

Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität

Katja Schwanke / Falk Ebinger

1. Einführung

Die wissenschaftliche Betrachtung des leitenden Verwaltungspersonals hinsichtlich ihres persönlichen Hintergrunds, Rollenverständnisses und ihrer Politisierung hat eine lange Tradition in der vergleichenden Verwaltungsforschung. Insbesondere die Politisierung von administrativen Eliten und die damit verbundenen Konsequenzen für die Funktionsweise des politisch-administrativen Apparats wurden und werden vielfach diskutiert. Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass nur verhältnismäßig wenige, meist schon ältere Datenquellen zu diesem Forschungsfeld vorliegen. An diesem Punkt setzt dieser Aufsatz an, indem er die bisherigen Erkenntnisse mit neuen empirischen Daten zur *Politisch-Administrativen Elite* in Deutschland verbindet.¹ Durch die Berücksichtigung der vollständigen Regierungszeit Gerhard Schröders kann erstmalig die Wirkung der rot-grünen Koalition auf die bundesdeutschen *Spitzenbeamten* dokumentiert werden.²

Im Folgenden werden zunächst die empirischen Grundlagen der Forschung zu Verwaltungseliten dargestellt (Kapitel 2). Anschließend werden die wichtigsten Erkenntnisse über Herkunft und persönlichen Hintergrund (Ausbildung, familiärer Hintergrund und Laufbahncharakteristika) der bundesdeutschen Verwaltungselite präsentiert (Kapitel 3). In Kapitel 4 steht die Politisierung der administrativen Elite (funktionale, formale und Parteipolitisierung) im Vordergrund. Abschließend werden die Ergebnisse und mögliche Erklärungen für die beobachteten Entwicklungen diskutiert.

2. Verwaltungseliten – Empirische Grundlagen der Forschung

Die *Konstanzer Elitestudie – Politisch-Administrative Elite (PAE) 2005* untersucht Eliten aus dem politischen und dem administrativen Funktionsbereich. Entsprechend dem Positionsansatz (objektive, formale Selektion) werden die jeweils höchsten Funktionsträger (sog. *Positionselite*) in diesen beiden Gesellschaftsbereichen zur Elite gerechnet. Im Rahmen dieser Arbeit wird angenommen, dass es sich bei der administrativen Elite aufgrund der theoretischen Einstiegs- und Aufstiegsriterien (Qualifikation und sachli-

1 Für ihre Unterstützung bei der Durchführung des Projekts danken wir Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum) und Wolfgang Seibel (Universität Konstanz). Werner Jann (Universität Potsdam) danken wir für seine hilfreichen Kommentare.

2 Im Vergleich mit den in den *Comparative Elite Studies CES I* (1970) und *CES II* (1987) gewonnenen Daten können so auch die Veränderungen seit der Wiedervereinigung analysiert und eine Längsschnittbetrachtung über die letzten 35 Jahre vorgenommen werden.

ches Wissen) um eine Funktionselite handelt. Die Übersicht der quantitativen empirischen Elitestudien nach dem Positionsansatz (Tabelle 1) zeigt, dass die systematische wissenschaftliche Erfassung der deutschen Verwaltungsspitzen bereits seit 50 Jahren erfolgt, die bisher aktuellste Erhebung jedoch Mitte der 1990er Jahre durchgeführt wurde (vgl. Bürklin/Rebenstorf 1997).

Die grundlegende empirische Arbeit dieses Forschungszweigs ist die länderübergreifend vergleichende *Comparative Elite Study* (Aberbach/Putnam/Rockman 1981). Dank der Förderung durch die *National Science Foundation* konnte diese von Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam und Bert A. Rockman geleitete Großstudie noch von der in Michigan ansässigen Forschergruppe allein durchgeführt werden. Im Rahmen der *CES I* wurden 1.546 Politiker und Spitzenbeamte in sieben Ländern (den USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden und den Niederlanden) befragt. Die zentrale Fragestellung war die Suche nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen Politikern und Spitzenbeamten, insbesondere in ihren Einstellungen und Rollenbildern. Zunächst wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt, welcher Grundlage für alle Interviews in den verschiedenen Ländern sein sollte. Robert D. Putnam war für die Erhebung in Deutschland zuständig. Er konnte 104 Politiker und 138 Spitzenbeamte zur Teilnahme an den Interviews gewinnen (vgl. Putnam 1976 und Aberbach/Putnam/Rockman 1981).

Die Ende der 1980er Jahre durchgeführte Replikation dieser Untersuchung (*CES II*) stützte sich auf nationale Projektgruppen in den USA, Großbritannien, Schweden, Deutschland und erstmals auch Belgien. Renate Mayntz und Hans-Ulrich Derlien führten 1987 die Untersuchung für Deutschland durch (Derlien/Mayntz 1988; Mayntz/Derlien 1989). Seit dieser Neuauflage fand weder eine länderübergreifende noch eine auf die Bundesrepublik beschränkte Replikation dieser Studie statt (vgl. Aberbach 2003).³ Neuere Erhebungen, insbesondere die 1995 von Bürklin und Rebenstorf durchgeführte *Potsdamer Elitestudie* (Bürklin/Rebenstorf 1997), können für einige der hier betrachteten Bereiche, bspw. der Parteipolitisierung von leitenden Beamten, neue Erkenntnisse liefern. Diese auf den *Mannheimer Elitestudien* (Wildenmann 1968; Kaltefleiter/Wildenmann 1972; Wildenmann et al. 1982) basierende Untersuchung ist aufgrund einer vielseitigeren Ausrichtung jedoch nur begrenzt mit den bei *CES* untersuchten Fragen vergleichbar. Somit lag die letzte gezielte Erhebung der Rollenbilder und der Politisierung bundesdeutscher Verwaltungseliten 19 Jahre zurück.

Die im Folgenden vorgestellte *Konstanzer Elitestudie – Politisch-Administrative Elite 2005* schließt diese Wissenslücke und aktualisiert den Datenbestand über persönlichen Hintergrund, Rollenbilder und Politisierung der administrativen Elite auf Bundesebene. Dies wurde durch eine Überarbeitung des ursprünglichen Designs und dem Einsatz moderner Erhebungsmethoden ermöglicht. Während bei den *Comparative Elite Studies* die Datenerhebung mittels leitfadenbasierter Interviews und teilweise über zusätzlich verwendete Fragebögen erfolgte, war dieser Ansatz für die vorliegende Untersuchung aus zeitlichen und finanziellen Gründen nicht durchführbar. Eine Datenerhebung mit-

³ Eine abschließende Betrachtung mit ergänzenden Ergebnissen dieser Erhebungen findet sich in der Zeitschrift *Governance* 16 von 2003.

⁴ Abgesehen von den sehr hohen Kosten und dem Zeitaufwand für ein solches Unterfangen ist fraglich, ob dieses Vorgehen angesichts der zusätzlich auftretenden Probleme wie Interviewer-

Tabelle 1: Eliteforschungen in der Bundesrepublik Deutschland (Positionsansatz)

Studie (Primärforscher, Erhebungsjahr)	Grundgesamtheit (Gesellschaftsbereiche)	n
European Elite Panel Studie Lerner 1956, 1961, 1965 (vgl. Lerner/Gorden 1969)	Männer aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Kultur	1956: 573 1961: 108 1965: 365
Elite und technischer Fortschritt (vgl. Sahner 1966)	Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Medien, Verbände, Wissenschaft, Gewerkschaften, Justiz, Kirchen, Erziehung, Verkehr, Schriftsteller	203
Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919 – 1961 (Zapf 1965)	Elitepositionen in Funktionsbereichen von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Gewerkschaft, Kirche und Kommunikation	250–300
Politische Karrieremuster 1968 (Herzog 1975)	Politik: Führungsschicht in Parlament, Regierung und Parteien	124
→ Mannheimer Elitestudie 1968 (Wildenmann/Schleth 1968)	Politik**, Verwaltung**, Wirtschaft, Medien, Verbände	808 <i>P: 191</i> <i>V: 89</i>
→ Comparative Elite Study CES 1970 (für Deutschland von Putnam 1976, Aberbach u.a. 1981)	Politik und Verwaltung: Führungskräfte der obersten Bundesbehörden sowie ausgewählte Bundespolitiker	insg.: 1546 für D: 242 <i>P: 104</i> <i>V: 138</i>
→ Mannheimer Elitestudie 1972 bzw. „Westdeutsche Führungsschicht“ (Kaltefleiter/Wildenmann 1972)	Politik**, Verwaltung**, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, Militär, Verbände	1825 <i>P: 353</i> <i>V: 549</i>
→ Mannheimer Elitestudie 1981 bzw. „Führungsschicht in der BRD“ (vgl. Wildenmann u.a. 1982)	Politik**, Verwaltung**, Wirtschaft, Medien, Verbände, Wissenschaft, Militär, Finanzen, Gewerkschaften, Kultur, Justiz, Kirchen	1744 <i>P: 274</i> <i>V: 296</i>
Bundeselite 1949 – 1999 (vgl. z.B. Derlien 1994)	Politik und Verwaltung: sämtliche Personen in Regierungsämtern (Inhaltsanalyse der Lebensläufe)	1376 <i>P: 316</i> <i>V: 1060</i>
→ Comparative Elite Study CES II 1987 (für Deutschland Mayntz/Derlien 1989)	Politik und Verwaltung: Führungskräfte der obersten Bundesbehörden sowie ausgewählte Politiker	206 <i>P: 59</i> <i>V: 147</i>
→ Potsdamer Elitestudie 1995 Replikation der Mannheimer Elitestudien (vgl. Bürklin/Rebenstorf 1997)	Politik**, Verwaltung**, Wirtschaft, Medien, Verbände, Wissenschaft, Gewerkschaften, Militär, Finanzen, Kultur, Justiz, Kirchen	2341 <i>P: 526</i> <i>V: 479</i>
Heidelberger Elitestudie 2004 (Bruns 2004)	Politik: Abgeordnete des Deutschen Bundestages (MdB)	92
→ Konstanzer Elitestudie PAE 2005 Replikation der CES II für Deutschland (Schwanke/Ebinger)	Politik und Verwaltung: alle Führungskräfte der obersten Bundesbehörden (V1) und nachgeordneter Bereiche (V2) sowie alle MdB/BM	265 <i>P: 80</i> <i>V1: 132</i> <i>V2: 53</i>

Fortsetzung *Tabelle 1:*

* Die Auswahlkriterien der Elitemitglieder in den verschiedenen Studien entsprechen dem Positionsansatz. In den Studien von Sahner (1966), Wildenmann/Schleth (1968) und Lerner (1956, 1961, 1965) wurde zudem auch der Reputationsansatz verfolgt.

** auf Bundes- und Landesebene

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ecker (1998: 4) mit Ergänzungen (P = n im Bereich Politik; V = n im Bereich Verwaltung).

tels standardisierter Fragebögen war hier ohne Alternative.⁴ Angesichts der großen Grundgesamtheit (N = 1.035) und des kurzen Untersuchungszeitraums wurden neue technische Möglichkeiten genutzt und statt einer klassisch postalischen eine Online-Befragung durchgeführt.⁵

Entsprechend des in den *Comparative Elite Studies* verwendeten Positionsansatzes werden zur „Elite“ diejenigen Personen gerechnet, die im Moment der Erhebung eine definierte Position innehaben. Aus der politischen Sphäre werden dabei alle Bundesminister (BM), alle Parlamentarischen Staatssekretäre (PStS) und alle weiteren Mitglieder des Deutschen Bundestages (MdB) aufgenommen. Zur Verwaltungselite werden die Spitzenbeamten der Bundesministerien, d.h. alle Beamteten Staatssekretäre (StS), Abteilungsleiter (AL) und Unterabteilungsleiter (UAL) gezählt.

Trotz des viel kürzeren Befragungszeitraums von nur sieben Wochen (statt sieben Monate bei *CES II*) konnte ein vergleichbarer Rücklauf zu den Vorgängerstudien erzielt werden. Die Ergebnisse der *CES I* basieren auf Aussagen von 138 und die der *CES II* auf Aussagen von 147 Spitzenbeamten. An der *Konstanzer Elitestudie PAE 2005* haben 132 Spitzenbeamte teilgenommen. Dabei wurde eine Ausschöpfungsquote von 35% der Staatssekretäre, 62% der Abteilungsleiter und 28% aller Unterabteilungsleiter erreicht.⁶

und Codierungseffekte für *quantitativ* ausgerichtete Untersuchungen methodisch vorzuziehen ist. Darüber hinaus formulierten die Autoren schon in *Bureaucrats and Politicians* die Erkenntnis, dass geschlossene Fragen aufgrund ihrer hohen „test-retest reliability“ offenen Fragen vorzuziehen seien (Aberbach/Putnam/Rockman 1981: 34f.).

5 Die Zielpersonen wurden per Email angeschrieben und erhielten einen nur von ihnen zu aktivierenden Link auf eine internetbasierte Umfrage-Plattform. Einzig Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre sowie ausdrücklich darum bittende Akteure erhielten einen Papierfragebogen. Als Vorlage des Fragebogens diente der 1987 bei *CES II* verwendete Fragebogen. Insgesamt wurde die Zahl der Fragen jedoch um rund 20% reduziert. Vom Zeitlauf überholte Fragen wurden gestrichen, aktuelle Forschungsfragen betreffende hinzugefügt. Die Schwächen der bei den *CES* verwendeten Fragen sind bekannt (vgl. Aberbach/Rockman 2002: 675; Auf dem Hövel 2003: 17, FN 18). Hier wurde zugunsten der Fortschreibung des Datensatzes auf Änderungen verzichtet.

6 Die genaue Aufschlüsselung der Grundgesamtheit der Administrativen Elite und der Rückläufe der Erhebung findet sich in Tabelle 2. Zur Erhöhung der Rücklaufquote wurden die Staatssekretäre und Abteilungsleiter vorab postalisch angeschrieben und eine umfassende Nachfassaktion mit zweimaligem Erinnerungsschreiben (AL) und zusätzlicher telefonischer Kontaktaufnahme (StS) durchgeführt. Aufgrund der aufwändigeren Namensrecherche startete die Befragung der Unterabteilungsleiter später, so dass dieser Gruppe weniger Zeit zur Beantwortung zur Verfügung stand und lediglich eine Erinnerung versendet werden konnte. Diese Ungleichbehandlung könnte den geringeren Rücklauf bei dieser Kohorte erklären. Wie ebenfalls aus Tabelle 2 ersichtlich, wurden von der aktuellen Studie dennoch mehr UAL erfasst als bei *CES I* und *CES II*.

Tabelle 2: Übersicht der Beteiligung der Spitzenbeamten an den vergleichenden Studien

Studie	StS	AL	UAL	unterhalb	Summe
<i>CES I 1970</i>	0	39	45	41	125
<i>CES II 1987</i>	13	53	45	32	143
<i>PAE 2005</i>	8	64	60	–	132
<i>PAE 2005</i> Rückläufe in %	34,78	62,14	27,91	–	38,71

Quelle: für *CES I* und *CES II* Derlien 2002: 243, für *PAE 2005* eigene Erhebung.

Eine besondere Erschwernis war der ungünstige Erhebungszeitraum der Untersuchung (03.08.2005 bis 18.09.2005) in der Phase der heißen Wahlkämpfe zur vorgezogenen Bundestagswahl am 18. September 2005. Darüber, inwiefern dieser Erhebungszeitraum einen Einfluss auf Rücklauf und Antwortverhalten hatte, kann nur spekuliert werden.⁷

3. Persönlicher Hintergrund der Administrativen Elite: Berufsvererbung, Juristenmonopol, Gleichberechtigung?

Wie Mayntz und Derlien bereits 1989 konstatierten, hat sich eine Öffnung hinsichtlich der Ausbildung, der Karrierepfade und der sozialen Hintergründe der Verwaltungselite ergeben (1989: 397). Diese neue Vielfalt konnte sich auch seit der Erhebung von 1987 noch weiter vergrößern. Im Folgenden werden kurz die prägnantesten Ergebnisse bezüglich der persönlichen Hintergründe skizziert.

- Das weibliche Geschlecht ist in den Top-Positionen der Administrativen Elite mit insgesamt nur 14% weiterhin stark unterrepräsentiert. Wie Derlien bereits 2003 darstellt, sind die Frauen vorrangig in den sozialen Bereichen (Gesundheit, Bildung) vertreten (vgl. Derlien 2003a: 12). Der relativ hohe Frauenanteil unter den Bundesministern (46%) und Parlamentarischen Staatssekretären (44%) der Regierung Schröder erklärt sich dadurch, dass sich die Bundesregierung bei der Zusammenstellung des Kabinetts für eine Quotenregelung eingesetzt hat. Im Bereich der Spitzenbeamten allerdings hat sich an der Feststellung der 1990er Jahre nichts geändert. Unter den beamteten Staatssekretären ist auch in der 15. Legislaturperiode keine einzige Frau vertreten. Nur 11% der Abteilungsleiter und 17% der Unterabteilungsleiter sind Frauen.⁸
- Bezüglich der akademischen Ausbildung zeichnet sich eine Öffnung der Politisch-Administrativen Elite ab. Zwar absolvierte noch immer die Mehrheit der befragten Spitzenbeamten das Staatsexamen in Jura, jedoch erwarben diese vermehrt zusätzlich einen Abschluss im Bereich der Politik- und Sozialwissenschaften als Nebenfach oder

⁷ Zusätzlich zu dieser klassischen Auswahl (StS, AL, UAL) wurden die Führungskräfte von 51 ausgewählten nachgeordneten Behörden und Einrichtungen des Bundes in die Untersuchung aufgenommen. In diesem Aufsatz sollen jedoch lediglich die Erkenntnisse für den Bereich der ministeriellen Verwaltungselite dargestellt werden.

⁸ Diese Daten basieren auf Auszählungen der Grundgesamtheit, welche in Form einer vollständigen Namensliste vorlag.

Aufbaustudium. Entgegen der Annahme von Derlien (vgl. 2003b), dass sich das Juristenmonopol zu Gunsten der Wirtschaftswissenschaften auflösen würde, hat sich in den letzten Jahren auch ein starker Zuwachs unter Vertretern mit sozial- und naturwissenschaftlichen Ausbildungen abgezeichnet. Von 1987 bis 2005 ist das Juristenmonopol um nur 1,8% auf 60,8% zurückgegangen, so dass von einer Stagnation des Anteils der Juristen gesprochen werden kann.⁹ Der Anteil der Wirtschaftswissenschaftler sank um über 4% auf 13,3%. Die in der *CES II* nur unter „Sonstiges“ verzeichneten Politik- und Sozialwissenschaftler machen in der aktuellen Kohorte 5,8% und 4,2% der Spitzenbeamten aus. Der Anteil der Naturwissenschaftler liegt im Jahr 2005 bei 9,2%. 6,7% der administrativen Elite geben ein anderes Studienfach an. Im Gegensatz zur Gesamtheit der administrativen Elite zeigt sich unter den beamteten Staatssekretären eine Auflösung des Juristenmonopols. Hier genoss die Mehrheit entweder eine juristische (30,5%) oder zum gleichen Anteil eine geistes- und sozialwissenschaftliche (30,5%) Ausbildung. Zusätzlich haben 13% beide Studienrichtungen abgeschlossen. Nur sechs haben einen wirtschaftswissenschaftlichen (13%) oder sonstigen Studiengang (13%) absolviert.¹⁰

- Derlien (1994: 259) berichtete anhand von Lebenslaufanalysen für den Zeitraum von 1949 bis 1984 von einem Anteil von 53% reinen Laufbahnbeamten, 18% sog. verzögerten Laufbahnbeamten, welche maximal 4 Jahre nach Beendigung der Ausbildung eine Beamtenkarriere einschlugen, und 30% Mischtypen mit längeren Phasen außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Der Anteil der Mischtypen nahm von rund 20% in den 1950er Jahren auf 33% unter der Regierung Schmidt und 30% in den ersten Jahren der Amtszeit von Helmut Kohl zu. Derlien folgte daraus, dass die reinen Laufbahnbeamten seltener würden (Derlien 1994: 259). Die Daten von 2005 zeigen, dass noch immer die Mehrheit der Spitzenbeamten (55,4%) gleich nach ihrem Abschluss in den Staatsdienst eintrat. Die sog. verzögerten Laufbahnbeamten machen noch immer – wie 1994 von Derlien beschrieben – einen Anteil von ca. 20% aus. Die Mischkarrieren mit Seiteneinsteigern sind mit 24% heute noch seltener vertreten als im Zeitraum von 1949 bis 1984. Bereits Derlien stellte fest, dass die Staatssekretäre deutlich häufiger als die anderen Spitzenbeamten dem Mischtypus zuzurechnen sind. Hier blieb der Anteil in der untersuchten Kohorte¹¹ mit 39% sogar identisch zum Durchschnittswert von 1949 bis 1984.
- In Bezug auf die soziale Herkunft der administrativen Elite zeigt sich, dass die „Rekrutierung aus Beamtenfamilien“ zurückgegangen ist und nur bei einem Zehntel der Beamten eine echte „Familientradiation“ vorliegt, wonach Vater und Großvater ebenfalls Beamte waren. Bezieht man diese „Berufsvererbung“ nur auf die Generation der Väter, so ist auch hier ein Rückgang festzustellen. Zwar waren 2005 noch immer ein

9 Im Jahre 1987 setzte sich die administrative Elite aus Absolventen der Rechtswissenschaft (62,6%), der Wirtschaftswissenschaft (17,7%), der Agrarwissenschaften (7,5%) und 11,6% aus Absolventen sonstiger Fächer zusammen (vgl. Derlien/Maytnz 1988: 52).

10 Diese Ergebnisse wurden durch eine Analyse der Lebensläufe aller beamteten Staatssekretäre aus dem Jahre 2004 festgestellt (vgl. Schwanke 2004).

11 Dieses Ergebnis wurde anhand einer Analyse der Lebensläufe aller 23 Staatssekretäre des Bundes im Jahr 2004 ermittelt. Nach der Definition von Derlien sind 47,8% der StS dem Typus des Laufbahnbeamten, 13% dem Typus des verzögerten Laufbahnbeamten und 39,2% dem Mischtyp zuzurechnen.

Viertel der Beamtenväter (27,4%) ebenfalls Beamte (inklusive Schulwesen von 2,4%). Dies bestätigt die These einer Berufsvererbung teilweise. Jedoch ist dieser Anteil – insbesondere durch den Einbruch bei den im Schulwesen tätigen Vätern – in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. 1987 waren fast 40% der Väter (davon 14,3% allein im Schulwesen) der Beamten selber Beamte. Hinsichtlich der sozialen Herkunft der Beamten der Kohorte 2005 ist somit ein Schwund des Anteils der Väter aus dem Öffentlichen Dienst hin zu den freien Berufen (wie Arzt, Jurist, Ingenieur) (14,5%) zu verzeichnen. 1987 gehörten nur 4,1% der Beamtenväter zu diesem Bereich. Interessant ist, dass ebenfalls ein Viertel der Väter der Politiker (23,8% in 1987 und konstant bleibend für 2005) Beamte sind.

Ingesamt können die Aussagen von Derlien aus dem Jahre 1994 zur Beschreibung der administrativen Elite weitgehend bestätigt werden (vgl. Derlien 1994: 257). Die Spitzenbeamten sind noch immer mehrheitlich männlich, Mitglieder der Mittelschicht und überproportional oft aus Familien mit einem Bezug oder gar einer Tradition im Öffentlichen Dienst. Obwohl die bereits vor knapp zwei Jahrzehnten beobachtete Öffnung des Beamtentums weiter fortgeschritten und ein geringfügiges Absinken des Juristenanteils konstatiert werden kann, so ist die Bundesverwaltung weiterhin von einem juristischen Laufbahnbeamtentum geprägt (Derlien 2004: 262). Mehrheitlich beschreibt Derliens Charakterisierung folglich noch immer die bundesdeutschen Spitzenbeamten, wenn auch in einigen Bereichen mit rückläufigem Trend.

4. Politisierung der Administrativen Elite

Die Arbeit von leitenden Beamten ist von jeher auch eine politische Tätigkeit. Dass die obersten Hierarchieebenen direkt die Anweisungen des politischen Prinzipals entgegennehmen, ihre Tätigkeit damit als inhaltlich politisiert gelten muss, ist offensichtlich. Ein Schwerpunkt der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in diesem Bereich konzentriert sich auf die Arbeitsteilung zwischen Politikern und Bürokraten und den politischen Aspekt höherer Verwaltungstätigkeit, sowie insbesondere auf die hier erkennbar werdenden Gestaltungsmöglichkeiten der leitenden Beamten.¹² Insbesondere die verschiedenen Dimensionen der Politisierung der Ministerialbürokratie stehen hier im Mittelpunkt des Interesses. Hier wird in der Literatur zwischen *inhaltlicher Politisierung* – durch Wahrnehmung politischer Aufgaben *ex officio* (Schnapp 2004: 5), *formaler Politisierung* einschließlich *Parteipolitisierung* – als politisch kontrollierte Besetzung von Positionen (Rouban 2003: 313–317), *Politisierung als parteipolitische Betätigung* der Bürokraten (Rouban 2003: 317–319; Schnapp 2004: 5) und *funktionaler Politisierung* im Sinne einer politisch responsiven und vorausschauenden Handlungsweise von Bürokraten (Steinkemper 1974; Mayntz/Derlien 1989) differenziert. Die folgende Analyse konzentriert sich auf die formale und die funktionale Politisierung, da diese Dimensionen aufgrund ihrer theoretischen Verknüpfung zu den interessantesten Aspekten dieses Forschungsfeldes gehören.

12 Vgl. theoretisch Mayntz (1997 [1978]: 60ff.), Jann (1998: 253ff.), Rouban (2003: 310ff.) und empirisch Mayntz/Derlien (1989), Aberbach/Derlien/Rockman (1994).

Als erste Dimension soll die *formale Politisierung* vorgestellt werden. Darunter wird die Besetzung und Abberufung von Personal in Führungspositionen der Ministerialverwaltung anhand politischer Kriterien verstanden. Maßgabe ist hier meist allein die Existenz eines besonderen Vertrauensverhältnisses des Kandidaten zur politischen Führung (vgl. Rouban 2003: 313–317). Formale Politisierung wird in der Bundesrepublik explizit durch die Position der *politischen Beamten* an der Spitze der Verwaltungshierarchie ermöglicht. In den Bundesministerien ist eine solche gezielte Besetzung nach politischen Kriterien rechtlich für die Positionen der beamteten Staatssekretäre (als beamtete Chefs der Bundesministerien) und Ministerialdirektoren (fast alle Abteilungsleiter)¹³ erlaubt. Darüber hinaus können auch die Leitungsstellen der den Bundesministerien unmittelbar nachgeordneten Behörden sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ohne Ausschreibung direkt vom politischen Prinzipal besetzt werden (vgl. BBG § 8 Abs. 2). Auf Ebene der Ministerialdirigenten (meist die Position eines Unterabteilungsleiters) und darunter dürfen hingegen ausschließlich fachliche Kriterien eine Besetzung oder Beförderung begründen. Ist dies nicht der Fall, so liegt verfassungswidrige *Ämterpatronage*¹⁴ vor. Am offensichtlichsten ist die formale Politisierung, wenn sie in Form einer *Parteipolitisierung* (vgl. Rouban 2003: 317) erfolgt, d.h. wenn Ministerialbürokraten, welche Parteimitglieder der Regierungsparteien sind, an die Spitze der Verwaltung berufen werden.

Die zweite hier betrachtete Dimension ist die *funktionale Politisierung* von Ministerialbürokraten. Aus der Position an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung ergibt sich für die administrative Elite die Aufgabe, politische Grundsatzentscheidungen zu interpretieren und deren konkrete Ausgestaltung und praktische Implementation auszuarbeiten. Bärbel Steinkemper stellte Anfang der 1970er Jahre fest, dass das Handeln von Spitzenbeamten in dieser Funktion in weit stärkerem Maße als jenes nachgeordneter Beamter dem Weberschen Idealtypus des neutralen und ausschließlich dem Staat gegenüber loyalen Verwaltungsbeamten widerspricht (Steinkemper 1974: 95–97; vgl. Weber 1980 [1922]). Sie beobachtete, dass die Spitzenkräfte der öffentlichen Verwaltung eine konkrete politische Funktion übertragen bekommen und ein vertieftes „Verständnis für die Erfordernisse der Politik und Eigenarten des politischen Willensbildungsprozesses“ (1974: 97) entwickeln. Putnam (1976: 213) kam bei der Auswertung des später in *CES I* einfließenden Datensatzes zum selben Ergebnis. Diese so genannte *funktionale Politisierung* der administrativen Führungsschicht geht mit einem spezifischen *Rollenbild* der Akteure einher, welches die politischen Anforderungen ihrer Aufgabe berücksichtigt. Funktionale Politisierung wird als das Ausmaß bezeichnet, zu welchem die Verwaltungseliten politische Überlegungen und Belange ohne explizite Weisung der politischen Prinzipale in ihre Entscheidungen einfließen lassen (vgl. Bogumil 2003: 14). Die Begrifflichkeit des hier verwendeten Konzepts der funktiona-

13 Die Abteilungsleiter der Bundesministerien sind in den meisten Fällen Ministerialdirektoren. Für den genauen Gesetzeswortlaut siehe BRRG § 31 Abs. 1 und BBG § 36 Abs. 1.

14 Nach der engen Definition von Wichmann ist Ämterpatronage jede Bevorzugung oder Benachteiligung von Bewerbern um ein Amt im öffentlichen Dienst bei deren Einstellung oder Beförderung, die gegen die Auswahlkriterien des Art. 33 Abs. 2 GG verstößt und nicht durch andere Verfassungsprinzipien gerechtfertigt ist (vgl. Wichmann 1986: 25). In der Praxis ist Ämterpatronage sehr schwer nachweisbar.

len Politisierung wurde von Mayntz und Derlien (Mayntz/Derlien 1989: 393) geprägt. Die Autoren stellten fest, dass Top-Bürokraten auch ohne Parteibindung noch als „politische Bürokraten“ bezeichnet werden können. Sie sind in den Prozess des *policy-making* eingebunden, sensibel gegenüber machtpolitischen Aspekten und berücksichtigen die politischen Bedingungen für die erfolgreiche Durchführung von Vorhaben.

„It [functional politicization; d.A.] implies a greater sensitivity of civil servants for considerations of political feasibility, and institutes a kind of political self-control of top bureaucrats through their anticipation of the reactions of the cabinet and of parliament to their policy proposals and legislative drafts“ (Mayntz/Derlien 1989: 402).

Dieses Verhaltensmuster ist für den politischen Prinzipal und das Funktionieren des politisch-administrativen Systems äußerst nützlich. Es ermöglicht die effektive Steuerung und Kontrolle des Verwaltungsapparates, da die Verwaltungsspitzen selbst als politisches Regulativ wirken und die intentionsgemäße Umsetzung politischer Leitlinien in konkretes Verwaltungshandeln überwachen.

Die Begründung für die nähere Betrachtung dieser beiden Dimensionen der Politisierung liegt in ihrer Verknüpfung auf theoretischer Ebene. So folgerten Mayntz und Derlien in ihrem mittlerweile klassischen Artikel *Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite* (Mayntz/Derlien 1989) aus ihrer Erhebung, das wachsende politische und ökonomische Zwänge im Prozess der Politikgestaltung und eine zunehmende formale Politisierung eine administrative Führungsschicht schuf, welche eher als politischer Akteur denn als neutraler Umsetzer von Gesetzesvorgaben handle (Mayntz/Derlien 1989: 393, 401–402). In diesem Sinne wird formale Politisierung als förderlich für eine funktionale Politisierung der Arbeit von Beamten erachtet. Ausgehend von dieser Annahme und anknüpfend an die Ergebnisse der Erhebungen von Aberbach et al. (1981) und Mayntz/Derlien (1989) werden im Folgenden die aktuellen Daten zur formalen Politisierung der administrativen Elite des Bundes dargestellt und diskutiert.

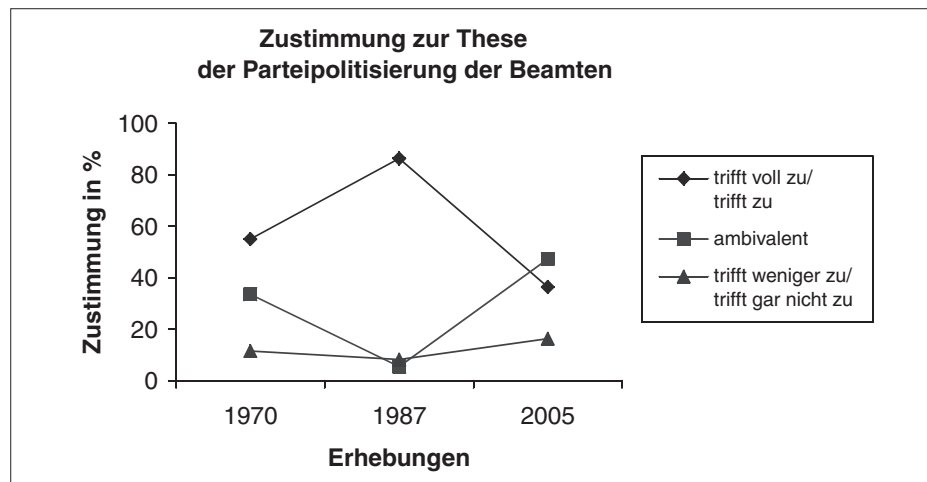
Die empirische Erfassung der funktionalen Politisierung erfolgte in den genannten Studien über die Abfrage von Rollenbildern und Einstellungen (vgl. Aberbach/Putnam/Rockman 1981: 84–114, Mayntz/Derlien 1989: 394–397, Derlien 1994: 267f.). Hierzu zählen die Einschätzungen der leitenden Beamten und Politiker bezüglich der Gemeinsamkeiten und Unterschiede ihrer Berufsgruppen sowie die Selbstzuordnung zu idealtypischen Rollenbildern und Aufgabenfeldern. Mit der vorliegenden Längsschnittuntersuchung können Art und Ausmaß ihrer Veränderung untersucht werden. So könnte bspw. eine Verschiebung der Rollenbilder hin zu einer größeren Politiknähe als Ausdruck einer veränderten Aufgabenwahrnehmung im Sinne einer Erhöhung der Responsivität und Sensibilität gegenüber politischen Überlegungen interpretiert werden. Im nächsten Abschnitt wird das Datenmaterial zur formalen Politisierung dargelegt, anschließend folgen die Ergebnisse im Bereich der funktionalen Politisierung. Der dargelegte theoretische Zusammenhang zwischen formaler bzw. Parteipolitisierung und funktionaler Politisierung kann an dieser Stelle nicht empirisch getestet werden. Ziel dieses Beitrags ist die Auswertung des aktuellen empirischen Materials in Anknüpfung an *CES II*. Hier ergeben sich einige interessante neue Erkenntnisse.

4.1 Formale Politisierung und Parteipolitisierung

Von dem Recht, sich mit politisch vertrauenswürdigen Leitungspersonal zu umgeben, machen die Regierungen in der Bundesrepublik regen Gebrauch: „Nach den Regierungswechseln 1969 und 1982 sind [...] jeder zweite Staatssekretär und jeder dritte Ministerialdirektor ausgetauscht worden“ (Bogumil 2003: 13). Zur Erfassung des Konstruktes Parteipolitisierung wurden der Zielgruppe in dieser Studie einerseits Fragen zu ihrer Wahrnehmung der Parteipolitisierung in Bundesministerien gestellt, andererseits wurden – wie seit *CES II* üblich – direkt die Parteimitgliedschaft, sowie weitere politische Aktivitäten der Beamten erfragt.

Schon die klassische Frage nach dem subjektiven Empfinden hinsichtlich der Verbreitung von Parteipolitisierung im Beamtentum („Seit den 70er Jahren wird von einer Parteipolitisierung des Beamtentums in Deutschland gesprochen. Meinen Sie, dass diese Behauptung zutrifft?“) brachte sehr überraschende Ergebnisse zu Tage. Es zeigt sich, dass über die letzten beiden Jahrzehnte die Wahrnehmung der Parteipolitisierung durch die Beamten sehr viel schwächer geworden ist. Der Anteil der Beamten, die der These zustimmen, ist von 86,3% im Jahr 1987 auf weniger als die Hälfte (36,4%) im Jahr 2005 gesunken (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Trendentwicklung der Wahrnehmung der Parteipolitisierung der Beamten



Quelle: eigene Darstellung.

Ein weit größerer Teil der Spitzenbeamten sieht heute eher eine ambivalente Entwicklung der Politisierung. Offen bleibt hier, ob dies mit einem tatsächlichen Rückgang in der Parteipolitisierung des Verwaltungspersonals oder mit einer veränderten Wahrnehmung zusammenhängt. Zur Klärung dieser Frage wird im nächsten Abschnitt die faktische Parteipolitisierung der Spitzenbeamten betrachtet.

Die Häufigkeit und Verteilung der Parteimitgliedschaft leitender Ministerialbeamter zum Ende der rot-grünen Regierungszeit ist eine der interessantesten mit dem Datensatz zu beantwortenden Fragen. Hier wird sichtbar, ob die von Mayntz und Derlien

1987 beobachtete Zunahme der Parteipolitisierung sich bis in die Gegenwart fortgesetzt hat oder ob tatsächlich eine De-Politisierung stattfand, wie die Daten zur Wahrnehmung suggerieren. Derlien veröffentlichte 2002 die bisher umfassendste Zeitreihe¹⁵ über die Parteimitgliedschaft von Beamten (Derlien 2002: 243). In Tabelle 3 und Abbildung 2 wird diese Zeitreihe um zehn Jahre bis ins Jahr 2005 ausgedehnt. Durch die Einbeziehung der Regierungszeit von Rot-Grün können so die Auswirkungen der großen Machtwechsel 1982 und 1998 miteinander verglichen werden.

Entgegen der Wahrnehmung der Beamten bestätigt sich die Annahme einer weiterhin starken Parteipolitisierung der bürokratischen Führungsebene. So gaben 75% der Staatssekretäre, knapp 60% der Abteilungsleiter und immerhin ein Drittel der Unterabteilungsleiter an, Mitglied einer Partei zu sein. Sowohl zwischen den Messpunkten 1981 und 1987 als auch zwischen 1995 und 2005 fand dabei ein den politischen Machtverhältnissen entsprechender Austausch der Parteigänger der Regierungsparteien statt. Bemerkenswert ist, dass dieser Austausch bei den großen Volksparteien beinahe im Verhältnis eins zu eins erfolgte, d.h., dass zahlenmäßig Parteimitglieder der alten Regierung mit Parteimitgliedern der regierenden Parteien ersetzt wurden. Für die Regierungszeit von Bundeskanzler Schröder ist auffallend, dass die Parteipolitisierung der untersuchten Gesamtgruppe (unter Einbeziehung der StS, AL und UAL) insgesamt leicht abnahm. Die Parteipolitisierung unter den politischen Beamten (nur StS und AL) stieg dagegen im selben Zeitraum an. Diese paradoxe Entwicklung lässt sich wie folgt erklären: Der Anteil der SPD-Mitglieder wuchs unter den politischen Beamten innerhalb der sieben Jahre rot-grüner Regierungszeit auf einen um rund 5% höheren Wert, als unter der Regierung Kohl nach 13 Jahren Regierung für die CDU/CSU-Mitglieder erreicht wurde. Dagegen waren in der Gruppe der Unterabteilungsleiter unter Kohl im Jahr 1995 gut 34% CDU/CSU-Mitglieder. Im Jahr 2005 bekannten sich jedoch lediglich 25% des Personals dieser Hierarchiestufe zur SPD-Mitgliedschaft. Die über die gesamte Gruppe abnehmende Parteipolitisierung kann somit durch den leichten Anstieg im Bereich der politischen Beamten und der im Vergleich stärkeren De-Politisierung auf Ebene der UAL erklärt werden. Hier wirkt sich insbesondere das beinahe vollständige Verschwinden der unter Schwarz-Gelb verhältnismäßig zahlreich vertretenen FDP-Mitglieder ohne ein entsprechendes Nachrücken von grünen Parteimitgliedern aus. Dass Parteipolitisierung trotz des verfassungsmäßigen Verbots auch auf der Ebene der Unterabteilungsleiter und darunter stattfindet, ist nach Derlien ein offenes Geheimnis (vgl. Derlien 2003a: 17f.). Das Absinken des Anteils an CDU/CSU-Mitgliedern unter den UAL von den besagten 34% im Jahr 1995 zum Ende der Regierungszeit von Bundeskanzler Schröder auf lediglich 5% legt nahe, dass hier auch ohne die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ein Personalaustausch stattgefunden haben könnte.¹⁶

¹⁵ Für die 1950er und 1960er Jahre liegen keine vergleichbaren Daten vor (vgl. Mayntz/Derlien 1989: 388).

¹⁶ Dieser Personalaustausch kann u.a. auch mit dem Ausscheiden von Unterabteilungsleitern aus Altersgründen erklärt werden. Da aufgrund des Laufbahnprinzips die Position eines UAL gewöhnlich erst nach Jahrzehnten der Ministerialkarriere erreicht wird, ist eine hohe Personalfluktuation aufgrund altersbedingten Ausscheidens möglich. Eine Verzerrung der Ergebnisse könnte sich auch aus der nahe liegenden Vermutung ergeben, dass Parteigänger der Oppositionsparteien generell zurückhaltender bei der Angabe ihrer Mitgliedschaft sein könnten. Ob

Tabelle 3: Parteimitgliedschaften der Beamten in Bundesministerien 1970 – 2005

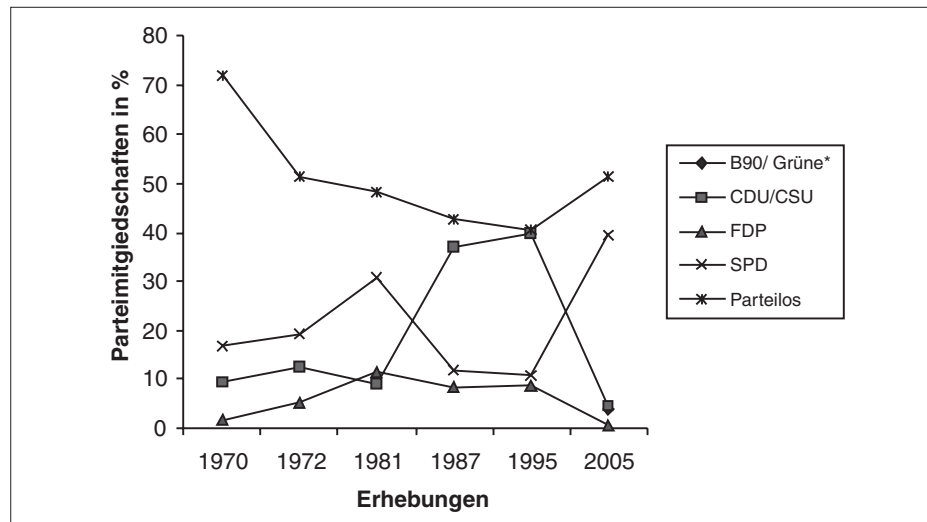
Funktion Partei	Jahr	StS		AL		UAL		Unterhalb		Gesamt	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
B90/Grüne	1987										
	2005	1	12,5	3	4,7	1	1,7			5	3,8
CDU/CSU	1970			4	10,3	5	11,1	3	7,3	12	9,6
	1972	0	0,0	6	13,6	11	12,9			17	12,5
	1981	0	0,0	4	8,9	7	10,0			11	9,2
	1987	8	61,5	25	47,2	8	17,8	12	37,5	53	37,1
	1995	8	57,1	45	45,9	49	34,3			102	40,0
	2005	0	0,0	3	4,7	3	5,0			6	4,5
FDP	1970					1	2,2	1	2,4	2	1,6
	1972	3	42,9	1	2,3	3	3,5			7	5,1
	1981	0	0,0	6	13,3	8	11,4			14	11,7
	1987	1	7,7	5	9,4	4	8,9	2	6,3	12	8,4
	1995	2	14,3	6	6,1	14	9,8			22	8,6
	2005	0	0,0	0	0,0	1	1,7			1	0,8
SPD	1970			11	28,2	5	11,1	5	12,2	21	16,8
	1972	3	42,9	11	25,0	12	14,1			26	19,1
	1981	3	60,0	17	37,8	17	24,3			37	30,8
	1987	0	0,0	4	7,5	10	22,2	3	9,4	17	11,9
	1995	1	7,1	5	5,1	22	15,4			28	11,0
	2005	5	62,5	32	50,0	15	24,9			52	39,4
Parteimitglied- schaft insgesamt	1995	11	78,5	56	57,1	85	59,5			152	59,6
	2005	6	75,0	38	59,4	20	33,3			64	48,5
Parteilos	1970			24	61,5	34	75,5	32	78,1	90	72,0
	1972	1	14,3	26	59,1	59	69,4			70	51,5
	1981	2	40,0	18	40,0	38	54,3			58	48,3
	1987	4	30,8	19	35,8	23	51,1	15	46,9	61	42,7
	1995	3	21,4	42	42,9	58	40,6			103	40,4
	2005	2	25,0	26	40,6	40	66,7			68	51,5
Gesamt = 100%	1970			39		45		41		125	
	1972	7		44		85				136	
	1981	5		45		70				120	
	1987	13		53		45		32		143	
	1995	14		98		143				255	
	2005	8		64		60				132	

Hinweis: Regierungswechsel: 69/70; 82/83; 98/99; 05/06.

Quellen: Fortschreibung der Tabelle von Derlien (2002: 243), Daten von 1970 Putnam et al. CES, 1972, 1981 Mannheimer Elitenstudien, 1987 Derlien/Mayntz CES II, 1995 Potsdamer Elitenstudie, 2005 Konstanzer Elite-studie.

und in welcher Weise die Nähe der Erhebung zur Bundestagswahl eine zusätzliche Verzerrung der Aussagen bewirkte, ist offen. Anzunehmen wäre jedoch, dass sich die Akteure mit der Offenlegung ihrer Parteipräferenzen und -mitgliedschaften eher zurückhalten.

Abbildung 2: Trendentwicklung der Parteimitgliedschaften



* Der einzige Messpunkt für Bündnis 90/Grüne befindet sich unter dem Messpunkt der CDU für das Jahr 2005.

Quelle: eigene Darstellung.

Festgehalten werden muss, dass insbesondere die SPD in einer verhältnismäßig kurzen Zeit eine Besetzung der politischen Beamtenstellen (StS, AL) mit ihren Parteimitgliedern durchgesetzt hat, die jener der Ära Kohl entspricht. Wird jedoch, wie in der Literatur üblich, auch die Ebene der UAL in die Betrachtung einbezogen und die genannten Alternativerklärungen außen vor gelassen, so ist der über Jahrzehnte gemessene und als unumkehrbar angesehene Trend einer stetig zunehmenden Parteipolitisierung nicht nur gebrochen, sondern gar umgekehrt. So nahm die Zahl der Parteilos unter allen Spitzenbürokraten von 40,4% auf 51,5% zu.

Neben der Parteimitgliedschaft wurde die Kohorte auch nach weiteren politischen Betätigungen befragt. Da Parteimitgliedschaften häufig passiv und eher symbolisch sind, kann die Frage nach politischen Aktivitäten helfen, den Anteil der tatsächlich politisch aktiven Beamten und die Art ihrer Beziehungen zu politischen oder parteilichen Gruppierungen aufzuzeigen. Die Ergebnisse geben wieder, dass die Spitzenbeamten der Bundesverwaltung eine politisch sehr aktive Gruppe sind. So gaben gut 60% der Befragten an, gegenwärtig oder früher politisch aktiv gewesen zu sein, 25% der Spitzenbeamten hatten zum Befragungszeitpunkt ein Parteiamt inne. Der Anteil der Beamten, welche ein Kommunalmandat innehaben (16,6%) oder in Bürgerinitiativen aktiv sind (9,8%), muss im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt als ebenfalls sehr hoch gelten.

Neben der Parteimitgliedschaft ist der Umfang des Personalaustauschs auf Ebene der politischen Beamten nach einem Regierungswechsel – d.h. der Anteil der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Personen – ein weiteres Maß für die formale Politisierung der administrativen Elite (vgl. Rouban 2003: 316). Abgelöste politische Beamte werden entweder als Vertrauenspersonen der Vorgängerregierung gesehen oder müssen

Platz für Vertrauenspersonen der neuen Regierung schaffen. Zu beachten ist jedoch, dass mit diesem Maß die tatsächlichen Gründe oder Motive für eine Neubesetzung nicht erfasst werden können. Aus der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, wie viele politische Beamte in den letzten beiden Legislaturperioden und zu den Regierungswechseln in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurden.

Tabelle 4: Fluktuation politischer Beamter

Fluktuation politischer Beamter		StS	MinDir	Gesamt
Regierungswechsel 10/69–6/70	n	11	27	38
	Pos.	27	88	115
	%	40,7	30,7	33,0
Regierungswechsel 10/82–6/83	n	13	35	48
	Pos.	24	104	128
	%	54,2	33,7	37,5
Regierungswechsel 10/98–2/99	n	16	55	71
	Pos.	24	112	136
	%	66,7	49,1	52,2
Regierungswechsel 10/98–2/99 und im Laufe 14. Legislaturperiode	n	25	65	90
	Pos.	26	115	141
	%	96,2	56,5	63,8
im Laufe 15. Legislaturperiode	n	9	12	21
	Pos.	26	115	141
	%	34,6	10,4	14,9
Regierungswechsel 10/05–02/06	n	12	10	22
	Pos.	26	115	141
	%	48,0	8,7	15,6

Pos. = verfügbare Positionen; Angaben für 14. und 15. LP hier Schätzung von aktueller Zahl 2005; Angaben für Entsendung in den einstweiligen Ruhestand für 14., 15. LP und Regierungswechsel 05/06 vom Bundespräsidialamt; Zusätzliche Angaben von Derlien: Anzahl der aus dem Amt geschiedenen, überwiegend wegen Entsendung in den einstweiligen Ruhestand.

Quellen: Angaben von Mayntz/Derlien (1989), Otremba (1999), Derlien (2002) und eigene Recherchen.

Die Tabelle zeigt über alle drei erfassten Regierungswechsel sowohl für Staatssekretäre als auch für die Ministerialdirektoren (in den meisten Fällen Abteilungsleiter) einen ansteigenden Trend zum Austausch des Leitungspersonals. Wurden beim Regierungswechsel 1969 noch lediglich 40% der StS und 30% der Ministerialdirektoren ersetzt, so mussten 1998 in den ersten Monaten nach dem Regierungswechsel 66% der unter der CDU-Regierung tätigen Staatssekretäre und 49% der Ministerialdirektoren ihren Hut nehmen. Betrachtet man lediglich die drei Regierungswechsel 1969, 1982 und 1998, in denen der größere Koalitionspartner die Regierung verlassen musste, so kann von einer kontinuierlichen Zunahme der formalen Politisierung der politischen Beamten gesprochen werden.

Für einen Vergleich mit den Daten über tatsächliche Neubesetzungen wurden die politischen Beamten im Sample gefragt, ob sie meinen, dass ihre Position im Falle eines Regierungswechsels neu besetzt würde. Die Ergebnisse zeigen, dass selbst die politischen Beamten nur zu knapp 17% sicher davon ausgehen, dass ihre Position neu besetzt wird. Jeweils ein weiteres Drittel der Befragten war bedingt von der Versetzung

nach einem Regierungswechsel überzeugt oder ging zumindest von einer ausgeglichenen Wahrscheinlichkeit eines Verbleibens oder der Ablösung aus. Im Vergleich mit der realen Fluktuation (63,8% beim Regierungswechsel 1998) kann gefolgert werden, dass politische Beamte die Gefahr einer Neubesetzung ihrer Position in etwa abschätzen können.

Wie hat sich also die Parteipolitisierung in den letzten 35 Jahren entwickelt? In Bezug auf die Bundesverwaltung bestand in der wissenschaftlichen Diskussion ein Konsens, dass insbesondere die formale und die Parteipolitisierung in den letzten Jahrzehnten eine deutliche Zunahme erfahren hätte (vgl. Mayntz/Derlien 1989: 386; Goetz 1999: 148f.; Derlien 2003b: 408–410; Derlien 2003a: 17f.). Hier zeigt sich zusammenfassend ein etwas uneinheitliches Bild: Die Spitzenbeamten nehmen die öffentliche Verwaltung heute sehr viel weniger politisiert wahr als noch vor zwei Jahrzehnten. Dabei ist unter den politischen Beamten der Anteil der Parteimitglieder abermals leicht gestiegen, unter den Unterabteilungsleitern – und damit insgesamt – jedoch gesunken. Bei der Neubesetzung der Ämter von politischen Beamten ist entsprechend der Zahlen zur Parteimitgliedschaft ein klarer Trend zu einem Anstieg der Parteipolitisierung zu beobachten.

4.2 Rollenbilder und Funktionale Politisierung

Im Fragebogen der *CES II* wird der Themenbereich der funktionalen Politisierung an nur wenigen Indikatoren festgemacht. Dazu gehören die bereits erwähnten Fragen zu Rollenbildern, Einstellungen zur politischen Seite der Arbeit sowie zur Loyalität nach Regierungswechseln.

Ein erster Blick gilt der Selbstzuordnung zu den idealtypischen Rollenbildern (Tabelle 5). Hier werden den Mitgliedern der politisch-administrativen Elite Idealtypen wie *Experte mit Fachwissen*, *Rechtsanwender*, *Bürgeranwalt* bis hin zum *Initiator neuer Projekte und Problemlösungen* vorgegeben. Interessanterweise zeigt sich bei der Selbstzuordnung der Beamten (und auch der Politiker) zu diesen Rollenbildern über die letzten zwei Jahrzehnte so gut wie keine Veränderung. Beamte sehen sich in erster Line als Experten mit Fachwissen, Umsetzer politischer Vorgaben und Repräsentanten des Staates (vgl. Derlien 1994: 267).

Angesichts dieser großen Konstanz überraschen die Ergebnisse der Selbstidentifikation der Beamten in Abgrenzung zum Berufsbild des Politikers. Bei diesem von Aberbach et al. (1981) entwickelten Vergleich der Ansichten von Politikern und Beamten über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Berufsgruppen zeigen sich deutliche Verschiebungen zwischen den einzelnen Kohorten. So hatten die Beamten 1970 und 1987 noch zu über einem Viertel (28,1% bzw. 27,9%) angegeben, es gäbe keine Überlappung. Im Jahr 2005 vertraten nur noch 1,6% diese Ansicht. Dagegen stieg der Anteil derer, die eine teilweise Überlappung mit sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschieden der beiden Rollen konstatierten, sprunghaft an. Waren dies 1970 und 1987 noch jeweils gut 23%, so vertraten 2005 schon 68,8% der befragten Beamten diese Meinung. Dieser starke Trend der Annäherung könnte als Indiz einer Verschmelzung

Tabelle 5: Selbsteinschätzung der Zugehörigkeit zu bestimmten Typen

Typ (Angabe der Mittelwerte je Gruppe)	Beamte 1987	Beamte 2005
Experte mit Fachwissen für Problemlösungen	1,4	1,4
Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen	2,4	2,5
Anwalt organisierter Einzelinteressen	3,7	3,6
Vermittler zwischen konfligierenden Interessen	1,8	1,7
Umsetzer politischer Vorgaben	1,4	1,5
Parteilpolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will	3,7	3,8
Repräsentant des Staates	1,7	1,6
Rechtsanwender (Rechtstechniker)	2,6	2,8
Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert	2,8	3,1
Initiator neuer Projekte und Problemlösungen	1,4	1,5

Anmerkungen: n = 143–146; Skalierung: die Werte bedeuten 1 = trifft ganz zu, 2 = trifft etwas zu, 3 = trifft weniger zu, 4 = trifft gar nicht zu.

Quelle: für 1987 Derlien/Mayntz 1988 (*CES II*), für 2005 eigene Erhebung (*PAE 2005*).

oder *Hybridization* der beiden Rollen im Sinne Aberbachs und seiner Kollegen interpretiert werden (Aberbach et al. 1981: 16ff.).

Eine weitere, für die Beschreibung des Rollenbildes als auch für die funktionale Politisierung zentrale Frage war stets jene nach der Einstellung der Spitzenbürokraten zu den politischen Aspekten ihrer Arbeit (vgl. Putnam 1976; Aberbach et al. 1981, 1990, 1994; Mayntz/Derlien 1989; Derlien 1994; Goetz 1999). Auch hier zeigte sich bei der aktuellen Befragung nur eine geringe Veränderung. So hat sich bei den Beamten ein leichter Wandel der Meinung zur politischen Seite ihrer Arbeit vollzogen. In der aktuellen Kohorte bewerteten deutlich weniger Beamte (60,8%) die „politische Seite“ ihrer Arbeit als „sehr gut“. Im Jahre 1987 waren es noch drei Viertel der Befragten (78,5%). Dieses Verhältnis hat sich jedoch nur in Richtung „gefällt mir mit einigen Einschränkungen“, also immer noch im Sinne einer positiven Einschätzung, entwickelt. Im Jahre 2005 stimmten ein Drittel der Beamten (31,5%) dieser Kategorie zu, 1987 war es nur ein Zehntel (11,1%). Die Kohorte von 2005 nähert sich somit wieder der zurückhaltenderen Meinung der Kohorte von 1970 an. Die Einschätzung der politischen Seite der Arbeit bleibt dennoch insgesamt sehr positiv (insgesamt 92,3%).

Tabelle 6 stellt diese Einschätzungen im Gesamten und Tabelle 7 getrennt nach den Funktionen der Beamten dar. Es wird sichtbar, dass den beamteten Staatssekretären die politische Seite besser gefällt als den übrigen Beamten. Die Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter schätzen dennoch die politische Seite ihrer Arbeit insgesamt, wenn auch mit Einschränkungen (93,8% der AL und 91,4% der UAL), positiv ein.

Um diese Sichtweise der Spitzenbeamten hinsichtlich der politischen Seite der Arbeit besser bewerten zu können, wird im Folgenden die Meinung zu dem in den 1970er Jahren konstatierten „Trend zur Parteipolitisation des Beamtentums“ gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass trotz der sehr positiven Einstellung zur politischen Seite der Arbeit nur knapp ein Zehntel (8,6%) die Entwicklung zur Parteipolitisation als

Tabelle 6: Einschätzen der politischen Seite der Arbeit

Gefallen an politischer Seite der Arbeit, Zustimmung in Prozent	1970	1987	2005
gefällt mir sehr gut	45,2	78,5	60,8
gefällt mir mit einigen Einschränkungen	22,2	11,1	31,5
teils/teils, positive und negative Gefühle	25,4	6,3	6,9
politische Seite gefällt mir weniger/überhaupt nicht	7,1	4,2	0
es gibt keine politische Seite (nur 2005)			0,8
N	126	144	130

Quelle: für 1970 und 1987 Mayntz/Derlien (1989), für 2005 eigene Erhebungen.

Tabelle 7: Einschätzen der politischen Seite der Arbeit nach Funktion in der Kohorte 2005

Gefallen an politischer Seite der Arbeit (in Prozent)	StS	AL	UAL
gefällt mir sehr gut	87,5	54,7	63,8
gefällt mir mit einigen Einschränkungen	0,0	39,1	27,6
teils/teils, positive und negative Gefühle	0,0	6,3	8,6
politische Seite gefällt mir weniger/überhaupt nicht	0,0	0,0	0,0
es gibt keine politische Seite (nur 2005)	12,5	0,0	0,0
Summe (N= 130)	8	64	58

Quelle: eigene Erhebung in der PAE 2005.

sehr bzw. eher positiv betrachtet. 40% stehen dieser Tendenz ambivalent gegenüber. Die Hälfte (51,1%) beurteilt diesen Politisierungstrend eher oder sehr negativ. 1987 hatten 10,8% diese Entwicklung als sehr bzw. eher positiv bezeichnet, 18% waren ambivalent, 71,2% lehnten sie tendenziell oder mit Nachdruck ab. Hier ist im Zeitverlauf ein deutlicher Rückgang der ablehnenden Haltung zu verzeichnen, ohne dass eine Zunahme der positiven Bewertung festzustellen wäre. Aber auch hier lohnt ein genauerer Blick auf die aktuellen Daten. Die Mehrheit der politischen Beamten (StS und AL) hat keine eindeutige Meinung (62,5% der StS und 45,3% der AL) zur Parteipolitisierung. Die insgesamt eher negative Beurteilung basiert vor allem auf der Sichtweise der Unterabteilungsleiter, welche zu knapp zwei Dritteln (61,3%) diese Politisierungstendenz eher bzw. sehr negativ bewerten. Dieser Unterschied könnte durch die im vorhergehenden Abschnitt präsentierten Ergebnissen erklärt werden, nach denen der Anteil der Parteimitglieder unter den Unterabteilungsleitern hinter jenem der politischen Beamten zurückbleibt.

Eine weitere Frage im Querschnittsbereich zwischen Rollenbild und funktionaler Politisierung ist jene nach der Loyalität der Beamten. Als Test der Hybridisierungs-These – der Annahme einer zunehmenden Annäherung oder gar Verschmelzung der Rollen von Beamten und Politikern – wurde 1987 auch erfragt, ob ein Beamter nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik entgegen dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfe. Die völlige Ablehnung einer solchen Haltung von 80% und die vorbehaltlose Zustimmung von nur 2% der Befragten interpretierten Mayntz und Derlien (1989: 396) als Indiz gegen die Hybridisierungstendenzen der Beamtenschaft. Diese seien so professionell, dass sie auch die für ihre Tätigkeit notwendige politische Loyalität gegenüber jeder Regierung aufbrächten. Die Wiederholung die-

ser Frage in 2005 brachte ein völlig anderes, extrem uneinheitliches Bild zu Tage. So bezeichneten nur noch 16% der befragten Ministerialbeamten ein solches Verhalten als völlig inakzeptabel, 23% lehnten es tendenziell ab. Dagegen bezeichneten nun erstaunliche 23% der Beamten eine solche Illoyalität als voll akzeptabel, 24% bezeichneten diese Haltung als zumindest bedingt akzeptabel. Diese starke Veränderung in einem Zeitraum von weniger als zwei Jahrzehnten deutet darauf hin, dass es trotz der großen Kontinuität in den Rollenbildern doch einen gewissen Wandel im Selbstverständnis der Ministerialbeamten gab. Jedoch darf auch hier ein möglicher Einfluss der unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahl trotz der Anonymität der Umfrage nicht außer Acht gelassen werden.

In den klassischen Untersuchungen wurde die funktionale Politisierung der Beamten vorrangig an den bisher vorgestellten Items festgemacht. Zur Präzisierung wurden im Rahmen der *Konstanzer Elitestudie PAE 2005* eine Reihe weiterer Fragen zu diesem Komplex entwickelt. Diese Neuentwicklungen zielen darauf ab, den von den Beamten wahrgenommenen, indirekten Einfluss der Politik auf ihre Tätigkeit deutlich zu machen. So wurden die Akteure nach einer Einschätzung zu ihrer Kenntnis der Handlungspräferenzen der Politik, zu ihrer Abhängigkeit von der politischen Führung, zur Abwägung von fachlichen und politischen Aspekten, zur Berücksichtigung politischer Implikationen bei Entscheidungen sowie zum selbständigen Einschwenken der Beamten auf die politischen Linie befragt.

Die Frage, ob sie direkt Informationen über die Präferenzen der politischen Führung zu bestimmten von ihnen zu entscheidenden Sachfragen erhielten, beantworteten knapp 51% der Befragten uneingeschränkt zustimmend. Gut 29% bejahten, schränkten diese Aussage jedoch etwas ein. Keiner der Befragten gab an, nie über die politischen Präferenzen informiert zu werden. Diese Aussagen zeigen, dass die Top-Bürokraten in den Bundesministerien zu einem sehr großen Teil gut wissen, welche Vorstellungen und vielleicht auch Erwartungen die Politiker an die Ergebnisse ihrer Arbeit haben.

Lediglich knapp 20% der Spitzenbeamten empfinden ihren Verantwortungsbereich als sehr stark von der Politik abhängig. Als noch immerhin abhängig sehen sich gut 44% der Befragten. Nur 11% sehen sich als unabhängig oder gar sehr unabhängig. Auch wenn diese sehr allgemein gestellte Frage die Art der Abhängigkeit im Dunkeln lässt, so wird doch deutlich, dass sich zwei Drittel der Beamten als unmittelbar vom politischen Prinzipal gebunden fühlt. Diese Aussage entspricht dem klassischen Bild, nachdem das administrative Leitungspersonal eines Ministeriums politisch abhängige Positionen mit nur begrenzter Autonomie innehat. Die explizite Bejahung der Abhängigkeit macht jedoch darüber hinaus deutlich, dass die Responsivität gegenüber der Politik und die beobachtete funktionale Politisierung auch mit aus einer – den Akteuren bewussten – Zwangssituation erwächst.

Die folgenden drei Fragen zielen noch stärker darauf ab, eine Einschätzung der Auswirkung der funktionalen Politisierung auf die Ergebnisse des *policy-making* zu gewinnen. Zum Einen wurden die Befragten aufgefordert, zur genaueren Bestimmung der funktionalen Politisierung ihre üblichen Entscheidungskriterien bei politischen relevanten Festlegungen anzugeben. Die Antwortmöglichkeiten reichten über fünf Stufen vom kompromisslosen Primat der fachlichen Entscheidung bis hin zu ausschließlich

politisch begründbaren Handlungsoptionen. Lediglich 3,2% der Befragten gab an, die sachlich beste Entscheidungsoption gänzlich ohne Berücksichtigung der politischen Präferenzen zu wählen. Einen Kompromiss zwischen fachlichen und politischen Notwendigkeiten, jedoch mit einem Vorrang der fachlichen Argumente wählten gut 65% der Beamten. Es ist anzunehmen, dass diese Antwort durch ihre gesellschaftliche Erwünschtheit verstärkt wurde. Interessant ist hier jedoch eine Minderheitengruppe: 20% der Befragten gaben an, dass bei einem Kompromiss letztlich die politischen Präferenzen entscheidend wären, d.h., dass sie aufgrund politischer Überlegungen regelmäßig Entscheidungen entgegen bekannter fachlicher Einwände trafen.

Auf die Frage hin, ob Überlegungen zu politischen Implikationen eine hohe Wertigkeit bei der Auswahl zwischen Alternativen haben, antworteten 18,3% der Befragten uneingeschränkt mit ja. Mit „eher ja“ antworteten 40,5% der Beamten. 24,6% gaben an, politischen Implikationen teilweise eine hohe Wertigkeit zuzusprechen. Noch deutlicher wird die Ausprägung der funktionalen Politisierung der Akteure und ihre potentiellen Auswirkung auf das Ergebnis der Politikgestaltung bei der Antwort auf die Frage, ob sie ihre Entscheidungen von sich aus auf die aktuelle politische Linie abstimmen würden. 23,8% stimmten uneingeschränkt zu. Knapp die Hälfte (46%) gaben eine tendenzielle, 21,4% eine teilweise Abstimmung an. Nur weniger als ein Zehntel (9%) der Befragten nimmt keine oder eher keine Abstimmung mit der vorgegebenen politischen Linie vor.

Zusammengefasst zeigen die Ergebnisse eine große Kontinuität, in einigen Fragen jedoch auch sehr interessante Veränderungen bei den Rollenbildern und der funktionalen Politisierung der Spitzenbürokraten. Es überrascht, dass sich die Akteure heute exakt denselben Rollenbildern zuordnen wie ihre Kollegen vor zwei Jahrzehnten. Sie sind in ihrer Einstellung zur „politischen Seite“ ihrer Arbeit etwas skeptischer als die Kohorte von 1987, stehen diesem Aspekt zum größten Teil jedoch noch immer positiv gegenüber. Einen sehr starken Wandel gab es hingegen beim Loyalitätsverständnis der Beamten. Hier veränderte sich die Meinung zur Fortführung einer inhaltlichen Politik auch gegen den Willen einer neuen Regierung dramatisch: lehnten dies 1987 noch 80% der Befragten kategorisch ab, so vertraten diese Position 2005 nur noch 16%. Fraglich ist hier, inwiefern dieses Ergebnis mit der kurz bevorstehenden Bundestagswahl in Verbindung stand. Die Ergebnisse der ergänzend gestellten Fragen zeigen deutlich das Ausmaß der funktionalen Politisierung der politischen Beamten. Es zeichnet sich ab, dass 64% der Akteure ihre politische Funktion sehr bewusst und aktiv wahrnehmen. Fast alle Akteure (96,8%) gaben dabei an, eine Abwägung zwischen fachlichen und politischen Interessen vorzunehmen oder gar allein im Sinne der Politik zu handeln. Zugleich zeigen die Aussagen zur Abhängigkeit von der Politik auch, dass dieses Verhalten als Bedingung einer Tätigkeit als politischer Beamter gesehen wird. Dies bestätigt die bereits von Mayntz und Derlien berichtete Schlussfolgerung: *„Today, hardly anybody in the ministerial bureaucracy denies and rejects functional politicization [...] and regard political skills as prerequisite for top civil service positions“* (1989: 401).

5. Schlussfolgerung

Diese Arbeit präsentiert neue Daten zum persönlichen Hintergrund, zur Parteipolitisierung sowie zu Rollenbildern und funktionaler Politisierung der Spitzenbeamten der bundesdeutschen Ministerialverwaltung. Die wichtigsten Erkenntnisse über die administrative Elite der Ära Schröder lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Hinsichtlich der formalen Politisierung kann eine Stagnation im Bereich der Parteipolitisierung auf hohem Niveau, allenfalls ein leichter Rückgang konstatiert werden. Während der Anteil an Parteimitgliedern unter den Staatssekretären und Abteilungsleitern nur leicht anstieg, ist ein stark rückläufiger Trend unter den Unterabteilungsleitern und somit über alle Top-Bürokraten insgesamt zu verzeichnen. Der Personalaustausch nach Wahlen nahm über die drei großen Regierungswechsel 1969, 1982 und 1998 tendenziell zu.

Bezüglich der funktionalen Politisierung sind widersprüchliche Ergebnisse zu berichten. So blieb die Selbstzuordnung zu vordefinierten Rollenbildern – und damit einer der wichtigsten Indikatoren für die funktionale Politisierung – über die letzten zwei Jahrzehnte beinahe völlig identisch. Im Kontrast hierzu ist die starke Veränderung der Einstellung zur Loyalität nach Regierungswechseln und der Wahrnehmung des Politisierungsgrades der Spitzenbeamten bemerkenswert. Damit ist die von Mayntz und Derlien (1989: 396, 402) als Kennzeichen der Ministerialbürokratie bezeichnete enge Verknüpfung zwischen den drei Merkmalen – professionelles Spezialistentum, funktionale Politisierung und Loyalität gegenüber dem politischen Prinzipal – aufgelöst. Zwar zeichnet sich die Ministerialbürokratie noch immer durch Spezialistentum und einer starken funktionalen Politisierung in ihrer Aufgabenwahrnehmung aus. Jedoch wird Loyalität heute anders definiert als noch vor 20 Jahren. Dies zeigt sich an der Bereitschaft, eine Ressortpolitik gegen die Politik einer neuen Regierung zu verteidigen. Bemerkenswert ist dabei der Widerspruch zwischen der Demonstration von Loyalität bei der Selbstzuordnung zu den Rollenbildern („Umsetzer politischer Vorgaben“) und der Widerständigkeit in der Sache („Festhalten an Ressortpolitik gegen eine neue Regierung“). Dies zeigt, dass trotz oder gerade wegen einer starken Einflussnahme der Politik (siehe die neuen Items zur Messung der funktionalen Politisierung und Abhängigkeit), doch eine starke Identifikation mit „ihrer“ etablierten Ressortpolitik vorliegt. Die Akteure scheinen zu einem größeren Teil nicht mehr bereit zu sein, den mit einem Regierungswechsel verbundenen Wandel in Ideologien und politischen Programmen bedingungslos hinzunehmen. In diesem Sinne nimmt das Leitungspersonal heute viel bewusster eine politische Rolle wahr, als ihre Vorgängerkohorten. Diese Entwicklung wurde vermutlich durch die Politik selbst mit der zunehmenden Ausschöpfung der Möglichkeiten zur formalen Politisierung des Leitungspersonals angestoßen. In der Reaktion sieht sich jede neue Regierung genötigt, mit immer umfassenderen Neubesetzungen auf die politisch motivierten Personalentscheidungen der Vorgängerregierung zu antworten. Diese Spirale der Politisierung könnte Ursache einer stärkeren politischen Identifikation der Verwaltungsspitze sein, welche sich in dem nun beobachteten Wandel des Selbstverständnisses widerspiegelt. Die von Mayntz und Derlien 1989 in der Folge von *CES II* gezogene Schlussfolgerung, dass es kein Verschmelzen der Rollen von Politikern und Beamten gäbe, würde in diesem Modell noch immer zutreffen. Festzu-

halten bleibt jedoch, dass trotz der Kontinuität der Rollenbilder ein Wandel im Selbstverständnis der administrativen Elite und in ihrem Verhältnis zu ihrer politischen Aufgabe stattgefunden hat.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A., 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D./Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate/Rockman, Bert A., 1990: American and German Federal Executives: Technocratic and Political Attitudes, in: *International Social Science Journal* 123, 3–8.
- Aberbach, Joel D./Derlien, Hans-Ulrich/Rockman, Bert A., 1994: Unity and Fragmentation. Themes in German and American Public Administration, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse*. Baden-Baden: Nomos, 271–290.
- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A., 2002: Conducting and Coding Elite Interviews, in: *Political Science and Politics* 35, 673–676.
- Aberbach, Joel D., 2003: Introduction: Administration in an Era of Change, in: *Governance* 16, 315–319.
- Auf dem Hövel, Jörg, 2003: Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Eine empirische Untersuchung der Stadtverwaltung Hamburg. Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, Jörg, 2003: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter* (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 61–78 (Seitenangabe im Text entsprechend der Download-Version: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/index.htm>).
- Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke, 1997: *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bruns, Werner, 2004: *Heidelberger Elitestudie* (Download vom 23. Juli 2005 unter http://www.soz.uni-heidelberg.de/1_1_1/assets/download_543390.pdf).
- Derlien, Hans-Ulrich, 1994: Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel, in: *Verwaltung und Fortbildung* 4, 255–274.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel, in: *König, Klaus* (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 229–253.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2003a: German Public Administration: Weberian Despite „Modernization“, in: *Tummala, Krishna K.* (Hrsg.), *Comparative Bureaucratic Systems*. Lanham/Boulder/New York/Oxford: Lexington Books, 97–122 (Download unter: http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/verwaltungswissenschaft/vw2/GermanAdmin.pdf; Zugriff am 18. November 2005, Seitenzahlen im Text beziehen sich auf die Online-Version).
- Derlien, Hans-Ulrich, 2003b: Mandarin or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: *Governance* 16, 401–428.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate, 1988: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987. Comparative Elite Study II gefördert von der DFG. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge der Universität Bamberg, Nr. 25.
- Ecker, Matthias, 1998: Die „Deutsch-Polnische Elitestudie“: Konstruktion und Repräsentativität der deutschen Stichprobe. Discussion Paper P 98-305. WZB Berlin.
- Goetz, Klaus H., 1999: Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation, in: *Page, Edward C./Wright, Vincent* (Hrsg.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford: Oxford University Press, 147–177.
- Grauban, Rolf-Richard, 1969: *Modelle politischer Verwaltungsführung*. Konstanz: Universitätsverlag.

- Herzog, Dietrich*, 1975: Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jann, Werner*, 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: *Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter* (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift zum 65. Geburtstag von Carl Böhrer. Baden-Baden, 253–282.
- Kaltefleiter, Werner/Wildenmann, Rudolf*, 1972: Westdeutsche Führungsschicht 1972. Eine Sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen. ZA 0796. Codebuch im Zentralarchiv für empirische Sozialforschung der Universität Köln (http://www.za.uni-koeln.de/data/add_studies/kat14/codebuch/s0796.pdf).
- Lang, Florian*, 2005: Die Verwaltungselite in Deutschland und Frankreich 1871–2000. Regimewechsel und Pfadabhängigkeiten. Dissertation an der Universität Bamberg.
- Lerner, Daniel/Gorden, Morton*, 1969: *Euratlantica. Changing Perspectives of the European Elites*. MIT Press.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich*, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization? *Governance* 2, 4, 384–404.
- Mayntz, Renate*, 1997: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Erstausgabe 1987. Heidelberg: UTB.
- Ottremba, Walter*, 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse, in: *Der Öffentliche Dienst*, 265ff.
- Putnam, Robert D.*, 1976: *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Rouban, Luc*, 2003: Politicization of the Civil Service, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Handbook of Public Administration*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Sahner, Heinz*, 1973: Führungsgruppen und technischer Fortschritt. Dissertation an der Universität Köln.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien. Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW. 23.–25.09.2004, Universität Konstanz.
- Schwanke, Katja*, 2004: Wer macht in Berlin Karriere? Profil der Spitzenbeamten und Spitzenpolitiker. Unveröffentlichte Seminararbeit, Universität Konstanz.
- Steinkemper, Bärbel*, 1974: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Darstellung sozialstruktureller Merkmale unter dem Aspekt politischer Funktionen der Verwaltung. Dissertation an der Universität Köln.
- Weber, Max*, 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. rev. Auflage, Erstausgabe 1922. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wichmann, Manfred* 1986: Parteipolitische Patronage. Vorschläge zur Beseitigung eines Verfassungsverstoßes im Bereich des öffentlichen Dienstes. Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd. 504. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Wildenmann, Rudolf/Schleth, Uwe*, 1968: Eliten in der Bundesrepublik. Eine Sozialwissenschaftliche Untersuchung über Einstellungen führender Positionsträger zur Politik und Demokratie. ZA 1138. Codebuch im Zentralarchiv für empirische Sozialforschung der Universität Köln (http://www.za.uni-koeln.de/data/add_studies/kat14/codebuch/s1138.pdf).
- Wildenmann, Rudolf/Kaase, Max/Hoffmann-Lange, Ursula/Kutteroff, Albrecht/Wolf, Gunter*, 1982: Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981. Universität Mannheim. Codebuch mit Randauszählung. August 1982.
- Zapf, Wolfgang*, 1965: Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919 – 1961. München: Piper & Co. Verlag.