

Falk Ebinger, Nicolas Lux, Christoph Kintzinger und Benjamin Garske

## Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II

### Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien

#### Zusammenfassung

Dieser Beitrag präsentiert die Befunde der Elitestudie *Politisch-Administrative Elite 2013* (PAE 2013) über Zusammensetzung und Politisierung der bundesdeutschen Verwaltungseliten. Diese vierte nationale Replikation der Comparative Elite Studies zum Ende der 17. Legislaturperiode bringt überraschende Entwicklungen ans Licht: Hinsichtlich der Zusammensetzung des Personals schreitet zwar die Feminisierung auch auf den Leitungsebenen fort und eine Berufsvererbung kann nicht mehr festgestellt werden, allerdings erlebt die Juristen- und Juristendominanz mit erstmals seit Jahrzehnten steigenden Werten ein Wiedererstarken. Der Grad an formaler Politisierung überrascht: Trotz des Verbleibs der CDU/CSU an der Macht findet ein umfassender Personalaustausch statt. Diese teils im Widerspruch zu etablierten Trends und Theorien stehenden Entwicklungen zeigen, dass das Feld der administrativen Elitenforschung auch zukünftig besondere Aufmerksamkeit verdient.

*Schlagerworte:* Deutsche Ministerialverwaltung, politische Beamte, Parteipolitisierung, Politisierung, Ämterpatronage

#### Abstract

*The German Administrative Elite from the Brandt to the Merkel II Government.*

*Background, Composition and Politicization of Executives in the Federal Ministries.*

This article presents new empirical data on the German federal executive top officials gathered by the *Political-Administrative Elite 2013 Study* (PAE 2013). By replicating the classic Comparative Elite Studies, knowledge on personal background, role perception and politicisation in the German public administration is updated: Feminisation continues and self-reproduction of elites vanished, but the once overcome dominance of law students is back again. The development of formal politicisation is surprising: Despite the CDU/CSU remaining the major force in government, the rate of deselected executives continues to be high. These partly counter-intuitive observations emphasise the need for intensified research efforts in the field.

*Key words:* Ministerial Bureaucracy, Administrative Elites, Politicization, Party Patronage, German Core Executive

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Die Verwaltungsforschung interessierte sich schon früh nicht nur für die Strukturen und Abläufe öffentlicher Bürokratien, sondern auch für die Menschen innerhalb der Apparate, die „Bürokraten“ (s. *Weber* 1956 [1922], S. 1054ff.). Die Grundfragen blieben dabei über fast ein Jahrhundert dieselben: Wer wird auf welchem Weg Mitarbeiter<sup>2</sup> der öffentlichen Verwaltung? Wer macht Karriere und aus welchen Gründen? Was bestimmt das Handeln der einzelnen Personen auf bestimmten Positionen? Und schließ-

lich: Inwiefern lässt sich eine Verbindung zwischen den genannten Aspekten herstellen, um das Handeln in der Verwaltung zu erklären und beherrschbar zu machen?

Warum diese Fragen nicht nur von akademischem Interesse sind, sondern alle in einem bürokratisch organisierten Staat lebenden Menschen unmittelbar tangieren, hat *Robert D. Putnam* schon 1976 (S. 23) – prägnant überspitzt – auf den Punkt gebracht:

„Bestehen überhaupt noch Zweifel darüber, wer eigentlich unsere modernen, hochkomplexen Gesellschaften regiert? [...] Die Entscheidungsgewalt ist nicht nur für den Einzelfall, sondern auch bei der inhaltlichen Gestaltung der Gesetze weitgehend der Legislative entglitten und auf die Exekutive übergegangen.“

Putnams Einschätzung zur Macht der ‚Bürokratie‘ stammt aus der Hochzeit der ‚alten‘ Nationalstaaten und wirkt heute in ihrer allumfassenden Machtzuweisung anachronistisch (s. z.B. *Jann* 2003). Dennoch sind entwickelte Staaten nicht ohne ihre öffentlichen Verwaltungen denkbar, womit administrativen Eliten wie gehabt eine Schlüsselrolle zukommt. Sie dominieren *policy-making* (*Baruth/Schnapp* 2015, *Behnke* 2016) und Vollzug durch die Ansammlung fachlicher Expertise, *agenda setting* und aktive Politikformulierung sowie die Implementation der Gesetze (*Schnapp* 2004).

In der politischen und öffentlichen Debatte wird die Verwaltung häufig als monolithischer Block diskutiert. Ein Blick in die nationale wie internationale Forschung lässt keinen Zweifel daran, dass die Ministerialbürokratie und deren Leitungsebenen als Zentrum der Macht gesehen werden. Der ganz überwiegende Teil der Forschungsarbeiten legt den Fokus auf die *Positionselite*<sup>3</sup> in den Ministerialverwaltungen. Die thematisierten Forschungsfragen sind hierbei vielfältig und allesamt auf empirische Daten aus dem Untersuchungsfeld angewiesen. Befragungsdaten spielen dabei eine zentrale Rolle, da nur so mit vertretbarem Aufwand wiederholt große Stichproben oder Vollerhebungen gewonnen und belastbare Aussagen über Zusammenhänge und Trends gemacht werden können. Die Befriedigung dieses Datenbedarfs hat dabei den Charakter einer *Sisyphos*-Arbeit: Mit jeder neuen Legislaturperiode findet eine Neuausrichtung der politischen Zielstellungen und oft auch eine Neubesetzung der Ministerinnenposten statt; gleichzeitig werden in großem Umfang Personen aus Leitungsebenen entfernt und neue Akteure auf diese Positionen berufen oder befördert.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich für den bundesdeutschen Fall auf diesen staatstragenden Mikrokosmos und nimmt eine Charakterisierung für die Zeit der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags von 2009 bis 2013 vor. Die Zielstellung ist überwiegend deskriptiv, schließt unmittelbar an die einschlägigen Charakterisierungen der deutschen Verwaltungselite an und schreibt diese fort (*Putnam* 1975, 1976; *Aberbach et al.* 1981; *Mayntz/Derlien* 1989; *Derlien* 2003; *Schwanke/Ebinger* 2006; *Ebinger/Jochheim* 2009). Untersucht wird, wie sich die Verwaltungselite der 17. Legislaturperiode unter der schwarz-gelben Regierungskoalition (*Merkel II*) hinsichtlich Zusammensetzung, Selbstbild und Politisierung in den historischen Kontext seit der Regierung *Brandt* einordnet.

## 2 (Umfrage-)Forschung zu Verwaltungseliten

Verwaltungssysteme und sog. *Verwaltungseliten*, also Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, stehen seit langem im Zentrum internationaler politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschung. In den vergangenen Jahren ist ein Wiedererstarken

des wissenschaftlichen Interesses an diesem Themenfeld, eine deutliche Ausdifferenzierung in den untersuchten Gegenständen und ein Wiederaufgreifen des ländervergleichenden Ansatzes zu beobachten. Hierbei spielen Fallstudiendesigns, welche Verwaltungssysteme, *Public Service Systems* und die Beziehung von Politik und Verwaltung vergleichend skizzieren, traditionell eine große Rolle (in jüngerer Zeit z.B. *Meyer-Sahling/Veen 2012; Van der Meer et al. 2015; Gottschall et al. 2015*).

Umfragebasierte Studien informieren und komplementieren diese eher systemischen Betrachtungen durch belastbare empirische Daten. Allgemein wird als Initialzündung des ländervergleichenden, auf Befragungsdaten aufbauenden Forschungsstrangs die *Comparative Elite Study* (CES) von *Aberbach, Putnam und Rockman* (1981) angeführt. Diese wurde erstmals in den 1970er Jahren durchgeführt und erhob in sieben<sup>4</sup> westlichen Staaten systematisch die Einstellungs- und Rollenmuster, Handlungsrationalitäten und biografischen Hintergründe von Spitzenbeamten und Politikern. Dieses Werk wird bis heute als *Meilenstein* der verwaltungswissenschaftlichen Forschung angesehen, das seitdem vielfach auf nationaler Ebene repliziert wurde und die Forschung zu politisch-administrativen Beziehungen maßgeblich prägte (*Lee/Raad-schelders 2008, S. 425*). Dieser Forschungsstrang adressiert primär Herkunft, Tätigkeitsprofile, Einstellungen und Politisierung nationaler Verwaltungseliten. Jüngere ländervergleichende Analysen decken einerseits weitere Verwaltungsebenen (s. *Bauer/Trondal 2015* für EU-Bürokraten, *Bauer/Becker 2015* für regionale und *Mouritzen/Svara 2002* u.a. für lokale Verwaltungseliten) und andererseits auch spezifischere Themenfelder wie beispielsweise verselbständigte Verwaltungseinheiten in Europa (*COBRA-Network; Verhoest et al. 2016*), die Transformation der Verwaltungssysteme in Europa (*COCOPS-Survey; Hammerschmid et al. 2013; 2016*) oder Korruption in Osteuropa (*Meyer-Sahling/Mikkelsen 2016*) ab.

Viele der genannten Studien umfassen auch den deutschen Untersuchungsfall und ergänzen so Untersuchungen oder Auswertungen – teils survey-, teils interviewbasiert – mit einem expliziten Fokus auf Verwaltungseliten in Deutschland. Für die Bundesebene sind hier neben einigen vor der Jahrtausendwende durchgeführten Studien<sup>5</sup> insbesondere die Replikationen der CES im Rahmen der *Politisch-Administrative Elite* (PAE) Studien zu nennen. Zudem liegen verschiedene Forschungsarbeiten zu den Verwaltungseliten der Länder vor (*Schröter 1992; Damskis/Möller 1997; Auf dem Hövel 2003; Bauer/Tatham 2014; Vedder/Veit 2017; Scholz/Vedder 2018*). Dieser kursorische Blick auf empirische Studien zeigt, dass die wissenschaftliche Vermessung der deutschen Verwaltungsspitzen bereits seit gut 60 Jahren erfolgt. Allerdings dominieren *One-shot*-Designs, so dass die Studien aufgrund unterschiedlicher Zielstellungen, Fragen und Methodiken nur Schlaglichter auf ihre jeweilige Zeit darstellen.

### 3 Methodik der PAE-Studie 2013

Die PAE-Studien wurden als Replikation der CES erstmals im Jahr 2005 (*Schwanke/Ebinger 2006*) und seitdem zum Ende jeder Legislaturperiode durchgeführt. Während die CES auf leitfadenbasierten Interviews beruhten, wurden im Zuge von PAE die Daten der (zahlenmäßig deutlich erweiterten) Zielgruppen anhand geschlossener Fragen erfasst, die mittels zielgerichteter Online-Erhebungen zugestellt wurden. Lediglich bei Staatssekretären und Abteilungsleitern wurde bei Nicht-Beantwortung mit postali-

schen Fragebögen nachgefasst. Methodische Kritikpunkte (Aberbach/Rockman 2002, S. 675; Schwanke/Ebinger 2006, FN 5; Lee/Raadshelders 2008) wurden soweit als möglich berücksichtigt, wobei im Zweifelsfall dem Erhalt des Längsschnittvergleichs der Vorzug gegeben wurde.

Der hier vorgestellte Kern der Untersuchung ist die Befragung der Führungskräfte in den Bundesministerien.<sup>6</sup> Adressiert wurden in der Befragung 2013 mittels eines Positionsansatzes in einer Vollerhebung die Inhaber der folgenden Leitungspositionen<sup>7</sup>: Beamtete Staatssekretäre (BStS), Abteilungsleiter (AL), Unterabteilungsleiter (UAL) und erstmals auch Referatsleiter (RL).

Die Beteiligungsquote in dieser Zielgruppe kann für PAE 2013 mit 46% sowohl im Hinblick auf andere Elite-Studien sowie auf die PAE-Studien von 2005 und 2009 als sehr zufriedenstellend bezeichnet werden (s. Tabelle 1).<sup>8</sup>

Tabelle 1: Beteiligung der administrativen Führungskräfte im Vergleich der Kohorten

Studie	BStS	AL	UAL	RL	Summe
CES I*	–	39	45	41	125
CES II*	13	53	45	32	143
PAE 2005,	8	64	60	–	132
Rückläufe in%	35%	62%	28%	–	39%
PAE 2009,	7	47	67	–	121
Rückläufe in%	30%	51%	36%	–	40%
PAE 2013, n	9	51	104	608	772
Rückläufe in%	41%	53%	47%	46%	46%

Quelle: CES I & II: Derlien 2002 S. 243: Tabelle zu Parteimitgliedschaften (abweichende Angaben in Derlien/Mayntz: 1988, Derlien 2003); 2005, 2009, 2013: PAE-Studien. \*Daten zur Grundgesamtheit liegen nicht vor; es können keine Aussagen zur anteiligen Abdeckung der Grundgesamtheit gemacht werden.

Während die Beteiligung auf AL-Ebene fast identisch zu 2009 war, nahmen mit 47% deutlich mehr UAL als in der Vergangenheit teil. Bei den RL wurde aus dem Stand eine sehr gute Beteiligung von 46% aller besetzten Positionen erreicht.<sup>9</sup> Angesichts der hohen Arbeitsbelastung und unter Berücksichtigung der üblichen urlaubs-, krankheits- oder dienstbedingten Verhinderungsgründe ist dies ein außerordentliches Ergebnis. Trotz inflationär steigender Zahl von (wissenschaftlichen) Online-Befragungen musste entgegen anderer Erfahrungen (Egeberg/Trondal 2009, S. 677) kein Einbruch der Teilnahmebereitschaft konstatiert werden. Auch hinsichtlich der Qualität der erhobenen Daten gibt es keine Zweifel: Es gibt augenscheinlich nur einen sehr geringen (und vermutlich teilweise auf Methodeneffekte zurückzuführenden) Hierarchieeffekt auf die Teilnahmebereitschaft. Selbst die am schwersten zu erreichenden und zu mobilisierenden BStS liegen nur 5% unter dem Gesamtrücklauf. Weiterhin zeigt eine geschlechtsspezifische Auswertung des Rücklaufs, dass die Antwortenden zu exakt 50% weiblich und 49% männlich waren. Die hieraus resultierenden Verzerrungen sind zu vernachlässigen und es gibt entsprechend keine Hinweise auf einen *Unit non-response bias* durch systematische Nicht-Beantwortung des Fragebogens durch bestimmte Gruppen in der Grundgesamtheit.

## 4 Erste Annäherung: Wer war die administrative Elite der 17. Legislaturperiode?

### a Geschlechterverhältnis

Zum Ende der Legislaturperiode belief sich der Anteil von Frauen an allen Führungspositionen in den erfassten Bundesministerien im September 2013 auf 28,9%. Frauen waren entsprechend in der 17. Legislaturperiode deutlich unterrepräsentiert.<sup>10</sup> Dabei ist eine hierarchische Abstufung festzustellen (vgl. *König* 2008, S. 490ff.): Je höher die Hierarchiestufe, desto geringer der Frauenanteil. Beträgt er auf RL-Ebene noch 31,3%, ist auf den höheren Hierarchieebenen nur jede fünfte Position (19,9%) mit einer Frau besetzt. Im Vergleich zu den knapp 13% Frauenanteil im Jahr 2009 bedeutet dieser Wert dennoch eine deutliche Steigerung. Vergleicht man diese Zahlen für 2013 mit jenen im *Gleichstellungsindex 2017* des Statistischen Bundesamtes, zeigt sich eine sich beschleunigende Trendentwicklung: Zum Stichtag 30. Juni 2017 waren über alle 23 Obersten Bundesbehörden<sup>11</sup> hinweg bereits 35,3% der Führungskräfte weiblich; nur in drei der 23 Obersten Bundesbehörden waren Frauen im Gesamtpersonal unterrepräsentiert (*Destatis* 2018, S. 6, 13).

Im *höheren Dienst*, aus dem sich das Leitungspersonal rekrutiert, stellen Frauen 2017 im Durchschnitt 46% der Mitarbeitenden, so dass bei Fortsetzung des Trends hier der Geschlechterproporz bald erreicht wäre. Allerdings üben die Geschlechter zu einem sehr unterschiedlichen Grad Teilzeitbeschäftigung aus: 32% der Frauen, aber nur 7% der Männer im höheren Dienst arbeiten in Teilzeit, was als ein Grund für die niedrigen Frauenquoten bei Leitungsfunktionen angeführt wird (*Destatis* 2018, S. 10). Dennoch waren Frauen (über alle Laufbahnen) an beruflichen Aufstiegen<sup>12</sup> mit 57,7%, also häufiger als ihrem zahlenmäßigen Anteil entsprechend, beteiligt. Nur in fünf der 23 Obersten Bundesbehörden lag der Frauenanteil bei Aufstiegen unter 50% (*Destatis* 2018, S. 13). Diese Zahlen verdeutlichen zum einen, wie die forcierte Gleichstellungspolitik die schnelle Zunahme des Frauenanteils in Führungspositionen seit der Jahrtausendwende ermöglichte. Sie zeigen zum anderen, dass der höhere Anteil an Teilzeitarbeit den Frauen *insgesamt* nicht zum Nachteil gereicht. Ob dies auch individuell der Fall ist, oder ob nur Frauen in Vollzeitbeschäftigung deutlich höhere Aufstiegschancen haben und welche Aufstiegschancen Männer in Teilzeit haben – sprich, ob mit der zahlenmäßigen Veränderung eine *tatsächliche* und *universelle* Veränderung in der Kultur der Rekrutierung, Leistungsbewertung und Führungsselektion umgesetzt wurde, wird zukünftig zu untersuchen sein.<sup>13</sup>

Welcher Weg im Gleichstellungsprozess in den 15 Jahren vor der vorliegenden Erhebung zurückgelegt wurde, zeigt ein Blick in die nicht allzu ferne Vergangenheit: *Derlien* (2008, S. 297) berichtet, dass in den 50 Jahren seit der Gründung der Bundesrepublik 1949 bis 1999 lediglich 1,7% der BStS und 2,2% der AL weiblich waren – und die Hälfte der hier gezählten Frauen gar erst im letzten Jahr des erfassten Zeitraums mit der ersten Regierung Schröder (ab 1998) in ihre Position kam.

## b Ausbildungshintergrund

Die hier aus Platzgründen nicht präsentierte Analyse des sozialen Hintergrunds der Befragten zeigt, dass die früher von den Daten noch eher gestützte These einer relativ häufig vorkommenden *Berufsvererbung* in Beamtenfamilien seit 2013 kaum noch haltbar ist. Entsprechend stellt der Ausbildungshintergrund den letzten verbliebenen Anker zur Charakterisierung der Verwaltungseliten dar. Der Ausbildungshintergrund – hier die Frage nach dem ersten Studienabschluss<sup>14</sup> der Teilnehmenden – wurde von *Mayntz* und *Derlien* (1989, S. 397), *Schwanke* und *Ebinger* (2006, S. 232) und *Ebinger* und *Jochheim* (2009, S. 339f.) als Indiz für eine sich öffnende Ministerialverwaltung interpretiert, in der das traditionelle „Juristenmonopol“ (*Dahrendorf* 1965, S. 276) zunehmend zurückgedrängt wird (*Derlien* 2003, S. 404). Dieser Prozess scheint jedoch im Jahr 2013 vorläufig zu einem Stillstand gekommen zu sein. Waren 1987 noch 62,6% der (westdeutschen) administrativen Führungskräfte studierte Juristen, sank auf BStS-, AL- und UAL-Ebene im Jahr 2005 dieser Anteil im Erststudium kontinuierlich auf 60,7% (mit weiteren 9,8% im Zweit-/Aufbaustudium) bzw. in 2009 auf 52,6% (mit weiteren 9,9% im Zweit-/Aufbaustudium). Im Jahr 2013 stieg dieser Wert jedoch erstmalig wieder an, auf nunmehr 53,9% (1. Hauptfach) oder gar 59,9% (einschließlich zweitem Haupt-/Nebenfach) sowie weiteren 5,2% mit juristischem Zweit-/Aufbaustudium. Insgesamt 65,8% der Befragten meldeten ein juristisches Staatsexamen.

*Tabelle 2:* Ausbildungshintergrund der Verwaltungseliten 2013 – Erststudium, 1. Hauptfach

	BStS %	AL %	UAL %	RL %	Gesamt %
Jura (n = 359)	71,4	56,3	51,5	49,2	50,2
VWL/BWL (n = 118)	14,3	20,9	16,5	16,1	16,5
Politikwissenschaft/Soziologie (n = 36)	0,0	8,3	3,1	5,2	5,0
Verwaltungswissenschaft (n = 10)	14,3	0,0	2,1	1,2	1,4
Öff. Verwaltung/ -swirtschaft (n = 13)	0,0	0,0	1,0	2,1	1,8
Geistes- /Kultur- /Sprachwiss. (n = 51)	0,0	4,2	7,2	7,5	7,1
Ingenieurwiss./Informatik (n = 30)	0,0	0,0	3,1	4,8	4,2
Naturwiss./Mathematik/Physik (n = 36)	0,0	2,1	8,2	4,8	5,1
Medizin/Psychologie (n = 5)	0,0	0,0	1,0	0,8	0,7
anderes Fach (n = 34)	0,0	6,3	2,1	5,1	4,7
k.A. (n = 23)	0,0	2,1	4,1	3,2	3,2
<b>Gesamt Anzahl (100%)</b>	<b>7</b>	<b>48</b>	<b>97</b>	<b>563</b>	<b>715</b>

*Quelle:* PAE 2013

Differenziert man für 2013 zwischen den Hierarchieebenen (vgl. *Tabelle 2*), so zeigt sich, dass unter den AL 58,3% angaben, ein juristisches Staatsexamen im Erststudium (einschließlich zweitem Haupt- /Nebenfach) erreicht zu haben. Weitere 12,5% der AL absolvierten juristische Staatsexamen im Zweit- /Aufbaustudium. Bei den UAL liegt der Anteil der Juristen bei 50,5% im Erst- und 11,3% im Zweit-/Aufbaustudium und unter den RL bei 50,4% im Erst- und weiteren 14,2% im Zweit- /Aufbaustudium. Diese Befunde deuten darauf hin, dass es keine gravierenden Unterschiede im Juristenanteil in den Leitungsebenen gibt, jedoch zumindest auf Basis unserer Daten sich eine leichte Zunahme dieses Ausbildungshintergrundes über die Hierarchieebenen hinweg erkennen lässt.

Die Analyse ausgewählter weiterer Fachrichtungen (wieder nur BStS, AL, UAL) zeigt einen abnehmenden Anteil der studierten Wirtschaftswissenschaftler: Mit nur 13,9% im Hauptfach nahm der Anteil nach 2009 erneut ab (s. *Ebinger/Jochheim*, 2009, S. 339f.) und fiel unter den Wert von 1987. Bei Berücksichtigung von zweitem Haupt- bzw. Nebenfach werden immerhin 26,3% erreicht. Der Anteil der Führungskräfte mit mathematisch-naturwissenschaftlichem Hintergrund sank ebenfalls weiter von 9,2% in 2005, auf 7,8% in 2009, auf nur noch 5,9% (1. Hauptfach) bzw. 8,5% (mit zweitem Haupt- bzw. Nebenfach) in 2013. Der Anteil der Politik- und Verwaltungswissenschaftler lag 2013 ebenfalls bei 5,9% (1. Hauptfach) bzw. 13,2% (mit zweitem Haupt- bzw. Nebenfach).

Insofern hält trotz leicht steigender Werte der Befund für die 16. Legislaturperiode, dass „nicht mehr von einem ‚Juristenmonopol‘ gesprochen werden“ könne (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 340), auch für die 17. Legislaturperiode. Allerdings gibt es keine Anzeichen für eine Auflösung, sondern eher für eine Stärkung der *Juristendominanz* in der Ministerialverwaltung. Eine aus der Beobachtung der analogen Entwicklung auf Länderebene entwickelte Hypothese ist, dass im Regierungsgeschäft unerfahrenere oder sich neutralisierende Koalitionen der Juristendominanz zuträglich sind, da (jenseits von parteipolitischen Kalkülen) keine strategische Personalentwicklung erfolgte beziehungsweise diese dem Apparat überlassen wird. Dies zeigt sich auch bereits bei der Besetzung der Einstiegsämter im höheren Dienst: Routinehafte Nachrekrutierungen (jenseits von spezifischen Qualifikationen und politisch getriebener Quereinstiege) werden zunehmend professionalisiert – und teilweise an ‚externe‘ Dienstleister wie das Bundesverwaltungsamt ausgelagert.<sup>15</sup> Wesentliches Merkmal dieser Verfahren ist die Forderung des zweiten juristischen Staatsexamens als Grundqualifikation der Bewerbenden. Andere Qualifikationen werden von vornherein ausgeschlossen. Diese *Juristenauswahlverfahren* können als ein Versuch der Kontrolle von Selbstverständnis, kognitiver Deutungshoheit und Handlungsrationalität in der Verwaltung interpretiert werden. Sie verengen die Zugangsmöglichkeiten in den Ministerialdienst stark und wirken den leichten Pluralisierungstendenzen der letzten Jahrzehnte entgegen. Dieser offenkundige Vorzug einer uniformen juristischen Grundausbildung ist nicht nur aus einer Wirtschaftlichkeits- und Problemlösungsperspektive zu hinterfragen (vgl. *Manix/Neale* 2005). Er ist auch vor dem Hintergrund einer zu empfehlenden Repräsentation der Gesellschaft im Personal öffentlicher Verwaltungen (oder gar einer grundsätzlichen *Diversity*) sowie hinsichtlich des verfassungsrechtlich geschützten und in der meritokratischen Logik fundamentalen Prinzips des *gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern* erklärungsbedürftig (*König* 2015, S. 389f.).

### c Karrierewege

Die Karrierewege von Spitzenbeamten stehen schon lange im Fokus verwaltungswissenschaftlicher Analysen. Seit kurzem liegen elaboriertere Lebenslaufanalysen (*Person* 2015; *Veit/Scholz* 2016) vor, die sehr viel präziser die Wege an die Spitze nachzeichnen, als dies im hier fortgeschriebenen Modell von *Derlien* (2008, S. 304ff.) möglich ist. Dieser differenzierte zwischen *reinen Laufbahnbeamten*, die unmittelbar nach dem Studium in die öffentliche Verwaltung eintreten und dort ihr ganzes Berufsleben bleiben, *verzögerten Laufbahnbeamten*, die nach maximal vier Jahren anderweitiger Be-

rufstätigkeit (bspw. in der Wissenschaft) in den Staatsdienst eintreten, *Mischtypen*, die längere Phasen ihrer Berufskarriere außerhalb der öffentlichen Verwaltung verbringen, und *Quereinsteigern*, die auf eine Karriere außerhalb der öffentlichen Kernverwaltung zurückblicken können.

Mit Blick auf die Verteilung von verschiedenen Laufbahntypen unter den administrativen Führungskräften zeigt sich auch hier eine gewisse Kontinuität in der Ministerialverwaltung bzgl. ihrer *Offenheit*. So ermittelte *Derlien* (2008, S. 304ff.) anhand von Lebenslaufanalysen für den Zeitraum von 1949 bis 1999 unter den Abteilungsleitern einen Anteil von 48,2% an *reinen Laufbahnbeamten*, die unmittelbar nach der Ausbildung eine Beamtenkarriere einschlugen. PAE 2009 ermittelte für diese Gruppe einen Wert von 45,7% (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 340) und die vorliegende Erhebung für die 17. Legislaturperiode einen Anteil von 52,9%. *Veit* und *Scholz* (2016, S. 526) ermittelten jedoch mittels einer Lebenslaufanalyse (Vollerhebung) für den Zeitraum 2002 bis 2013 einen deutlich geringeren Anteil reiner Laufbahnbeamter (AL 39%, BStS 17,1%). Dies würde zumindest auf Ebene der politischen Beamten für einen sinkenden Anteil dieser Gruppe sprechen. Dennoch zeigen die für die Abteilungsleitungen immer noch sehr hohen Werte, dass externe Erfahrungen keinesfalls als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Karriere in der Ministerialbürokratie erachtet werden und ein früher Einstieg, eine reine Verwaltungssozialisation und eine lange Verweildauer in den Organisationen nicht hinderlich für eine Karriere sind. Insofern bestätigt sich das von *Veit* und *Scholz* (2016, S. 529) berichtete heterogene Bild der Karrierewege.

Bei den *verzögerten Laufbahnbeamten*, die nicht unmittelbar, aber maximal vier Jahre nach Ausbildungsende eine Karriere im Staatsdienst begannen, betragen die Werte für die Jahre von 1949 bis 1999 19,4%; für 2009 27,2% und für 2013 schließlich 17,6%. Auch bei den sogenannten *Mischtypen*, die längere Phasen ihrer Berufskarriere außerhalb der öffentlichen Verwaltung verbrachten (hier nur gemessen als Berufserfahrung vor Eintritt in den Staatsdienst), zeigen die Werte über die Jahrzehnte hinweg eine hohe Stabilität und nur langsame Zunahme auf: 1949-1999: 23,9%; 2009: 25%; 2013: 29,4%.<sup>16</sup> Auch wenn somit kein unerheblicher Teil der Abteilungsleiter in den Ministerien Quereinsteiger mit signifikanten Erfahrungen außerhalb der öffentlichen Verwaltung sind, wird die große Mehrheit der Positionen unverändert von langgedienten Karrierebeamten besetzt. Die naheliegende Annahme, dass Jahrzehnte der Verwaltungsmodernisierung sowie neue technische und gesellschaftliche Herausforderungen zu einem Anstieg des Anteils an Quereinsteigern beispielsweise aus der Privatwirtschaft oder NGOs führen würde, kann somit nur sehr bedingt bestätigt werden. Somit stellt die deutsche Ministerialbürokratie im Hinblick auf den Anteil der Karrierebeamten sowie des unverändert hohen Juristenanteils (s.o.) – auch im internationalen Vergleich – ein weiterhin relativ rigides und „geschlossenes Personalsystem“ dar (*Schnapp* 2004, S. 6; *Florack/Grunden* 2011, S. 13).

## 5 Die Politisierung der administrativen Elite

Die einleitend skizzierte Schlüsselrolle der Verwaltungseliten fußt auf ihrer fachlichen wie prozeduralen Expertise. Als meist auf Lebenszeit im Staatsdienst wirkende Karrierebeamten können sie der „wechselhaften Politik“ die „Kontinuität der Bürokratie“ entgegensetzen (*Böhret* 1986, S. 40ff.). Daraus entstehende Informationsasymmetrien

zugunsten der Verwaltung erschweren die politische Kontrolle und eröffnen Spielräume für ein Abweichen vom demokratisch legitimierten Willen des Gesetzgebers (*Thatcher* 2002, S. 139; *Döhler* 2005, S. 216). Verschiedene Formen der *Politisierung* als Instrument der expliziten oder impliziten Steuerung und Kontrolle der Verwaltung durch die Politik („monitoring regime“, *Horn* 1995, S. 20) werden in der Forschung intensiv erörtert (*Christensen* 1991; *Ebinger/Schmitt* 2010; *Bogumil* 2011; *Kopecky et al.* 2012; *Hustedt/Salomonsen* 2014; *Ennsner-Jedenastik* 2016). Grundsätzlich wird angenommen, dass eine stärker politisierte Verwaltung weniger Eigenleben entwickelt, diese Politisierung jedoch bei folgenden Regierungswechseln immer eine Gegenpolitisierung bedingt, so dass sich die „Spirale der Politisierung“ (*Derlien* 2001, S. 47ff.; *Manow/Wettengel* 2006; *Vedder/Veit* 2017) mit zunehmender Geschwindigkeit weiterdrehen würde.

Wie bereits in den vorhergehenden PAE-Studien wurden auch 2013 die grundlegendsten Formen der *Politisierung* – formale Politisierung, Parteipolitization (*Rouban* 2003, S. 313ff.; *Bauer/Ege* 2012, S. 407ff.) – erfasst.<sup>17</sup>

### a Formale Politisierung

Die *formale Politisierung* (oder auch *direkte* oder *professionelle Politisierung*; *Peters* 2012, S. 105) beschreibt die legitime Besetzung von höchsten Spitzenbeamtenpositionen durch politisch-loyales Personal. Diese üben qua Amt eine politische/politisierte Tätigkeit aus, da ihre Position neben fachlichen Qualifikationen nach dem geltenden Recht auch explizit die Übereinstimmung mit der politischen Agenda der Ministerin sowie ein besonderes Vertrauensverhältnis zu ihr vorsieht (vgl. *Goetz* 1999, S. 163; *Schnapp* 2004, S. 147). In Deutschland betrifft dies BStS und AL (im Rang eines Ministerialdirektors), die als *politische Beamte* eine unbedingte persönliche (aber nicht gezwungenermaßen parteipolitische) Loyalität gegenüber der politischen Führung aufweisen müssen (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 397f.). Erst durch die Sicherstellung der Loyalität der obersten fachlichen Ebenen des Beamtenapparats wird dieser nach Ansicht von Befürwortern in der Gesamtheit steuerbar und seine fachliche Expertise für die Politik nutzbar (*Ebinger/Jochheim* 2009; *Veit/Vedder* 2016). Im hier dargestellten deutschen Kontext wird die Personalfuktuation von politischen Beamten nach Regierungswechseln als Indikator für das Maß der formalen Politisierung angesehen (*Rouban* 2003, S. 316). Auch wenn die Zugehörigkeit zur selben Partei oder zumindest eine hohe ideologische Nähe fast als notwendige Bedingung für die Betrauung mit einer Spitzenfunktion angesehen werden kann (vgl. *Fleischer* 2016; *Bach/Veit* 2018), so ist Parteizugehörigkeit nicht der eigentliche Treiber hinter der formalen Politisierung. Die Personalrotation dient zur Sicherstellung der hinreichenden Bedingung für die Begleitung der entsprechenden politisch-administrativen Spitzenpositionen: Ein intaktes besonderes Vertrauensverhältnis zur Ministerin.

Der Grad der formalen Politisierung nahm im Zeitverlauf stark zu: Wurde von dem Recht einer neuen Ministerin, die obersten Ebenen des Ministeriums mit Getreuen zu besetzen, zu Zeiten der sozialliberalen Koalition (1969-1982) noch relativ selten Gebrauch gemacht (nur jede zweite BStS- und jede dritte Ministerialdirigenten-Position wurde personell ausgetauscht), stieg der Anteil danach zusehends an (*John/Poguntke* 2012). So mussten nach dem Regierungswechsel von 1998 im Laufe der 14. Legislaturperiode nahezu alle (96,2%) Staatssekretäre und mehr als jeder zweite Ministerialdi-

rektor den Platz räumen (s.u. Tabelle 3; *Schwanke/Ebinger* 2006, S. 241). Die Ergebnisse für die 16. Legislaturperiode (*Merkel I*, 2005-2009) zeigen, dass die durchgehende Regierungsbeteiligung einer Partei (in diesem Fall der SPD) keinen verminderten Effekt auf die Höhe der Fluktuation von politischen Beamten im Laufe einer Legislaturperiode hatte. Es wurde ein insgesamt exakt gleich häufiger Personalaustausch bei politischen Beamten festgestellt (63,8%) wie zuvor nach dem Wechsel von 1998 (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 340f.).<sup>18</sup> Für die hier präsentierte Kohorte *Merkel II* kann deshalb angenommen werden, dass trotz einer seit 2005 nunmehr durchgängigen Regierungsbeteiligung von CDU/CSU das Ausmaß der Fluktuation nicht abnahm. So könnte durch Farbwechsel von Ministerien oder Ministerinnenaustausch unter der neuen Koalition in der Periode 2009 bis 2013 ein ähnlich hoher Wert an personellen Fluktuationen erreicht worden sein, wie ihn PAE 2009 gezeigt hat. Ein solcher Befund würde die von *Derlien* (2008, S. 319f.) formulierte These in Frage stellen, dass es nach Regierungswechseln *insbesondere* eine nicht mehr kompatible Parteizugehörigkeit von politischer Leitung und politischen Beamten sei, die zu hohem Personalaustausch führen würde: „Wie die Exekutivpolitiker erleidet also auch die administrative Elite aufgrund ihrer Parteibindung und nicht nur aufgrund des schlichten Regierungswechsels einen Karriereabbruch“ (*Derlien* 2008, S. 319). Andere Faktoren, nicht (nur) das falsche Parteibuch, wären demnach für die Fluktuation verantwortlich.

*Tabelle 3:* Die Fluktuation von politischen Beamten nach Regierungswechseln

Legislaturperioden		BStS	AL / MinDir	Gesamt
Regierungswechsel 1998; Verlauf der 14. Legislaturperiode	n	25	65	90
	Pos.	26	115	141
	%	96,2	56,5	63,8
Regierungswechsel 2005; Verlauf der 16. Legislaturperiode	n	19	71	90
	Pos.	26	115	141
	%	73	62	63,8
Regierungswechsel 2009; Verlauf der 17. Legislaturperiode	n	24	64	88
	Pos.	25	99	124
	%	96	64,7	70,7

*Quelle:* *Otremba* (1999), *Derlien* (2002), *Schwanke/Ebinger* (2006), *Ebinger/Jochheim* (2009) und eigene Recherchen anhand von Organisationsplänen. Anmerkung: Pos.= verfügbare Positionen); Angaben für 17. Legislaturperiode auf Basis aktueller Zahlen (einschließlich BMVg). Die unterschiedliche Anzahl an Positionen zwischen den Zeitpunkten erklärt sich durch neu geschaffene, aufgelöste bzw. vorübergehend nicht besetzte Positionen, die aus der Zählung ausgeschlossen wurden.

Tatsächlich bestätigen die für die 17. Legislaturperiode ermittelten Werte den 2009er Befund, wonach eine kontinuierliche Regierungsbeteiligung einer Partei (hier CDU/CSU seit 2005) keine hemmende Wirkung auf den Grad der formalen Politisierung der obersten politischen Beamtenschaft (mehr) besitzt. So stieg der Wert sogar noch deutlich im Vergleich zur vorherigen Legislaturperiode auf 70,7% an. Offenkundig bieten also weder das „richtige“ Parteibuch, die richtigen Netzwerke noch die auf diesen herausgehobenen Führungspositionen gesammelte Erfahrung einen wirksamen Schutz gegen eine Abberufung. Weit wichtiger als diese Merkmale scheint die absolute Loyalität und persönliche Bindung zur Hausspitze. Diese Bindung erhält offensichtlich nur durch die „eigenhändige“ Auswahl und Ernennung durch die Ministerin den notwendigen Rahmen. Eine zuvor bereits gegenüber einem Vorgänger (gleich welcher politischen

Couleur) erfolgte Verpflichtung scheint die Glaubwürdigkeit der persönlichen Bindung zu untergraben. Dieser Befund gilt sowohl auf der BStS- wie auch der MinDir-/AL-Ebene und hat wesentliche Auswirkungen auf unser Verständnis administrativer Karrieren.

Zumindest auf Ebene der politischen Beamten sollte angesichts dieser Ergebnisse also nicht von einer *Parteipolitisierungsspirale* gesprochen werden, da diese Form der legalen Herrschaftspatronage erstens vorrangig der Befriedigung eines *persönlichen Loyalitätsbedürfnisses* und nicht einer parteipolitischen Motivation entspringt und zweitens bereits seit mehreren Legislaturperioden ein kaum mehr zu steigerndes Niveau erreicht hat. Es kann nur gemutmaßt werden, weshalb dieses Bedürfnis im längeren Zeitverlauf anstieg. Eine naheliegende Hypothese ist, dass das gesteigerte Loyalitätsbedürfnis die weiter unten berichtete abnehmende *Loyalität* der Führungskräfte spiegelt (vgl. 4c). Definiert sich das Leitungspersonal bis in höchste Hierarchieebenen stärker über eine langfristige Ressortpolitik denn über eine weitgehend bedingungslose Responsivität gegenüber der politischen Führung, so könnte dies eine *Loyalitätslücke* erzeugen, die am einfachsten mit persönlichen Vertrauten gefüllt werden kann.

## b Parteipolitik und Parteipolitisierung

Beamte sollen ihre Aufgaben neutral, unabhängig von Partikularinteressen und politisch unparteilich erledigen (BBG § 60 Abs. 1; vgl. *Schröter* 2004, S. 57). Gleichzeitig sind sie aber ihrer politischen Führung unterstellt und müssen deren (rechtmäßigen) Weisungen Folge leisten (BBG § 62 Abs. 1) und den „politischen Anforderungen der Demokratie“ entsprechen (*König* 2008, S. 503). Das aus einer Annahme einer klaren Trennlinie zwischen Politik und Verwaltung abgeleitete Spannungsverhältnis wurde in der Literatur vielfach zurückgewiesen: Nicht nur sind Parteimitgliedschaft und parteipolitisches Engagement von Spitzenbeamten in Deutschland akzeptiert (*John/Poguntke* 2012), auch wird die Unterstellung einer Dualität von Politik und Verwaltung generell als weltfremd zurückgewiesen, da diese beiden Sphären untrennbar miteinander verbunden seien (*Benz* 2003, S. 364).

Unsere Befragungsergebnisse bestätigen für die Führungskräfte in den Bundesministerien, dass die Annahme eines Konflikts aufgrund dieser doppelten Loyalitätsverpflichtung ein eher akademisches Konstrukt ist: Im Jahr 2013 führte jede zweite Führungskraft (50,6%) von der Referatsleitung bis zum Staatssekretär an, besondere Befriedigung aus dem Dienst an der Allgemeinheit zu ziehen, 62,6% sprachen ihrer Gruppe auch eine höhere Objektivität und Unparteilichkeit im Vergleich zur Politik zu und gut 90% lehnten eine Rollenzuschreibung als „Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will“ ganz oder überwiegend ab. Gleichzeitig sahen sich 84% als „Umsetzer politischer Vorgaben“ und 83,6% äußerten Gefallen an der „politischen Seite“ ihrer Arbeit (davon 40,9% ohne Einschränkungen und 42,7% mit einigen Einschränkungen). Unvereinbare Widersprüche in Aufgabe und Rollenbild sind hier nicht ersichtlich.

Allerdings sehen über 90% der Antwortenden *Ämterpatronage*, d.h. eine parteipolitisch motivierte Rekrutierungs- und Beförderungspraxis auf Ebene der Laufbahnbeamten, zumindest teilweise als Gefahr für das meritokratische Prinzip des weberianischen Laufbahnsystems (s. BBG § 9, 22 Abs. 1) an. Derart dysfunktionale Ämterpatronage (vgl. *König* 2008, S. 498; *Veit/Scholz* 2016, S. 3) wird häufig mit der *Parteipoliti-*

sierung der Apparate gleichgesetzt. Parteipolitisierung beschreibt nach *Rouban* (2003, S. 317ff.) die Rekrutierung und Auswahl von verbeamtetem Personal anhand des Parteibuchs und wird üblicherweise über die (selbst berichtete) Parteizugehörigkeit der Führungskräfte erfasst. Frühere Untersuchungen zeigten bereits, dass sich die Regierungsbeteiligung einer Partei positiv auf die Anzahl ihrer Parteigänger in Ministerien auswirkt. Die Rückkehr zu einer *kleinen*, ideologisch-kohärenteren<sup>19</sup> CDU/CSU-FDP-Koalition in der 17. Legislaturperiode müsste entsprechend zu einer (weiteren) Zunahme von Mitgliedern der CDU/CSU insb. auf Kosten jener der SPD geführt haben.

Tatsächlich zeigt die Parteipolitisierung auf BStS-, AL- und UAL-Ebene das nach einem teilweisen Regierungswechsel erwartete Muster (s. Tab. 4; Abb. 1)<sup>20</sup>: Die Anzahl der Parteimitglieder von in der Regierung vertretenen Parteien steigt (weiter) an, während jene der nicht mehr vertretenen deutlich abnimmt. Die Zahl der nicht parteilich gebundenen Führungskräfte bleibt weitgehend konstant. Insgesamt lässt sich eine relativ stabile und hohe Durchdringung der ministeriellen Beamtenschaft mit Parteimitgliedern feststellen, die im historischen Vergleich seit den 1970er Jahren zwar stark anstieg, nach einem Hoch in der Regierungszeit von *Helmut Kohl* jedoch seit 2005 bei recht ähnlichen Werten von rund 50% liegt.

Tabelle 4: Parteimitgliedschaften im Vergleich der Kohorten

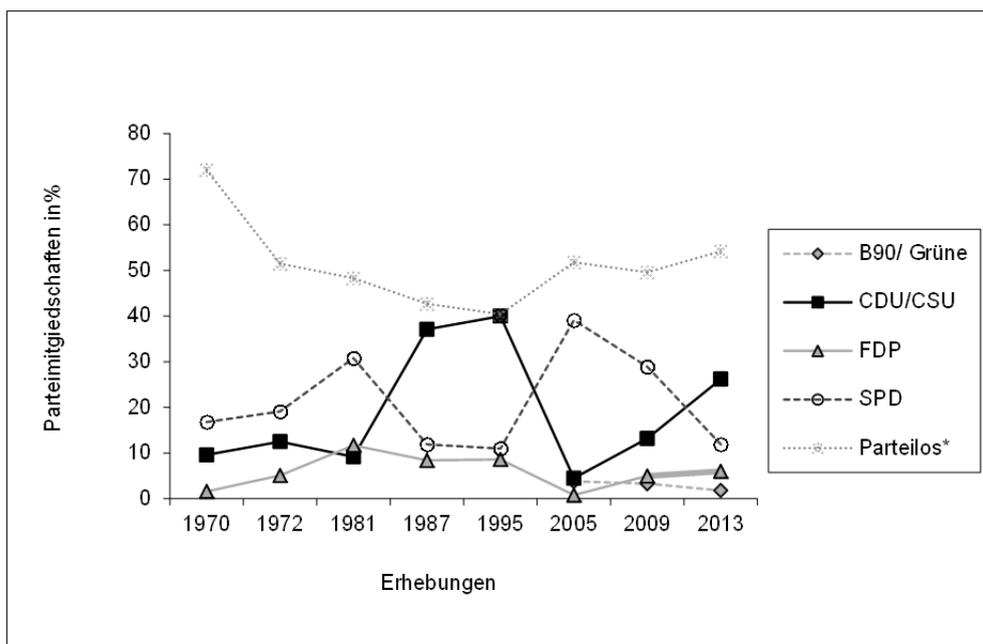
	Jahr	StS		AL		UAL		Gesamt	
		n	%	n	%	n	%	n	%
Partei- mitglied- schaft*	1970	–	–	15 (39)	38,5	11 (45)	24,4	26 (84)	31
	1972	6 (7)	85,7	18 (44)	40,9	26 (85)	30,5	50 (136)	36,8
	1981	3 (5)	60,0	27 (45)	60,0	32 (70)	45,7	62 (120)	51,7
	1987	9 (13)	69,2	34 (53)	64,2	22 (45)	48,9	65 (111)	58,6
	1995	11 (14)	78,5	56 (98)	57,1	85 (143)	59,5	152 (255)	59,6
	2005	6 (8)	75,0	38 (64)	59,4	20 (60)	33,3	64 (132)	48,1
	2009	5 (7)	71,5	27 (47)	57,4	29 (67)	43,3	61 (121)	50,4
	2013	6 (9)	66,7	25 (45)	55,6	42 (91)	46,2	77 (168)	50,3

*Quelle:* Fortschreibung der Tabelle von Derlien 2002, S. 243 mit Originalquellen; 2005, 2009, 2013: PAE-Studien, Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009; Bogumil/Ebinger/Jochheim 2012 und Vorliegende. Anmerkung: Zahlen in Klammern geben die Gesamtzahlen der Antwortenden wieder. Zwecks einer besseren Vergleichbarkeit wurden Führungskräfte unterhalb der Unterabteilungsebene aus der Analyse herausgenommen. Dies betrifft Daten aus den Jahren 1970, 1987 sowie 2013. \*Den Parteilosen wurden 2005 zwölf Personen (9%), 2009 vier Personen (3,3%) und 2013 acht Personen (4,8%) zugeschlagen, die explizit im Kommentarfeld die Beantwortung dieser Frage ablehnten oder keine gültige Antwort abgaben.

Abbildung 1 bildet die parteipolitische Zusammensetzung der Parteimitglieder im ministeriellen Beamtenapparat über die vergangenen 40 Jahre ab. Diese spiegelt, wie schon zu den anderen Messpunkten, die Machtverhältnisse scharf wider. Waren während der sozialliberalen Koalition in den 1970er und frühen 1980er Jahren (bei einem generellen Anstieg der Zahl der Parteimitglieder) Parteigänger der SPD in der Mehrzahl, kehrte sich dieses Verhältnis während der Kanzlerschaft von *Helmut Kohl* um. Nach einem neuerlichen Wechsel während der rot-grünen Regierungszeit brachte das Kabinett *Merkel* I wiederum eine Umkehr des Trends, der sich für das Kabinett *Merkel* II mit dem Ausscheiden der SPD aus der Regierungsverantwortung verstärkt fortsetzte. So gehörten Mitte 2013 25% der Beamten auf BStS-, AL- und UAL-Ebene der CDU, bzw. 1,2% der CSU an. Diese Häufung der Mitglieder der seit 2005 durchgehend als

Senior-Koalitionspartner in der Regierung vertretenen Unions-Parteien entspricht den theoretischen Erwartungen. Zur SPD bekannten sich nach vier Jahren Opposition noch 11,9% und zu den Grünen 1,8%. Parteimitglieder mit FDP-Parteibuch machten zu diesem Zeitpunkt, als die Partei immerhin fünf von insgesamt 14 Bundesministerien führte, jedoch nur 6% aus. Dies könnte auch den Versuch einzelner Ministerinnen erklären, den Anteil von Parteigängern der eigenen Partei ohne Rücksicht auf Gepflogenheiten und den der Öffentlichkeit vermittelten Eindruck zu erhöhen.<sup>21</sup>

Abbildung 1: Trendentwicklung der Parteimitgliedschaften (1970-2013)



Quelle und Anmerkungen: vgl. Tabelle 4

Wenn jedoch über Jahrzehnte rund jede zweite Führungskraft ein Parteibuch besitzt, so stellt sich durchaus die Frage, welche Bedeutung das *richtige* Parteibuch bei Stellenbesetzungen und Beförderungen tatsächlich hat. Oben wurde ja bereits berichtet, dass gut 90% der Antwortenden Ämterpatronage als Gefahr für das Leistungsprinzip sehen. Ein Blick auf die historischen Erhebungsdaten zeigt, dass die von den Führungskräften wahrgenommene Ämterpatronage im Zeitverlauf zurückging. Waren 1970 noch 56% und 1987 gar 86% der Antwortenden (auf BStS-, AL- und UAL-Ebene) der Ansicht, dass parteipolitisch motivierte Ämterpatronage (eher) zu beobachten sei, sank dieser Wert 2005 auf 36% und 2009 auf 45%.

Der für die 17. Legislaturperiode in 2013 ermittelte Wert ist aufgrund einer Umformulierung der Fragestellung nicht unmittelbar mit den Antworten der älteren Kohorten vergleichbar, da explizit nur noch die Ebene der Laufbahnbeamten adressiert und nach Hierarchiestufen differenziert wurde.<sup>22</sup> Dies erlaubt eine größere analytische Schärfe hinsichtlich der Frage, welche Bedeutung parteipolitische Aspekte bei der Einstellung oder Beförderung auf bestimmte Hierarchieebenen aus Sicht der Führungs-

kräfte tatsächlich haben. Für die Ebene der UAL sehen immerhin 62,1% der antwortenden Führungskräfte auf BStS-, AL- und UAL-Ebene parteipolitische Aspekte als wichtig oder eher wichtig an. Bei Personalentscheidungen auf RL- und Referenten-Ebene fällt die Relevanz politischer Kriterien deutlich ab: Im Hinblick auf die RL-Ebene sehen 14,2% eine parteipolitische Personalpolitik als bedeutend an, auf Ebene der Referenten sind es gar nur 3,1%. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass die befragten Führungskräfte zu 33,7% (eher) eine Zunahme von Ämterpatronage auf Ebene der Laufbahnbeamten konstatieren, während 35,6% (eher) von einer Abnahme berichten und die verbliebenen 30,6% eine unentschiedene Position einnehmen. Ein einheitliches Meinungsbild ist folglich – wie schon 2005 und 2009 – auf dieser Abstraktionsebene nicht ersichtlich. Offensichtlich ist jedoch, dass die Veränderungen der letzten Jahrzehnte zu einer gewissen Heterogenisierung in der Wahrnehmung geführt haben, die auf eine tieferliegende Ausdifferenzierung in Karrierewegen, Sozialisierung und Selbstverständnis – und damit vermutlich auch im Entscheidungsverhalten – hinweisen könnte.

### c Loyalität und Rollenbilder

Ein weiterer traditionell im Zentrum der Analyse stehender Aspekt sind Rollenbilder und Loyalität der administrativen Führungskräfte. Die zur Erfassung des Rollenbildes verwendeten Items dienen als weitere Indikatoren dafür, inwieweit sich Spitzenbeamte als loyale und neutrale Rechtsvollzieher im *Weber'schen* Sinne verstehen oder als aktive Politikgestalter oder gar Interessenvertreter (*Aberbach et al. 1981, S. 84ff.; vgl. Christensen 1991; de Graaf 2011*). Wie schon in der Vergangenheit zeigte sich auch 2013, dass es kaum zu Veränderungen kam (*Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009*).

Spannender ist der Blick auf die Loyalität der Beamtenschaft gegenüber ihrem politischen Prinzipal. Der Blick in die historischen Untersuchungen zeigt einen klaren Trend: 1987 stimmten lediglich 2% der Befragten vorbehaltlos zu, dass Ministeriale nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik *entgegen* dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfen. 80% hielten hingegen eine solche *Illoyalität* für völlig inakzeptabel. PAE-2005 brachte einen tiefgreifenden Wandel im bürokratischen Selbstverständnis ans Licht (*Ebinger/Jochheim 2009, S. 346*): Bereits 23% hielten ein solches Handeln als voll und weitere 24% als zumindest bedingt akzeptabel – nur noch 16% wiesen sie gänzlich zurück. 2009 stiegen die Werte weiter auf 30% völlige beziehungsweise 24% bedingte Akzeptanz; nur noch 9% lehnten ein solches Verhalten gänzlich ab. Die Ergebnisse für 2013 schreiben den beobachteten Trend fort (vgl. Tab. 4): Unter den BStS, AL und UAL standen 33,1% bzw. 23,1% eher zu dieser Aussage. Nur noch 7,5% lehnten sie rundweg ab.

Tabelle 5: Loyalität der Verwaltungseliten

		Nicht				voll	Keine	Summe
		akzeptabel 1	2	3	4	akzeptabel 5	Angabe	
StS	n	0	2	1	2	4		9
	%	0,0	22,2	11,1	22,2	44,4		100
AL	n	4	7	11	14	13	1	50
	%	8	14	22	28	26	2	100
UAL	n	8	23	12	21	36	1	101
	%	7,9	22,8	11,9	20,8	35,6	1	100
RL	n	51	89	140	147	155	13	585
	%	8,7	15,2	23,9	24,4	25,5	2,2	100
Gesamt (ohne RL)	n	12	32	24	37	53	2	160
	%	7,5	20	15	23,1	33,1	1,3	100
Gesamt (mit RL)	n	63	121	164	180	202	15	745
	%	8,5	16,2	22	24,2	27,1	2	100

Quelle: PAE 2013

Diese Ergebnisse zeigen, dass der konstatierte, grundsätzliche Wandel des Loyalitätsverständnisses unter den Spitzenbeamten ein dauerhaftes, sich über alle Ebenen erstreckendes Phänomen ist. Erklärt werden könnte dieses Phänomen aus den deutlich häufigeren zumindest teilweisen Regierungswechseln der jüngeren Vergangenheit. Diese könnten zwar die *Politisierung* von Personalentscheidungen (s.o.) vorangetrieben haben, aufgrund der aus einer sehr viel langfristigeren administrativen Perspektive geringen strategischen Konsistenz und Unstetigkeit der dabei verfolgten inhaltlichen Programmatik könnte aber die Bedeutung sachlicher, die Amtszeit einer Ministerin überdauernder Leitlinien gewachsen sein. Wie die Ergebnisse zur Parteipolitisierung und Parteiensympathie (s.u.) zeigen, verschwindet die Bindung an die Parteien hierdurch jedoch nicht, die politische und die Sachebene scheinen vielmehr zunehmend entkoppelt zu werden und sich auf unterschiedlichen Dimensionen abzuspielen. Diese Trennung scheint weitgehend konfliktfrei zu verlaufen, was – jenseits von Symbolpolitik – auch auf die zunehmende Austauschbarkeit der inhaltlichen Programmatik der etablierten Parteien zurückgeführt werden könnte.

#### d Parteiensympathie

Die Parteiensympathie der administrativen Führungskräfte erfasst die persönliche Einstellung („Wie denken Sie über die großen Parteien?“) der Befragten gegenüber jeder im Bundestag vertretenen Partei auf einer Sympathieskala. Hiermit soll eine aktuelle und von einer etwaigen Parteimitgliedschaft entkoppelte Bewertung des Parteienspektrums durch die Führungskräfte erhoben werden.

Die Sympathiewerte, die BStS-, AL- und UAL-Ebene den im Bundestag vertretenen Parteien entgegenbrachten, spiegeln durchweg die jeweilige aktuelle Machtteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wider – auch wenn die Rangfolge der Parteien nicht unmittelbar die Zugehörigkeit einer Partei zur Regierung respektive Opposition ausdrückt (vgl. *Tabelle 6*).

Tabelle 6 : Durchschnittliche Parteiensympathie im Vergleich der Kohorten

Partei	Beamte 1987	Beamte 2005	Beamte 2009	Beamte 2013
CDU	2,6	0,7	1,4	2,5
SPD	0,8	3,0	2,3	1,3
CSU	1,4	-0,4	0,1	1,1
FDP	1,8	-0,8	-0,7	0,6
B'90/Grüne	-2,6	1,5	1,2	1,0
Die Linke	-	-2,8	-3,8	-2,7

Quelle: Daten der CES II (Mayntz/Derlien 1989; Derlien/Mayntz 1991); PAE 2005, PAE 2009; PAE 2013.

So lagen 1987 die drei Regierungsparteien CDU, CSU und FDP mit Werten zwischen 1,4 bis 2,6 auf der elfstufigen Skala von -5 bis +5 in der Gunst der Beamtenschaft vorne, während die SPD mit einem Wert von 0,8 und den Grünen gar mit -2,6 wenig Zuneigung entgegengebracht wurde. Der Wert der Grünen spiegelt die zu der Zeit noch starke Außenseiterposition der damals noch neuen Partei/Gruppierung im damaligen westdeutschen Parteiensystem wider (Rudzio 2011, S. 136ff.). Ganz anders das Bild 2005 zum Ende der Regierung *Schröder II*: SPD und Bündnis'90/Grüne hatten sich eine sehr positive Wahrnehmung durch die administrativen Führungskräfte erarbeitet. Seitdem ist über die große Koalition bis 2009 (*Merkel I*) und die schwarz-gelbe Regierungszeit bis 2013 (*Merkel II*) ein klarer Trend zu erkennen: CDU, CSU und FDP gewinnen zunehmend an Sympathien, wenn auch letztere sehr viel verhaltener und auf keinem vergleichbaren Niveau wie der größere Partner in der Koalition, während SPD und Grüne schleichend Sympathien verlieren. Die Linke – zum Zeitpunkt der Messung 2005 wurde noch zwischen PDS/Linke und WASG unterschieden, die Werte im Nachhinein aber gemittelt – trat neu in die Bewertung ein und erreichte 2005 wie auch 2009 und 2013 sehr niedrige Werte, womit diese Partei die Außenseiterrolle der Grünen augenscheinlich übernommen hat.

Differenziert man die Sympathiewerte nach Hierarchieebenen aus – zur Wahrung der Übersichtlichkeit wurde sich auf die aktuellsten Werte von PAE 2013 konzentriert –, treten in der weiteren Analyse erneut große Unterschiede zwischen den Führungsebenen zutage. Fasst man die Ergebnisse der Bewertungsskala von +5 bis -5 zu den drei Sympathiekategorien „(eher) positiv“, „teils/teils“ und „(eher) negativ“ zusammen<sup>23</sup>, zeigt sich eindeutig, dass die Sympathie der Spitzenbeamten für die „schwarz-gelben“ Regierungsparteien mit jeder Hierarchiestufe abwärts abnimmt.

So erreicht die CDU bei Abteilungsleitern einen Spitzenwert von 90,7% Zustimmung, während auch die Werte von CSU und FDP mit je rund zwei Dritteln zwar niedriger ausfallen, aber noch über denen der Oppositionsparteien liegen. Auf Ebene der Unterabteilungsleiter liegen CDU und SPD fast gleichauf bei einer Zustimmung von 62% bzw. 63%. CSU und FDP fallen unter die 50-Prozent-Zustimmungsmarke, wobei die grundsätzliche Ablehnung der FDP schon ihre grundsätzliche Zustimmung übersteigt (45 zu 41%). Auf Ebene der Referatsleiter verstärkt sich die Ablehnung der Regierungspartei FDP noch weiter und umfasst jeden zweiten Teilnehmenden, wohingegen nur noch ungefähr jeder Dritte die liberale Partei positiv bewertet. Während sich bei der Regierungspartei CSU Zustimmung und Ablehnung mit je 40% die Waage halten, werden CDU (als größte Regierungspartei) aber auch wiederum SPD und B'90/Grüne aus dem Oppositionslager ungefähr gleich bewertet – mit leichtem Vorsprung für die Christdemokraten (66%) vor den anderen beiden Parteien (je rund 62%). Die

Linke (wie schon oben angesprochen) wird auf allen Hierarchieebenen deutlich abgelehnt mit je über 80% – auch wenn das Maß der Ablehnung mit jeder Hierarchiestufe nach unten leicht zurückgeht.

Dass insbesondere auf Ebene der *politischen Beamten* (hier bei den AL) die Sympathie für das Regierungslager mit Abstand am größten ist, überrascht nicht. Dass auf den unteren Karriereebenen die oppositionellen Sozialdemokraten und Grünen jedoch teilweise deutlich häufiger positiv bewertet werden als die CSU und insbesondere die FDP dürfte einerseits die damalige (Stimmungs-)Lage in Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit kurz vor den Bundestagswahlen 2013 widerspiegeln. Andererseits dürfte die Stimmung gegenüber SPD und Grünen noch in einem relevanten Maße durch die rot-grünen bzw. schwarz-roten Jahre 1998-2009 geprägt gewesen sein. Keinesfalls bestätigen diese Ergebnisse jedoch die landläufig und nicht nur für den deutschen Fall geäußerte Annahme eines eher konservativ geprägten Beamtenapparates.

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

Der hier vorliegende Überblick liefert einen Ausschnitt der Befunde der *Fünften Erhebung der politisch-administrativen Eliten des Bundes und der Länder* 2013. Als Fortschreibung der CES- und früheren PAE-Studien können so für die Bundesministerien über 40 Jahre hinweg die Zusammensetzung, die Politisierung und die Handlungsmuster des höheren und höchsten administrativen Leitungspersonals nachgezeichnet werden. Die dargestellten Befunde für die Verwaltung der Regierung *Merkel II* zeigen in vielen Punkten die Fortsetzung von sich bereits seit längerem abzeichnenden Trends, aber auch überraschende Entwicklungen.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Verwaltungseliten kann für die beschriebene Kohorte eine Normalisierung konstatiert werden. Nachdem die von *Derlien* (2002, S. 237ff.) prognostizierte „Feminisierung“ hinsichtlich der Gesamtzahl der Mitarbeitenden im gesamten öffentlichen Dienst wie in den Bundesministerien seit langem vollzogen ist, ist 2013 zum ersten Mal auch auf den Leitungsebenen ein zahlenmäßiger Durchbruch zu berichten: Die Gleichstellungsbemühungen des letzten Jahrzehnts führten zu einer Verdoppelung des Frauenanteils innerhalb nur einer Legislaturperiode, so dass 2013 fast ein Drittel der Führungskräfte weiblich ist. Mit Blick auf die berichtete Fortsetzung dieses Trends erscheint die Angleichung der Geschlechterverhältnisse im höheren Dienst und über alle Leitungsebenen absehbar. Diese Öffnung setzt sich jedoch nicht beim *Ausbildungshintergrund* der Führungskräfte fort: Der Anteil der juristisch ausgebildeten Führungskräfte ist zum Ende der 17. Legislaturperiode auf Kosten von Wirtschafts-, Natur- und Verwaltungswissenschaft wieder auf dem Vormarsch, so dass weiterhin von einer Juristen-Dominanz gesprochen werden kann. Auch bei den Karrierewegen gibt es zwar erneut Verschiebungen zwischen den Laufbahntypen – der Anteil der *reinen* Laufbahnen erscheint mit jetzt wieder über 50% weiter dominant, aber auch die „Mischkarrieren“ mit späterem Einstieg nahmen zu, zulasten der *verzögerten* Laufbahnen innerhalb der ersten vier Jahre nach Studienabschluss. Insgesamt unterstreichen diese Veränderungen weiterhin die Heterogenität an der Spitze der bundesdeutschen Ministerialverwaltung, zeigen jedoch auch sehr deutlich deren enge Grenzen.

Hinsichtlich der *Politisierung* sind die Befunde für die Regierungszeit *Merkel II* auf den verschiedenen Dimensionen äußerst bemerkenswert. So stieg die *formale Poli-*

*tisierung*, d.h. der Austausch der politischen Beamten im Vergleich zur vorhergehenden großen Koalition, noch einmal deutlich an – von knapp 64% auf nun knapp 71% der Positionen. Der Verbleib der CDU/CSU als großer Koalitionspartner in der Regierung entwickelte entgegen theoretisch formulierter Erwartungen keine bremsende Wirkung. Hingegen zeigt die *Parteipolitisierung* auf BStS-, AL- und UAL-Ebene das nach einem teilweisen Regierungswechsel erwartete Muster: Die Zahl der Parteigänger der Regierungsparteien wächst zulasten der Oppositionsparteien. Insgesamt blieb der Anteil der Parteimitglieder mit 50% jedoch auf demselben Niveau wie in der vorhergehenden Kohorte. Eine Politisierungsspirale ist nicht zu konstatieren. Auch hinsichtlich der *Sympathie gegenüber den im Bundestag vertretenen Parteien* setzen sich die bekannten Trends fort: Eine Regierungsbeteiligung bringt über die Zeit zunehmende Sympathiepunkte, während Oppositionsarbeit die Zuneigung der Verwaltungseliten sukzessive schmälert. Hier spiegelt sich offensichtlich nicht nur der Anteil der Parteimitglieder, sondern es scheint auch einen über diese Bindung hinausgehenden Effekt der täglichen Arbeit mit einer Regierung zu geben. Weiterhin setzte sich der erstmals 2005 erfasste, grundsätzliche Wandel des *Loyalitätsverständnisses* unter den Spitzenbeamten fort: Mit gut 56% erachtete wiederum ein leicht höherer Anteil der Antwortenden es als legitim, wenn Ministeriale nach einem Regierungswechsel im Konfliktfall die bisherige Ressortpolitik entgegen einem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen.

Zusammenfassend zeigen diese Ergebnisse, dass auch eine durch starke externe Schocks (Eskalation der Finanz- und Eurokrise; Atomunglück in Fukushima) und innere Krisen (bspw. doppelter Richtungswechsel in der Energiepolitik; Skandale um die Amtsführung einzelner Ministerinnen) geprägte Legislaturperiode wie jene der schwarz-gelben Regierung *Merkel II* den Kern des administrativen Apparats kaum tangiert. Hinter dieser Feststellung verbergen sich zwei gute Nachrichten: Erstens kann festgehalten werden, dass hoher äußerer Druck auf Regierung und Verwaltung zumindest im Selbstverständnis und Verhalten der Verwaltungseliten keine besonderen Spuren hinterließ. Diese Dickhäutigkeit könnte der wesentliche Faktor sein, der die bundesdeutsche Verwaltung zu einem „Ort der Stabilität“ (*König* 2015, S. 416) macht. Diese Resilienz ist eine beruhigende Beobachtung angesichts der zunehmenden Zahl und Intensität äußerer Krisen wie auch der hitziger werdenden gesellschaftlichen Diskurse. Des Weiteren zeigen die Ergebnisse, dass sich die Population an der Spitze der bundesdeutschen Verwaltung – insbesondere im internationalen Vergleich – noch immer sehr heterogen darstellt, und zwar nicht nur hinsichtlich Hintergrund, Vorbildung und parteilicher Bindung, sondern auch hinsichtlich der durch verwaltungsinterne Sozialisierung gewonnenen Handlungsmuster. Herauszufinden, wie diese Unterschiede gerade auf der letztgenannten Dimension zustande kommen und welche Einflüsse und Prozesse hier wirken, stellt eines der großen verwaltungswissenschaftlichen Forschungsdesiderata dar. Neue Herangehensweisen, welche auf die existierenden qualitativen und quantitativen Ansätze aufbauen und diese durch ethnologische und experimentelle Methoden ergänzen (*Veit et al.* 2018), könnten unser Verständnis für die Funktionsweise nicht nur der bundesdeutschen Ministerialverwaltung sicherlich wesentlich vertiefen.

## Anmerkungen

- 1 Diese Studie wurde durch die großzügige Unterstützung der *Fritz Thyssen Stiftung* ermöglicht.
- 2 Zugunsten der Lesbarkeit wurde als Entscheidung der Herausgebenden auf die Nennung beider Geschlechter verzichtet, die weibliche Form ist selbstverständlich eingeschlossen. Im Gegenzug wurde auf Ebene der Politischen Prinzipalinnen ausschließlich die weibliche Form verwandt. Die männliche Form ist selbstverständlich eingeschlossen.
- 3 Nicht wertend, sondern positionsbeschreibend.
- 4 USA, UK, FRA, BRD, SWE, ITA, NDL.
- 5 Für Studien zur deutschen Verwaltungseliten *Schwanke/Ebinger* 2006: 230; für allgemeine Elitestudien *Hartmann* 2004, *Best* et al. 2012.
- 6 Neben den Führungskräften in den Bundesministerien wurden ab PAE 2005 auch die Leitungen von Bundesoberbehörden (s. *Ebinger/Schmitt* 2010) und ab PAE 2013 darüber hinaus administrative Führungskräfte in den Ressortforschungseinrichtungen des Bundes sowie in den Ministerien der Länder (ohne Stadtstaaten) in die Untersuchung mit aufgenommen.
- 7 In allen PAE-Studien wurde das Verteidigungsministerium nicht erfasst.
- 8 Als Teilnahme wurde gewertet, wenn die Befragten mindestens die ersten zehn Frageblöcke des Bogen konsistent beantworteten. Die Einordnung in die Hierarchiestufen beruht auf Selbstzuordnung.
- 9 Um den Vergleich mit den früheren Kohorten zu ermöglichen, wurden bei den Detailanalysen nur die Ebenen BStS, AL und UAL durchgängig berücksichtigt und ggf. die RL-Ebene getrennt ausgewiesen.
- 10 Die Geschlechterverhältnisse wurden direkt den Organisationsplänen der Ministerien entnommen.
- 11 Ohne Bundesbank.
- 12 Beförderungen, Höhergruppierungen, Höherreihungen oder die Übertragung höher bewerteter Dienstposten und Arbeitsplätze im Jahr vor dem Stichtag.
- 13 Gegen eine Kulturveränderung spricht das im gesamten öffentlichen Sektor zu beobachtende Fehlen einer Gesamtstrategie zur Sicherung eines Geschlechterproporztes über alle Hierarchieebenen und Funktionsbereiche. Auf Basis der beobachtbaren Trends muss von einem weiteren Anwachsen der partiellen Missverhältnisse in einzelnen Behörden, Aufgabenbereichen und Hierarchieebenen ausgegangen werden (vgl. Destatis 2018, S. 6). Dies widerspricht der Zielstellung einer diversen, repräsentativen und weder nach innen noch nach außen diskriminierenden Verwaltung. Ein nachahmenswertes Gegenbeispiel stellt das *Hamburgische Gleichstellungsgesetz* (HmbGleiG) von 2014 dar, vgl. § 3 Abs. 1 und 3; § 5 Abs. 1; § 7 HmbGleiG.
- 14 Kohorte studierte vor dem Bologna-Prozess.
- 15 Dies stellt eine Abweichung von der früheren, dezentralen Praxis dar, welche als Garant eines pluralistischen öffentlichen Dienstes gesehen wurde (*Goetz* 1999: 160). Wie unerwartet anfällig für Einflussnahme derart vordefinierte und standardisierte Verfahren sind, zeigte der im Mai 2013 ruchbar gewordene Skandal im Rahmen des größten *Juristenauswahlverfahrens* des Bundesministeriums des Innern seit der Wende: Unterstellt wird eine Neu-Reihung der Bewerbungen nach weltanschaulichen Kriterien (*Die Welt* 2013; *Die Zeit* 2013; *Deutscher Bundestag* 2013).
- 16 Gesamtwerte für BStS, AL, UAL, RL: Reine Laufbahnbeamte 44,3%; verzögerte Laufbahnbeamte 29,9%; Mischtypen 25,7%.
- 17 Der zentrale Aspekt der *funktionalen Politisierung* wird aus Platzgründen hier nicht dargestellt.
- 18 Hier werden jeweils sämtliche Personalwechsel, gleich aus welchem Grund, erfasst. Es wird angenommen, dass der Anteil an „natürlicher“ Fluktuation über die Kohorten gleich verteilt ist.
- 19 Die Aussage, dass CDU/CSU und FDP sich ideologisch näherstehen als CDU/CSU und SPD stützt sich auf Umfragedaten von 2006, bei denen Wahlberechtigte gebeten wurden, die Bundestagsparteien auf einer Rechts-Links-Skala einzuordnen (s. für Ergebnisse: *Rudzio* 2011, S. 129). Nach *Rudzio* stufen die Wähler „die Parteien dabei so ein, wie dies auch bei politikwissenschaftlicher Reflexion nahe-läge“.
- 20 Erratum: Dieser Abschnitt korrigiert die Ergebnisse zur Parteimitgliedschaft in der 16. Legislaturperiode (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 342ff.). In der damaligen Analyse waren fälschlicherweise nur jene Parteimitglieder in die Analyse einbezogen worden, die sich als „politisch aktiv“ definierten. Hierdurch wurde bei einzelnen Indikatoren um bis zu 40% zu niedrige Werte berichtet.
- 21 Prominentestes Beispiel dieser Strategie war die Personalpolitik von Bundesminister *Dirk-Ekkehard Niebel* (FDP) im BMZ.

- 22 Die ursprüngliche Fragestellung lautete (CES I bis PAE 2009): „Seit den 1970er Jahren wird von einer Parteipolitisierung des Beamtentums in Deutschland gesprochen. Meinen Sie, dass diese Behauptung zutrifft?“, 5-stufige Antwortskala von „trifft voll zu“ zu „trifft nicht zu“. Bei PAE 2013: „Seit den 1970er Jahren wird von einer Parteipolitisierung des Beamtentums in Deutschland gesprochen. Welche Bedeutung haben parteipolitische Kriterien bei der Rekrutierung und Beförderung auf verschiedenen Hierarchieebenen?“
- 23 Zu „(eher) positiv“ werden Werte von 5 bis 1, zu „teils/teils“ der Wert 0 und zu „(eher) negativ“ die Werte -1 bis -5 gezählt. Aufgrund des Fokus der Analyse auf die 2013er Werte wurden einerseits die Referatsleiter miteinbezogen, andererseits die Staatssekretäre wegen der niedrigen Fallzahl aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes herausgenommen.

## Literatur

- Aberbach, Joel/Rockman, Bert, 2002: Conducting and Coding Elite Interviews, in: *Political Science and Politics* 35, S. 673-76.
- Aberbach, Joel/Putnam, Robert/Rockman, Bert, 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, London: Harvard University Press.
- Auf dem Hövel, Jörg, 2003: Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Opladen: Leske+Budrich.
- Bach, Tobias/Veit, Sylvia, 2018: The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(2), S. 254-269.
- Baruth, Stephanie/Schnapp, Kai-Uwe, 2015: Ministerialbürokratien als Lobbyingadressaten, in: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.), *Lobby-Work*, Wiesbaden: VS, S. 245-260.
- Bauer, Michael/Becker, Stefan, 2015: Subnational Administrations in the EU Multilevel System, in: Bauer, Michael/Trondal, Jarle (Eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Bauer, Michael/Ege, Jörn, 2012: Politicization within the European Commission's Bureaucracy, in: *International Review of Administrative Sciences* 78, S. 403-424.
- Bauer, Michael/Trondal, Jarle (Eds.), 2015: *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Bauer, Michael/Tatham, Michaël, 2014: German Regional Administrative Elites, in: *Revue française d'administration publique* 151-152, S. 783-804.
- Behnke, Nathalie, 2016: Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die bundesdeutsche Ministerialbürokratie, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23, S. 179-194.
- Benz, Arthur, 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *Die Verwaltung* 36(3), S. 361-388.
- Best, Heinrich/Lengyel, György/Verzichelli, Luca (Eds.), 2012: *The Europe of Elites*. Oxford: OUP.
- Bogumil, Jörg, 2011: Die politische Führung öffentlicher Dienste, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang (Hrsg.), *New Public Service*. Wiesbaden: Gabler, S. 37-48.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2012: Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen. In: Dieter Schimanke/Sylvia Veit/Hans-Peter Bull (Hrsg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Baden-Baden: Nomos. S. 151-174.
- Böhret, Carl, 1986: *Politik und Verwaltung*, in: Hans-Georg Wehling (Red.), *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 36-53.
- Christensen, Tom, 1991: Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy, in: *Scandinavian Political Studies* 14(4), S. 303-320.
- Dahrendorf, Ralf, 1965: *Gesellschaft und Demokratie*. München: Piper.
- Damskis, Horst/Möller, Bärbel, 1997: *Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern*, Frankfurt/M.: Lang.
- de Graaf, Gjalt, 2011: The Loyalties of Top Public Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2): 285-306.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*, Opladen: Leske+Budrich, S. 39-57.

- Derlien, Hans-Ulrich*, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel., in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 229-253.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: *Governance* 16, S. 401-428.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2008: Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: *Jann, Werner/König, Klaus* (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr, S. 291-328.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate*, 1988: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, in: *Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Universität Bamberg*, 25.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate*, 1991: Bundeselite 1970-1987: Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel. Bamberg: Universitätsverlag.
- DESTATIS*, 2018: Gleichstellungsindex 2017.
- Deutscher Bundestag*, 2013: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD – Drucksache 17/13593 – Juristenauswahlverfahren im Bundesministerium des Innern; BT-Drs. 17/13781.
- Die Welt*, 2013: Haarsträubende Personalpolitik im Innenministerium. Von *Ulrich Clauß*. 06.05.2013. Abgerufen am 07.07.2013 unter <https://www.welt.de/politik/deutschland/article115912607/haarstraeubende-Personalpolitik-im-Innenministerium.html>
- Die Zeit*, 2013: Glauben Sie? Das Bundesinnenministerium bevorzugt christliche Bewerber. Von *Peter Dausend*. 23.05.2013. Abgerufen am 07.07.2017 unter <http://www.zeit.de/2013/22/bundesinnenministerium-kulturwandel>.
- Döhler, Marian*, 2005: Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung, in: *Ganghof, Steffen/Manow, Philip* (Hrsg.), *Mechanismen der Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, S. 215-243.
- Ebinger, Falk/Jochheim Linda*, 2009: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: *der moderne staat* 2(2), S. 335-353.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51(3), S. 69-93.
- Egeberg, Morton/Trondal, Jarle*, 2009: National Agencies in the European Administration in the European Administrative Space, in: *Public Administration* 87(4), S. 779-790.  
DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x
- Ennser-Jedenastik, Laurenz*, 2016: The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3), S. 507-518. DOI:10.1093/jopart/muv022.
- Fleischer, Julia*, 2016: Partisan and professional control: Predictors of bureaucratic tenure in Germany, in: *Acta Politica*. Online verfügbar unter: DOI: 10.1057/s41269-016-0006-0.
- Florack, Martin/Grunden, Timo*, 2011: Regierungszentralen im Kontext des formalen und informalen Regierens. In: *Martin Florack/Timo Grunden* (Hrsg.), *Regierungszentralen*. Wiesbaden: VS, S. 7-34.
- Goetz, Klaus*, 1999: Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. In: *Edward Page/Vincent Wright* (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford: OUP, S. 147-177.
- Gottschall, Karin/Kittel, Bernhard/Briken, Kendra/Heuer, Jan-Ocko/Hils, Sylvia/Streb, Sebastian/Tepe, Markus*, 2015: *Public Sector Employment Regimes*. Houndmills: Palgrave.
- Hammerschmid, Gerhard/Van de Walle, Steven/Andrews, Rhys/Bezes, Philippe/Görnitz, Anja/Oprisor, Anca/Štimac, Vid*, 2013: *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*. Cross-national Report, COCOPS Research Project.
- Hammerschmid, Gerhard/Van de Walle, Steven/Rhys, Andrews/Bezes, Philipp*, 2016: *Public Administration Reforms in Europe*. Cheltenham: Elgar.
- Hartmann, Michael*, 2004: *Elitesoziologie*. Frankfurt: Campus.
- Horn, Murray*, 1995: *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: CUP.

- Hustedt, Thurid/Salomonsen, Heidi Houlberg*, 2014: Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, in: *International Review of Administrative Sciences* 80(4), S. 746-765.
- Jann, Werner*, 2003, State, administration and governance in Germany: competing traditions and dominant narratives, in: *Public Administration* 81(1), S. 95-118.
- John, Stefanie/Poguntke, Thomas*, 2012: Party patronage in Germany: The strategic use of appointments, in: *Petr Kopecký/Peter Mair/Maria Spirova* (eds), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: OUP, S. 121-143.
- König, Klaus*, 2008: *Moderne öffentliche Verwaltung: Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- König, Klaus*, 2015: *Operative Regierung*. Tübingen: Mohr.
- Kopecký Petr/Mair Peter/Spirova Maria* (Eds.), 2012: *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: OUP.
- Lee, Kwang-Hoon/Raadschelders, Jos*, 2008: Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in *Aberbach, Putnam, and Rockman*, 1981, in: *Governance* 21(3), S. 419-438.
- Manow, Philipp/Wettengel, Philipp*, 2006: Ämterpatronage in der leitenden Ministerialbürokratie der Länder, in: *Die Verwaltung* 39(4), S. 553-570.
- Mannix, Elizabeth/Neale Margaret*, 2005: What Differences Make a Difference? *Psychological Science in the Public Interest* 6(2), S. 31-55.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich*, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization? in: *Governance* 2(4), S. 384-404.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik/Veen, Tim*, 2012: Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe, in: *East European Politics* 28(1), S. 1-19.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik/Mikkelsen, Kim Sass*, 2016: Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries, in: *Public Administration* 94(4), S. 1105-1123.
- Mouritzen, Poul Erik/Svara, James*, 2002: *Leadership at the Apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Otremba, Walther*, 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse, in: *Der Öffentliche Dienst* 52, S. 265-290.
- Person, Christian*, 2015: Ende der Karriere oder zweiter Frühling im Berufsleben? Eine Analyse der Karriereverläufe von Staatssekretären nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt, in: *der moderne staat* 8(1), S. 201-220.
- Peters, B. Guy*, 2012: The Contemporary Public Service: Politicians, Bureaucrats or Hybrids?, in: *Sylvia Veit/Hans Peter Bull/Dieter Schimanke* (Hrsg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Wiesbaden: Nomos.
- Putnam, Robert*, 1976: Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa, in: *Politische Vierteljahresschrift* 17, S. 23-67.
- Putnam, Robert*, 1975: The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany, and Italy, in: *Mattei Dogan* (Eds.), *The Mandarins of Western Europe*. New York: Sage, S. 87-127.
- Rudzio, Wolfgang*, 2011: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Rouban, Luc*, 2003: Politicization of the Civil Service, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, S. 310-320.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scholz, Simon/Vedder, Sabine*, 2018: Hybrid Elites – Career Patterns of Politicians and Top Civil Servants on Federal and Regional Levels, in: *Historical Social Research* (forthcoming).
- Schröter, Eckhard*, 1992: *Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West*. Berlin: FHVR.
- Schröter, Eckhard*, 2004: The politicization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the federal ministerial bureaucracy. In: *B. Guy Peters, Jon Pierre* (eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge. S. 55-80.

- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk*, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: Politische Vierteljahresschrift, SH 37: Politik und Verwaltung, S. 228-249.
- Thatcher, Mark*, 2002: Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: West European Politics 25(1), S. 125-147.
- Van der Meer, Frits/Raadschelders, Jos/Toonen, Theo* (Eds.), 2015: Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, Houndmills: Palgrave.
- Vedder, Stefanie/Veit, Sylvia*, 2017: Politische Kultur und Parteipolitization von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern, in: der moderne Staat 10(1), S. 153-168.
- Veit, Sylvia/Fromm, Nadin/Ebinger, Falk*, 2018: Politicization of Bureaucracy: Findings from an Interview Study on Loyalty Conceptions of German Senior Civil Servants. Paper presented at 25<sup>th</sup> World Congress of Political Science (IPSA), July 21-25, Brisbane, Australia.
- Veit, Sylvia/Scholz, Simon*, 2016: Linking administrative career patterns and politicization: signaling effects in the careers of top civil servants in Germany, in: International Review of Administrative Sciences 82(3): 516-535.
- Verhoest, Koen/Van Thiel, Sandra/Bouckaert, Geert/Laegreid, Per*, 2016: Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Houndmills: Palgrave.
- Weber, Max*, 1956 [1922]: Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe, 2.HB., Köln: Kiepenheuer & Witsch.

*Anschriften der Autoren:*

Dr. Falk Ebinger, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management & Governance, Welthandelsplatz 1, A-1020 Wien  
E-Mail: falk.ebinger@wu.ac.at

Nicolas Lux (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Büro Brüssel  
E-Mail: nicolas.lux@swp-berlin.org

Christoph Kintzinger (M.A. Sozialwissenschaft), Deutsche Forschungsgemeinschaft  
E-Mail: christoph.kintzinger@dfg.de

Benjamin Garske (M.A. Sozialwissenschaft), Fernuniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft IV: Politik und Verwaltung  
E-Mail: Benjamin.Garske@fernuni-hagen.de