

Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel*

Von Universitätsprofessor Dr. *Hans-Ulrich Derlien*, Bamberg**

Was wissen wir darüber, ob und wie sich der öffentliche Dienst in den 25 Jahren gewandelt hat, seitdem die Bundesakademie existiert, die selbst Ausdruck eines gewissen Wandels des öffentlichen Dienstes ist? Jenseits der amtlichen Statistik des öffentlichen Dienstes herzlich wenig! Diese läßt Verschiebungen im Gefüge der Laufbahngruppen erkennen und informiert uns über Zahl und Einsatzbereiche von Frauen in der öffentlichen Verwaltung, aber beispielsweise über die Arbeitszufriedenheit im öffentlichen Dienst ist seit den Untersuchungen, die im Umfeld der Dienstrechtsreform-Kommission vor gut 20 Jahren entstanden sind, nichts bekannt. Dasselbe gilt für die Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung: wer sind sie, wie beurteilen sie ihre Tätigkeit, welches Rollenverständnis haben sie? Seit 1973 ist hierüber so gut wie nichts mehr veröffentlicht worden, sieht man von der Untersuchung über das Führungsverhalten ab, die Klages kürzlich¹ vorgelegt hat.

Einerseits ist diese Unkenntnis, diese mangelnde Fremd- und Selbstbeobachtung des öffentlichen Dienstes verblüffend, bedenkt man die Intensität, mit der Einstellungen der Bevölkerung zur Politik ermittelt oder mit der die Politik von Journalisten beobachtet wird. Verglichen damit ist der öffentliche Dienst das unbekannte Wesen. Andererseits ist der öffentliche Dienst natürlich selbstreflexiv, nicht zuletzt in seinen Fortbildungseinrichtungen; man lernt aus der Praxis für die Praxis, und das scheint ganz gut zu funktionieren, sofern bedeutsame Sachverhalte von den Beteiligten wahrgenommen werden. Wie aber sieht es aus, wenn man ein repräsentatives Bild benötigt, das über den engsten Kreis der Kollegen hinaus Gültigkeit haben soll, oder wenn man Informationen darüber benötigt, wovon in der Regel kein Beamter spricht? Dann hilft nur Grundlagenforschung; die aber kostet Geld und kann auch nicht beliebig veranstaltet werden, sondern setzt spezielles know-how, dessen Pflege und personelle Kontinuität voraus.

* Vortrag auf der Fachtagung „Öffentliche Verwaltung von morgen“ am 10. Juni 1994 in Bonn-Bad Godesberg im Rahmen der Jubiläumsveranstaltung aus Anlaß des 25jährigen Bestehens der Bundesakademie.

** *Anmerkung der Schriftleitung*: Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft an der Universität Bamberg.

¹ *Helmut Klages* und *Gabriele Hippler* unter Mitarbeit von *Hermann Haas*, *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive. Ergebnisse eines Forschungsprojektes über „Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung“*. Herausgegeben von der Akademie des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (Verlag Bertelsmann Stiftung) 1991

Ich möchte Ihnen einige Befunde aus der Grundlagenforschung präsentieren, die überwiegend noch nicht veröffentlicht worden sind. Gegenstand der Untersuchungen ist die Bonner Beamtenelite, also die Inhaber der Spitzenpositionen in den Bundesministerien, überwiegend Staatssekretäre und Ministerialdirektoren.

Im einzelnen möchte ich mich beschäftigen mit

- Herkunft und Karrieren der Spitzenbeamten,
- zweitens möchte ich Aspekte ihres Anforderungs- und Tätigkeitsprofils beschreiben;
- und drittens werde ich auf das subjektive Rollenverständnis dieser Spitzenbeamten an der Nahtstelle von Verwaltung und Politik eingehen.

Bei all dem interessiert mich, in welchem Umfang sich Wandlungen vollzogen haben.

I. Karrieren: Rekrutierung und Verlauf

Woher stammen die Spitzenbeamten? Wie verliefen ihre Karrieren? Gestützt auf meine Analyse der Biographien aller Staatssekretäre und Abteilungsleiter, die zwischen 1949 und 1984 im Amt waren, läßt sich hierzu in aller Kürze folgendes sagen:

Berufsvererbung²

Unter Beamten herrscht wie in anderen sozio-ökonomischen Gruppen ein hohes Maß an *Berufsvererbung*; Kinder von Beamten werden häufig ebenfalls Beamte; das ist seit längerem bekannt. *Jeder zweite* Spitzenbeamte stammte aus einer Beamtenfamilie – 44 % von Vätern aus dem höheren Dienst und zu ca. 5 % von Vätern aus den Laufbahngruppen darunter. Nur 5 % hatten einen Vater, der Arbeiter oder einfacher Angestellter war. Auch während der sozial-liberalen Regierungszeit gelang es nur in marginalen drei bis fünf Fällen Kindern aus der Unterschicht, in die Beamtenelite aufzusteigen. Überraschend hoch ist der Anteil von Beamtenkindern jedoch auch in der *politischen* Elite: Jeder dritte Politiker (34 %) stammt aus einer Beamtenfamilie.

In der angelsächsischen Welt wird gelegentlich die Idee einer sozial repräsentativen Bürokratie proklamiert; damit soll vor allem im Verwaltungsvollzug mehr Bürgernähe und Anliegenpgerechtigkeit erzielt werden. Aufgrund meiner empirischen Untersuchungen kann ich indessen für die Verwaltungselite schon hier festhalten, daß für die grundsätzlichen Einstellungen und das Rollenverständnis die soziale Herkunft ebensowenig

² Siehe im einzelnen *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

eine Rolle spielt wie für die parteipolitische Orientierung der Beamtenelite. Aufgrund des langen Bildungsganges, des sozialen Aufstiegs und der innerorganisatorischen Sozialisation verschwinden schicht-spezifisch geprägte Einstellungen. Das zentrale Merkmal, von dem Selbstverständnis und Werthaltungen abhängen, ist kein über die Geburt zugeschriebenes, sondern ein erworbenes Merkmal: die Parteizugehörigkeit – und die ist, wie wir für die Volksparteien wissen, unabhängig von der sozialen Herkunft.

Frauen fehlen bislang in der Verwaltungselite

Daß Frauen in der politisch-administrativen Elite unterrepräsentiert sind, wird nicht überraschen; daß wir aber bis 1984 unter 900 Elitemitgliedern nur 15 Frauen, davon 4 Beamtinnen fanden, ist atemberaubend. Dabei gelangen Frauen in politisch-administrative Spitzenpositionen erst seit Mitte der 60er Jahre: 13 der 15 Frauen regierten bzw. amtierten seit der 5. LP 1965/66.

Die Statistik läßt aber erkennen, daß allmählich bis heute zunehmend Frauen auch in die höchsten Ränge gelangten: 1992 sind beim Bund 8 Frauen in den Spitzen von Justiz und Verwaltung ausgewiesen, 16 % im höheren Dienst insgesamt.

Trotz Egalisierung von Bildungschancen, trotz Förderungsmaßnahmen und Quotenregelung hat sich an der statistischen Unterrepräsentation bislang wenig geändert. Diese Maßnahmen können erst langfristig über die Rekrutierung des heute im Aufstieg befindlichen Nachwuchses auf die Zusammensetzung zukünftiger Generationen der administrativen Elite wirken.

Halten wir als *These 1* fest:

Mittelschicht-Rekrutierung, speziell aus Beamtenfamilien kennzeichnet nach wie vor die dominant männliche Verwaltungselite.

Bildungsabschluß

Natürlich haben so gut wie alle (97 %) Spitzenbeamten studiert, und 71 % waren gar promoviert. Der Promoviertenanteil in der gesamten politisch-administrativen Elite ist allerdings zwischen 1961 und 1981 von rund 70 auf 54 Prozent gefallen, um nach der „Wende“ von 1982 wieder auf 62 Prozent zu steigen. Interessanter ist indessen die Frage, wo und was studiert wurde.

Anders als in Großbritannien mit dem Oxbridge-System oder in Frankreich mit der ENA (Ecole Nationale d'Administration) gibt es in der Bundesrepublik Deutschland *keine besonderen Stätten einer systematischen Elitebildung* – Speyer war – bisher – für die Formierung der Verwaltungs-Elite statistisch unbedeutend. *Etwa drei Viertel der Beamten-Elite hatten an den*

traditionellen deutschen Universitäten Berlin, München, Bonn, Köln, Freiburg, Göttingen (in dieser Reihenfolge), Hamburg, Heidelberg und Tübingen studiert. Außerdem hatte *jeder Fünfte* (22 %) (auch) im Ausland studiert.

Dieses föderale Ausbildungsmuster hat natürlich etwas damit zu tun, was studiert wird.

Rückgang des Juristenmonopols

Damit sind wir bei der Frage, wie es eigentlich mit dem häufig konstatierten *Juristenmonopol* aussieht. Von den Spitzenbeamten haben „nur“ 65 Prozent Jura studiert – von den Spitzen-Politikern übrigens auch 60 Prozent! An zweiter Stelle folgen mit 13 Prozent die Wirtschaftswissenschaften, unter den Staatssekretären sind sogar 18 Prozent Ökonomen. Wiederum verbergen sich hinter diesen Aggregatzahlen Verschiebungen im Zeitablauf: Während der Anteil der Juristen in der Beamtenelite von 77 Prozent im Jahre 1954 auf 64 Prozent 1984 gesunken ist, stieg der Ökonomenanteil im gleichen Zeitraum von 7 auf 15 Prozent.

Die Beamtenelite bleibt also weiterhin von Juristen geprägt, und hierin sehe ich die Erklärung für das föderale Ausbildungsmuster: die Kanonisierung der Rechtswissenschaft erlaubt die Rekrutierung der Beamtenelite von einer Vielzahl von Universitäten. *Dahrendorf* hat daher zu Recht von einer „abstrakten deutschen Elite“ gesprochen im Gegensatz zur Elite als sozialem, auf dem old-boy-network basierendem, Establishment in England.³

Festzuhalten bleibt außerdem, daß die Beamtenelite etwas anders als ihre „politische Herrschaft“ zusammengesetzt ist, aber nicht *ganz* anders. Herkunft aus Beamtenfamilien und Jura-Studium zeichnen im Kern beide aus.⁴ So wie auch in England immer noch Mittelschicht-Rekrutierung, public school (vor allem in Eton) und – trotz Fulton Report – Generalisten-Ausbildung als Humanisten und Historiker in Oxford und Cambridge Spitzenbeamte wie auch Politiker kennzeichnen. Man kann aber wohl von unseren juristischen Generalisten nicht als „begabten Amateuren“ sprechen, wie dies britische Elite-Forscher von den im Oxbridge System erzogenen Spitzenbeamten tun. Dafür ist die Juristenausbildung in Kontinental-Europa von jeher zu stark auf die Staatspraxis abgestellt.

³ Siehe *Ralf Dahrendorf*, *Ausbildung einer Elite. Die deutsche Oberschicht und die juristischen Fakultäten*, in: *Der Monat* 166 (1962), S. 15–26

⁴ Vgl. *Hans-Ulrich Derlien*, *Die Staatsaffinität der Exekutivpolitiker der Bundesrepublik – Zur Bedeutung der Bürokratie als Sozialisationsfeld*, in: *Hans-Hermann Hartwich/Götrik Wewer* (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik II*, Opladen 1991, S.169–178

Karrierebeginn⁵

Wie entwickelt sich nach dem Studium die Karriere?

Die Spitzenbeamten begannen zu über drei Vierteln (76 %) ihr Berufsleben bereits *im öffentlichen Dienst*. Bis schließlich auch das restliche Viertel dort angelangt ist, hebt sich das rechnerische Durchschnittsalter beim Eintritt in den öffentlichen Dienst auf 30 Jahre. Etwa jeder zweite (48,3 %) gelangt außerdem sofort bei Berufsbeginn in die *allgemeine innere Verwaltung*; das kann natürlich auch bei Ländern und Kommunen sein. Hat man die innere Verwaltung erreicht, ist man durchschnittlich 32 ½ Jahre alt, wobei eine leichte Verjüngung um ein Jahr im Laufe der Legislaturperioden zu beobachten ist.

6 Jahre danach (38 ½ Jahre) ist die spätere Verwaltungselite erstmals in ein (Reichs- oder) Bundesministerium gelangt. Damit zusammenhängend läßt sich konstatieren:

Der reine Laufbahnbeamte wird seltener

Der Beamtentyp, der unmittelbar nach dem Studium in die Verwaltung eintritt und dessen weitere Karriere ausschließlich in der Verwaltung verläuft, fand sich unter den Spitzenbeamten des Bundes im Zeitraum von 1949 bis 1984 nur noch in jedem zweiten Fall (53 %).

Jeder fünfte (18 %) gehörte zum Typ des verzögerten Laufbahnbeamten, der eine relativ kurze Zeit von maximal vier Jahren nach der Ausbildung in anderen beruflichen Sektoren, etwa der Universität oder der Privatwirtschaft, tätig ist und danach eine ununterbrochene Beamtenkarriere aufweist.

Jeder Dritte (30 %) war einem Mischtyp zuzurechnen – war ein Beamter, der längere Phasen des beruflichen Werdeganges außerhalb der öffentlichen Verwaltung verbringt und der im Extremfall als sogenannter „Außen-seiter“ oder „später Seiteneinsteiger“ erst auf eine hohe Beamtenposition (z. B. als AL oder Staatssekretär) extern rekrutiert wird. Staatssekretäre wiesen diese gemischte Karriere mit 39 % deutlich häufiger auf als die AL mit 27 %.

Verstärkt, aber keineswegs ausschließlich ist der Mischtyp unter SPD-geführten Regierungen zu finden: Gehörten in den 50er und 60er Jahren etwa 20 % der Beamtenelite dem Mischtyp an, so war dieser unter den SPD-geführten Regierungen auf 33 % angewachsen. Während der ersten Regierung *Kohl* ist es dann keineswegs zu großen Veränderungen der Karrieretypen gekommen, der Mischtyp war 1982/83 mit 30 % sogar wieder

⁵ Siehe detaillierter *Hans-Ulrich Derlien*, Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang, in: DÖV 43 (1990), S. 311–319

etwas stärker vertreten als unter der letzten Regierung *Schmidt*. Das weist darauf hin, daß wir es beim Wandel des Karrieremusters mit einem *Generations-Effekt* zu tun haben.

Der häufig im Zusammenhang mit der These der Politisierung der öffentlichen Verwaltung erwähnte späte *Seiteneinsteiger*, der vor seiner Eliteposition in Bonn keine Vorpositionen in der öffentlichen Verwaltung aufweist, ist allerdings mit 1% der Beamtenelite *eine marginale Erscheinung*; es handelt sich um sechs Personen, die zuvor ausschließlich politisch oder in anderen verwaltungsexternen Berufen tätig waren, z. B. die Chefs des BPA. Beruflich *auch in der Politik* tätig gewesen ist aber immerhin jeder Vierte mit einer gemischten Karriere, insgesamt 8% aller Beamten. Selbst bei den Regierungswechseln von 1969 und 1982 wurde nur in jedem 10. Fall eine über einstweiligen Ruhestand vakant gewordene Position mit einem Außenseiter besetzt.⁶

Letzte Vorposition

Fragen wir also noch konkreter: In welcher Verwendung waren die Spitzenbeamten tätig, *unmittelbar bevor* sie die höchste Position erreichten?

- Die Hälfte erreicht die Letztposition durch *Beförderung* vom AL zum StS (54 Prozent) bzw. vom UAL zum AL (49%). Dazu kommen *einige Sprungbeförderungen* und ganz selten Reaktivierungen (3 Fälle) von einstweiligen Ruheständlern. Zu mehr als der Hälfte werden die Spitzenpositionen (vor allem der AL) also aus dem jeweiligen Ministerium selbst besetzt.
- Etwa jeder sechste StS und AL kommt außerdem durch *Rotation* zwischen Ressorts oder Abteilungen in die Letztposition, war also schon zuvor StS oder AL. Denn StS werden nicht selten von ihren Ministern mitgenommen, wenn diese das Ressort wechseln. Daher gibt es auch keine typischen aufnehmenden und abgebenden Ressorts.

Rekrutierungsfeld für Bonner Staatssekretäre waren schließlich häufig die Länder und Kommunen. 1983 war jeder Dritte der Staatssekretäre der ersten Regierung Kohl auf seiner vorherigen Position entweder gar nicht in der öffentlichen Verwaltung oder in den Landesverwaltungen von Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz beschäftigt. Besonders hoch war der Anteil von Staatssekretären, die aus Landes- und Kommunalverwaltungen oder auch verwaltungsextern rekrutiert wurden, auch 1969/70: die Regierung Brandt griff nur in 10 von 23 Fällen auf Bundesbeamte zurück.

⁶ Vgl. *Hans-Ulrich Dertien*, Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtenelite, in: *Heinrich Siedentopf* (Hg.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 15, Baden-Baden (Nomos) 1989, S. 171-189

Offenbar werden also nach Regierungswechseln vor allem Staatssekretäre aus Ländern rekrutiert, in denen sie sich unter den neuen Regierungsparteien bewährt hatten. Dies ist ein häufig übersehener *Vorteil eines föderalen Systems*: die Gegenelite muß bei Regierungswechseln nicht aus Außenseitern bestehen. Nach einiger Zeit verebben die personalpolitischen Wellen eines Regierungswechsels jedoch: Die *Staatssekretäre*, die wir 1987 interviewten, waren auch schon auf ihrer Vorposition in der Bundesverwaltung (10 von 13) tätig – überwiegend als Ministerialdirektoren (5) oder als Leiter einer Bundesoberbehörde (4). Nur 3 waren von außerhalb der Bundesverwaltung rekrutiert.

Letztposition

Die höchste Karrieresprosse wird nach 25 Berufsjahren im Alter von 52 $\frac{1}{2}$ Jahren erreicht; die Generation der 1935–1940 Geborenen schaffte es sogar schon nach 17 Jahren.

Im Hinblick darauf, daß seit 1985 hier und dort Versuche mit dem Aufbau einer verwaltungsinternen Führungsreserve gemacht werden (Stichwort: ENAle) und man über die altersmäßige Zulassungsgrenze nachdenkt, sei noch folgendes vermerkt: als relativ *häufigste Position* hatten

- mit 40 Jahren 16% der späteren Staatssekretäre und 18% der späteren MD schon/erst die Position eines Referatsleiters inne, einige waren natürlich schon höher gestiegen;
- mit 45 Jahren waren sie relativ am häufigsten mit 12% bzw. 8% schon oder: noch Ministerialdirektoren.

Daß die Weichen also schon relativ früh gestellt werden oder sich die Lebenswege derer gabeln, die den Weg an die Spitze schaffen oder die eher an der Basis bleiben, sollte bei der Festlegung des Zulassungsalters berücksichtigt werden.

Im übrigen ist die *Verweildauer in der Spitzenposition* kurz: Spitzenbeamte scheiden nämlich im Mittel mit 57 $\frac{1}{2}$ Jahren, also schon nach 5 Jahren, aus ihrer Position wieder aus. Nur etwa jeder fünfte erreichte die gesetzliche Altersgrenze. Dahinter steht, wie Sie wissen, die Praxis, diese „politischen Beamten“ bei fehlender programmatischer Übereinstimmung mit der Regierung in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen.

Bis 1983 ist jeder dritte Staatssekretär und jeder fünfte Ministerialdirektor nach § 36 Bundesbeamtengesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden; dieses Schicksal widerfuhr bei den Regierungswechseln 1969 und 1982 sogar jedem zweiten Staatssekretär und jedem dritten MD.⁷

⁷ Siehe Hans-Ulrich Derlien, Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949–1983, in: Die Öffentliche Verwaltung 37 (1984), S. 689–699

Reaktivierung

Allerdings ist etwa die Hälfte der nach dem Ausscheiden aus der Elite-Position beruflich wieder aktiven Bonner Spitzenbeamten erneut im Bereich des Bundes tätig geworden, besonders häufig als Botschafter, aber auch im nachgeordneten Bereich einschließlich öffentlicher Unternehmen und Banken. Auch die Präsidentschaft beim Bundesrechnungshof war lange Zeit beliebt. Und *jeder zehnte* wurde in der Wirtschaft tätig – darauf komme ich noch einmal zurück.

Einige, insbesondere Staatssekretäre wie der spätere Bundespräsident *Carstens*, gingen in die Politik; diese bemerkenswerten, aber wenigen Fälle erlauben es jedoch keineswegs, von einer Zirkulation zwischen Bonner Verwaltungselite und Politik zu sprechen; die 35% Beamte im Bundes-tag stammen nicht aus dem Kreis der Spitzenbeamten.

Halten wir als *zweite These* fest:

Die Karrieren werden offener und das Juristenmonopol schwächer; aber im Kern haben wir es weiterhin mit einem juristisch geprägten Laufbahnbeamtentum zu tun. Die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, die sich bei Regierungswechseln häufen, verkürzen jedoch die durchschnittliche Verweildauer in Spitzenpositionen beträchtlich.

II. Tätigkeitsprofil

Ich komme zum zweiten Teil meiner Betrachtung: dem Tätigkeitsprofil der Spitzenbeamten. Was läßt sich darüber verlässlich aussagen? Ich stütze mich im folgenden auf die schon erwähnte Befragung von 1987, die eine Untersuchung von 1970 wiederholte, so daß sich Wandel in einem Zeitraum von 17 Jahren feststellen läßt.⁸ Beginnen wir mit:

Arbeitszeit und Zeitbudget

Die für den Großteil der Beschäftigten in der Bundesrepublik geltende wöchentliche Arbeitszeit bildet für die administrative Elite des Bundes, wie für andere Funktionseliten auch, die *untere* Grenze der Arbeitszeit. Im Mittel arbeiten Beamte 57 und Politiker 75 Stunden pro Woche mit Streuungen von 9 bzw. 11 Stunden um diese Mittelwerte. Weniger als 50 Stunden sind nur 15 % der Spitzenbeamten im Dienst. Im oberen Extrembereich finden sich allerdings nur Politiker und kein Beamter, der mehr als 80 Stunden in der Woche arbeitet.

⁸ Die folgenden Daten sind entnommen *Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz* und Mitarbeiter, *Bundeselite 1970–1987. Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel*, unveröffentlichter Forschungsbericht über das DFG-Projekt CESII, Bamberg/Köln, Juni 1991; Buchveröffentlichung in Vorbereitung

Es gilt allgemein: je höher der Rang eines Beamten, desto mehr arbeitet er, wobei die Staatssekretäre fast 10 Stunden länger pro Woche beschäftigt sind als die Ministerialdirektoren. Ralf Dahrendorf hat – wohl auch auf sich selbst bezogen – in diesem Zusammenhang vom „Privileg der Selbstausschöpfung“ gesprochen.⁹ Und in der Tat stellt die hohe zeitliche Belastung einen der Tätigkeitsaspekte dar, mit denen man unzufrieden ist.

Aufteilung des Zeitbudgets

Die am stärksten zu Buche schlagenden Anteile am Zeitbudget sind bei 80 % der Befragten die Sitzungen, gefolgt vom Aktenstudium, das von 67 % als sehr aufwendig bezeichnet wurde. Konzeptionelle Arbeit wurde von 61 % als sehr zeitraubend genannt, und Außenkontakte wurden außerdem von 44 % der Befragten als wesentliche Bestandteile ihres Zeitbudgets erwähnt. Quantitativ von untergeordneter Bedeutung sind Führungsaufgaben mit 22 % und Zuarbeit für Vorgesetzte mit 14 % der Nennungen. Möglicherweise verbirgt sich beides hinter Sitzungen und konzeptioneller Arbeit.

Aspekte des Anforderungsprofils

Welche Eigenschaften und Anforderungen wurden von den Befragten betont, um die Rolle des Leitenden Beamten zu charakterisieren?

1987 wie 17 Jahre zuvor prägten mit 85 % der Nennungen *intellektuelle und professionelle Qualitäten* mit weitem Abstand das Anforderungsprofil des Leitenden Beamten. Damit sind Merkmale angesprochen wie Sachverstand, gute Ausbildung, ein breit gefächertes Allgemeinwissen und analytische Fähigkeiten. An zweiter Stelle steht mit 67 % der Nennungen die Fähigkeit zur *Menschenführung*, eine Anforderung, die vor allem das Motivieren von Mitarbeitern beinhaltet und die als typisch für Führungsaufgaben angesehen wird. Darauf folgen mit 42 % *soziale Fertigkeiten*, die den Umgang mit Arbeitskollegen, den Respekt vor anderen Personen und deren Ideen sowie die Fähigkeit beinhalten, mit Abgeordneten umzugehen. Zwischen 20 % und 30 % der Antworten entfielen außerdem jeweils auf *Durchsetzungsfähigkeit*, Beraterqualität für Vorgesetzte und *politisches Gespür* – Eigenschaften, die an vierter, fünfter und sechster Stelle rangieren.

Der Vergleich mit der Rangreihe der 17 Jahre zuvor genannten Anforderungen deckt bemerkenswerte Unterschiede in der Einschätzung von Anforderungen und Eigenschaften auf:

⁹ Auf dem Soziologentag 1982 in Bamberg

- die „sozialen Fertigkeiten“ standen 1970 noch an zweiter Stelle hinter den intellektuellen Qualitäten.
- 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 %) Anforderungen im Bereich der Querschnittsaufgaben, die 1987 kaum genannt wurden. Über die Hälfte der Beamten sah 1970 also Anforderungen als Teil ihres Rollenverständnisses, die man als klassische administrative Tätigkeiten bezeichnen könnte.

Zufriedenheit

Aufschlußreich für das Anforderungsprofil von Spitzenbeamten sind auch die Gründe von Zufriedenheit und Unzufriedenheit.

Zunächst: Nur weniger als 5 % der 1987 Befragten konnten keine Befriedigung aus ihrer Arbeit ziehen. Die überwiegende Zahl der interviewten Elitemitglieder sah wie 17 Jahre zuvor mindestens einen Vorteil in ihrer Berufstätigkeit.

Die am häufigsten genannten befriedigenden Tätigkeitsaspekte waren 1987

- Gestaltungsmöglichkeiten (39 %)
- Einfluß auf Entscheidungen (29 %)
- Handlungsfreiheit (16 %)
- „im Zentrum der Dinge stehen“

also ein Block von *machtbezogenen* Aspekten, der zusammen von 84 % der Befragten genannt wurde.

- Gefallen an einem bestimmten Arbeitsgebiet (19 %),
 - intellektuelle Herausforderung (9,5 %),
 - Vielseitigkeit der Erfahrungen (14,3 %)
 - und Entwicklung von praxisbezogenen Problemlösungen
- bilden einen zweites, eher *kognitives* Bündel befriedigender Aspekte, das von 43 % genannt wurde.

- Menschenführung (9,5 %)
 - Dienst an der Allgemeinheit (4,1 %)
 - und Kontakt mit der Öffentlichkeit (6,1 %)
- folgen mit 20 % an dritter Stelle.

Gegenüber 1970 hat es insofern wiederum eine leichte Verschiebung gegeben, als der zweite Block (86 %) mit den kognitiven Aspekten 1987 weniger oft als belohnend empfunden wurde; dafür war der machtbezogene erste Block 1970 mit 66 % weniger deutlich ausgeprägt als 1987. Auch spielte die Menschenführung im dritten Bündel 1970 noch keine Rolle.

Negative Aspekte

„Und was ist die Kehrseite der Medaille – welche sind die negativen Aspekte der Arbeit?“ haben wir ebenfalls gefragt.

12 % der Beamten sahen 1987 überhaupt keine Nachteile, während 1970 noch 22 % uneingeschränkt positiv eingestellt waren.

Mit 44 % am *häufigsten* nannten Beamte 1987 als Nachteil „zu wenig Einfluß“, eine Sammelkategorie für fehlende Unabhängigkeit, den unerfüllten Wunsch nach einflußreichen Positionen und die Unzufriedenheit darüber, daß Politiker Aufgaben von Beamten übernahmen.

An *zweiter* Stelle rangieren mit 38 % „schlechte Arbeitsbedingungen“, worunter die zeitliche Belastung, der Mangel an Privatleben, Routine, Langeweile und schlechte Bezahlung zusammenzufassen waren.

Das *dritt*wichtigste Bündel von Frustrationen besteht in „unbefriedigenden Problemlösungen“ (29 %); diese verweisen 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.

Gegenüber 1970 hat sich auch die Rangfolge der negativen Berufsaspekte von der „unbefriedigenden Problemlösung“, die 1970 noch an erster Stelle stand (61 %), auf den „unzureichenden Einfluß“ (1970: 40 %) verlagert, der 1970 noch hinter den „schlechten Arbeitsbedingungen“ (52,2 %) an dritter Stelle lag.

Man könnte also sagen, daß sich sowohl bei den positiven als auch bei den als negativ empfundenen Tätigkeitsaspekten eine *Umschichtung* von kognitiv-intellektuellen zugunsten macht- und durchsetzungsorientierter Aspekte vollzogen hat.

Berufszufriedenheit insgesamt

Dennoch, der Behauptung: „Die Nachteile einer Beamtenkarriere werden durch die persönliche Erfüllung und die befriedigenden Seiten mehr als aufgehoben“ stimmten 1970 über 80 % und 1987 90 % der Befragten zu. Sie zogen für sich selbst also eine positive Bilanz, wenn sie belohnende und frustrierende Aspekte ihrer Berufstätigkeit aufwiegen sollten. Die Bonner Elite war und ist mit ihrer Berufstätigkeit also insgesamt sehr zufrieden und nimmt die wenigen damit verbundenen Nachteile in Kauf.

Berufliche Alternativen?

Dennoch können sich über 80 % der Beamten 1987 berufliche Alternativen vorstellen; 1970 galt dies sogar für 90 % der Beamten.

Dabei stellen die Privatwirtschaft (37 % der Befragten), freie Berufe (25 %), der Sektor „Bildung/Wissenschaft“ (20 %) und die Justiz (8 %) die wichtigsten *Berufsalternativen* dar.

Vergleicht man diese 1987 genannten Berufsalternativen mit den 1970 gesehenen, werden wiederum Verschiebungen sichtbar. 1970 wollten Beamte als Alternative zu ihrer Ministerialtätigkeit primär in freien Berufen oder in anderen Verwaltungsbereichen tätig sein; erst danach folgten Bildung und Wissenschaft, Privatwirtschaft und die Justiz.

Es hat also eine *Verlagerung der Präferenzen von Tätigkeiten im öffentlichen Dienst zu Tätigkeiten in der Privatwirtschaft* stattgefunden, die 1987 doppelt so oft (37 %) benannt wurden wie 1970 (18 %). Spitzenbeamte sehen sich also heute häufiger in der Lage, auch Führungspositionen in der Wirtschaft zu übernehmen, die zudem sehr viel höher dotiert seien, wie einige Beamte betonten. 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 Wechsel in die Privatwirtschaft nicht unbedeutend gewesen sein: etwa Staatssekretär Rohwedder oder jüngst auch Staatssekretär Köhler (BMF).

Man könnte also als 3. These vorstellen:

Die Selbst-Wahrnehmung der Spitzenbeamten wandelte sich zwischen 1970 und 1987 tendenziell vom technisch versierten Administrator und Fachmann in materiellen Fragen der Politik zum auf Führung bedachten Spitzenbeamten mit Funktionen im politischen Prozeß, der sich zudem stärker am Bild des Managers orientiert.

Die Befunde zum Tätigkeitsprofil sind, wie Sie gemerkt haben werden, nicht widerspruchsfrei. Auf der einen Seite werden Fähigkeiten bei den Querschnittsfunktionen weniger herausgestellt, auf der anderen sind Manager-Positionen attraktiv. Allerdings ist diese neue Präferenz widerspruchsfrei mit der stärkeren Betonung des Macht- und Durchsetzungsaspekts in der Zufriedenheits-Bilanz vereinbar. Letzlich ist jedoch zu fragen, ob sich nicht nur die *Semantik entsprechend dem Zeitgeist* der späten 80er Jahre gewandelt hat. Denn sicherlich ist der Umgang mit Haushaltsproblemen 1987 nicht unwichtiger gewesen als 17 Jahre zuvor, und damals wird man nicht weniger machtorientiert gewesen sein als 1987.

Dennoch gibt es ein Paradoxon: wie auch im Ausland erkennt man eine zunehmende Orientierung an betriebswirtschaftlichem Denken. Aber in Bonn hatte offenbar 1987 dieser Managerialismus der angelsächsischen Welt begrifflich noch nicht die Selbstbeschreibung der Beamten erreicht. Möglicherweise deshalb nicht, weil deutsche Spitzenbeamte tendenziell zu Managern werden oder sich vorstellen können, Manager zu sein, während z. B. in Großbritannien Manager aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst gelockt werden, um die Verwaltung effizienter zu machen – was immer man darunter versteht.

III. Rollenverständnis

Im Unterschied zum Tätigkeitsprofil geht es jetzt in erster Linie darum, welche subjektiven normativen Vorstellungen Spitzenbeamte von ihrer Rolle haben, und zwar primär im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik.

Selbst-Typisierung

Wir haben den Befragten 1987 zunächst 10 Rollentypen vorgelegt, mit denen sie mehr oder weniger starke Identifikation ausdrücken konnten.¹⁰ Danach begreifen sich Beamte

- vor allem als „*Experten* mit Fachwissen für Problemlösungen“ (1,4),
- und gleichrangig als „*Initiator* neuer Projekte“ (1,4),
- sowie als „*Umsetzer* politischer Vorgaben“ (1,4).

Allen drei Rollen wird beinahe vorbehaltlos zugestimmt.

Als *unzutreffend* für sich selbst bezeichneten sie dagegen die Typenbeschreibungen als

- „*Bürgeranwalt*, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert“,
- „*Anwalt organisierter Einzelinteressen*“ und
- als „*Parteilpolitiker*“.

Politische Aspekte der Beamtenrolle

Den Parteipolitiker ablehnen bedeutet aber nicht, unpolitisch zu sein; darauf hatte schon das „politische Gespür“ als Anforderungselement hingewiesen. Deshalb haben wir gefragt:

„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?“

Ja, *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. Und 2 % der Beamten lehnen die in der Frage enthaltene Unterstellung ab und bestanden darauf, daß ihre Tätigkeit überhaupt keine politische Seite habe.

Erstaunlicherweise war die Politik-Aversion in Washington mit 18 % viel ausgeprägter, so daß man fragen könnte, ob das traditionelle deutsche Rollenverständnis des unpolitischen oder über den Parteien stehenden Beamten sich inzwischen von Bonn nach Washington verlagert hat.¹¹

¹⁰ Auf der 5-Punkte-Skala; 1 = volle Zustimmung

¹¹ Vgl. Joel D. Aberbach, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz und Bert A. Rockman, American and West German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes, in: International Social Science Journal 123 (1990), S. 3–18; Joel D. Aberbach, Hans-Ulrich Derlien und Bert Rockman, Unity and Fragmentation – Themes in German and American Public Administration, in: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz W. Scharpf (Hg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden (Nomos) 1994, S. 271–289

In Bonn ist die uneingeschränkte Zustimmung zur politischen Seite der Arbeit zudem *seit 1970 von 45 % auf 77 % gestiegen*. Politische Tätigkeitsaspekte sind und waren schon 1970 für fast jeden zweiten Spitzenbeamten integraler Bestandteil der Berufsrolle, heute denken drei von vier Beamten so. In Verbindung mit den 10 Rollentypen läßt sich außerdem sagen: Je stärker sich ein Beamter als Vermittler konfligierender Interessen und als Initiator neuer Problemlösungen begreift, desto geneigter steht er den politischen Aspekten seiner Tätigkeit gegenüber.

Auch der *Behauptung*: „Es ist für einen Leitenden Beamten mindestens genauso wichtig, politische Fähigkeiten zu besitzen wie über Fachwissen zu verfügen“ stimmten 9 von 10 Befragte (86 %) zu.

Damit lautet *These 4*:

Beamte halten politische Aspekte ihrer Tätigkeit für zunehmend wichtiger, stehen ihnen aufgeschlossener gegenüber und sehen sich stärker als aktive Teilnehmer am politischen Prozeß als 17 Jahre zuvor.

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; genauso denkbar ist, daß sich Beamte heute eher zu ihrer politischen Arbeit bekennen und offener darüber reden als früher. Ansonsten ist die fachliche Qualifikation nach wie vor das konstitutive Merkmal des Beamtentypus und der bedeutendste Unterschied im Vergleich zur Politiker-Rolle.

Parteipolitisierung

Wie sieht es im Zusammenhang mit dieser funktionalen Politisierung mit der schon 1961 von Theodor Eschenburg als Ämterpatronage beklagten¹² und von Seemann bis 1982 bekämpften¹³ Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes aus? Jeder kennt einzelne Fälle, aber wer weiß, was der Fall ist?¹⁴

Wir verfügen unter Einbeziehung der Mannheimer Eliteuntersuchungen über eine imposante Zeitreihe zwischen 1970 und 1987 für den Umfang der Parteimitgliedschaft in der Beamtenelite.

¹² *Theodor Eschenburg: Ämterpatronage. Stuttgart 1961*

¹³ Beginnend mit *Klaus Seemann: Entzaubertes Bundeskanzleramt. Denkwürdigkeiten eines Personalratsvorsitzenden. Landshut 1975*; ferner Beiträge in: *Die Verwaltung* 13 (1980), S. 137–156; 14 (1981), S. 133–156; 16 (1983), S. 133–160.

¹⁴ Siehe zu diesem Abschnitt *Renate Mayntz und Hans-Ulrich Derlien, Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Towards Hybridization?*, in: *Governance* 2 (1989), S. 384–404

Parteimitgliedschaften

Funktion		StS		AL		UAL		unterh. UAL		Gesamt	
Partei		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	6	13.6	11	13.0	-	-	17	12.5
	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	11	25.0	12	14.1	-	-	26	19.1
	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	1	2.3	3	3.5	-	-	7	5.1
	1970	-	-	0	0.0	1	2.2	1	2.4	2	1.6
parteilos	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	26	59.1	59	69.4	-	-	70	51.5
	1970	-	-	24	61.5	34	75.5	32	78.1	90	72.0
gesamt =100 %	1987	13		53		45		32		143	
	1981	5		45		70		-		120	
	1972	7		44		85		-		136	
	1970	-		39		45		41		125	

Cramér's V 1987: 0.20

1981: 0.15

1972: 0.33

1970: 0.23

Die Tabelle verdeutlicht, daß sich der Anteil von Parteimitgliedern in der Beamtenschaft seit 1970 kontinuierlich vermehrt und bis 1987 verdoppelt hat. Entsprechend ist der Anteil der Beamten ohne Parteimitgliedschaft in den 17 Jahren kontinuierlich von 72 % auf 43 % gesunken. Diese wachsende parteipolitische Bindung ist besonders stark gegenüber den jeweils größeren Regierungsparteien ausgeprägt, was an ihren überdurchschnittlichen Mitgliederanteilen vor und nach 1982 ablesbar ist.

Bis 1972 stieg der Anteil von Beamten mit SPD- und FDP-Mitgliedschaft von 18 auf 24 % (gegenüber 13 % 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 an, und der Anteil der SPD-Mitglieder war drastisch auf 12 % gesunken.

Die Daten belegen zudem, daß *politische Beamte am häufigsten* Parteimitglieder sind, und zwar in den Regierungsparteien.

Die parteimäßige Zusammensetzung der Beamtenelite *paßt sich also der politischen Führung an*. Aber zu allen Zeitpunkten finden sich auch Beamte in der Elite, die einer Oppositionspartei angehören.

Diese Entwicklung ist nicht auf Deutschland beschränkt, sondern wir haben es mit einem internationalen Trend zu tun, der von Skandinavien über Bonn und Paris sogar nach London reicht.

Die Beamtenelite tritt jedoch *nicht aus Opportunismus* einer Partei bei; dies läßt sich für die Amtsinhaber 1987 zeigen. Denn die durchschnittliche Dauer der Parteimitgliedschaft betrug 17,6 Jahre. Eine Beitrittschwelle hatte also 1969 stattgefunden.

Beurteilung der Parteipolitisierung: ein Paradoxon

Trotz objektiv wachsender Parteibindung der befragten Spitzenbeamten und trotz zunehmend schärferer Wahrnehmung dieses Sachverhalts stoßen wir auf ein Paradoxon:

71 % lehnten diese Entwicklung ab (3,9); 1970 waren es erst 33 %.

Auch auf seiten der Politiker wird die Tendenz zur Parteipolitisierung 1987 deutlich abgelehnt (3,8).

Das Paradoxon löst sich auf, wenn man unterstellt, die Befragten sähen ihre eigene Karriere frei von Patronage, würden aber in ihrer hohen Position mit Patronagewünschen konfrontiert, die sie ablehnen.

Regierungswechsel

Sollte es zu einem Regierungswechsel kommen, ist zweierlei vorhersagbar:

1. Die Beamten-Elite bliebe politisch loyal, Sabotage nach Regierungswechsel ist auszuschließen. Denn mehr als drei Viertel der Spitzenbeamten und Politiker halten es für nicht akzeptabel, daß ein Beamter nach einem Regierungswechsel an der „alten“ Ressortpolitik festhält und sich neuen Vorstellungen und Direktiven widersetzt. Nur eine Minderheit von 7 % der Beamten und 12 % der Politiker würden eine Obstruktion der neuen Regierungslinie zumindest eingeschränkt akzeptieren. In Washington war, wie die Vergleichsuntersuchung zeigt, das Oppositionspotential in der Administration wesentlich größer.

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, letztlich aber loyal arbeiten.
- Außerdem kann sich jeder Vierte Umsetzung innerhalb der Verwaltung oder gar Ausscheiden aus dem Öffentlichen Dienst bei einem Gewissenskonflikt vorstellen.

2. Der letzte Punkt steht mit der Erfahrung im Zusammenhang, daß nach Regierungswechseln gehäuft in den einstweiligen Ruhestand versetzt wird. Dies würde ca. der Hälfte der Staatssekretäre und einem Drittel der Ministerialdirektoren widerfahren; darauf hatte ich oben bereits hingewiesen, um die kurze Verweildauer im Amt zu erklären.

These 5 muß daher lauten:

Die Parteibindung der Spitzenbeamten hat sich zwischen 1970 und 1987 verdoppelt; paradoxerweise wird diese Entwicklung von ihnen selbst verurteilt. Loyalität nach einem Regierungswechsel scheint jedoch unproblematisch zu sein.

IV. Schluß

Konstant geblieben ist seit 1949 die überwiegende Rekrutierung der Spitzenbeamten aus dem Kreise von Juristen. Unverändert ist ebenfalls, und selbst nach Regierungswechseln, die überwiegend verwaltungsinterne Besetzung der freien Spitzenpositionen.

Rekrutierung von Nicht-Juristen und gelegentliche Ernennung von Außenseitern ändern an diesem Grundmuster des Karriere-Beamtentums nichts. Allerdings sind die Karriereverläufe offener geworden, und verzögerte und gemischte Karrieren haben quantitativ an Bedeutung gewonnen.

Das änderte aber, zweitens, nichts daran, daß Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Beamtenelite, solange wir dies beobachten konnten, zentral vom Fachwissen geprägt werden. Trotz *Managerialismus* in der angelsächsischen Welt und Liebäugeln mit einer zweiten oder dritten Karriere in der Privatwirtschaft hatte bis 1987 das ökonomistische Denken in der Bonner Elite nicht Fuß gefaßt.

Dazu mag beigetragen haben, daß sich seit 1970 das Rollenverständnis noch stärker um das politische Denken erweitert hat.

Damit nimmt das deutsche System der Personalpolitik eine Zwischenposition zwischen dem amerikanischen und dem britischen System ein:

ersteres maximiert Loyalität auf Kosten des Sachverstandes, indem an der Verwaltungsspitze in großem Umfang förmlich politische Ernennungen vorgenommen werden.

Das britische System hingegen maximiert Sachverstand, da es den Civil Service parteipolitisch in jeder Hinsicht neutralisiert hat. Das Karrierebeamten-tum der Bundesrepublik mit der Möglichkeit des einstweiligen Ruhestandes scheint den Zielkonflikt von Loyalität und Expertentum im Prinzip optimal auszubalancieren. Die Praktizierung des einstweiligen Ruhestandes wird nach den beiden Regierungswechseln von 1969 und 1982 als *normal* angesehen.

Allerdings muß ich mit einem Caveat schließen: Normativ ohnehin, aber auch funktional bedenklich ist die Parteipolitisierung, die seit 1970 nachweislich kontinuierlich zugenommen hat. Ich meine, gerade die Kenntnis, die wir heute über die Personalpolitik in der DDR besitzen¹⁵, sollte Anlaß zur Rückbesinnung sein: *exzessive* Parteipolitisierung kann die prekäre Balance von Expertentum und Loyalität umschlagen lassen und zur *politisierten Inkompetenz* führen.

Kurzfassung

1. Mittelschicht-Rekrutierung, speziell aus Beamtenfamilien kennzeichnet nach wie vor die dominant männliche Verwaltungselite.
2. Die Karrieren werden offener und das Juristenmonopol schwächer; aber im Kern haben wir es weiterhin mit einem juristisch geprägten Laufbahnbeamten-tum zu tun. Die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, die sich bei Regierungswechseln häufen, verkürzen jedoch die durchschnittliche Verweildauer in Spitzenpositionen beträchtlich.
3. Die Selbst-Wahrnehmung der Spitzenbeamten wandelte sich zwischen 1970 und 1987 tendenziell vom technisch versierten Administrator und Fachmann in materiellen Fragen der Politik zum auf Führung bedachten Spitzenbeamten mit Funktionen im politischen Prozeß, der sich zudem stärker am Bild des Managers orientiert.
4. Beamte halten politische Aspekte ihrer Tätigkeit für zunehmend wichtiger, stehen ihnen aufgeschlossener gegenüber und sehen sich stärker als aktiver Teilnehmer am politischen Prozeß als noch 1970. Ansonsten ist die fachliche Qualität nach wie vor das konstitutive Merkmal der Beamten-Rolle und der bedeutendste Unterschied zur Politiker-Rolle.

¹⁵ Vgl. Hans-Ulrich Derlien, German Unification and Bureaucratic Transformation, in: International Political Science Review 14 (1993): S. 319–334.

5. Die Parteibindung der Spitzenbeamten hat sich zwischen 1970 und 1987 verdoppelt; paradoxerweise wird diese Entwicklung von den Beamten selbst verurteilt. Loyalität nach einem Regierungswechsel scheint aber unproblematisch zu sein.

Summary

1. The predominantly male administrative elite continues to be recruited from the middle class, particularly from civil-servant families.

2. Career paths are becoming more open and the monopoly of law graduates weaker; in essence, however, the majority of career civil servants continues to have a law background. The possibility of temporary retirement, much use of which is made upon a change of government, considerably shortens the average term of office in top positions, however.

3. How high-ranking civil servants perceive themselves changed in the period between 1970 and 1987 from a technically versed administrator and specialist in policy questions towards a stronger managerial orientation with functions in the political process.

4. Civil servants believe political aspects of their job to be increasingly more important, are more open to them and believe that they are more actively involved in the political process than in 1970. Otherwise expertise continues to be the constituent element in the role of the civil servant and the most important distinguishing factor vis-à-vis the politician.

5. Party loyalty amongst high-ranking civil servants has doubled in the period 1970 to 1987; paradoxically, this development is viewed critically by the civil servants themselves. There would appear to be no loyalty problems, however, following a change in government.

Résumé

1. L'élite administrative, à prédominance masculine, est toujours recrutée dans la classe moyenne, en particulier dans les familles de fonctionnaires.

2. Si les carrières sont de plus en plus ouvertes et le monopole des juristes s'affaiblit, il n'en reste pas moins que les juristes sont toujours majoritaires dans les carrières de fonctionnaires. Cependant, la possibilité de suspendre les fonctionnaires de leurs activités, dont il est fait usage en cas de changement gouvernemental, raccourcit considérablement la durée moyenne des fonctions aux postes élevés.

3. L'autoconception des hauts fonctionnaires a changé entre 1970 et 1987: l'administrateur techniquement expérimenté et spécialiste dans les questions matérielles de la politique, s'est substitué le haut fonctionnaire,

cadre dirigeant, exerçant des fonctions dans le processus politique et agissant de plus en plus comme un manager.

4. Les fonctionnaires estiment de plus en plus importants les aspects politiques de leur activité et se montrent plus ouverts à leur égard, se considérant davantage qu'en 1970 comme des acteurs dans le processus politique. Par ailleurs, les qualités de spécialiste constituent toujours la principale caractéristique du fonctionnaire et la différence fondamentale avec l'homme politique.

5. L'appartenance des hauts fonctionnaires à un parti politique a doublé entre 1970 et 1987; paradoxalement, les fonctionnaires eux-mêmes condamnent cette évolution. Cependant, leur loyauté après un changement gouvernemental ne semble pas remise en question.