit 8 (5,5%) Beamten und 9 (15,5%) Politikern ist diese Kategorie auch 1987 trotz leichtem Anstieg sehr schwach besetzt. Als Erklärung für die verminderte Anzahl von Befragten, die 1987 glauben, daß der Beamtentypus sich gewandelt habe, kann zum einen der längere Zeitraum in Betracht kommen, auf den Befragte 1970 Bezug nehmen konnten; der gesamten Nachkriegsperiode von 1945-1970 steht 1987 ein vergleichsweise begrenzter Zeitraum seit 1970 gegenüber. Zum zweiten kann sich dahinter auch eine tatsächlich etwas stärkere Veränderung des Beamtentypus oder des Bewußtseins einer Veränderung vor 1970 verbergen.

Je länger ein Befragter im Ministerialdienst tätig ist oder je länger ein Politiker in seiner Arbeit mit Leitenden Beamten zu tun hatte, desto eher wird er in der Lage sein, einen Wandel festzustellen. Da das Lebensalter bei den Beamten positiv mit der Höhe des Ranges korreliert, müßten zudem ranghöhere Beamte zu einem höheren Prozentsatz Veränderungen angeben. Ein Blick auf Tab. 9.13 kann die **Altershypothese weitgehend bestätigen:** Je älter ein Beamter 1987 ist, desto eher erkennt er Typusveränderungen; der Anteil steigt von 50% bei den unter 40jährigen bis auf 94,2% bei den über 60jährigen, und der Mittelwert fällt von 3,3 bis auf 1,5. Auch 1970 perzipierten die ältesten Beamten die meisten Veränderungen, die Unterschiede zwischen den darunterliegenden Altersgruppen waren jedoch gering. Die Ergebnisse der Politiker-Befragung 1987 stützen die Altershypothese nicht ganz so deutlich: über 60jährige erkennen zu 100% Veränderungen, während bei jüngeren Politikern der Prozentsatz zwischen 57% und 68% schwankt. 1970 hingegen sahen die ältesten Politiker weniger Veränderungen im Beamtentypus,

Tab. 9.13: Veränderung des Beamtentyps

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n	% Zust.	$\bar{x}$	n
Gesamt	83,6	1,8	146	65,5	2,6	58	91,5	1,5	130	71,2	2,1	90
Rang												
StS (PStS)	75,0	2,0	12	60,0	3,1	10				0,0	4,0	1
MD (Bt-Fr)	91,3	1,6	46	58,0	2,7	31	90,9	1,5	33	75,0	1,9	20
MDg (MdB)	82,3	1,8	51	82,3	2,1	17	93,7	1,5	48	71,0	2,1	69
MR	79,4	1,8	24				100	1,1	21			
RD-RR	76,9	2,1	13				82,2	1,6	28			
Karriere												
unorthodox	91,3	1,6	23				100	1,3	9			
orthodox	82,1	1,8	123				90,9	1,5	121			
Alter												
unter 40	50,0	3,3	4	57,1	3,1	7	88,9	1,6	36	78,8	2,0	33
41-50	77,8	1,9	27	68,0	2,3	25	92,9	1,5	42	68,0	2,2	25
51-60	82,8	1,8	81	60,2	3,0	21	85,2	1,6	27	89,6	2,1	23
über 60	94,2	1,5	34	100	1,6	5	100	1,3	19	55,5	2,3	9
Partei												
CDU/CSU	80,8	1,8	52	69,2	2,5	26	92,3		39	74,5		43
SPD	76,4	2,1	17	62,7	2,5	22	90,9		33	69,0		42
FDP	91,7	1,3	12	60,0	2,8	5	100		11	60,0		5
GRÜNE				60,0	3,0	5						
ohne	85,2	1,8	61				86,1		36			
Studienfach												
Jura	83,5	1,8	91	69,5	2,5	23	91,7	1,5	84	77,4	1,7	31
Ökonomie	73,1	2,1	26	63,7	2,5	11	93,8	1,4	16	85,8	1,7	7
Naturwiss.	91,7	1,4	12	80,0	2,4	5	81,9	2,0	11	100	1,5	4
Agrarwiss.	90,9	1,6	11	100	2,0	1	90,9	1,3	11	60,0	2,0	5
Sozialwiss	100	1,4	5	50,0	3,5	2	100	1,3	3	0,0	3,7	3
Philologie				75,0	2,4	8	100	1,0	1	55,5	2,8	9
kein Stud.	100	2,0	1	37,5	3,1	8	100	1,0	1	70,9	2,3	31
Ressort												
BMI	73,4	2,3	15				100	1,3	16			
BMJ	66,6	2,3	9				88,8	1,7	9			
BMF	86,7	1,7	15				93,3	1,4	15			
BMWi	78,6	2,1	14				87,6	1,6	16			
BML	92,4	1,7	13				85,7	1,5	14			
BMV	87,0	2,1	13				92,3	1,4	13			
BMPost	80,0	1,8	10				100	1,1	7			
BMBW	77,8	1,8	9				75,0	1,9	8			
BMA	93,8	1,3	16				93,3	1,3	15			
BMJFG	100	1,5	8				90,0	1,7	10			
BMBau	77,8	1,8	9				100	1,5	7			
BMFT	100	1,0	8									
BMU	85,7	1,7	7									

Skala: 1=ja, auf jeden Fall
5=nein, auf keinen Fall

möglicherweise ein Effekt, der bei älteren Politikern damals noch nicht so stark ausgeprägteren Tendenz zum Berufspolitiker, der durch seinen frühzeitigen und permanenten Umgang mit der Ministerialbürokratie eher in der Lage ist, einen Wandel festzustellen.

Ein klarer **Rangeffekt** ist jedoch bei den Beamten nicht festzustellen;[23] auch Parteizugehörigkeit, Studienfach und Ressort sind für die Wahrnehmung von Typenänderungen bedeutungslos. Auffällig ist aber der im Vergleich zu Beamten, die fast ausschließlich in der Ministerialverwaltung tätig waren, etwas höhere Anteil von **unorthodox** rekrutierten Beamten, die einen veränderten Beamtentyp perzipieren. Möglicherweise vergleicht diese Gruppe ein früher existentes Bild vom Ministerialbeamten mit dem Realtypus, mit dem sie während ihrer jetzigen Tätigkeit zu tun haben. Die nachfolgende Analyse der inhaltlichen Veränderung des Beamtentypus wird diese Frage klären helfen, da unorthodox rekrutierte Beamte deutlich andere Veränderungen ansprechen als reine Laufbahnbeamte.

Etwa 90% der Beamten und 70% der Politiker sind zu beiden Zeitpunkten in der Lage, inhaltlich zu spezifizieren, inwiefern sich der Beamtentyp verändert habe.[24] Die Vielzahl verschiedener Kategorien, die gebildet werden mußten, um die Antworten der Befragten zu codieren, spricht auf den ersten Blick für eine große Bandbreite der Antworten. 1987 ergaben sich 39 Aspekte bei den Beamten und 28 bei den Politikern. Jedoch existieren 1987 nur 10 inhaltliche Veränderungen des Beamtentyps, die von mehr als 3 (2,0%) Beamten, und nur 7 Veränderungen, die von mehr als 1 (1,7%) Politiker benannt wurden.

Als **dominierender Veränderungsbereich** kristallisiert sich zu beiden Zeitpunkten und für beide Teil-Eliten die **größere Professionalität** von Beamten heraus: Alle Beamten 1970 und 40% 1987 sehen darin Veränderungen des Beamtentypus begründet (Tab. 9.14). Die wichtigsten Einzelargumente dieser Oberkategorie sind in der Selbstwahrnehmung der Beamten 1987 eine

---

23 Dieser wird zumindest 1987 dadurch verhindert, daß durch die Sample-Konstruktion auch sehr alte Beamte in niedrigen Rängen berücksichtigt wurden, allein deshalb, weil sie 1970 schon befragt worden waren.

24 Die durchschnittliche Anzahl der Antworten für die Befragten, die überhaupt Veränderungen feststellen, beträgt 1987 bei beiden Teil-Eliten 1,5. 1970 lagen Politiker mit 1,6 in einem ähnlichen Bereich, Beamte gaben aber im Mittel 2,2 Antworten, was rein quantitativ andeutet, daß zu diesem Zeitpunkt der Wandel des Beamtentyps differenzierter wahrgenommen wurde als 1987.

Tab. 9.14: Veränderung des Beamtentyps

Merkmale		Beamte n	Beamte %	Beamte Rang	Politiker n	Politiker %	Politiker Rang
größere Professionalität	87	52	40,3	1	15	37,5	1
	70	128	101,6	1	54	73,0	1
weniger hierarchie-betont	87	37	28,7	2	11	27,5	2
	70	55	43,7	2	19	25,7	2
politisch befähigter	87	37	28,7	2	11	27,5	2
	70	29	23,0	3	18	24,3	3
gestiegene Abhängigkeit von Parteien	87	37	28,7	2	7	17,5	
	70	14	8,7		1	1,4	
veränderte sozialstruk-turelle Zusammensetzung	87	8	6,2		3	7,5	
	70	15	11,9		7	9,5	
negative Veränderungen	87	13	10,1		7	17,5	
	70	20	15,9		10	13,5	
sonstige Veränderungen	87	14	10,9		5	12,5	
	70	19	15,1		11	14,9	
Gesamt = 100%	87	129			40		
	70	126			74		

Mehrfachantworten: Summe ungleich 100%

"effizientere Arbeitsweise", "höhere Flexibilität" und "gestiegene Anforderungen" an Ministerialbeamte. 1970 sah man - wie 1987 - Typusveränderungen in dieser Hinsicht vor allem in ausgeprägterer Flexibilität und gestiegener Effizienz der Beamten. Zusätzlich wurde damals der Beamtentypus als pragmatischer und spezialisierter als früher wahrgenommen. Neben der höheren Professionalität wurden **geringere hierarchische Unterschiede** von 44% (1970) und 29% (1987) der Beamten beobachtet. Zwar haben sich Aufbau und Grundprinzipien der Ministerialverwaltung nicht verändert, die darin handelnden Akteure können aber verschieden damit umgehen; der hierarchische Aufbau eines Ministeriums bleibt erhalten, wird aber 1987 im täglichen Umgang offenbar zunehmend weniger betont:

> "Wir geben uns anders, früher Nadelstreifenanzug, heute salopp." (54, Beamter)"

> "Sie sehen das auch daran, daß beispielsweise reine Äußerlichkeiten, Titel heute nicht mehr üblich sind. Wenn also hier ein junger Kollege kommt und mich mit Ministerialdirigent betitelt, dann bitte ich ihn, das zu lassen. Oder Kollegen kommen hier rein auch ohne Jacke, das wäre z.B. unmöglich gewesen." (3, Beamter)

> "Heute wird dem Beamten ein Schuß mehr 'Unbürokratie' abverlangt. Ein guter Leitender Beamter muß verdammt unkonventionell sein, nicht nur hinsichtlich seines formalen Verhaltens, sondern auch hinsichtlich inhaltlicher Fragen: Ein Gesetz muß häufiger auch einmal großzügig ausgelegt werden. Es gibt zwar noch immer den 'knöchernen Beamten', aber gefordert wird der unkonventionelle Beamte."(80, Beamter)

Der dritte Veränderungskomplex im Typus des Leitenden Beamten liegt nach Angaben der Beamten in der **zunehmenden Politisierung.** Diese besteht zum eine in der überwiegend als positiv bewerteten höheren funktionalen politischen Befähigung und zum anderen in der vorwiegend negativ perzipierten gestiegenen Abhängigkeit des Beamtentums von politischen Parteien. Der erste Aspekt wird zu beiden Zeitpunkten primär mit der Aussage "Beamte sind politisch befähigter" bezeichnet, wozu auch Nebenaspekte wie "bessere Präsenz in der Öffentlichkeit" oder eine "aktivere Rolle des Beamten im policy-making" gehören. Die Hauptaussage, daß der Beamte "politisch befähigter" geworden sei, wurde 1970 von 23% der Beamten und 1987 von 29% benannt. Auch hier wird wie in Kap. 9.4 im Zeitverlauf die gestiegene Akzeptanz politischer Tätigkeitsinhalte und Rollencharakteristika oder, umgekehrt formuliert: der Abbau politischer Berührungsängste, sichtbar.

> "Der Staat ist keine gegebene, unhinterfragte Größe mehr, die nicht reflektiert wird. Beamte denken bewußt politisch und versuchen, auch in gewissem Umfang politisch zu agieren. Sie leben, zumindest nicht durchgängig, nicht mehr in der Vorstel-

> lung des wertfreien Staatsdieners, sie haben politisches Bewußtsein" (85, Beamter)

Die **gestiegene Abhängigkeit von Parteien** wird als Aspekt des Typenwandels von 29% der Beamten 1987 angeführt, während es 1970 erst 9% waren. Hier liegt in der subjektiven Perzeptionen ein markanter Wandel vor, der die in Kap. 7 dargestellten realen Veränderungen reflektiert. Immerhin handelt es sich um eine im Vergleich zu Aussagen wie "Beamte werden professioneller" greifbare Veränderung, die in den meisten Fällen stark abgelehnt, von einigen Beamten aber auch verständnisvoll interpretiert wird:

> "Führungspositionen werden zunehmend von außen besetzt, der Fachmann aus dem Hause hat keine Chance. Die Fremden kommen aus allen Bereichen (Parteien), nur nicht aus den Behörden."(76, Beamter)

> "Heute sind es oftmals sogenannte Politrucks (Funktionärstypen, die aus der Politik kommen), die wissenschaftliche und parteipolitische Theorien im Kopf haben, ohne menschliche bzw. politische Durchsetzbarkeit absehen zu können. Das sind Spinner. Heute ist die Position des MD ohne Parteibuch fast unerreichbar" (56, Beamter)

> "Die Politiker selber haben ein Bedürfnis, Menschen um sich zu haben, ich möchte es mal so sagen, denen sie ein gewisses Formalvertrauen gegenüber bringen. ... Und in Wechselwirkung zu dieser Vorstellung der Politiker hat sich eine stärkere politische Bekenntniseigenschaft auch unter den Beamten entwickelt. Als zweites kommt hinzu, daß die Politiker als Minister insbesondere den zweifellos vorhandenen sehr starken zeitlichen und persönlichen Einsatz ihrer engeren Mitarbeiter im allgemeinen belohnen, und das führt dazu, daß Karrieren ohne Ministeretage, ohne in der Leitungsetage mal gewesen zu sein - wie wir sagen - immer seltener werden, jedenfalls in vielen, vielen Ministerien. Und das veranlaßt dann auch die Jüngeren, in eine Partei zu gehen, in einem frühen Stadium, in der Hoffnung, dann damit vielleicht mehr Karriere zu machen. Das ist nun keineswegs eine negative Auswahl, aber es ist eben ein stärker politisches Verhalten als früher."(79, Beamter)

Als weniger bedeutsam werden besonders 1987 (6,2% gegenüber 11,9% 1970) **sozialstrukturelle Veränderungen** des Beamtentypus von Beamten wie Politikern gewertet; 1970 sah die administrative Elite vor allem, daß Beamte jünger wurden - was objektiv zutraf -, während 1987 - ebenfalls objektiv zutreffend[25] - der Rückgang des Juristenanteils relativ oft konstatiert wurde.

---

25 Vgl. zu beiden Beobachtungen Hans-Ulrich Derlien, Continuity and Change in the West German Federal Executive 1949-1984, in: European Journal of Political Research 18 (1990), S. 363 ff.

Interessant ist die Tatsache, daß mit Ausnahme der Parteipolitisierung **fast keine negativen Veränderungen des Beamtentyps** wahrgenommen werden, die Beamten also dazu tendieren, positive Seiten des Wandels herauszustellen. Auch Politiker geben kaum negative Urteile ab. Unterscheidet man moralische und intellektuelle Verschlechterungen, geben 1987 nur 3 Beamte an, daß weniger Idealismus anzutreffen sei; auch sahen 2 Beamte mehr Karrieristen. Intellektuelle Verschlechterungen, wie steigende Ineffizienz, fallende Intelligenz, nachlassende Objektivität oder eine zunehmende Bedeutung ideologischer Faktoren bilden ebenfalls Ausnahmen von der vorherrschend positiven Bewertung der Veränderungen.

Wie sieht die Veränderung des Beamtentypus in der **Fremdwahrnehmung der Politiker** aus? Sehen Politiker grundsätzlich andere Entwicklungen bei den Beamten, perzipieren sie öfter negative Tendenzen, oder sind sie sich weitgehend mit den Beamten einig? Tab. 9.14 zeigt, daß Politiker mit wenigen Ausnahmen **Veränderungen des Beamtentypus ähnlich perzipieren wie die Beamten selbst.** Auch in der Fremdwahrnehmung stellen zu beiden Zeitpunkten größere Professionalität und geringere Betonung der Hierarchie die beiden bedeutendsten Veränderungen im Typus des Leitenden Beamten dar. 1970 erwähnten aber Politiker diese beiden Aspekte seltener als die Beamten, ein Unterschied, der sich bis 1987 abgebaut hat. Innerhalb der Oberkategorie "größere Professionalität" betonen Politiker 1987 eher die gestiegene Flexibilität und den höheren Spezialisierungsgrad von Beamten, während Beamte vor allem die effizientere und von höheren Anforderungen geprägte administrative Tätigkeit herausstellen. An dritter und vierter Stelle folgen die verbesserten politischen Fähigkeiten von Beamten und ebenfalls die gestiegene Abhängigkeit von den Parteien. Letztere wurde 1970 nur von 1 (1,4%) Politiker als Veränderung des Typus des Leitenden Beamten perzipiert, 1987 aber schon von 7 Politikern (17,5%). Im Vergleich zur Selbstwahrnehmung ist zu beiden Zeitpunkten also festzustellen, daß Beamte die Abhängigkeit von den Parteien öfter aussprechen als die Politiker, weil sie unmittelbar davon betroffen sind und in den Ministerien der Einfluß von Parteien Gesprächsstoff bietet. Parlamentarier haben mit dem wachsenden Einfluß von Parteien auf die Ministerialbürokratie hingegen weniger Probleme, da der Einfluß nicht allein von den Fraktionen ausgeht, sondern auch von den Parteiapparaten. Selbst wenn Politiker ihren Einfluß auf die Ministerialbürokratie personalpolitisch ausweiten wollten, würden sie übrigens diese Veränderung, die sie möglicherweise in ein schlechtes Licht stellt, nicht anführen.

Die Veränderung des Beamtentyps wird von Beamten und Politikern also sowohl 1970 als auch 1987 in der Substanz ähnlich perzipiert. Mit Ausnahme der gestiegenen Abhängigkeit von den Parteien, die 1987 eine höhere Bedeutung hat, zeigt sich eine auffallende Stabilität in den zu beiden Zeitpunkten beobachteten Aspekten der Typusveränderung. Dies deutet darauf hin, daß sich **der Leitende Beamte in eine Richtung entwickelt, deren Grundlagen auch 1970 schon erkennbar waren.** Sie zeichnet sich durch zunehmende Professionalität, geringere Betonung der Hierarchie, bessere politische Fähigkeiten und einen steigenden Einfluß von Parteien auf Ministerialbeamte aus.

Mit der Berücksichtigung des **Ranges** der befragten Beamten kann untersucht werden, ob der "Blick von oben", von der Spitze der Ministerialhierarchie, andere Aspekte des Wandels erfaßt als der Blick von unten. Die höhere Professionalität wird in niedrigeren Rängen relativ häufiger perzipiert als in höheren, so 1987 von 70% der RD-RR und 1970 von 133% der MR. Dieses Ergebnis kann mit den Rangeffekten bei der Beschreibung des Anforderungsprofils von Beamten und beim Rollenvergleich mit Politikern (Kap. 9.1 und 9.2) sowie mit der Selbsttypisierung (Kap. 9.3) in Verbindung gebracht werden: Auch hier waren rangniedrigere Beamte stärker darauf bedacht, professionelle Qualitäten herauszustellen, Fachwissen als Unterscheidungsmerkmal gegenüber Politikern anzuführen und die "Expertenrolle" in der Selbsttypisierung zu unterstreichen. Ein zweiter, schwach ausgeprägter Rangeffekt existiert in der Wahrnehmung gestiegener Abhängigkeiten des Leitenden Beamten von politischen Parteien. 1970 wie 1987 legen besonders ranghöhere Beamte, die von einer Parteipolitisierung stärker betroffen sein dürften, mehr Wert darauf, dies als Veränderung anzugeben.

Stark beeinflußt wird die Perzeption des Typuswandels vom **Karrieremuster** der befragten Beamten. Haben sie einen Teil ihres beruflichen Lebens außerhalb der Verwaltung verbracht und sind deshalb auf "unorthodoxe" Weise rekrutiert worden, nehmen sie weniger häufig Professionalisierungstendenzen wahr als reine Laufbahnbeamte und stellen dafür die bessere politische Befähigung häufiger heraus. Zunehmende Abhängigkeit von Parteien beklagen sie allerdings weniger häufig als orthodox rekrutierte Beamte, vermutlich deshalb, weil sie nicht selten über Parteikanäle in die Ministerialverwaltung kamen. Im Selbstverständnis der unorthodox rekrutierten Beamten wird dieser "Makel" aber zurückgedrängt; denn sie profitieren von ihren Parteikontakten und empfinden sie keinesfalls als "Abhängigkeit", sondern als Möglichkeit, ihren Einfluß in der Ministerialbürokratie

zu steigern. Beamte, die von außerhalb rekrutiert werden, betonen also eher die positive Seite der Politisierung des Beamtentums, die in einer höheren politischen Sensitivität, ausgeprägterem politischem Denken und dem Abbau von Berührungsängsten gegenüber der politischen Sphäre besteht.

Die Berücksichtigung der **Parteimitgliedschaft** untermauert diese Argumentation: Parteilose Beamte sehen zu beiden Zeitpunkten in der gestiegenen Abhängigkeit von Parteien häufiger eine Typusveränderung des Leitenden Beamten als Beamte, die einer Partei angehören. Entgegen den Ergebnissen für die gesamte Beamtenschaft oder für Parteimitglieder rangiert bei Beamten ohne Parteimitgliedschaft die **Parteipolitisierung noch vor der Professionalisierung,** was die Brisanz dieser Veränderung in den Augen von parteipolitisch ungebundenen Beamten ausdrückt. Sie fühlen sich häufiger relativ depriviert. Beamte, die der SPD angehören, erkennen andererseits überdurchschnittlich häufig, daß der Typ des Leitenden Beamte sich durch zunehmende politische Qualitäten auszeichnet. Sie betonen 1970 diesen Aspekt am häufigsten und werden hierin 1987 nur von Mitgliedern der FDP übertroffen.

Die Funktion der befragten **Politiker** hat von allen Hintergrundvariablen den größten Einfluß auf die Art der wahrgenommenen Veränderungen des Beamtentypus. PStS konzentrieren sich 1987 auf die höhere politische Befähigung der Beamten, erkennen aber keine Abhängigkeit von politischen Parteien und keine weitere Professionalisierung. Führende Parlamentarier der Fraktionen und in Bundestagsämtern benennen 1987 wie 1970 primär verbesserte professionelle Qualitäten der Beamten als Dimensionen des Wandels; danach folgen die geringere Bedeutung der Hierarchie, bessere politische Fähigkeiten, negative Veränderungen und 1987 die zunehmende Parteipolitisierung. Parlamentarier ohne besondere Funktion betonen Professionalisierung und Enthierarchisierung; sie konzedieren von allen Politikern am ehesten, daß die Parteien ihren Einfluß auf die Ministerialbürokratie ausgeweitet haben. PStS und führende Parlamentarier haben aufgrund ihrer Position sicherlich einen stärkeren Einfluß auf die Ministerialbürokratie, die Besetzung bestimmter Positionen im Ministerium und die inhaltliche Arbeit in bestimmten Bereichen. Da gerade Spitzenpolitiker aller Fraktionen (außer GRÜNE) in diesem sensiblen Bereich, der bis hin zur Ämterpatronage reicht, als Akteure wirken oder gewirkt haben und nicht nur Zuschauer sind, wie die meisten einfachen Parlamentarier, zeigen sie vermutlich eine gewisse Scheu, die Parteipolitisierung als Veränderung zuzugeben oder betrachten sie als natürlich.

Abschließend soll geklärt werden, wie die vorgebrachten Typusveränderungen von den Befragten bewertet werden.[26] **1970** wurde der Wandel des Beamtentypus, der nach Ansicht der administrativen und der politischen Elite durch eine professionellere, enthierarchisierte Grundhaltung mit einer Öffnung zur Politik geprägt war, weitgehend positiv bewertet. 91,5% der Beamten und 71,1% der Politiker beurteilten diese Entwicklung sehr positiv oder eingeschränkt positiv. In der Fremdwahrnehmung der Politiker schnitten Beamte also 1970 etwas schlechter ab als in der Selbstwahrnehmung, obwohl von beiden Elitegruppen ähnliche Veränderungen angeführt wurden - vermutlich das psychologische Phänomen, daß die eigene Gruppe etwas nachsichtiger kommentiert wird als fremde Gruppen. Unterschiede, die entstehen, wenn Hintergrundvariable in die Analyse einbezogen werden, waren durchgehend gering. Die rangniedrigsten Beamten sahen die Entwicklung etwas seltener positiv, ebenso unter 60jährige und Parteilose. Bei den Politikern standen die Jüngsten den Veränderungen des Beamtentypus am positivsten gegenüber, während die Ältesten nur gut zur Hälfte positive Aspekte entdecken konnten.

1987 werden die perzipierten Veränderungen mit wenigen Ausnahmen, wie schon gesagt, positiv beurteilt. Wie 1970 glauben also Beamte und Politiker gleichermaßen, daß sich der Typ des Leitenden Beamten positiv weiterentwickelt habe. Beispielhaft sollen zwei Aspekte, die größere politische Befähigung und die gestiegene Abhängigkeit von Parteien, genauer untersucht werden: Die funktionale Politisierung des Leitenden Beamten finden 35,5% der Beamten positiv und 29% eingeschränkt positiv. Jeder Vierte allerdings erwartet von Beamten keine politischen Fähigkeiten und lehnt deshalb eine Politisierung ab. Auch Politiker befürworten zu zwei Dritteln diesen Trend, und ein Drittel betrachtet die Entwicklung mit Skepsis. Umgekehrt verhält es sich bei der Parteipolitisierung des Beamtentums, die von zwei Dritteln der Beamten klar abgelehnt wird. Politiker lehnen den verstärkten Einfluß von Parteien auf die Ministerialbürokratie zwar auch ab; ihre Ablehnung ist aber nicht so stark wie die der Beamten, da nur 43% den Trend mißbilligen und weitere 28% eine modifizierte negative Haltung einnehmen.

---

26 Da 1987 jede einzelne Veränderung unabhängig von den anderen bewertet werden konnte, 1970 jedoch eine Gesamteinschätzung vorgenommen wurde, können die Ergebnisse nicht direkt miteinander verglichen werden.

9.6.2 Wandel des Politikertypus

Die Frage nach potentiellen Veränderungen des Politikertypus wurde spiegelbildlich zur Frage nach Veränderungen des Beamtentypus konstruiert und lautete:

> "Glauben Sie, daß sich der Typ des Politikers im Lauf der Zeit geändert hat?"[27]

Zu beachten ist dabei, daß Politiker in einem viel stärkeren Maße in der Öffentlichkeit stehen und öffentlich qualifiziert werden als Beamte. Politiker sind im Gegensatz zu Ministerialbeamten Gegenstand öffentlicher Diskussion; potentielle Veränderung werden kritisch kommentiert und begleitet, während Wandel in den Ministerien allenfalls für eine kleine Fachöffentlichkeit erkennbar und von Interesse ist. Damit liegen für die Wahrnehmung des Politikertypus und dessen Veränderungen andere Voraussetzungen als für den Beamtentypus vor, von denen sich die Befragten vermutlich nicht ganz frei machen konnten.

Fragt man zunächst wieder **wieviele Befragte überhaupt Veränderungen des Politikertypus feststellen**, erkennt man ein den Ergebnissen zum Beamtentypus vergleichbares Antwortverhalten. Die überwiegende Mehrzahl der Befragten glaubte zu beiden Zeitpunkten, daß sich Politiker verändert hätten (Tab. 9.15); sowohl 1970 wie 1987 erkennen 85% der Politiker zumindest in gewissem Ausmaß Veränderungen in ihrer Gruppe - etwas mehr als Beamte mit 75% (1987) und 67% (1970). Nur 3% der Politiker und etwas weniger als 10% der Beamten stellten damals wie heute keinerlei Veränderungen im Politikertypus fest. Die **Stabilität des Ergebnisses im Zeitverlauf** drückt sich auch in den Mittelwerten aus, die bei den Beamten 2,2 (1970) bzw. 2,1 (1987) betragen und bei den Politikern 1,6 (1970) bzw. 1,7 (1987). Bezieht man die Resultate zur Veränderung des Beamtentypus in die Betrachtung ein, wird klar, daß jede Teil-Elite häufiger Veränderungen der eigenen Gruppe wahrnimmt als Veränderungen in der fremden Gruppe. **Die**

---

27 Jeder Befragte wurde zunächst nach Veränderungen seiner eigenen Bezugsgruppe gefragt und erst danach nach Veränderungen der anderen Gruppe. Beamte und Politiker waren damit aufgefordert, primär über ihren eigenen Typus nachzudenken. Außerdem sollte damit auch ein potentieller Kontrollgruppeneffekt bei den Politikern vermieden werden, der sich in einer geringen Motivation von Politikern gezeigt hätte, primär Fragen zu Beamten und zur Ministerialbürokratie zu beantworten.

Tab. 9.15: Veränderung des Politikertyps

		Beamte		Politiker	
		n	%	n	%
1 ja, auf jeden Fall	87	66	45,5	40	69,0
	70	47	39,5	56	62,9
2 ja, in gewissem Ausmaß oder auf einigen Positionen	87	42	29,0	9	15,5
	70	33	27,7	20	22,5
3 teils/teils unentschieden	87	5	3,4	0	0,0
	70	18	15,1	7	7,9
4 nein, nicht nennenswert	87	18	12,4	7	12,1
	70	12	10,1	3	3,4
5 nein, auf keinen Fall	87	14	9,7	2	3,4
	70	9	7,6	3	3,4
Gesamt n=100%	87	145		58	
	70	119		89	
$\bar{x}$	87	2,1		1,7	
	70	2,2		1,6	

Selbstwahrnehmung ist schärfer und erkennt eher Veränderungen als die Fremdwahrnehmung.
88,1% der Politiker geben 1987 wenigstens eine inhaltliche Veränderung an, 10 % mehr als 1970. Auch bei den Beamten geben mit 78,2% etwa 10% mehr Befragte Typusveränderungen an als 1970, sie liegen aber ebenfalls um etwa 10% zu beiden Zeitpunkten hinter den Politikern zurück.[28] Außerdem fallen Beamten zu Politikerveränderungen relativ mehr Merkmale ein als umgekehrt Politikern zu Veränderungen des Beamten, was mit der höheren Präsenz von Politikern in der Öffentlichkeit erklärt werden kann oder auf stärkere Veränderungen bei den Politikern hindeutet.

Hintergrundvariable beeinflussen die quantitative Perzeption von Veränderungen des Politikertyps nur wenig: Ältere Politiker nehmen den Wandel 1987 zu einem größeren Anteil wahr als jüngere, ein Alterseffekt, der sich 1970 noch nicht zeigte. Auffällig sind allein Parlamentarier der GRÜNEN, die mit 40% weit unterdurchschnittlich Veränderungen konstatieren. Zumindest ein großer Teil dieser Fraktion glaubt also, daß der Typus des Politikers keinem Wandel unterliege; sie denken dabei offenbar nicht an ihre eigene Partei und Fraktion, die mit dem Anspruch angetreten waren, neben anderen Inhalten auch andere Akteure in den politischen Prozeß zu bringen.

Welche **Charakteristika** der Politiker haben sich nun nach Ansicht der politisch-administrativen Elite geändert? In der Selbstwahrnehmung der **Politiker** steht 1987 an erster Stelle die **Entwicklung zum Berufspolitiker** (Tab. 9.16).[29] Fast zwei Drittel der Politiker, doppelt so viele wie 1970, benennen diesen Aspekt. Politiker betrachten also ihre Tätigkeit und ihre öffentlichen Ämter zunehmend als Beruf, der nicht nur zeitweise, sondern ein ganzes Leben ausgeübt wird; sie sind sich bewußt, daß sie immer weniger über außerpolitische berufliche Erfahrungen verfügen, weil sie schon nach dem Studium "von der Politik leben"; sie sehen auch, daß sie dadurch in eine stärkere Abhängigkeit von ihrer Partei geraten, von deren Gliederungen sie als Kandidat nominiert werden:

---

28 Die durchschnittliche Nennungshäufigkeit inhaltlicher Aspekte beträgt 1987 unter den Politikern 2,1 und unter den Beamten 1,8; die Vergleichszahlen für 1970 lassen mit 2,0 und 1,8 so gut wie keinen Unterschied erkennen. Allerdings fällt auf, daß die Differenz in der Anzahl zwischen Politikern und Beamten im Vergleich zu den Typusveränderungen der Beamten relativ gering ist.

29 Vgl. Dietrich Herzog, Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien, in: Der Bürger im Staat 40 (1990), S. 9-16.

Tab. 9.16: Veränderung des Politikertyps in der Wahrnehmung von Beamten und Politikern

Merkmale		Beamte n	Beamte %	Beamte Rang	Politiker n	Politiker %	Politiker Rang
größere Professionalität	87	33	28,7	2	31	59,6	2
	70	86	92,5	1	78	97,5	1
Tendenz zur Berufspolitik/Abhängigkeiten	87	81	70,4	1	33	63,5	1
	70	16	17,2	3	25	31,3	2
veränderte sozialstrukturelle Zusammensetzung	87	18	15,7		14	26,9	3
	70	16	17,2	3	13	16,3	
negative Veränderungen	87	28	24,3	3	10	19,2	
	70	18	19,4	2	9	11,3	
positive Veränderungen	87	12	10,4		4	7,7	
	70	12	12,9		18	22,5	3
weniger charismatische Führungspersönlichkeiten	87	23	20,0		12	23,1	
	70	2	2,2		4	5,0	
sonstige Veränderungen	87	9	7,8		6	11,5	
	70	18	19,4		11	13,8	
Gesamt n=100%	87	115			52		
	70	93			80		

> "Die Zahl derjenigen mit verhältnismäßig geringer beruflicher Erfahrung nimmt zu; wir sind da bei einem Leitbild von Eugen Kogon, dem 'homunculus politicus', er studiert Politikwissenschaft, wird hier Assistent im Bundestag und bekommt dann ein Mandat." (129, Politiker)

Berufspolitiker können nach Ansicht der Befragten aber auch **professioneller** agieren, womit der zweitwichtigste Veränderungsbereich des Politikertypus umschrieben wäre, der mit fast 60% von beinahe genauso vielen Politikern benannt wird wie die Entwicklung zum Berufspolitiker; 1970 hatten sogar 97,5% die größere Professionalität betont. Wie bei den Beamten enthält diese Oberkategorie eine Vielzahl von Elementen, die Politiker als effizienter, pragmatischer, aktiver, intelligenter, spezialisierter oder als weniger ideologisch charakterisieren:

> "Ein Politiker muß heute viel größeres Fachwissen besitzen und einen viel höheren Grad der Spezialisierung haben als in den ersten 20 Jahren seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Damals waren Abgeordnete noch mehr 'Generalisten', heute kommt man ohne fundiertes Fachwissen nicht mehr aus. Wer das nicht hat, kann nicht mehr mitreden, sondern ist auf den Rat von anderen angewiesen." (118, Politiker)

Mit großem Abstand folgen an dritter und vierter Stelle wie 1970 Veränderungen in der sozialstrukturellen Zusammensetzung und die Feststellung, daß in der Politik nur noch wenige "charismatische", "kantige" Führungspersönlichkeiten zu finden seien, wie sie die "großen" Nachkriegspolitiker Adenauer, Schumacher, Strauß und Wehner gewesen seien. Etwa ein Viertel der Politiker beobachtet zunehmend jüngere oder sozial weniger repräsentative Politiker, vor allem mehr Angehörige des Öffentlichen Dienstes in der Politik. Diese Beobachtung entspricht recht genau unseren objektiven Befunden in Kap. 2. **Negative Veränderungen**, die eine moralische oder intellektuelle Beeinträchtigung des Politikertypus beinhalten, sind in der Selbstwahrnehmung der Politiker 1987 relativ selten zu finden. In der folgenden Antwort eines Politikers sind die wichtigsten Veränderungen des Politikertypus recht gut zusammengefaßt:

> "Die wesentliche Änderung liegt darin, daß sich bei den Berufspolitikern der Fachpolitiker (Spezialist) stärker durchsetzt, dem der Überblick fehlt. Verbandspolitiker und Mitglieder des Öffentlichen Dienstes nehmen zu. Der Volksvertreter 'im guten Sinn' ist etwas in den Hintergrund getreten, es gibt weniger 'Persönlichkeiten', die mit einem breiten Erfahrungshintergrund in anderen Bereichen in die Politik gehen. Es fehlt der unmittelbare Kontakt zum beruflichen Leben, weil der Politiker sich doch ausschließlich im politischen Bereich bewegt. Die Spezialisierung ist ein Reflex auf immer kompliziertere Verhältnisse im gesellschaftlichen Bereich, ist nicht

> aufhaltbar, sie geht aber zu stark in eine Richtung."(138, Politiker)

Zwischen 1970 und 1987 sind also erhebliche Unterschiede in der Selbstwahrnehmung der Politiker festzustellen. Wurde die Veränderung des Politikertypus in der Zeit vor 1970 noch durch eine gestiegene Professionalität gekennzeichnet, stehen 1987 die Entwicklung zum Berufspolitiker und daraus resultierende Abhängigkeiten im Vordergrund. Während der Einzug der Berufspolitiker auch 1970 von jedem dritten Politiker beobachtet wurde, wird der Verlust von markanten Charakteren in der Politik fast nur 1987 festgestellt.

Die **Fremdwahrnehmung des Politikertypus** aufseiten der Beamten ist zu beiden Zeitpunkten der der Politiker sehr ähnlich. Auch bei ihnen steht 1987 der Berufspolitiker als sich neu herausbildender Typus im Mittelpunkt der wahrgenommenen Veränderungen, während 1970 die größere Professionalität der Politiker auch von den Beamten als zentrales Merkmal perzipiert wurde. Beamte stellten damals die Tendenz zum Berufspolitiker nur etwa halb so oft fest wie die Politiker selbst, eine Differenz, die sich bis 1987 abbaut, weil der Sachverhalt seit dem Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts allgemeine Erkenntnis geworden ist. Andererseits sprechen Beamte die höhere Professionalität 1987 nur halb so oft wie Politiker an, ein Unterschied, der 1970 nicht zu bemerken war. Aus der Sicht der Politiker ging also die Professionalisierung der Politik auch in den 70er Jahren weiter, während Beamte in dieser Periode nur noch zum Teil eine Fortsetzung der Entwicklung der 50er und 60er Jahre sehen können. **Hier deutet sich an, daß Beamte häufiger negative Entwicklungen des Politikertypus perzipieren, während Politiker diese zwar nicht negieren, aber doch positive Elemente eher herausstellen.** Folgende Antwort eines Beamten ist typisch für die negative Fremdwahrnehmung:

> "Der Politiker ist mehr Interessenpolitiker. Dazu habe ich eine eigene Theorie: Früher hat ein Politiker im Landtag 2800 DM monatlich bekommen. Gleichzeitig war er voll in seiner Funktion als Privatangestellter oder Kaufmann. Die Bezahlung war für ihn keine Existenzfrage. Inzwischen erhält er 14000 DM monatlich; heute haben 80% der Politiker durch die Politik mehr Einkommen als in ihrem eigentlichen Beruf. Hierdurch verlieren sie erheblich an Unabhängigkeit. Es stellt sich für sie immer nur die Frage nach der Wiederwahl." (148, Beamter)

1987 ähneln sich die extremen Ranggruppen der StS und der RD-RR, da vor allem sie bei Politikern negative Veränderungen wahrnehmen, den Verlust an charismatischen Politikern betonen und die Entwicklung zum Berufs-

politiker herausstellen. Jüngere Beamte allgemein beobachten 1987 im Gegensatz zu 1970 kaum noch eine Professionalisierung der Politiker und konzentrieren sich dafür auf negative Veränderungen und den Typus des Berufspolitikers, der abhängig von Partei und Öffentlichkeit ist. Beamte, die der CDU oder CSU angehören, registrieren 1987 häufiger als andere Beamte und genauso kritisch wie ihre Parteifreunde im Parlament negative Entwicklungen bei den Politikern; sie liegen zusammen mit den parteilosen Beamten auch an der Spitze der Befragten, die den Berufspolitiker als neuen Typus beklagen, während sich Beamte mit einem Parteibuch der SPD zu beiden Zeitpunkten dadurch hervorheben, daß sie am häufigsten Professionalisierungstendenzen, also die positive Folge des Typus "Berufspolitiker", ansprechen.

Wird die **Funktion** der befragten Politiker berücksichtigt, fällt das Antwortmuster der **PStS** besonders auf. Durchgängig alle PStS sehen als neuen Typus den Berufspolitiker oder Abhängigkeiten von Partei und/oder Öffentlichkeit, während die übrigen Veränderungen höchstens von einem Drittel der PStS benannt werden. Alle anderen Politiker betonen demgegenüber die gestiegene Professionalität, die bei einflußreichen Parlamentariern an erster Stelle steht und bei denen ohne Funktion etwa gleichbedeutend mit der Entwicklung zum Berufspolitiker gesehen wird. Möglicherweise spüren PStS, die eine Funktion bekleiden, die nicht nur dazu dient, jüngere Politiker auf Minister-Ämter vorzubereiten, sondern zunehmend auch zur Belohnung verdienter Parlamentarier eingesetzt wird, stärker als andere Parlamentarier Abhängigkeiten, die sich aus dieser Funktion ergeben: Sie wissen, Partei und Fraktion haben ihnen zu dieser Position verholfen, und sie fühlen sich unter Profilierungsdruck gegenüber dem Kanzler. Das Alter der Politiker und die Parteizugehörigkeit der Politiker lassen nur wenige Zusammenhänge mit der Wahrnehmung von Typusveränderungen erkennen: Sowohl 1970 als auch 1987 gibt es tendenziell höhere Anteile von älteren Befragten, die den Berufspolitiker als neuen Typus perzipierten. Die Professionalisierung wurde 1970 von unter 40jährigen Politikern viel häufiger angeführt als von älteren; ebenso wurde von FDP-Parlamentariern zu beiden Zeitpunkten der Professionalisierungs-Trend vergleichsweise häufig betont. Negative Veränderungen wurden dagegen vor allem von Unionsabgeordneten 1987 genannt. Da letztere auch stärker als andere Abgeordnete die zunehmende Abhängigkeit der Berufspolitiker von Partei und Öffentlichkeit anführen und seltener "höhere Professionalität" angeben, fallen **CDU/CSU-Abgeordnete 1987 durch ein besonders hohes Maß an Kritik und Selbstkritik auf.**

Insgesamt wird die Entwicklung des Politikertypus von allen Befragten weit weniger positiv beurteilt[30] als der Wandel des Beamtentypus. Waren 1970 noch über 90% der Beamten und über 70% der Politiker davon überzeugt, daß sich der Beamtentypus positiv verändert habe, konnten damals nur 53% der Politiker und 36% der Beamten positive Entwicklungen im Politikertypus wahrnehmen. Politiker perzipierten den Wandel ihres Typus aber immerhin positiver als Beamte.

Parallel zur selteneren Wahrnehmung positiver Aspekte des Politikertypus seit 1970 entwickelt sich auch die Bewertung. 1987 überwiegen sowohl in der Selbstwahrnehmung als auch in der Fremdwahrnehmung negative Einschätzungen. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen: Daß Politiker zunehmend weniger berufliche Erfahrungen gesammelt haben, bevor sie ein Mandat übernahmen, halten drei Viertel der Beamten und der Politiker für negativ und weitere 15% für eingeschränkt negativ. Das Aussterben charismatischer Führungspersönlichkeiten, ein Aspekt, der 1987 stark an Bedeutung gewonnen hatte, bewerten 74% der Beamten und 46% der Politiker negativ. Weitere 22% der Beamten und 39% der Politiker versehen ihre negative Meinung mit Einschränkungen. Hier läßt sich noch einmal erkennen, daß Befragte moderater evaluieren, wenn es um ihre eigene Bezugsgruppe geht.

Als **Gesamtergebnis** von Kap. 9 lassen sich folgende Teilbefunde festhalten: Die intellektuellen und professionellen Qualitäten von Leitenden Beamten bilden zu beiden Zeitpunkten konstant den wichtigsten Faktor im Anforderungsprofil der Beamtenrolle in der Selbstwahrnehmung durch Beamte und in der Fremdwahrnehmung durch Politiker. Im Kernbereich des Anforderungsprofils besteht also eine homogene und konsistente Perzeption. Das Selbstbild der Beamten wandelt sich von 1970 bis 1987 allerdings tendenziell vom Administrator und Spezialisten für bestimmte Policy-Bereiche zum auf Führung bedachten Politics-Akteur. Dem entspricht, daß Politiker 1987 von einem Leitenden Beamten verstärkt politische Fähigkeiten erwarten und hohe moralische Anforderungen an ihn stellen.

Trotz der Zunahme politischer Rollenelemente sehen sich jeweils zwei Drittel beider Teil-Eliten in deutlich **unterschiedlichen Rollen.** Beamte betonen als primären Unterschied ihr höheres Fachwissen und stellen die stärkere

---

30 Da 1987 jede einzelne Veränderung unabhängig von den anderen bewertet werden konnte, 1970 jedoch nur eine Gesamteinschätzung vorgenommen wurde, können die Ergebnisse auch hier nicht im Einzelnen miteinander verglichen werden.

Amts-Autorität der Politiker heraus. Auch Politiker stützen sich vor allem auf diese beiden Merkmale, allerdings in umgekehrter Reihenfolge. Im Vergleich zu 1970 drängen 1987 Machtaspekte stärker in den Vordergrund, wenn es darum geht, zwischen Beamten und Politikern zu differenzieren. Die wichtigsten **Gemeinsamkeiten** sind für Beamte die Eingebundenheit in das politische System und die Mitwirkung an der inhaltlichen Politikgestaltung, während Politiker vor diese Gemeinsamkeiten das Fachwissen von Beamten und Politikern setzen, über das beide Gruppen verfügten.

Diese Rollenaspekte kommen auch zum Ausdruck bei der Einschätzung von vorgegebenen **Typenbeschreibungen**. Beamte sehen sich 1987 vor allem als "Experte", "Umsetzer politischer Vorgaben" und "Initiator neuer Projekte und Problemlösungen". Politiker hingegen verstehen sich primär als "Bürgeranwalt" und "Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen"; in der Initiator- und der Experten-Rolle überlappen sie sich wiederum mit den Beamten. Daran hat sich seit 1970 nichts geändert. StS fallen durch die partielle Annäherung ihrer Selbsttypisierung an die der Politiker auf. Von der Teil-Elite der Politiker sind andererseits PStS den Beamten in einigen Dimensionen der Selbsttypisierung ähnlicher als andere Politiker. Auch in dieser Frage läßt sich insgesamt eine kompatible und weitgehend konstante Wahrnehmung der differenzierten Rolle feststellen, die klare Unterschiede zwischen Beamten und Politikern enthält.

Nicht ganz konfliktfrei sind die Rollenerwartungen, wenn einerseits drei Viertel der Beamten 1987 die **politische Seite ihrer Arbeit** sehr gut gefällt, Politiker aber die politischen Aspekte der Tätigkeit von Beamten seltener positiv ansehen. Gegenüber 1970 zeigt sich in diesem Punkt eine unvoreingenommenere Haltung von Beamten zur funktionalen Politisierung. Allerdings haben jüngere Beamte und Beamte, die der SPD angehören, zu beiden Zeitpunkten weniger politische Berührungsängste. Die Komplementarität von Expertentum und politischem Denken kommt auch darin zum Ausdruck, daß politische Fähigkeiten 1987 im Vergleich zum Fachwissen von 86,4% der Beamten als gleich wichtig eingestuft werden, wobei höhere Ränge stärker zustimmen. Auch zwei von drei Politikern stimmen dem zu. Zudem würden bei einer rationalen Bewertung des Verwaltunghandelns 90% der Beamten und 80% der Politiker politische Erwägungen nicht ausschließen.

Die **politische Loyalität** von Beamten ist sehr stark ausgeprägt; nur eine kleine Minderheit der Beamten würde 1987 im Konflikt zwischen neuen politischen Vorstellungen und eigener Überzeugung letztere nicht zurückstecken

und personelle Konsequenzen ziehen. Kann man sich mit seiner Ansicht nicht durchsetzen, gehorcht man letztlich den politischen Vorgaben. Politiker rechnen mit dieser Loyalität von Beamten. Die hohe Kompatibilität zwischen politisch loyalem Verhalten von Beamten und den Erwartungen von Politikern an diese Loyalität sprechen für eine klare Konfliktregelung innerhalb des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik.

Veränderungen des **Beamtentypus** werden von der überwiegenden Mehrzahl der Befragten wahrgenommen. Der am häufigsten genannte Aspekt ist zu beiden Zeitpunkten und für beide Teil-Eliten in Übereinstimmung mit dem tragenden Element der Beamtenrolle die gewachsene Professionalität von Beamten. Daneben wirkt sich die Politisierung der Beamten aus, die positiv als höhere politische Befähigung und negativ als zunehmende Parteipolitisierung gesehen wird. Selbstwahrnehmung der Beamten und Fremdwahrnehmung der Politiker unterscheiden sich darin kaum. Fast alle Befragten konstatieren aber auch Veränderungen des **Politikertypus.** Wie schon bei der Perzeption des Beamtentypus ist auch hier die Selbstwahrnehmung schärfer als die Fremdwahrnehmung. 1987 ist im Gegensatz zu 1970 die wichtigste Veränderung die Tendenz zum Berufspolitiker mit den sich daraus ergebenden Abhängigkeiten. Aber auch eine höhere Professionalität, der 1970 noch wichtigste Faktor, spielt für den Typenwandel des Politikers eine große Rolle. Der Verlust an charismatischen Führungspersönlichkeiten wird nur 1987 als Veränderung angeführt. Trotz weiterer Betonung gestiegener Professionalität wird die Entwicklung des Politikertypus damit insgesamt weit weniger positiv beurteilt als der Wandel des Beamtentypus.
Abschließend ist festzuhalten, daß es in der politisch-administrativen Elite eine klare Rollendifferenzierung zwischen Beamten und Politikern gibt, wobei tragendes Element der Beamtenrolle Fachwissen und Ausgleich bei Konflikten, zentrales Element der Politiker-Rolle Interessen-Repräsentation und in der Exekutive das Recht auf Dezision, die formale Autorität ist. Selbst- und Fremdbild sind weitgehend kompatibel, wie auch das Verhalten der Beamten im Loyalitätskonflikt zeigt. Daß es Überschneidungen zwischen beiden Rollen auf der Dimension des Expertenwissens und in der Mitwirkung im politischen Prozeß gibt, ist nicht dysfunktional; im Gegenteil: auch Politiker erwarten von Beamten überwiegend politisches Mitdenken. Dieses politische Rollen-Element hat sich ohne Zweifel seit 1970 noch stärker ausgeprägt; von einer Hybridisierung der Politiker- und der Beamtenrollen kann aber nicht die Rede sein; im Gegenteil: die Rollenerwartungen entsprechen trotz Amalgamierung im Kern noch weitgehend Max Webers idealtypischer Formulierung.

10. Ideologische Grundhaltungen

Nachdem im vorigen Kapitel über Rollenverständnis, Selbsttypisierung und Perzeption des Typenwandels der politisch-administrativen Elite berichtet wurde, werden nun die ideologischen Einstellungen der Elitemitglieder behandelt, die sie über die subjektive Einstellung zu Beruf und Rolle hinaus Staat, Gesellschaft und Verfassung entgegenbringen. In diesem Zusammenhang werden vor allem untersucht:

- Einstellungen, die mit Grundwerten der Verfassung zusammenhängen.
- Einstellungen zum politischen Prozeß in Demokratien.
- Darüberhinaus wird der Frage nachgegangen, ob noch obrigkeitsstaatliche und elitäre Attitüden in der Elite präsent sind.

Auf diese Weise kann das Staats- und Politikverständnis der Elite fokussiert und der "ideologische Raum" eingegrenzt und beleuchtet werden, in dem die politisch-administrative Elite denkt. Dazu wurden Indices gebildet, die in den Abschnitten 10.2 bis 10.7 diskutiert werden. In Abschnitt 10.8 werden die Zusammenhänge zwischen diesen Indices betrachtet. Dabei wird deutlich, daß die Einzel-Attitüden sich auf die politische Links-Rechts-Dimension zurückführen lassen. Abschließend wird der ideologische Raum weiter verdichtet, indem ein entsprechender Gesamtindex gebildet wird (10.9).

10.1 Konstruktion der Indices

1987 wurden den Elitemitgliedern zwei Fragebatterien mit insgesamt 41 verschiedenen Thesen vorgelegt[1], die Stimuli zu solchen ideologischen Einstellungen beinhalten, die als übergeordneter Orientierungsrahmen die politische und die administrative Arbeit manifest oder latent begleiten.[2] Manche Thesen unterstellen künstliche Widersprüche und sollen polarisierend wirken, um möglichst eindeutige Entscheidungen der Befragten zu erreichen. Verschiedene Thesen zielen in eine ähnliche Richtung, so daß sie zu einem Index zusammengefaßt werden konnten. Mit Ausnahme des Postmaterialismus-Index ist allen folgenden Indices methodisch gemeinsam, daß sie aus

---

1 1970 wurde eine Batterie mit 31 Thesen vorgelegt, die alle auch 1987 im Fragebogen enthalten waren.

2 Vgl. Robert D. Putnam, Studying Elite Political Culture: The Case of "Ideology", in: American Political Science Review 65 (1971), S. 651-681.

einer **Summe verschiedener Items** gebildet wurden. Die daraus abgeleiteten ideologischen Grundhaltungen lassen sich mit folgenden Leitfragen umschreiben:

- **Index der Programmbindung:** Orientieren sich die Elitemitglieder eher an den Inhalten politischer Programme, oder sind sie primär an prozeduraler Umsetzung vorgegebener Politik interessiert?
- **Index der Politik-Toleranz:** Wie stehen die Elitemitglieder der Politik als Auseinandersetzung verschiedener Interessen gegenüber?
- **Technokratismus-Index:** Sind die Elitemitglieder der Ansicht, daß sich Problemlösungen aus wissenschaftlichen Sachgesetzlichkeiten ableiten ließen oder daß solche Entscheidungen auch das Ergebnis des Aushandelns im politischen Prozeß sein müßten?
- **Elitarismus-Index:** Ist die politisch-administrative Elite elitär in dem Sinne, daß sie für sich einen Vorrang bei der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten gegenüber dem einfachen Bürger beansprucht?
- **Staatsautoritarismus-Index:** Haben die Elitemitglieder ein autoritäres oder eher ein liberales Staatsverständnis? Gibt es noch Reste obrigkeitsstaatlichen Denkens?
- **Postmaterialismus-Index:** Orientieren sich die Elitemitglieder an materialistischen und sicherheitsbezogenen oder an postmaterialistischen und partizipatorischen Wertvorstellungen?

Die Herkunft der einzelnen Indices hat verschiedene theoretische und methodische Wurzeln:

- von Aberbach et al.[3] stammen der Elitarismus-Index, der Index der Politik-Toleranz und der Index der Programmbindung; diese Indices wurden deduktiv als Operationalisierung der ideologischen Einstellung abgeleitet.
- der Technokratismus-Index wurde auf gleiche Weise deduktiv erzeugt und erstmals mit den Daten für 1987 berechnet.
- der Staatsautoritarismus-Index wurde induktiv aus einer Faktorenanalyse gewonnen. Diese diente allgemein dazu, die von Putnam[4] und Aberbach, Putnam und Rockman (1981) entwickelten Indices statistisch abzusichern. Darüberhinaus sollten alle vergleichbaren Aussagen 1970 und 1987 auf ihre Grunddimensionen reduziert werden. Hauptergebnis war zum einen

---

3 S. Joel D. Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981

4 S. Robert D. Putnam, The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), S. 383-412

die weitgehende Replikation des Programmbindungs- und des Politik-Toleranz-Index, die in ähnlicher Form 1970 und 1987 gelang, während die einzelnen Bestandteile des Elitarismus-Index insbesondere 1987 in verschiedenen Faktoren vertreten waren. Dennoch verwenden wir diesen Index weiter, um den Vergleich zu den für 1970 publizierten Ergebnissen zu ermöglichen. Zum anderen kristallisierte sich als eigenständiger Faktor der Staatsautoritarismus heraus, dessen einzelne Thesen z.T. Elitarismus-Indikatoren sind und der zu einem neuen Index zusammengefaßt wurde.[5]

- der Postmaterialismus-Index wurde von Inglehart[6] eingeführt und spielt methodisch hier eine Sonderrolle; er ist kein Summenindex, sondern basiert auf einer Rangreihe politischer Zielvorstellungen.

Um der Gefahr zu entgehen, daß ein Index ein methodisches Artefakt darstellt, und um die Stimmigkeit der Indices zu prüfen, wurde ihre interne Konsistenz mit Cronbachs Alpha berechnet. Mit Ausnahme des "Elitarismus" bei den Politikern zu beiden Zeitpunkten und bei den Beamten 1987 sowie der "Politik-Toleranz" bei den Politikern 1970 ist die Konsistenz der ideologischen Grundhaltungen mit Werten zwischen 0,40 und 0,70 weitgehend gewährleistet (Tab. 10.1). Der schwach konsistente Elitarismus-Index überlagert sich jedoch 1987 mit anderen Faktoren, u.a. mit dem von uns als Staatsautoritarismus bezeichneten Faktor.

Die Addition der Punktwerte aus Zustimmung oder Ablehnung einzelner Thesen ergibt einen summarischen Indexwert für jedes Elite-Mitglied. Dabei wurden die Zahlenwerte der Antworten so recodiert, daß hohe numerische Werte immer eine starke Ausprägung für die jeweils gemessene Grundhaltung bedeuten. Der Summenwert wurde durch die Anzahl der Items geteilt, um den Vergleich der aus einer unterschiedlichen Anzahl von Items bestehenden Indices zu ermöglichen. Außerdem wurden diese standardisierten Summenwerte mit 10 multipliziert, um sie von den Mittelwerten der Einzelitems optisch abzuheben. Anschließend wurde die mit dem jeweiligen Index

---

5 Im Rahmen der Faktorenanalyse ergaben sich weitere potentielle ideologische Bündelungen wie z.B. distributionistische oder selbstbezogene Attitüden, die aber entweder nur für Beamte oder nur für Politiker sinnvolle Interpretationen zugelassen oder über prinzipielle ideologische Grundhaltungen hinausgeführt hätten.

6 Protagonist der Wertwandel-These ist Ronald Inglehart, der von einer "stillen Revolution" spricht; siehe Ronald Inglehart, The silent revolution. Changing values and political styles among western publics, Princeton, N.J. 1977 und Ronald Inglehart, Kultureller Umbruch, Frankfurt 1989.

Tab. 10.1: Interne Konsistenz verschiedener Indices (Cronbachs α)

Index		Beamte α	Beamte n	Politiker α	Politiker n	Gesamt α	Gesamt n
Programmbindung	87	0,46	136	0,65	51	0,55	187
	70	0,66	130	0,54	89	0,61	219
Politik-Toleranz	87	0,62	134	0,38	58	0,57	192
	70	0,69	130	0,25	89	0,57	219
Technokratismus	87	0,41	140	0,45	55	0,43	195
	70	-	-	-	-	-	-
Elitarismus	87	0,30	141	0,34	54	0,31	195
	70	0,54	128	0,33	84	0,47	212
Staatsautoritarismus	87	0,62	137	0,62	54	0,62	191
	70	0,49	125	0,39	84	0,45	209

Tab. 10.2: Ideologische Grundhaltungen (trichotomisiert)

Index	1987 Beamte n	1987 Beamte %	1987 Politiker n	1987 Politiker %	1970 Beamte n	1970 Beamte %	1970 Politiker n	1970 Politiker %
Programmbindung								
hoch (30-40)	25	18,4	21	41,2	35	26,9	24	27,0
mittel (21-29)	69	50,7	18	35,3	45	34,6	34	38,2
niedrig (10-20)	42	30,9	12	23,5	50	38,5	31	34,8
Politik-Toleranz								
hoch (30-40)	39	29,1	26	44,8	59	45,4	44	49,4
mittel (21-29)	77	57,5	32	55,2	58	44,6	43	48,3
niedrig (10-20)	18	13,4	0	0,0	13	10,0	2	2,2
Technokratismus								
hoch (30-40)	17	12,1	3	5,5	-	-	-	-
mittel (21-29)	76	54,3	19	34,5	-	-	-	-
niedrig (10-20)	47	33,6	33	60,0	-	-	-	-
Elitarismus								
hoch (30-40)	4	2,8	0	0,0	6	4,7	0	0,0
mittel (21-29)	48	34,0	20	37,0	57	44,5	38	45,2
niedrig (10-20)	89	63,1	34	63,0	65	50,8	46	54,8
Staatsautoritarismus								
hoch (30-40)	14	10,2	4	7,4	18	14,4	6	7,1
mittel (21-29)	67	48,9	21	38,9	53	42,4	44	52,4
niedrig (10-20)	56	40,9	29	53,7	54	43,2	34	40,5

gemessene Merkmalsausprägung trichotomisiert. Da die Indices standardisiert wurden, heißt dies numerisch für alle fünf Indices gleichermaßen:

schwache Ausprägung: 10,0 - 20,0
moderate Ausprägung: 20,1 - 29,9
starke Ausprägung : 30,0 - 40,0

In den folgenden Abschnitten werden jeweils zunächst die einzelnen Indikatoren vorgestellt. Für alle Thesen werden die Anteile beider Teil-Eliten zu beiden Zeitpunkten diskutiert, die der These zugestimmt haben. Danach wird auf die trichotomisierten Indexwerte übergegangen. Schließlich wird versucht, die Befunde auf der Basis eines Mittelwertvergleichs der Indexwerte für die verschiedenen Hintergrundvariablen zu erklären.

10.2 Programmbindung

Daß Politiker ein bestimmtes Programm inhaltlich vertreten und realisieren wollen, ist selbstverständlich. Die Frage ist, ob dies auch für Beamte gilt, die im Prinzip einer sich abwechselnden politischen Leitung zuarbeiten sollen. Drei Thesen wurden im Interview vorgelegt, um programmatisch orientierte von eher an prozeduraler Umsetzung orientierten Mitgliedern der politisch-administrativen Elite zu unterscheiden. Starke Programmbindung wurde dadurch operationalisiert, daß das Eintreten für ein Programm als wichtiger erachtet wird als die Handlungsfähigkeit einer Regierung, daß man sich in der Politik auch um ehrgeizige Ideale und langfristige Pläne über kurzfristig Erreichbares hinaus kümmert und daß man keine Berührungsangst vor programmatischen Extremen hat. So lauten die drei Statements und die Zustimmungsprozente folgendermaßen:

1. "Es ist wichtiger, daß eine Regierung stark und handlungsfähig ist, als daß sie ein bestimmtes Programm vertritt."
   (1987: Beamte: 53,6%; Politiker: 29,6%)
   (1970: Beamte: 45,8%; Politiker: 42,4%)

2. "Politik ist die 'Kunst des Möglichen', und darum sollten sich die Verantwortlichen in unserem Land lieber um das kurzfristig Erreichbare als um ehrgeizige Ideale und langfristige Pläne kümmern."
   (1987: Beamte: 37,3%; Politiker: 31,5%)
   (1970: Beamte: 44,7%; Politiker: 49,5%)

3. "Man sollte bei politischen Kontroversen die Extreme meiden, da die richtige Antwort gewöhnlich in der Mitte liegt."
   (1987: Beamte: 83,0%; Politiker: 62,1%)
   (1970: Beamte: 75,4%; Politiker: 76,1%)

Nachdem in dieser Untersuchung sowohl die Tendenz zur Parteipolitisierung der Beamten-Elite als auch zur Professionalisierung der Politiker-Elite bestätigt wurde, war zu erwarten, daß es Mischtypen in beiden Teil-Eliten geben würde, also sowohl programmatisch denkende Beamte als auch an prozeduraler Umsetzung orientierte Politiker. Anhand der Zustimmung zu den Programmbindungs-Items lassen sich 1987 deutliche Unterschiede zwischen Beamten und Politikern feststellen, die auf eine unterschiedliche Entwicklung in beiden Teil-Eliten seit 1970 zurückzuführen sind. Im einzelnen bedeutet dies:

- Die Güte der Regierungspolitik wird nicht nur an der Stärke und Handlungsfähigkeit gemessen, sondern auch an den Programmen, vor allem in der Sicht der Politiker. Von einem etwa gleichen Ausgangsniveau im Jahre 1970 (45%) entwickelte sich die Zustimmung bei Beamten und Politikern in verschiedene Richtungen. Beamte setzen 1987 zu über 50% auf die Handlungsfähigkeit der Regierung, ein Anstieg um etwa 8%. Innerhalb der Ministerialverwaltung ist die Aktionsfähigkeit der Regierung also 1987 ein wichtigerer Gesichtspunkt als im Parlament. Die Exekutive soll sich eher mit ihrer Handlungsfähigkeit als mit ihrem Sachprogramm legitimieren und durchsetzen. Bei Politikern reduzierte sich die Zustimmung um 12% auf 30%. Sie wünschen 1987 also im Vergleich zu 1970 eine stärker programmatisch orientierte Regierung.
- Daß Politik die "Kunst des Möglichen" sei, meinte 1970 noch jeder zweite Politiker und Beamte; diese Haltung ist rückläufig und zwar bei Politikern stärker (-18,0%) als bei Beamten (-7,4%). Politiker sind also auch nach dieser These weniger pragmatisch als Beamte und orientieren sich stärker nicht nur an programmatischen Inhalten, sondern auch an längerfristigen Plänen. Bei den Beamten ist die Entwicklung seit 1970 insofern scheinbar widersprüchlich, als einerseits die Betonung der Handlungsfähigkeit der Regierung zunimmt, andererseits die Konzentration auf das kurzfristig Mögliche etwas an Bedeutung verloren hat.
- Überwiegend wird der Einnahme politischer Extrempositionen eine klare Absage erteilt; von einem gleichen Ausgangsniveau von je drei Vierteln 1970, die sich bei der Suche nach Antworten an der politischen Mitte orientieren, entwickelt sich die Zustimmung auch hier in verschiedene Richtungen: 1987 lehnen zwar nochmals 8% mehr Beamte die These ab, aber gleichzeitig gibt es 14% weniger Politiker, die innerhalb politischer Extrempositionen nach "richtigen Antworten" suchen wollen. Dennoch ist

die politisch-administrative Elite damals wie heute überwiegend kompromißbereit.

Diejenigen, die auf dem **Index der Programmbindung** hohe Werte erzielen, sind also Programmen verpflichtet, befürworten eher extreme Standpunkte und denken tendenziell längerfristig; sie vertreten somit ein idealistisches Politikverständnis. Diejenigen, die auf diesem Index niedrige Werte erzielen, meinen, daß Politik pragmatisch sein soll in dem Sinne, daß sie Handlungsfähigkeit beweist, kompromißbereit ist und sich letztlich inkrementalistisch entwickelt.

Die Trichotomisierung der Indexwerte verdeutlicht einen Trend der Politiker zu stärkerer Programmbindung (Tab. 10.2); während der Anteil der hoch programmgebundenen Politiker seit 1970 von 27,0% auf 41,2% stieg, fiel er bei den Beamten von 26,9% auf 18,4%. Der Anteil der weniger an Programmen orientierten Elitemitglieder reduziert sich dagegen in der Beamten-Elite von 38,5% auf 30,9%, aber auch in der Politiker-Elite von 34,8% auf 23,5%. Der Anteil der Moderaten nahm in der Beamten-Elite folglich stark zu (von 34,6% auf 50,7%), in der Politiker-Elite blieb er nahezu konstant (1970: 38,2%; 1987: 35,3%). Die Beamten konzentrieren sich also stark in der Mitte und tendieren zur **Nivellierung**, da der Anteil der hoch und der niedrig Programmgebundenen zurückging. Dieses Ergebnis schlägt sich in den Mittelwerten (Tab. 10.3) nieder: Während die durchschnittliche Programmbindung der Beamten zwischen 1970 und 1987 stabil bleibt (23,9), nahm sie bei den Politikern um gut zwei Punkte zu und liegt 1987 mit 26,9 drei Punkte höher als die der Beamten.

Was beeinflußt über die Teilgruppenzugehörigkeit hinaus die Stärke der Programmbindung? Die insgesamt mittelstarke Programmbindung nimmt bei **Beamten** mit höherem **Rang** und höherem **Alter** ab (Tab. 10.3). Dies war gleichermaßen 1970 und 1987 der Fall. 1970 gab es, wie die stärkere Streuung anzeigt, noch deutlichere Unterschiede innerhalb und zwischen den Ranggruppen. Augenfällig ist, daß MDg, aber nicht MD damals stärker programmatisch orientiert waren als ihre ranggleichen Kollegen von 1987; die MR, nicht aber die Referenten waren dagegen weniger programmgebunden als ihre Kollegen 1987.

Parteilose Beamte sind 1987 weniger programmgebunden (23,1) als Beamte, die Mitglied einer **Partei**, vor allem der SPD (25,9) sind. Da 1970 parteilose Beamte mit 21,1 noch weniger programmgebunden waren als 1987, gleichzei-

Tab. 10.3: Index der Programmbindung und Hintergrundvariable

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	23,9	5,4	136	26,9	6,7	51	23,9	7,2	130	24,7	6,6	89
Rang												
StS (PStS)	23,3	5,1	13	25,2	6,3	9				20,0	0,0	1
MD (Bt-Fr)	24,0	6,5	44	27,2	7,4	27	22,0	7,8	32	22,0	6,3	20
MDg (MdB)	23,9	4,9	44	27,6	5,7	15	24,3	7,1	50	25,6	6,5	68
MR	24,2	5,6	22				23,0	6,6	21			
RD-RR	24,6	2,9	13				26,0	6,7	27			
Karriere												
unorthodox	24,3	6,4	21				27,7	5,0	10			
orthodox	23,9	5,2	115				23,6	7,2	120			
Alter												
unter 40	25,8	3,2	4	31,7	9,6	6	25,7	5,6	36	27,1	6,5	30
41-50	26,8	4,9	26	26,1	6,8	22	23,7	6,6	42	24,6	6,1	27
51-60	23,0	5,4	75	27,4	5,4	19	22,7	7,5	26	22,5	7,3	20
über 60	23,8	5,2	31	22,5	4,2	4	21,7	9,0	20	22,8	4,9	12
Partei												
CDU (/CSU)	24,8	5,1	42	24,4	5,9	21	22,8	6,4	40	23,4	5,7	31
CSU	23,7	3,9	9	23,3	4,7	2				23,6	7,1	13
SPD	25,9	6,7	13	29,5	6,1	19	28,3	4,9	33	26,2	7,1	40
FDP	24,2	5,2	11	23,3	5,3	5	20,7	3,8	10	24,0	4,3	5
GRÜNE				34,2	7,9	4						
parteilos	23,1	5,5	58				21,1	7,3	34			
Studienfach												
Jura	23,4	5,3	83	26,7	5,9	21	22,9	6,7	86	25,7	5,8	28
Ökonomie	24,9	4,9	24	29,7	7,1	11	27,7	7,3	13	25,0	5,9	6
Naturwiss.	23,9	7,2	12	27,5	6,9	4	24,2	7,0	12	23,3	0,0	3
Agrarwiss.	25,2	4,6	11				23,3	8,7	11	23,3	7,8	5
Sozialwiss	27,3	4,3	5	20,0	0,0	1	28,9	5,1	3	23,3	15,3	3
Philologie				25,7	8,1	7	33,3	0,0	1	27,7	6,9	10
kein Stud.	26,7	0,0	1	25,2	7,7	7	16,6	0,0	1	23,4	6,5	34
Ressort												
BMI	22,8	4,0	13				25,3	5,8	14			
BMJ	24,3	6,6	7				26,3	8,1	9			
BMF	22,8	6,1	13				22,5	8,5	17			
BMWi	24,7	3,9	12				24,7	7,4	15			
BML	24,6	4,4	13				23,3	8,8	14			
BMV	24,7	4,6	12				20,5	6,5	13			
BMPost	22,3	5,2	10				21,4	9,8	7			
BMBW	23,3	4,7	9				24,2	5,6	8			
BMA	25,3	6,5	15				24,0	6,2	15			
BMJFG	24,2	7,5	8				26,7	5,7	10			
BMBau	22,6	4,9	9				25,0	5,3	8			
BMFT	25,0	6,7	8									
BMU	25,2	6,9	7									

tig Beamte, die der SPD beigetreten waren, mit 28,9 jedoch deutlich programmgebundener waren, kam es innerhalb der 17 Jahre zu einer Angleichung beider Gruppen. Der **Karriereverlauf** hat 1987 im Gegensatz zu 1970 keinen Einfluß auf die Programmbindung. Die wenigen unorthodoxen Beamten 1970, die oft der SPD angehörten, waren noch stark programmgebunden, während die Beamten, die 1987 auch außerhalb der Verwaltung gearbeitet hatten, überwiegend der CDU angehören und sich nicht von ihren Parteikollegen mit orthodoxen Karrieren unterscheiden; sie zeigen keinen besonderen Hang zur Programmbindung. Alle diese Ergebnisse weisen darauf hin, daß die Programmbindung der Beamten eindeutig von ihrer parteipolitischen Orientierung bestimmt wird.

Bei den **Politikern** zeigt sich 1987 wiederum die Sonderrolle der PStS: auch sie orientieren sich weniger stark an programmatischen Inhalten (25,2) als alle ihre Kollegen im Bundestag, wenngleich sehr viel stärker als die beamteten StS (23,3). Dies gilt auch für ältere Politiker sowie speziell für Politiker der konservativen Parteien, die sich weniger einem Programm verpflichtet fühlen als Politiker der linken Parteien. Vor allem die Politiker der GRÜNEN fallen aus dem Rahmen und zeigen eine extrem starke Programmbindung (34,2). Nach Studienfach unterschieden sind es Philologen (25,7) zusammen mit Politikern, die kein Studium absolviert haben (25,2), die mehr an der Umsetzung von Politik interessiert sind als ihre Kollegen mit Jurastudium (26,7) und vor allem mit Ökonomiestudium (29,7). Bei den Beamten sind dagegen Juristen (23,4) und Naturwissenschaftler (23,9) weniger programmgebunden als die Agrarwissenschaftler (25,2) und die wenigen Sozialwissenschaftler (27,3). Das Studienfach als solches erklärt also nicht die Stärke der Programmorientierung, sondern diese dürfte u.a. eine Funktion der Sektorzugehörigkeit und der Parteizugehörigkeit sein.

Die Verstärkung der programmatischen Orientierung der Politiker vollzog sich vor allem innerhalb der SPD (+3,3); CDU-Politiker zeigen nur leicht höhere programmatische Bindung (+1,0). Für FDP-Politiker dagegen kann diese Tendenz nicht bestätigt werden (-0,7). 1987 sind die Oppositionsfraktionen SPD und GRÜNE also am deutlichsten programmgebunden; dies gilt 1970 ebenso für die SPD, obwohl sie damals in der Regierungsverantwortung stand. Umgekehrt haben Politiker der CDU/CSU zu beiden Zeitpunkten die niedrigste Programmorientierung, also auch 1970 in der Opposition. Die Programmbindung der Politiker wird daher nicht von ihrem Status als Regierungs- oder Oppositionsfraktion beeinflußt, sondern - wie bei den Beamten - von ihrer parteipolitischen Orientierung. Die Daten reflektieren eine

starke Programmbindung der Parlamentarier der SPD und der GRÜNEN. Erstere befinden sich 1987 im Gegensatz zu 1970 zudem in der Opposition und können damit wieder verstärkt programmatisch arbeiten und argumentieren. Die GRÜNEN sind erst seit 1983 im Bundestag vertreten und befinden sich 1987 mit ihren hauptsächlichen programmatischen Schwerpunkten in der Umwelt-, Friedens- und Frauenpolitik ebenfalls in der Opposition. **Insgesamt ist die Orientierung an politischen Programmen für Politiker aber unabhängig von der Regierungsverantwortung und als eine feste Konstante zu betrachten.** Linke Parteien sind dabei traditionell stärker ihren Programmen verpflichtet als konservative Parteien, vor allem dann, wenn sie auf den harten Oppositionsbänken sitzen.

10.3 Politik-Toleranz

Daß auch Beamte entgegen klassischen politikwissenschaftlichen Auffassungen sich ihrer Funktion im politischen Prozeß bewußt sind, hat Kap. 9 bereits gezeigt. Im Index der Politik-Toleranz sind sechs Thesen zusammengefaßt, die Einstellungen zu Politik, Politikern und Parteien offenlegen sollen. Einige dieser Thesen waren schon in Kap. 8.2 analysiert worden. Positive und negative Formulierungen sollten Toleranz oder Intoleranz gegenüber zentralen politischen Akteuren und deren Funktion im politischen Prozeß provozieren.

1. "Das allgemeine Wohl unseres Landes wird durch die ständigen Auseinandersetzungen zwischen partikularistischen Interessengruppen ernstlich gefährdet."
   (1987: Beamte: 26,0%; Politiker: 31,0%)
   (1970: Beamte: 19,4%; Politiker: 18,5%)

2. "Leute, die in die Politik gehen, denken oft mehr an ihren eigenen Vorteil oder den ihrer Partei als an das Wohlergehen der Mitbürger."
   (1987: Beamte: 57,0%; Politiker: 19,0%)
   (1970: Beamte: 49,2%; Politiker: 22,8%)

3. "Tatsächlich gewährleisten nicht die Parteien und Parlamente, sondern die öffentliche Verwaltung eine einigermaßen zufriedenstellende Politik in unserem Land."
   (1987: Beamte: 24,1%; Politiker: 13,8%)
   (1970: Beamte: 15,9%; Politiker: 3,2%)

4. "Daß sich Politiker (Beamte) in Angelegenheiten einmischen, für die eigentlich Beamte (Politiker) zuständig sind, ist ein leidiger Zug am öffentlichen Leben unserer Tage."
   (1987: Beamte: 52,4%; Politiker: 50,0%)
   (1970: Beamte: 42,5%; Politiker: 64,5%)

5. "Wenn Parteien in einer Demokratie auch eine wichtige Rolle spielen, so werden doch oft durch sie politische Konflikte unnütz verschärft."
(1987: Beamte: 51,4%; Politiker: 36,2%)
(1970: Beamte: 30,6%; Politiker: 35,2%)

6. "In sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten muß heutzutage technischen Überlegungen stärkeres Gewicht zukommen als politischen Faktoren."
(1987: Beamte: 39,0%; Politiker: 32,8%)
(1970: Beamte: 48,9%; Politiker: 28,0%)

Die Zustimmungsanteile zu diesen Thesen verdeutlichen eine teilweise gegensätzliche Haltung beider Teil-Eliten und zugleich einen bedeutenden Wandel seit 1970.

- Die Konkurrenz der Interessengruppen wird überwiegend nicht als negativer Faktor für das Wohl des Landes gewertet. Heute wie damals glaubt die politisch-administrative Elite in ihrer Mehrheit nicht an die These vom "Verbände-Staat"[7]. Aber sowohl Beamte als auch Politiker sehen 1987 häufiger als 1970 eine Gefährdung des Allgemeinwohls durch die ständigen Auseinandersetzungen partikularer Interessen. Die Kritik hat bei Politikern stärker zugenommen (+12,5%) als bei Beamten (+6,6%). Jeder vierte Beamte und jeder dritte Politiker sieht 1987 in der Vertretung von Partikularinteressen dysfunktionale Auswirkungen für das Gemeinwohl. Diese verbändekritische Einstellung war uns schon in Kap. 8.2 begegnet.
- Im Sinne von Max Webers Feststellung, daß Politiker nicht nur für, sondern auch von der Politik leben, wurde die zweite These vorgelegt. Die moralische Qualität einzelner Politiker wird von Beamtenseite 1987 und 1970 zur Hälfte als opportunistisch oder egoistisch bewertet; Politiker selbst bestreiten dies verständlicherweise überwiegend, aber jeder Fünfte stimmte immerhin dieser These zu. Politiker haben also öfter ein altruistisches Selbstbild, das in der Fremdwahrnehmung der Beamten nicht existiert. Die negative Einschätzung der Politikerrolle, die wir auch im Zusammenhang mit negativen Konnotationen des Politikerbildes in der Öffentlichkeit kennengelernt haben, hat seit 1970 bei den Beamten sogar noch zugenommen (+7,8%), Politiker selbst akzeptieren sie aber noch etwas weniger (-3,8%).

---

7 Vor der Gefahr, die von zu starken Verbänden in einer Demokratie ausgeht, wurde besonders gewarnt von Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 119 f. sowie Theodor Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955.

- In der dritten These werden Parteien und Parlamente der öffentlichen Verwaltung in ihrer Bedeutung für die Politikgestaltung gegenübergestellt. Daß eine zufriedenstellende Politik in erster Linie von der öffentlichen Verwaltung abhinge, meint zu beiden Zeitpunkten und in beiden Teil-Eliten nur eine Minderheit. Diese Minderheit ist bei Beamten größer als bei Politikern; für beide gilt jedoch, daß der Anteil derer, die dieser skeptischen These zustimmen, seit 1970 um je 10% gewachsen ist. Immerhin jeder vierte Beamte ist 1987 der Auffassung, daß die Verwaltung besser in der Lage sei, befriedigende Politik-Ergebnisse zu produzieren, als die Legislative und die Parteien.
- Die vierte These unterstellt, daß beide Teil-Eliten klar voneinander abgegrenzte Aufgaben haben sollten. Das gegenseitige Einmischen in die Geschäfte des anderen Teilsystems wird dabei 1987 von beiden Eliten je zur Hälfte als "lästig" angesehen. Interventionen von Beamten in politische Angelegenheiten werden von jedem zweiten Politiker negativ bewertet; umgekehrt sieht auch jeder zweite Beamte Einmischungen von Politikern in Verwaltungsangelegenheiten nicht gerne. Wie wir bereits wissen (vgl. Kap. 6.5) zeigten sich 1970 zwischen den Teil-Eliten noch deutliche Unterschiede: damals fand diese These bei 64,5% der Politiker, aber nur bei 42,5% der Beamten Zustimmung. Daß Beamte politische Interventionen stärker beklagen, ist aufgrund der allgemeinen Politisierung verständlich; daß aber Politiker überwiegend - besonders 1970 - die politischen Interventionen der Beamten beklagen, ist verblüffend.
- Im Hinblick auf die potentielle Verschärfung politischer Konflikte durch Parteien hat sich seit 1970 ein bedeutender Meinungswandel in der Beamtenschaft vollzogen. Während es nach wie vor gut ein Drittel Politiker gibt, die in der Konfliktverschärfung eine dysfunktionale Nebenfolge sehen, meint dies nicht mehr jeder dritte (1970), sondern inzwischen jeder zweite Beamte (1987). Daß in den Augen der Beamten politische Parteien Konflikte unnütz verschärfen, könnte ein Reflex der Existenz der GRÜNEN im Bundestag sein (Kap. 6.4).
- Das letzte Statement ist nicht mehr direkt akteurbezogen. Zu keinem Zeitpunkt ist in beiden Teil-Eliten eine Mehrheit der Ansicht, daß in sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten technische Lösungen ohne politische Überlegungen zustande kommen sollten. Ein politischer Weg wird also einem eher technischen vorgezogen. Bei den Beamten nimmt die Präferenz für technische Lösungen weiter ab (-10,1%), während bei den Politikern ein leichter Anstieg (+4,8%) zu verzeichnen ist. Die politische und die administrative Elite haben sich damit in diesem Punkt seit 1970

aufeinander zubewegt, und die Meinungsunterschiede in dieser Frage haben sich von 21% auf 6% reduziert.

Insgesamt ist die Politik-Toleranz in beiden Teil-Eliten nach wie vor mittelstark ausgeprägt; unter Politikern etwas stärker als unter Beamten. In der Beamten-Elite ist sie allerdings seit 1970 um 1,3 Punkte leicht rückläufig. Während die zu beiden Zeitpunkten hohe Politik-Toleranz der Beamten verblüfft, bedenkt man die Einschränkungen, die Beamte von politischer Seite erfahren, ist die hohe Politik-Toleranz der Politiker verständlich. Immerhin sind sie in diesem Index als einzelne Politiker, Vertreter ihrer Parteien und Mitglieder des Bundestages direkt angesprochen und werden negative Bewertungen vermieden haben. Die Trichotomisierung der Index-Werte erlaubt es, diesen Befund zu differenzieren (Tab. 10.2): Kann man 1970 noch von 10,0% politik-intoleranten Beamten und 2,2% politik-intoleranten Politikern sprechen, steigt der Beamten-Anteil bis 1987 leicht auf 13,4%, wogegen sich aber kein Politiker mehr findet, den man als politik-intolerant bezeichnen könnte. Auch im anderen Extrembereich fällt der Anteil der sehr politik-toleranten Beamten seit 1970 von 45,4% auf 29,1% stark, der der Politiker aber nur schwach von 49,4% auf 44,8%. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Moderaten in beiden Teil-Eliten zu (Beamte: +13%; Politiker: +7%). Diese Nivellierung drückt sich darin aus, daß sich im mittleren Bereich der Politik-Toleranz in beiden Teil-Eliten erstmals die absolute Mehrheit in einem der drei Intervalle versammelt: mehr als jeder zweite Politiker und Beamte ist heute mittelstark politik-tolerant (Tab. 10.4).

In den Teil-Eliten kann man dabei folgende Zusammenhänge beobachten: Der Politik gegenüber toleranter eingestellt sind zu beiden Zeitpunkten tendenziell eher rangniedrigere, jüngere und unorthodox rekrutierte **Beamte.** Absolventen von technischen Studiengängen haben unter den Beamten eine eher geringe, Absolventen geisteswissenschaftlicher Studiengänge dagegen eher größere Politik-Toleranz; Juristen nehmen eine Mittelposition ein. Ministerialbeamte mit einer Mitgliedschaft in der SPD sind zu beiden Zeitpunkten politik-toleranter als Beamte, die einer der Unionsparteien angehören, und als parteilose Beamte. Seit 1970 ist aber bei Beamten, die Mitglied der SPD sind, ein Rückgang um drei Punkte auf 28,2 (1987) zu verzeichnen. Umgekehrt ist die Entwicklung der Beamten mit Mitgliedschaft in der CDU/CSU und auch der parteilosen Beamten: Sie waren 1970 eher intolerant gegenüber dem politischen Prozeß und denken 1987 graduell toleranter, wenngleich zu beiden Zeitpunkten nie so tolerant wie SPD-Mitglieder unter den Beamten. Letztere sind 1987 somit nur noch um einen Punkt politik-tole-

Tab. 10.4: Politik-Toleranz-Index und Hintergrundvariable

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	26,6	4,7	134	28,9	4,0	58	27,9	5,7	130	29,1	3,9	89
Rang												
StS (PStS)	23,7	4,3	13	29,3	4,2	10				28,3	0,0	1
MD (Bt-Fr)	27,0	4,5	44	29,2	3,8	32	27,2	7,0	32	27,4	3,3	20
MDg (MdB)	26,7	4,9	42	28,1	4,4	16	27,5	5,9	50	29,7	4,0	68
MR	25,9	4,6	22				29,2	5,0	21			
RD-RR	28,7	4,0	13				28,4	4,0	27			
Karriere												
unorthodox	28,7	5,1	21				30,7	3,6	10			
orthodox	26,2	4,5	113				27,7	5,8	120			
Alter												
unter 40	30,8	6,2	4	29,3	3,5	7	28,9	4,5	37	29,7	3,7	30
41-50	28,3	4,9	27	28,6	3,9	24	29,1	5,2	40	28,8	3,9	27
51-60	26,1	4,7	71	30,2	4,2	21	27,7	6,9	25	29,1	4,2	21
über 60	25,6	3,7	32	25,3	2,2	6	24,9	5,5	22	28,3	4,2	11
Partei												
CDU (/CSU)	27,3	4,6	42	26,9	4,0	21	27,0	5,3	39	27,8	4,0	30
CSU	25,4	1,6	9	27,0	2,5	5				28,5	2,9	12
SPD	28,2	4,8	17	30,2	3,4	22	31,2	3,2	33	30,3	3,7	42
FDP	27,6	4,6	11	31,3	4,6	5	28,3	4,0	10	28,7	5,6	5
GRÜNE				31,3	3,0	5						
parteilos	25,7	4,7	52				25,3	6,8	35			
Studienfach												
Jura	26,4	4,7	83	30,0	4,1	22	27,6	6,0	84	28,8	3,4	27
Ökonomie	27,7	4,1	25	28,8	4,0	11	29,3	3,8	15	29,5	3,3	7
Naturwiss.	24,3	4,5	10	26,7	2,6	5	27,5	5,4	12	27,9	5,5	4
Agrarwiss.	25,5	4,4	10	28,3	0,0	1	27,3	7,4	11	27,0	2,7	5
Sozialwiss	30,7	5,2	5	30,0	2,4	2	31,1	1,0	3	27,8	5,9	3
Philologie				29,0	4,7	8	31,7	0,0	1	30,2	3,9	9
kein Stud.	26,7	0,0	1	27,4	4,3	9	25,0	0,0	1	29,6	4,3	34
Ressort												
BMI	25,8	5,3	13				29,4	5,1	14			
BMJ	28,8	6,5	8				29,4	5,8	8			
BMF	24,3	4,6	14				27,9	6,5	17			
BMWi	28,2	3,8	12				29,2	2,7	16			
BML	25,2	4,0	11				26,0	5,5	15			
BMV	26,2	4,0	13				27,2	4,5	13			
BMPost	27,7	5,0	10				24,4	9,4	6			
BMBW	29,3	4,1	9				27,3	9,1	8			
BMA	27,3	4,5	15				29,4	4,3	15			
BMJFG	27,5	3,8	8				27,2	7,7	10			
BMBau	25,0	4,6	9				26,9	4,0	8			
BMFT	25,6	5,1	6									
BMU	25,8	4,8	6									

ranter als Mitglieder der CDU; 1970 betrug der Abstand noch fast vier Punkte. Möglicherweise stecken in diesem Ergebnis Frustrationen von Beamten, die der SPD angehören: Immerhin sind sie seit dem Regierungswechsel 1982 von der Übernahme von Spitzenfunktionen in der Bundesverwaltung weitgehend ausgeschlossen und dürften sich deshalb auch als Verlierer im politischen Prozeß sehen; zudem sind viele Spitzenbeamte mit SPD-Parteibuch nach der "Wende" 1982 ausgeschieden.

Die Politik-Toleranz wird auch aufseiten der **Politiker** von der **Parteizugehörigkeit** geprägt. Politiker der CDU/CSU sind 1987 wie 1970 deutlich weniger politik-tolerant als die Politiker der anderen Parteien, der Links-Parteien wie auch der FDP. Auch in der Politiker-Elite sind dabei Absolventen geisteswissenschaftlicher Studiengänge inclusive Jura politik-toleranter als Absolventen von naturwissenschaftlichen Studiengängen. Funktionsunterschiede dagegen zeigen sich kaum. Für Politiker ist demnach wenig Wandel in der Politik-Toleranz zu beobachten, was sich auch in dem fast unveränderten Mittelwert (1970: 29,1; 1987: 28,9) ausdrückt.[8]

10.4 Technokratismus

Vielfach wird heutzutage im Zusammenhang mit Herrschaft der Begriff der Technokratie verwendet, um im Gegensatz zu einer auf politischer Auseinandersetzung und programmatischem Streit basierenden Politik die Tendenz auszudrücken, politische Entscheidungen aus vermeintlichen Sachgesetzlichkeiten und technischem Wissen abzuleiten[9]. Vier Thesen sollten 1987 erstmals solche technokratischen Attitüden erfassen.

---

8 Stark ist aber der Wandel der FDP-Politiker zur politik-tolerantesten Fraktion 1987. Es sei nochmals an den möglichen Sample-Effekt erinnert.

9 Zur Diskussion um technokratische Attitüden der westdeutschen Elite (im Vergleich zur amerikanischen) siehe: Joel D. Aberbach/Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz/Bert A. Rockman, American and West German Federal Executives - Technocratic and Political Attitudes, in: International Social Science Journal 123 (1990), S.3-18 und Robert D. Putnam, Elite Transformation in Advanced Industrialized Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy, in: Comparative Political Studies 10 (1977), S. 383-412.

1. "In sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten muß heutzutage technischen Überlegungen stärkeres Gewicht zukommen als politischen Faktoren."[10]
   (Beamte: 39,0%; Politiker: 32,8%)

2. "Um das Verwaltungshandeln rational zu bewerten, ist es notwendig, politische Erwägungen auszuschließen."
   (Beamte: 10,2%; Politiker: 20,7%)

3. "Die Regierung sollte an der Effektivität ihrer Politik gemessen werden und an sonst nichts."
   (Beamte: 69,7%; Politiker: 56,9%)

4. "Der Bundestag mischt sich zu oft in die Arbeit der Verwaltung ein."
   (Beamte: 30,6%; Politiker: 15,5%)

Neben der bereits in 10.3 berichteten Meinung, daß in sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten technischen Überlegungen nicht unbedingt stärkeres Gewicht zukommen sollte, kommen folgende Ansichten zum Ausdruck:

- Überwiegend auf Ablehnung stößt wie schon These 1 auch die These, daß für die Bewertung des Verwaltungshandelns politische Erwägungen auszuschließen seien. Die (formale) Rationalität des Verwaltungshandelns ist also nach Ansicht der Befragten kein Grund für den Ausschluß (materieller) politischer Erwägungen. Bemerkenswert ist, daß von der Minderheit derjenigen, die der These von der Gegensätzlichkeit politischer und technischer Kriterien zustimmen, doppelt so viele in den Reihen der Politiker wie unter den Beamten zu finden sind.
- Andererseits stimmte die Mehrheit beider Teil-Eliten der These zu, daß die Regierung ausschließlich an ihrer Effektivität gemessen werden sollte. Zustimmung fand diese These besonders unter den Beamten (69,7%). Diese den Antworten auf These 3 etwas widersprechende Ansicht könnte darin begründet liegen, daß der Effektivitätsbegriff so weit gefaßt ist, daß politische Erwägungen eingeschlossen sind und Konsensaspekte und Fragen des Regierungsstiles mitgedacht werden.
- Lediglich ein Drittel der Beamten und verständlicherweise nur jeder sechste Politiker war der Ansicht, daß der Bundestag sich zu oft in die Arbeit der Verwaltung einmische.[11]

---

10 Dieses Item wurde bereits im Politik-Toleranz-Index einzeln analysiert.

11 Ausführlicher wurde die Einstellung zu politischen Interventionen in Kap. 6.5 diskutiert.

Die Trichotomisierung der Index-Werte zeigt, daß in der politisch-administrativen Elite 1987 lediglich 12% der Beamten und 6% der Politiker als hochgradig technokratisch einzuordnen sind (Tab. 10.2). Im Mittel- und Unterbereich findet sich allerdings eine umgekehrte Verteilung: während nur jeder dritte Beamte wenig technokratisch ist, sind dies 60% der Politiker; andererseits ist nur jeder dritte Politiker mittel stark technokratisch, während dies bei über der Hälfte der Beamten der Fall ist (54,3%).

Wie auch die Mittelwertdifferenz zeigt (Tab. 10.5), sind Beamte 1987 (23,0%) tendenziell technokratischer als Politiker (20,4%).[12] Im einzelnen neigen die **Beamten** mit höherem **Rang**[13] und mit zunehmendem **Alter** zu technokratischeren Attitüden. Beamte, die im Verlauf ihrer Karriere auch außerhalb der Verwaltung beschäftigt waren, sind weniger technokratisch, ebenso wie die 1987 in den hohen Ranggruppen ja selten zu findenden SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft. Technokratischer als alle anderen sind Absolventen naturwissenschaftlicher Studiengänge. Der Abstand zwischen naturwissenschaftlich (25,2) und sozialwissenschaftlich (18,5) ausgebildeten Beamten ist mit fast 7 Punkten nahezu so deutlich wie bei der Politik-Toleranz und wesentlich größer als bei der Programmbindung. Ein Studium der Naturwissenschaften verstärkt offenbar die Vorliebe für technokratische Lösungen.

Besonders deutlich ist der Alterseffekt bei den **Politikern**, was auch daran liegt, daß die GRÜNEN relativ jung und wenig technokratisch orientiert sind. Es ist also auch hier die Parteizugehörigkeit für die Stärke dieser ideologischen Grundhaltung ausschlaggebend: die konservativen Parteien neigen weit eher zum Technokratismus als SPD und vor allem GRÜNE. Entsprechend erscheinen die PStS technokratischer als alle anderen MdB, was erneut aber nicht nur mit ihrer Parteizugehörigkeit, sondern auch mit ihrer administrativen Nähe zusammenhängen dürfte.

Es kann nicht überraschen, daß zwischen technokratischen und politik-toleranten Attitüden eine deutlich negative Beziehung - besonders bei Politikern - besteht.[14] Je technokratischer ein Beamter oder Politiker ist, desto weniger

---

12 Dies liegt nicht zuletzt auch an der Einseitigkeit von These 4 des Index.

13 Wie aus Kapitel 6.5 ersichtlich stimmen besonders StS der These von der Einmischung des Bundestages zu. Sie scheinen unter besonderem Druck zu stehen, das Regierungsprogramm durchsetzen zu müssen.

14 Siehe im einzelnen 10.8

Tab. 10.5: Technokratismus-Index und Hintergrundvariable

	1987 Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	23,0	4,5	140	20,4	5,0	55
Rang						
StS (PStS)	24,0	5,0	13	23,3	5,3	10
MD (Bt-Fr)	23,1	4,6	45	19,1	4,5	29
MDg (MdB)	23,1	4,3	47	21,1	5,2	16
MR	23,2	5,1	22			
RD-RR	20,6	3,4	13			
Karriere						
unorthodox	21,5	4,3	22			
orthodox	23,2	4,5	118			
Alter						
unter 40	20,0	3,5	4	17,1	3,9	7
41-50	20,6	4,6	27	19,9	5,4	23
51-60	23,4	4,1	76	21,0	4,4	21
über 60	24,2	4,9	33	26,3	1,4	4
Partei						
CDU	22,5	4,6	43	23,2	4,1	21
CSU	23,3	4,7	9	23,1	5,1	4
SPD	21,8	4,2	17	17,8	3,7	20
FDP	23,0	4,0	11	23,0	4,8	5
GRÜNE				14,5	3,3	5
parteilos	23,4	4,5	56			
Studienfach						
Jura	23,1	4,5	87	20,2	4,0	22
Ökonomie	21,9	4,8	25	20,3	5,2	10
Naturwiss.	25,2	3,6	11	21,3	4,8	4
Agrarwiss.	24,1	4,5	11	20,0	0,0	1
Sozialwiss.	18,5	3,4	5	21,3	1,8	2
Philologie				18,4	6,5	8
kein Stud.	22,5	0,0	1	22,5	6,9	8
Ressort						
BMI	23,2	6,0	14			
BMJ	20,0	3,5	9			
BMF	24,5	4,5	14			
BMWi	22,1	3,2	12			
BML	23,8	4,8	12			
BMV	24,8	3,3	13			
BMPost	25,3	5,3	10			
BMBW	21,1	4,0	9			
BMA	21,9	4,5	16			
BMJFG	22,2	3,1	8			
BMBau	21,7	3,8	9			
BMFT	23,6	4,3	7			
BMU	23,6	6,4	7			

politik-tolerant ist er. Umgekehrt fällt eine hohe Politik-Toleranz mit einem schwachen Technokratismus zusammen. Obwohl sich beide ideologischen Grundeinstellungen theoretisch nicht ausschließen, sind sie aus Sicht der politisch-administrativen Elite doch weitgehend unvereinbar.

10.5 Elitarismus

Sechs Thesen richteten sich auf die Einstellung zur politischer Gleichheit und Ungleichheit.[15] Dabei können zwei Extreme unterschieden werden: auf der einen Seite eine egalitäre Einstellung, die für das Prinzip der politischen Gleichheit aller eintritt; auf der anderen Seite eine elitäre Einstellung, die einer politischen Elite Vorrechte zuspricht.

1. "Einige Leute sind aufgrund ihrer Herkunft besonders zur Führung unseres Landes geeignet."
   (1987: Beamte: 14,3%; Politiker: 13,8%)
   (1970: Beamte: 25,6%; Politiker: 20,4%)

2. "Man wird immer ein paar starke, fähige Persönlichkeiten brauchen, die das Steuer in die Hand zu nehmen wissen."
   (1987: Beamte: 74,0%; Politiker: 79,3%)
   (1970: Beamte: 73,5%; Politiker: 65,1%)

3. "Die moderne Welt ist so kompliziert, daß es nicht sinnvoll ist, eine stärkere Kontrolle der Arbeit des Staates durch den einfachen Bürger ernsthaft zu erwägen."
   (1987: Beamte: 31,5%; Politiker: 28,1%)
   (1970: Beamte: 37,4%; Politiker: 17,4%)

4. "Die wenigsten Leute wissen, was auf längere Sicht in ihrem wahren Interesse liegt."
   (1987: Beamte: 41,0%; Politiker: 46,4%)
   (1970: Beamte: 59,4%; Politiker: 62,0%)

5. "Jeder sollte an der Wahl teilnehmen dürfen, auch wenn er nicht verständig wählen kann."
   (1987: Beamte: 87,5%; Politiker: 85,7%)
   (1970: Beamte: 86,5%; Politiker: 84,9%)

6. "Alle Staatsbürger sollten die gleichen Chancen haben, die Politik der Regierung zu beeinflussen."
   (1987: Beamte: 93,8%; Politiker: 94,8%)
   (1970: Beamte: 94,0%; Politiker: 95,7%)

---

15 Die Items 1 bis 4 messen bei Zustimmung elitäre Attitüden, bei Ablehnung egalitäre, Item 5 und 6 dagegen bei Zustimmung egalitäre, bei Ablehnung elitäre Einstellungen.

- Für die große Mehrheit der Politiker und der Beamten 1987 wie schon 1970 befähigt also die soziale Herkunft nicht besonders zu politischer Führung; der Anteil der Elitemitglieder, der darin eine besondere Legitimation für Führungsaufgaben erkennt, sank zudem seit 1970, als immerhin noch ein Viertel der Beamten und ein Fünftel der Politiker sozial privilegierte Rekrutierung befürworteten.
- Dennoch meinen rund drei Viertel beider Teil-Eliten damals wie heute, daß man immer starke und fähige Persönlichkeiten brauche; dabei wird also offenbar offene Elite-Rekrutierung unterstellt. Der in dieser These implizierte Ruf nach starken Führungspersönlichkeiten ist in der Beamten-Elite konstant geblieben, während er in der Politiker-Elite seit 1970 "lauter" geworden ist (um 14%).
- Trotz der Komplexität der modernen Welt ist für rund zwei Drittel der Elitemitglieder 1970 wie 1987 Bürgerpartizipation auch in komplizierten Fragen sinnvoll. Nur eine Minorität wollte und will stärkere Bürgerpartizipation nicht in Erwägung ziehen. Seit 1970 ist ein bemerkenswerter Wandel eingetreten, als 6% mehr Beamte, aber 11% weniger Politiker als 1987 den einfachen Bürgern die politische Kompetenz absprachen, so daß ihnen stärkere Kontrollen des politisch-administrativen Systems damals nicht sinnvoll erschienen.
- Hinsichtlich der Fähigkeit des einzelnen Bürgers, auch langfristig seine Interessen zu kalkulieren, ist die Elite geteilter Meinung. Zwar sind die Anteile derjenigen, die dem Bürger langfristige Rationalität absprechen, seit 1970 um rund 17% gefallen, aber immer noch 41,0% der Beamten und 46,4% der Politiker stimmen dieser These zu.
- Obwohl an der langfristigen Rationalität der Bürger also gezweifelt wird, bestehen am allgemeinen Wahlrecht des Bürgers für beide Teil-Eliten zu beiden Zeitpunkten kaum Zweifel. Nur jeweils 15% jeder Teil-Elite sprachen 1970 und 1987 dem Wähler das Wahlrecht ab, wenn er nicht verständig wählen könne.
- Noch deutlicher ist die egalitäre Einstellung, wenn man die einschränkende Rationalitätsbedingung des Wählerverhaltens ganz fallen läßt. Es gab und gibt kaum jemand, der nicht der Meinung wäre, daß alle Bürger die Politik gleich beeinflussen können sollten. Nur eine Minderheit von jeweils ca 5% wehrt sich zu beiden Zeitpunkten gegen die prinzipielle politische Chancengleichheit aller Bürger.

Sieht man die Antworten im Zusammenhang, so läßt sich sagen, daß die Zustimmung zu einzelnen Items in dem Maße wächst, wie sich die Formulierung der Aussagen den kodifizierten Verfassungsgrundsätzen nähern. Poli-

tische Chancengleichheit wird unbedingt befürwortet, gleiches Wahlrecht aber schon nicht mehr so stark, weil erhebliche Teile der Elite Zweifel an der Rationalitätsbedingung äußern. Konsequent erscheint es dann, daß die Mehrheit die Kontrolle des Staates durch den Bürger nicht ausdehnen will. Die Einstellung der politisch-administrativen Elite hat also weder **aristokratische** (Herkunft berechtigt zur Führung) noch **paternalistische** (viele kennen ihre eigenen Interessen nicht) Wurzeln, sondern ist eher gekennzeichnet von **autoritären Grundzügen** (es braucht immer starke Persönlichkeiten).

Auf dem Hintergrund dieser Einzelbefunde kann es nicht verwundern, daß auch bei den trichotomisierten Indexwerten kaum hoch elitäre Akteure zu finden sind (Tab. 10.2). 1987 wie schon 1970 waren weniger als 5% der Beamten und kein Politiker hochgradig elitär. Im Bereich des schwachen Elitarismus befinden sich 1987 in beiden Teil-Eliten jeweils 63% der Befragten, eine Zunahme um 12% bei den Beamten und 8% bei den Politikern. Innerhalb der politisch-administrativen Elite sind elitäre Attitüden also kaum vorhanden und werden im Zeitverlauf immer seltener.

Die Mittelwertanalyse fördert dennoch einige Unterschiede zu Tage (Tab. 10.6): alle Befragten, die einer der Unionsparteien angehören, denken leicht elitärer als die Akteure aller anderen Parteien (ausgenommen FDP-Mitglieder unter den Beamten 1970). Parteilose Beamte aber stellen 1970 und 1987 tendenziell die elitärsten Mitglieder der Beamtenschaft - allerdings immer noch auf sehr niedrigem Niveau. Die elitärsten Beamten sitzen 1987 wie 1970 auf den höchsten Rängen, aber auch auf den niedrigsten (RD-RR), eine Ähnlichkeit, die uns hier und dort schon einmal begegnet war. Unorthodox rekrutierte Beamte waren 1970 um 3 Punkte weniger elitär als orthodox rekrutierte Beamte, ein Unterschied, der sich bis 1987 eingeebnet hat und wiederum auf die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Seiteneinsteiger in der Ministerialverwaltung 1970 und 1987 zurückzuführen ist. Auch das Studienfach hat den bekannten Einfluß: Absolventen von naturwissenschaftlichen Fächern sind elitärer als Absolventen wirtschaftlicher Fächer und als die wenigen Sozialwissenschaftler; die Juristen nehmen eine Mittelposition ein.

Prägend sind wiederum Unterschiede in der Parteizugehörigkeit: Beamte, die Mitglied der SPD sind, sind in ihrem starken Egalitarismus seit 1970 fast konstant geblieben sind (18,5 zu 18,3) und stellen zu beiden Zeitpunkten damit die am wenigsten elitär denkenden Teile der Beamtenschaft. Bei allen ande-

Tab. 10.6: Elitarismus-Index und Hintergrundvariable

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	19,8	3,9	141	19,7	4,0	54	20,8	5,0	128	19,8	4,1	84
Rang												
StS (PStS)	21,2	4,2	13	22,2	4,0	10				18,3	0,0	1
MD (Bt-Fr)	19,1	4,1	44	18,9	4,3	28	21,7	5,0	31	21,0	3,2	21
MDg (MdB)	20,6	3,8	47	19,4	3,1	16	20,5	4,7	50	19,4	4,3	62
MR	18,5	4,1	24				19,4	5,7	21			
RD-RR	20,9	2,4	13				21,7	4,8	26			
Karriere												
unorthodox	19,3	4,7	22				18,2	3,0	10			
orthodox	19,9	3,8	119				21,1	5,1	118			
Alter												
unter 40	22,1	2,8	4	18,1	2,8	7	20,5	5,2	36	18,6	3,6	28
41-50	18,0	3,0	27	19,8	4,6	22	19,5	4,9	39	19,2	4,5	24
51-60	19,9	4,0	79	19,1	3,5	21	22,6	3,7	26	21,2	4,6	21
über 60	21,0	4,1	31	24,6	1,6	4	22,0	5,7	22	21,4	2,1	11
Partei												
CDU (/CSU)	19,8	4,3	42	22,0	2,8	21	21,2	5,1	38	21,6	3,6	29
CSU	19,8	1,9	9	24,6	4,8	4				21,3	3,5	10
SPD	18,3	3,7	17	17,5	3,2	19	18,5	4,4	32	18,1	4,0	41
FDP	19,1	3,7	11	18,7	3,2	5	22,5	5,8	10	20,4	3,7	4
GRÜNE				15,3	1,8	5						
parteilos	20,3	3,9	59				22,1	4,9	36			
Studienfach												
Jura	20,1	4,0	89	19,2	4,2	22	20,6	4,7	85	20,5	4,1	25
Ökonomie	18,9	3,3	25	19,8	3,8	11	21,2	5,8	13	17,4	3,0	7
Naturwiss.	22,2	4,4	10	21,3	4,8	4	23,2	4,3	12	18,8	4,8	4
Agrarwiss.	19,7	2,9	11	28,3	0,0	1	23,0	6,2	10	22,5	2,2	4
Sozialwiss	16,0	4,0	5	18,3	4,7	2	15,6	2,5	3	16,1	1,9	3
Philologie				19,2	4,3	6	13,3	0,0	1	19,6	4,2	9
kein Stud.	18,3	0,0	1	19,6	3,1	8	20,0	0,0	1	19,9	4,3	32
Ressort												
BMI	21,0	4,9	15				21,4	5,7	14			
BMJ	18,1	3,8	8				18,9	3,5	9			
BMF	19,9	3,2	14				19,5	4,2	16			
BMWi	18,6	2,4	13				19,7	4,0	16			
BML	20,8	2,7	13				23,6	5,1	13			
BMV	19,6	4,2	12				23,1	5,1	14			
BMPost	19,0	5,6	10				23,1	4,0	6			
BMBW	19,4	4,2	9				20,0	6,7	8			
BMA	19,0	3,6	16				20,5	5,0	14			
BMJFG	21,7	6,3	8				19,7	4,6	10			
BMBau	20,7	4,6	9				20,0	5,8	8			
BMFT	20,2	1,8	7									
BMU	20,5	2,5	7									

ren Beamten nimmt der Elitarismus in dieser Zeit aber deutlich ab. Der Parteieffekt ist bei den Politikern noch ausgeprägter: die Indexwerte schwanken 1987 zwischen 15,2 (GRÜNE) und 24,6 (CSU), bei den Beamten nur zwischen 18,3 (SPD) und 20,3 (parteilos). Trotz des stabilen Gesamtmittelwertes bei den Politikern zwischen 1970 (19,8) und 1987 (19,7), ergibt ein Blick auf die Partei der Politiker einen Meinungswandel, insofern als Politiker von CDU (von 21,6 auf 22,0) und CSU (von 21,3 auf 24,6) etwas elitärer, die Politiker der SPD (von 18,1 auf 17,5) noch etwas egalitärer werden. Die Konturen zwischen den Parteien wurden damit klarer. Auch nach Studienfach differenziert zeigen Beamte jeder Fachrichtung einen Trend zu mehr Egalität - außer bei den wenigen Sozialwissenschaftlern, die zu beiden Zeitpunkten die egalitärsten Beamten stellen -, am geringsten bei den Juristen (von 20,6 zu 20,1), am stärksten bei den Ökonomen (von 21,2 zu 18,9) und den Agrarwissenschaftlern (von 23,0 zu 19,7). Der Rückgang des schon 1970 nur schwachen Elitarismus hat also offenbar nichts mit Umschichtungen der Studienrichtung zu tun. 1987 zeigt sich erneut die Affinität der PStS zu den StS: sie sind deutlich elitärer als alle anderen Politikergruppen, in denen ja auch SPD und GRÜNE vertreten sind. Sie übertreffen sogar die relativ elitärste Gruppe bei den Beamten, die StS, um einen Punkt.

10.6 Staatsautoritarismus

Der Staatsautoritarismus-Index[16] enthält zwei inhaltliche Komponenten. Zum einen sind zwei Aussagen enthalten, die schon zur Messung elitärer Attitüden herangezogen wurden. Beide beziehen sich auf Rekrutierung und Merkmale des Führungspersonals und deren Bedeutung für Gesellschaft und Staat, wie der Stimulus "unser Land" und die Metapher "Steuer in die Hand nehmen" belegen.[17]

1. "Einige Leute sind aufgrund ihrer Herkunft besonders zur Führung unseres Landes geeignet."
   (1987: Beamte: 14,3%; Politiker: 13,8%)
   (1970: Beamte: 25,6%; Politiker: 20,4%)

---

16 Siehe hierzu Hans-Ulrich Derlien/Hermann Groß, State-Authoritarianism in the West German Administrative Elite - Explaining Change Between 1970 and 1987, paper für die APSA-Konferenz San Francisco 1990

17 Außerdem befinden sich beide Aussagen in einem Bündel von Items, das überwiegend Meinungen zum politischen System und dessen Akteuren enthält.

2. "Man wird immer ein paar starke, fähige Persönlichkeiten brauchen, die das Steuer in die Hand zu nehmen wissen."
(1987: Beamte: 74,0%; Politiker: 79,3%)
(1970: Beamte: 73,5%; Politiker: 65,1%)

Die zweite Komponente des Index besteht aus drei Aussagen, die alle einen starken Staat und eine wehrhafte Demokratie als Zielprojektion entwerfen. Enthalten ist auch die Vorstellung, daß der "Staat" über den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen stehe und allein das Gemeinwohl garantieren könne.[18]

3. "Das allgemeine Wohl unseres Landes wird durch die ständigen Auseinandersetzungen zwischen partikularistischen Interessengruppen ernstlich gefährdet."[19]
(1987: Beamte: 26,0%; Politiker: 31,0%)
(1970: Beamte: 19,4%; Politiker: 18,5%)

4. "Es ist wichtiger, daß eine Regierung stark und handlungsfähig ist, als daß sie ein bestimmtes Programm vertritt."[20]
(1987: Beamte: 53,6%; Politiker: 29,6%)
(1970: Beamte: 45,8%; Politiker: 42,4%)

5. "Die Freiheit politischer Propaganda ist keine absolute Freiheit, und der Staat sollte ihre Ausübung sorgfältig regulieren."
(1987: Beamte 24,3%; Politiker 28,1%)
(1970: Beamte 32,8%; Politiker 34,4%)

Die Interpretation der einzigen Aussage, die bisher noch in keinem Index enthalten war, ergibt:

- Jeweils ein Viertel der Beamten und der Politiker stimmt 1987 der These zu, daß der Staat politische Propaganda beschränken sollte. 1970 war es noch jeweils ein Drittel, das für einen starken Staat, für eine "wehrhafte" Demokratie - auch um den Preis eingeschränkter Freiheitsrechte - plädierte. Von 1970 bis 1987 haben damit in beiden Teil-Eliten liberale Auf-

---

18 1987 könnten zwei weitere Items in den Staatsautoritarismus-Index integriert werden, die 1970 nicht in der Fragebatterie enthalten waren. Es handelt sich um folgende Aussagen: "Letztendlich ist es die Regierung, die für die Politik zuständig und verantwortlich sein muß." und "Meinungs- und Diskussionsfreiheit müssen dort ihre Grenze haben, wo elementare moralische Überzeugungen und sittliche Grundwerte berührt werden." Die höhere Reliabilität von Cronbachs α (Beamte = 0,65; Politiker = 0,70) spricht für die Qualität des erweiterten Staatsautoritarismus-Index. Da sich jedoch keine grundlegend anderen Resultate mit der Langversion des Index ergeben, wird aus Gründen der Vergleichbarkeit nur mit der kurzen Version argumentiert.

19 Dieses Item war bereits im Politik-Toleranz-Index enthalten.

20 Dieses Item war bereits im Index der Programmbindung enthalten.

fassungen etwas zugenommen, wobei die Unterschiede zwischen Beamten und Politikern zu vernachlässigen sind. Die politisch-administrative Elite sah 1970 schon eindeutig und 1987 noch klarer, daß aufgrund der stabilen demokratischen Verhältnisse in der Bundesrepublik keine Gefährdung durch radikale politische Propaganda drohe. Implizit wird damit der Bevölkerung und den Wählern in diesem Punkt auch eine hohe politische Kompetenz zugeschrieben. Wie aus dem Elitarismus-Index bereits bekannt, geht die Kompetenzzuschreibung aber nicht soweit, daß eine Ausweitung von Kontrollmöglichkeiten des Bürgers gegenüber dem Staat in den Augen der politisch-administrativen Elite wünschenswert wäre.

Drei Aussagen (1, 3, 5) finden also keine Zustimmung bei der Mehrheit der Politiker oder der Beamten; wenn aber "starke Persönlichkeiten" und eine "starke, handlungsfähige Regierung" angesprochen werden, stößt dies bei einer Mehrheit bzw. der Hälfte der Befragten auf Zustimmung. Deshalb wird in diesem Zusammenhang auch nicht von Etatismus, sondern von Staatsautoritarismus gesprochen.

Der Summenindex zeigt, daß staatsautoritäre Einstellungen relativ schwach ausgeprägt und seit 1970 leicht rückläufig sind, und ergibt zu beiden Zeitpunkten für Beamte und Politiker eine ähnliche Verteilung, die durch eine **starke Besetzung der mittleren und schwachen Staatsautoritarismus-Grade** gekennzeichnet ist (Tab. 10.2). Der Anteil hoch staatsautoritärer **Beamter**, einer Gruppe, die die Rolle des Staates überhöht und möglicherweise idealisiert, ist 1970 wie 1987 klein und nahm zudem von 14,4% (1970) auf 10,2% (1987) ab. Der entsprechende Anteil hoch staatsautoritärer Personen ist bei den Politikern noch etwas niedriger und seit 1970 auf dem 7%-Niveau konstant. Bei den Beamten ist seit 1970 eine leichte Zunahme des Mittelbereiches auf 48,9% festzustellen, während bei den Politikern eine Verlagerung zum niedrigen Bereich zu beobachten ist (1987: 53,7%). Damit hat staatsautoritäres Denken, das auch im Zusammenhang mit dem Typus des klassischen Beamten gesehen werden könnte, der sich als Staatsdiener versteht und Auseinandersetzungen im gesellschaftlichen und politischen Prozeß skeptisch gegenübersteht, im Mittel ein wenig an Bedeutung verloren. Es bleibt festzuhalten, daß in beiden Teil-Eliten zu beiden Zeitpunkten die klassisch deutsche Staatsauffassung, in der der Staat über der Gesellschaft "schwebt", nur von etwa jedem zehnten Mitglied der politisch-administrativen Elite vertreten wird.

Betrachtet man die Mittelwerte, haben Politiker (1970: 21,1; 1987: 21,7) zu beiden Zeitpunkten geringfügig liberalere Auffassungen vom Staat als Beamte (1970: 22,1; 1987: 22,6)(Tab. 10.7). Von 1970 bis 1987 werden allerdings kaum Veränderungen sichtbar. **StS** sind 1987 deutlich staatsautoritärer als niedrigere Ranggruppen, bei denen sich von den MD bis zur untersten Gruppe der RD-RR keine Unterschiede mehr ergeben. Dabei handelt es sich um einen originären **Rangeffekt**, da StS im Vergleich zu MD kaum älter sind und auch die Parteimitgliedschaft zwischen StS und MD nicht entscheidend differiert. Die Arbeit an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik, als Akteur mit großem Einfluß auf Entscheidungen der Exekutive, geht mit einer staatsautoritäreren Gesinnung einher als bei rangniedrigeren Beamten. StS waren ja auch schon technokratischer und weniger politik-tolerant als andere Beamte und bilden damit eine besondere Gruppe der Beamten, die sich auch ideologisch abhebt.

Unter den Politikern findet sich wiederum bei den **PStS** eine wie bei den StS relativ starke (23,8) staatsautoritäre Haltung, die sie von anderen Politikern unterscheidet. Auch hier dürfte die exekutive Führungsposition der PStS einen Einfluß auf die Einstellungen zur Rolle des Staates haben, der über Effekte des Alters und der Parteizugehörigkeit hinausgeht - eine schon mehrfach zu beobachtende Besonderheit der PStS. Sie waren ja auch schon die technokratischsten Politiker. Der höchste Beamtenrang und politische Exekutivämter begünstigen im Vergleich zu rangniedrigeren Beamten und einfachen Mitgliedern der Legislative offenbar einen stärkere Identifikation mit dem Staat. Aus Kap. 9 ist bereits bekannt, daß die Selbsttypisierung als "Staatsrepräsentant" umso bedeutender wird, je höher der Rang eines Beamten ist. Außerdem gilt: Je stärker der Staatsautoritarismus eines Beamten 1987 war, desto eher hielt er die Beschreibung als Staatsrepräsentant für sich als zutreffend (r= -.21).

Sowohl 1970 als auch 1987 läßt sich ein **Alterseffekt** nachweisen, nach dem in beiden Elitegruppen jüngere Mitglieder eine liberalere Haltung zur Rolle des Staates einnehmen als ältere. Der Effekt ist bei den Beamten ausgeprägter als bei den Politikern, wobei der große Einschnitt bei 50 Jahren liegt. Unter den Politikern fallen zu beiden Zeitpunkten die ältesten, die über 60jährigen, mit relativ starker staatsautoritärer Haltung auf. Die **Studienrichtung** produziert erneut das schon bekannte Muster: Elitemitglieder, die über eine naturwissenschaftliche Ausbildung verfügen, sind 1970 und 1987 staatsautoritärer als Ökonomen und Sozialwissenschaftler in den Ministerien und im Bundestag. 1970 sind in beiden Teil-Eliten auch Agrar-

Tab. 10.7: Staatsautoritarismus-Index und Hintergrundvariable

	1987						1970					
	Beamte			Politiker			Beamte			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	22,1	5,2	137	21,1	5,3	54	22,6	5,4	125	21,7	5,1	84
Rang												
StS (PStS)	24,3	4,5	13	23,8	5,9	9				20,0	0,0	1
MD (Bt-Fr)	22,0	6,3	44	20,9	5,5	30	24,2	6,3	31	24,2	5,0	19
MDg (MdB)	21,9	4,1	44	20,1	4,2	15	22,9	5,1	47	20,9	5,0	64
MR	21,7	5,0	23				21,2	5,1	21			
RD-RR	22,0	5,8	13				21,3	4,5	26			
Karriere												
unorthodox	23,1	6,7	21				18,6	5,2	10			
orthodox	21,9	4,9	116				22,9	5,3	115			
Alter												
unter 40	21,5	5,7	4	19,0	3,3	6	20,4	4,3	36	19,9	4,8	29
41-50	20,1	4,8	26	22,4	6,3	23	21,5	4,4	38	22,1	4,9	24
51-60	22,5	5,3	75	19,2	4,0	20	25,0	5,8	26	22,5	5,4	21
über 60	22,9	5,0	32	25,6	1,7	5	24,7	6,3	20	24,2	4,8	10
Partei												
CDU (/CSU)	21,7	5,0	43	23,7	5,0	21	23,9	5,1	39	23,7	4,1	29
CSU	24,2	3,8	9	28,0	4,0	3				24,7	5,3	12
SPD	19,2	5,3	15	18,5	4,4	21	18,4	3,9	32	19,2	4,5	39
FDP	20,0	3,1	11	20,8	3,0	5	24,2	3,5	10	22,0	6,9	4
GRÜNE				17,0	3,5	4						
parteilos	23,1	5,5	56				24,5	5,6	34			
Studienfach												
Jura	22,2	5,2	85	20,5	5,7	21	23,0	5,4	83	21,8	6,1	26
Ökonomie	20,7	4,6	24	20,2	5,3	11	20,6	4,1	13	19,7	4,5	7
Naturwiss.	25,8	5,5	11	22,4	5,2	5	21,6	4,3	11	22,0	8,7	3
Agrarwiss.	23,3	4,4	11				24,7	6,5	11	24,8	5,2	5
Sozialwiss.	16,8	4,4	5	22,0	0,0	1	18,0	3,5	3	18,7	5,8	3
Philologie				23,3	4,0	8	12,0	0,0	1	21,3	3,5	9
kein Stud.	24,0	0,0	1	21,3	6,2	8	24,0	0,0	1	21,8	4,4	31
Ressort												
BMI	21,7	6,2	14				22,6	5,2	14			
BMJ	20,5	4,1	8				20,7	4,1	9			
BMF	24,4	4,5	14				21,6	5,9	15			
BMWi	19,8	5,2	12				21,2	3,1	15			
BML	24,3	4,7	13				25,1	5,6	14			
BMV	22,5	5,3	12				25,8	6,6	12			
BMPost	22,4	6,6	10				27,3	4,1	6			
BMBW	21,8	4,7	9				21,5	6,5	8			
BMA	20,9	5,0	14				21,7	3,6	14			
BMJFG	20,3	7,6	8				20,8	6,8	10			
BMBau	22,4	4,1	9				21,3	4,4	8			
BMFT	24,6	4,7	7									
BMU	21,4	2,2	7									

wissenschaftler überdurchschnittlich staatsautoritär. Juristen, die stärkste Gruppe der Beamten zu beiden Zeitpunkten und bei den Politikern 1987, erzielen durchschnittliche Werte.

Obwohl **unorthodox rekrutierte Beamte** der Politik aufgeschlossener gegenüberstehen und schon mehrfach liberalere Auffassungen vertraten als reine Laufbahnbeamte, sind erstere 1987 etwas staatsautoritärer als letztere. Die hohe Streuung deutet allerdings darauf hin, daß es unter den Beamten, die einen Großteil ihrer Karriere außerhalb der Verwaltung verbracht haben, auch staatsliberale Personen gibt. Interessant ist, daß 1970 unorthodox rekrutierte Beamte (18,6) noch eindeutig eine liberalere Staatsauffassung vertraten als reine Laufbahnbeamte (22,9). Dies deutet auf einen Zusammenhang mit der Parteibindung hin.

Einen sehr großen Einfluß auf den Grad des Staatsautoritarismus hat erwartungsgemäß die **Parteizugehörigkeit.** Mitglieder konservativer Parteien sind staatsautoritärer als Angehörige von linken Parteien. Bei den **Politikern** 1987 und 1970 setzen somit Angehörige der CSU (1987: 28,0) sehr stark auf die Dominanz des Staates, mit deutlichem Abstand gefolgt von CDU-Parlamentariern (1987: 23,7). Selbst zwischen den Unionsparteien bestehen in dieser Hinsicht also erhebliche Unterschiede. Mit wiederum beträchtlichem Abstand folgen Politiker der FDP, der SPD und der GRÜNEN. Der Unterschied zwischen CSU (28,0) und GRÜNEN (17,0) ist 1987 sehr hoch und drückt die grundlegend unterschiedliche Haltung im rechten und linken Parteienspektrum aus, wenn es um staatsbezogene Werthaltungen geht. Im Vergleich zu 1970 gibt es bei SPD, CDU und FDP kaum Veränderungen, nur die CSU-Parlamentarier waren damals weniger staatsautoritär als 1987.

Dieselbe, primär von der Parteimitgliedschaft geprägte Struktur findet sich zu beiden Zeitpunkten auch bei den **Beamten.** Auch bei ihnen verfügen 1987 CSU-Mitglieder (24,2) über eine deutlich staatsautoritärere Haltung als Beamte, die CDU (21,7), FDP (20,0) und SPD (19,2) angehören. Da es keine Beamten gibt, die Mitglied der GRÜNEN sind, und die Unionsmitglieder unter den Beamten im Vergleich zu Politikern der CDU/CSU-Fraktion liberalere Attitüden besitzen, liegen die Extremwerte von Beamten nicht so weit auseinander wie bei den Politikern. Interessant ist, daß sich Beamte mit Mitgliedschaft in der SPD und der FDP kaum von Politikern der betreffenden Parteien unterscheiden. Wie schon mehrfach zu beobachten war[21], sind

---

21 Z. B. bei den Parteisympathien von parteilosen Beamten (Kap. 7.2).

parteilose Beamte 1987 (23,1) auch in der Ausprägung des Staatsautoritarismus attitudinal zwischen Parteimitgliedern der CSU und der CDU einzuordnen und befinden sich damit mit ihren Einstellungen auf der konservativen Seite der Links-Rechts-Dimension. Daß es sich hierbei 1987 nicht um ein singuläres Ergebnis handelt, belegen die Resultate der Beamten von 1970, die für Parteilose (24,5) sogar einen leicht stärkeren Staatsautoritarismus ausweisen als für Beamte, die den Unionsparteien angehörten (23,9), während Beamte, die Mitglied der SPD waren, mit 18,4 einen um durchschnittlich 6 Punkte niedrigeren Wert erzielten. Beamte, die keiner Partei angehören, sind also in ihren ideologischen Grundhaltungen keinesfalls "neutral" oder an der politischen Mitte orientiert, sondern haben eine deutliche Präferenz für Vorstellungen, die auch von Mitgliedern konservativer Parteien vertreten werden. Sie übertreffen ihre Kollegen sogar noch, denn neben den elitärsten und am wenigsten politik-toleranten haben sie auch die am deutlichsten staatsautoritären Einstellungen.

10.7 Postmaterialismus

Seit Mitte der 70er Jahre wird in den Sozialwissenschaften die These eines Werte-Wandels diskutiert, der für die Bevölkerung westlicher Industriegesellschaften eine Abnahme von materiellen und sicherheitsbezogenen Wertorientierungen auf der einen Seite und eine Zunahme postmaterialistischer Orientierungen, die Selbstentfaltungs- und Beteiligungswerte beinhalten, auf der anderen Seite postuliert. Postmaterialistische Attitüden werden von Inglehart mit einer kombinierten Generations-Sozialisations-Hypothese erklärt. Je nachdem, ob in den Jugendjahren günstige ökonomische Bedingungen geherrscht haben oder nicht, würde im weiteren Leben materialistischen oder postmaterialistischen Werten der Vorzug gegeben. Da seit dem 2. Weltkrieg eine rasante Verbesserung ökonomischer Bedingungen festzustellen sei, wären jüngere Alterskohorten postmaterialistischer als ältere, wobei vor allem zwischen Vorkriegs- und Nachkriegsgenerationen unterschieden werden müsse.[22]

---

22 Zur Kritik am Postmaterialismus-Ansatz und zu alternativen Erklärungen, die z.B. von einer lebenszyklischen Interpretation ausgehen, siehe Helmut Thome: Wandel zu postmaterialistischen Werten? Theoretische und empirische Einwände gegen Ingleharts Theorie-Versuch, in: Soziale Welt 36 (1985), S. 27-59.

Zur Überprüfung der Inglehart-These auch in der Elite wurde 1987 die Kurzversion des Postmaterialismus-Index eingesetzt, bei der mit Hilfe von 4 Items materialistische und postmaterialistische Orientierungen gemessen werden.[23] Im Gegensatz zu den bisherigen Indices handelt es sich beim Postmaterialismus-Index nicht um **einen Summenindex, sondern um einen Rangindex**, bei dem die Befragten folgende vier Ziele ihrer Wichtigkeit nach ordnen sollten:

"A Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in diesem Land."
"B Mehr Einfluß der Bürger auf Entscheidungen der Regierung."
"C Kampf gegen die steigenden Preise."
"D Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung."

Setzt ein Befragter die Items A und C an die ersten beiden Stellen, wird er als "Materialist" kategorisiert, da ihm Sicherheit und Wohlstand wichtiger sind als Bürgerbeteiligung und Freiheitsrechte. Umgekehrt gilt ein Befragter als Postmaterialist, wenn er den Items B und D den Vorrang gibt.[24] Andere Antwortkombinationen werden als materialistische bzw. postmaterialistische "Mischtypen" bezeichnet, je nachdem ob an erster Stelle ein materialistisches oder ein postmaterialistisches Ziel steht.

Zwar liegen keine Vergleichsdaten für 1970 vor, da zu diesem Zeitpunkt das Postmaterialismus-Konzept erst entwickelt wurde; die Ergebnisse von 1987 können aber zu Resultaten der Mannheimer Elite-Untersuchung von 1981 in Beziehung gesetzt werden. Betrachtet man zunächst den Anteil von Materialisten und Postmaterialisten, fällt auf, daß es **1987 in der politisch-administrativen Elite kaum Materialisten** gibt (Tab. 10.8); nur drei Beamte (2,1%) und zwei Politiker (3,6%) besitzen eindeutig materialistische Attitüden. Die Gegenposition des Postmaterialismus nehmen dagegen 36,6% der Beamten und sogar 59,6% der Politiker ein. **Politiker sind damit 1987 eindeutig postmaterialistischer als Beamte**, ein Ergebnis, das durch die Verteilung bei den Mischtypen unterstrichen wird. Es gibt nämlich unter den Politikern auch nur sehr wenige Mischtyp-Materialisten (9%). Bei den Beamten sind es dagegen 29,6%. Der zweite, postmaterialistische Mischtyp ist bei

---

23 Eine erste Darstellung der Ergebnisse wurde vorgelegt von Hermann Groß, Postmaterialistische Einstellungen in Elite und Bevölkerung, in: Helmut Klages/Hans-J. Hippler/Willi Herbert (Hg.), Werte und Wandel: Ergebnisse und Methoden einer Forschungstradition, im Druck

24 Natürlich bestehen zwischen den einzelnen Zielen keine logischen Widersprüche, sie können gemeinsam verfolgt werden, allein entscheidend ist die relative Präferenz, die den einzelnen Items gegeben wird.

Tab. 10.8: Postmaterialismus-Index

		Beamte n	Beamte %	Politiker n	Politiker %
Materialisten (A und C)	87	3	2,1	2	3,5
	81	26	22,6	14	17,1
Mischtyp-Materialisten (A oder C plus B oder D)	87	42	29,6	5	8,8
	81	24	20,9	17	20,7
Mischtyp-Postmaterialisten (B oder D plus A oder C)	87	45	31,7	16	28,1
	81	28	24,3	27	32,9
Postmaterialisten (B und D)	87	52	36,6	34	59,6
	81	37	32,2	24	29,3
n=100%	87	142		57	
	81	115		82	

A Aufrechthaltung von Ruhe und Ordnung in diesem Land

B Mehr Einfluß der Bürger auf Entscheidungen der Regierung

C Kampf gegen die steigenden Preise

D Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung

Beamten und Politikern mit jeweils etwa 30% besetzt. Die Entwicklung zum Postmaterialismus während der 80er Jahre verläuft bei den Beamten weniger dramatisch als bei den Politikern. Bei ersteren reduziert sich zwar der Anteil der Materialisten seit 1981 von 23% auf 2%, auf der Gegenseite der Postmaterialisten ist aber nur ein moderater Anstieg von 32% auf 37% zu beobachten. Am materialistischen Pol läßt sich bei den Politikern von 1981 bis 1987 eine den Beamten ähnliche Reduktion von 17% auf 4% beobachten, der Anteil der Postmaterialisten verdoppelt sich dagegen von 29% auf 60%. Beamte und Politiker unterscheiden sich 1987 damit weit mehr als 1981, obwohl Politiker schon immer etwas postmaterialistischer waren.

Von welchen Hintergrundfaktoren hängen nun postmaterialistische Orientierungen ab? Betrachtet man zunächst das **Alter**, wird erkennbar, daß 1987 über 60jährige Politiker, also Personen, die ihre Sozialisation vor dem 2. Weltkrieg abgeschlossen haben, erwartungsgemäß weniger postmaterialistisch sind als jüngere Geburtskohorten (Tab. 10.9). Eine Bestätigung erfährt dieses Resultat durch den weit unterdurchschnittlichen Postmaterialisten-Anteil bei den älteren Generationen der Beamten und Politiker 1981. Es wird aber durch die Beamten 1987 teilweise in Frage gestellt. Zwar sind unter 50jährige Beamte postmaterialistischer als über 50jährige, doch die über 60jährigen Beamten fallen 1987 mit ihrem Anteil von 36%, was genau dem Durchschnitt aller Beamten entspricht, aus der Reihe.

Die rangniedrigste und damit jüngste Gruppe der RD-RR unter den Beamten ist 1987 zu einem höheren Anteil postmaterialistisch als ranghöhere, ältere Beamte. Diese aber, einschließlich der StS, unterscheiden sich nicht. Auch zwischen den Funktionsgruppen der Politiker bestehen nur marginale Unterschiede. Ein klarer Zusammenhang besteht hingegen zwischen postmaterialistischen Werthaltungen und der **Parteizugehörigkeit** von Beamten und Politikern.[25] Sind Politiker der GRÜNEN 1987 zu 100% postmaterialistisch, fällt der Anteil von 91% (SPD), 60% (FDP) und 25% (CDU) bis auf 0% bei den CSU-Abgeordneten. Auch 1981 waren SPD und FDP-Parlamentarier postmaterialistischer als Vertreter der CDU und insbesondere der CSU, die auch damals keinen reinen Postmaterialisten in ihren Reihen hatte. Besonders stark ausgeprägt ist der Anstieg bei den Sozi-

---

25 Gegenüber dem Parteieffekt tritt der Studienfach-Effekt in den Hintergrund. Trotzdem sind Ökonomen und Sozialwissenschaftler in der politisch-administrativen Elite sowohl 1981 als auch 1987 tendenziell postmaterialistischer als Naturwissenschaftler, Agrarwissenschaftler und Juristen.

Tab. 10.9: Postmaterialismus-Index und Hintergrundvariable

	1987				1970			
	Beamte % Post-mat.	n	Politiker % Post-mat.	n	Beamte % Post-mat.	n	Politiker % Post-mat.	n
Gesamt	36,6	142	59,6	57	32,2	115	29,3	82
Rang								
StS (PStS)	36,4	11	55,6	9	66,7	3	50,0	8
MD (Frak.)	35,6	45	61,3	31	35,6	45	25,7	35
MDg (MdB)	32,0	50	58,8	17	28,4	67	28,2	39
MR	37,5	24						
RD-RR	58,3	12						
Karriere								
unorthodox	45,5	22						
orthodox	35,0	120						
Alter								
unter 40	50,0	4	71,4	7	66,7	3	28,6	7
41-50	59,3	27	62,5	24	48,1	27	28,0	25
51-60	28,2	78	61,9	21	28,6	70	30,2	43
über 60	36,4	33	20,0	5	13,3	15	16,7	6
Partei								
CDU (/CSU)	27,9	43	25,0	20	22,2	9	18,5	27
CSU	44,4	9	0,0	4			0,0	9
SPD	64,7	17	91,3	23	52,8	36	41,0	39
FDP	58,3	12	60,0	5	30,8	13	42,9	7
GRÜNE			100	5				
parteilos	29,8	57			18,5	54		
Studienfach								
Jura	34,1	88	40,9	22	30,6	62	10,5	19
Ökonomie	46,2	26	81,8	11	30,8	13	22,2	9
Naturwiss.	9,1	11	25,0	4	27 3	11	75,0	4
Agrarwiss.	36,4	11	0,0	1	33,3	3	0,0	1
Sozialwiss.	80,0	5	50,0	2	100	1		
Philologie			75,0	8	100	1	60,0	5
kein Stud.	100	1	88,9	9	66,7	6	33,3	30
Ressort								
BMI	35,7	14			44,4	18		
BMJ	37,5	8			33,3	12		
BMF	21,4	14			13,3	15		
BMWi	35,7	14			23,5	17		
BML	23,1	13			14,3	7		
BMV	41,7	12			28,6	14		
BMPost	10,0	10			0,0	5		
BMBW	66,7	9			66,7	3		
BMA	50,0	16			54,5	11		
BMJFG	50,0	8			55,6	9		
BMBau	33,3	9			50,0	2		
BMFT	28,6	7			0,0	2		
BMU	50,0	8			-	-		

aldemokraten, bei denen sich der Postmaterialisten-Anteil mit 91% (1987) gegenüber 41% (1981) mehr als verdoppelte. Die Verteilung bei den Beamten ist 1987 mit Ausnahme der CSU-Mitglieder, die entgegen der Erwartung postmaterialistischer sind als ihre Unionskollegen von der CDU, mit der der Politiker vergleichbar. Mitglieder der Ministerialverwaltung, die linken Parteien angehören, sind entsprechend postmaterialistischer als Mitglieder rechter Parteien; parteilose Beamte sind auf dieser Wertdimension wiederum mit Unionsangehörigen vergleichbar.

Zusammenfassend lassen sich anhand Tab. 10.2 folgende Aussagen zu Ausprägung und Entwicklung ideologischer Grundhaltungen in der politisch-administrativen Elite des Bundes treffen.

- Beamte und Politiker waren 1970 zu einem Viertel stark **programmgebunden** und zu jeweils gut einem Drittel mittel oder schwach programmorientiert. Bis 1987 konzentriert sich bei den Beamten die Programmbindung auf mittlere Werte; bei den Politikern nimmt sie zu.
- Politiker haben eine starke bis mittlere **Politik-Toleranz** und können gegenüber Beamten, die 1987 weniger politik-tolerant sind als 1970, ihren Vorsprung bis 1987 ausbauen.
- Beamte erzielen 1987 vor allem mittlere **Technokratismus**-Werte und sind damit technokratischer als Politiker, die vor allem schwache technokratische Attitüden haben.
- Beamte und Politiker sind gleichermaßen nur schwach **elitär.** Seit 1970 sind in beiden Teil-Eliten elitäre Attitüden zurückgegangen.
- Beamte sind überwiegend mittel und schwach **staatsautoritär** und bleiben in dieser Attitüde von 1970 bis 1987 stabil. Politiker sind etwas weniger staatsautoritär; bei ihnen vermindern sich bis 1987 staatsautoritäre Einstellungen.
- Unter den Politikern finden sich 1987 60% **Postmaterialisten** gegenüber 37% bei den Beamten. Materialistische Attitüden sind in beiden Teil-Eliten eine Seltenheit. Seit 1981 ist insbesondere bei den Politikern eine rasante Zunahme von Postmaterialisten zu verzeichnen.

Für die Ausprägung dieser ideologischen Grundhaltungen waren die Hintergrundvariablen folgendermaßen bedeutsam:

- **Rang bzw. Funktion:** StS und PStS zeichnen sich trotz ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Sektoren des politisch-administrativen Systems durch verblüffend ähnliche Attitüden aus, was besonders an ihren ver-

gleichbar stark technokratischen, elitären und staatsautoritären Einstellungen sichtbar wird. Dies ist primär auf ihre vergleichbare parteipolitische Orientierung zurückzuführen ist. Außerdem sind auf der einen Seite PStS in Ministerien tätig, werden hier vermutlich innerbürokratisch sozialisiert und identifizieren sich mit dem eigenen Ressort; auf der anderen Seite sind StS stärker als andere Beamte von ihrer politischen Identifikation und ihrem ständigem Umgang mit Politikern geprägt. Die funktionale Annäherung von beamteten StS und politischen PStS wird damit teilweise von einer attitudinalen Angleichung begleitet.

- **Karriereverlauf**: Unorthodox rekrutierte Beamte unterschieden sich 1970 deutlich von ihren Kollegen ohne Berufserfahrung außerhalb der Verwaltung und ihrer Vergleichsgruppe 1987. Damals handelte sich um eine egalitäre, stark programmatisch und sehr politik-tolerante Gruppe von Beamten. Dies hängt vermutlich mit der von der sozial-liberalen Koalition initiierten Reformpolitik zusammen, die zu Beginn der 70er Jahre entwickelt und auf ihre Umsetzung hin vorbereitet werden sollte. 1987 finden sich dagegen Seiteneinsteiger in den Bonner Ministerien besonders in AL-Positionen, die sich ideologisch kaum vom durchschnittlichen Karrierebeamten mit seinen tendenziell konservativen Grundhaltungen unterscheiden. Einzige Ausnahme ist die auch 1987 höhere Politik-Toleranz unorthodox rekrutierter Beamter.
- **Studienfach**: Die quantitativ bedeutsamste Gruppe der Juristen bildet den "Kern" der Beamtenschaft; sie entsprechen in den ideologischen Grundhaltungen immer in etwa dem Durchschnitt. Politik-toleranter, programmgebundener, weniger elitär, weniger staatsautoritär, weniger technokratisch und postmaterialistischer sind Ökonomen und Sozialwissenschaftler; politik-intoleranter, weniger programmgebunden, eher elitär, eher staatsautoritär, eher technokratisch und materialistischer sind die Natur- und Agrarwissenschaftler der Beamten. Dieselben Studienfacheffekte lassen sich für die Politiker nicht nachweisen. Die Juristen unter den Politikern denken anders als die juristisch gebildeten Beamten: sie denken weniger technokratisch, weniger elitär und weniger staatsautoritär und weisen damit eine ähnliche Ideologie-Struktur auf wie die wenigen Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler unter den Politikern. Für die Naturwissenschaftler unter den Politikern ergibt sich dagegen ein ähnliches Studienfachbild wie für die Naturwissenschaftler unter den Beamten: sie neigen zu elitärerem, technokratischerem, weniger politik-tolerantem und staatsautoritärerem Denken als ihre Kollegen.
- **Parteimitgliedschaft der Beamten**: Wie schon beim Rollenverständnis und den Parteisympathien zu beobachten war, ist die relativ immer noch

bedeutsamste Gruppe der Beamten, die keiner Partei angehören, ideologisch nicht zwischen den in Unionsparteien auf der einen Seite und in der SPD auf der anderen Seite gebundenen Ministerialen einzuordnen, sondern aufgrund ihrer schwachen Programmbindung und Politik-Toleranz sowie ihrer eher elitären, staatsautoritären und weniger postmaterialistischen Attitüden eindeutig auf der konservativen Seite anzusiedeln.

- **Parteimitgliedschaft der Politiker:** Eindeutig zeichnet sich der ideologische Raum von Politikern ab. Das ideologische Denken eines Politikers spielt sich primär innerhalb des parteipolitisch bestimmten Rahmens ab. Die befragten (5) Politiker der CSU vertreten mit ihren ideologischen Überzeugungen somit die am wenigsten programmgebundenen und am stärksten staatsautoritären Positionen. Es gibt keinen CSU-Politiker, der Postmaterialist ist. Die befragten (5) Parlamentarier der GRÜNEN sind am stärksten programmgebunden, stellen die am höchsten politik-tolerante Fraktion, sind am wenigsten elitär und staatsautoritär. Auch sind sie alle 1987 Postmaterialisten. Dazwischen liegen die Politiker der großen Parteien, wobei die Politiker der CDU zu den konservativen Positionen der CSU neigen, die Politiker der SPD dagegen attitudinal nahe bei den GRÜNEN liegen. Zwischen CDU und SPD liegen häufig die Politiker der FDP.

10.8 Ideologie-Struktur

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob diese sechs ideologischen Grundhaltungen untereinander zusammenhängen oder ob sie voneinander isoliert zu betrachten sind. Ferner soll versucht werden, den ideologischen Raum, in dem die Elite denkt, weiter zu verdichten und eine übergeordnete Dimension zu finden, die alle Indices überlagert.

10.8.1 Zusammenhänge zwischen den ideologischen Grundhaltungen.

Aus den Assoziationsmaßen zwischen einzelnen Indices können Schlußfolgerungen gezogen werden, die einen Einblick in den strukturellen Aufbau des bereits skizzierten ideologischen Raumes ermöglichen (Tab 10.10 und 10.11). Tatsächlich bestehen zu beiden Zeitpunkten für beide Teil-Eliten hochsigni-

fikante[26] Zusammenhänge zwischen allen Indices. Exemplarisch soll zunächst der Zusammenhang zwischen dem **Staatsautoritarismus**-Index und dem **Politik-Toleranz**-Index detailliert analysiert werden. Über Stärke und Richtung des Zusammenhangs lassen sich folgende Aussagen treffen: Der Zusammenhang ist für die politisch-administrative Elite insgesamt negativ (1987: r = -.55). Je toleranter ein Beamter oder ein Politiker der Politik gegenübersteht, desto weniger staatsautoritär denkt er; je weniger politik-tolerant er dagegen ist, desto staatsautoritärer ist er. Der Zusammenhang ist für Beamte wie für Politiker dabei gleich stark (Beamte: -.55; Politiker: -.52). Für beide Teil-Eliten gilt also gleichermaßen, daß eine hohe staatsautoritäre Gesinnung mit wenig politik-tolerantem Denken korreliert. Dabei ist der Zusammenhang seit 1970 insgesamt nur leicht schwächer geworden (1987: -.55; 1970: -.63). Für Politiker wie für Beamte läßt sich somit sagen, daß die Verbindung zwischen Attitüden, die mit der Rolle des Staates auf der einen Seite und mit ihrem Verhältnis gegenüber zentralen politischen Akteuren auf der anderen Seite zu tun haben, strukturell invariant geblieben ist.

Diese Teilergebnisse lassen sich graphisch verdeutlichen, indem für jeden Befragten die Stärke des Staatsautoritarismus und der Politik-Toleranz abgebildet wird (Abb. 10.1 und 10.2). In den Streudiagrammen, in denen auch die bekannte Trichotomisierung der Index-Werte wieder auftaucht, wird nochmals deutlich, daß Beamte etwas staatsautoritärer und weniger politik-tolerant denken als Politiker. Gut ein Drittel der **Beamten** ist moderat politik-tolerant und moderat staatsautoritär. Jeder Fünfte ist stark politik-tolerant und schwach staatsautoritär. Wenige (4,6%) sind schwach politik-tolerant und stark staatsautoritär. Alle diese genannten Beamten (zusammen n=80; 61,5%) entsprechen somit dem oben erwähnten Ergebnis der Korrelationsanalyse, da sie in die "richtigen" Felder der 9-Felder-Tafel fallen, d.h. in die Diagonale von links oben nach rechts unten. Alle anderen verwischen den Zusammenhang etwas; es lassen sich aber nur drei Beamte finden, die dem Zusammenhang extrem widersprechen, da sie schwach staatsautoritäre und zugleich schwach politik-tolerante Einstellungen zeigen. Auch fast jeder dritte **Politiker** (29,6%) ist ebenso moderat politik-tolerant wie staatsautori-

---

26 Durch Items, die in mehreren Indices in gleicher Form enthalten sind, erhöhen sich natürlich Korrelationen. So haben z.B. der Staatsautoritarismus-Index und der Elitarismus-Index zwei gemeinsame Items. Über diesen Effekt hinaus muß es aber trotzdem einen Zusammenhang zwischen einzelnen ideologischen Grunddimensionen geben, wie das Beispiel des Technokratismus-Index belegt; er enthält keine Items, die auch im Staatsautoritarismus-Index integriert sind, korreliert aber dennoch sehr hoch mit dem Staatsautoritarismus.

Tab. 10.10: Zusammenhänge zwischen den Indices (Pearsons r)

Index		Politik-Toleranz		Techno-kratismus	Elitarismus		Staatsauto-ritarismus	
Index		87	70	87	87	70	87	70
Programm-bindung	G	.38***	.40***	-.43***	-.29***	-.34***	-.60***	-.56***
	B	.36***	.40***	-.36***	-.24***	-.33***	-.55***	-.55***
	P	.33***	.38***	-.46***	-.41***	-.34***	-.71***	-.59***
Politik-Toleranz	G			-.59***	-.45***	-.48***	-.55***	-.63***
	B			-.60***	-.44***	-.47***	-.55***	-.65***
	P			-.49***	-.51***	-.47***	-.52***	-.61***
Techno-kratismus	G				.39***		.48***	
	B				.39***		.46***	
	P				.43***		.50***	
Elitaris-mus	G						.64***	.70***
	B						.61***	.69***
	P						.71***	.70***

* Signifikanzniveau p zwischen 0,1 und 0,05
** Signifikanzniveau p zwischen 0,05 und 0,01
*** Signifikanzniveau p kleiner 0,01

G=Gesamt
B=Beamte
P=Politiker

Tab. 10.11: Zusammenhang zwischen dem Postmaterialismus und anderen ideologischen Grundhaltungen 1987 (Cramer's V)

Postmaterialismus mit	Beamte	Politiker	Gesamt
Programmbindung	0,21	0,34	0,24
Politik-Toleranz	0,24	0,28	0,22
Technokratismus	0,28	0,41	0,29
Elitarismus	0,27	0,54	0,28
Staatsautoritarismus	0,20	0,39	0,24

Abb. 10.1: Streudiagramm zwischen dem Politik-Toleranz-Index und dem Staatsautoritarismus-Index der Beamten 1987

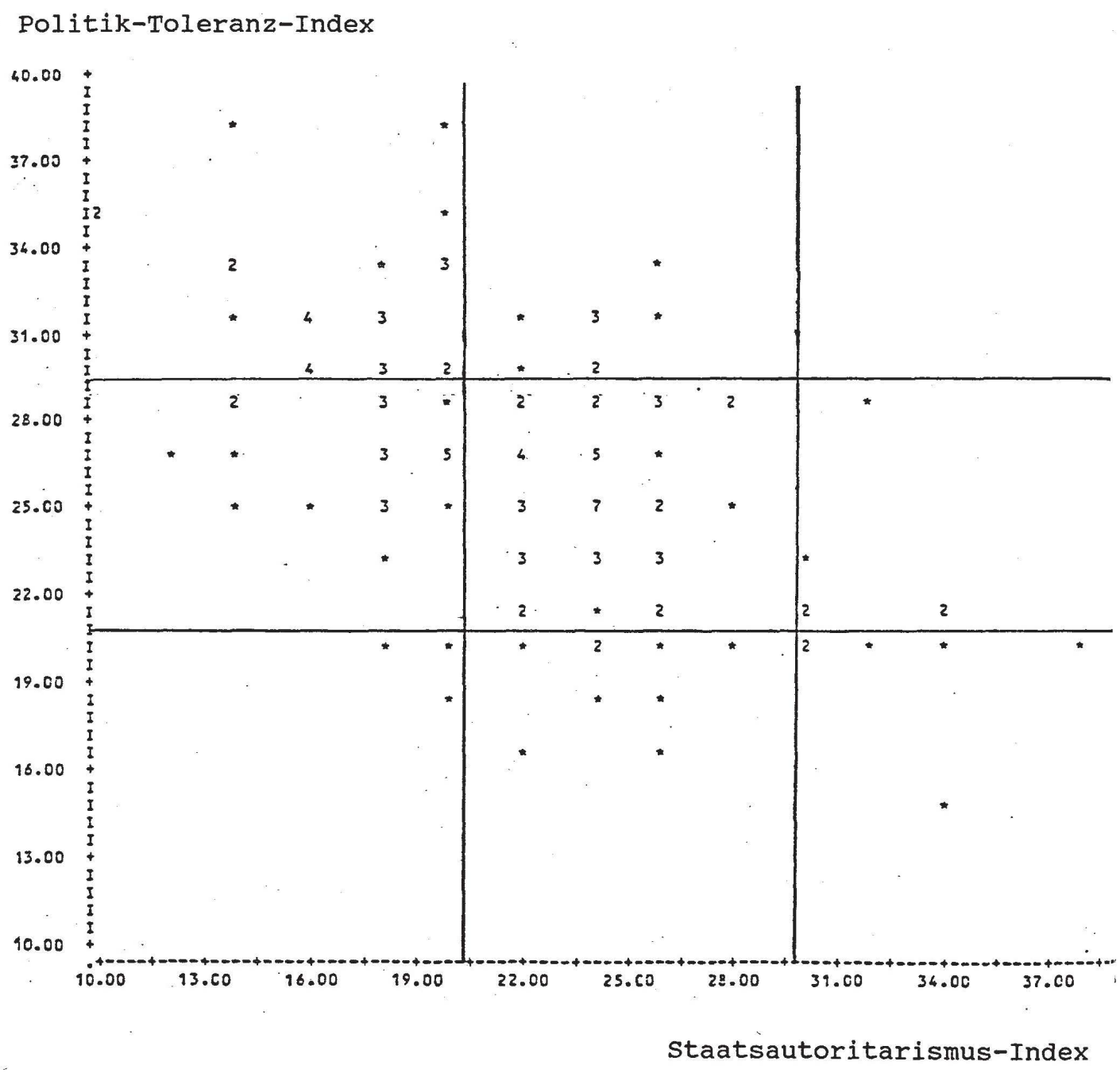
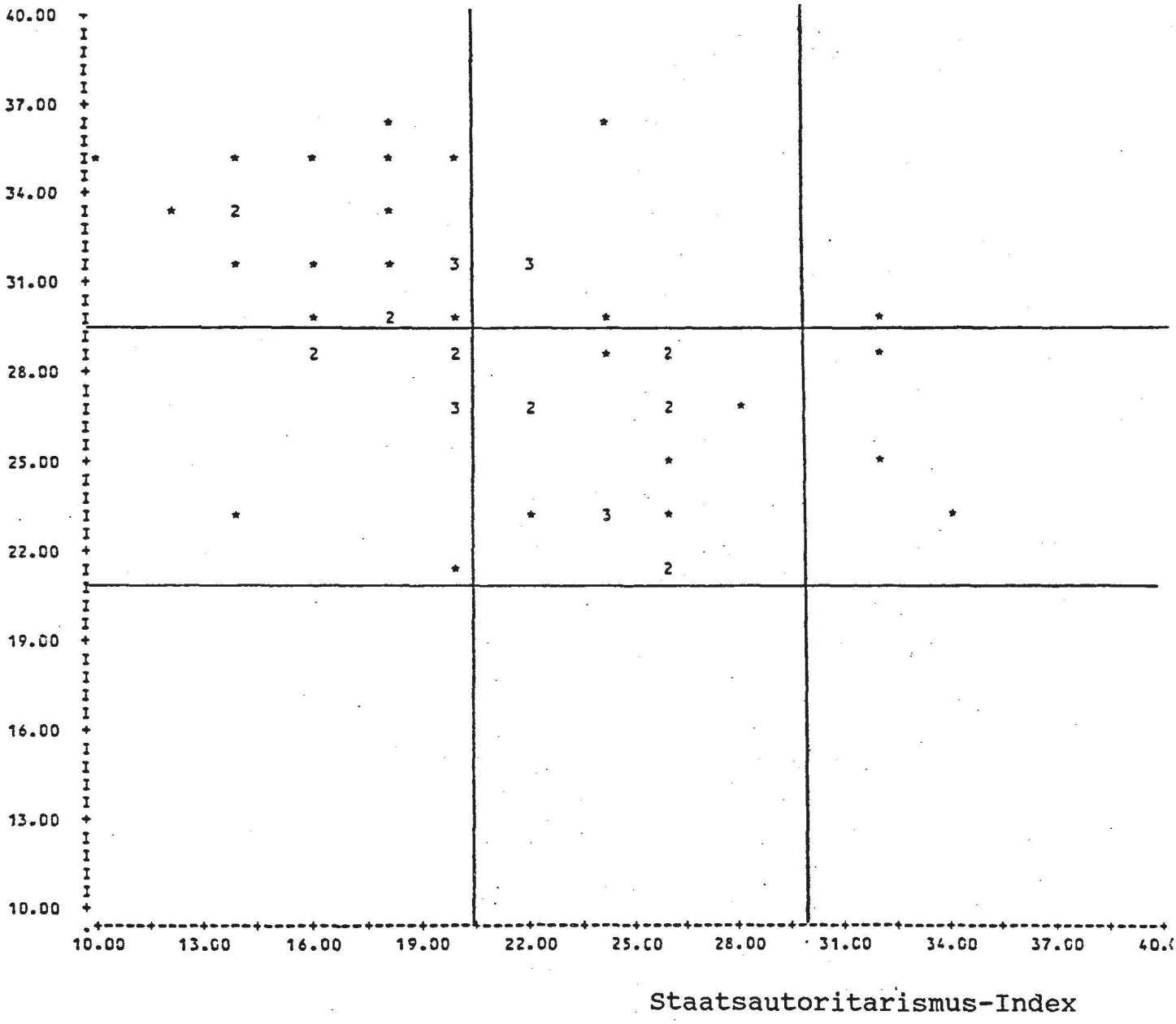


Abb. 10.2: Streudiagramm zwischen dem Politik-Toleranz-Index und dem Staatsautoritarismus-Index der Politiker 1987



tär. Zusammen mit denen, die sehr politik-tolerant und staatsliberal denken (37,0%), entsprechen sie nach der trichotomisierten Verteilung der Werte der negativen Beziehung zwischen staatsautoritärem und politik-tolerantem Denken. Es läßt sich aber nur ein einziger Politiker finden, der den Zusammenhang widerlegt, indem er stark politik-tolerant, aber auch stark staatsautoritär denkt.

Ähnlich eindeutig sind die Korrelationen der anderen Indices untereinander. Die stärksten Beziehungen bestehen aufgrund z.T. gemeinsamer Items zwischen **Elitarismus und Staatsautoritarismus** in beiden Teil-Eliten und zu beiden Zeitpunkten; eine staatsautoritäre Grundhaltung geht also auch mit einer elitären einher, ebenso wie umgekehrt eine staatsliberale Einstellung mit einer egalitären zusammenhängt. Dieser Zusammenhang wird für die Beamten seit 1970 etwas schwächer (von .69 auf .61 fallend), für Politiker bleibt er konstant (.70 und .71). Überhaupt ist der Staatsautoritarismus-Index derjenige, der mit allen anderen Indices am höchsten korreliert. Je staatsautoritärer ein **Politiker** ist, desto elitärer (.71) und desto technokratischer ist er (.50), aber desto weniger politik-tolerant (-.52) und desto weniger programmgebunden (-.71) ist er auch. Verstärkt hat sich der Zusammenhang zwischen dem Staatsautoritarismus und der Programmbindung (1970: -.59), etwas abgeschwächt dagegen zwischen Staatsautoritarismus und Politik-Toleranz (1970: -.61). Betrachtet man die Zusammenhänge zwischen dem Staatsautoritarimus und den anderen ideologischen Grundhaltungen bei den **Beamten**, so erkennt man fast durchgängig etwas schwächere Korrelationen als bei den Politikern. Trotzdem gelten dieselben Befunde: je staatsautoritärer ein Beamter 1987 ist, desto elitärer (.61) und technokratischer (.46) denkt er, aber auch desto weniger politik-tolerant (-.55) und programmgebunden (-.55) ist er. Die Stärke des Zusammenhangs ist bei den Beamten seit 1970 entweder konstant geblieben (Programmbindung), oder sie hat abgenommen (Politik-Toleranz und Elitarismus).

Des weiteren ist in beiden Teil-Eliten ein starker, negativer Zusammenhang zwischen **Politik-Toleranz und Technokratismus** (-.59) zu beobachten. Technokratisches Denken geht also mit einer weniger politiktoleranten Einstellung einher. Dies gilt für Beamte noch deutlicher (-.60) als für Politiker (-.49). Derselbe Zusammenhang besteht auch zwischen **Technokratismus und Programm-Bindung**. Vor allem für Politiker (-.46) gilt also, daß programm-orientiertes Denken gegenläufig zu technokratischen Einstellungen ist.

Auch der **Postmaterialismus** (Tab. 10.11) läßt sich in beiden Teil-Eliten in das Muster dieser Zusammenhänge einordnen. Dabei kann man durchgängig beobachten, daß die Assoziationen mit den anderen Indices bei den Politikern höher sind als bei den Beamten, was auf eine eindeutigere Ideologiestruktur in der politischen Elite hindeutet. Postmaterialistische **Beamte** sind überwiegend schwach elitär (Cramer's V=0,27), mittel bis schwach staatsautoritär (0,20) und technokratisch (0,28), mittelstark programmorientiert (0,21) und mittel bis stark politik-tolerant (0,24). Sie unterscheiden sich damit von Materialisten, die allerdings eine absolute Minderheit darstellen, und von Mischtyp-Materialisten. Postmaterialistische **Politiker** sind noch eindeutiger schwach elitär (0,54), schwach staatsautoritär (0,39) und schwach technokratisch (0,41) und eher politik-tolerant (0,28) und programmorientiert (0,34).

Für die Beziehungen zwischen allen ideologischen Grundhaltungen läßt sich folgendes resümieren: Elitarismus, Staatsautoritarismus und Technokratismus korrelieren positiv miteinander, ebenso Politik-Toleranz, Programmbindung und Postmaterialismus. Alle ideologischen Grundhaltungen der ersten Gruppe weisen einen negativen Zusammenhang mit allen ideologischen Grundhaltungen der zweiten Gruppe auf. Für Beamte wie für Politiker sind ideologische Einstellungen also in ähnlicher Weise hoch interdependent kognitiv repräsentiert. Der ähnliche Aufbau des ideologischen Raumes bei Beamten und Politikern ist über die Zeit hinweg stabil, läßt aber natürlich Ausprägungsunterschiede in den Einzeldimensionen zwischen beiden Teil-Eliten und Zeitpunkten unberührt.[27] Insgesamt gilt, daß sich bei Kenntnis einer ideologischen Grundhaltung eines Politikers alle anderen besser vorhersagen lassen, als dies bei den Beamten der Fall ist. Die Kohärenz der einzelnen Attitüden deutet darauf hin, daß hinter der Einstellung zu bestimmten Thesen und der auf ihnen aufbauenden Indices eine **Meta-Dimension** steckt, die als politische Gesamt-Ideologie in den Köpfen der politisch-administrativen Elite präsent ist. Dies wird in Abschnitt 10.9 noch deutlicher herausgearbeitet.

---

27 Mit einer Korrelationsanalyse werden nur Aussagen über Aufbau und Zusammenhang ideologischer Teilaspekte und die Struktur des ideologischen Raumes gemacht.

10.8.2 Ideologischer Raum und Parteiaffinität

Nachdem so ein ideologischer Raum beschreibbar ist, der in grundsätzlich gleicher Weise für Beamte und Politiker gilt, stellt sich die Frage, ob die durchgängig stärkste Hintergrundvariable, die Parteibindung, hierauf Einfluß hat. Im folgenden zerlegen wir diese nochmals in Parteimitgliedschaft und Parteisympathie[28]. Die Parteieffekte, die bisher diskutiert wurden, sind allein auf die **Mitgliedschaft** in einer Partei bezogen; hier soll nun darüberhinaus getestet werden, ob auch die **Sympathie** oder Antipathie zu einzelnen Parteien und die ideologischen Einstellungen eines Spitzenbeamten oder -politikers zusammenhängen. Dies ermöglicht es nämlich, etwas mehr über Beamte auszusagen, die nicht Mitglied einer Partei sind.

Dabei wird folgendes deutlich (Tab. 10.12): Je elitärer, staatsautoritärer, technokratischer und je weniger politik-tolerant oder programmorientiert ein **Politiker** ist, desto sympathischer schätzt er konservative Parteien wie CDU, CSU und FDP ein. Je egalitärer, staatsliberaler, politik-toleranter, programmorientierter und je weniger technokratisch er ist, desto sympathischer sind ihm SPD und die GRÜNEN. Die Parteisympathien korrelieren dabei bei Politikern durchgängig höher mit den ideologischen Grunddimensionen als bei Beamten. Dies liegt aber nun nicht daran, daß für Beamte keine ideologische Grunddimension existiert; der zu beobachtende Nichtzusammenhang ist allein auf die **Stärke** der Parteisympathien zurückzuführen. Beamte neigen hier, wie wir schon wissen, zu einer gleichmäßigeren Sympathieverteilung, was zu einer angenäherten Bewertung aller Parteien führt. Dies gilt insbesondere für parteilose Beamte, also die stärkste Gruppe bei den Beamten.[29] Politiker hingegen sind in ihrer Gesamtheit Parteimitglieder und verteilen ihre Sympathien ungleichmäßiger. Bei den **Beamten** ergeben sich daher, wie schon gesagt, nur wenige und zudem schwache Beziehungen zwischen ideologischen Grundhaltungen und Parteisympathien. Wenn man überhaupt etwas sagen kann, dann folgendes: Je elitärer ein Beamter ist, desto sympathischer findet er die CSU, und je staatsautoritärer er ist, desto sympathischer schätzt er die FDP ein. Zieht man aber zusätzlich die bereits her-

---

28 1987 wurde die Sympathieskala erstmals vorgelegt.

29 So gibt es drei Beamte, die alle Parteien inklusive der GRÜNEN gleich sympathisch finden, zwei davon noch auf der Mittelkategorie, also weder sympathisch noch unsympathisch. Diese Beamten gehören alle keiner Partei an. Wenn die Varianz in einem Merkmal sehr stark eingeschränkt ist, wie die Parteisympathien der Beamten, können sich nur schwache Korrelationen mit anderen Merkmalen ergeben.

Tab. 10.12: Zusammenhang von Indices und Parteisympathie 1987 (Pearsons r)

Index / Partei sympathie		Programm Bindung	Politik-Toleranz	Technokratismus	Elitarismus	Staatsautoritarismus
CDU	B	-.08	-.06	.11	.16**	.13*
	P	-.47***	-.37***	.55***	.57***	.46***
CSU	B	-.09	-.09	.13*	.23***	.13*
	P	-.45***	-.38***	.54***	.60***	.46***
FDP	B	-.19**	-.09	.11	.13*	.20***
	P	-.50***	-.17	.48***	.33***	.33***
SPD	B	.07	-.03	-.05	-.03	-.06
	P	.18	.30**	-.30**	-.41***	-.36***
GRÜNE	B	.11	-.16**	-.00	-.03	-.10
	P	.37***	.19*	-.31**	-.28**	-.28**

* Signifikanzniveau p zwischen 0,1 und 0,05
** Signifikanzniveau p zwischen 0,05 und 0,01
*** Signifikanzniveau p kleiner 0,01

Sympathieskala reicht von +5 (sehr sympathisch) bis -5 (sehr unsympathisch)

ausgearbeiteten Parteieffekte heran, die anhand der Mitgliedschaftsangabe gewonnen wurden, existiert auch bei Beamten ein Zusammenhang zwischen der Parteibindung und fast allen ideologischen Grundhaltungen.

Parteisympathie und -mitgliedschaft lassen sich auch als Operationalisierung der in der Politologie verwendeten politischen Links-Rechts-Dimension einsetzen. In dieser Hinsicht stellen ideologische Unterschiede bei Beamten wie besonders bei Politikern Konkretisierungen dieser ansonsten inhaltlich nicht näher bestimmten Links-Rechts-Dimension dar.

10.9 Gesamtindex ideologischer Grundhaltungen

Vergegenwärtigt man sich nochmals den Ausgangspunkt dieser Ideologie-Analyse, bleibt festzuhalten, daß sie auf der Bewertung einzelner Thesen beruht, mit denen die Einstellungen zu Staat, Gesellschaft und Verfassung erfaßt werden sollten. Verschiedene Thesen konnten aufgrund ähnlicher Stimuli zu Indices summiert werden. Da die einzelnen ideologischen Grundhaltungen nicht unabhängig voneinander existieren und auf die Links-Rechts-Dimension zurückgeführt werden können, kann als abschließender Schritt zur weiteren Datenaggregation ein Gesamtindex gebildet werden. Dieser baut auf dem Index der Programmbindung, dem Index der Politik-Toleranz, dem Elitarismus-Index und dem Staatsautoritarismus-Index auf, indem er die nicht redundanten Bestandteile dieser Indices zusammenfaßt.[30] Die "linken" Ausprägungen "programmgebunden", "politik-tolerant", "wenig elitär" und "wenig staatsautoritär" bilden das eine Ende der Skala, das andere Ende die "rechten" Attitüden "wenig programmgebunden", "wenig politik-tolerant", "elitär" und "staatsautoritär".

Der neu aufgebaute Summen-Index, der als **Links-Rechts-Index**[31] bezeichnet werden soll, hat sowohl 1970 (Beamte: α=0,79; Politiker: α=0,65) als auch 1987 (Beamte: α=0,71; Politiker: α=0,72) eine sehr hohe interne Konsistenz, die sogar noch etwas höher liegt als bei den Einzelindices. Der

---

30 Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit 1970 wurde auf den Technokratismus-Index und den Postmaterialismus-Index, der sowieso einen Sonderfall darstellt, verzichtet.

31 Während im amerikanischen Kontext die alltagssprachlichen Begriffe "links" und "rechts" durch "liberal" und "konservativ" zu ersetzen sind, existiert im deutschen Sprachgebrauch nur die Möglichkeit, "rechts" mit "konservativ" zu umschreiben.

Gesamtmittelwert[32] der Beamten bleibt mit 27,6 bzw. 27,7 zwischen 1970 und 1987 stabil und liegt links von der Mitte. "Links" steht in diesem Zusammenhang primär für die Akzeptanz demokratischer Grundhaltungen und darf nicht mit einer parteipolitischen Ideologie oder einer bestimmten materiell-politischen Programmatik gleichgesetzt werden. Obwohl sich innerhalb der einzelnen Indices bei den Beamten neben konstanten Werthaltungen wie der Programmbindung und dem Staatsautoritarismus auch eine etwas niedrigere Politik-Toleranz und ein leicht zurückgehender Elitarismus nachweisen ließen, führen kompensatorische Effekte bei den Einzelindices zu einer perfekten Konstanz im hochaggregierten Links-Rechts-Index. **Bonner Spitzenbeamte haben sich also zwischen 1970 und 1987 in dieser Hinsicht ideologisch nicht gewandelt.** Bei den Politikern hingegen hat sich seit 1970 (28,7) eine leichte Linksverschiebung auf 29,3 Punkte eingestellt. Politiker sind damit zudem zu beiden Zeitpunkten etwas stärker links orientiert als Beamte. Aber auch sie liegen noch sehr weit entfernt von extrem linken Attitüden.

Die strukturellen Einflüssen, denen die Links-Rechts-Orientierung der Beamten und Politiker unterliegt, werden an dieser Stelle nicht analysiert; wir diskutieren diese Zusammenhänge erst im Schlußkapitel. In einem Rückblick soll an dieser Stelle vielmehr die Verbindung zwischen dem Links-Rechts-Index und einigen bereits zuvor analysierten Attitüden hergestellt werden. Dabei greifen wir mit der Politisierung des Beamtentums (Kap. 7) und einigen Einstellungen zum politischen System (Kap. 8) zwei Schwerpunkte heraus.

---

32 Die Standardisierung des Gesamtindex erfolgte nach dem bereits beschriebenen Verfahren, das auch bei den Einzelindices verwendet wurde: Der Summenwert wird dabei durch die Anzahl der Items geteilt und mit 10 multipliziert. Je höher der Wert ist, desto "linkere" Attitüden hat ein Befragter, je niedriger der Wert ist, desto stärker sind seine "rechten" Einstellungen. Da in diesem additiven Index 16 Items enthalten sind, die gegenseitig kompensatorische Auswirkungen haben können, sind selbst kleine Unterschiede in den Mittelwerten des Links-Rechts-Index bedeutsam. Die Standardisierung (durch Teilen der Summe mit der Zahl der Indikatoren (16) und Multiplizieren mit 10) drückt in diesem Fall die Index-Werte sogar unter die Roh-Werte.

10.9.1 Links-Rechts-Index und Politisierung des Beamtentums

Eines der Hauptergebnisse der Untersuchung und ein wichtiger Bereich, in dem Wandel zu beobachten war, ist die zunehmende Politisierung der Beamten in parteipolitischer und funktionaler Hinsicht. Inwiefern hängt die Perzeption und Evaluation der Politisierung von der Links-Rechts-Orientierung ab?

Es erstaunt nicht, daß der überwiegende Teil der politisch-administrativen Elite die steigende Anzahl von Parteimitgliedern an der Spitze der Bonner Ministerien registrierte (zur Erinnerung: 1987 86,3% der Beamten und 71,2% der Politiker). Diese Wahrnehmung war 1970 auf seiten der Beamten unabhängig von ihrem ideologischen Standort auf der Links-Rechts-Skala, und auch 1987 ergibt sich nur ein schwach positiver Zusammenhang (r= .13)[33]. Auch Politiker perzipieren die Parteipolitisierung des Beamtentums eindeutig unabhängig von ihrer ideologischen Grundeinstellung (Tab. 10.13).

Die Beurteilung der Parteipolitisierung ist jedoch vom ideologischen Standort abhängig, da ideologische Überzeugungen stärker die Bewertung bestimmter Sachverhalte steuern und weniger die bloße Perzeption. 1970 waren es die "rechten" Beamten, die die Parteipolitisierung des Beamtentums negativ bewerteten, und die "linken" Beamten konnten dieser Entwicklung positive Seiten abgewinnen (r=-.47). Da die Ablehnung der Parteipolitisierung bis 1987 von fast allen Beamten geteilt wird, schrumpft der Zusammenhang zwischen Links-Rechts-Index und Evaluation der Parteipolitisierung (r=-.14), die Richtung bleibt aber dieselbe. Links orientierte Beamte können 1987 die Hoffnungen, die ihre linken Kollegen von 1970 noch mit einer zunehmenden Anzahl von Parteimitgliedern in der Spitze der Verwaltung verbunden hatten, nicht mehr teilen; sie sehen primär die negativen Auswirkungen auf die Ministerialverwaltung. Nicht zu vergessen ist dabei aber, daß 1982 auch ein Regierungswechsel stattgefunden hat, der es "linken" Beamten, die vor allem der SPD angehören, nur noch in Ausnahmefällen erlaubte, auf die Ebene der AL und StS vorzudringen. Auch die Politiker, für die nur Ergebnisse von 1987 vorliegen, perzipieren zu diesem Zeitpunkt nicht nur die Parteipolitiserung unabhängig von ihrer ideologischen Grundüberzeugung, sondern bewerten sie auch unabhängig davon; denn auch sie

---

33 Zu Tab. 10.13 ist noch anzumerken, daß sie auch die Korrelationen der einzelnen Indices beinhaltet, im Text wird jedoch vorrangig mit dem Links-Rechts-Index argumentiert.

Tab. 10.13: Zusammenhang von Indices und zentralen Ergebnissen

Index		Programm bindung	Politik-Toleranz	Elita-rismus	Staats-autori-tarismus	Links-Rechts-Index
Perzeption	B 87	.13*	.13*	.05	.00	.13*
der Partei-	B 70	-.25***	.07	.05	.05	-.02
politisierg.	P 87	-.22*	.26**	.04	-.06	.04
Evaluation	B 87	-.09	-.25***	.08	.03	-.14*
der Partei-	B 70	-.13*	-.43***	.33***	.40***	-.47***
politisierg.	P 87	.07	-.06	.12	.12	-.01
Evaluation	B 87	-.01	-.07	.05	-.02	.00
funktionale	B 70	-.04	-.31***	.23***	.19**	-.26***
Politisierg.	P 87	.19*	-.13	.13	-.02	.04
Loyalität b.	B 87	.04	.12*	-.08	-.03	.17**
Reg.wechsel	P 87	-.34***	-.20*	.25**	.15	-.33**
Veränderung	B 87	.16**	.11	.10	-.20**	.15**
des	B 70	.03	-.10	.02	-.06	-.00
Beamtentypus	P 87	.33***	.37***	.05	-.10	.35***
	P 70	-.18*	.01	.02	-.04	-.06
Veränderung	B 87	-.09	.07	-.15**	.07	.08
des	B 70	-.07	.03	-.01	.02	.02
Politiker-	P 87	.39***	.19*	.03	-.14	.35***
typus	P 70	.06	.15*	-.03	-.13	.11
Einstellung	B 87	-.12*	-.03	-.05	-.06	-.09
zur	B 70	-.08	-.28***	.20**	.18**	-.27***
Zukunft	P 87	.22*	.22*	.18*	-.21*	.18
	P 70	-.13	-.19**	.26**	.38***	-.24**
Bewertung	B 87	.11	-.04	-.06	-.09	.03
sozialer	B 70	-.17**	-.21**	.00	.15**	-.16*
Konflikte	P 87	-.26**	-.04	-.15	.10	-.34***
für Politik	P 70	-.07	.13	-.11	-.13	.14

* =0,1 ≤ p ≥ 0,05
** =0,05≤ p ≥ 0,01
***=p ≤ 0,01

sind sich 1987 weitgehend einig in der negativen Bewertung der Parteipolitisierung.

Neben der Parteipolitisierung hatte auch die **funktionale Politisierung** der administrativen Arbeit zugenommen (Kap. 9.4). Der bei weitem größte Teil der Beamten (87,8%) gewinnt dieser Tatsache eine zumindest eingeschränkt positive Seite ab. Auch die Beurteilung der funktionalen Politisierung ist dabei bei Beamten wie Politikern, die der funktionalen Politisierung von Beamten allerdings etwas skeptischer gegenüberstehen, vollkommen unabhängig vom Links-Rechts-Index. 1970 werteten noch 31,0% der Beamtenschaft diese politische Seite ihrer Tätigkeit negativ. Ähnlich der Beurteilung der Parteipolitisierung der Beamten stieß sie 1970 auf starke Vorbehalte vor allem unter den konservativen Beamten, während unter den linken, SPD-nahen Beamten die funktionale Politisierung positiv gesehen wurde (r= -.26). [34] Neben der Parteipolitisierung wurde also auch die funktionale Politisierung der Beamten damals in der Beamtenschaft selbst noch kontrovers beurteilt und damit quasi zur Ideologiefrage erklärt. Bis 1987 schleifen sich die ideologischen Unterschiede in dieser Hinsicht stark ab; Beamte und Politiker urteilen 1987 unabhängig von ihrer Position auf dem Links-Rechts-Index einheitlich ähnlich negativ über die Parteipolitisierung, wie sie die funktionale Politisierung einheitlich positiv einschätzen.

Im Zusammenhang mit der Parteipolitisierung und der funktionalen Politisierung des Beamtentums gewinnt die **politische Loyalität** der Beamten eine neue Bedeutung. Daß ein Beamter nach einem Regierungswechsel die Ressortpolitik auch weiterhin unterstützt, wenn Konflikte mit dem neuen Programm auftauchen, halten über drei Viertel beider Teil-Eliten 1987[35] für nicht akzeptabel, und nur wenige sind zumindest unter Vorbehalt damit einverstanden (Kap. 9.5). Bei Politikern und Beamten zeigen sich dabei jetzt verschiedene Zusammenhänge, wenn man ihre Ideologie zur Erklärung heranzieht: Politiker können einen Beamten, der auch im Konfliktfall zum neuen Regierungsprogramm steht, dann eher verstehen, wenn sie ideologisch links stehen (r= -.33), Beamte dagegen wenn sie ideologisch konservativ eingestellt sind (r= .17). Die Elite-Mitglieder, die auch im Konfliktfall Loyalität erwarten, sind also sowohl die konservativen Beamten als auch die linken Politiker. Möglicherweise kann dieses verblüffende Ergebnis damit erklärt

---

34 1970 wurden die Politiker nicht nach ihrer Meinung über die politische Seite der Beamtenarbeit befragt.

35 Frage 1970 nicht gestellt

werden, daß Politiker der SPD und GRÜNEN bei einer Regierungsübernahme mit Widerstand in der Ministerialverwaltung rechnen und gerade deshalb auf Loyalität der Beamten pochen.

Beamte wie Politiker konnten sehr oft zustimmen, wenn sie gefragt wurden, ob sich die Typen des Leitenden Beamten und des Politikers gewandelt hätten (Kap. 9.6). Dabei perzipierte jede Teil-Elite den eigenen Wandel stärker als den der anderen, und dieses Wahrnehmungsmuster war über Zeit konstant. Hängt zumindest ein Teil der Antwort auch von der ideologischen Position auf der Links-Rechts-Skala ab? Die Antwort ist für Politiker 1987 ein klares Ja: ideologisch konservative Politiker nehmen sowohl Veränderungen des Beamtentypus (r= .35) als auch des Politikertypus (r= .35) eher wahr als ihre linken Kollegen. Für Beamte läßt sich kein solch klares Ergebnis erkennen: ideologisch rechte Beamte perzipieren nur 1987 in der Selbstwahrnehmung etwas eher als ihre linken Kollegen einen Wandel des Beamtentypus (r= .15). Konservative Attitüden schärfen also ganz allgemein den Blick für Typusveränderungen.

10.9.2 Links-Rechts-Index und Einstellungen zum politischen System

Spielt der Links-Rechts-Index eine Rolle, wenn es um die Beurteilung der **Machtverteilung in der Bundesrepublik** geht? 1987 werden von zehn Akteuren nur die Gewerkschaften, die Privatwirtschaft, die Presse und die Landesregierungen in Abhängigkeit von der Links-Rechts-Position beurteilt. Eine zweite Regelmäßigkeit ist, daß die Machtbeurteilung der Politiker häufiger ideologiegeleitet ist als die der Beamten. Die Einstufung von Gewerkschaften und Presse, die aus der Sicht beider Teil-Eliten von 1970 bis 1987 besonders mächtig geworden war und deren Einfluß besonders stark kritisiert wurde, soll im folgenden genauer betrachtet werden.

1987 besteht bei den Politikern der eindeutigste Zusammenhang zwischen der Links-Rechts-Position und der Machtbeurteilung hinsichtlich der Gewerkschaften (r=.53), während Beamte die Macht der Gewerkschaften vollkommen unabhängig von ihrer ideologischen Position bewerten. Rechte Politiker schätzen die Gewerkschaften als einflußreicher ein, und rechte Politiker wünschen den Gewerkschaften weniger Macht, ideologisch linke Politiker wollen ihnen aber sogar mehr Macht geben (r= -.43). Dieselbe Beziehung ließ sich schon 1970 beobachten, obwohl der Zusammenhang damals nicht ganz so klar war; linke Beamte und Politiker wünschten den Gewerkschaften

aber auch damals tendenziell mehr Einfluß (Beamte: r= -.19; Politiker: r= -.17).

Ideologisch konservative Politiker und Beamte sehen 1987 auch bei der **Presse** mehr Macht konzentriert als ihre linken Kollegen und wünschen im Gegensatz zu diesen eine Einflußminderung der Presse (r= -.29). Schon 1970 wollten die rechten Beamten den Einfluß der Presse zurechtstutzen.

Neben der Machtbeurteilung wurde in Kap. 8 auch die Funktion **sozialer Konflikte** thematisiert. Interessant ist, daß linke Politiker nur 1987 soziale Konflikte eher für nützlich halten als rechte (r= -.34). 1970 erachteten hingegen ideologisch links stehende Beamte soziale Konflikte eher als nützlich (r= -.16). 1987 war dieser Zusammenhang verschwunden.

Interessant ist, daß auch der **Zukunftsoptimismus** mit der Position auf dem Links-Rechts-Spektrum zusammenhängt. Beide Teil-Eliten waren gemäßigt optimistisch bezüglich des Fortschritts zu einer besseren Gesellschaft; Politiker dachten aber sowohl 1970 als auch 1987 im Durchschnitt etwas optimistischer als Beamte. Während 1970 noch in beiden Teil-Eliten ein eindeutiger Zusammenhang zu beobachten war, der ideologisch linke Beamte (r=-.27) und Politiker (r=-.24) optimistisch in die Zukunft blicken ließ, sind 1987 kaum noch Zusammenhänge auszumachen. Allenfalls konservative Politiker sind nun optimistischer als ihre linken Kollegen. Die Erwartungen an die Zukunft sind also für Politiker keine Ideologie-Frage, sondern hängen offenbar davon ab, ob man an der Regierung oder in der Opposition ist und ob man die zukünftige Gesellschaft aktiv gestalten kann. Da der Zukunftsoptimismus auf der linken Seite 1970 auch die Beamten erfaßt hatte, ist zu vermuten, daß dies die allgemeine Aufbruchstimmung der sozial-liberalen Koalition reflektiert, es sich also um einen Periodeneffekt handelt.

Der Links-Recht-Index steht als Gesamtindex für eine Reihe allgemeiner demokratischer Grundhaltungen und Prinzipien, die spezifische Werthaltungen und Aspekte des Rollenverständisses von Beamten und Politikern teilweise erklären helfen. Da sich zum Links-Rechts-Index ähnliche Zusammenhänge ergeben, wie sie schon für die Parteimitgliedschaft und die Parteisympathie zu beobachten waren, ist anzunehmen, daß Links-Rechts-Index, Parteimitgliedschaft und Parteisympathien nicht unabhängig voneinander existieren. In der Tat ergeben sich z.B. für die Parteimitgliedschaft und den trichotomisierten Links-Rechts-Index 1987 deutliche Zusammenhänge, vor allem für die Politiker (V=.55; Beamte: V=.31). Trotzdem müssen der

Links-Rechts-Index, die Parteimitgliedschaft und die Parteisympathie analytisch und empirisch klar auseinandergehalten werden, weil die Korrelationen eben nicht perfekt sind und über einen gemeinsamen Anteil hinaus jede Ideologie-Variable spezifische Auswirkungen auf das Rollenverständnis und einzelne Werthaltungen hat.

Für den Gesamtbereich ideologischer Grundhaltungen bleibt festzustellen, daß sich Politiker im Vergleich zu Beamten stärker zu ihren politischen und ideologischen Grundeinstellungen bekennen. Beamte in ihrer Gesamtheit hängen weniger extremen ideologischen Überzeugungen an. Die Berufsrolle, die Beamte wie Politiker im öffentlichen Leben spielen, hat offenbar einen bedeutenden Einfluß auf die ideologische Grundhaltung der Elitemitglieder. Politiker sollen sich ja auch eindeutig zu ihren Überzeugungen bekennen, während zu den Rollenerwartungen an Beamte eine gewisse Ausgewogenheit gehört. Die Struktur des ideologischen Raumes von Beamten und Politikern, gemessen an der Richtung der Beziehung zwischen den Einzelattitüden, bleibt jedoch vergleichbar. Beide Teil-Eliten lassen sich zudem mit der Gesamtheit ihrer Grundhaltungen auf der politischen Links-Rechts-Dimension einordnen, die eine Reihe von speziellen Attitüden verständlich machen kann.

11. Zusammenfassung und Schluß: Konstanz und Wandel von Rollenverständnis und Werthaltungen

Die Vielzahl der empirischen Befunde dieser Untersuchung soll nun im Hinblick auf die in Kapitel 1 entwickelte Fragestellung gerafft zusammengefaßt werden. Da die Untersuchung nicht nur ein deskriptives, sondern auch ein hypothesentestendes Anliegen hat, geht dieses abschließende Kapitel über eine Zusammenfassung insofern hinaus, als die rivalisierenden Hypothesen zur Erklärung von Einstellungswandel geprüft werden.
Die Ergebnisse zum Verhältnis von Bürokratie und Politik lassen sich zunächst aus einer institutionellen Perspektive zusammenfassen, in der es um die Kommunikation im politisch-administrativen System und die Beurteilung der gesellschaftlichen Machtverteilung geht. In diesem Zusammenhang sei auch auf die sozial-strukturelle Zusammensetzung der administrativen und der politischen Elite eingegangen. Diese **Rahmenbedingungen** für die Entwicklung von Rollenverständnis und Werthaltungen werden in Kapitel 11.1 resümiert. Auf das einzelne Elitemitglied stellen die beiden folgenden Abschnitte ab. Kapitel 11.2 wird zunächst die Befunde zur **Beamten-Rolle** in der Wahrnehmung von Beamten und Politikern zusammenfassen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob sich der 1970 beobachtete "politische Bürokrat" bis 1987 weiter ausgebreitet und möglicherweise gar dem Typus des Politikers soweit genähert hat, daß man von einer Hybridisierung sprechen könnte. Kapitel 11.3 bilanziert, ob sich im **Bereich der Werthaltungen** eine vergleichbare Entwicklung vollzog. In Kapitel 11.4 wird schließlich zusammengefaßt, was sich aus diesen objektiven und subjektiven Merkmalen über den Grad der **Differenziertheit von Beamten- und Politiker-Rollen** aussagen läßt.

Wandel und Konstanz von Merkmalen, die die Replikation der Ausgangsuntersuchung von 1970 zu registrieren erlaubt, sollen in den beiden anschließenden Abschnitten erklärt werden. Kapitel 11.5 behandelt die in den einzelnen Kapiteln mit Hilfe der Hintergrundvariablen herausgearbeitete strukturelle Bedingtheit der Ergebnisse. Genuine **Effekte der Hintergrundvariablen** liegen vor, wenn sie sich ggfs. trotz Wandels der abhängigen Variablen, der gemessenen Attitüden, gleichgerichtet 1970 wie 1987 in beiden Teil-Eliten beobachten ließen. Soweit Wandel festgestellt wurde, bieten sich, wie gesagt, zwei rivalisierende Hypothesen zur Erklärung an; zum einen die Erklärung von Wandel als politischem Periodeneffekt vor allem des in den Untersu-

chungszeitraum fallenden Regierungswechsels von 1982; Wandel im Rollenverständnis und in den Werthaltungen könnte aber auch Produkt eines Generationeneffektes sein. Kapitel 11.6 wird sich deshalb mit beiden Thesen befassen und dabei auch auf die speziellen Ergebnisse des **Panels** zurückgreifen. Denn dadurch wird es prinzipiell möglich, einige der mit dem möglichen Periodeneffekt interagierenden Auswirkungen der Hintergrundvariablen methodisch zu isolieren. Es ist aber schon hier zu betonen, daß angesichts des insgesamt nur geringen Wandels im Rollenverständnis und einzelnen Werthaltungen nur wenige griffige Zusammenhänge zu erwarten sind. Zwar hatte 1970 wie 1987 die Mehrheit beider Teil-Eliten Veränderungen im Beamten- wie im Politiker-Typus beobachtet, wir hatten aber zeigen können (Kap. 9.6), daß diese Perzeptionen nicht frei von perspektivischen Verzerrungen sind. Wandel, sofern von uns gemessen, vollzog sich auch nicht auf allen Dimensionen und zudem auch nicht immer gleichgerichtet. Selbstverständlich ist es nicht möglich, im Rahmen dieses abschließenden Kapitels nochmals auf alle empirischen Befunde einzugehen; vielmehr konzentrieren wir uns auf Daten zur Politisierung und auf den umfassenden Links-Rechts-Index, um den Wandel zentraler Elemente des Rollenverständnisses einerseits und die weitgehende Konstanz grundsätzlicher Werthaltungen andererseits zusammenfassend auszudrücken und auf ihre Bedingtheit hin zu untersuchen.

11.1 Struktureller Rahmen

Zunächst sollen einige überwiegend objektive Merkmale der Rekrutierung der Elite, der Kommunikation im politisch-administrativen System, der subjektiv perzipierten Machtverteilung, aber auch der objektiven Verfügung von Parteien über die Regierungsmacht rekapituliert werden. Denn diese Rahmenbedingungen haben sich z.T. zwischen 1970 und 1987 geändert, und von ihnen könnten Einflüsse auf Rollenverständnis und Werthaltungen ausgegangen sein.

Was die **Rekrutierung** der politisch-administrativen Elite betrifft, wissen wir aus Kapitel 2, daß Frauen in der administrativen Elite so gut wie nicht vertreten und auch in der politischen Elite im Vergleich zur Bevölkerung nach wie vor stark unterrepräsentiert sind.[1] Auch gibt es mehr Protestanten als Katholiken in beiden Teil-Eliten; dabei gehören Beamte häufiger der katho-

---

1 Vgl. Beate Hoecker, Frauen in der Politik, Opladen 1987

lischen Konfession an als Politiker, die ihrerseits **häufiger als 1970 konfessionslos** sind. Konfession und Parteibindung hängen insofern eng miteinander zusammen, als Katholiken häufiger in der CDU und der CSU zu finden sind als in der SPD. Politiker sind auch regional repräsentativer als Beamte rekrutiert - ein Effekt der Wahlkreiseinteilung und des Regionalproporzes bei der Besetzung von Spitzenämtern. Auch im Hinblick auf die soziale Herkunft sind Politiker nach wie vor etwas repräsentativer als die Beamten, obwohl auch sie **zunehmend häufiger aus der Mittelschicht rekrutiert** sind. Beamtenrechtlich bedingt bleibt das Bildungsniveau in der administrativen Elite gleichmäßig hoch, während bei den Politikern eine **zunehmende Akademisierung** als bedeutsamste sozialstrukturelle Veränderung zu beobachten war. Obwohl zugunsten der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler leicht rückläufig, stellen die Juristen 1987 wie 17 Jahre zuvor die relativ größte Gruppe innerhalb der studierten Mitglieder beider Teil-Eliten. Zugleich ließ sich eine zunehmende Tendenz bei den Politikern beobachten, die **berufliche Karriere im öffentlichen Dienst zu beginnen.** Ihr politisches Engagement entwickelt sich zudem nicht in einem klar identifizierbaren politischen Milieu, sondern in einer Umgebung, die von Angehörigen des öffentlichen Dienstes geprägt ist. Jede Teil-Elite ist aber dennoch über die Familie mit dem späteren eigenen Elite-Sektor relativ stärker verbunden als mit dem fremden Elite-Sektor. Auch ließ sich eine Tendenz zur Parteivererbung entdecken. Die selbstrekrutiven Tendenzen sind besonders bei den Beamten ausgeprägt, wo von einer Berufsvererbung bei gleichzeitiger Abnahme der Statusvererbung gesprochen werden kann. Die intersektorale Mobilität zwischen erster Berufstätigkeit und Letztposition ist bei Politikern höher als bei Beamten; darin drückt sich der Unterschied von Ernennungs- und Delegationseliten aus. Während unter den Spitzenpolitikern ein erster bürgerlicher Beruf vor Eintritt in die Berufspolitik immerhin noch die Regel ist, charakterisiert die Beamten-Elite eine niedrigere intersektorale Mobilität und ein vorwiegend verwaltungsinterner Karriereverlauf. Unorthodoxe Karrieren mit Sektorwechseln zu einem späten Zeitpunkt im Berufsleben sind unter Beamten nach wie vor die Ausnahme. Beide Teil-Eliten hatten ferner immer schon berufliche Alternativen zu ihrer gegenwärtigen Tätigkeit im Auge; dabei hat sich aber seit 1970 insofern eine Verschiebung der Präferenzen eingestellt, als für Beamte und Politiker **Nach-Positionen in der Privatwirtschaft attraktiver** geworden sind. Zugleich vollzog sich ein **Wandel in der Beitrittsmotivation der Beamten**, die 1970 stärker als 17 Jahre später von der Aussicht auf eine intellektuell befriedigende Tätigkeit angezogen wurden. Intellektuelle Befriedigung vor allem im eigenen Interessengebiet, ökonomische und Sicherheitsmotive sowie fehlende Berufsalternativen

sind aber nach wie vor die dominanten Beitrittsmotive der Beamten. Als intrinsisch zu bezeichnende Motive sind dabei immer noch doppelt so häufig anzutreffen wie extrinsische.

Insgesamt könnte man sagen, daß sich Beamte und Politiker in den 17 Jahren in sozialstruktureller Hinsicht ähnlicher geworden sind, indem **Politiker sich den Beamten angenähert** haben und zunehmend akademisch ausgebildet sind, sich eher aus der Mittelschicht rekrutieren, eine höhere Affinität zum öffentlichen Dienst entwickelt haben und tendenziell der Politik wie Beamte in ihrem Sektor als Hauptberuf nachgehen. Denn auf die **Entwicklung zum Berufspolitiker** deutet das seit 1970 gesunkene Alter zur Zeit der ersten Wahl in den Bundestag hin. Andererseits ist die Beamten-Elite stärker an die Politik herangerückt, da **der Anteil von Parteimitgliedern in der Beamten-Elite stark zugenommen** hat, wobei der Regierungswechsel von 1982 eindeutig zu einer parteimäßigen Ausrichtung auf die CDU/CSU/FDP-Koalition (und zu einem Ausscheiden von Sozialdemokraten) geführt hat. Der **Regierungswechsel von 1982** hat insofern nachhaltig die Rahmenbedingungen gegenüber 1970 verändert.

Zum strukturellen Rahmen, innerhalb dessen sich beide Teil-Eliten orientieren, gehört auch die von der Organisation des Regierungsapparats und der Verfassung vorgezeichnete **Kommunikationsstruktur.** In Kapitel 5 gelang es, für beide Teil-Eliten jeweils drei Kontakt-Netzwerke zu isolieren. Es zeigte sich, daß im Exekutiv-Netzwerk auf Beamtenseite in erster Linie Staatssekretäre agieren. Das Partei-Netzwerk ist für die Beamten-Elite unwichtig; aber politische Beamte nehmen in ihm eine etwas geringere Marginalität als andere Beamte ein. Die Arbeitsebene, die um die Unterabteilungsleiter herum aufgebaut ist, kennzeichnet das primäre Interaktionsfeld der Beamten. Im Unterschied hierzu wird die Interaktionsstruktur der Politiker stark von einem lokalen Netzwerk geprägt, aber auch ein administratives Netzwerk der politischen Elite ließ sich ermitteln, das für die befragten MdB noch bedeutsamer war als das Netzwerk "Regierungsspitze", zu dem vor allem PStS Zugang haben. Innerhalb der Bürokratie ist die Kommunikation in doppelter Weise von der Hierarchie geprägt; zum einen wird die Kommunikation von unten nach oben umso schwächer, je größer die organisatorische Distanz zum Adressaten ist, zum anderen ließ sich nachweisen, daß die horizontale Kommunikation über Abteilungsgrenzen im eigenen Ressort etwas schwächer ist als die vertikale Kommunikation; dafür zeigte sich aber in der interministeriellen Kommunikation, daß statusgleiche Angehörige verschiedener Ministerien untereinander am häufigsten verkehren. Im Vergleich zu

1970 hat sich an dieser Kommunikationsstruktur nur eines geändert: **die vertikale Kommunikation der Beamtenschaft mit der politischen Spitze des Ministeriums hat sich merklich intensiviert** - vermutlich als Folge der Vermehrung von StS- und PStS-Positionen.

Das Verhältnis von Ministerialbürokratie und Parlament ist erwartungsgemäß früher wie heute nach einzelnen Fraktionen zu differenzieren. Mit den Oppositionsfraktionen kommuniziert die Beamtenschaft deutlich seltener als mit den Regierungsfraktionen, wobei die StS den Kontakt zu allen Fraktionen tendenziell monopolisieren. Beide Teil-Eliten konstatieren, daß die Oppositionsfraktionen informationell benachteiligt würden. Die Beziehung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen ihrerseits werden von der Mehrheit der Beamten und der Politiker nicht als antagonistisch perzipiert, wobei als Besonderheit des Jahres 1987 aus der Sicht der Regierungsfraktionen und in der Einschätzung der Ministerialbürokratie zwischen SPD- und GRÜNEN-Fraktion unterschieden werden muß. Denn **das Auftreten der GRÜNEN in Bonn ist neben dem Regierungswechsel 1982 die entscheidende Kontextveränderung**, die sehr stark auch das durchschnittliche Meinungsbild der befragten Politiker beeinflußt. Insgesamt sind die GRÜNEN 1987 von den anderen Fraktionen, besonders aber von der Ministerialbürokratie deutlich isoliert. Dazu dürfte beigetragen haben, daß fast die Hälfte der Beamten das Agieren der GRÜNEN als störend oder irritierend für ihre Arbeit einstuft.

Was die **Machtverteilung** im politisch-administrativen System jenseits des Regierungswechsels von 1982 betrifft, haben sich seit 1970 in den Augen der Elite nur geringfügige Veränderungen eingestellt; immer noch werden führende Parteimitglieder, Presse, Bundesminister und Landesregierungen als die einflußreichsten Akteure eingestuft. Während man mit dem Einfluß von führenden Parteimitgliedern und Bundesministern einverstanden ist, wird vor allem der **seit 1970 gestiegene Einfluß der Presse** in beiden Teil-Eliten kritisch gesehen. Auch gegenüber dem Verbändeeinfluß hat sich eine über Parteigrenzen hinweg festzustellende Konfliktfront aufgebaut, wobei die Nähe der SPD zu den Gewerkschaften und der CDU zu Privatwirtschaft und Kapital die Kritik allerdings abschwächt. Trotz prinzipieller Anerkennung des Verbändepluralismus sind insbesondere StS und PStS gegenüber der Verbandsmacht stark sensibilisiert; in ihr sieht man nicht selten die Ursache für Schwierigkeiten der Durchsetzung von Problemlösungen (Kap. 4.1).

11.2 Politische und fachliche Elemente der Beamten-Rolle

Die Beamten-Rolle wird in der Selbstwahrnehmung und in der Fremdwahrnehmung durch die Politiker **nach wie vor ganz wesentlich vom Expertenwissen geprägt**; dies bedeutet aber weder, daß die Beamten das Fachwissen monopolisiert, noch daß die Politiker ein Politik-Monopol bewahrt hätten. Vielmehr läßt sich das Verhältnis der Beamten-Rolle zur Politiker-Rolle bildlich am besten dadurch beschreiben, daß in der Tat jede Teil-Elite in ihrem Rollenverständnis in klassischer Weise primär durch die fachlichen bzw. politischen Elemente gekennzeichnet ist, daß sich aber eine **Schnittmenge** ergibt, in der von beiden Teil-Eliten Elemente des Fachwissens bzw. politische Elemente übernommen werden.

So ziehen Beamte häufiger als Politiker **Befriedigung aus den intellektuellen Aspekten** ihrer Tätigkeit und der Möglichkeit, Problemlösungen zu entwickeln, wenngleich diese Komponente seit 1970 deutlich abgenommen hat. Andererseits aber befriedigt es sie durchaus auch, und zwar zunehmend seit 1970 und heute keineswegs seltener als die Politiker, daß sie mit ihrer Tätigkeit Macht und Einfluß ausüben (Kap. 3.2). Auch bilden **intellektuelle und professionelle Qualitäten** zu beiden Zeitpunkten den wichtigsten Faktor im Anforderungsprofil der Beamten-Rolle. Dabei wandelt sich aber das Selbstbild des Beamten seit 1970 tendenziell vom Administrator und Spezialisten für bestimmte Policy-Fragen zum auf Führung bedachten Politics-Akteur (Kap. 9.1). Im Vergleich zu den Politikern distinguieren sich Beamte mit ihrem höheren Fachwissen, während Politiker sich in ihren Augen durch die **höhere Amtsautorität** unterscheiden; im Selbstbild der Politiker spielt das Fachwissen aber ebenfalls eine erhebliche Rolle. Ja, die Politiker sehen gerade in ihrem Fachwissen das verbindende Element zu den Spitzenbeamten, während diese die Eingebundenheit in den politischen Prozeß als Gemeinsamkeit perzipieren (Kap. 9.2). Die **Rollenaffinität ist jedoch begrenzt**; denn bei der Typenbeschreibung (Kap. 9.3) dominiert aufseiten der Beamten wiederum das Fachwissen, wenn die Expertenrolle, die Rolle als Initiator neuer Projekte und Problemlösungen sowie als Umsetzer politischer Vorgaben am stärksten akzeptiert wird. Erneut überlappen sich Beamten- und Politiker-Rolle, wenn die politische Elite neben den für sie kennzeichnenden Rollen als Bürgeranwalt und Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen ebenfalls die Initiation von Projekten und die Expertenrolle reklamiert (Kap. 9.3).

Zum Rollenverständnis der Beamten gehört seit 1970 unverändert, daß sie überwiegend dem politischen Prozeß aufgeschlossen gegenüberstehen und die **politischen Aspekte ihrer Arbeit in ihre Rolle integrieren**. Die politi-

schen Aspekte der Beamtentätigkeit werden seit 1970 sogar zunehmend geschätzt (Kap. 9.4). Zwar sehen die Politiker diese Entwicklung mit einiger Reserviertheit, es deutet aber nichts auf eine politische Verselbständigung der Ministerialbürokratie hin. Denn die politische Loyalität der Beamten ist sehr ausgeprägt, und bei programmatischen Konflikten mit der Ressortleitung würden die meisten nach wie vor entsprechend der Zuschreibung höherer Amtsautorität an die Politiker deren Willen letztlich gehorchen. Diese **funktionale Politisierung** der Beamten-Rolle geht einher mit wachsender objektiver und subjektiv perzipierter **Parteipolitisierung**, die von der Mehrheit der Beamten negativ beurteilt wird (Kap. 7). Die zunehmende Parteipolitisierung wird denn auch von den Beamten selbst als wesentliche Dimension genannt, entlang derer sich der Beamten-Typus gewandelt habe. Insgesamt kann man feststellen, daß sich der "politische Bürokrat" als Typus seit 1970 weiter profiliert und ausgebreitet hat.

11.3 Werthaltungen

Im Gegensatz zum Rollenverständnis der Beamten, daß sich weiter in Richtung auf den politischen Bürokraten entwickelt hat, erscheinen ihre auf Verfassungsprinzipien und Regeln des politischen Systems bezogenen Werthaltungen über 17 Jahre hinweg äußerst stabil. Auf dem Links-Rechts-Index läßt sich mit 27,6 bzw. 27,7 Punkten kein Wandel feststellen (Tab. 11.1); zwar verbergen sich unter dieser Aggregation leichte Verschiebungen auf einzelnen der Grundhaltungen; so fiel die Politiktoleranz leicht ab, aber auch Elitarismus und Staatsautoritarismus, während die Programmbindung unverändert blieb. Diese relative Konstanz sticht jedoch im Vergleich zu den Politikern hervor, die sich insgesamt vor allem infolge des Auftretens der GRÜNEN etwas zum linken Pol hin bewegt haben (von 28,7 auf 29,3). Aber auch SPD- und FDP-Politiker, nicht jedoch CDU/CSU-Politiker, haben sich seit 1970 nach links bewegt und eine Entwicklung durchlaufen, die sich auch in der Beamtenschaft (SPD-Mitglieder ausgenommen) beobachten ließ. Wie gesagt, gingen diese **polarisierende Links-Verschiebung bei den linken Politikern** und die Konstanz der 1987 weiter als 1970 rechts von den Politikern anzusiedelnden Grundhaltungen der Beamten einher mit einer leichten Reduktion der Politiktoleranz. Das hat sich auch in einer stärkeren Verbändekritik und Parteien-Skepsis in beiden Teil-Eliten, vor allem in der Beamtenschaft niedergeschlagen, wenngleich die Mehrheit nach wie vor einem pluralistischen Gesellschaftsmodell anhängt.

Tab. 11.1: Links-Rechts-Index und Hintergrundvariable

	Beamte 1987			Politiker			Beamte 1970			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	27,7	3,5	126	29,3	3,7	50	27,6	4,5	121	28,7	3,5	79
Rang												
StS (PStS)	25,8	3,3	13	28,3	3,7	9				28,1	0,0	1
MD (Bt-Fr)	28,1	3,8	41	29,7	3,9	26	26,6	5,1	31	26,9	2,7	19
MDg (MdB)	27,6	3,5	38	29,3	3,2	15	27,6	4,4	43	29,3	3,6	59
MR	27,9	3,6	21				28,6	4,2	21			
RD-RR	28,0	2,3	13				28,1	3,8	26			
Karriere												
unorthodox	28,7	4,6	20				30,6	3,1	10			
orthodox	27,5	3,3	106				27,3	4,5	111			
Studium												
Naturwiss.	25,9	4,4	9	28,1	4,1	4	27,1	4,2	11	28,1	5,0	3
Ökonomie	28,7	3,0	24	29,8	3,9	11	28,9	4,1	12	29,5	3,2	6
Sozialwiss.	31,6	2,9	5	28,1	0,0	1	31,9	1,7	3	29,2	5,1	3
Philologie				28,6	4,2	6	34,4	0,0	1	29,9	2,9	8
Jura	27,3	3,5	77	30,0	3,5	21	27,4	4,4	81	28,5	3,5	25
Agrarwiss.	27,3	2,8	10				26,6	5,8	10	26,6	1,2	4
ohne Stud.	28,8	0,0	1	27,9	3,9	7	25,6	0,0	1	28,6	3,7	30
Partei												
CDU(/CSU)	28,2	3,1	40	27,1	3,0	21	26,8	3,7	38	27,3	2,8	28
CSU	26,9	1,0	9	24,7	0,4	2				27,4	3,0	10
SPD	29,3	4,3	13	31,4	2,7	18	30,9	2,7	32	30,2	3,6	37
FDP	28,5	2,7	11	30,1	3,6	5	26,7	3,4	10	28,0	4,3	4
GRÜNE				33,3	2,6	4						
ohne Partei	27,0	3,8	50				25,3	5,1	31			
Ressort												
BMI	27,0	3,8	13				28,3	4,1	14			
BMJ	29,2	5,0	6				30,1	4,3	7			
BMF	26,4	3,4	13				27,8	4,8	15			
BMWi	29,1	2,9	11				28,4	3,2	14			
BML	26,7	2,7	11				25,9	4,8	13			
BMV	27,7	3,5	11				25,8	3,9	12			
BMPost	28,1	4,3	10				24,4	5,5	6			
BMBW	28,5	3,3	9				27,8	6,3	8			
BMA	28,2	3,7	13				28,3	3,6	14			
BMJFG	27,5	4,9	8				28,5	5,3	10			
BMBau	26,5	3,2	9				27,9	4,0	8			
BMFT	27,8	2,2	6									
BMU	27,8	2,6	6									
Herkunft												
Arbeiter	28,9	3,7	21	29,1	4,7	12	28,9	4,0	20	29,0	3,9	31
Mittelsch.	27,5	3,5	28	30,8	3,7	15	27,1	4,4	37	30,1	4,2	11
Oberschicht	27,4	3,5	77	28,8	2,9	21	27,5	4,5	59	27,9	2,7	30
Religion												
katholisch	27,5	3,6	56	27,7	3,8	18	27,9	4,5	61	27,6	3,1	26
evangelisch	27,8	3,3	63	30,0	3,5	26	27,2	4,2	46	28,8	3,4	43
ohne Konf.	27,9	5,0	7	31,6	2,0	6	28,5	6,2	5	30,9	4,0	8
Ortsgröße												
ländlich	27,8	4,0	22	29,1	3,8	12	28,1	4,6	16	28,1	3,8	19
kleinstädt.	27,5	3,5	27	29,3	4,5	9	28,4	3,7	22	28,4	3,4	18
mittelstäd.	28,0	3,5	22	29,4	2,3	9	25,9	4,7	7	30,3	3,2	4
großstädt.	27,6	3,4	55	29,5	4,0	20	27,7	4,5	64	29,2	3,4	27

Nun haben wir mit dem Links-Rechts-Index allerdings **nur formale**, auf Prinzipien und Prozeduren bezogene Werthaltungen erfaßt, von denen man in einer gefestigten Demokratie kaum große Ausschläge in 17 Jahren erwarten würde. Wenn man jedoch rekapituliert, was uns einzelne Indikatoren für **substantielle Werthaltungen** vermitteln, läßt sich ein erheblicher Wandel konstatieren. Zum einen hatte sich gezeigt, daß der Post-Materialismus, eine 1970 noch gar nicht gemessene substantielle Werthaltung, sich zwischen 1981 und 1987 rapide wiederum vor allem unter den Politikern ausgebreitet hat. Die sich hierin abzeichnende Umwertung politischer Präferenzen findet ihre Entsprechung im Wandel von Problemdefinitionen (Randgruppen, wichtigste nationale Probleme) und Zukunftsvorstellungen seit 1970, unter denen allein die Umweltschutz-Thematik eine nicht-zyklisch verlaufende issue-Karriere zu verzeichnen hatte.
Es läßt sich also festhalten, daß formale Werthaltungen, die auf Prinzipien der Demokratie bezogen sind, sich wenig ändern und nur unter den stärker ideologisch polarisierten Politikern infolge des Auftretens der GRÜNEN als politischer Kraft einem gewissen Wandel unterliegen. Das Bild rundet sich jedoch ab, wenn man die stärkeren Veränderungen materieller politischer Präferenzen und Problemdefinitionen berücksichtigt. In dieser Hinsicht steht die Zeit nicht still, weder für Politiker noch für Beamte.

11.4 Differenziertheit von Beamten- und Politiker-Rollen

Funktionale Politisierung und auch Parteipolitisierung bedeuten keineswegs, daß sich ein hybrider Beamten-Typus entwickelt hätte, der sich von den Politikern nicht mehr unterscheidet. Zum einen stellen die parteilosen Beamten nach wie vor wenn nicht die Mehrheit, so doch die relativ größte Gruppe im Vergleich zu den an einzelne Parteien gebundenen Beamten dar. Zum anderen ließ sich aber auch zeigen, daß die parteigebundenen Beamten **keineswegs Aktivisten** sind, sondern meist seit Jahrzehnten mit wenigen Ausnahmen eine relativ stille Parteimitgliedschaft pflegen. Die administrativen Spitzenposition, die sie einnehmen, ermöglicht ihnen allenfalls die Übernahme eines Mandats im Gemeinderat; in der Bundespolitik tummeln sie sich hingegen nicht. Auch die Karrierewege der wenigen unorthodox rekrutierten Beamten sind überwiegend nicht dadurch gezeichnet, daß der Ministerialtätigkeit eine politische Tätigkeit voranging.
Es zeigte sich außerdem, daß die **Parteipräferenzen der Beamtenschaft ausgeglichener** sind als die der Politiker und daß selbst Parteimitglieder unter den Beamten weniger stark an ihre Partei gebunden sind, als dies bei

Politikern in der Regel der Fall ist. Damit hängt zusammen, daß **Beamte stärker dem pluralistischen Konsensmodell** der Gesellschaft verhaftet sind als Politiker, unter denen sich auf dem linken Flügel durchaus Anhänger eines Konfliktmodells der Gesellschaft finden (Kap. 8.4). Das drückt sich letztlich auch darin aus, daß Politiker, zu denen ja eben auch die Opposition einschließlich der GRÜNEN gehört, auf dem Links-Rechts-Gesamtindex ideologischer Grundhaltungen 1987 (29,3) mehr noch als 1970 (28,7) **stärker links angesiedelt sind als die Beamten** (27,7 bzw. 27,6), die aber durchaus auch moderat linke Werte erzielen. Dahinter steht, daß auch sie im Durchschnitt kaum staatsautoritär oder elitär sind; und daß sie kein technokratisches Rollenverständnis haben, korrespondiert mit ihrer seit 1970 nur wenig reduzierten Politik-Toleranz, die wie die der Politiker überwiegend im Mittelbereich liegt. Die **größere ideologische Bandbreite der Politiker** zeigte sich nicht zuletzt auch in den bei ihnen stärker ausgeprägten post-materialistischen Einstellungen.
Wollte man im attitudinalen Bereich von einer Hybridisierung reden, so wäre dies allenfalls für die **parlamentarischen Staatssekretäre** zulässig, die in vielen Punkten eine deutliche Annäherung an Einstellungen insbesondere der beamteten Staatssekretäre gezeigt haben. Es deutet aber vieles darauf hin, daß die PStS eher in den Regierungsapparat hineinsozialisiert worden sind als daß die StS zu Politikern würden; "where you stand depends on where you sit", könnte man sagen.

Die im Hinblick auf die amerikanische Situation entwickelte Hybridisierungsthese stützt sich jedoch vor allem auch auf objektive Merkmale wie den Karriereverlauf. Es war aber schon gesagt worden, daß es in Bonn **kaum intersektorale Mobilität zwischen Bürokratie und Politik** oder Politik und Bürokratie gibt, und auch das System der "In-and-Outers" oder primär in Policy-Netzwerken organisierter Akteure, wie es in Washington zu beobachten ist, ist Bonn fremd. Wenn Politiker dennoch in ihrer Biographie häufig administrative Stationen aufweisen, so liegen diese überwiegend am Beginn ihrer beruflichen Karriere. Systemisch betrachtet könnte man sagen, daß ein Teil der Politiker wie schon die soziale Herkunft und das Studium auch die ersten Berufsstationen mit den späteren Spitzenbeamten gemeinsam hat, daß sich ihre **Wege aber relativ früh in der Biographie gabeln.** Zur Abrundung dieses Bildes der unterschiedlichen Karrierewege aus gemeinsamer Wurzel gehört - jenseits unserer eigenen Daten - auch die Selbstverständlichkeit, daß Politiker, die heute in der Regierung sitzen, morgen die Oppositionsbänke drücken können; unter den in der SPD-Fraktion interviewten Personen trafen wir einige von ihnen an, die insofern einen beruflichen Abstieg erlebt hat-

ten. Statusverlust ist dem Berufsbeamten zwar fremd, Regierungswechsel lassen jedoch, wie wir aus anderen Untersuchungen wissen, gerade politische Beamte ebenfalls nicht unberührt.

Aber auch das **objektive Tätigkeitsfeld** von Politikern und Beamten unterscheidet sich ganz erheblich, wie wir anhand der Analyse des Zeitbudgets (Kap. 3.3) haben zeigen können. Nicht nur sind Spitzenpolitiker 1987 rund 20 Stunden pro Woche länger beruflich engagiert als die ebenfalls weit jenseits der allgemeinen wöchentlichen Arbeitszeit tätigen Beamten, sie verwenden ihre Arbeitszeit auch in typisch anderer Weise. Da Beamte in den bürokratischen Apparat eingebunden sind, verbringen nur sie Zeit mit Führungsaufgaben oder arbeiten Vorgesetzten zu. Mit Aktenstudium, konzeptioneller Arbeit und Sitzungen verbringen sie mehr Zeit als die Politiker, denen diese Tätigkeiten zwar nicht fremd sind, für die sie aber auch nicht typisch sind. Aktenstudium und konzeptionelle Arbeit dürften im übrigen Ausdruck dessen sein, was im subjektiven Rollenverständnis von beiden Teil-Eliten unterschiedlich stark als Charakterisierung durch Fachwissen erscheint. Entscheidend für das Profil der Politiker ist ihre Einbindung in ein anderes Interaktions-Netzwerk, wie wir in Kapitel 5 haben zeigen können, und ihr Auftreten nicht in Büros, sondern in öffentlichen Arenen: Parlamentsauftritte und Wahlkreisarbeit sind Aspekte des Zeitbudgets, die nur die Politiker aufweisen und die einen ganz erheblichen Teil ihrer Arbeitszeit verzehren.

Insgesamt muß man deshalb sagen, daß sich administrative und politische Elite objektiv ganz erheblich im Hinblick auf Karriereverlauf (einschließlich Beitrittsmotivation), Einbettung in Kommunikationsstrukturen und Aufteilung des Zeitbudgets unterscheiden. Auch das **Rollenverständnis** unterscheidet sich nach wie vor deutlich in der Weise, wie es Max Weber idealtypisch vorgezeichnet hatte; für den Beamten ist das Expertenwissen konstitutiv, und der Politiker ist auf Umsetzung von Interessen, Konsensbildung und - wohl unausgesprochen - Machtgewinn und -erhaltung ausgerichtet. Das schließt aber, wie gesagt, nicht aus, daß es im Bereich der ideologischen Grundhaltungen Übereinstimmungen gibt, die nicht zuletzt auf gemeinsame Parteibindungen zurückzuführen sind. Auch haben die Spitzenbeamten noch stärker als 1970 ihre objektive Einbindung in den politischen Prozeß im Rollenverständnis internalisiert; dies wird von ihnen auch überwiegend erwartet. Daher kann man sagen, daß sich der Typus des "politischen Bürokraten" noch deutlicher als 1970 profiliert und weiter ausgebreitet hat. Dabei ist das Rollenverständnis der Beamtenelite weitgehend konsistent mit den Erwartungen der politischen Elite. Schwergewichtigkeiten in der Beamten-

Rolle und in der Politiker-Rolle sind zudem kongruent und funktional aufeinander abgestimmt. Trotz Anerkennung der funktionalen Interdependenz beider Teil-Eliten und einer **Schnittmenge beider Rollen** wiegen die objektiven Unterschiede zwischen beiden Teil-Eliten nach wie vor aber so schwer, daß **nur eine Minderheit von Beamten und Politikern beide Rollen als sehr ähnlich** wertet.

11.5 Effekte der Hintergrundvariablen

Ebenso wenig wie der strukturelle Rahmen (Kap. 11.1) in den 17 Jahren des Untersuchungszeitraums unverändert geblieben ist, können wir annehmen, daß die Effekte, die von Rang, Parteizugehörigkeit oder Ausbildung der Befragten ausgehen, 1987 dieselben sind wie 1970. Wir haben vielmehr an verschiedenen Stellen gesehen, daß der - überwiegend leichte - Wandel, der zu registrieren war, den Einfluß von Hintergrundvariablen des Jahres 1970 im Jahre 1987 umkehren konnte. Von einem **genuinen** Einfluß kann also nur gesprochen werden, wenn er 1970 wie 1987 gleichgerichtet ist. Zudem müssen Partei- und Ausbildungseffekt nicht nur in einer, sondern in beiden Teil-Eliten sichtbar werden; das gilt auch für sozial-strukturelle Merkmale, die am Ende dieses Abschnitts ebenfalls auf ihre Bedeutung für die Einstellungsbildung untersucht werden.

11.5.1 Rangeffekte

Ein Beispiel dafür, wie sich ein vermeintlich von Hintergrundvariablen ausgehender Effekt umkehrt, geben die Befunde des Kapitels 3 zu den Beitrittsmotiven und zur Berufszufriedenheit. 1970 waren eher auf den unteren Rängen der Bürokratie intrinsische Beitrittsmotive festzustellen, während dies 1987 eher auf den oberen Rängen der Fall ist. 1970 wurde andererseits mit steigendem Rang die Gesamtzufriedenheit mit der Tätigkeit positiver, während sich 1987 beobachten ließ, daß höhere Ränge tendenziell weniger mit ihrer Tätigkeit zufrieden waren.
Ferner fallen die Rangeffekte in den seltensten Fällen linear aus; vielmehr mußte häufig festgestellt werden, daß es zu einem Bruch zwischen der Ebene der StS und dem Rest der Beamtenschaft, bestenfalls zwischen der Gruppe der politischen Beamten (StS und MD) und den UAL und RL kam. Auch wurde immer wieder deutlich, daß die Gruppe der RR bis RD - als Stichprobeneffekt - in vielen Punkten den StS ähnlich war, so daß ein ansonsten

linearer Effekt häufig am Fuße der Hierarchie abknickte. Deshalb ist es außerordentlich schwierig, zusammenfassend die verschiedenen Rangeffekte darzustellen. Wir konzentrieren uns im folgenden, sofern Linearität des Rangeffekts nicht beobachtbar war, auf den Unterschied zwischen StS und sonstigen Beamten.

Rangeffekte konnten immer dann eindeutig belegt werden, wenn sie organisationsstrukturell bedingt waren. Insbesondere die Stellung in der regierungsinternen Kommunikationsstruktur sowie zum politischen Umfeld der Ministerialbürokratie zeigte die erwarteten Rangeffekte, indem beispielsweise die ressortinterne vertikale Kommunikation mit steigender organisatorischer Distanz abnahm. Auch wurde deutlich, daß in der interministeriellen Kommunikation statusgleiche Personen miteinander kommunizieren, daß die Kontakte zum Bundestag und seinen Fraktionen einschließlich der Opposition hierarchisiert werden und daß letztlich die StS eine zentrale Stellung im Exekutiv-Netzwerk einnehmen. Eindeutig linear ist auch der Rangeffekt in Bezug auf die Arbeitszeit, die bei den StS bis auf 67,5 Stunden pro Woche ansteigt. In gleicher Weise reflektiert es die Organisationsstruktur und speziell den hierarchischen Aufbau eines Ministeriums, wenn mit steigendem Rang der persönliche Einfluß trotz größeren Verantwortungsbereichs höher eingeschätzt wird.

Bei einer Reihe von Befunden ließ sich aber kein Rangeffekt feststellen; z.T. hatte dies statistische Gründe. Hinsichtlich benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen, zentraler gesellschaftlicher Probleme und wichtiger Zukunftswünsche haben wir deshalb diese Frage gar nicht weiter verfolgt. Es gibt aber auch den Fall, daß Attitüden sich nicht nach Rang unterscheiden. Diese Homogenität über die Ränge hinweg war von besonderem theoretischen Interesse bei der Frage der Regierungsloyalität. Im Falle eines Konfliktes zwischen bisheriger Ressortpolitik und neuer Regierungspolitik würden alle Ränge unterschiedslos, nachdem sie ggfs. remonstriert haben, die politischen Direktiven ausführen. Ähnlich unmittelbar auf die Beamten-Rolle bezogen ist der lineare Rangeffekt, daß mit steigendem Dienstgrad des Befragten mehr Ähnlichkeiten zwischen Beamten und Politikern wahrgenommen werden. Auch die traditionellen professionellen Qualitäten werden als Rollenanforderungen an leitende Beamte sowohl 1970 als auch 1987 eher von den unteren als von den Spitzenrängen betont. Andererseits wird mit steigendem Rang eine Gleichgewichtigkeit von politischen Fähigkeiten und Fachwissen sowie die Einbeziehung politischer Erwägungen in die rationale Beurteilung des Verwaltungshandelns häufiger akzeptiert. Gewissermaßen im Wider-

spruch dazu steht 1987 der Befund, daß den StS die politische Seite ihrer Arbeit weniger gefällt als den Rängen darunter; ein Zusammenhang, der 1970 beim Vergleich von MD und sonstigen Beamten nicht eindeutig war. Ansonsten steigt aber das Gefallen an der politischen Seite der Arbeit mit der Ranghöhe der Befragten. Ein ähnlicher Bruch war 1987 bei der Selbst-Typisierung zu beobachten, als die StS dazu tendierten, sich eher als Staatsrepräsentanten, als Rechtsanwender und als Bürgeranwalt, dafür aber weniger als Initiator und als Experte anzusehen als die sonstigen Beamten. Auffällig war auch, daß die StS ähnlich wie 1970 die MD die relativ niedrigste Politiktoleranz aufwiesen und zu beiden Zeitpunkten auch die relativ niedrigste Programmbindung zeigten. Wie 1970 die MD waren die StS 1987 etwas elitärer und staatsautoritärer und 1987 zudem etwas technokratischer als die anderen Beamten. Deshalb standen sie wie die 1970 als höchste Ränge befragten MD (26,6) auch am weitesten rechts (25,8) auf der zusammenfassenden Links-Rechts-Skala.
Im übrigen wurde in einer Reihe von Punkten deutlich, daß die StS eine gewisse ideologische Nähe zu den PStS aufweisen, beispielsweise in der Partikularismuskritik, die 1987 deutlicher als 1970 mit dem Rang linear anstieg, oder in der Ansicht, daß die Gesetzeseffizienz von der Verbandsunterstützung abhinge, eine Meinung, die 1987 auf den unteren Rängen häufiger als an der Spitze der Hierarchie zu finden war. Auch in der kritischen Einstellung zur Macht der Presse (nicht der der Gewerkschaften) stechen die StS 1987 hervor. Auch tendieren sie zu einer apologetischen Haltung bei der Beurteilung der informationellen Benachteiligung der Opposition und in der Frage der Parteipolitisierung, weil sie im Interview vermutlich in diesen sensiblen Aspekten die Ministerialbürokratie positiv darstellen wollten.

Zwar ließ sich für die StS 1987 als allgemeine Attitüde eine geringere Programmbindung als bei anderen Beamten nachweisen; auch akzeptierten sie seltener Umverteilung als Aufgabe der Regierung, dies bedeutet jedoch keineswegs, daß sie ansonsten keinen programmatischen Vorstellungen folgten. Abgesehen davon, daß man bei Fragen nach issue-spezifischen programmatischen Vorstellungen wie z.B. zur Todesstrafe oder zum Schwangerschaftsabbruch ohnehin andere Ergebnisse erzielt hätte, als wenn man wie in dieser Untersuchung nach einer abstrakten Programmbindung fahndet, scheinen dennoch programmatische Vorstellungen durch, wenn die Kritik am Staatsinterventionismus 1987, aber nicht 1970 in der Hierarchie anstieg. Auch wurden 1987 Notwendigkeit und Möglichkeit des Aufgabenabbaus von den Staatssekretären positiver als von anderen Beamtengruppen beurteilt, und sie spürten auch die Spannungen mit dem Finanzministerium deutlicher als

andere. Insofern könnte man sagen, daß die Definition der Grenzen des Staates und die Beschneidung der Staatsaufgaben eben 1987 das Programm der Regierung waren und die StS stärker als andere Ränge beschäftigten.

Der deutlichste Rangeffekt zeigte sich natürlich in dem objektiven Merkmal der Parteimitgliedschaft, die, wie im folgenden Abschnitt zu zeigen sein wird, besonders stark auf Meinungen, Werthaltungen und Rollenverständnis durchschlägt. Es konnte nämlich belegt werden, daß nicht nur die Parteibindung von Spitzenbeamten allgemein zugenommen hat und sich insofern seit 1970 eine Niveauverschiebung eingestellt hat, sondern daß mit steigendem Rang auch die Ausschließlichkeit der Bindung an die Regierungsparteien zunimmt. So fand sich unter den von uns befragten StS kein einziges Mitglied der SPD; auch war 1970 auf der Ebene der MD die parteipolitische Gleichschaltung weniger stark ausgefallen als nach 1982. Die Parteisympathie zu den Regierungsparteien nahm 1987 folglich mit steigendem Rang zu. Dies ist zumindest seit 1981 ein genuiner Rangeffekt. Die Funktionsunterschiede in der **politischen** Elite berücksichtigen wir hier nicht weiter, da sie sich im wesentlichen auf Parteieffekte - am deutlichsten bei den PStS - zurückführen lassen.

11.5.2 Parteieffekte

Die Parteizugehörigkeit bedingt in beiden Teil-Eliten Unterschiede in der Wahrnehmung der Beamten-Rolle wie in den ideologischen Grundhaltungen; letztere sind, wie gesagt, bei den Politikern meistens etwas ausgeprägter als bei den Beamten. Neben der Zugehörigkeit zu einer Teil-Elite ist die Parteimitgliedschaft nicht nur für Politiker, sondern auch für Beamte der sogar wichtigste Erklärungsfaktor, wenn es darum geht, Attitüden zu analysieren. **Beamte**, die der SPD angehören, geben sich intrinsischer motiviert und sind gegenüber politischen Aspekten ihrer Tätigkeiten positiver eingestellt als Beamte, die Mitglied in anderen Parteien oder parteilos sind. Zugleich betonen sie aber die Unterschiede zum Politiker 1970 wie 1987 etwas deutlicher. In ideologischen Grundattitüden zeichnen sich SPD-Angehörige beider Teil-Eliten zu beiden Zeitpunkten übereinstimmend auch durch weniger elitäre und staatsautoritäre, aber programmorientiertere, politik-tolerantere und postmaterialistischere Haltungen aus als Angehörige der Union. SPD-Mitglieder in der Beamtenschaft sind daher 1970 (30,9) wie 1987 (29,3) weiter links auf dem Gesamtindex einzuordnen als alle anderen Gruppen. Bei Beamten, die keiner Partei angehören, fällt auf, daß sie zu beiden

Zeitpunkten Attitüden aufweisen (Gesamtindex 25,3 und 27,0), die denen der Mitglieder der Unionsparteien (26,8 und 28,2) sehr nahe kommen. Nur in Fragen der Parteipolitisierung vertreten parteilose Beamte eine dezidiert ablehnende Haltung, die bei Mitgliedern aller Parteien in den Ministerien in dieser scharfen Form nicht anzutreffen ist.

Daß **Politiker** in ihren ideologischen Grundhaltungen stärker noch als Beamte von der Parteizugehörigkeit geprägt werden, ist an verschiedenen Stellen deutlich geworden; sie haben anscheinend sui generis kontroversere Einstellungen, während die Beamtenelite nicht zuletzt aufgrund der weitgehenden parteipolitischen Gleichschaltung mit den jeweiligen Regierungsparteien homogener und weniger polarisiert erscheint; Mitglieder oder Sympathisanten der GRÜNEN haben wir 1987 schließlich unter ihnen nicht angetroffen. Dieser Eindruck ist jedoch weitgehend vom Bild des Jahres 1987 geprägt: der Abstand zwischen den parteimäßigen Extremen auf der Links-Rechts-Skala betrug zu diesem Zeitpunkt unter den Politikern 9,4 und unter den Beamten 2,3 Punkte. 1970 verhielt es sich aber genau umgekehrt; damals war die Beamtenschaft stärker parteimäßig polarisiert zwischen Parteilosen (25,3) und SPD-Mitgliedern (30,9), die sogar die SPD-Fraktion (30,2) noch links überholt hatten; und letztere hob sich nur um 2,9 Punkte von der CDU/CSU ab.
Diese Parteieffekte in der Beamtenschaft wurden letztlich vom **Periodenereignis** des Regierungswechsels 1982 hervorgerufen, der mit der ihn begleitenden personellen Umbesetzung in gewissem Maße das Resultat des Regierungswechsels von 1969 rückgängig machte. Aufseiten der Politiker ist es dem Auftreten der GRÜNEN im Bundestag zuzuschreiben, wenn 1987 die Parteieffekte noch deutlicher als 1970 ausfielen.

Auch die **Zugehörigkeit zu Regierungs- oder Oppositionsparteien**, die man unabhängig von der Parteimitgliedschaft longitudinal vergleichen kann, spielte in einigen Bereichen eine Rolle: Beamte in Regierungsparteien sind arbeitsmäßig belasteter, aber weniger frustriert von fehlendem Einfluß als Beamte in Oppositionsparteien. Bei Politikern ist die Mitgliedschaft in Regierungsparteien generell mit weniger subjektiv perzipierten Nachteilen verbunden. Auch die Bewertung der informationellen Benachteiligung der Opposition hängt von der Zugehörigkeit zur Regierung bzw. Opposition ab: Beamte der Regierungsparteien sehen zu beiden Zeitpunkten die Opposition weniger stark informationell benachteiligt.

Verglichen mit dem Rangeffekt und den noch zu beschreibenden anderen von Hintergrundvariablen ausgehenden Einflüssen ist der Parteieffekt der bei weitem stärkste; die Werte für Cramérs V liegen für ihn durchgängig bei allen Indices in Kapitel 10 am höchsten - bei Politikern verständlicherweise noch höher als bei Beamten.

11.5.3 Ausbildungseffekte

Die Ausbildung der Elite insgesamt und speziell das studierte Fach erschien an mancher Stelle als Einflußfaktor, wenngleich das Studienfach insgesamt für die Erklärung von Attitüden und deren Wandel nur **sekundär bedeutsam** ist; Parteizugehörigkeit und Rang haben bei weitem größere Erklärungskraft. Juristen bilden traditionell den größten Teil der Beamtenschaft; auch die Politiker haben im Zuge ihrer gewachsenen Akademisierung heute häufiger als 1970 eine rechtswissenschaftliche Ausbildung abgeschlossen. Juristen besitzen zwar die größte Staatsaffinität, sie gehören aber - entgegen manchem Vorurteil - nicht zu den konservativsten Elitemitgliedern (27,3 1987 und 27,4 1970 auf dem Links-Rechts-Index). Vielmehr zeichnen sich Naturwissenschaftler durch die ideologisch am weitesten rechts stehenden Einstellungen aus (25,9). Juristen weisen aber eine höhere Eintrittsbereitschaft in konservative Parteien (CDU, FDP) auf, wenn sie in eine Partei eintreten. Juristen unter den Politikern stehen aber aufgrund des stärkeren Parteieffekts ideologisch weiter links (1970: 28,5; 1987: 30,0), da es ja auch Juristen in der SPD gibt. Agrarwissenschaftler stehen zusammen mit den Naturwissenschaftlern der Parteipolitisierung des Beamtentums am negativsten gegenüber; unter ihnen gibt es in der Beamtenschaft aber bezeichnenderweise keine SPD-Mitglieder.
Die andere Extremgruppe stellen die zwischen SPD- und CDU-Mitgliedschaft geteilten Sozialwissenschaftler in der Beamtenschaft dar; ihre Grundeinstellungen liegen am weitesten links (31,9 1970 - übertroffen nur von dem 1 Philologen mit 34,4; 1987: 31,6) und haben am ehesten eine positive Einstellung zur funktionalen und zur Parteipolitisierung. Auch an ihnen zeigt sich aber, daß die Parteimitgliedschaft zumindest dann stärker ist als der Ausbildungseffekt, wenn es sich um Politiker handelt: der eine 1987 befragte Sozialwissenschaftler im Bundestag steht noch weiter rechts (28,1) als die drei Sozialwissenschaftler im Parlament des Jahres 1970 (29,2).

11.5.4 Ressorteffekte

Zwar sollten in dieser Untersuchung nicht einzelne Ressorts umfassend auf ihre spezielle administrative Kultur hin untersucht werden; es läßt sich jedoch dennoch aus einigen Indizien etwas zur Ressortkultur aussagen, die prägend vor allem für die unterschiedlichen Werthaltungen in einzelnen Ministerien ist. Natürlich spielt dabei die ressortspezifische Verteilung der Studienfächer und der Parteimitgliedschaft eine Rolle.

Das BMI z.B. steht 1987 (neben dem BMBau; 26,5) ideologisch rechts von der Mitte (27,0), wohin es von einer linkeren Position 1970 (28,3) gewechselt war. Im BMI wurden in der Existenz der GRÜNEN im Bundestag am häufigsten gravierende Funktionsprobleme für das parlamentarische System gesehen, was ebenso ein Spezifikum ist wie die Tatsache, daß dort am häufigsten als Gegenwartsprobleme die innere Sicherheit genannt wurde. Das BMJ dagegen ist das Ministerium, das am weitesten ideologisch links steht und zwar konstant über die 17 Jahre hinweg (30,1; 29,2). Parteipolitisch ist es auch 1987 noch eher sozial-liberal geprägt, und die Parteipolitisierung wird im BMJ äußerst kritisch beurteilt; aber die politische Seite der Arbeit gefällt den Beamten ausnehmend gut. Sie zeigen dort 1987 aber eine stark extrinsische Beitrittsmotivation und fallen wegen ihrer unterdurchschnittlichen Berufszufriedenheit auf, übrigens bei durchschnittlicher wöchentlicher Arbeitszeit.
Im BML werden sehr hohe Kontakthäufigkeiten insbesondere im Parteinetzwerk angegeben; führende Parteimitglieder werden als sehr mächtig beurteilt. Die GRÜNEN werden dort als sehr unsympathisch etikettiert, was dem Studienfacheffekt der Agrarwissenschaftler entspricht. Parteipolitisch ist das BML nach dem BMWi am wenigsten durchsetzt, und die Parteipolitisierung wird überdurchschnittlich negativ beurteilt. Es ist ideologisch 1970 wie 1987 sehr konservativ (25,9 bzw. 26,7), aber die politische Seite der Arbeit wird 1970 wie 1987 mindestens entsprechend dem Durchschnitt aller Ressorts geschätzt.
Im BMPost dagegen wird die funktionale Politisierung der Beamten am wenigsten begrüßt. Es ist seit 1972 fest in der Hand von Beamten, die der CDU/CSU angehören, und alle konservativen Parteien erhalten dort in der Sympathiebewertung eindeutig ihre Spitzenwerte. Es hat den kleinsten Postmaterialisten-Anteil und ist marktwirtschaftlichen Gedanken am ehesten zugänglich. In den ideologischen Grundhaltungen hat das BMPost seit 1970 (24,4) dennoch einen großen Schritt ins linke Spektrum gemacht (28,1),

obwohl eigenartigerweise die politische Seite der Arbeit nach wie vor nur eingeschränkt gefällt.

Insgesamt muß wohl zugegeben werden, daß die Ressortkultur eher ein Aggregateffekt aus Einstellungen ist, die sich aus Studium und Parteibindung speisen. Der Aufgabenbereich schlägt lediglich bei der Wertung substantieller Politikfragen (Widerstände, Probleme, Zukunft) und in der Kommunikationsstruktur durch.

11.5.5 Karriere-Effekte

Der Karriereweg der Beamten, also die Frage, ob ein Beamter über wesentliche berufliche Erfahrungen außerhalb der Verwaltung verfügt und unorthodox rekrutiert wurde oder ob er als reiner Laufbahnbeamter den größten Teil seines Berufslebens in der Verwaltung verbracht hat, bietet die Möglichkeit einer Differenzierung innerhalb der Ministerialbürokratie. In der Tat weisen unorthodox rekrutierte Beamte zu beiden Zeitpunkten gewisse Gemeinsamkeiten auf, die sie von orthodox rekrutierten Beamten unterscheiden; gleichzeitig muß aber davon ausgegangen werden, daß es sich um Beamte handelt, die sich 1970 und 1987 attitudinal stark unterscheiden. Zunächst zu den Gemeinsamkeiten 1970 und 1987: Unorthodox rekrutierte Beamte bewerten politische Aspekte ihrer Arbeit zu beiden Zeitpunkten positiver als Laufbahnbeamte, sind politik-toleranter, erwarten von Beamten häufiger auch politische Qualitäten, sehen interessanterweise eine klarere Rollendifferenzierung zwischen Beamten und Politikern, sind häufiger parteipolitisch gebunden und haben häufiger Sozial- und Wirtschaftswissenschaften studiert. Auf der Links-Rechts-Skala verändern sie aber ihre Grundhaltungen von 1970 (30,6) auf 1987 (28,7). Sofern sie sich 1970 und 1987 ideologisch unterscheiden, liegt es offenbar daran, daß einige unorthodox rekrutierte Beamte aufgrund parteipolitischer Protektion in ihr Amt gekommen sind. So waren unorthodox rekrutierte Beamte 1970 noch stark programmgebunden, während sie sich 1987 nicht von Karrierebeamten unterschieden, waren deutlich weniger elitär, während es 1987 kaum noch Unterschiede gibt und waren weniger staatsautoritär, während sie 1987 sogar staatsautoritärer sind als Laufbahnbeamte. Insgesamt sind unorthodoxe Beamte 1970 wie 1987 also in ihren Grundhaltungen linker als Karrierebeamte, der Abstand verringert sich aber bis 1987 auf einen Punkt, während er 1970 noch über drei Punkte betrug. Das liegt daran, daß unorthodox rekrutierte Beamte 1970 der SPD nahestanden, während sie 1987 zur CDU/CSU neigen. Wiederum schlägt

also die Parteibindung auf die Einstellungen durch, allerdings bleibt ein genuiner Karriere-Effekt auch 1987 noch erkennbar.

11.5.6 Effekte der Sozialstruktur

Es war in Kapitel 2 erwähnt worden, daß die sozial-strukturelle Zusammensetzung grundsätzlich keine nennenswerten Auswirkungen auf Rollenverständnis und Werthaltungen hat; in Kapitel 8.4 hatten wir ausnahmsweise einen z.T. paradoxen Effekt der sozialen Herkunft auf die Einstellungen zur Umverteilung berichtet. Daß Herkunft, Religion und Urbanität nicht auf das Rollenverständnis durchschlagen, ist plausibel, da sich dieses im besonders in der Beamtenschaft verbreiteten Universitätsstudium und in der anschließenden beruflichen Sozialisation herausbildet. Bei den allgemeinen ideologischen Grundhaltungen könnte dies etwas anders aussehen. Mit Hilfe des Links-Rechts-Gesamtindex läßt sich diese Vermutung global prüfen. Es zeigt sich, daß die **Urbanität des Milieus** 1987 bei den Beamten (Werte zwischen 27,5 und 28,0) keine nennenswerten Auswirkungen hat; 1970 war das Bild ähnlich, nur daß damals die 7 in einer Mittelstadt aufgewachsenen Beamten weniger zum linken Pol des Index tendierten (25,9). Bei den Politikern verhielt es sich aber genau umgekehrt: die 4 Mittelstädter waren am weitesten links (30,3) anzusiedeln, gefolgt von den in einer Großstadt Aufgewachsenen. 1987 haben sich Unterschiede aber auch bei den Politikern total nivelliert, so daß man für beide Teil-Eliten schließen muß, daß die Urbanität des Jugendwohnsitzes für die Prägung von Werthaltungen **der Elite** bedeutungslos ist.

Ähnlich sieht es in der Beamtenschaft hinsichtlich der **Konfession** aus: 1987 vernachlässigenswerte Unterschiede zwischen 27,5 und 27,9, 1970 eine leicht linkere Einstellung der 5 Konfessionslosen (28,5), die sich aber ausschließlich bei der SPD fanden. Bei den **Politikern**, die ja allgemein eine größere ideologische Bandbreite aufweisen, zeigten sich aber 1970 wie 1987 **stabile Konfessionseffekte**, indem Katholiken (27,6; 27,7) eher rechts und Konfessionslose am deutlichsten links (30,9; 31,6) orientiert sind. Allerdings erinnern wir uns, daß es in der CDU/CSU (27,3; 27,1) keine konfessionslosen Politiker gibt.

Unser grobes Schichtungsmodell der **sozialen Herkunft** deckt einen ähnlich bei Beamten und Politikern auseinanderlaufenden Effekt auf. Während 1987 wie 17 Jahre zuvor in der Beamtenschaft Arbeiterkinder (jeweils 28,9) etwas stärker als die Abkömmlinge der Ober- und der Mittelschicht (zwischen 27,1

und 27,5) nach links tendieren, findet sich die stärkste Links-Orientierung bei den Politikern zu beiden Zeitpunkten unter den Abkömmlingen der Mittelschicht. Und zwar gelten diese Schichteffekte 1970 wie 1987 **über alle Parteien hinweg,** allerdings parteibedingt auf unterschiedlichem Niveau. So erzielten unter den **Beamten** 1970 Arbeiterkinder mit SPD-Mitgliedschaft (n=8) mit 32,0 die "linkesten" Werte überhaupt, aber auch in der CDU/CSU (28,5) und unter den Parteilosen (25,7) waren sie ideologisch linker als Beamte anderer Provenienz. 1987 gilt der allgemeine Zusammenhang wiederum, nur haben sich die Verhältnisse zwischen den Parteien insofern geändert, als nun Arbeiterkinder in der FDP (30,3; n=2) und in der CDU (29,2) z.T. sogar weiter links stehen als Arbeiterkinder in der SPD (29,3). In allen Parteien gilt für die Beamtenschaft jedoch, daß die Herkunft aus Mittel- und Oberschicht in jedem Falle Orientierungen bedingt, die weniger links einzuordnen sind. Bei den immer linker als die Beamten orientierten **Politikern** hingegen waren es, wie gesagt, 1970 und 1987 die Abkömmlinge der Mittelschicht, die in diesem Sinne die radikalsten sind, zwar mit Abstufungen zwischen den Parteien 1970 (SPD 31,3; FDP 28,1) und 1987 (GRÜNE 35,3; SPD 31,9; CDU 29,9), aber durchgängig.

Wir haben es also nicht mit einem Schichteffekt zu tun, sondern die **Subsystemzugehörigkeit** entscheidet parteiübergreifend, wie stark nach links schichtspezifische Grundhaltungen bei arrivierten Elite-Mitgliedern durchbrechen oder in diese Richtung kultiviert werden.

11.6 Erklärung von Wandel

Beim Vergleich von Querschnittserhebungen zu zwei Zeitpunkten, hier: im wesentlichen 1970 und 1987, tendiert man dazu, beobachteten Wandel allein in Veränderungen im Kontext des untersuchten Systems begründet zu sehen und damit den Besonderheiten politischer Perioden zuzuschreiben. Auch wir hatten in Abschnitt 11.1 einige Veränderungen der Rahmenbedingungen im Untersuchungszeitraum herausgestellt, darunter das Auftreten der GRÜNEN im Bundestag 1983 und den Regierungswechsel von 1982. Beides trug dazu bei, daß der Parteieffekt unter Einflüssen, die von Hintergrundvariablen ausgehen, der stärkste war. So konnten 1987 die Polarisierung in der Politiker-Elite auf die GRÜNEN und Unterschiede einzelner Attitüden in der Beamtenschaft auf verschiedene Parteibindungen zurückgeführt werden. Parteieffekte würden letztlich mit politischen Periodeneffekten identisch, wenn diese nur als Wechsel in der parteimäßigen Zusammensetzung von

Parlament und Regierung und nicht z.B. als Verlust eines Krieges oder ähnliches operationalisiert werden. In der Beamtenschaft haben wir jedoch einerseits die **weiterschreitende** Profilierung und Ausbreitung des politischen Bürokraten und andererseits **keine** Veränderungen in den aggregierten formalen Werthaltungen auf der Links-Rechts-Skala festgestellt, obwohl 1982 mit dem Regierungswechsel ein politisches Periodenereignis eingetreten ist. Man hätte aber von der Regierungsübernahme einer konservativ-liberalen Koalition nicht unbedingt erwartet, daß ausgerechnet die funktionale Politisierung, die 1970 noch fast ausschließlich ein SPD-Spezifikum war, weiter fortschreiten würde. Und andererseits hätte man erwarten können, daß die Grundhaltungen nicht stabil blieben, sondern nach rechts gerutscht wären.

Auf der anderen Seite wurden besonders am Wandel der Beitrittsmotive, aber auch bei den in Kapitel 10 analysierten Werthaltungen immer wieder nicht-lineare Alterseffekte sichtbar, bei denen die Einstellungen der jüngsten Elitemitglieder 1970 denen der älteren 1987 glichen, so daß zu vermuten war, daß wir es (auch) mit einem Generationeneffekt zu tun haben könnten, der diese Brüche und Veränderungen aus der politischen Sozialisation erklären würde, die die Befragten im Alter von 16 bis 21 Jahren durchlaufen haben.[2] Attitüden-Wandel im Querschnitt über 17 Jahre hinweg wäre in dieser Erklärung das Resultat aus der Ablösung aufeinander folgender politischer Generationen.

Die Entscheidung zwischen Perioden- und Generationeneffekt läßt sich auf zwei Arten treffen:

- Man vergleicht zunächst identische Geburtskohorten zu beiden Untersuchungszeitpunkten. Wandeln sich Einstellungen in allen Kohorten gleichzeitig und gar abrupt, ist ein Periodeneffekt anzunehmen. Bleiben die generationenspezifischen Unterschiede über Zeit (möglicherweise auch auf verändertem Niveau) sichtbar, dominiert der Generationeneffekt (oder ist mit dem Periodeneffekt gekoppelt). Dieses Vorgehen hat den Schönheitsfehler, daß es sich im Querschnitt nicht um identische Individuen handelt, also andere (Stichproben-) Merkmale außer dem Alter nicht konstant zu halten sind. Denn es könnte sein, daß sich auch innerhalb einzelner Generationen Individuen verändern, sich im Aggregat diese

---

2 Vgl. zu diesem auf Karl Mannheim zurückgehenden Konzept Helmut Fogt, Politische Generationen, Opladen 1982 und zur im folgenden benutzten Generationeneinteilung Hans-Ulrich Derlien, Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949-1984, in: European Journal of Political Research 18 (1990), 351 ff.

Einstellungsveränderungen aber wieder aufheben. Statistisch bedeutet dies, daß Nettoveränderungen des Aggregats von Bruttoveränderungen unterschieden werden müssen.

- Befragt man hingegen identische Personen zu beiden Erhebungszeitpunkten, führt also eine Panel-Erhebung durch, so bleiben die Stichproben-Merkmale weitgehend konstant, und bei Vorliegen eines Generationeneffektes müßten sich die kohortenspezifischen Einstellungen zu beiden Zeitpunkten auch auf Individual-Ebene zeigen. Ändern sich die Einstellungen entsprechend der Veränderung im Querschnitt, ist ein Periodeneffekt anzunehmen.

Wir sind, wie in Kapitel 1 ausgeführt, in der seltenen Lage, bei der Replikation von 1987 zugleich ein kleines Panel aus Personen gewonnen zu haben, die schon 1970 befragt worden waren, und können daher in diese Beweisführung eintreten. Zugleich versetzt uns dieses Panel beim Vergleich mit dem Querschnitt in die Lage, einen allein vom Altern hervorgerufenen Lebenszyklus-Effekt zu isolieren und mit dem Rangeffekt (Kap. 11.5.1) zu vergleichen, wenn wir im Panel Personen antreffen, die seit 1970 naturgemäß 17 Jahre älter geworden, teilweise aber nicht oder nur wenig befördert worden sind.

Obwohl eine zweimalige Befragung mit einem zeitlichen Abstand von 17 Jahren sicher nicht allen formalen Bedingungen einer Panel-Analyse genügt, besteht doch erstmals die Möglichkeit, in der empirischen Eliteforschung **Einstellungen derselben Spitzenbeamten** über Zeit zu vergleichen.[3]

Bei der Analyse dieser verschiedenen Effekte und bei der Abwägung der rivalisierenden Erklärungen sollte man jedoch nicht von einander ausschließenden Beziehungen ausgehen; vielmehr müssen wir damit rechnen, daß verschiedene Effekte interagieren. Da wir zudem aufgrund der kleinen Fallzahlen im Querschnitt und im Panel keine multivariate statistische Analyse durchführen können, ist im folgenden eher ein Indizienbeweis zu führen. Dabei begeben wir uns zwangsläufig sozusagen von der Betrachtungsebene der Newtonschen Mechanik in den Bereich der Teilchenphysik.

---

3 Für das Politiker-Panel (n = 11) ist die Analyse nicht durchführbar.

11.6.1 Deskription des Beamten-Panels

Von den 147 befragten Beamten 1987 waren 35 (23,8%) schon 1970 interviewt worden. Wie aus Tab. 11.2 deutlich wird, handelte es sich damals zu drei Vierteln um rangniedrige MR und RD-RR. Im Vergleich zum Sample 1970, das zu zwei Dritteln aus MD und MDg bestand, war dies eine Teilgruppe der Befragten, die sich unterhalb der Spitzenpositionen befand. Auch das Durchschnittsalter der Panel-Beamten 1970 war mit 39,4 Jahren deutlich niedriger als im Sample mit 48,0 Jahren. Bis 1987 altert das Panel naturgemäß um 17 Jahre auf durchschnittlich 56,5 Jahre und ist damit leicht älter als der Querschnitt 1987 mit 55,3 Jahren. Betrachtet man die Karriereverläufe der 35 Panel-Beamten, stellt man fest, daß 8 (22,9%) in der Zeit von 1970 bis 1987 nicht befördert wurden.[4] 13 (37,1%) Beamte sind bis 1987 in der Hierarchie um einen Rang geklettert, weitere 13 (37,1%) um zwei Ränge und ein Beamter sogar um drei Ränge. Letzterer weist eine Bilderbuchkarriere vom MR 1970 zum StS 1987 auf. Wird zusätzlich die Höhe des erreichten Ranges 1987 berücksichtigt, ergibt sich eine ungefähre Drittelung der Panel-Beamten. 13 (37,1%) von ihnen können als nichtbeförderte High-Flier bezeichnet werden, die bestenfalls bis auf den Rang eines MR vordringen konnten, 10 (28,6%) wurden bis zum MDg befördert und 12 (34,3) erreichten die Klasse der politischen Beamten im Range eines MD oder StS.

Im Panel gehören 1987 21 (63,6%) Beamte keiner Partei an, während sich im Querschnitt mit 42,7% deutlich weniger parteipolitisch ungebundene Beamte finden. Die Panel-Beamten stellen 1987 also in der Verteilung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern, die in etwa den Verhältnissen von 1970 entspricht, eine anachronistische Teilmenge aller Beamten dar. Denn zwischen 1970 und 1987 erhöhte sich der Anteil von Parteimitgliedern innerhalb der Ministerialverwaltung kontinuierlich, was nicht auf Parteieintritte von älteren Beamten, die schon lange Zeit in Ministerien gedient haben, zurückgeführt werden kann (Kap. 7.1.2), sondern an dem höheren Anteil von Parteimitgliedern unter den neu eintretenden Beamten liegt. Die 12 parteigebundenen Beamten im Panel gehören ganz überwiegend den 1987 regierenden Parteien an (CDU/CSU 6; FDP 4); nur noch 2 der schon 1970 interviewten Beamten waren Mitglied der SPD. Daran sieht man übrigens, wie gering die "Überlebenschancen" der SPD-Mitglieder nach 1982 waren, obwohl wir

---

4 Darunter fallen auch zwei Beamte, die in der untersten Kategorie der RR-RD verblieben sind, obwohl sie natürlich innerhalb dieser Sammelkategorie Beförderungen vom RR zum ORR oder ORR zum RD erfahren haben.

Tab. 11.2: Rang der Beamten in Panel und Querschnitt

1987 / 1970	StS n	%	MD n	%	MDg n	%	MR n	%	RD-RR n	%	Summe n	%	QUERS. n	%
StS														
MD	1	2,9	1	2,9							2	5,7	35	25,4
MDg	1	2,9	3	8,6	3	8,6					7	20,0	54	39,1
MR	1	2,9	6	17,1			2	5,7			9	25,7	21	15,2
RD-RR					6	17,1	9	25,7	2	5,7	17	48,6	28	20,3
Summe n	3		10		9		11		2		35		138	
%	8,6		28,6		25,7		31,4		5,7		= 100%		= 100%	
QUER. n	13		46		51		24		13		147			
%	8,8		31,3		34,7		16,3		8,8		= 100%			

natürlich von denjenigen Befragten, die 1970 der SPD angehörten und die 1987 nicht mehr in der Ministerialverwaltung des Bundes anzutreffen waren, nicht genau wissen, wann und unter welchen Umständen sie ausgeschieden sind.

11.6.2 Perioden- und Generationeneffekte

Im folgenden beschränken wir uns darauf, zwei Variable zu untersuchen, die für Wandel des Rollenverständnisses und Konstanz von Werthaltungen zentral sind: die Frage nach der Akzeptanz der politischen Seite der Beamtentätigkeit und den Links-Rechts-Index.

Ausdruck zunehmender funktionaler Politisierung war die im Querschnitt von 1,9 (1970) auf 1,4 (1987) gestiegene Akzeptanz der politischen Tätigkeitsaspekte. Hier liegt also eindeutiger Wandel vor. Die ideologischen Grundhaltungen der Beamten hatten sich seit 1970 (27,6) so gut wie nicht geändert (1987: 27,7), wenn man den Links-Rechts-Index zugrundelegt, obwohl sich die Grundhaltungen der Politiker von 28,7 weiter nach links (29,3) verschoben hatten.[5] Diesen Wandel bei den Politikern hatten wir als Partei- und Periodeneffekt aus dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag und dem Links-Ruck in der SPD nach 1982 erklären können.

Zeigen sich Wandel und Konstanz dieser beiden Variablen auch im Panel? Beamte des Panels waren 1970 gegenüber den **politischen Aspekten der Tätigkeit** nicht ganz so positiv eingestellt (2,1) wie das Gesamt-Sample (1,9); sie verstärkten ihre positive Einstellung bis 1987 (1,5) aber parallel zum Querschnitt (1,4). Zur Bruttoveränderung ist festzustellen: von 31 Panelmitgliedern blieben 12 (38,7%) in ihrer Einstellung unverändert, 15 (48,4%) äußern 1987 eine positivere Einschätzung als 1970 und nur 4 (12,9%) sind 1987 negativer eingestellt (Tab. 11.3). 14 der 15 Beamten, die 1987 die politische Seite der Arbeit positiver bewerten als 1970, sind in keiner Partei Mitglied, während 3 der 4 Beamten, die zwischen 1970 und 1987 eine negativere Sichtweise entwickeln, Mitglied der FDP sind. Insgesamt ist die positivere Einschätzung einer funktionalen Politisierung, die auch der Tätigkeit von Ministerialbeamten politische Aspekte einräumt, fast vollständig auf die

---

5 Für die funktionale Politisierung ist der Vergleich mit den Politikern für 1970 leider nicht möglich, da ihnen die Frage damals nicht gestellt wurde.

Tab. 11.3: Funktionale Politisierung in Panel und Querschnitt der Beamten

1987 / 970	1 n	1 %	2 n	2 %	3 n	3 %	4 n	4 %	Summe n	Summe %	Beamte Quersch. n	Beamte Quersch. %
1	11	35,5	1	3,2					12	38,7	57	45,2
2	4	12,9			2	6,5			6	19,4	28	22,2
3	7	22,6	2	6,5	1	3,2	1	3,2	11	35,5	32	25,4
4			1		1	3,2			2	6,5	9	7,1
Summe n	22		4		4		1		31		126	
%	71,0		12,9		12,9		3,2		= 100%		= 100%	
Beamte n	113		16		9		6		144			
Quers. %	78,5		11,1		6,3		4,2		= 100%			

1 = politische Seite der Arbeit gefällt sehr gut
2 = politische Seite gefällt mit einigen Einschränkungen
3 = teils/teils; positive und negative Gefühle halten sich die Waage
4 = politische Seite der Arbeit gefällt nicht

Tab. 11.4: Funktionale Politisierung und Generationen

	Quers. 1987 $\bar{x}$	s	n	Panel $\bar{x}$	s	n	Quers. 1970 $\bar{x}$	s	n	Panel $\bar{x}$	s	n
Gesamt	1,4	0,8	144	1,5	0,8	31	1,9	1,0	121	2,1	1,0	31
Pol. Gen. Geburtsjahr												
Weimar (1905-1910)							2,3	1,2	26			
Regimekri. (1911-1916)							1,8	1,0	17			
NS-Zeit (1917-1922)	1,2	0,4	5	2,0	0,0	1	1,7	0,9	15	2,0	0,0	1
WK II (1923-1928)	1,4	0,8	50	1,2	0,4	10	1,8	0,8	21	1,8	0,9	10
Nachkrieg (1929-1934)	1,5	1,0	44	1,5	1,0	11	1,8	0,9	25	2,0	0,9	11
Adenauer (1935-1940)	1,3	0,7	25	1,6	0,9	9	2,2	1,2	16	2,6	1,2	9
Stud.-Rev. (1941-1946)	1,1	0,3	16				1,0	0,0	1			
Reformära (1947-1952)	1,0	0,0	3									
Krisen (1953-1958)	1,0	0,0	1									

Einstellungsänderung der parteipolitisch ungebundenen Beamten zurückzuführen, während Parteimitglieder schon 1970 die politische Seite der Arbeit als positiv und anregend erlebten. Aufgrund der Übereinstimmung der Entwicklung im Panel und im Querschnitt spricht also alles für einen **Periodeneffekt**. Allerdings kann man wohl kaum von einem politischen Periodeneffekt ausgehen, sondern es ist plausibler, einen seit 1970 **kontinuierlichen Lernprozeß** anzunehmen.

Die **Beurteilung der Parteipolitisierung** verschlechtert sich übrigens auch im Panel von 1970 bis 1987 rapide. 1970 war im Panel die Mittelkategorie der Unentschiedenen etwas häufiger besetzt als bei allen Beamten. 1987 zeigt sich dann, daß das Panel die Parteipolitisierung der Beamten noch negativer beurteilt als alle Beamten: im Panel gibt es nun keinen Befragten mehr mit einer positiven Einstellung, während es unter allen Beamten noch 11% sind. Unter den 32 Panelisten finden sich 26 (78,8%), die 1987 eine negativere Attitüde einnehmen; nur 4 (12,1%) Beamte geben 1970 und 1987 dasselbe Urteil ab. Parteimitglieder sind unter den Panel-Beamten, die 1987 negativer urteilen, stärker vertreten und wechseln häufig von einer noch 1970 positiven Beurteilung zu einer gemischten oder leicht negativen Bewertung der Parteipolitisierung. Beamte, die keiner Partei angehören waren 1970 schon skeptischer und wechseln von der Mittelkategorie zu einer negativen Haltung. Die eindeutig negativere Bewertung der Parteipolitisierung 1987 trifft somit auf fast alle Beamte zu; sie kann aufgrund der Panel-Ergebnisse also nicht etwa darauf zurückgeführt werden, daß Beamte, die erst während der 70er Jahre in die Ministerialverwaltung eingetreten sind, die Parteipolitisierung ablehnten, sondern sie stößt auch bei langjährigen Beamten und selbst bei Parteimitgliedern auf zunehmende Ablehnung. Auch hier handelt es sich also um einen **Periodeneffekt**, da die individuelle Entwicklung im Panel der Querschnittsentwicklung entspricht.

Der Wandel im Panel deutet bereits an, daß die allgemein gewachsene Akzeptanz der politischen Tätigkeitsaspekte nicht auf besonders politikfreundliche Einstellungen nachgewachsener Beamtengenerationen zurückzuführen ist. Prüfen wir positiv, ob sich dieser Wandel auch in allen Generationen des Querschnitts und des Panels erkennen läßt. Tab. 11.4 zeigt in der Tat, daß alle (mit mehr als 1 Person repräsentierten) Generationen im Panel und im Querschnitt diese Entwicklung mitmachen. Daher liegt definitiv ein Periodeneffekt vor. Zusätzlich erkennt man insofern einen Generationeneffekt, als tendenziell historisch jüngere Generationen die funktionale Politisierung eher akzeptieren.

Auf dem **Links-Rechts-Index** lagen die Beamten 1970 und 1987, wie gesagt, nur um einen Dezimalpunkt auseinander; im Panel jedoch haben sich diese ideologischen Grundhaltungen verändert, und zwar nach rechts von 27,6 auf 27,2. Während also die Panel-Beamten 1970 noch dieselbe Position auf dem Links-Rechts-Index einnahmen wie der Querschnitt, haben sie sich bis 1987 vom Querschnitt nach rechts abgesetzt. Hinter der Rechtsverschiebung im

Tab. 11.5: Links-Rechts-Index im Panel

	Querschnitt 1987			Panel			Querschnitt 1970			Panel		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	27,7	3,5	126	29,3	3,7	50	27,6	4,5	121	28,7	3,5	79
Pol. Generat. Geburtsjahr												
Weimar (1905-1910)							25,8	5,2	24			
Regimekrise (1911-1916)							26,4	4,1	15			
NS-Zeit (1917-1922)	24,6	4,6	6	20,0	0,0	1	26,8	3,4	13	20,6	0,0	1
WK II (1923-1928)	27,8	3,1	45	28,9	3,0	7	29,2	4,3	21	28,7	4,4	7
Nachkrieg (1929-1934)	26,9	3,7	34	27,1	3,8	7	28,8	3,7	25	27,2	2,4	7
Adenauer (1935-1940)	27,5	3,6	22	26,6	3,8	9	28,0	4,0	18	27,8	3,2	9
Studenten (1941-1946)	30,0	2,9	15				34,4	0,0	1			
Reformära (1947-1952)	28,1	3,2	3									
Krisen (1953-1958)	30,0	0,0	1									

Tab. 11.6: Links-Rechts-Index und Generationen im Querschnitt

	Beamte 1987			Politiker			Beamte 1970			Politiker		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	27,7	3,5	126	29,3	3,7	50	27,6	4,5	121	28,7	3,5	79
Generation Geburtsjahr												
Weltkrieg I (1893-1898)										26,3	0,0	1
Revolution (1899-1904)										26,9	2,1	5
Weimar (1905-1910)							25,8	5,2	24	26,3	1,8	8
Regimekrise (1911-1916)				23,8	0,0	1	26,4	4,1	15	28,1	3,4	6
NS-Zeit (1917-1922)	24,6	4,6	6	24,4	0,6	3	26,8	3,4	13	27,3	4,5	13
WK II (1923-1928)	27,8	3,1	45	29,2	3,4	3	29,2	4,3	21	28,9	3,0	15
Jahrgang 1927	28,0	3,4	11	30,9	2,2	2	30,0	4,5	6	27,7	2,5	4
Jahrgang 1928	29,1	3,5	10	25,6	0,0	1	30,1	3,9	6	-	-	-
Jahrgang 1929	28,5	3,0	6	29,8	4,0	3	27,8	3,7	8	31,9	2,9	3
Jahrgang 1930	27,4	3,8	12	-	-	-	29,3	4,2	7	28,8	0,0	2
Nachkrieg (1929-1934)	26,9	3,7	34	30,3	3,7	10	28,8	3,7	25	29,9	3,3	16
Adenauer (1935-1940)	27,5	3,6	22	29,8	3,4	14	28,0	4,0	18	30,7	3,5	14
Studenten (1941-1946)	30,0	2,9	15	28,9	3,8	13	34,4	0,0	1	30,6	0,0	1
Reformära (1947-1952)	28,1	3,2	3	31,8	3,6	5						
Krisen (1953-1958)	30,0	0,0	1	28,1	0,0	1						

Panel steht folgende Bruttoveränderung: nur 2 Beamte behielten seit 1970 identische Indexwerte, während 9 nach links, aber 13 nach rechts rutschten. Die größte Veränderung machte ein Beamter durch, der 1970 mit 27 Punkten noch links orientiert war und 1987 mit 19 Punkten eindeutig rechte Grundhaltungen vertritt. Wiederum ist zu fragen, ob sich alle Generationen des Panels nach rechts bewegt haben und ob im Querschnitt kompensierend links-orientierte Generationen nachgewachsen sind.

Tab. 11.5 verdeutlicht, daß mit einer Ausnahme alle Generationen in ihren Grundhaltungen stabil geblieben sind, nur die jüngste, die Adenauer-Generation (Geburtsjahre 1935-40), der 9 Panelisten angehören, schwenkt deutlich um 1,2 Punkte nach rechts. Der Wandel im Panel ist also dank dieser Generation auf einen Periodeneffekt zurückzuführen. Im Querschnitt verbirgt sich unter der Gesamtstabilität sowohl ein Generationeneffekt als auch ein Periodeneffekt. Während die beiden ältesten eher rechts orientierten Generationen bis 1987 ausgeschieden sind, sind mit der Generation "Studentenrevolte" und "Reformära" zwei neue eher linke Generationen nachgerückt (Tab. 11.6). Ein Periodeneffekt existiert insofern, als die bis 1987 überlebenden älteren Generationen (1917 bis 1940) einschließlich der Adenauer-Generation sich gleichzeitig weiter nach rechts orientiert haben.

Bei den Politikern sind diese Generationen- und Periodeneffekte weniger klar. Zwar sind auch bei ihnen die relativ rechten Generationen "Weltkrieg I", "Revolution" und "Weimar" bis 1987 ausgeschieden und durch die relativ linken jüngeren Generationen "Studentenrevolte" und "Reformära" ersetzt worden; aber nicht alle anderen Generationen wandern wie bei den Beamten nach rechts, sondern die Generationen "Weltkrieg II" (Jahrgänge 1923-1928) und "Nachkrieg" (1929-1934) orientieren sich ganz leicht nach links.

Abschließend kann konstatiert werden, daß je nach betrachteter Attitüde als Erklärung von Wandel sowohl ein Periodeneffekt als auch ein Generationeneffekt in Frage kommt; wir konnten sogar nachweisen, wie beide Effekte interagieren.

11.6.3 Alters- und Rangeffekte

Der im Sample zu beobachtende klare Alterseffekt (Tab. 11.7), nach dem jüngere Beamte (bis 50 Jahre) 1970 wie 1987 immer "linkere" Einstellungen zeigen als ältere, legt eine lebenszyklische Erklärung nahe, nach der ein individueller Alterungsprozeß mit tendenziell konservativeren Attitüden einhergeht. Auch im Panel läßt sich zwar zeigen, daß diese Beamten im Durchschnitt minimal konservativere Attitüden entwickelt haben; obwohl sie um 17 Jahre gealtert waren, erreichte die große Mehrheit (n=15) 1970 27,6 Punkte und 1987 (n=19) 27,4. Das lag aber daran, daß allein die im Panel jüngste, die Adenauer-Generation, nach rechts gerückt war. Bei diesen 1970 erst 30 bis 35 Jahre alten Beamten kann man durchaus einen Alterseffekt annehmen. Ein **stetiger** Lebenszykluseffekt auch in höherem Alter dürfte aber auszuschließen sein.

Lassen sich anhand des Panels die im Sample sichtbaren Zusammenhänge zwischen der Position auf dem Links-Rechts-Index und dem Rang bestätigen? Für alle Beamten war 1987 festgestellt worden, daß StS im Vergleich zu allen anderen Rängen um etwa 2 Punkte weniger "links" lagen. Dieses Ergebnis erfährt mit Ausnahme der MDg eine Bestätigung im Panel (Tab. 11.7). Auch die StS des Panels sind 1987 unterdurchschnittlich "links" orientiert, werden aber darin von den MDg noch unterboten; mit 24,4 liegen MDg sogar etwas "rechts" von der Mitte. Auch 1970 waren die entsprechenden damals niedrigen Ränge von MR und RD-RR im Sample und auch im Panel deutlich stärker "links" orientiert als die MDg und erst Recht die MD. Es scheint also einen Rangeffekt im Sinne der innerbürokratischen Sozialisation auf dem Wege an die Spitze der Hierarchie zu geben.

Das unerwartete Ergebnis für die MDg des Panels 1987 deutet jedoch darauf hin, daß neben dem Rang noch andere Erklärungsfaktoren herangezogen werden müssen. Das Panel bietet nun die Möglichkeit, die Stärke der vertikalen Mobilität in Beziehung zum Links-Rechts-Index zu setzen. Denn im Panel gibt es neben Beamten, die eine erfolgreiche Karriere durchlaufen haben, auch solche, die seit 1970 nicht oder nur in geringem Ausmaß befördert wurden. Teilt man die Panel-Beamten, wie bereits beschrieben, in drei Karrieregruppen ein, stellt man fest, daß die nicht beförderten High-flier 1970 mit 28,6 Punkten die stärksten "linken" Attitüden hatten, die sie auch 1987 abgeschwächt (27,9) noch auszeichneten, gefolgt von den Beamten, die bis 1987 zum MD oder StS avancierten (27,5) und der Mittelgruppe von Beamten, die nur bis zum MDg (24,4) aufstiegen. Letztere wanderten auf

Tab. 11.7: Links-Rechts-Index und Hintergrundvariable in Panel und Querschnitt

	Querschnitt 1987			Panel			Querschnitt 1970			Panel		
	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n	$\bar{x}$	s	n
Gesamt	27,7	3,5	126	27,2	3,8	24	27,6	4,5	121	27,6	3,5	24
Rang												
StS	25,8	3,3	13	25,2	4,6	3						
MD	28,1	3,8	41	28,5	3,8	7	26,6	5,1	31	20,7	0,0	1
MDg	27,6	3,5	38	24,4	3,5	4	27,6	4,4	43	25,3	1,3	2
MR	27,9	3,6	21	27,8	3,9	8	28,6	4,2	21	28,8	3,7	9
RD-RR	28,0	2,0	13	28,4	0,4	2	28,1	3,8	26	27,6	3,1	12
Karriere seit 1970												
High-flier nicht beförd.				27,9	3,5	10				28,6	3,1	10
bis zum MDg befördert				24,4	3,5	4				26,4	4,0	4
bis zum MD und StS beför.				27,5	4,1	10				27,0	3,8	10
Partei												
CDU(/CSU)	28,2	3,1	40	24,8	4,0	4	26,8	3,7	38	26,8	3,2	9
CSU	26,9	1,0	9									
SPD	29,3	4,3	13	31,9	0,0	1	30,9	2,7	32	29,3	3,3	6
FDP	28,5	2,7	11	28,3	1,3	4	26,7	3,4	10	27,7	3,1	3
ohne Partei	27,0	3,8	50	27,7	3,6	14	25,3	5,1	31	27,0	4,5	6
Alter												
unter 40	28,6	2,8	4				28,7	3,9	36	27,6	2,9	15
41-50	29,7	2,8	26	26,9	2,7	2	28,5	3,9	37	27,5	4,6	9
51-60	27,2	3,7	66	27,4	3,8	19	26,5	4,3	25			
über 60	26,7	3,3	30	26,0	5,7	3	25,4	5,2	19			

dem Links-Rechts-Index bis 1987 um 2 Punkte nach rechts und liegen zu diesem Zeitpunkt mit 24,4 auch rechts von der Mitte. Auch die nicht beförderten Beamten sind 1987 um 0,7 Punkte schwächer "links" orientiert als 1970; allein die Gruppe, die in die Spitzenränge der StS und MD vorstoßen konnte, bewegte sich seit 1970 (27,0) in die andere Richtung und wird um 0,5 Punkte "linker". Diese Entwicklung geht jedoch vor allem auf die MD zurück, während die StS im Panel mit 25,2 den Durchschnittswert der Erfolgreichen eher gedrückt haben.[6] Nach diesem Resultat könnte die **Karrieregeschwindigkeit** für die Entwicklung ideologischer Einstellungen bedeutsam sein; demnach würde eine erfolgreiche Karriere mit sich tendenziell liberalisierenden Anschauungen einherzugehen, während ein Karriereweg, der in unteren und insbesondere mittleren Rängen sein Ende findet, mit konservativeren Attitüden verbunden ist. Enttäuschte Karriereerwartungen und daraus resultierende Frustrationen führen nach diesem Ergebnis tendenziell zu einer ideologischen "Verhärtung". Dieses Beispiel zeigt, wie verzwickt die Zusammenhänge werden, wenn man über das von Querschnittsvergleichen ermöglichte begrenzte Interpretationsniveau hinausgeht.

Festhalten läßt sich aber positiv, daß eines der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung von der Panel-Analyse bestätigt wird: der Wandel der Beamten-Rolle im Sinne der weiteren funktionalen Politisierung hat nichts mit dem Regierungswechsel von 1982 zu tun und ist nicht auf das Eintreten spezieller Generationen in die Bonner Beamten-Elite zurückzuführen; vielmehr handelt es sich hierbei um einen säkularen, alle Generationen erfassenden Trend. Die weiterhin klare Differenziertheit von Politiker- und Beamten-Rolle konnte er jedoch nicht tangieren.

---

6 Dies liegt ausschließlich an dem einen StS, der 1970 mit 20,7 und 1987 mit 20,0 eine extreme Position einnahm und daher auch für die Streuung von 4,6 unter den 3 StS des Panels verantwortlich ist. Die beiden anderen StS sind seit 1970 nicht nach rechts gerutscht.

Literaturverzeichnis

Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge (Mass.) 1981: Harvard University Press

Aberbach, Joel D./Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich/Rockmann, Bert A., American and German Federal Executives - Technocratic and Political Attitudes, in: International Social Science Journal, 123 (1990), S. 3-18

Allerbeck, Klaus R., Political Generations: Some Reflections on the Concept and its Applications to the German Case, in: European Journal of Political Research 5 (1977), S. 119-134

Armstrong, John A., The European Administrative Elite, Princeton, 1973: Princeton University Press

Benzner, Bodo, Ministerialbürokratie und Interessengruppen, Baden-Baden 1989: Nomos

Beyme von, Klaus, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1974[2]: Piper

Bundesministerium des Inneren (Hg.), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) (Stand Juli 1988), Stuttgart, 1988: Kohlhammer

Cornelsen, Dirk, Ankläger im Hohen Haus. Die Grünen im Bundestag, Essen 1986: Klartext Verlag

Derlien, Hans-Ulrich, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden 1976: Nomos

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

Derlien, Hans-Ulrich (Hg.), Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, GfP-Werkstattbericht 7, München 1985

Derlien, Hans-Ulrich, Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft, in: Der Bürger im Staat 36 (1986), S. 39-44

Derlien, Hans-Ulrich, Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The cases of 1969 and 1982, in: Governance 1 (1988), S. 50-78

Derlien, Hans-Ulrich, Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg, Baden-Baden 1988: Nomos

Derlien, Hans-Ulrich, Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: Politische Bildung 21 (1988), S. 57-72

Derlien, Hans-Ulrich, Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelite, in: Siedentopf, Heinrich (Hg.), Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1989: Nomos, S. 171-189

Derlien, Hans-Ulrich, Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949-1984, in: European Journal of Political Research 18 (1990), S. 349-372

Derlien, Hans-Ulrich, Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang, in: Die Öffentliche Verwaltung 43 (1990), S. 311-319

Derlien, Hans-Ulrich, Die Staatsaffinität der Exekutivpolitiker der Bundesrepublik - zur Bedeutung der Bürokratie als Sozialisationsfeld, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren in der BRD II Opladen 1991: Leske und Budrich, S. 171-178

Derlien, Hans-Ulrich/Pippig, Gerhard, Externe Rekrutierung von Spitzenbeamten des Bundes 1970-1972, Bamberg 1984, Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Universität Bamberg Nr. 17

Derlien, Hans-Ulrich/Pippig, Gerhard, Die administrative Elite. Kontinuität und Wandel 1949 bis 1984, in: Der Bürger im Staat 40 (1990), S. 32-35

Derlien, Hans-Ulrich/Groß, Hermann, State-Authoritarianism in the West German Administrative Elite - Explaining Change Between 1970 and 1987, paper für die Jahrestagung der American Political Science Association, San Francisco 1990

Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate/Fälker, Margot/Groß, Hermann/Klaas, Dirk Olaf, CES II. Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, Bamberg 1988, Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Universität Bamberg Nr. 25

Deutsch, Karl W./Edinger, Lewis J., Germany rejoins the Powers. Mass Opinions, Interest Groups, and Elites in Contemporary German Foreign Policy, Stanford 1959

Dittberner, Jürgen, FDP - Partei der zweiten Wahl, Opladen 1987: Westdeutscher Verlag

Ebermann, Thomas/Trampert, Rainer, Die Zukunft der GRÜNEN, Hamburg 1984: Konkret Literatur-Verlag

Edinger, Lewis J., Post-totalitarian Leadership: Elites in the German Federal Republic, in: American Political Science Review 54 (1960), S. 58-82

Edinger, Lewis J., Continuity and Change in the Background of German Decision-Makers, in: The Western Political Quarterly 14 (1961), S. 17-36

Eschenburg, Theodor, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955: Deutsche Verlags-Anstalt

Fogt, Helmut, Politische Generationen, Opladen 1982: Westdeutscher Verlag

Forsthoff, Ernst, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971: Beck

Gibowski, Wolfgang G., Die Bedeutung der Links-Rechts-Dimension als Bezugsrahmen für politische Präferenzen, in: Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), S. 600-626

Groß, Hermann, Postmaterialistische Einstellungen in Elite und Bevölkerung, in: Helmut Klages/Hans-J. Hippler/Willi Herbert (Hg.), Werte und Wandel: Ergebnisse und Methoden einer Forschungstradition, im Druck

Hellstern, Gerd Michael/Wollmann, Hellmut (Hg.), Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd.1, Opladen 1984: Westdeutscher Verlag

Herzog, Dietrich, Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975: Westdeutscher Verlag

Herzog, Dietrich, Politische Führungsgruppen, Darmstadt 1982: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Herzog, Dietrich, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?, in: Herzog, Dietrich/Weßels, Bernhard (Hg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien, Opladen 1989: Westdeutscher Verlag, S. 307-336

Herzog, Dietrich, Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien, in: Der Bürger im Staat 40 (1990), S. 9-16

Hoecker, Beate, Frauen in der Politik, Opladen 1987: Leske und Budrich

Hoffmann-Lange, Ursula, Politische Einstellungsmuster in der westdeutschen Führungsschicht, Diss. Mannheim 1976

Hoffmann-Lange, Ursula, Katholiken und Protestanten in der deutschen Führungsschicht, in: Wehling, Hans-Georg, Konfession - eine Nebensache?, Stuttgart 1984: Kohlhammer, S. 75-93

Hoffmann-Lange, Ursula, Eliten zwischen Alter und Neuer Politik: Konstanz und Wandel der Konfliktlinien in den Eliten der Bundesrepublik, in: Klingemann, Hans-Dieter/Kaase, Max,(Hg.), Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen 1986: Westdeutscher Verlag, S. 108-150

Hoffmann-Lange, Ursula/Neumann, Helga/Steinkemper, Bärbel, Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980: Peter D. Lang Verlag

Inglehart, Ronald, The silent revolution. Changing values and political styles among western publics, Princeton, N.J. 1977: Princeton University Press

Inglehart, Ronald, Kultureller Umbruch, Frankfurt 1989: Campus

Kaltefleiter, Werner, The Recruitment Market of the German Political Elite, in: Eulau, Heinz/Czudnowski, Moshe (eds.), Elite Recruitment in Democratic Politics, New York 1976: Sage, S. 239-262

Kaltefleiter, Werner/Wildenmann, Rudolf (Hg.), Westdeutsche Führungsschicht. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen, Code-Buch, Mannheim 1973

Kevenhörster, Paul/Schönbohm, Wulf, Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1973), S. 18-37

Lange, Rolf-Peter, Auslesestrukturen bei der Besetzung von Regierungsämtern, in: Dittberner, Jürgen/Ebbinghausen, Rolf (Hg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973: Westdeutscher Verlag, S. 133-171

Lange, Rolf-Peter, Strukturwandlungen der westdeutschen Landesregierungen 1946-1973. Das politische Führungspersonal der Bundesländer: Eine empirische Studie zur Soziologie der Herkunft, Rekrutierung und Zirkulation der Mitglieder der westdeutschen Landesregierungen, Diss. Berlin 1976

Laufer, Heinz, Der parlamentarische Staatsekretär, München 1969: Beck

Lepsius, Rainer M., Sozialstruktur und soziale Schichtung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hg.), Die zweite Republik, Stuttgart, 1974: Seewald, S. 263-288

Luhmann, Niklas, Juristen - Berufswahl und Karrieren, in: Verwaltungsarchiv 65 (1974), S. 113-162

Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate, Personal im öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren, Baden-Baden 1973: Nomos

Mayntz, Renate, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978: Müller

Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich, Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 - 1987 - Towards Hybridization?, in: Governance 2 (1989), S. 384-404

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.), Planungsorganisation, München 1973: Piper

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam, 1975: Elsevier

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. und Mitarbeiter, Programmentwicklung in der Ministerialverwaltung, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, 1972

Mayntz, Renate/Neidhardt, Friedhelm, Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten - Eine empirisch-explorative Studie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 20 (1989), S. 370-387

Müller, Emil-Peter, Der Bundestag ist gebildeter geworden. Zur Entwicklung des Bildungsstandes der Bundestagsabgeordneten seit 1949, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 19 (1988), S. 200-219

Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hg), Publizistik-Massenmedien, Frankfurt a.M. 1989: Fischer

Pippke, Wolfgang, Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung, Baden Baden 1975: Nomos

Puhe, Henry/Würzberg, H. Gerd, Lust und Frust - Das Informationsverhalten des Deutschen Abgeordneten, Köln 1989: Informedia

Putnam, Robert D., Studying Elite Political Culture: The Case of "Ideology", in: American Political Science Review 65 (1971), S. 651-681

Putnam, Robert D. The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy, New Haven/London 1973: Yale University Press

Putnam, Robert D., The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report, in: British Journal of Political Science 3 (1973), S. 257-290

Putnam, Robert D., The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs 1976: Prentice Hall

Putnam, Robert D., Elite Transformation in Advanced Industrialized Societies: An Empirical Assesment of the Theory of Technocracy, in: Comparative Political Studies 10 (1977), S. 383-412

Ronneberger, Franz/Rödel, Udo, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, Bonn 1971: Godesberger Taschenbuch-Verlag

Sarcinelli, Ulrich, Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit, in: Politische Vierteljahresschrift 21 (1980), S. 292-309

Scharpf, Fritz W., Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 1-30

Schäfers, Bernhard, Sozialstruktur und Wandel der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981[3]

Schatz, Heribert, Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1974: O. Schwartz & Co.

Schindler, Peter, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, Baden-Baden 1984[3]: Nomos

Schindler, Peter, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1984, Baden-Baden 1986: Nomos

Steinkemper, Bärbel, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1974: Carl Heymanns Verlag

Steinkemper, Hans Günther, Amtsträger im Grenzbereich zwischen Regierung und Verwaltung - ein Beitrag zur Problematik der Institution des politischen Beamten in der Bundesexekutive, Frankfurt 1980: Lang

Thome, Helmut, Wandel zu postmaterialistischen Werten? Theoretische und empirische Einwände gegen Ingleharts Theorie-Versuch, in: Soziale Welt 36 (1985), S. 27-59

Weber, Jürgen, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München 1981[2]: Landeszentrale für politische Bildung

Weber, Max, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: ders., Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1958[2]: Mohr

Wildenmann, Rudolf, Eliten in der Bundesrepublik. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Einstellungen führender Positionsträger zur Politik und Demokratie, Mannheim 1968

Wildenmann, Rudolf/Kaase, Max/Hoffmann-Lange, Ursula/Kutteroff, Albrecht/Wolf, Gunter, Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981, Code-Buch, Mannheim 1982

Zapf, Wolfgang, Wandlungen der deutschen Elite, Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961, München 1966[2]: Piper

Zunker, Albrecht, Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Frankfurt 1972: Metzner