

*Abschlussbericht für das Projekt*

# **Regierungskonstellationen und die Politisierung der Ministerialbürokratie**

Gefördert von der Fritz-Thyssen-Stiftung

Bereich *Staat, Wirtschaft & Gesellschaft*

**U N I K A S S E L  
V E R S I T Ä T**



*Kontakt:*

Prof. Dr. Sylvia Veit  
Universität Kassel  
Fachbereich 07  
Fachgebiet Public Management  
Nora-Platiel-Straße 4  
34127 Kassel

Tel.: +49 (0) 561 804 7786  
E-Mail: sveit@uni-kassel.de

Prof. Dr. em. Werner Jann  
Universität Potsdam  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche  
Fakultät  
August-Bebel-Straße 89  
14482 Potsdam

Tel.: +49 (0) 331 977 3241  
E-Mail: jann@uni-potsdam.de

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorgehen und Ziel des Projektes.....	1
2	Ausgewählte Ergebnisse.....	3
	2.1 Entwicklung der Politiknähe der SpitzenbeamtInnen im Zeitverlauf .....	3
	2.2 Regierungskonstellationen und Politisierung .....	4
	2.3 Repräsentativität .....	6
	2.4 Hybridisierung .....	8
3	Im Projektkontext entstandene Vorträge und Publikationen.....	10
	3.1 Vorträge und Konferenzpapiere.....	10
	3.2 Publikationen.....	11
	3.3 Presseberichte .....	11
	Literaturverzeichnis.....	12

## 1 Vorgehen und Ziel des Projektes

In Max Webers klassischem Idealbild von Bürokratie besteht eine strikte Trennung von Politik und Verwaltung. Die Verwaltung soll auf diese Weise unbeeinflusst von politischen Erwägungsgründen handeln. In der Praxis besteht jedoch eine enge funktionale Verbindung zwischen diesen beiden Bereichen, insbesondere in der Ministerialverwaltung: So sind MinisterialbeamtInnen maßgeblich in die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen sowie die damit verbundenen Aushandlungs- und Kompromissfindungsprozesse involviert (Mayntz und Scharpf 1975; Smeddinck und Tils 2002; Veit 2010), unterhalten oft enge Kontakte zu Interessengruppen und gesellschaftlichen Organisationen (Kropp 2014) oder vertreten die Regierung in Gremien der horizontalen und vertikalen Koordination, beispielsweise in Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission oder in Bund-Länder-Gremien (Bogumil und Jann 2009). Die Institution der „politischen BeamtInnen“ reflektiert diese besondere Nähe der Ministerialverwaltung zur Politik: Politische BeamtInnen, also die SpitzenbeamtInnen in Bund und Ländern, können jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Parteipolitische Loyalität, persönliche Loyalität und politische Erfahrung sind legitime Kriterien für deren Rekrutierung. Dieses Faktum wird in der Öffentlichkeit oft kritisch betrachtet: Es wird befürchtet, dass die Berücksichtigung (partei-)politischer Erfahrung oder persönlicher Loyalitäten bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Verwaltung das Prinzip der Bestenauslese und damit eine der Grundfesten der Weberianischen Verwaltung, nämlich das Leistungsprinzip, aushebeln könnte und deshalb Legitimations- und Effizienzprobleme verursacht (Bach und Veit 2018; Dahlström und Niklasson 2013; Kopecký et al. 2012).

Bisher fehlte es an Untersuchungen zur Form und zum Ausmaß der Politisierung von SpitzenbeamtInnen auf Landesebene sowie zur Entwicklung ihrer Politisierung im Zeitverlauf. Der Begriff der „Politisierung“ beinhaltet zwei Dimensionen: (1) Die Parteipolitisierung, also die Bedeutung von Parteibindungen für Rekrutierungs- und Beförderungspraktiken in der Ministerialverwaltung und (2) die Hybridisierung, also die Bedeutung gemeinsamer Formen der Professionalisierung des Personals in Politik und Verwaltung. Letzteres kann sich in Mischkarrieren in Politik und Verwaltung, in der Rekrutierung von MinisterInnen aus der Führungsebene der Ministerialverwaltung (oder umgekehrt) und in ähnlichen Formen des Kompetenzerwerbs und der Netzwerkbildung ("political craft" siehe Goetz 1997, 1999) niederschlagen.

Ziel des Forschungsprojekts war es erstens, Politisierungstendenzen auf beiden Dimensionen in den Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer empirisch zu erfassen. Zweitens sollten Ursachen für den Grad und die Entwicklung der Politisierung von SpitzenbeamtInnen identifiziert werden. Ein besonderer Fokus lag dabei ursprünglich auf Merkmalen des Parteiensystems, insbesondere der Beobachtung einer zunehmenden Pluralisierung des Parteiensystems in Deutschland. Im Projektverlauf kristallisierten sich darüber hinaus jedoch

weitere Erklärungsfaktoren wie etwa die politische Kultur (Ost vs. West) heraus (Vedder und Veit 2017).

Zur Analyse des Einflusses verschiedener Regierungskoalitionen eignet sich die Landesebene besonders gut. Trotz vergleichbarer institutioneller Rahmenbedingungen finden sich in den deutschen Bundesländern verschiedene Regierungsbündnisse von einer konservativen Alleinregierung in Bayern (2013-2018) über neuartige Kooperationen wie etwa zwischen der CDU und den Grünen in Hessen (seit 2014) und Baden-Württemberg (seit 2016) bis zu einem Dreierbündnis aus SPD, Grünen und der Linken in Thüringen (seit 2014).

Das Projekt basiert auf der Analyse der Lebensläufe von SpitzenbeamtenInnen. Zusätzlich wurden die Lebensläufe von RegierungspolitikerInnen – MinisterpräsidentInnen, MinisterInnen und ggf. politischen StaatssekretärInnen – erhoben, um deren (Karriere-)Merkmale mit denen der Verwaltungseliten vergleichen zu können. Um Vergleiche zwischen Bundesländern herstellen zu können, wurden zunächst alle Amtsträger, die im Januar 2016 eine Position innehatten, erhoben. Die Menge der analysierten Personen wurde dann konstant ausgeweitet, um eine Langzeitanalyse zu ermöglichen. Erfasst wurden bis Projektende (von wenigen Missings wegen fehlender Informationen zum Karriereverlauf abgesehen) 728 BeamtenInnen, die im Zeitraum Januar 2000 bis Januar 2018 eine Spitzenposition in einem Landesministerium innehatten. Zum Vergleich wurden die Lebensläufe von 484 PolitikerInnen erfasst. Erfasst wurden alle PolitikerInnen, die im Zeitraum Januar 2000 bis Januar 2018 im Amt waren.

Für die nachfolgenden Auswertungen nutzten wir zwei unterschiedliche Datensätze. Wir haben einen Datensatz angelegt, in dem alle Personen (PolitikerInnen und BeamtenInnen) erfasst sind, die im Zeitraum vom 01. Januar 2000 bis zum 01. Januar 2018 im Amt waren (Personendatensatz, N=1.212). Darüber hinaus haben wir für die BeamtenInnen einen Datensatz angelegt, in dem jede einzelne Ernennungsentscheidung einen Fall darstellt. Personen, die mehrfach als SpitzenbeamtenInnen ernannt wurden, werden hier für verschiedene Ernennungszeitpunkte erfasst (Ernennungsdatensatz). Da die Ernennungen in Bayern aufgrund der Besonderheiten dieses Falls ausgeklammert wurden, umfasst der Ernennungsdatensatz insgesamt 987 Ernennungsentscheidungen von SpitzenbeamtenInnen.

Für die Datenerhebung wurden veröffentlichte biographische Informationen verwendet. Als Quellen dienten die Websites der Ministerien, das Munzinger-Archiv, Pressemeldungen und Medienberichte, persönliche Websites der Elitemitglieder, veröffentlichte Lebensläufe im Zusammenhang mit Veranstaltungen oder Publikationen sowie – falls vorhanden – die Profile der betreffenden Personen auf den Websites ihrer jeweiligen Parteien. Es wurden soziodemographische Daten, Informationen zum Bildungsweg, Daten zum Karriereverlauf sowie zum politischen Engagement erhoben und in einem SPSS-Datensatz erfasst.

## 2 Ausgewählte Ergebnisse

### 2.1 Entwicklung der Politiknähe der SpitzenbeamtInnen im Zeitverlauf

Die **Politiknähe** von BeamtInnen wurde durch verschiedene Variablen (Mandate, Parteimitgliedschaft, Parteiämter) erfasst. In der nachfolgenden Auswertung werden alle BeamtInnen als politiknah bezeichnet, die im Laufe ihrer Karriere entweder ein politisches Mandat innehatten (z. B. Kommunalmandat, Landtagsmandat), ein Parteiamt innehatten oder offen zu ihrer Parteimitgliedschaft stehen. Insgesamt weisen mehr als drei Viertel (77 Prozent) der SpitzenbeamtInnen im Personendatensatz nach dieser Definition eine Politiknähe auf. Bezogen auf die Ernennungen zeigt sich, dass 73 Prozent aller Ernennungsentscheidungen auf eine Person mit Politiknähe entfielen. Hierin spiegelt sich wider, dass Personen ohne Politiknähe häufiger wiederernannt werden als Personen mit Politiknähe.

Wenn man die Ernennungen nach Jahr anschaut<sup>1</sup>, ist im Zeitverlauf kein eindeutiger Trend erkennbar, der Anteil der politiknahen BeamtInnen an allen in einem Jahr ernannten BeamtInnen schwankt zwischen 57 Prozent (2008) und 84 Prozent (2003 und 2005). Eine naheliegende Erklärung hierfür sind die nicht unerheblichen Unterschiede zwischen den Bundesländern, da SpitzenbeamtInnen üblicherweise nach Landtagswahlen neu ernannt werden. Dieser Effekt kann ausgeglichen werden, indem man die SpitzenbeamtInnen je nach Ernennungszeitpunkt in ein Spitzenamt der Verwaltung in Kohorten einteilt (Kohorte 1: 2000-2004; Kohorte 2: 2005-2009; Kohorte 3: 2010-2014; Kohorte 4: 2015-2018; einzelne Personen können hierbei auch mehreren Kohorten zugeordnet sein, wenn diese wiederholt ernannt wurden). Bei dieser Betrachtungsweise ist im Zeitverlauf eindeutig ein abnehmender Trend (wenngleich auf hohem Niveau) erkennbar: Lag der Anteil der BeamtInnen mit Politiknähe an allen Ernennungen im Zeitraum 2000-2004 bei 78,5 Prozent, waren es 2005-2009 74,5 Prozent, 2010-2014 71,3 Prozent und 2015-2018 69,4 Prozent.

Besonders niedrig<sup>2</sup> (35 Prozent) ist der Anteil politiknaher BeamtInnen in Mecklenburg-Vorpommern, gefolgt von Sachsen (53 Prozent) sowie Baden-Württemberg und Brandenburg (jeweils 61 Prozent, siehe Tab. 1). Erklärt werden kann dies durch strukturelle und kulturelle Faktoren. Baden-Württemberg ist (neben Bayern) das einzige Bundesland, in dem alle MinisterInnen durch politische StaatssekretärInnen unterstützt werden. Insofern könnte vermutet werden, dass die höchsten BeamtInnen in Baden-Württemberg in geringerem Maße in politische Aufgaben involviert werden als in anderen Bundesländern. Kulturelle Faktoren erklären, weshalb in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Brandenburg der Anteil politisierter BeamtInnen geringer als in den meisten anderen Ländern ist. Demnach weisen im Osten Deutschlands sozialisierte BeamtInnen statistisch gesehen seltener eine Politiknähe auf als ihre im Westen sozialisierten KollegInnen (Vedder und Veit

---

<sup>1</sup> Bezogen auf den Ernennungsdatensatz.

<sup>2</sup> Noch niedriger ist der Anteil der politisierten SpitzenbeamtInnen an allen Ernennungen in Bayern. Dieses Bundesland wurde aber aufgrund der abweichenden Rahmenbedingungen (keine politischen BeamtInnen in Bayern) aus den Analysen mit dem Ernennungsdatensatz ausgeschlossen.

2017). Warum die Politiknähe der SpitzenbeamtInnen in Sachsen-Anhalt und Thüringen wesentlich höher ist als in den anderen drei neuen Bundesländern, wäre in zukünftigen Forschungsarbeiten zu klären. Am höchsten ist die Politisierung der SpitzenbeamtInnen in Sachsen-Anhalt und Hessen (jeweils 92 Prozent, siehe Tab. 1).

**Tabelle 1: Anteil der SpitzenbeamtInnen mit Politiknähe an allen Ernennungen nach Bundesland 2000-2018 (N=982)**

<b>Bundesland</b>	<b>Anteil der SpitzenbeamtInnen mit Politiknähe (in%)</b>	<b>N (gültige Fälle)</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	61,0	82
<b>Berlin</b>	85,6	111
<b>Brandenburg</b>	61,1	72
<b>Bremen</b>	84,8	66
<b>Hamburg</b>	79,4	34
<b>Hessen</b>	92,5	53
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	35,3	68
<b>Niedersachsen</b>	70,4	71
<b>NRW</b>	70,2	84
<b>Rheinland-Pfalz</b>	85,1	74
<b>Saarland</b>	65,2	46
<b>Sachsen</b>	53,1	64
<b>Sachsen-Anhalt</b>	92,2	51
<b>Schleswig-Holstein</b>	87,5	56
<b>Thüringen</b>	86,0	50
<b>Gesamt</b>	73,3	982

## *2.2 Regierungskonstellationen und Politisierung*

In Deutschland, wie auch in vielen anderen europäischen Ländern, verlieren die „Volksparteien“ zunehmend an Rückhalt und neue Parteien nehmen am Wettbewerb um Wählerstimmen teil. Die Konsequenz ist ein stärker fragmentiertes und wechselhaftes Parteiensystem, das es etablierten Parteien immer schwerer macht, mehrheitsfähige Regierungen oder sogar Alleinregierungen zu bilden. Stattdessen müssen sich neue Bündnisse zusammenfinden, die klassische ideologische Grenzen überwinden (so z. B. die schwarz-grüne Regierung in Hessen).

Dies hat für die Koalitionspartner zwei Konsequenzen: Zum einen wird den Koalitionspartnern daran liegen, Spitzenpositionen in der Verwaltung zu so zu besetzen, dass ihre eigenen politischen Präferenzen auch außerhalb der Arbeit im Parlament abgesichert sind. Eine Strategie, die Verwaltung zu kontrollieren und die eigene Regierung abzusichern, liegt in der Parteipolitization von SpitzenbeamtInnen, also deren Zugehörigkeit oder zumindest Nähe zur entsprechenden Partei. In diesem Fall gewinnt damit die parteipolitische Loyalität als Rekrutierungskriterium für SpitzenbeamtInnen an Relevanz. Mit der Besetzung von Spitzenpositionen kann die entsprechende Regierungspartei dann davon ausgehen, dass ihre politischen Präferenzen auch in nachgeordnete Ebenen hineingetragen werden, also die politische Responsivität der Verwaltung sichergestellt wird.

Zum anderen werden in einem lagerübergreifenden Bündnis politischer Konflikt und schwierige Verhandlungen im Kabinett wahrscheinlicher, was MinisterInnen vor Herausforderungen stellt. Für die Durchsetzung ihrer Interessen kann es dann besonders wichtig sein, dass SpitzenbeamtInnen, welche die MinisterInnen bei ihrer Arbeit maßgeblich unterstützen, selbst politische Erfahrung und Prozesswissen mitbringen, also ein Gespür für das Handeln in politischen Konflikten haben. Ein solches können sie durch eigene Arbeit in der Politik erworben haben, wenn sie „gemischte“ Karrieren mit sowohl administrativer als auch politischer Erfahrung vorweisen. In diesen Fällen würde sich die Politisierung von SpitzenbeamtInnen darin ausdrücken, dass politische Erfahrung als Rekrutierungskriterium an Relevanz gewinnt.

Die stärkere Fragmentierung des Parteiensystems führt auch dazu, dass häufiger als früher Koalitionsregierungen gebildet werden, die „neu“ sind, also mit denen weder auf Bundesebene noch im entsprechenden Bundesland selbst erlebte Erfahrungen der zentralen politischen Akteure bestehen. Auch hier nehmen wir an, dass dies Politisierungstendenzen verstärkt und die Mitglieder neuer Regierungsbündnisse versuchen, die Kontrolle der Verwaltung durch parteipolitische Patronage – also durch die Ernennung besonders loyaler und parteinaher SpitzenbeamtInnen – zu erhöhen.

Die Hypothese, dass eine höhere ideologische Distanz (lagerübergreifende Koalitionen) die Politisierung der Verwaltung verstärkt, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Der Anteil der parteipolitisierten SpitzenbeamtInnen (mit Erfahrung als hauptberufliche/r PolitikerIn, als MitarbeiterIn einer Parlamentsfraktion oder Partei, in politiknahen Verwaltungspositionen wie z.B. als LeiterIn des Ministerbüros) ist in beiden Gruppen gleich (siehe Tab. 2). Schaut man sich die Verteilung für verschiedene Arten von politischer Erfahrung an, zeigt sich ebenfalls nicht das erwartete Muster. Im Gegenteil: Unter lagerübergreifenden Koalitionen finden sich sogar jeweils rund drei Prozent weniger SpitzenbeamtInnen, die früher selbst PolitikerInnen waren. Gleiches gilt für ehemalige MitarbeiterInnen von Fraktionen oder Parteien. LaufbahnbeamtInnen werden unter lagerübergreifenden Koalitionen hingegen häufiger ernannt als unter nicht-lagerübergreifenden Koalitionen oder Einparteienregierungen (siehe Tab. 2).

Während also die ideologische Distanz nicht erklärungskräftig ist, spielt die Erfahrung mit dem jeweiligen Koalitionstyp durchaus eine Rolle und es zeigen sich die erwarteten Effekte. Wenn in einem Bundesland eine Regierungskoalition gebildet wurde, mit der im betreffenden Land mind. 25 Jahre keine Erfahrungen gemacht wurde und die auch im selben Zeitraum nicht auf Bundesebene gebildet wurde, dann werden häufiger SpitzenbeamtInnen mit politischer Berufserfahrung ernannt. Deutlich häufiger ist in diesen Fällen vor allem die Ernennung von ehemaligen MitarbeiterInnen der Fraktionen und Parteien sowie von LaufbahnbeamtInnen mit Erfahrung in politiknahen Positionen der Verwaltung (siehe Tab. 3).

**Tabelle 2: Anteil der Ernennungen von SpitzenbeamtInnen mit jeweiliger Berufserfahrung nach Koalitionstyp**

	Anteil der Ernennungen unter Einparteienregierungen oder unter nicht lagerübergreifenden Koalitionen (in %)	Anteil der Ernennungen unter lagerübergreifenden Koalitionen (in %)	N
<b>Politische Berufserfahrung gesamt (PolExp)</b>	55,0	55,4	544
<b>Politiknahe Positionen in Verwaltung (PolPA)</b>	26,3	29,0	270
<b>Mitarbeiter von Parteien und Fraktionen (POLPROF)</b>	25,7	23,2	244
<b>Ehemalige PolitikerInnen (FORMPOL)</b>	20,3	17,2	189
<b>Laufbahnbeamte</b>	68,5*	75,4**	600
<b>Verwaltungserfahrung (ExpPA)</b>	85,9	88,4	857
<b>N</b>	615	372	987

\*bezogen auf 530 Ernennungsentscheidungen unter etablierten Koalitionen, kleineres N wegen Missings

\*\* bezogen auf 314 Ernennungsentscheidungen unter neuen Koalitionen, kleineres N wegen Missings

**Tabelle 3: Anteil der Ernennungen von SpitzenbeamtInnen mit jeweiliger Berufserfahrung etablierte versus neue Koalitionen**

	Anteil der Ernennungen unter etablierten Koalitionen (in %)	Anteil der Ernennungen unter neuen Koalitionen (in %)	N
<b>Politische Berufserfahrung gesamt (PolExp)</b>	54,0	57,2	544
<b>Politiknahe Positionen in Verwaltung (PolPA)</b>	25,4	31,0	270
<b>Mitarbeiter von Parteien und Fraktionen (POLPROF)</b>	22,4	29,0	244
<b>Ehemalige PolitikerInnen (FORMPOL)</b>	18,6	20,1	191
<b>Laufbahnbeamte</b>	72,9*	68,1**	600
<b>Verwaltungserfahrung (ExpPA)</b>	85,7	85,6	857
<b>N</b>	639	348	987

\*bezogen auf 521 Ernennungsentscheidungen unter etablierten Koalitionen, kleineres N wegen Missings

\*\* bezogen auf 323 Ernennungsentscheidungen unter neuen Koalitionen, kleineres N wegen Missings

### 2.3 Repräsentativität

Über das zentrale Erkenntnisinteresse des Projektes hinaus enthält der von uns erstellte Datensatz Informationen zu verschiedenen anderen interessanten Fragestellungen und Forschungsfeldern. Ein relevantes Feld ist die Frage nach der Zusammensetzung der Verwaltungseliten in den deutschen Bundesländern. Nachfolgend wird dies exemplarisch anhand der Entwicklung des Frauenanteils sowie des Anteils der ostdeutschen SpitzenbeamtInnen dargestellt. Grundlage für die Darstellung ist der Ernennungsdatensatz.

In Bezug auf den **Frauenanteil** bestätigt sich die bereits aus anderen Elitensektoren und auch für Verwaltungseliten auf Bundesebene (Veit und Scholz 2016) bekannte Unter-

repräsentation von Frauen. Insgesamt sind knapp 22 Prozent der im Untersuchungszeitraum ernannten SpitzenbeamtInnen weiblich. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind erheblich: Während in Baden-Württemberg nur 12 Prozent, in Thüringen 14 Prozent, in Mecklenburg-Vorpommern 15 Prozent und in Sachsen knapp 16 Prozent der Ernennungen Frauen betrafen, waren es in Niedersachsen 33 Prozent und in Berlin 31,5 Prozent. Im Zeitverlauf steigt der Frauenanteil an: Waren 16 Prozent der im Zeitraum 2000 bis 2004 ernannten SpitzenbeamtInnen weiblich, so traf dies auf 17 Prozent der zwischen 2005 und 2009, auf 26 Prozent der von 2010 bis 2014 und auf 28 Prozent der von 2015 bis 2018 ernannten SpitzenbeamtInnen zu. Der Frauenanteil unter den PolitikerInnen im Personendatensatz (N=484) ist mit 32 Prozent höher als bei den SpitzenbeamtInnen. Dies entspricht unseren Erwartungen: Personengruppen, die gewählt werden, weisen generell eine höhere deskriptive Repräsentativität auf als Personengruppen, die ernannt werden.

**Tabelle 4: Frauenanteil und Anteil der im Osten sozialisierten SpitzenbeamtInnen an allen Ernennungen 2000-2018**

Bundesland	Anteil weiblicher Ernennungen (in %)	Anteil Ernennungen mit Sozialisation Ost (in %)	N
Baden-Württemberg	12,2	0	82
Berlin	31,5	8,1	111
Brandenburg	24,7	30,1	73
Bremen	26,9	0	67
Hamburg	20,6	0	34
Hessen	17,0	0	53
Mecklenburg-Vorpommern	14,7	27,9	68
Niedersachsen	33,3	0	72
NRW	17,6	1,2	85
Rheinland-Pfalz	25,3	0	75
Saarland	26,1	0	46
Sachsen	15,6	18,8	64
Sachsen-Anhalt	19,6	23,5	51
Schleswig-Holstein	17,9	5,4	56
Thüringen	14,0	28	50
Alle	21,7	9,3	987

Anmerkungen: Erhebungszeitraum 2000-2018, alle Ernennungen als Staatssekretär (oder Äquivalent), Sozialisation: Wo war der überwiegende Lebensmittelpunkt im Alter zwischen 10 und 20 Jahren?

Ein weiteres zentrales Ergebnis unseres Forschungsprojektes ist, dass **Ostdeutsche** in der Verwaltungselite stark unterrepräsentiert sind. Insgesamt fiel in nur 9 Prozent aller Ernennungsentscheidungen von SpitzenbeamtInnen auf Landesebene im Zeitraum 2000-2018 die Wahl auf eine Person, die in Ostdeutschland aufgewachsen ist. In den alten Bundesländern sind regelmäßig gar keine Ostdeutschen in den Spitzenpositionen der Landesministerien zu finden, lediglich Nordrhein-Westfalen (eine Ernennung) und Schleswig-Holstein (drei Ernennungen/zwei Personen) bilden hier eine Ausnahme. In den neuen Bundesländern liegt der Anteil der in Ostdeutschland aufgewachsenen SpitzenbeamtInnen im Erhebungszeitraum zwischen 19 Prozent (Sachsen) und 30 Prozent (Brandenburg) (siehe Tab. 4).

Im Zeitverlauf steigt der Anteil der Ostdeutschen an den Ernennungen im Gesamtdatensatz an: Waren nur 5,5 Prozent der im Zeitraum 2000 bis 2004 ernannten SpitzenbeamtlInnen im Osten aufgewachsen, so traf dies auf 8 Prozent der zwischen 2005 und 2009, auf 11 Prozent der von 2010 bis 2014 und auf 12 Prozent der von 2015 bis 2018 ernannten SpitzenbeamtlInnen zu. Unter den RegierungspolitikerInnen ist der Anteil der im Osten Deutschlands sozialisierten Personen mit 21 Prozent mehr als doppelt so hoch wie unter den BeamtlInnen, was ebenfalls auf das oben genannte Argument zurückgeführt werden kann.

## *2.4 Hybridisierung*

Von einer Hybridisierung wird gesprochen, wenn sich PolitikerInnen und BeamtlInnen in verschiedener Hinsicht immer stärker aneinander annähern (Aberbach et al. 1981). Eine Hybridisierung kann beispielsweise bedeuten, dass PolitikerInnen und BeamtlInnen zunehmend die gleichen Aufgaben wahrnehmen, in den gleichen Netzwerken agieren, ein ähnliches Rollenverständnis haben oder ähnliche Karrieremuster aufweisen. Im vorliegenden Projekt haben wir u. a. untersucht, inwiefern sich die soziodemographischen Merkmale, der Bildungshintergrund und die Karrieren von RegierungspolitikerInnen und SpitzenbeamtlInnen unterscheiden und entwickeln.

Wie im vorherigen Abschnitt bereits gezeigt wurde, ist die Gruppe der RegierungspolitikerInnen **repräsentativer** zusammengesetzt als die Gruppe der SpitzenbeamtlInnen: Der Frauenanteil ist unter den PolitikerInnen höher, ebenso der Anteil der im Osten Deutschlands aufgewachsenen Personen.

In Bezug auf den **Bildungshintergrund** zeigen sich moderate Unterschiede mit ähnlicher Tendenz: In beiden Teileliten ist der Anteil der HochschulabsolventInnen sehr hoch (88 Prozent bei den PolitikerInnen, etwa 96 Prozent bei den BeamtlInnen). Der Promoviertenanteil beträgt unter den BeamtlInnen 33 Prozent, unter den PolitikerInnen 27,5 Prozent. Von den BeamtlInnen haben 41,5 Prozent ein Jurastudium absolviert, von den PolitikerInnen 30 Prozent.

Bezüglich der **Karrieremuster** zeigen sich ebenfalls einige Unterschiede zwischen beiden Teileliten, diese sind jedoch kleiner als auf Grundlage bisheriger Studien erwartbar. Unter den BeamtlInnen finden sich 11,5 Prozent reine LaufbahnbeamtlInnen (d. h. Personen, die ihre gesamte Karriere<sup>3</sup> in der Verwaltung verbracht haben) und 26 Prozent verzögerte LaufbahnbeamtlInnen (d. h. Personen, die max. vier Jahre nach Studienabschluss in die Verwaltung eingetreten sind und dann den Rest ihrer Karriere dort verbracht haben oder im späteren Karriereverlauf eine sehr kurze Unterbrechung ihrer Verwaltungslaufbahn hatten). Die größte Gruppe (29 Prozent) hat Mischkarrieren<sup>4</sup>. Ein großer Anteil davon geht auf Mischkarrieren in Politik und Verwaltung oder in Wissenschaft und Verwaltung zurück: Rund ein Drittel der BeamtlInnen mit einer Mischkarriere (10 Prozent aller SpitzenbeamtlInnen) hat

---

<sup>3</sup> Hier definiert als die Zeit vor der erstmaligen Ernennung in eine Eliteposition.

<sup>4</sup> Mischkarrieren sind hier wie folgt definiert: Die gesamte Karriere wurde bis zum Eintritt in die Eliteposition in mind. zwei Sektoren verbracht (jeweils mind. vier Jahre Arbeitserfahrung in diesen Sektoren).

eine Karriere in Politik *und* Verwaltung hinter sich und ein knappes Viertel (7 Prozent aller SpitzenbeamtlInnen) eine Karriere in Wissenschaft und Verwaltung, alle anderen Arten von Mischkarrieren sind seltener vertreten. Insgesamt rund ein Drittel der SpitzenbeamtlInnen (33 Prozent) sind SeiteneinsteigerInnen ohne nennenswerte Verwaltungserfahrung<sup>5</sup> vor dem Eintritt in die Verwaltungselite. Reichlich ein Fünftel davon (7 Prozent aller SpitzenbeamtlInnen) blickt auf eine reine Politikkarriere zurück (entweder als BerufspolitikerIn und/oder im Hauptberuf für eine Partei oder eine Parlamentsfraktion tätig).

Von den PolitikerInnen sind immerhin 7 Prozent (verzögerte) LaufbahnbeamtlInnen. 19 Prozent haben eine rein politische Karriere hinter sich (meist als BerufspolitikerInnen, seltener als im Hauptberuf für eine Partei oder eine Parlamentsfraktion tätige Person). Mischkarrieren sind unter PolitikerInnen weit verbreitet (48 Prozent), besonders häufig in Politik und Verwaltung (10 Prozent aller SpitzenpolitikerInnen) sowie in Politik und Privatwirtschaft (10 Prozent aller SpitzenpolitikerInnen). Inklusive der oben genannten PolitikerInnen mit einem Beamtenhintergrund sind 33 Prozent der PolitikerInnen im Datensatz SeiteneinsteigerInnen mit weniger als vier Jahren hauptberuflicher Erfahrung in der Politik bei erster Ernennung in ein Regierungsamt. Größere Gruppen bilden hier Ein-Sektor-Karrieren in der Privatwirtschaft (5 Prozent aller SpitzenpolitikerInnen), Justiz (4 Prozent aller SpitzenpolitikerInnen) und Wissenschaft (3 Prozent aller SpitzenpolitikerInnen).

Zusammenfassend zeigen sich einige Gemeinsamkeiten zwischen PolitikerInnen und BeamtlInnen: In beiden Teileliten sind Mischkarrieren mittlerweile sehr weit verbreitet und es gibt einen nicht unerheblichen Anteil an SeiteneinsteigerInnen. Personen, die auf eine Karriere in Politik *und* Verwaltung zurückblicken, sind in beiden Teileliten annähernd gleich oft zu finden (rund jede/r Zehnte). In der Literatur wurde bisher davon ausgegangen, dass die beiden Teileliten sich in vielerlei Hinsicht sehr deutlich unterscheiden (Derlien 2008). Diese Studie belegt, dass RegierungspolitikerInnen und SpitzenbeamtlInnen auf Landesebene in Bezug auf zahlreiche Merkmale Ähnlichkeiten aufweisen und dass auch die Karrieremuster weniger klar voneinander abzugrenzen sind, als dies bisher vermutet wurde, also eine erkennbare Hybridisierung vorliegt. So ist ein deutlicher und neuer Befund, dass ein Hintergrund als LaufbahnbeamtlIn keineswegs mehr der Standardweg in die Verwaltungsspitze in Landesministerien in Deutschland ist: Nur ein reichliches Drittel der SpitzenbeamtlInnen blickt heute auf eine solche Karriere zurück. Besonders überraschend ist der hohe Anteil an SeiteneinsteigerInnen, die ihre Karriere hauptsächlich außerhalb der Verwaltung verbracht haben.

---

<sup>5</sup> Weniger als vier Jahre Verwaltungserfahrung vor Eliteeintritt.

### 3 Im Projektkontext entstandene Vorträge und Publikationen

#### 3.1 Vorträge und Konferenzpapiere

- April 2016      Bach, Tobias; Veit, Sylvia: Pathways to the Top: The Consequences of Individual Career Patterns for Recruitment to High Public Office in Germany. Oslo (Norwegen), 19.04.2016.
- Vedder, Stefanie: Analyzing biographical Data of Administrative and Political Elites in Germany. Careers and Roles of Senior Officials and Political Appointees in Comparative Perspective. Oslo (Norwegen), 19.04.2016.
- Mai 2016        Veit, Sylvia: Fragestellungen, Konzepte und Methoden der Verwaltungselitenforschung. International Centre for Higher Education Research Kassel. Kassel, 11.05.2016.
- Juli 2016        Bach, Tobias; Veit, Sylvia: Pathways to the Top: The Consequences of Individual Career Patterns for Recruitment to High Public Office in Germany. IPSA World Congress of Political Science. Poznan (Polen), 24.07.2016.
- Scholz, Simon; Vedder, Stefanie (2016): Hybrid Elites: Mobility of Politicians and Top Civil Servants between Federal Levels in Germany. IPSA World Congress of Political Science. Poznan (Polen), 27.07.2016.
- Nov. 2016        Vedder, Stefanie; Veit, Sylvia: Regierungskonstellationen und Personalrekrutierung: Eine Analyse der Karrierehintergründe von Regierungspolitikerinnen und -politikern in Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen 1990-2016. DVPW-Sektionstagung „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“. Schwäbisch Gmünd, 19.11.2016.
- März 2017        Jann, Werner: Politicians and Public Servants in Germany. Canadian Certificate Program in Public Sector Leadership and Governance. Berlin, 27.03.2017.
- Mai 2017        Vedder, Stefanie: Erwartungen der Öffentlichkeit in Krisenzeiten: Die Ernennung von Ministern und Spitzenbeamten als Signal. Jahrestagung des Forums Junge Staats-, Policy- und Verwaltungsforschung (FoJuS) in Potsdam, 24.05.2017.
- Juni 2017        Vedder, Stefanie: Rekrutierungsmuster und Karriereverläufe von Regierungsmitgliedern. Kolloquium „70 Jahre Rheinland-Pfalz Historische Betrachtung und politikwissenschaftliche Analyse“ in Mainz, 23.06.2017.
- März 2018        Veit, Sylvia: Politicization of Bureaucracy: Empirical Manifestations, Causes and Consequences. Vortrag an der School of Government der Victoria University of Wellington, Neuseeland

- April 2018 Jann, Werner: Politicians and Public Servants in Germany. Canadian Certificate Program in Public Sector Leadership and Governance. Berlin, 09.04.2018.
- Juli 2018 Vedder, Stefanie: Reactions to Crises: Elite Recruitment and the 'Glass Cliff'. IPSA World Congress of Political Science. Brisbane (Australien), 23.07.2018.
- August 2018 Vedder, Stefanie, Veit, Sylvia: Shifting Challenges: Government Constellations and the Selection of Top Civil Servants. ECPR General Conference. Hamburg, 23.08.2018.

### 3.2 Publikationen

Veit, Sylvia, 2019: Career Patterns in Administrations. In: Peters, B. Guy and Thynne, Ian, eds. *Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford: Oxford University Press (forthcoming).

Bach, Tobias; Veit, Sylvia (2017): The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? In: *Journal of Administrative Research and Theory* 66 (2): 254-269.

Vedder, Stefanie; Veit, Sylvia (2017): Politische Kultur und Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern. In: *dms – der moderne staat* 10 (1): 153-168.

Veit, Sylvia; Hustedt, Thuriid; Bach, Tobias (2016): Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany. In: *Policy Sciences* 50 (1): 85-103.

### 3.3 Presseberichte

Ende März 2019: Artikel in der Hessisch-Niedersächsischen Allgemeinen mit dem Titel: Viele Spitzenbeamte im Osten sind Wessis.

19. März 2019: Fernsehbeitrag MDR-Umschau zum Thema „Fehlanzeige: Ostdeutsche in Führungspositionen“.

6. März 2019: Meldungen der Leipziger Volkszeitung und des Göttinger Tageblatt zum Abschluss des Thyssen-Projekts zu Landeseliten.

11. Februar 2016: Artikel über das Forschungsprojekt in der Hessisch-Niedersächsischen Allgemeinen mit dem Titel: Karriere dank Parteibuch?

## Literaturverzeichnis

Aberbach, Joel D.; Rockman, Bert A.; Putnam, Robert D. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

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 Administrative Research and Theory* 28 (2), S. 254–269.

Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Institutioneller Aufbau der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Jörg Bogumil und Werner Jann (Hg.): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft ; [Lehrbuch]*. 2., völlig überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Grundwissen Politik, 36), S. 65–134.

Dahlström, Carl; Niklasson, Birgitta (2013): The Politics of Politicization in Sweden. In: *Public Admin* 91 (4), S. 891–907.

Derlien, Hans-Ulrich (2008): Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik. In: Werner Jann und Klaus König (Hg.): *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Tübingen: Mohr Siebeck (Neue Staatswissenschaften, 9), S. 291–328.

Goetz, Klaus H. (1997): Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive. In: *Public Administration* 75 (4), S. 753–775.

Goetz, Klaus H. (1999): Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. In: Edward C. Page und Vincent Wright (Hg.): *Bureaucratic élites in western European states. A comparative analysis of top officials*. Oxford: Oxford University Press, S. 147–177.

Kopecký, Petr; Mair, Peter; Spirova, Maria (Hg.) (2012): *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Kropp, Sabine (2014): Breit aufgestellt und doch verstreut. Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung und universitäre Ausbildung in Deutschland,. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften (ÖZP)* 43 (4), S. 367–383.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1975): *Policy-making in the German federal bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.

Smeddinck, Ulrich; Tils, Ralf (2002): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung: Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse. Baden-Baden: Nomos.

Vedder, Stefanie; Veit, Sylvia (2017): Politische Kultur und Parteipolitisierung von Staatssekretären in den alten und neuen Bundesländern. In: *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 10 (1), S. 153–168.

Veit, Sylvia (2010): Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.

Veit, Sylvia; Scholz, Simon (2016): Linking administrative career patterns and politicisation. Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. In: *International Review of Administrative Sciences* 82 (3), S. 516–535.