

## Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983

Von Professor Dr. Hans-Ulrich Derlien, Bamberg \*

Die Institution des politischen Beamten ist seit 1949 beim Bund zunehmend häufiger genutzt worden, wobei insbesondere die Regierungswechsel von 1969 und 1982 deutliche personalpolitische Zäsuren darstellen. Allerdings wurde der einstweilige Ruhestand unterschiedlich intensiv von den einzelnen Ministerien und nach Dienstgrad praktiziert; das Gesamtbild wird entscheidend von Fällen im Auswärtigen Dienst unterhalb der Staatssekretär- und Abteilungsleiter-Ebene geprägt.

### I. Fragestellung

Stand in der Nachkriegszeit und zu Beginn der sechziger Jahre die Frage der rechtlichen Zulässigkeit und Ausgestaltung des Instituts des politischen Beamten im Vordergrund der Betrachtungen, so wird seit 1961 über *Ämterpatronage*<sup>1</sup> und seit 1969 über eine *Politisierung*<sup>2</sup> der öffentlichen Verwaltung diskutiert, wobei die Ebene der politischen Beamten als natürliches „Einfallstor“ für

„sachfremde Einflüsse“<sup>3</sup> betrachtet wird. Typisch für diese wie auch immer motivierten Klagen ist und war jedoch, daß keine oder keine repräsentativen Daten<sup>4</sup> vorgelegt wurden. Dies soll hier zumindest für *einen Aspekt* der Probleme, die sich an der Grenzstelle von Verwaltung und Politik niederschlagen, für die Bundesebene nachgeholt werden. Quantitative Angaben über Häufigkeit und Umstände der Praktizierung des § 36 BBG fehlten bislang weitgehend<sup>5</sup>, so daß empirisches Material für zukünftige rechtliche Abhandlungen per se von Interesse sein dürfte, ist es doch geeignet, die praktische Bedeutung des einen oder anderen Arguments zu relativieren.

Über *Ämterpatronage* und *Parteipolitisierung* sagt eine Untersuchung der „tatbestandslosen Rechtsfolge“<sup>6</sup> jedoch nur höchst indirekt etwas aus. Die personalpolitische Flexibilität, die der § 36 BBG im Hinblick auf die administrative Elite des Bundes schafft, gibt zwar theoretisch

3 Siehe Hans-Joachim Jenke, *Sachfremde Einflüsse auf Statusentscheidungen von Beamten*, Dissertation Göttingen 1974; Wolfgang Juncker, *Der politische Beamte – ein Widerspruch in sich*, ZBR 1974, S. 208; von Arnim (Anm. 1), S. 29.

4 Dies gilt durchgängig für die in Anm. 1 und 2 genannten Autoren. Bezeichnend, daß noch auf der Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung in Speyer 1982 in der Diskussion des Beitrages von von Arnim, Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes, dieser keine empirische Basis nennen konnte; siehe Böhret/Siedentopf (Hrsg.), *Verwaltung und Verwaltungspolitik*, 1983, S. 247 ff. Das Referat selbst (siehe ebenda, S. 219) beruft sich wie die meisten jüngeren Publikationen zu dieser Thematik auf die auf einer Stichprobe von 1972 basierende Untersuchung von Bärbel Steinkemper, *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, 1974. Auch Dyson (Anm. 2), berichtet (ursprünglich für einen britischen Leserkreis!) lediglich illustrierend über Einzelfälle der Jahre 1970 bis 1972 und stellt sehr stark auf die Landesebene ab.

5 Eine Ausnahme stellen da Reinhard Schunke, *Die politischen Beamten*, Dissertation Saarbrücken 1973, S. 270 sowie Jacques Ziller, *Hauts fonctionnaires et politique en République fédérale d'Allemagne*, *International Review of Administrative Sciences* 1981, S. 31–41.

6 Siehe Werner Thieme, *Der „politische Beamte“ im Sinne des § 31 BRRG*, in: *Öffentlicher Dienst und politischer Bereich*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 37, 1968, S. 154.

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (39) ist Ordinarius für Verwaltungswissenschaft an der Sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bamberg.

1 Theodor Eschenburg, *Ämterpatronage*, 1961; Deutscher Beamtenbund (Hrsg.), *Hauptübél: Ämterpatronage. Eine Lagebestimmung. Versuch einer Gegenwehr*, 1968; Hans-Herbert von Arnim, *Ämterpatronage durch politische Parteien. Ein verfassungsrechtlicher und staatspolitischer Diskussionsbeitrag*, 1980, *Die Personalvertretung* 1981, S. 129–153; Klaus Seemann, *Gewaltenteilung und parteipolitische Ämterpatronage*, *Die Verwaltung* 1981, S. 133–156; Hartmut Kübler, *Parteipolitische Ämterpatronage – Anmerkungen zu einer scheinbar abgeschlossenen Diskussion*, *Verwaltungsrundschau* 1982, S. 361–366.

2 Klaus Seemann, *Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung*, 1978, S. 5–17; ders., *Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit*, *Die Verwaltung* 1980, S. 137–156; Kenneth Dyson, *Die westdeutsche „ParteiBuch“-Verwaltung*, *Die Verwaltung* 1979, S. 129–160; Frido Wagener, *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*, *VVDStRL*, Heft 37 (1979), S. 235 f.; Thomas Ellwein, *Der Weg zum „Parteienstaat“*, *Das Parlament* Nr. 44, 1980, S. 1 f.

Die Möglichkeit der Versorgungs- oder der Herrschaftspatronage<sup>7</sup>, sofern die frei werdenden Stellen durch selektive, parteipolitisch motivierte interne oder externe Rekrutierung, Beförderung oder Seiteneinstieg „anderer Bewerber“ zu füllen sind; Patronage und Parteipolitisierung sind jedoch prinzipiell auch in einem bruchlosen Karrieresystem denkbar, das die Institution des politischen Beamten nicht kennt; auch geben andere Formen der Fluktuation: gesetzlicher (§ 41 BBG) oder vorzeitiger Ruhestand (§ 42 BBG) und Umsetzungen bereits genügend Spielraum für – normativ gesprochen – Patronage oder – funktional interpretiert – personelle politische Steuerung.

Dennoch kann eine Analyse des *Ausscheidens* nach § 36 BBG auch zur Klärung dieser breiteren Fragestellung beitragen – freilich nicht auf der *input*-, sondern auf der *output*-Seite der Personalpolitik. Bekanntlich kann ein Beamter nach § 36 BBG jederzeit, das heißt aus jedem Grunde<sup>8</sup>, ohne konkrete Tatbestandserfordernisse, vornehmlich aber dann in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, „wenn die Annahme gerechtfertigt ist, daß er mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung nicht übereinstimmt“<sup>9</sup>. Die Übereinstimmung kann, muß aber nicht, um so größer sein, je größer die parteipolitische Affinität zwischen Minister und leitenden Beamten ist; umgekehrt wird im Falle eines Regierungswechsels die Wahrscheinlichkeit zunehmen, daß Konsens in den grundsätzlichen politischen Ansichten fehlt und daß von § 36 BBG Gebrauch gemacht wird. Zwar ist wie die Einstellung oder Beförderung eines Beamten auch die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur im Hinblick auf die Parteizugehörigkeit rechtswidrig, es steigt aber die Wahrscheinlichkeit des Dissenses und damit der Anwendung von § 36 BBG, wenn die administrative Elite an eine andere Partei gebunden oder an einer anderen Partei orientiert ist als derjenigen, der ein (neuer) Minister angehört.

Insofern kann, wie gesagt, auch das Ausmaß, in dem § 36 BBG praktiziert wird, indirekt etwas über vergangene oder prospektive Patronage aussagen<sup>10</sup>.

Anders als die wenigen Untersuchungen, in denen auch Parteimitgliedschaften und -sympathien ermittelt wurden, begeben wir uns bei der Analyse der Praxis des § 36 BBG auf gesicherten Boden, was Zuverlässigkeit und Repräsentativität der Daten betrifft. Während Untersuchungen zur Parteipolitisierung entweder auf *ondits* und Presseberichten<sup>11</sup> einestils oder Meinungsbefragungen<sup>12</sup>

andererseits beruhen, ganz selten aber auf öffentliche Selbstindizierungen<sup>13</sup> gestützt sind und in der Regel nichtrepräsentative Stichproben aufweisen, hat die Bundesregierung zwischen 1969 und 1982 mehrfach auf parlamentarische Anfragen zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zum Teil sehr differenziert geantwortet und dabei statistisch verwertbares Material vorgelegt.

Zwar weist dieses Material aufgrund der verschiedenen zeitlichen Bezugspunkte Lücken auf; letztere lassen sich jedoch durch Interpolation und unter Hinzuziehung anderer Quellen schließen. Allerdings ist es nicht möglich, alle Teilaspekte, die im Folgenden angesprochen werden, bis 1949 zurückzuverfolgen.

Über diese amtlichen Auskünfte hinausgehende Analysen sind indes schwierig, da in der Regel die Namen derjenigen, die in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind, nicht bekannt sind. Auswertungen des „Who is Who“ oder des „Handbuchs der Bundesregierung“, um etwa biographische Auffälligkeiten der in den einstweiligen Ruhestand Versetzten zu ermitteln, sind nicht möglich, da sich die mitgeteilten Fallzahlen nicht sicher re-individualisieren lassen<sup>14</sup>.

## II. Globale Entwicklung der Fälle nach § 36 BBG seit 1949

Im Schrifttum finden sich, sofern überhaupt, punktuelle Angaben über die Zahl von Entlassungen nach § 36 BBG in einzelnen Jahren, vornehmlich für den Regierungswechsel 1969<sup>15</sup>. Lediglich *Schunke* hat nach Angaben des Bundespräsidialamtes für den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes 1953 bis 1972 sowie für die Gruppe der Staatssekretäre 1957 bis 1972 zwei Zahlenreihen vorgelegt<sup>16</sup>, die von *Ziller* bis 1979 fortgeschrieben worden sind<sup>17</sup>. Für die Gruppe der Staatssekretäre 1949 bis 1972 legt *Echtler* ebenfalls eine allerdings auf Presseberichte gestützte Zahlenreihe vor<sup>18</sup>, die jedoch von der *Schunkes* abweicht.

Jüngere Auskünfte der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen erlauben es, zum einen die genannten Quellen zu überprüfen, zum anderen aber vor allem eine Zeitreihe aufzustellen, die mit eigenen Erhebungen bis September 1983 reicht, also auch die Bildung der Regierungen *Kohl I* und *II* enthält und damit vor allem einen Vergleich zum Regierungswechsel von 1969 ermöglicht. Die Angaben in **Übersicht 1** beziehen sich auf *sämtliche* politische Beamte des Bundes, also nicht nur Staatssekre-

7 Zu dieser weiter differenzierbaren Unterscheidung siehe *Eschenburg* (Anm. 1).

8 Wobei das Willkürverbot nach *Thieme* (Anm. 6), S. 153 nur ein „rechtsstaatliches Feigenblatt“ ist.

9 Siehe *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, S. 522.

10 Bekanntlich sind die Motive eines Ministers, der die einstweilige Quieszierung beantragt, vielschichtig und empirisch ebenso schwer zu ermitteln wie die Parteizugehörigkeit des betroffenen Beamten.

11 So *Ulrich Echtler*, Einfluß und Macht in der Politik: Der beamtete Staatssekretär, 1973, siehe S. 8.

12 So *Steinkemper* (Anm. 4), und *Robert D. Putnam*, The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Research Report, in: *British Journal of Political Science* 1973, S. 253–290, abgedruckt in: *PVS* 1976, S. 23–61.

13 Nur in Ausnahmefällen im „Handbuch der Bundesregierung“: im Rahmen eines noch laufenden Forschungsprojektes über die administrative Elite des Bundes habe ich aus dem „Who is Who“ immerhin für das Jahr 1972 17 Staatssekretäre und 22 Ministerialdirektoren als Parteimitglieder ermitteln können.

14 Dies ließe sich allenfalls für die Gruppe der Staatssekretäre einigermaßen zuverlässig durchführen.

15 *Klaus von Beyme*, Regierungswechsel 1969 – Zum Wandel der Karrieremuster der politischen Führung, in: *Lehbruch/von Beyme/Fetscher* (Hrsg.), *Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik*, 1971, S. 255–286; *Dyson* (Anm. 2).

16 *Schunke* (Anm. 5), S. 270.

17 *Ziller* (Anm. 5), S. 34 f. auf der Basis von BT-Drucks. 8/2679.

18 *Echtler* (Anm. 11), S. 82.

## Übersicht 1

## Einstweilige Ruhestände 1949 bis 9/1983 nach Quellen und Wahlperiode/Jahr

Quelle	BT-Drucks. 8/3829 vom 20. 10. 77	BT-Drucks. 8/2679 vom 18. 3. 79	BT-Drucks. 9/933 vom 22. 10. 81	BT-Prot. 9/S. 7475 vom 27. 10. 82	BT-Drucks. 9/2373 vom 20. 12. 82	Eigene Erhebung Staatssekretäre und Ministerial- direktoren
I 1949 1950 1951 1952 1953	0					
II 1954 1955 1956 1957	8					
III 1958 1959 1960 1961	17					
IV 1962 1963 1964 1965	7					
V 1966 1967 1968 1969	23	-28 } (1. 1.)		(1. 1.) }	-24 (20. 10.-20. 12.)	
VI 1970 1971 1972	77	-36 -13 -12				
VII 1973 1974 1975 1976	55	-22 -17 } 150 - 4 - 5		} 161		
VIII 1977 1978 1979 1980	13 (27. 9.)	- 5 - 6 - 2 } (15. 2.)	} 11 (15. 2.)			
IX/X 1981 1982 1983			} (8. 9.)	(7. 10.) }	-42 (7. 10.-7. 12.)	6 (1. 1.-31. 8.)
Σ Zeitl. bereinigt	51 (1949-68)	150 (1969-79)	11 (1979-81)	0 (1981-82)	42 (1982)	6 (1983)

täre und Ministerialdirektoren; die Differenzierung nach Rang und Besoldungsgruppen wird im nächsten Abschnitt zu behandeln sein. Allerdings beziehen sich unsere eigenen Angaben für 1982/83 lediglich auf die im Handbuch der Bundesregierung und in den Organisationsplänen der Ministerien ausgewiesenen Staatssekretäre und Ministerialdirektoren.

Übersicht 1 weist 260 Fälle für den Zeitraum von 1949 bis August 1983 aus und verdeutlicht, daß die Institution des politischen Beamten seit Inkrafttreten des Bundesbeamtengesetzes im Jahre 1953<sup>19</sup> zunehmend häufiger genutzt

<sup>19</sup> Für die Zeit von 1949 bis 1953 scheinen auch keine analogen Fälle vorzuliegen; Echter (Anm. 11) und Schunke (Anm. 5) nennen für 1953 einen Fall, wobei offen bleibt, ob dieser vor oder nach Inkrafttreten des Bundesbeamtengesetzes aufgetreten ist.

worden ist. Dabei bedeutet das Jahr 1969 mit dem Ausscheiden der CDU aus der Bundesregierung offensichtlich eine ähnliche Zäsur wie das Ausscheiden der SPD 1982. Allerdings sieht man, daß die Entwicklung nicht geradlinig verläuft: schon in der 3. Legislaturperiode kommt es nach dem Ausscheiden der FDP aus der Regierung 1957 zu einem zwischenzeitlichen Anstieg auf 17 Fälle, und nach der Bildung der Großen Koalition sind in der 5. Legislaturperiode abermals 23 Fälle zu registrieren. Interessanterweise wird vom einstweiligen Ruhestand aber auch zwischen 1972 und 1976 sehr häufig Gebrauch gemacht (55 Fälle). Verglichen hiermit, tritt zwischen 1976 und Oktober 1982 eine Beruhigung ein; ja, zwischen dem 8. September 1981 und dem 7. Oktober 1982 kommt es zu gar keiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand. Im übrigen sind von den 150 zwischen 1969 und 1979 in den einstweiligen Ruhestand und weiteren in dieser Zeit frühzeitig nach § 42 Abs. 3 BBG pensionierten 83 politischen Beamten 11 erst nach 1968 zu Bundesbeamten

ernannt worden, wobei zur Zeit des Ausscheidens 6 Personen Staatssekretäre und 5 Ministerialdirektoren waren<sup>20</sup>.

Ohne Frage stechen die Regierungswechsel 1969 und 1982 in der Zeitreihe hervor; innerhalb von 10 Wochen sind jeweils 24 bzw. 42 politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden. Will man beide Ereignisse vergleichen, sind jedoch zwei Randbedingungen zu berücksichtigen:

*Zum einen* hat sich die Zahl der in Frage kommenden Stellen erhöht; zwar ist die der Staatssekretäre zwischen 1969 (27)<sup>21</sup> und 1982/83 (je 25) relativ konstant geblieben; erheblich gestiegen ist jedoch die Stellenzahl der Ministerialdirektoren von 88 auf 104. Im übrigen wäre bei einer Bewertung der Daten die Stellenzahl natürlich auch für die Zeit vor 1969 zu berücksichtigen: So weist der Bundeshaushalt 1953 beispielsweise 16 Staatssekretär-Stellen und 51 Ministerialdirektoren-Stellen aus.

*Zum anderen* unterscheiden sich die politischen Konstellationen 1982 von denen des Jahre 1969 hinsichtlich der hier verfolgten Fragestellung in mehreren Punkten. 1969 war die Kanzlerpartei SPD bereits seit 1966 in der Regierung vertreten und hielt 6 Ministerien besetzt, in denen sie ihre Personalpolitik hatte betreiben können. Dies traf 1982 lediglich für den kleinen Koalitionspartner (FDP) in 3 Ministerien (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) zu, während das Bundesministerium des Innern und in der Regierung Kohl II das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten abgegeben und gegen das bisherige SPD-Ressort Bundesministerium der Justiz „getauscht“ wurden. Vor allem aber fiel die „Säuberung“ 1969 auch deshalb nicht so drastisch aus wie 1982, weil die SPD mit einem Elite-Vakuum in den Ressorts zu kämpfen hatte<sup>22</sup>, das bekanntlich durch eine Reihe sogenannter Außenseiter aufgefüllt worden ist, und daher von weitergehenden Quieszierungen teilweise abgesehen haben dürfte. Die CDU hingegen hat sich 1982 rigoroser von Spitzenbeamten trennen können, weil sie in der Ministerialverwaltung noch über eine genügend große Zahl von „Sympathisanten“ verfügte<sup>23</sup>, was sich dann auch in einer hohen Quote interner Rekrutierung von Nachfolgern für ausgeschiedene Personen niederschlug<sup>24</sup>.

20 Davon zwei Fälle als B 9 bzw. B 6 vormals extern rekrutiert; vgl. BT-Drucks. 8/2679, S. 11.

21 Aussagekräftiger ist das Haushaltsjahr 1970 mit 25 Staatssekretär-Stellen, wobei sich der Rückgang aus der Einrichtung der Staatsminister-Stellen sowie der Auflösung oder Zusammenlegung von Ministerien 1969 erklärt.

22 Vgl. von Beyme (Anm. 15), S. 272.

23 Hierauf deuten die vorläufigen Ergebnisse der Mannheimer Elite-Studie von 1981 hin, siehe Wildenmann/Kaase/Hoffmann-Lange/Kutteroff/Wolf, Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981, Code-Buch, Universität Mannheim, August 1982, S. 247 f.

24 Von den zwischen 7. Oktober 1982 und 31. August 1983 ernannten 16 Staatssekretären und 42 Abteilungsleitern (Ministerialdirektoren, Ministerialdirigenten, Angestellte) sind 4 bzw. 10 keine Verwaltungsbeamte gewesen; diese Zahlen liegen höher als in Übersicht 1 und 2, da sie Ersatzbedarf auch für andere Arten des Ausscheidens und die Besetzung neuer Stellen enthalten.

Dieses globale Bild bedarf noch zweier *Ergänzungen*, um angemessen gewürdigt werden zu können.

Der einstweilige Ruhestand nach § 36 BBG stellt nur eine von mehreren Arten der *Fluktuation* dar; neben dem gesetzlichen Ruhestand, der hier, da personalpolitisch nicht beeinflussbar, unberücksichtigt bleiben soll, sind Umsetzungen und Versetzungen, Kündigung von Angestellten in Positionen politischer Beamter, Ausscheiden aus dem Bundesdienst und vorzeitiger Ruhestand nach § 42 Abs. 3 BBG zu erwähnen.

Gerade die *Umsetzung* von Beamten, die politisch bedeutende Positionen einnehmen, ohne „politische Beamte“ zu sein, wurde 1969 und 1982 in erheblichem Umfang als funktionales Äquivalent zur einstweiligen Quieszierung genutzt. Bis zum 20. November 1969 waren 72 Beamte und 6 Angestellte des höheren Dienstes „versetzt“ und 4 Beamte „von den Pflichten in ihrer bisherigen Verwendung entbunden“ worden, von denen allerdings nur 5 Beamte und 4 Angestellte dem Leitungsbereich angehörten<sup>25</sup>. 1982 waren allein bis zum 25. Oktober 102 Mitarbeiter umgesetzt worden<sup>26</sup>; bis zum Dezember 1982 auch 6 Ministerialdirektoren und 1 Ministerialdirigent in der Funktion eines Abteilungsleiters<sup>27</sup>.

Angestellte in der Funktion von Abteilungsleitern sind quantitativ selten; von den zwischen 1. Januar 1969 und 8. September 1981 eingestellten 16 Personen dieser Gruppe sind 6 „in den einstweiligen Ruhestand“ versetzt worden, das heißt in der Regel auf eigenen Antrag ausgeschieden<sup>28</sup>; 1982/83 sind im Zuge der Regierungsbildungen 3 Abteilungsleiter im Angestellten-Status ausgeschieden.

Politisch motiviertes *Ausscheiden aus dem Bundesdienst* läßt sich empirisch letztlich nicht ermitteln, da einem unmittelbar folgenden Wechsel zu einem neuen Dienstherrn die Ankündigung oder die Realisierung des einstweiligen Ruhestandes vorausgegangen sein kann; 1982 sind 2 Staatssekretäre der alten Bundesregierung direkt in die Dienste des Landes Nordrhein-Westfalen gewechselt, wo die letzten noch in der Regierung verbliebenen FDP-Staatssekretäre als Reaktion auf den Regierungswechsel in Bonn entlassen worden waren.

Quantitativ bedeutsamer für die Personalfuktuation der politischen Beamten ist jedoch die *vorzeitige Pensionierung* auf eigenen Antrag gemäß § 42 Abs. 3 BBG. Von dieser Möglichkeit machten zwischen dem 1. Januar 1969 und dem 8. September 1981 114 Beamte und – analog – 5 Angestellte Gebrauch, die zum Funktionskreis der politischen Beamten gehörten; dabei standen den 150 zwischen 1969 und 1979 nach § 36 BBG entlassenen 83 nach § 42 Abs. 3 BBG ausgeschiedene Beamte gegenüber; zwischen dem 15. Februar 1979 und dem 8. September 1981 kehrt sich das zahlenmäßige Verhältnis um: 31 Fällen

25 Siehe BT-Drucks. VI/107 vom 27. 11. 1969; am 5. 11. 1969 wurde mitgeteilt, daß „18 Referenten aus dem bisherigen Tätigkeitsbereich versetzt worden (sind). Es handelt sich hierbei überwiegend, aber nicht ausschließlich um Persönliche Referenten und Referenten aus dem Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ (Sten. Ber. 6/S. 249).

26 Siehe Sten. Ber. BT 9/S. 7474 sowie BT-Drucks. 9/2189, S. 25.

27 Auswertung der Organisationspläne.

28 Siehe BT-Drucks. 9/933, S. 4.

nach § 42 Abs. 3 entsprachen 11 Fälle nach § 36 BBG<sup>29</sup>. Man kann wohl davon ausgehen, daß auch die vorzeitige Pensionierung gelegentlich politisch motiviert ist und als finanziell attraktivere Alternative zum einstweiligen Ruhestand von den Betroffenen bevorzugt wird. Immerhin teilte die Bundesregierung ausdrücklich einen Fall mit, in dem dem Pensionierungsantrag „eine mündliche oder schriftliche Mitteilung vorausgegangen (ist), durch welche vor die Wahl zwischen freiwilligem vorzeitigem Ruhestand oder einstweiligem Ruhestand gestellt“ wurde<sup>30</sup>.

Leider lassen sich die amtlichen Angaben zum vorzeitigen Ruhestand nach § 42 Abs. 3 BBG nicht weiter zeitlich differenzieren und zu den Fällen nach § 36 BBG in Relation bringen. Es läßt sich aber sagen, daß auch beim Regierungswechsel 1982 die Fluktuation der politischen Beamten höher als die Zahl der einstweiligen Ruhestände war, wobei das Ausscheiden nach § 42 Abs. 3 BBG ebenfalls eine – wenn auch quantitativ nicht näher bestimmbar – Rolle gespielt haben dürfte.

### III. Einstweiliger Ruhestand nach Rang

Letztlich kann der Vergleich der Regierungswechsel 1969 und 1972 hinsichtlich der Entlassungen nach § 36 BBG jedoch nur gelingen, wenn wir die Daten nach Besoldungsgruppen und damit nach Rängen unter Einbeziehung derjenigen politischen Beamten im Geschäftsbereich von Bundeskanzleramt (Bundesnachrichtendienst), Innenministerium (Bundesamt für Verfassungsschutz) und Auswärtigem Amt (Auswärtiger Dienst) differenzieren, die nicht den Funktionsgruppen der Staatssekretäre und Abteilungsleiter zuzurechnen sind. **Übersicht 2** zeigt, daß von den 260 Fällen der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand seit 1949 114 (45,5 %) auf die Besoldungsgruppen A 16 bis B 6, also den Bereich der „Dienste“ entfallen, und zwar überwiegend auf den Auswärtigen Dienst (38,2 %). Die beiden Fälle der Besoldungsgruppe B 10 betreffen das Bundespresse- und Informationsamt (den stellvertretenden Regierungssprecher) sowie das Verteidigungsministerium.

Der Vergleich der Fallzahlen von Staatssekretären und Ministerialdirektoren zeigt, daß erstere ein wesentlich größeres Risiko des einstweiligen Ruhestandes zu tragen haben, stellt man die Relation zu der Zahl der betreffenden Planstellen her. Lediglich in den Jahren 1969/70 kommt es bei einem Viertel (22 von 88), 1982/83 bei jedem Dritten (35 von 104) der Ministerialdirektoren zur einstweiligen Quieszierung. Vor 1969 war es hingegen nicht üblich, Ministerialdirektoren nach § 36 BBG zu entlassen; manchem Abteilungsleiter, so hört man in Bonn, sei erst nach dem Regierungswechsel von 1969 bewußt geworden, daß er politischer Beamter sei.

Bei den Staatssekretären gehört der einstweilige Ruhestand hingegen schon seit Anfang der sechziger Jahre zum Berufsrisiko: die 56 Fälle sind in Beziehung zu setzen zu 159 bis Ende August 1983 ernannten Personen<sup>31</sup>, von

denen bis zu diesem Zeitpunkt 134 nicht mehr im Amt waren; von diesen wiederum war also gut jeder Dritte nach § 36 BBG aus dem Amt geschieden (41 %). Entsprechend

### Übersicht 2

#### Einstweiliger Ruhestand 1949 bis 1983 nach Besoldungsgruppen

Besoldungs- Jahr	B 11	B 10	B 9	B 6 – A 16		Σ
				davon AA*		
1. LP 49–53 <sup>1</sup>						0
2. LP 53–57 <sup>1</sup>	1			5	5	8
3. LP 57–61 <sup>1</sup>	1			16	16	17
4. LP 61–65 <sup>1</sup>	2			5	5	7
1965–68 <sup>1,2</sup>	7			11	11	19
1969 <sup>3</sup>	11		14	3	2	28
1970			8	28	28	36
1971	1		2	10	10	13
1972	4	1	2	5	4	12
1973	3		5	14	11	22
1974	4		8	5	4	17
1975				4	1	4
1976	1		1	3	1	5
1977	2		2	1	1	5
1978	3		3			6
1979 <sup>4</sup>			2			2
1979–81 <sup>5</sup>	3		4	4	1	11
1982 <sup>6</sup>	12	1	29			42
1983 <sup>7</sup>	1		5	k.A.	k.A.	6
Σ <sup>8</sup>	56	2	85	(117) 114	100	(257) 260

Anmerkungen zu Übersicht 2:

\* Auswärtiges Amt

1 Anmerkungen zu Auswärtigem Amt und Staatssekretären von Schunke, Die politischen Beamten, Dissertation Saarbrücken 1973, S. 270, Summen nach BT-Drucks. 8/3829 vom 20. 10. 1977; bei den Angaben Schunkes zum Auswärtigen Amt wird die Besoldungsgruppe allerdings nicht ausgewiesen!

2 Summe der 5. LP bis Oktober 1969 lt. BT-Drucks. 8/3829: 23, davon 1969: 4; Schunke (Anm. 1), S. 270, nennt für 1965 bis 1968 insgesamt 7 Staatssekretäre; Echlter, Einfluß und Macht in der Politik: Der beamtete Staatssekretär, 1973, S. 82, für 1966 bis 1968 6 Staatssekretäre.

3 Davon 24 nach dem 1. 10. 1969; siehe BT-Drucks. 9/2373; alle weiteren Angaben 1. 1. 1969 bis 15. 2. 1979 nach BT-Drucks. 8/2679, wo allerdings für 1969 eine rechnerische Unstimmigkeit in der Summe (29) zu finden ist.

4 Bis 15. 2. 1979.

5 15. 2. 1979 bis 8. 9. 1981 lt. BT-Drucks. 9/933.

6 BT-Drucks. 9/2372 nennt für die Zeit vom 7. 10. bis 7. 12. 1982 42 Fälle; 9. 9. 1981 bis 6. 10. 1982 lt. Sten.Ber. BT 9/7475 vom 27. 10. 1982 rechnerisch keine Fälle.

7 Eigene Erhebung bis 31. 8. 1983 nur für Besoldungsgruppen B 11 und B 9.

8 Die Summen-Abweichung ergibt sich aus der Unsicherheit der Spalten-Angaben vor 1969. Legt man Echlter's Berechnung (Anm. 2), S. 82 für 1949 bis 1973 zugrunde, ergeben sich 4 Staatssekretäre mehr; er zählt für diesen Zeitraum 30 Fälle, während Schunke (Anm. 1), S. 270, für 1957 bis 1972 26 Fälle nennt; Schunke führt neben 28 Fällen im Auswärtigen Amt 1969 weitere 22 für 1968 auf, die hier, da mit BT-Drucks. 8/3829 gänzlich unvereinbar, nicht berücksichtigt sind. Differenzen ergeben sich wahrscheinlich aus unklaren Stichdaten und Quellschwächen. Die Summendifferenz verschwindet, wenn für die 2. LP zwei Personen und 1965 bis 1968 eine Person hinzugerechnet werden (siehe Anm. 1, 2).

<sup>29</sup> Siehe BT-Drucks. 8/2679 und 9/933.

<sup>30</sup> Siehe BT-Drucks. 8/2679.

<sup>31</sup> Amtsinhaber 1949 bis 1979 nach Deutscher Bundestag (Hrsg.), 30 Jahre Deutscher Bundestag. Dokumentation, Statistik, Daten, 1979, S. 158–182; eigene Fortschreibung.

zeigt sich bei ihnen noch deutlicher als bei den Ministerialdirektoren der Einfluß der Regierungswechsel 1966, 1969 und 1982. Während wir bei den Ministerialdirektoren 1982/83 prozentual und absolut eine höhere Fluktuation nach § 36 BBG zu verzeichnen haben als 1969, sieht das Bild bei den Staatssekretären ähnlich aus: 1969 wurden von den 15 Staatssekretären in CDU-Ministerien einschließlich Bundespresseamt 11 nach § 36 BBG entlassen, einer wurde pensioniert<sup>32</sup>, während 1982/83 6 Staatssekretäre auch unter einem Minister der CDU/CSU im Amt blieben<sup>33</sup>; insgesamt schieden 1982/83 14 der 24 Staatssekretäre aus, davon 13 nach § 36 BBG.

Schließlich muß festgestellt werden (**Übersicht 2**), daß die Massierung von Entlassungen 1969/70, vor allem im Jahre 1970 auf Fälle einstweiligen Ruhestandes in den *Besoldungsgruppen A 16 bis B 6* und dabei ausschließlich auf das drastische personelle Revirement im Auswärtigen Dienst zurückzuführen ist, das Minister Scheel vornahm<sup>34</sup>. Im übrigen wird deutlich, daß fast ausschließlich diese Ränge des Auswärtigen Dienstes betroffen waren, wenn vor 1965 der § 36 BBG praktiziert wurde.

#### IV. Unterschiede zwischen Ressorts

Die Sonderstellung des Auswärtigen Dienstes bei der Würdigung der Längsschnittanalyse sollte Hinweis genug sein, das Bild weiter zu differenzieren und nach sonstigen Unterschieden zwischen den Bundesministerien, dem Bundeskanzleramt, dem Presseamt sowie dem Bundespräsidialamt zu suchen.

**Übersicht 3** zeigt, wie sich die zwischen dem 1. Januar 1969 und dem 31. August 1983 nach § 36 BBG entlassenen 210 Personen besoldungsgruppenmäßig auf die Ressorts verteilen. 30 % der Fälle ereignen sich im Auswärtigen Amt – wie gesagt: fast ausschließlich unterhalb der Staatssekretär- und Abteilungsleiterebene.

Neben dem Auswärtigen Amt entfallen weitere 7 bzw. 12 einstweilige Quieszierungen im Bereich der „Dienste“ auf das Bundesministerium des Innern bzw. das Bundeskanzleramt. Auffällig ist, daß weder das Bundesministerium für Forschung und Technologie noch das Auswärtige Amt seit 1969 einen Staatssekretär entlassen haben; das Bundesministerium für Forschung und Technologie arbeitete 1983 sogar noch unter demselben Staatssekretär wie 1971; das Auswärtige Amt hatte seit 1969 den 8. Staatssekretär bei zwei Staatssekretär-Stellen. Läßt sich im ersten Fall keine strukturelle Erklärung anbieten, so doch im Falle des Auswärtigen Amtes: die Laufbahn wird nach der Staatssekretär-Position in der Regel mit einem Botschafterposten<sup>35</sup> abgeschlossen, das heißt die Fluktua-

<sup>32</sup> Vgl. von Beyme (Anm. 15), S. 276.

<sup>33</sup> Bis zum 6. 3. 1983 sogar acht Staatssekretäre.

<sup>34</sup> Angeblich, um das Personal zu verjüngen, vermutlich aber, um die Entspannungspolitik durchzusetzen; vgl. hierzu Michael Nierhaus, Die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand – BVerwGE 52, 33, JuS 1978, S. 596–602.

<sup>35</sup> Vornehmlich in Rom wegen der dortigen B-11-Dotierung; ansonsten kompensiert die Auslandszulage ein niedrigeres Grundgehalt.

### Übersicht 3

#### Einstweiliger Ruhestand 1. 1. 1969 bis 31. 8. 1983 nach Ressort und Besoldungsgruppe

Besoldungsgruppe Ressort	B 11	B 9/10	B 6	B 3	A 16	Σ
BK	3	6	3	4	5	21
AA		4	18	26	15	63
BMJ	2	2				4
BMF	3	8				11
BMI	3	7	2	1	4	17
BMWi	1	4				5
BML	2	1				3
BMA	4	6				10
BMVg	5	8				13
BMJFG	4	7				11
BMV	2	5				7
BMBau	4	3				7
BMB	2	3				5
BMFT		2				2
BMP	1	3				4
BMBW	2	4				6
BMZ	3	7				10
BPA	3	6				9
BPräsA	1	1				2
Σ	45	87	23	31	24	210

Quelle: 1969 bis 1981 nach BT-Drucks. 8/2679; 1982/83 eigene Recherche für B 11 und B 9. Ausscheiden von Abteilungsleitern im Angestelltenstatus ist nicht berücksichtigt; gleichfalls Ausscheiden des ersten Regierungssprechers der Regierung Kohl, obwohl er verbeamtet worden war (vgl. Sten. Ber. BT 9/S. 8162).

tion ist durch routinemäßige Umsetzung der Staatssekretäre erklärbar.

Ansonsten dürfte die Zahl der Quieszierungen der Staatssekretäre auch durch die Häufigkeit von *Ministerwechseln* bedingt sein (Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einerseits, Bundesministerium für Wirtschaft, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen und Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten andererseits), wengleich dieser Faktor keine hinreichende Erklärung für die Unterschiede liefert.

**Übersicht 4** verdeutlicht, daß einige Ressorts in bestimmten Jahren – vornehmlich 1969/70 und 1982/83 – betroffen sind; so sieht man, daß das Bundesministerium der Finanzen nur im Zusammenhang mit diesen Zäsuren von § 36 BBG Gebrauch macht; ähnlich das Bundeskanzleramt, rechnet man die 14 Fälle der Besoldungsgruppen B 6 bis A 16 im Bundesnachrichtendienst ab. Wenn unter 4 Kanzlern im Bundeskanzleramt – ausgenommen 1969 und 1982 mit jeweils totalem Personalaustausch – derart selten der § 36 BBG praktiziert wird, so verweist dies auf

## Übersicht 4

## Versetzung in den einstweiligen Ruhestand 1969 bis 1983 nach Ressort

Ressort	Jahr											1980/ 1981	1982	1983	Σ
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979				
BK	4	2	1	1	3	2	1	1				1	3	2	21
AA	2	28	10	4	11	4	1	1	1			1			63
BMJ			1			1							2		4
BMF	6	1											4		11
BMI	3	1			1		2	2				3	3	2	17
BMWi		1		3		1									5
BML	1			1										1	3
BMA	2								2	1		1	4		10
BMVg	1	2		2	1			1		2			4		13
BMJFG	3				2				1			2	3		11
BMV					3	1							3		7
BMBau	1				1					1		1	3		7
BMB									1			1	2	1	5
BMFT													2		2
BMP	1					2							1		4
BMBW	1	1	1	1									2		6
BMZ	1					3				1	2		3		10
BPA	2					3				1			3		9
BPräsA	1											1			2
Σ	(28) 29	36	13	12	22	17	4	5	5	6	2	11	42	6	(209) 210

Quelle: BT-Drucks. 8/2679, S. 2f.; dort wird für 1969 ein Fall mehr als in den sonstigen Übersichten aufgeführt; ferner BT-Drucks. 9/933 1982/83 eigene Erhebung.

die eingespielte Praxis der *Rotation*<sup>36</sup> vor allem mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Auswärtigen Amt.

Schließlich spielt bei den Ressortunterschieden auch die *administrative Kultur* eine nicht unerhebliche Rolle; einige Ressorts galten wohl zu Recht als wenig parteipolitisiert, andere wie etwa das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit<sup>37</sup> oder das Innerdeutsche Ministerium<sup>38</sup> als stärker anfällig und dürften sich daher bei Regierungswechseln vor die Notwendigkeit gestellt sehen, Herrschaftspatronage über die einstweilige Quieszierung und entsprechende Rekrutierung auszuüben.

### V. Verweildauer auf letzter Position

Zwar erlaubt das vorliegende Material keine definitive Antwort auf die Frage, wie lange die nach § 36 BBG ausgeschiedenen Beamten auf ihrem letzten Dienstposten tätig waren, es läßt sich jedoch ein grober Eindruck vermitteln.

<sup>36</sup> Ein Rotationssystem zwischen Bundeskanzleramt und Ressorts wurde offenbar 1969 eingerichtet, siehe *Seemann*, Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung (Anm. 2), S. 10 f., Anm. 24.

<sup>37</sup> Zumal, wenn wie seinerzeit Bundesminister *Heck* oder heute Bundesminister *Geißler* zugleich Generalsekretäre einer Regierungspartei sind.

<sup>38</sup> Siehe *Gisela Rüss*, Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen – Innerdeutsche Beziehungen 1949 bis 1970, 1973.

Übersicht 5 gibt für die zwischen 1969 und 1981 nach § 36 und § 42 Abs. 3 BBG ausgeschiedenen 275 politischen Beamten die Verteilung der Verweildauer an, ohne daß allerdings ein Vergleich beider Gruppen möglich wäre. Immerhin zeigt sich, daß sowohl Fälle extrem kurzer als

### Übersicht 5

#### Tätigkeitsdauer der nach § 36 und § 42 Abs. 3 BBG ausgeschiedenen politischen Beamten auf letztem Dienstposten 1. 1. 1969 bis 8. 9. 1981

Tätigkeitsdauer	Zahl der Beamten
– 6 Monate	18
6 Mon. – 1 Jahr	5
1 – 2 Jahre	25
2 – 3 Jahre	35
3 – 4 Jahre	31
4 – 5 Jahre	37
5 – 6 Jahre	28
6 – 7 Jahre	29
7 – 8 Jahre	14
8 – 9 Jahre	10
9 – 10 Jahre	13
10 – 15 Jahre	19
darüber	11
	275

Quelle: BT-Drucks. 8/2679, S. 11; BT-Drucks. 9/933, S. 5f.

auch extrem langer Verweildauer keine Seltenheit sind: In 23 Fällen waren die betreffenden Personen nur bis zu einem Jahr auf ihrem Dienstposten, bis sie ausschieden – sei es vorzeitig auf eigenen Antrag, nachdem sie in den Genuß der höheren Pensionsansprüche gekommen waren, sei es durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, nachdem sich schon nach kurzer Zeit offenbar „tatbestandslose“ Divergenzen mit dem Minister eingestellt hatten. Andererseits nahmen 30 Beamte, bevor sie ausschieden, ihr Amt schon mehr als 10 Jahre wahr. Faßt man die 23 Fälle des Verweilens bis zu einem Jahr zusammen, so ergibt sich eine annähernde Gleichverteilung zwischen den Dienstjahren bis zu einer Dienstzeit von 7 Jahren; darüber hinaus nehmen die Fallzahlen hingegen ab: nur 67 (24,4 %) der 275 Ausgeschiedenen hatten länger als 7 Dienstjahre auf ihrem Posten ausgeharrt.

Für die 18 Monate 1979/81 ist auch ein unmittelbarer Vergleich beider Gruppen von vorzeitig Ausgeschiedenen möglich: Die in diesem Zeitraum 11 nach § 36 BBG quieszierten Beamten hatten mit durchschnittlich 8 Jahren und 6 Monaten etwas länger auf ihrer letzten Position verweilt als die 31 nach § 42 Abs. 3 BBG pensionierten mit 7 Jahren, wobei die kürzeste Amtszeit jeweils einmal 3 Jahre 3 Monate bzw. 3 Jahre 6 Monate betrug. Die 6 Beamten der Besoldungsgruppen B 9 und B 11 jedoch, die in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden waren, hatten dabei durchschnittlich 10 Jahre als politische Beamte gedient<sup>39</sup>.

39 Vgl. BT-Drucks. 9/933.

### Übersicht 6

#### Alter zur Zeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand von 1969 bis August 1983 (nach Ressorts)

Alter	Ressort																			Σ
	BK	AA	BMJ	BMF	BMI	BMWi	BML	BMA	BMVg	BMJFG	BMV	BMBau	BMB	BMFT	BMP	BMBW	BMZ	BPA	BPräsA	
64		9		1																10
63		9		1	1			1		1	1				2					16
62	3	15		2	1						1				1	1				24
61	1	11				2		1	1							1		1	1	19
60	2	3		1	3							1	1				2			13
59	3	2			1				2		1		1							10
58	1	3	1					1				1				1		1		9
57	1	1							1	1								2		6
56		2	1	1			2		1		1		1							9
55	2		1	1	2	1		1	1	1	1								1	12
54	3	2			4					2		1	1				1	1		15
53	1	2			2			2	1	2	1							1		12
52	1		1					1				1		1			1			6
51		1		2					2							1		1		7
50		1			1				2								1	1		6
49				1				1	1	2				1			1			7
48																				0
47	1				1		1				1					1	2			7
46	1				1		1			1						1	1			6
45									1				1							2
44										1		1			1					3
43		1										1								2
42																		1		1
41					2															2
40		1		1				1												3
unter 40												1								1
Σ	20*	63	4	11	17	5	3	10	13	11	7	7	5	2	4	6	9	9	2	208
	(21)																(10)**			(210)
$\bar{x}$	56,5	60,0	55,3	55,7	54,4	54,8	52,7	53,1	53,5	52,5	56,4	49,7	54,8	50,5	58,0	54,2	51,7	53,7	58,0	55,99***

\* 1 Fall keine Angaben

\*\* Summendifferenz aus BT-Drucks. 8/2679

\*\*\* Berechnet aus 208 Fällen.

Quelle: BT-Drucks. 8/2679; 9/933; 1982/83 Handbuch der Bundesregierung

Aussagekräftig für die Verweildauer dürfte aber auch das Alter bei Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sein. Übersichten 6 und 7 zeigen für die 208 zwischen 1969 und 1983 nach § 36 BBG entlassenen, altersmäßig klassifizierbaren Beamten, daß 39,4 % (82) zwischen dem 60. und dem 65. Lebensjahr ausschieden; weitere 92 (44,2 %) zwischen dem 50. und 60. Lebensjahr, aber 34 Beamte (16,4 %) waren erst 40 bis 50 Jahre alt, als sie in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurden! Auch ein interessanter zeitlicher Zusammenhang der Personalpolitik wird deutlich:

- 69 der 75 über 60 Jahre alten Personen wurden bereits bis einschließlich 1974 entlassen;
- demgegenüber nehmen seit 1974 die Entlassungen junger Spitzenbeamter zu: 23 der 34 vor Vollendung des 50. Lebensjahres Entlassenen wurden zwischen 1975 und 1983 in den einstweiligen Ruhestand versetzt, überwiegend im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel 1982;
- entsprechend nimmt das Durchschnittsalter der jährlichen Entlassungen von 60,6 Jahre (1970) auf 50,5 Jahre

## Übersicht 7

## Alter zur Zeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand von 1969 bis August 1983 (nach Entlassungsjahr)

Alter	Entlassungsjahr															Σ
	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	79/81	82	83		
64	1	4	1		3	1									10	
63	3	4	1	1	3	3	1								16	
62	2	7	3	1	4	2	1	2	1				1		24	
61		12	2	1	1	1						1	1		19	
60	4	2		1		1		1					2	2	13	
59	2	1	1	1	3				1					1	10	
58	1	1			2	2						1	2		9	
57	2	2										1	1		6	
56	2		1	1		1	1			1		1		1	9	
55	3			1						1		1	5	1	12	
54	3	1	1		2					1	1	3	2	1	15	
53	1		1	1	1				1			1	6		12	
52						2		1	1				2		6	
51	1	1	1	1									3		7	
50		1		2		1		1					1		6	
49					1				1	1	1		3		7	
48															0	
47						1				1		1	4		7	
46				1		2	1					1	1		6	
45													2		2	
44	1				1								1		3	
43			1										1		2	
42										1					1	
41	1												1		2	
40	1				1								1		3	
unter 40													1 (37)		1	
Σ	28	36	13	12	22	17	4	5	5	6	2	11	41*	6	208	
	(29)**												(42)		(210)	
$\bar{x}$	56,3	60,6	57,8	55,5	58,0	56,6	56,7	57,2	55,0	50,5	51,5	54,1	51,2	57,3	55,99***	

\* 1 Fall keine Angaben

\*\* Summendifferenz aus BT-Drucks. 8/2679

\*\*\* Berechnet aus 208 Fällen.

Quelle: BT-Drucks. 8/2679; 9/933; 1982/83 Handbuch der Bundesregierung

(1978) ab, um wieder leicht anzusteigen, wobei es 1982 aber immer noch mit 51,2 Jahren erheblich niedriger liegt als in allen quantitativ nur annähernd vergleichbaren Jahren zuvor. Auch insofern unterscheiden sich also die Regierungswechsel 1969/70 und 1982/83, als zuletzt ein wesentlich jüngerer Teil der administrativen Elite vorläufig quiesziert worden ist.

Wie wir wissen (**Übersicht 2**) sind in diesen 208 Fällen 78 Entlassungen der Besoldungsgruppen A 16 bis B 6 enthalten, davon alleine 63 aus dem Auswärtigen Amt<sup>40</sup>. Von diesen 63 aber waren 46 über 60 Jahre alt; insofern deutet die Massierung der Entlassung relativ alter politischer Beamter bis 1974 auf die radikale Personalpolitik von Außenminister *Scheel* ab 1970 hin, dessen Ziel ja unter anderem die Verjüngung des diplomatischen Dienstes war. Daher erstaunt es nicht, daß das Durchschnittsalter zur Zeit der vorläufigen Ruhestandsversetzung im Auswärtigen Amt insgesamt am höchsten liegt. Am jüngsten sind die Entlassenen durchschnittlich im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit<sup>41</sup>, die bereits im Hinblick auf die quantitativen Unterschiede zwischen den Ressorts ohne „Dienste“ auffällig waren.

Aus der Verweildauer in der letzten Position und dem Entlassungsalter läßt sich immerhin folgern, daß die Spitzenpositionen zum Teil in relativ jungen Jahren erreicht worden sind oder/und daß diese Positionen, unter anderem bedingt durch die personalpolitische Zäsur 1982, nur relativ kurze Zeit eingenommen worden sind.

## VI. Nachpositionen

Gerade auch angesichts des recht niedrigen Entlassungsalters ist zu fragen, ob und gegebenenfalls wie die Karriere einstweilig quieszierter politischer Beamter fortgesetzt wird.

*Reaktivierungen* aus dem einstweiligen Ruhestand stellen eine Ausnahme dar; von den zwischen 1969 und 1979 aufgetretenen 150 Fällen nach § 36 BBG sind 14 im internationalen Bereich reaktiviert worden<sup>42</sup>; an anderer Stelle ist davon die Rede, daß zwischen 1969 und 1981 (bei 161 Fällen) 19 Beamte „im Bereich des öffentlichen Dienstes anderweitige Tätigkeiten übernommen (haben)“<sup>43</sup>. Aus dem Kreis der Staatssekretäre sind folgende Fälle von einstweiligem Ruhestand/Reaktivierung bekannt: *Hettlage* (Bundesministerium der Finanzen 1962/1967); *Hans Schäfer* (Bundesministerium des Innern 1966/1971); *Finngerhut* (Bundesministerium der Verteidigung 1978/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1980). Drei ehemalige Staatssekretäre wurden – in einem besonderen Ernennungsvorgang – später Präsidenten des Bundesrechnungshofs. 1982 kam es im Zuge der Regierungsbildung *Kohl I* lediglich zu einer Reaktivierung, die aller-

dings verbunden war mit einer Beförderung zum Staatssekretär. Insgesamt wird man sagen können, daß einerseits die Positionen politischer Beamter als Beförderungsposten zu begehrt, andererseits die einstweilig Quieszierten zum Teil zu alt sind, als daß Reaktivierungen häufiger erfolgen könnten.

Nachpositionen finden sich – wie auch für politische Beamte, die nicht nach § 36 BBG entlassen worden waren – in *Beteiligungsgesellschaften des Bundes*. Von den zwischen 1. Dezember 1969 und 31. Dezember 1981 116 Personen aus der Ministerialbürokratie, die in Vorstände von Beteiligungsgesellschaften eintraten, waren 8 zuvor Staatssekretäre und 8 Ministerialdirektoren gewesen<sup>44</sup>, wobei allerdings höchstens in etwa der Hälfte der Fälle auf vorherige einstweilige Quieszierung geschlossen werden kann.

Auf den weiteren Verwendungsposten in Privatwirtschaft, auf Lehrstühlen oder im Bundestag findet sich ebenfalls der eine oder andere zuvor in den einstweiligen Ruhestand versetzte Staatssekretär<sup>45</sup>.

*Ministerialdirektoren* hingegen scheinen nicht so leicht hochdotierte Nachpositionen zu finden, sondern müssen sich schon eher mit Beratertätigkeiten für Bundestagsfraktionen oder Stiftungen der Parteien begnügen.

## VII. Schluß

Die Analyse hat gezeigt, daß

- die Institution des politischen Beamten seit 1949 zunehmend genutzt worden ist, wobei insbesondere die in der Geschichte der Bundesrepublik grundlegenden Regierungswechsel von 1969 und 1982 eindeutige Zäsuren darstellen;
- die Fluktuation der politischen Beamten jedoch aufgrund funktionaler Äquivalente wie insbesondere des § 42 Abs. 3 BBG wesentlich höher ausfällt;
- die Unterscheidung nach Besoldungsgruppen markante Unterschiede in der Anwendung zwischen ministeriellem Hauspersonal und nachgeordneten Diensten ergibt;
- die Praxis daher ganz erheblich zwischen den Bundesministerien variiert, wobei dem Auswärtigen Amt und den hier massierten Fällen unterhalb der Staatssekretär- und Abteilungsleiter-Ebene eine das Gesamtbild prägende Rolle zukommt;
- die Verweildauer auf der letzten Position bemerkenswert streut, wobei in den letzten Jahren und besonders 1982 zunehmend relativ junge Positionsinhaber einstweilig quiesziert worden sind;
- Reaktivierung selten, Nachpositionen aber gegeben sind.

Wie eingangs betont, erlauben es diese Zahlen kaum, das *Ausmaß* der Parteipolitisierung der Ministerialbürokratie abzuschätzen; hierzu bedürfte es ähnlich differenzierter

<sup>40</sup> Bis September 1982, danach keine Angaben.

<sup>41</sup> Die zwei Fälle im Bundesministerium für Forschung und Technologie 1982 sind nicht aussagekräftig.

<sup>42</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2679.

<sup>43</sup> Siehe BT-Drucks. 9/933, S. 6.

<sup>44</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/1969; 9/1221.

<sup>45</sup> Siehe hierzu *Günter Hartkopf*, „Staatssekretäre“ – eine nicht ganz ernste Betrachtung, DÖV 1979, S. 862 f.

Zeitreihen für Parteizugehörigkeit und Rekrutierung des Personals; die bislang verfügbaren Untersuchungen leiden darunter, daß sie Momentaufnahmen der Jahre 1970 und 1972 darstellen, während vergleichbare Daten für die

Anfangsjahre der Republik und die jüngste Zeit fehlen. Die Zeitreihe der einstweiligen Ruhestände allein deutet jedenfalls höchstens auf eine *leichte Spirale* der Politisierung gegenüber 1969 hin.