

Thema der Dissertation:



Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei
Regierungsmitgliedern auf
Bundesebene von 1949-2002

Zur Erlangung des Doktorgrades der
Philosophie (Dr. phil.)

vorgelegt
der Philosophischen Fakultät der
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Fachbereich
„Geschichte, Philosophie und Sozialwissenschaften“

von
Anwar Syed Ali

geb. am 27.10. 1970 in Lich/Hessen

1. Gutachter: Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer
2. Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Dittberner

Tag der Disputation: 25.11.2003

urn:nbn:de:gbv:3-000006869

[<http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=nbn%3Ade%3Agbv%3A3-000006869>]

Inhalt

1. Politische Führungsgruppen in der Forschung: Eine Bestandsaufnahme	1
1.1. Das Konzept der politischen Führungsgruppen	3
1.1.1. Der Führungsbegriff in der klassischen Elitentheorie	3
1.1.2. Der Begriff der politischen Elite	5
1.1.3. Der aktuelle Begriff der politischen Klasse	9
1.1.4. Politische Elite oder Politische Klasse ? – Welcher Begriff trägt als Untersuchungsgrundlage für diese Arbeit ?	14
1.2. Das Konzept der politischen Professionalisierung	16
1.2.1 Die berufssoziologische Forschung und der Professionalisierungsbegriff	17
1.2.2. Die historische Dimension von politischer Professionalisierung	23
1.2.3. Die individuelle Dimension von politischer Professionalisierung	28
1.3. Die Bundesregierung: Eine Untersuchung der Karrierewege	35
1.3.1. Vorgehensweise	35
1.3.2. Datenerhebung	39
2. Minister und Staatssekretäre	42
2.1. Zur Entwicklung des Kanzler- und Ministeramtes in Deutschland	42
2.2. Die Funktion und Struktur der Regierung in der Bundesrepublik	50
2.3. Die Entstehung des Staatssekretärsamtes	53
2.4. Der Beamtete Staatssekretär als höchster politischer Beamter	56
2.5. Der Parlamentarische Staatssekretär: Ein historisch sehr neues Amt	63
2.6. Das britische Vorbild	72
3. Institutionelle Rahmenbedingungen von politischen Karrieren	76
3.1. Das Parteiensystem	77
3.2. Die Rolle von formellen und informellen Hierarchien für die Regierungsämter	81
3.3. Die Formation von politischen Ämtern	90
3.4. Die Attraktivität von Regierungsämtern	99
4. Mitglieder der Bundesregierung und ihr Weg in die politische Verantwortung im historischen Wandel	103
4.1. Zur Problematik der zeitlichen Abgrenzung und der Vorgehensweise	104
4.2. Altersschichtung, Geschlecht und Bildung: Zur Sozialstruktur der bundesdeutschen Regierung	107
4.2.1 Altersgruppen	109
4.2.2. Frauenanteil	112
4.2.3. Bildung	116
4.3. Berufliche Laufbahn	119
4.3.1. Berufsgruppen und Ministerien	120
4.3.2. Dauer der Berufstätigkeit bis zum Wechsel in die Politik	124
4.3.3. Verbandskarrieren	127
4.4. Der schwierige Weg des innerparteilichen Aufstiegs	131
4.4.1. Der Zeitpunkt des Parteibeitritts	131

4.4.2 Die Jugendorganisationen	136
4.4.3. Funktionsträger in der Partei	140
4.5. Der politische Beruf	145
4.5.1. Die hauptberufliche Politik als Sprungbrett in die Bundesregierung	147
4.5.2 Die Vielschichtigkeit des politischen Berufs	154
4.5.3. Regierungsmitglieder und ihre Karriere im Amt	160
4.6. Zur Typologisierung von Politikerkarrieren	162
5. Der Beamtete Staatssekretär an der Spitze der Ministerialverwaltung	176
5.1. Altersschichtung, Geschlecht und Bildung	177
5.1.1. Altersgruppen	177
5.1.2. Die Geschlechterverteilung an der Spitze der Ministerialbürokratie	180
5.1.3. Bildungsabschlüsse	182
5.2. Die berufliche Laufbahn	185
5.2.1 Berufsfelder	185
5.2.2. Ministerien und berufliche Herkunft	190
5.2.3. Ministerialbürokratie und Interessengruppen	192
5.3. Parteikarrieren	196
5.3.1 Die Parteimitgliedschaft	196
5.3.2. Der Parteibeitritt	201
5.3.3. Innerparteiliche Laufbahnen	204
5.4. Erfahrungen im politischen Beruf	207
5.5. Zur Verknüpfung von politischer Karriere und Beamtenlaufbahn	210
6. Schlussbetrachtung	217
Abkürzungsverzeichnis	229
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen	230
Verwendete Literatur	234

Kapitel 1

Politische Führungsgruppen in der Forschung: Eine Bestandsaufnahme

Bei der Befassung mit dem Werdegang von Regierungspolitikern stößt man unweigerlich auf die Tatsache, dass Mitglieder der Regierung heutzutage regelmäßig Berufspolitiker sind (Hesse/Ellwein 1997: 299f.). Damit wird auch schon die Kernfrage dieser Arbeit berührt: Grundlegend für das Forschungsdesign ist die Untersuchung des *Prozesses der politischen Professionalisierung*: Wie kommt eine bestimmte Person über welche Karriereleitern auf seine Position? Welche Karrieremuster sind herausgebildet worden? Haben sich die Muster politischer Karrieren im historischen Zeitablauf verändert und worauf lässt sich dies womöglich zurückführen?

Politische Professionalisierung kennzeichnet in diesem Zusammenhang den Prozess des Überwechselns von einem politikfernen Beruf in den politischen Beruf. Diese Periode beginnt mit der Übernahme einer hauptberuflichen politischen Position: Hier ist das Standardwerk von Dietrich Herzog zu nennen (1975). Untersucht wurden 1968 die Karrieremuster der politischen Führungsschicht in Regierung, Parlament und Parteien der Bundesrepublik Deutschland. Dabei arbeitete Herzog drei Karrieremuster heraus, die sich durch das Verhältnis von beruflicher Laufbahn und politischer Karriere unterschieden: die Standardlaufbahn, in der ein Wechsel in die hauptamtliche Politik erst nach längerer Berufstätigkeit erfolgte; die Cross-over-Karriere aus einer beruflichen in eine politische Spitzenposition; sowie die reine politische Karriere, in welcher der erlernte Beruf vor dem Wechsel in die professionelle Politik nur kurz oder gar nicht ausgeübt wird (Herzog 1993b: 118f.).

Der Ansatz von Herzog wurde mehrfach aufgegriffen: etwa für den Landtag von Baden-Württemberg (Holl 1989), für Landesregierungen (Lange 1976), für Parlamentarier in den neuen Bundesländern (Derlien/Lock 1994; Lohse 1999) oder für Hinterbänkler im Deutschen Bundestag (Golsch 1998).

Ein eng verwandter Forschungszweig der Elitenforschung befasst sich mit den Rekrutierungswegen der Legislative („Legislative recruitment“): In der amerikanischen Forschung dominiert dabei ein akteurszentrierter Ansatz, was mit den Mechanismen des amerikanischen Wahlsystems zusammenhängt. Die meisten Politiker handeln als „politische Unternehmer“ und die Bindungen an die Partei bleiben im Vergleich zu Europa schwach. Grundlegend für die Analyse amerikanischer Berufspolitiker ist die sogenannte *ambition theory* (vgl. Schlesinger 1966, 1991): Sie besagt, dass die Karriereambitionen des einzelnen Politikers durch Kos-

ten-Nutzen-Abwägungen determiniert sind. Daran anschließend konzentrieren sich die Untersuchungen auf die Rekrutierung und die Karrieren von Abgeordneten (vgl. Fowler 1993; Fowler/McClure 1989; Williams/Lascher 1993). Auch Fragestellungen zur Unterrepräsentation von ethnischen Minderheiten und Frauen gewinnen an Gewicht (vgl. Burell 1994; Carroll 1994; Darcy/Welsh/Clark 1994; Swain 1993).

Im britischen, beziehungsweise europäischen Kontext spielen vor allem die Arbeiten von Norris und Lovenduski eine große Rolle (vgl. Githens/Norris/Lovenduski 1993; Lovenduski/Norris 1993; Norris/Lovenduski 1995; Norris 1997; Lovenduski 1998). Die beiden Autorinnen versuchen, die individuelle Dimension der Entscheidung der einzelnen Person zur Kandidatur mit der institutionellen Ebene der Kandidatenauswahl zu verbinden.

Für die Erforschung der Karrierewege von Ministern im europäischen Kontext sind die Arbeiten von Blondel wichtig (Blondel 1985, 1990, 1991). In der deutschen Forschung haben dazu eine Reihe von Autoren einen Beitrag geleistet (Armingeon 1986; Derlien 1991; Kempf/Merz 2001; Schmidt 1992a). Einen historischen Abriss über die Entwicklung und Zusammensetzung der Regierung im Kaiserreich und in der Weimarer Republik liefert ein amerikanischer Autor (Knight 1972).

Seit einigen Jahren gibt es im Gesamtzusammenhang des Aufbaus von politischen Führungsgruppen Bestrebungen, den Begriff der „politischen Klasse“ für den wissenschaftlichen Gebrauch nutzbar zu machen. Im deutschen Forschungskontext sind dazu in den letzten Jahren eine Fülle von Publikationen veröffentlicht worden (vgl. Beyme 1993, 1996, 1997; Borchert 1999; Borchert/Golsch 1995; Golsch 1998; Herzog 1991, 1992, 1993a; Klingemann/Stöss/Wessels 1991a und b; Leif/Legrand/Klein 1992; Lohse 1999; Mayntz 1999; Wessels 1992, 1997).

Die Literatur über Regierungsmitglieder im konzeptionellen Zusammenhang verbindet sich mit dem Namen Hans-Ulrich Derlien: Im Rahmen eines DFG-Projektes hat Derlien die Lebensläufe sämtlicher 900 Personen, die zwischen 1949 und 1984 in der Regierung Ämter bekleideten, untersucht (vgl. Derlien 1987, 1989, 1990). Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass sich sogenannte Mischkarrieren bei Spitzenbeamten – damit sind mehr als vier Jahre Tätigkeiten außerhalb des Öffentlichen Dienstes gemeint – gehäuft beobachten lassen. Erklärungen für diesen Sachverhalt gibt es aber nicht; weitgehend bleibt es bei der bloßen Darlegung der empirischen Daten.

Darstellungen über die Funktion und Entwicklung des Staatssekretärsamtes sind vorhanden, aber überwiegend älteren Datums (Echtler 1973; Fromme 1970; Gallois 1983; Kugele 1976; Laufer 1969): Weil Cross-overs aus Spitzenpositionen der Ministerialverwaltung in das Amt

des Ministers oder des Parlamentarischen Staatssekretärs vorkommen (vgl. Derlien 2001: 56), ist es sinnvoll, die Beamteten Staatssekretäre als Spitze der Ministerialverwaltung in die Untersuchung mit einzubeziehen. Für die Karrierewege der Beamteten Staatssekretäre auf Bundesebene liegen die Arbeiten von Derlien (Derlien 1987, 1989, 1990a, 1990b, 1991, 2001) vor; die parteipolitische Durchdringung der Karrierewege der Spitzenbeamten wird hier jedoch nicht näher erklärt.

Damit verbinden sich mit der Fragestellung der vorliegenden Arbeit – Rekrutierungswege und Karrieremuster der Kanzler, Minister und Staatssekretäre (Parlamentarische und Beamtete) auf Bundesebene – unterschiedliche Fachgebiete: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (näheres dazu bei Ellwein 1990: 23ff.).

Abhandlungen zu den Karrierewegen von Kanzlern, Ministern, Parlamentarischen Staatssekretären und der Verwaltungsspitze im Zusammenhang gibt es in der Literatur nur sehr selten (Derlien 2001; König 1992). Eine wissenschaftliche Darstellung über die Karrierewege von Kanzlern, Ministern, Parlamentarischen und Beamteten Staatssekretären unter dem Aspekt von Politik als Beruf existiert nicht.

Bevor nun der Gang der Untersuchung skizziert wird, ist es erforderlich, die zentralen Begriffe dieser Arbeit zu klären und dabei den Stand der Forschung ausführlicher darzulegen.

1.1. Das Konzept der politischen Führungsgruppen

Seit jeher haben sich die Sozialwissenschaften mit Fragestellungen zum Aufbau und dem Verhalten von politischen Führungsgruppen beschäftigt. Im deutschen Forschungskontext war dabei der Begriff der politischen Klasse bis vor wenigen Jahren nicht geläufig. Um ein für diese Arbeit geeignetes theoretisches Instrumentarium zu entwickeln, ist es notwendig, die Begrifflichkeiten und Konzepte darzulegen, welche sich mit dem Werdegang von Politikern beschäftigen.

Zunächst wird der Führungsbegriff in der klassischen Elitentheorie zu klären sein (1.1.1.), bevor der Begriff der politischen Elite (1.1.2.) und der politischen Klasse (1.1.3.) voneinander abzugrenzen sind. Danach wird die Verwendung der eigenen Begrifflichkeit in dieser Arbeit diskutiert (1.1.4.).

1.1.1. Der Führungsbegriff in der klassischen Elitentheorie

Der Begriff der ‚politischen Elite‘ als auch der ‚politischen Klasse‘ gehen auf die beiden italienischen Theoretiker Vilfredo Pareto (1955) und Gaetano Mosca (1955) zurück. Beide gehen von der Grundannahme eines dichotomen Aufbaus der Gesellschaft aus. Zentrales Inte-

resse gilt der Frage, wie eine herrschende Minderheit Macht über eine beherrschte Mehrheit ausübt. Diese gemeinsame Ausgangsüberlegung macht es unerlässlich, die wichtigsten Thesen von Pareto und Mosca in ein und demselben Kontext darzustellen.

Pareto beschäftigte sich besonders mit dem historischen Prozess der Elitenzirkulation. Er verstand darunter das Auswechseln einer Herrscherelite durch eine andere. Unter dem Begriff der Elite subsumiert Pareto alle auf einem Gebiet herausragenden Personen, zum Beispiel Politiker und Rechtsanwälte. Von einer Dichotomisierung dieser Gruppen ausgehend, unterteilte er in eine ‚regierende‘ und eine ‚nicht-regierende‘ Elite (vgl. Pareto 1955: 221ff.).

Laut Pareto muss eine völlige Abschließung einer Herrscherelite über kurz oder lang zu einem Verlust der Herrschaftsfähigkeit führen, während Prozesse der Neurekrutierung zur Erhaltung der Macht unausweichlich sind. Er betonte in seiner berühmten Theorie vom Kreislauf der Eliten vor allem die Dynamik der Elitenzirkulation (vgl. Beyme 1993: 13). Diese Prozesse sind dabei für Pareto relative Konstanten.

Der Begriff der ‚politischen Klasse‘ wurde von Gaetano Mosca geprägt. Im Gegensatz zu Pareto hat bei Moscas theoretischer Konzeption offenbar der Marxsche Einfluß eine größere Rolle gespielt (vgl. Meisel 1962: 213). Leider verwendet Mosca die Begriffe ‚politische Klasse‘ oder auch ‚herrschende Klasse‘ relativ undifferenziert. Eine klare Definition, was genau er darunter versteht, erfolgt nicht. Er spricht von der politischen Klasse als einer ‚organisierten Minderheit‘, die die nichtorganisierte Mehrheit beherrscht und kontrolliert. Geprägt ist sein Bild von politischer Klasse durch die politischen und gesellschaftlichen Zustände im Italien des späten 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts. Die Marxsche Unterscheidung von „Klasse an sich“ und „Klasse für sich“, wobei die letztere in der Realität als kollektiver Akteur auftritt (vgl. Fetscher 1979: 58), liefert den Ansatzpunkt für seinen Verweis darauf, dass die politische Klasse nicht nur mit der „Staatsführung“, sondern auch mit dem eigenen „Lebensunterhalt“ (vgl. Mosca 1950: 53) beschäftigt ist. Durchgesetzt hat sich Moscas Definition in der Folge vor allem deshalb nicht, weil der Klassenbegriff zu sehr in der Nähe von Marx‘ Terminologie gesehen wurde (vgl. Beyme 1993: 12). Bei Moscas Theorie ist die Vorstellung vorhanden, dass bei allen ‚politischen Klassen‘ eine Neigung besteht, aristokratische Strukturen hervorzubringen (vgl. Mosca 1950: 61). Außerdem werden die innere Strukturen seiner ‚politischen Klasse‘ und deren Wechselbeziehungen nicht näher analysiert. Dem steht der Grundgedanke einer Unterteilung in ‚Herrscher‘ und ‚Beherrschte‘ entgegen. Damit kann er „die tatsächlichen Vorgänge der Elitenbildung in demokratischen Systemen“ nicht verstehen (vgl. Stammer 1951: 520).

Die Konzepte von Pareto und Mosca hatten und haben für die spätere Elitenforschung nur noch sehr beschränkten Wert, weil bei beiden Ansätzen die zeitgeschichtlichen Gegebenheiten die Theoriebildung stark beeinflusst haben und „jede Vorstellung eines gesellschaftlichen Strukturwandels fehlt“ (vgl. Herzog 1975: 24). Trotzdem wurde hier erstmals die „kollektive Formation von Herrschenden zum Thema“ (vgl. Herzog 1982: 12). Diese Fragestellungen beschäftigen auch die heutigen Sozialwissenschaften.

1.1.2. Der Begriff der politischen Elite

Fragestellungen über die „unvermeidliche“ Herrschaft einer Minderheit über die Mehrheit gehören der Vergangenheit an: Im Gegensatz zu den Klassikern geht es der modernen theoretischen und empirischen Elitenforschung meist darum, nationale politische Führungsgruppen empirisch zu analysieren.

Für die Repräsentanten und publizistischen Begleiter der zweiten deutschen Demokratie war es dabei wichtig zu erfahren, ob auch „personell neue, demokratisch-freiheitlich orientierte Kräfte in die Machtpositionen gelangt waren“ (vgl. Herzog 1982: 64). Das Scheitern der Weimarer Republik hatte gezeigt, dass demokratische Institutionen alleine nicht den Fortbestand der Demokratie sichern konnten. Die „Republik ohne Republikaner“ stürzte nicht zuletzt über den Mangel an demokratisch gesinnten Führungsgruppen. So war es nicht weiter verwunderlich, dass sich die ersten Studien in der noch jungen Republik mit Fragen nach der Struktur der Macht in der Gesellschaft und der Rolle der Eliten beschäftigten. Hier verbanden sich wissenschaftliches Interesse mit politischen Absichten, denn der Erfolg der Entnazifizierungsmaßnahmen wurde mit Hilfe der Sozialwissenschaften analysiert¹, sowohl von deutschen als auch von amerikanischen Forschern.

Im deutschen Kontext setzte sich Stammers Begriff der ‚Funktionseliten‘ durch: Nach ihm sind Eliten in demokratischen Systemen *„die mehr oder weniger geschlossenen sozialen und politischen Einflussgruppen, welche sich aus den breiten Schichten der Gesellschaft mit ihren größeren und kleineren Gruppen auf dem Wege der Delegation oder der Konkurrenz herauslösen, um in der sozialen oder politischen Organisation des Systems eine bestimmte Funktion zu übernehmen“* (Stammer 1951: 521). Hier erfolgt eine Absage an Vorstellungen einer „im Grunde unkontrollierten“ Wertelite; vielmehr wird die Rolle der Eliten in ihrer „funktionalen

¹ Erfolg hatten die Maßnahmen nur teilweise. Es gab in Deutschland kaum so etwas wie eine ‚Gegenelite‘, die den Aufbau des demokratischen Gemeinwesens hätte allein übernehmen können. Von einer solchen ‚Gegenelite‘ war man ausgegangen: Sie besagte, dass in jedem Zwangssystem eine antiautoritäre Führungsschicht vorhanden ist, die den Kern der neuen demokratischen Elite darstellen sollte. Davon konnte aber in Deutschland keine Rede sein, denn entweder waren diese potentiellen Gegeneliten ermordet worden, beziehungsweise es hatte ein Großteil der Eliten in Wirtschaft und Bürokratie mit dem Naziregime kooperiert (vgl. Edinger 1960, 1961).

Mittlerstellung zwischen Führung und Volk“ gesehen (vgl. Stammer 1951: 521). Die ausgeübte Funktion einer Person oder auch Gruppe und das damit verbundene Maß an Macht und Einfluss stehen im Vordergrund der Definition.

Der Funktionselitenelitenbegriff von Stammer diente der Tübinger Forschergruppe um Zapf und Dahrendorf in den 1960er Jahren als Orientierung. Im Mittelpunkt des Interesses stand die Zusammensetzung und Entwicklung der deutschen Elite. Zapf (1965) erfasst in seiner Studie die Entwicklung der Führungsgruppen in Deutschland zwischen 1919 und 1961. Er untersuchte „ausgewählte Inhaber von Macht- und Einflusspositionen“ (Zapf 1965: 61). Besondere Brisanz erhielt seine Untersuchung durch die Tatsache, dass er ein zur damaligen Zeit heikles Thema aufgriff, nämlich die Transformation von Eliten durch die deutschen Systembrüche hindurch. Zapf vergleicht die Sozialstruktur der Eliten in zeitlicher Abfolge während der verschiedenen politischen Systeme in Deutschland. Die zentrale Aufmerksamkeit bei seinen Analysen gilt der Machtposition der jeweils ausgesuchten Personen.

Berühmt geworden ist Dahrendorfs Buch „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“ (1965) durch die vielzitierte These vom „Kartell der Angst“ (Dahrendorf 1965: 306). Damit war vor allem die mangelnde soziale Kohäsion der deutschen Führungsgruppen gemeint. Dahrendorf verwendet die Begriffe ‚Elite‘, ‚Klasse‘ oder ‚politische Klasse‘ oftmals synonym. Grundlegend für sein Verständnis der Führungsgruppen sind jedenfalls die Begriffe Macht und Herrschaft, denn die Geschichte kennt keine politische Führungsschicht, „die ihren Besitzstand an Herrschaft freiwillig abgetreten hätte“ (vgl. Dahrendorf 1965: 245). In seinen Darlegungen zur Geschichte und Struktur der deutschen Führungsgruppen wird vor allem deren mangelndes Selbstbewusstsein und ihre negative Rolle in der jüngeren deutschen Geschichte beschrieben.

In den 1960er Jahren kam es „zu einer neuen Schwerpunktsetzung der Forschung“ (Bürklin 1997: 19), die eine breite empirische Datenbasis erarbeitete (vgl. Herzog 1975; Hoffmann-Lange/Neumann/Steinkemper 1980; Wildenmann 1968; Wildenmann/Kaase/Hoffmann-Lange/Kutteroff/Wolf 1982). Zentrales Anliegen ist dabei die Frage nach der Machtstruktur in der Gesellschaft. Hoffmann-Lange (1992) wie auch Bürklin (1997) beziehen sich bei ihren Arbeiten auf einen ‚formalen Begriff‘ von Macht: „So bleibt offen, ob es sich bei einer bestimmten Elite um eine herrschende Klasse, eine kohäsive Machtelite oder um eine Konfiguration weitgehend autonomer und pluralistischer Führungsgruppen handelt, aus welchen Basisgruppen und aufgrund welcher Kriterien ihre Mitglieder rekrutiert werden, oder ob diese ihre Macht zum Wohl oder Wehe einer Gesellschaft einsetzen“ (Hoffmann-Lange 1992: 20). Hauptsächlich geht es darum, den formalen Begriff von Macht mit empirischem Material auf-

zufüllen. Dahrendorfs These vom mangelnden Ausmaß der Elitenintegration wird von Hoffmann-Lange vom Standpunkt der frühen 1990iger Jahre zurückgewiesen. Das breite „Tätigkeits- und Kontaktspektrum und ihre dezidierten politischen Präferenzen [sprechen] gegen die Annahme einer defensiven Haltung der Eliten in der Bundesrepublik“ (Hoffmann-Lange 1992: 405). Vom historischen Standpunkt aus konnte davon für die 1950iger und frühen 1960iger Jahre durchaus gesprochen werden; insofern ist Dahrendorfs These nicht abwegig.

Das Ziel der Potsdamer Elitestudie (Bürklin 1997) war es – wie auch in den Vorgängerstudien von 1968, 1972 und 1981 (vgl. dazu Hoffmann-Lange 1992: 85f.) – eine Vollerhebung der Inhaber aller Führungspositionen der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen (vgl. Machatzke 1997: 37). Die Grundkonzeption lehnte sich dabei weitgehend – auch aus Gründen der Vergleichbarkeit – an die Mannheimer Studie von 1981 an (vgl. Hoffmann-Lange 1992: 90ff.). Für Bürklin umfasst die politische Elite in „horizontaler Abgrenzung“ den Personenkreis, der „indirekt oder nur vermittelt auf den Prozeß der Willensbildung einwirkt“ (vgl. Bürklin 1997: 17).

Die Untersuchungen befassen sich eher in allgemeiner Art und Weise mit den Eliten aller gesellschaftlicher Sektoren (Politik, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, Kirche); die Frage der Professionalisierung im Politikbereich und den daraus erwachsenden Konsequenzen spielt keine gesonderte Rolle. Die thematischen Schwerpunkte der Potsdamer Elitenstudie sind „Konsens und Konflikt als Rahmenbedingung für Elitenhandeln“ und „Elitentransformation nach der Wiedervereinigung“ (vgl. Bürklin 1997: 21ff.). Als wichtigstes Ergebnis kommt zum Vorschein, dass „es in der deutschen Elite zwar erhebliche lebenszyklische Anpassungen an das repräsentative Modell gegeben hat, daß sich aber die Mitglieder der Wohlstands- und Protestgeneration [...] deutlich von diesem Modell entfernt haben [...]“ (vgl. Bürklin 1997: 414).

Die Frage der Entwicklung von Politik als Beruf bringt aber erst ein anderer Autor auf den Punkt: Von zentraler Bedeutung für den Zusammenhang von Eliten- und Abgeordnetenforschung sind die Werke von Dietrich Herzog (besonders Herzog 1975). Er untersucht die Inhaber von Führungspositionen im Deutschen Bundestag. Besonders interessant ist die „verlaufsoziologisch“ (Dietrich Herzog) angelegte Untersuchung der Karrierewege von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern: „Dabei handelt es sich um Politiker, die im Frühjahr 1968 folgende Positionen innehatten: Mitglied der Bundesregierung; Parlamentarischer Staatssekretär; Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender und parlamentarischer Geschäftsführer der Bundestagsfraktion; Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender eines Bundestagesausschusses; Vorsitzender eines Arbeitskreises der Bundestagsfraktion; Mitglied des Präsidiums von CDU, SPD und FDP; Bundesgeschäftsführer und Referent (bzw. Abteilungs-

leiter) in der Bundesgeschäftsstelle dieser drei Parteien; außerdem wurden in die Erhebungsgruppe diejenigen Mitglieder des Deutschen Bundestages einbezogen, die zu den Geburtsjahren 1930ff gehören“ (Herzog 1975: 55). Das Vorgehen wird dabei von einer Sichtweise beeinflusst, die von einem Funktionswandel des Parlaments im politisch-administrativen System ausgeht (vgl. Loewenberg 1971). Durch diesen Funktionswandel zur verstärkten Kontrolle der Regierung werde ein spezifisch qualifiziertes Personal in der Volksvertretung benötigt. Herzog verfolgt nun die Fragestellung, ob und inwieweit die Mechanismen der Abgeordnetenrekrutierung in der Lage sind, diese „wichtige Gruppe von Berufspolitikern“ (Loewenberg 1971: 11) hervorzubringen.

Herzog unterteilt die Karriereverläufe aufgrund seiner empirischen Beobachtungen in die ‚politische Standardkarriere‘, die ‚Cross-over-Karriere‘ und die ‚reine politische Karriere‘. Im Kontext dieser Arbeit ist der Ansatz Herzogs besonders hilfreich, weil er sich bei seinen Befragungen fast ganz auf Mitglieder der Führungsgruppen im Deutschen Bundestag konzentriert² und damit in die Nähe der in dieser Arbeit verfolgten Fragestellung rückt. Die Beamteten Staatssekretäre nimmt er in seine Untersuchung allerdings nicht mit auf, obwohl „Überlappungen“ in den eigentlichen politischen Bereich auch damals schon zu beobachten waren. Wie Hoffmann-Lange und Bürklin bezieht sich auch Herzog bei seinem Begriff von Elite auf den Funktionselitenbegriff von Stammer: Dies wird vor allem mit der „Ausweitung der Regulierungsfunktionen“ und der „Spezialisierung und Verfälschung politischer Entscheidungsvorgänge“ begründet (vgl. Herzog 1975: 9).

Die Kategorie der politischen Elite wurde aber in den letzten Jahren von Teilen der Wissenschaft und der Öffentlichkeit als unbefriedigend empfunden, weil die „begriffliche Eindeutigkeit [...] deutlich reduziert“ sei (vgl. Golsch 1998: 28). Dieser Argumentation konnte sich auch Herzog nicht verschließen: Er verwendete den Begriff der politischen Klasse seit Anfang der 1990er Jahre im Kontext eines Forschungsprojektes über die gesellschaftliche Verankerung von Bundestagsabgeordneten (Herzog/Rebenstorf/Werner/Wessels 1990; Herzog/Rebenstorf/Wessels 1993). Dabei bleibt er der Grundlinie seiner Argumentation in den 1970er Jahren treu und geht in der Untersuchung der politischen Führungsgruppen von einem Funktionswandel des Parlaments aus: Die Pluralisierung gesellschaftlicher Konflikte erfordere in zunehmendem Maße eine politische Integrationsleistung; dafür sei die parlamentarisch-gesellschaftliche Kommunikation eine zentrale Bedingung. Die Fähigkeit zur Konversion gesellschaftlicher Konflikte in strategische Entscheidungen gewinne zunehmend an Be-

² Wieso die Referenten in der Bundesgeschäftsstelle in die Befragung mitaufgenommen werden, erscheint nicht recht plausibel.

deutung (vgl. Herzog 1993a: 28). Ein bloßer Partei- oder Interessenvertreter im Parlament geriete zur Fehlbesetzung. Des weiteren kontastiert Herzog eine Entwicklung, in der das Parlament durch ein System der „gemeinsamen Staatsleitung“ an Einfluss gewinne und kooperativ mitregiere. Wichtig ist die Fähigkeit, am Prozess der „soziopolitischen Steuerung“ aktiv teilzuhaben (Herzog 1993a: 44). Wozu dafür der Begriff der politischen Klasse eingeführt werden muss, bleibt in Herzogs Argumentation undeutlich. Offenbar sieht er durch die zunehmende „Differenzierung und Mobilisierung“ (Herzog 1992: 130) der Gesellschaft die Notwendigkeit gegeben, den Begriff der politischen Elite gleichsam auszuweiten. Die Frage bleibt, ob und inwieweit dies sinnvoll ist, denn auch der Begriff der politischen Elite deckt „soziopolitische Steuerung“ und „Einflussnahme“ ab. Dazu äußert sich Herzog nicht dezidiert: Offensichtlich geht es ihm darum, den Begriff der politischen Klasse im Sinne einer „grundsätzliche[n] Kooperationsfähigkeit“ der „Führungsschicht“ anzuwenden (vgl. Herzog 1992: 135). In der klassischen Elitentheorie bei Mosca gibt es auch nach der Argumentation Herzogs keine Einsicht in die Möglichkeit eines „gesellschaftlichen Strukturwandels“ (Herzog 1975: 24). In den neueren Veröffentlichungen wird nun gerade in die andere Richtung argumentiert: Der politische Klassebegriff soll den politischen Elitebegriff ergänzen, es geht um eine „*Funktions-Erweiterung*“ (vgl. Herzog 2000a: 178) für die 1980iger und 1990iger Jahre. Im Prinzip jedoch bleibt Herzog mit seiner Betonung der „Steuerungskapazität“ (vgl. Herzog 1992: 134) bei der Begriffsdefinition der politischen Elite. Eine eigenständige theoretische Kategorie wird nicht entwickelt.

1.1.3. Der aktuelle Begriff der politischen Klasse

Der Begriff der ‚politischen Klasse‘ war außerhalb Italiens bis in die jüngste Zeit in den akademischen und publizistischen Diskussionen nicht mehr präsent (vgl. Recchi/Verzichelli 1999a: 255ff.). Nur Georges Burdeau präsentierte einen Ansatz, in dem er Elemente in Lebensweise und Denken hervorhob, die allen modernen Politikern gemein seien und damit Unterschiede bezüglich der Parteizugehörigkeit, Ideologie und sozialen Herkunft übertünchen (vgl. Burdeau 1975: 251ff.). Nicht gering zu schätzen ist sein Hinweis darauf, dass die Mitgliedschaft zur politischen Klasse nicht notwendigerweise mit politischer Macht verbunden ist (vgl. Burdeau 1975: 263).

Zu Beginn der 1990iger Jahre begann nun eine breite wissenschaftliche Diskussion über den Wert des Begriffes der politischen Klasse (vgl. Borchert 2003: 115f.). Dabei haben sich drei Forschungsansätze herausgebildet: Hilke Rebenstorf mit ihrem klassentheoretischen Modell (Rebenstorf 1995) sowie vor allem Klaus von Beyme mit seinem parteiensoziologisch zent-

rierten Ansatz (Beyme 1993, 1996, 1997) und Jens Borchert und Lutz Golsch (Borchert/Golsch 1995; Golsch 1998; Borchert 1999a; Borchert 2003) mit ihrem parlamentsfokussierten Forschungsdesign.

Als Grundlage für ihr Konzept benutzt Hilke Rebenstorf das Klassenmodell von Pierre Bourdieu (vgl. Rebenstorf 1995: 64ff.). Es könne zeigen, „welche Macht Führungsgruppen haben, woher sie diese beziehen, wieweit sie ihre Macht einzusetzen vermögen und wie Führungsgruppen verschiedener Bereiche miteinander kommunizieren“ (Rebenstorf 1995: 62). Begründet wird dies mit der fehlenden theoretischen Fundierung bei der Erforschung der Führungsgruppen: Eine Staatsfixiertheit gehe einher mit der fehlenden Erklärung für die ihrer Meinung nach erforderliche Kohäsion als Bestandsmerkmal einer politischen Klasse/Elite. Nur bei Herzog, so ihr Hinweis, werde dieser Mangel teilweise dadurch kompensiert, dass er die karrierebedingte Sozialisation bei einem Teil der nach ihrer Definition eingegrenzten politischen Klasse untersuche.

Die Mitglieder der politischen Klasse haben, so Rebenstorf, einen gemeinsamen Habitus, bestimmte Verhaltens- und Benimmregeln, welche im Laufe der politischen Sozialisation und Professionalisierung entstehen. Dadurch bildet sich als Ergebnis einer „Kapitalstruktur“ in diesem Falle „politisches Kapital“. Die nach Bourdieu unterschiedenen Kapitalarten – soziales, kulturelles und ökonomisches Kapital – determinieren durch ihre Struktur und Größe die Stellung im sozialen Raum; dadurch entstehe eine Klasse, welche den Habitus teile.

Die politische Klasse, welche von Rebenstorf definiert wird, ist größtenteils eine Klasse der professionalisierten Politiker, die im Laufe ihrer politischen Laufbahn einen bestimmten Habitus angenommen haben. Als Zentrum wird der Deutsche Bundestag ausgemacht sowie die Bundes- und Landesvorstände der Parteien und die Bundesregierung (Rebenstorf 1995: 195f.). Die besondere Leistung von Rebenstorf liegt darin, mit dem Rückgriff auf die Theorie Bourdieus die Entstehung einer spezifischen Kohäsion der politischen Klasse durch den sozialisationsbedingten gemeinsamen Habitus ihrer Mitglieder begründen zu können. Es stellt sich jedoch folgendes Problem: Der theoretische Beitrag kann empirisch kaum überprüft werden. Die Konzeption ist ausgerichtet auf die Darlegung und Erklärung von gegebenen Strukturen und deren Einfluss auf die Rekrutierung von Mitgliedern der politischen Klasse; und gerade in Bezug auf die ‚vorfindbaren Strukturen‘ gibt es die Schwierigkeit, dass es Institutionen, welche die Selektion der Führungsgruppen vereinheitlichen, in Deutschland außerhalb der Parteien kaum gibt. Anders als in Großbritannien (Oxford, Cambridge) oder in Frankreich (die ‚grandes écoles‘ sind hier von großer Bedeutung) sind hierzulande keine allgemein aner-

kannten elitären Bildungsstätten, welche Rekrutierung mit politischer Sozialisation verbinden, vorhanden.

Im Gegensatz dazu hat Klaus von Beyme den Versuch gemacht, das Konzept der politischen Klasse aus Sicht der Parteienforschung abzugrenzen: „Der Ausdruck ‚politische Klasse‘ muss im Gegensatz zu Mosca und Pareto den Aspekt der Parteiorganisation ins Zentrum stellen“ (Beyme 1993: 25). Beyme sieht das ‚gemeinsame Karriereinteresse‘ bei der politischen Klasse als entscheidendes Kriterium an. In das Zentrum der Betrachtung rückt damit das Interesse der Politiker an der eigenen politischen Karriere und der Beeinflussung der Institutionen des politischen Systems, an dem sich dieses Interesse manifestiert: „Die Politische Klasse [...] ist selbstreferentiell in des Wortes wörtlichster Bedeutung angelegt. Sie ist innerhalb der politischen Führungskräfte gleichsam eine Interessengruppe für sich selbst“ (Beyme 1993: 31). Die politische Klasse gewinne diese Autonomie durch Eingriffe zu ihrer Existenzsicherung (Dietengesetze, Parteienfinanzierung) und durch den Ausbau der eigenen Machtposition in anderen Bereichen der Gesellschaft (Verwaltung, Medien, Wirtschaft). In Beymes Konzept der politischen Klasse spielen die Parteien bei der Durchsetzung der Karriereinteressen die entscheidende Rolle: Die gemeinsame Klammer der politischen Klasse sei der Parteienstaat. Damit rücken Fragestellungen bezüglich der Rekrutierung der Politiker, ihrer finanziellen und karrieretechnischen Absicherung in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Beide Ansätze, jener der politischen Klasse und jener der politischen Elite thematisieren nach Beyme faktisch durchaus die gleiche Personengruppe (Beyme 1993: 32). Damit umschließt die politische Klasse auch Akteure, die eben nicht primär an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind; Spitzenpositionen in der kommunalen Verwaltung und der kommunalen Wirtschaft sowie Aufsichtsräte in Rundfunkanstalten (Beyme 1993: 58ff.). Dies versucht Beyme an dem Beispiel der ‚Durchdringung‘ der öffentlichen Institutionen durch den „Parteienstaat“ aufzuzeigen. Für das politische System in Deutschland ist dies naheliegend, weil hier die politische Rekrutierung nahezu ausschließlich über die politischen Parteien verläuft. Beyme differenziert die politische Klasse, in dem er die Hinterbänkler mit einbezieht: „Die politische Klasse umfasst auch Hinterbänkler, die an politischen Entscheidungen nur peripher beteiligt sind, wohl aber teilhaben an den Privilegien“ (Beyme 1993: 31).³

Genau an diesem Punkt schließen die Überlegungen von Jens Borchert und Lutz Golsch an (Borchert/Golsch 1995). Für die vergleichende Forschung habe die Fokussierung auf den Parteienstaat Nachteile. Politische Systeme wie die USA mit schwachen Parteien würden von

³ Diesen Versuch der Definition von politischer Klasse nimmt er allerdings später wieder zurück (vgl. Beyme 1997: 42).

vornherein „aus der Reichweite des Konzepts“ (Golsch 1998: 33) entfernt. Deswegen empfehlen die beiden Autoren eine Zentrierung auf die Mitglieder der Parlamente: „Sie entscheiden über Wahlrecht, Finanzierung, Ressourcen oder den organisatorischen Zuschnitt der eigenen Institution“ (Golsch 1998: 33). Borchert und Golsch gehen davon aus, dass das nationale Parlament für Berufspolitiker das entscheidende Berufsziel ist. Dafür werden folgende Gründe angeführt: Erstens bedinge dessen zentrale Funktion im politischen System sowohl den Zielpunkt als auch die Ausgangsposition politischer Laufbahnen. Zweitens sei das Parlament der ‚Kristallationspunkt‘ der politischen Klasse, weil sich dort die eigenen Interessen der politischen Akteure am besten durchsetzen ließen.

Wie auch bei Beyme – aber mit stärkerer Betonung – wird der Anspruch erhoben, die Karrierewege von Politikern mit der Frage des Wandels der institutionellen Rahmenbedingungen zu verbinden. Darin liege das besondere Potential des Konzeptes der politischen Klasse. In Anknüpfung an die Bemerkungen Moscas bezüglich des eigenen „Lebensunterhalts“ (Mosca 1950: 53) wird ein Verständnis von politischer Klasse propagiert, das diese als eigenständig agierenden Akteur zur Sicherung der eigenen Interessen sieht (vgl. Borchert 1999a: 10). In einem weiteren Schritt stecken Borchert/Golsch den wissenschaftlichen Gesamtrahmen ab: Die konkurrierenden Forschungsperspektiven eines historisch-institutionellen und eines individuell-longitudinalen Ansatzes sollen miteinander verbunden werden (vgl. Borchert/Golsch 1995: 616ff.; vgl. auch Herzog 1993b: 112).

Das Ziel des historisch-institutionellen Ansatzes ist die Analyse des Prozesses, der die Entstehung des eigenständigen Berufsfeldes ‚Berufspolitiker‘ ermöglichte: Historisch gesehen wurden Amateurpolitiker in der Regel als Honoratioren bezeichnet, welche von ihrem eigenen Vermögen lebten und Politik nicht zum Lebensunterhalt betrieben. Berufspolitiker dagegen streben ein Verbleiben im politischen Betrieb an und sind auf eine Alimentierung durch Däten angewiesen. Die große Stärke dieses Ansatzes liegt in der Beachtung struktureller Veränderungen, die sich auch im Parlamentsbetrieb bemerkbar machen. Das Ziel des individuell-institutionellen Ansatzes ist die Analyse des Karriereweges des einzelnen Politikers: Jedes politische System gibt einen gewissen institutionellen Rahmen vor, in dem sich die Karriere-möglichkeiten der Politiker bewegen. Es entstehen Karrieremuster, die sich typologisieren lassen (Herzog 1975, 1993b: 118f.). Dieser Ansatz von Herzog tendiert nach Borchert/Golsch zu einer ahistorischen Sichtweise und sehe die Struktur des Parlamentes als weitgehend statisch an. Die historisch-institutionelle Sichtweise wiederum sei durch einen strukturalistischen Determinismus geprägt, in dem sich politischer Wandel ohne Akteure vollziehe (vgl. Borchert/Golsch 1995: 617). Diese Schlussfolgerung ist jedoch so originell nicht, denn bereits

Herzog stellte fest: „Die Analyse politischen Personals sollte nicht von der Analyse ihres gesellschaftlich-institutionellen Handlungskontexts getrennt werden. Das gilt auch im umgekehrten Sinne; die Analyse politischer Institutionen oder Organisationen bedarf der Berücksichtigung der in ihnen tätigen Akteure“ (Herzog 1993b: 125).

Für den Ansatz von Borchert/Golsch sind die Parlamente in Anknüpfung an Herzog das entscheidende Untersuchungsobjekt: „Das Konzept der politischen Klasse findet hier seinen genuinen Anwendungsbereich: Es dient zur Analyse der Prozesse, die das Selbsterhaltungsinteresse professioneller Politiker unter den gegebenen institutionellen Bedingungen umsetzen in die (Um-)Gestaltung eben dieser Bedingungen“ (Borchert/Golsch 1995: 617). Zu einem solchen Ergebnis kommen Borchert/Golsch aufgrund der Auswertung der Sekundärliteratur vor allem zur amerikanischen Kongressforschung. In der amerikanischen Politikwissenschaft dominiert dabei ein akteurszentrierter Ansatz, welcher den einzelnen Politiker als ‚eigenständigen Unternehmer‘ für seine politische Laufbahn sieht (vgl. etwa Ehrenhalt 1991; Loomis 1988; Schlesinger 1966). Bei den Bedingungen des politischen Systems in den Vereinigten Staaten mit seinen schwachen Parteistrukturen ist das nicht überraschend. Es gibt einen großen Dienstleistungssektor für politische Zwecke und Wahlkampfspenden erfolgen in viel stärkerem Maß durch private Geldgeber.

Bei der deutschen Parlamentsforschung wird die Zentrierung auf staatsrechtliche Kategorien kritisiert: „Ihr könnte eine Perspektive, die den Abgeordneten als Akteur in der Institution Parlament und innerhalb des Institutionensystems sieht, nur zugute kommen [...]“ (Borchert/Golsch 1995: 624f.). Durch die Einbeziehung der Akteursebene einerseits und politisch-soziologischer Kriterien andererseits könne der Sprung von Institutionalismus alter Prägung zu einem „sozialwissenschaftlich aufgeklärten Neo-Institutionalismus“ gelingen.⁴ In diesem Kontext steht das Konzept der politischen Klasse im Sinn von Borchert/Golsch. Der Nutzen des Konzeptes liege in seiner integrativen Kraft sowie dem Wert für die historische und vergleichende Forschung politischer Systeme. Indem es den einzelnen Abgeordneten, das Parlament und das politische Institutionensystem miteinander verbinde, könne es helfen, besser zu verstehen, warum der Staat so sei wie er ist (vgl. Borchert/Golsch 1995: 625; Borchert 2003: 131).

Borchert (1999a) versucht mit diesem Konzept in vergleichender Perspektive anhand von sechs Untersuchungsmerkmalen⁵ die politische Klasse von Berufspolitikern in 19 westlichen

⁴ Damit bezieht Borchert auf einen Beitrag von Kathleen Thelen und Sven Steinmo (1992: 1ff.).

⁵ Dabei handelt es sich um den historischen Prozess politischer Professionalisierung, die institutionellen Rahmenbedingungen, die Ausdehnung und die Strukturmerkmale der politischen Klasse, die typischen Rekrutie-

Demokratien sowie den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas zu analysieren. Die Studie von Golsch (1998) wendet das Konzept der politischen Klasse bei der Untersuchung der Karrieremuster von Bundestagsabgeordneten für zwei Wahlperioden⁶ im Vergleich an. Dabei kommt als Hauptergebnis heraus, dass Vorderbänkler ihre Karrieren stärker auf den politischen Bereich ausgerichtet haben als Hinterbänkler. Gerade die Letztgenannten seien es, die dafür Anlass gäben, von einer „politischen Klasse im Parlament“ zu sprechen (vgl. Golsch 1998: 294), weil die finanzielle Vollversorgung der Abgeordneten maßgeblich von ihnen beeinflusst worden sei.

1.1.4. Politische Elite oder Politische Klasse ? – Welcher Begriff trägt als Untersuchungsgrundlage für diese Arbeit ?

Bevor eine Entscheidung getroffen werden kann, welcher Führungsgruppenbegriff der geeignete ist, muss zunächst über das Für und Wider diskutiert werden.

In seiner Studie stellt Golsch fest: „Nur die empirische Analyse kann [...] feststellen, ob eine kollektiv im Eigeninteresse agierende politische Klasse existiert, oder ob sie ein bloßes analytisches Konstrukt ist“ (vgl. Golsch 1998: 38). Ob der Ansatz dazu für die Forschung Fortschritte bringen kann, erscheint fraglich. Der Versuch, die Selbsterhaltungsinteressen der politischen Klasse und die Parlamentsreformen in einen Zusammenhang zu bringen, wirkt wenig überzeugend und geht über die Darlegung von Allgemeinplätzen nicht hinaus: In Fragen der Gewährung von Mitteln für die persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten sowie einer parlamentarischen Altersversorgung seien die Hinterbänkler die „treibenden Kräfte“ (vgl. Golsch 1998: 294) gewesen. Dabei wird, in Anlehnung an Beyme, von einem besonderen materiellen Eigeninteresse der Hinterbänkler ausgegangen. In diesem Zusammenhang kann Herzog zugestimmt werden: „Das aber ist trivial. Schließlich ist jede Berufsgruppe darauf aus, ihre Ressourcenausstattung zu verbessern“ (Herzog 2000b: 739). Ein solches Verständnis beweist eine Sichtweise, die an anderer Stelle deutlich wird: „Und die politische Klasse ist gleichzeitig *Klasse* in dem Sinne, daß sich ihre Angehörigen vom Rest der Bevölkerung absondern, daß sie kollektive Interessen und ein kollektives Bewußtsein über Parteigrenzen hinweg entwickeln [...]“ (vgl. Borchert 2003: 131, Hervorhebung im Original).

Feststellen ließe sich dies zum ersten – wenn überhaupt – allerhöchstens mit systematischen Befragungen: Es bleibt dann aber immer noch sehr fragwürdig, ob die Interviewpartner die „gewünschten“ Antworten schon aus Gründen des Eigeninteresses geben würden. Zum zwei-

rungs- und Karrieremuster von Politikern, die Finanzierung und das Einkommen der politischen Klasse sowie die Legitimationsprobleme und die aktuellen Reformdebatten.

⁶ Der 5. und der 13. Deutsche Bundestag.

ten müssten „Veränderungen institutioneller Faktoren“ (Golsch 1998: 55) eindeutig mit dem Agieren eines „kollektiven Akteurs“ (Borchert 1999a: 10) erklärt werden können.

In vergleichender Perspektive (Borchert 1999a) wird die Kategorie der politischen Klasse zwecks Bündelung und Strukturierung historischer Entwicklungen von nationalen Führungsgruppen eingeführt: So könne eine Möglichkeit entstehen, die unterschiedlichen Entwicklungslinien in den einzelnen Ländern aufzuzeigen. Es stellt sich nur die Frage, ob es hierfür des Begriffes der politischen Klasse bedarf oder ob der Elitebegriff nicht schon vollständig den Untersuchungsgegenstand abdeckt. Die einzelnen Beiträge des Bandes legen diese Vermutung nahe.

Die Grundfrage bleibt, ob die Analyse der Professionalisierung von Politik⁷ des Konzeptes der politischen Klasse bedarf. In einer Antwort auf seine Kritiker verweist Borchert darauf, dass Stammer seinen Funktionselitenbegriff vor allem deswegen eingeführt habe, um „Demokratie und die Rolle von Eliten miteinander zu versöhnen“ (Borchert 2003: 98). Damit wird mehr oder weniger der Vorwurf erhoben, dass Stammer die Gefahr des Fehlverhaltens von politischen Eliten nicht zur Kenntnis nehmen will. Das trifft nicht zu, denn sehr wohl geht Stammer auf diese Problematik ein (vgl. Stammer 1951: 521ff.).

Ein weiterer Schwachpunkt des Konzeptes der politischen Klasse im Sinne von Borchert/Golsch ist die Zentrierung auf die nationalen Parlamente. So fragt denn auch Herzog: „Welche Bedeutung kommt der Regierung, der Ministerialbürokratie, bestimmten föderativen Institutionen oder bestimmten gesellschaftlichen Machtgruppen zu?“ (Herzog 2000b: 740). Genau an diesem Punkt gerät die Kategorie der politischen Klasse in Erklärungsnot, denn die Benennung der ‚Grauzonen‘ ist ungenügend. Die oft zitierte „Kolonialisierung der Gesellschaft durch den Parteienstaat“ (Beyme 1993: 58; vgl. auch Borchert 1999a: 25f.) kann nicht eindeutig nachgewiesen werden. Golsch spricht bei der Benennung der Grauzonen davon, dass „ein Teil der politischen Beamten in der Exekutive“ zur politischen Klasse gehöre (Golsch 1998: 38).⁸ Eine genauere Definition unterbleibt. Nun kann man argumentieren, dass diese Eingrenzungsproblematik natürlich auch beim Funktionselitenbegriff besteht. Der Unterschied besteht aber darin, dass beim Begriff der politischen Klasse im Sinne von Borchert/Golsch (1995) ein ambitioniertes Konzept verfolgt wird, um Veränderungen des institutionellen Umfeldes festzustellen. Solchen weitgehenden Interpretationen auf unsicherer Grundlage enthält sich Stammer (1951).

⁷ Der Fragekomplex Professionalisierung und Politik wird im nächsten Kapitel behandelt.

⁸ Nur im Frankreich-Kapitel von Borchert (1999a) wird die französische Ministerialbürokratie als Teil der politischen Klasse behandelt.

Des Weiteren argumentiert Golsch, dass die „Erhellung“ der Grauzonen der politischen Klasse einen „wertvollen Gegenstand für Teilstudien“ bieten kann (vgl. Golsch 1998: 38). Wenn darunter die Mitglieder der Regierung verstanden werden, besteht Skepsis gegenüber dem Konzept von Borchert/Golsch, weil unklar bleibt, wie man hier bei einer empirischen Analyse die Karrierewege im Sinne von vorherrschendem Eigeninteresse/versus Steuerungsinteresse theoretisch unterscheiden und interpretieren soll. Ein objektivierbares Kriterium ist das nicht. Das Konzept der politischen Klasse rückt vom Machtbegriff im Sinne Stammers ab und bezieht sich verstärkt auf berufliche Eigeninteressen (so auch Borchert 2003: 102). Dagegen wäre zunächst nichts zu sagen, wenn nicht hiermit oft indirekt abwertende Einschätzungen über die Führungsgruppen schon durch die Begriffswahl vorherrschen. Damit entsteht gleichsam eine ideologische Aufladung des Konzeptes der politischen Klasse, der durch die begriffliche Unschärfe noch eine zusätzliche negative Gewichtung erfährt.

Aus dem Grund wird in dieser Arbeit von einem Begriff von Elite in der Definition von Stammer ausgegangen (vgl. Stammer 1951: 521), weil die Eingrenzung durch den Faktor Macht eine bessere ist. Stammer spricht davon, dass „nur die über die bürokratischen Apparaturen hinaus Einfluß besitzenden höheren Gruppen der Bürokratie“ zur Elite gezählt werden (vgl. Stammer 1951: 526). Als Inhaber der höchsten Führungspositionen in der Ministerialverwaltung werden die Beamteten Staatssekretäre deswegen in die Untersuchung miteinbezogen. Bei der Bestimmung der politischen Elite wird von einer horizontalen Abgrenzung gesprochen: Es geht um die Auswahl von Personen, die „unmittelbar an den Entscheidungen mitwirken, also die politische Elite im engeren Sinne, oder auch der Personenkreis, der indirekt oder nur vermittelt auf den Prozeß der Willensbildung einwirkt“ (Bürklin 1997: 17). Die Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre gehören damit zum erstgenannten Personenkreis. Zur zweitgenannten Gruppe zählen die Beamteten Staatssekretäre auf jeden Fall.

1.2. Das Konzept der politischen Professionalisierung

In den folgenden Kapiteln geht es um eine exakte Eingrenzung des Berufsbildes Politiker. Dazu ist es nötig, sich zunächst mit den Kategorien der Berufssoziologie auseinander zu setzen: Denn dieser Forschungszweig beschäftigt sich mit dem Zustandekommen des neuzeitlichen Berufsbegriffes. Die Frage stellt sich, ob und in welcher Weise Politik als Beruf oder Profession bezeichnet werden kann und was die Forschung dazu sagt.

1.2.1. Die berufssoziologische Forschung und der Professionalisierungsbegriff

In der Berufssoziologie wird zwischen Arbeit und Beruf in dem Sinne unterschieden, dass Arbeit eine Tätigkeit ist, die keine spezielle Ausbildung erfordere, und Beruf eine „nur nach Absolvierung einer eigenen Berufsausbildung auszuübende Arbeit darstellt. Die höchste Steigerungsform in dieser Reihe ist dann die Profession. Berufe müssen erst einen Prozeß der Professionalisierung durchmachen, um als Professionen anerkannt zu werden“ (Mikl-Horke 1994: 201). Hansjürgen Daheim geht davon aus, dass Arbeit in verschiedenen Bereichen geleistet werden kann (im Familienbetrieb, als Ehrenamt, als Nebenberuf, Hauptberuf): „ ‚Beruf‘ in diesem Sinne wäre ein Endpunkt auf einem Kontinuum mit den Extremen der beruflichen und der nichtberuflichen Organisation menschlicher Arbeit“ (Daheim 1977: 10).

Die Definition von Beruf nach Max Weber lautet: „Beruf soll jene Spezifizierung und Kombination von Leistungen einer Person heißen, welche für sie Grundlage einer kontinuierlichen Versorgungs- oder Erwerbschance ist“ (Weber 1972: 80). Die Berufswahl und Spezialisierung aus zweckrationalen Gründen wird gleichsam als Phänomen der Neuzeit angesehen: „Der Geist der Aufklärung bewirkt eine Individualisierung, Rationalisierung und auch Säkularisierung der bisher sozial, traditional und religiös gebundenen Berufsideen“ (Mikl-Horke 1994: 196).

Die wissenschaftliche Entschlüsselung von Professionalisierung ist viel weniger eindeutig und in der Forschung umstritten.⁹ ‚Verberuflichung‘ und ‚Professionalisierung‘ gehen dabei im deutschen Forschungskontext in der Art und Weise einher, dass die letztgenannte Kategorie die Fortsetzung der erstgenannten sei (Hartmann 1972: 40f.). Verwiesen wird auf die zwei Dimensionen der Analyse: erstens die Funktionalisierung und zweitens die Vergesellschaftung. Unter Funktionalisierung ist die „Systematisierung von Wissen und Kombination von Arbeitsverrichtungen“ (Mikl-Horke 1994: 201) zu verstehen. Als interessanter stellt sich die gesellschaftliche Dimension dar: Hierbei geht es um die wachsende Bedeutung des Sozialprestiges und des gesellschaftlichen Kontextes, in dem Berufsgruppen agieren und definiert werden. Die gesellschaftliche Legitimation des eigenen Berufes wirkt sich nicht zuletzt auf den Verdienst aus.

Unter Professionalisierung versteht man, wie oben schon erwähnt, eine Fortentwicklung in diese Richtung: „Professionalisierung bedeutet die Veränderung von einer ausgeprägten zu einer besonders starken Systematik des Wissens und die Ausweitung der sozialen Orientierung vom Mittelmaß zur ausgesprochenen Kollektivitätsorientierung“ (Hartmann 1972: 40f.).

⁹ Zur Geschichte der soziologischen Befassung mit den Professions und deren Stellung in der Gesellschaft siehe Rüchemeyer (1980) und Neal/Morgan (2000).

Es erfolgt eine stärkere Ausrichtung auf die Belange der Gesellschaft. Die Interdependenz von beruflicher Leistung für das Gemeinwesen und deren Anerkennung durch die Gesellschaft erlangt eine immer größere Wichtigkeit.

Im angelsächsischen Forschungszusammenhang stehen Professionen vor allem für besondere Berufsgruppen.¹⁰ Die Unterschiede sind historisch bedingt und werden treffend beschrieben durch folgende Differenzierung: „Modernisierung von Verwaltung, Wirtschaft usw. durch den Staat vs. Generalisierung des Modells des Markttauschs und der kapitalistischen Produktion“ (Daheim 1992: 25).¹¹ Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten und England gab es in den größeren deutschen Staaten – insbesondere Preußen – die Entwicklung, dass das Entstehen der neuzeitlichen Bürokratie sich zeitgleich mit der Professionalisierung der Berufe vollzog. Diese ‚Oberaufsicht‘ hat es so in den angelsächsischen Ländern nicht gegeben: „Die Unterschiede zeigen sich vor allem als verschiedenartige Akzentuierungen des Kontrollproblems: Staatliche Lizenzierung gibt es auch in den USA, Autonomie auch in Deutschland“ (Daheim 1992: 25). Durch die stärkere Betonung ‚freier‘ Berufe (Ärzte und Anwälte) als „Idealfälle einer Profession“, von denen „alle anderen untersuchten Berufe mehr oder weniger stark abweichen“ (Borchert 2003: 151) ergeben sich damit verständlicherweise Probleme bei der Vergleichbarkeit mit der Entwicklung in den kontinentaleuropäischen Ländern.

Prägend für den angelsächsischen Bereich war das funktionalistische sogenannte „Goode-Modell“ (Goode 1972). Es besagt, dass ‚Professions‘ durch ein spezialisiertes Wissen definiert sind, welches sie befähigt, Dienstleistungen zu offerieren: Damit aber entsteht ein Problem, denn „Expertise macht Laienkontrolle unmöglich; aber der Laie hat ein starkes Interesse an kompetenter Leistung, wie auch der Professionelle auf Vertrauen und Mitarbeit des Klienten für beruflichen Erfolg nicht verzichten kann“ (Daheim 1992: 23).

Im strukturfunktionalistischen Modell wird diesem Problem durch kollegiale Selbstkontrolle Rechnung getragen, was nichts anderes bedeutet, als dass Berufsverbände eingeführt werden: „Regelmäßig entwickelt die ‚Elite‘ einer Profession ein dezidiertes zünftisches Bewusstsein; und in ähnlicher Weise sucht die Elite solcher Berufe, die den Status von Professionen erst anstreben, bereits frühzeitig, diese nach dem Vorbild professioneller Gemeinschaften umzustrukturieren“ (Goode 1972: 158). Durch diese Umstrukturierung, sprich standesmäßige Organisation, entstand dann eine Art Monopolstellung am Arbeitsmarkt, die die Gesellschaft dazu zwingt, bei der Bewältigung ihrer Probleme jeweils die betreffende Profession mit einzubeziehen.

¹⁰ Zum Vergleich von kontinental-europäischer und angelsächsischer Forschung siehe Daheim (1992: 24) und Collins (1990: 15ff.).

¹¹ Das erstgenannte gilt für Europa, das zweitgenannte für Nordamerika.

Auch hier – wie im Modell von Hartmann – wird darauf verwiesen, dass die Privilegien der Professionen auf „Bewertungen und Prioritäten der Gesamtgesellschaft“ (Goode 1972: 159) beruhen: Dadurch entsteht zwischen der Gesellschaft und den Berufsorganisationen der Professionen eine wechselseitige Beeinflussung und auch Abhängigkeit. In Fragen der sozialen Kontrolle ist davon auszugehen, dass die Professionen zwar im Prinzip ihre günstige Situation ausbeuten können, es aber in der Regel nicht tun, weil dadurch das gesellschaftliche Ansehen gemindert werde und ein solches Verhalten somit kontraproduktiv wäre.

Diese Sichtweise ist kritisiert worden, weil die Negativseiten der kapitalistischen Ordnung ausgeblendet worden seien (vgl. Larson 1977, 1990). Aus dieser Kritik entstand dann das Machtmodell der Professionalisierung: „Es geht von einer Ideologiekritik der strukturfunktionalistischen Professionssoziologie aus. Professionen sind danach Ergebnis eines erfolgreich durchgeführten ‚Mittelschicht-Projekts‘ der Mitarbeiter von vermarktbarer Expertise. Durch Kontrolle der entsprechenden Märkte ist es ihnen gelungen, Einkommen, Prestige, Autonomie und Selbstverwirklichung in ihrer Tätigkeit zu erreichen“ (Daheim 1992: 23). Betont wird also folglich das ‚eigenständige‘ Handeln der besagten Berufsgruppe. Die Fortschritte dieses Modells gegenüber der strukturfunktionalistischen Sichtweise lägen „in der Thematisierung der gesellschaftlichen Aspekte der Professionalisierung wie auch in der historischen Perspektive“ (Daheim 1992: 24).

Mit der Konzeption des „professional project“ (Larson 1977: 40ff; 60ff.) wird eine Verbindung zur Geschichte der höheren Bildung hergestellt. Der Gesamtvorgang der Professionalisierung stellt dabei „eine komplexe Mischung von ideologischen, organisatorischen, erzieherischen, politischen und wirtschaftlichen Ressourcen dar, die für die einzelnen Berufe und in verschiedenartig strukturierten Gesellschaften unterschiedliche Formen annimmt“ (Rüschmeyer 1980: 324). Einhergehend mit dieser Feststellung attestiert Daheim, „dass die Entwicklung des Machtmodells den ersten Schritt der Generalisierung des angelsächsischen Professionsmodells darstellt“ (Daheim 1992: 24).

Zusammengefasst hat der Professionsbegriff nach Wilensky folgende Kriterien zu erfüllen:¹²

1. Die Tatsache, dass ein bestimmter Tätigkeitskomplex als Hauptberuf die Existenz sichert.
2. Die Berufsausbildung, repräsentiert durch eine spezifische Schule, Disziplin, etc., wobei bei den alten Professionen die Universitätsausbildung der Entstehung der Berufsverbände vorausging, bei den neuen hingegen ist es oft umgekehrt.

¹² Wodurch Professionen bestimmt sind, ist in der Forschung umstritten. Im Prinzip jedoch beziehen sich die meisten weitergehenden Definitionen auf die dargelegten Basiskomponenten von Wilensky (1964: 142ff.).

3. Berufsverbände, die das Tätigkeitsfeld definieren und abgrenzen gegenüber Nachbarberufen und Außenseitern.
4. Maßnahmen zum Schutz und zur Werbung für den Beruf wie staatliche Lizenzen, Konzessionen, Titel, etc.
5. Die Formulierung der Berufsethik, die bei alten Professionen häufig die Vollendung der Entwicklung darstellt, während Berufe, die erst Professionen werden wollen, damit oft beginnen.

Die Begrifflichkeit ‚Professionalisierung‘ kann dabei insgesamt drei Fragestellungen betreffen: Erstens – wie oben behandelt – die Frage der vorhandenen oder nicht vorhandenen Profession für ein Berufsfeld; zweitens die gesonderte Frage der Verberuflichung und drittens die Frage der Karrieremuster.

Erstaunlicherweise äußert sich die Berufssoziologie nicht direkt zum an sich doch sehr interessanten Feld der Professionalisierung von Politik (vgl. Hohm 1987: 80f.). Einzig Daheim stellt am Rande allgemeiner Bemerkungen fest: „Verberuflichung im eigentlichen Sinne meint den Übergang von nichtberuflichen [...] ehrenamtlichen Formen der Arbeit zu beruflich-betrieblichen. Politik als Beruf ist ein Beispiel für eine Veränderung dieser Art, die sich im übrigen auf die gesellschaftliche Ebene bezieht, wo sie sich als Ergebnis des Handelns vieler individueller und kollektiver Akteure sozusagen ‚naturwüchsig‘ durchsetzt“ (Daheim 1982: 381). Damit bezieht er sich ganz explizit auf den Begriff der ‚Verberuflichung‘.

Im politikwissenschaftlichen Kontext haben die berufssoziologischen Kategorien nur sehr begrenzte Anwendung gefunden. Dies kann bei den schwierig zu bestimmenden definitivischen Abgrenzungen nicht verwundern. In der Literatur wird eigentlich immer von ‚Professionalisierung‘ gesprochen und nicht von ‚Verberuflichung‘ (vgl. Borchert 2003: 150; Herzog 1975: 183ff., 1993b: 112ff.; Rebenstorf 1991: 226f.). Über die Frage, ob der Begriff der Professionalisierung für das Berufsfeld Politik die geeignete Kategorie ist, entstehen jedoch kontroverse Meinungen: Im Folgenden wird man sich im deutschen Forschungskontext vor allem mit den Positionen von Herzog (1975, 1993b) und Wiesendahl (2001) auseinandersetzen haben.

Wodurch Professionen bestimmt sind, ist auch „nach jahrzehntelanger berufssoziologischer Debatte“ (Wiesendahl 2001: 152) – wie schon festgestellt wurde – nicht eindeutig geklärt. Damit beginnt auch schon die Problematik. Wiesendahl stellt in diesem Zusammenhang fest, dass „Verberuflichung, also die dauerhafte und vollzeitliche Inanspruchnahme und Bezahlung politischer Tätigkeit“ für eine Begriffsbestimmung nicht viel hergibt, weil „sich hierdurch

noch nicht mal entfernt der professionelle Status einer sich etablierenden Gruppe von Berufspolitikern begründen ließe“ (Wiesendahl 2001: 151). Herzog wiederum übernimmt die Definitionsmerkmale von Daheim (1967) für eine ‚Profession‘:

- „1. Es existiert ein Berufsverband, dessen Satzung Bestimmungen enthält, die ‚Unbefugten den Zugang verwehrt.
2. Es gibt eine prestigereiche Berufsbezeichnung und damit einen Anspruch auf ein bestimmtes Tätigkeitsgebiet.
3. Es gibt einen ethischen Verhaltenscodex, und die interne Konkurrenz wird eingeschränkt.
4. Der Berufsverband erwirkt eine staatliche Sanktionierung bestimmter Maßnahmen, darunter die Bindung des Rechts auf eine bestimmte Berufsbezeichnung, an das vom Verband geforderte Examen und das Verbot der Berufsausübung durch ‚Unbefugte‘. Parallel dazu wird eine spezielle Ausbildung institutionalisiert, in der der Zugang durch Zulassungs- und Prüfungsbestimmungen kontrolliert wird, die ihrerseits der Zustimmung des Verbandes bedürfen“ (vgl. Herzog 1990: 33).

Herzog bezieht den Aspekt des Vollzeitberufs bei dem übernommenen Merkmalskatalog für eine Profession nicht mit ein.¹³ Im Gegensatz dazu verstärkt Wiesendahl das Merkmal: Für ihn gilt als zu untersuchendes Kriterium einer Profession deren „gesellschaftliche Geltung durch Teilhabe an weit überdurchschnittlichen Einkommensverhältnissen“ und ihr herausgehobener „Status und Lebenswandel“ (Wiesendahl 2001: 154). Dieses Merkmal wirkt etwas konstruiert und die anschließende Diskussion befremdet, wenn davon gesprochen wird, dass die „politische Klasse“ sich sorgsam davor scheut, durch „offene Zurschaustellung ihrer Besserstellung und durch demonstrativen luxuriösen Lebenswandel herauszukehren, dass sie zu den gehobenen Kreisen der Gesellschaft zählen würde“ (Wiesendahl 2001: 158) und damit das Kriterium verneint wird.

Dann kommt Wiesendahl zu der Ansicht, dass die Problemlösungsfähigkeit der heutigen Politiker unter der „Globalisierungsfuchtel“ (Wiesendahl 2001: 155) deutlich gelitten habe. Damit wird bezweifelt, dass politisches Handeln noch „zentrale Werte der Gesellschaft manipuliert“ und somit sogar die „Kollektivitätsorientierung“ (Daheim 1977: 12) in Frage gestellt. Ein wissenschaftliches Anforderungsprofil für Politiker existiere nicht und von einem „Definitions-, Deutungs- oder Problemlösungsmonopol in politischen Fragen“ könne keine Rede sein; auch die „Tätigkeit und Berufspraxis des Berufspolitikers als solche“ sei hierfür kein zureichender Grund (vgl. Wiesendahl 2001: 156). Dieser Ansicht muss widersprochen werden. Das Merk-

¹³ Die übernommene Definition von Daheim steht in der deutschen Tradition der Berufssoziologie, wo Verberuflichung und Professionalisierung getrennt behandelt werden.

mal der Spezialisierung und damit der Anspruch auf ein bestimmtes Tätigkeitsfeld wird in der politischen Praxis erworben und nirgendwo sonst (so auch Herzog 1990: 34). Die Erfahrung mit politischen Seiteneinsteigern und deren geringen Erfolgsaussichten (vgl. Kapitel 4.6.) bestätigt das. So sehr die heutige Welt durch ihre Unübersichtlichkeit gekennzeichnet ist, so wenig kann sie auf Berufspolitiker verzichten. Das Absprechen der Kompetenz führt zu nichts.

Für die Frage der akademischen Ausbildung ist zu konzedieren, dass diese für eine politische Karriere nur mittelbar von Bedeutung ist. Der hohe Akademikeranteil im Parlament und in der Regierung (vgl. Schindler 1999) lässt jedoch den Schluss zu: Es ist eine „Ressource, die ihren Inhabern deutliche Vorteile bringt“ (Borchert 2003: 153). Für Wiesendahl ist dies nur eine „entlehene Professionalität“, denn es gibt keinen „hochkarätigen Ausbildungsgang“, der den „Zugang zur Berufspolitikerlaufbahn lizenzieren würde“ (Wiesendahl 2001: 157). In diesem Zusammenhang ist Borchert zuzustimmen, der zu bedenken gibt: „Würden bestimmte Bildungsabschlüsse als Voraussetzung für die Wählbarkeit verlangt, würde dies das Ende gleicher Bürgerrechte bedeuten“ (Borchert 2003: 153). Die Dominanz bestimmter Ausbildungsgänge (Jura, Volkswirtschaft, Lehramt) zumindest für die westdeutschen Politiker erlaubt es hier, von einem Professionsmerkmal zu sprechen.

Das Fehlen von „wirklichen“ Berufsverbänden wie bei Ärzten, Rechtsanwälten oder Handwerkern führt bei Wiesendahl dazu, dass er das Argument der Gleichheit genau umgekehrt verwendet wie bei der Frage der Ausbildung: „Auch setzt das Gleichheitsprinzip voraus, dass Politik prinzipiell jedermann, jeder Frau offen steht, und nicht auf die geschlossene Veranstaltung von Berufspolitikern hinausläuft“ (Wiesendahl 2001: 156). Entgegengehalten werden kann dieser Argumentation, dass für Deutschland die Parteien als eine Art Berufsverband fungieren, weil in der Regel nur über sie der Weg in hauptamtliche politische Positionen möglich wird (vgl. Rebenstorf 1991: 226). Golsch spricht in diesem Zusammenhang von „demokratisch gebundener Zulassungskontrolle zum politischen Beruf, die rechtlich in Art. 21 GG und dem Parteiengesetz kodifiziert ist (Golsch 1998: 43). Es gibt „de facto eine Art Monopol für die Rekrutierung und Sozialisation des politischen Führungsnachwuchses“ (Herzog 1990: 34). Dieser Tatsache kann man sich nicht verschließen.

Deutlich erfüllt Politik die Bedingungen einer Profession im Bereich des Verhaltenscodex: Hier gibt es sicherlich so etwas wie ein, ausgesprochen oder unausgesprochen, gemeinsam empfundenes Verantwortungsgefühl von Politikern in Parteien und Parlamenten gegenüber dem Land und der Bevölkerung. Kanalisiert wird dieses Merkmal beispielsweise für die Bundesrepublik Deutschland durch den 1972 vom Bundestag beschlossenen Verhaltenscodex für

die Abgeordneten des Bundestages (Troltsch 1985). Bei Wiesendahl hat die Diskussion in diesem Bereich wieder einen negativ wertenden Grundton, wenn er davon spricht, dass „nicht einmal mit einer hochwertigen und verbindlichen Berufsethik [...] für Politiker sich professionspolitisch viel Staat machen [ließe]“ (Wiesendahl 2001: 157). Dies wird begründet mit den „Zwängen“ der Politik. Dieser Meinung kann sich hier nicht angeschlossen werden, weil damit implizit der politische Bereich mit Unmoral gleichgesetzt wird. Die ausdifferenzierten Professionskennzeichen bei Wiesendahl tragen insgesamt nicht wirklich zur Begriffsklärung bei (vgl. Wiesendahl 2001: 152ff.).

Zusammengefasst ergibt sich einhergehend mit Herzog, dass „auch im politischen Bereich von der Existenz einer politischen ‚Profession‘“ gesprochen werden kann (Herzog 1993b: 114).

Dabei sind nun für die Forschung zwei unterschiedliche Stoßrichtungen entscheidend:

- die eine beschäftigt sich mit der Analyse des Makroprozesses der politischen Professionalisierung im Sinne einer historisch-institutionellen Durchleuchtung der Entwicklung der Politik zur hauptsächlichen Betätigung, und
- die andere analysiert die individuelle Dimension von Professionalisierung, welche diese als eine bestimmte Stufe in der Karriere eines Politikers begreift.

1.2.2. Die historische Dimension von politischer Professionalisierung

Die Analyse des historischen Verlaufs der politischen Professionalisierung beschäftigt sich vor allem mit der Tatsache, dass gegen Ende des neunzehnten und zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts die Honoratioren durch Berufspolitiker abgelöst wurden. Wie vielfach in der Literatur erwähnt, unterscheidet Max Weber: „Es gibt zwei Arten, aus der Politik seinen Beruf zu machen. Entweder: man lebt ‚für‘ die Politik, – oder aber: ‚von‘ der Politik“ (Weber 1988: 513). Dieser Gegensatz war für Weber aber nicht ausschließlich. Er spricht für die erstgenannte Kategorie auch von der Gruppe der ‚Gelegenheitspolitiker‘ (Weber 1988: 512). Die Webersche Unterscheidung ist nicht trennscharf: Zum Typus des Honoratioren können sowohl nebenberufliche als auch hauptberufliche Politiker gezählt werden.

Entscheidend für eine definitorische Trennung ist die erstmalige Analyse des historisch-institutionellen Prozesses der Professionalisierung von Politik in Deutschland. Die Honoratioren, wie sie zur damaligen Zeit im Reichstag vor allem auf Seiten der konservativen Parteien anzutreffen waren, sind auf Einkünfte aus ihrer politischen Tätigkeit nicht angewiesen, während Berufspolitiker im Weberschen Sinne ihren Lebensunterhalt durch die Politik bestritten. Dabei geht es Weber um folgende Unterscheidung: „In der Regel vielmehr tut man, mindes-

tens ideell, meist aber auch materiell, beides: wer ‚für‘ die Politik lebt, macht im innerlichen Sinne ‚sein Leben daraus‘: er genießt entweder den nackten Besitz der Macht, die er ausübt, oder er speist sein inneres Gleichgewicht und Selbstgefühl aus dem Bewusstsein, durch Dienst an einer ‚Sache‘ seinem Leben einen Sinn zu verleihen. In diesem innerlichen Sinn lebt wohl jeder ernste Mensch, der für eine Sache lebt, auch von dieser Sache. Die Unterscheidung bezieht sich also auf eine viel massivere Seite des Sachverhalts: auf die ökonomische“ (Weber 1988: 513).

Die Verdrängung der Honoratioren durch diesen neuen Typus ist nicht verkürzt auf den Einkommensaspekt zu betrachten. Dabei spielen mehrere Faktoren eine Rolle: Die Änderungen des Wahlrechts sind ein wichtiger Aspekt. Weiterhin ist die Stellung des Parlaments im Verfassungsgefüge zu beachten. Als letzter und vielleicht wichtigster Punkt wird die Entwicklung der politischen Parteien zu untersuchen sein.

Der Anteil adeliger Abgeordneter – diese waren die klassischen Vertreter des von Weber beschriebenen Honoratiorentypus – wurde gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts geringer: „Dieser Wandel ist nicht nur den Zugewinnen der SPD zuzuschreiben; auch beim Zentrum (1877: 50 Prozent, 1912: 15 Prozent) und den Konservativen (1874: 86 Prozent, 1912: 36 Prozent) gingen die Adelsanteile bis zum Ausgang des Kaiserreichs drastisch zurück. Tatsächlich nahm Deutschland hier an einem sich in ganz Westeuropa vollziehenden Prozeß der Eliten-Transformation teil“ (Best 1989: 189). Dies wurde begünstigt durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts für die Reichstagswahlen ab 1871. Hatten sich vorher die klassischen Honoratiorengruppen (Grundbesitzer, Unternehmer, Freiberufler) – auch abgestützt durch das vorherrschende Dreiklassenwahlrecht in Preußen – als dominant erwiesen, wurden nun auch nicht privilegierte Schichten der Bevölkerung vor allem durch die SPD im Reichstag vertreten. Damit einher ging eine Veränderung der Rekrutierungsmechanismen in der Politik: „Andererseits ausgedrückt waren die Parteien im Kaiserreich (und auch noch in der Weimarer Republik), was die Schaffung hauptamtlicher politischer Positionen angeht, weitgehend auf sich selbst und ihr jeweiliges Milieu mit seinen – wie man heute sagen würde – ‚Vorfeldorganisationen‘ angewiesen“ (Borchert 1999b: 80). Die konservativen und liberalen Parteien blieben weitgehend Honoratiorengelbe, während die SPD ihren eigenen ‚Personalapparat‘ entwickelte – Prototyp war der Parteisekretär und der Gewerkschaftsführer – und in der Zentrums-Partei wirkte die katholische Kirche ganz direkt als Förderer der Professionalisierung des eigenen politischen Personals, auch „Kaplanokratie“ (Max Weber) genannt.

Der Zugang zu Regierungsämtern oder gehobenen Positionen in der Bürokratie blieb den Parteien vorenthalten: „Seit den Tagen des Frühparlamentarismus hatte in Deutschland eine bei-

spielloos hoch entwickelte Bürokratie dem Parlament, seinen Mitgliedern und Parteien den Weg zur Exekutive versperrt und es verstanden, sie [...] fast ausschließlich auf das Gebiet der Gesetzgebung zu beschränken“ (vgl. Fraenkel 1991: 39; Fenske 1994: 107). Erst in der Schlussphase des Ersten Weltkrieges änderte sich diese Praxis.

Unter dem Reichskanzler Bismarck wurde dem Parlament nur soviel Gewicht zugestanden, wie unbedingt nötig: „Denn eben diese politische Nichtigkeit des Parlaments und der Parteipolitiker hatte er gewollt und absichtsvoll herbeigeführt“ (Weber 1988: 313). Auch dies trug zur schleppenden politischen Professionalisierung im Kaiserreich bei.

Insgesamt erhöhte sich der Anteil jener Abgeordneter, die Mitglieder von Gewerkschaften, Korporationen und Unternehmerverbänden waren, seit Reichsgründung kontinuierlich. Damit einher ging der „Funktionswandel parlamentarischer Repräsentation vom Honoratioren- zum Interessenparlamentarismus“ (Best 1989: 190). In Verbindung dazu stand auch die Beobachtung von Max Weber, dass beispielsweise Parteiangestellte und Gewerkschaftssekretäre sowie gerade für die Sozialdemokratie die Redakteure der parteieigenen Zeitungen gleichsam den Kern einer neuen Schicht von Berufspolitikern bildeten. Deswegen sah er auch die SPD in diesem Bereich an der Speerspitze einer neuen Entwicklung stehend: „Diesem idyllischen Zustand der Herrschaft von Honoratiorenkreisen und vor allem: der Parlamentarier, stehen nun die modernsten Formen der Parteiorganisation scharf abweichend gegenüber [...]. Die Honoratiorenherrschaft und die Lenkung durch die Parlamentarier hört auf. ‚Hauptberufliche‘ Politiker außerhalb der Parlamente nehmen den Betrieb in die Hand“ (Weber 1988: 532). Das wirkliche Zentrum der Macht sah Weber bei diesen „Parteibeamten“ und nicht im Parlament: „[S]ie und nicht die Parlamentsabgeordneten konstituierten für ihn den Typ des neuen Berufspolitikers“ (Herzog 1990: 32).

Ein Instrument, die Demokratisierung des Parlaments zu verhindern und damit den Aufstieg der ersten Massenparteien mit weltanschaulichem Hintergrund, sprich SPD und Zentrum (vgl. Lösche 1992,1993: 20ff.,34ff.; Rohe 1992: 73ff.) zu bremsen, war der Versuch, die Professionalisierung des Parlaments durch die bis 1906 andauernde Diätenlosigkeit des Reichstages zu verzögern. Der Reichstag besaß keine Entscheidungsautonomie in dieser Frage und wurde lange Zeit vom Bundesrat daran gehindert, Diäten einzuführen.

Letztendlich bleibt festzuhalten, dass Webers Analysen zur Professionalisierung und seine daraus abgeleitete Annahme eines zukünftigen parteizentrierten Karrieremusters vor allem auf den Beobachtungen der zeitgenössischen Sozialdemokratie beruhten. Beispielhaft dafür war die Tatsache, dass 1920 von den 113 sozialdemokratischen Reichstagsabgeordneten 87 Berufspolitikern waren (Meyer 1992: 180). Diese Entwicklung war auch dadurch angestoßen

worden, dass eine Kandidatur für die SPD im Kaiserreich fast immer mit Restriktionen seitens der staatlichen Obrigkeit beantwortet wurde.

Was für die Sozialdemokratie die bürokratisch-hierarchische Herausbildung einer eigenen Parteiorganisation war, wurde für die bürgerlichen Parteien das sich entwickelnde Verbandswesen (vgl. v.a. Nipperdey 1961). Die wichtigste Rolle nahm dabei der Bund der Landwirte (BDL) ein: Vor allem in den agrarisch geprägten Gebieten Ostelbiens erlangte er schnell eine Hegemonialstellung. Viele der dortigen Kandidaten für den Reichstag wurden finanziell unterstützt; außerdem übte der Verband einen großen Einfluss auf die konservativen und nationalliberalen Parteien aus und trug zur Modernisierung der bürgerlichen Parteien insgesamt bei. Das spiegelte sich unter anderem auch in der Zusammensetzung der Mitglieder des letzten gewählten Reichstages vor dem Ersten Weltkrieg von 1912 wieder: „In 1912, 74 Percent of the Social Democrats, 18 Percent of the Left Liberals, 16 Percent of the National Liberals, 23 Percent of the Conservatives and 13 Percent of the members of Centre Party in the Reichstag were functionaries or party journalists“ (Best/Hausmann/Schmitt 2000: 168). Gut ersichtlich bei den dargelegten Zahlen wird die noch verhaltene Schrittmacherfunktion der Sozialdemokratie für die anderen Parteien.

Mit dem Zusammenbruch des Kaiserreiches im Gefolge der Niederlage im Ersten Weltkrieg trat eine grundlegende Änderung im Verfassungsgefüge ein: Das absolute Mehrheitswahlrecht mit Stichwahl wurde durch ein reines Verhältniswahlrecht abgelöst; auch durch die Einführung des allgemeinen und geheimen Wahlrechts im Reich für Frauen und der Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts in Preußen wurde eine seit langem geforderte Wahlrechtsreform implementiert. Der eigentliche Motor der Heranbildung einer neuen politischen Führungsgruppe lag nun in Preußen: „Im Reich, das ‚nur‘ vom allgemeinen und gleichen Männerwahlrecht zu einem wirklich allgemeinen und gleichen Wahlrecht übergang, war die Zäsur von 1918/19 in dieser Hinsicht sehr viel weniger tief und die Kontinuität in der Zusammensetzung der parlamentarischen Führungsschicht entsprechend groß“ (vgl. Winkler 1994: 598). Damit einhergehend war das Preußische Abgeordnetenhaus der Ort, wo sich die Professionalisierung am stärksten vollzog.

Hatte der Reichstag im wilhelminischen Deutschland nur eine untergeordnete Rolle gespielt, so änderte sich dies durch die Weimarer Reichsverfassung deutlich: Von nun an bestand eine parlamentarische Kontrolle der Regierung und die Gesetzgebungskompetenzen wurden erheblich erweitert. Die Mitwirkung des Reichstages bei der Auswahl der Regierungsmitglieder beschränkte sich in der Praxis jedoch auf „informelle Vorschläge für die Person des Kanzlers und die Präsentation von Ministerlisten in Koalitionsvereinbarungen. Ein eigenes Entschei-

dungsrecht kam ihm erst bei der Abstimmung über die Vertrauensfrage zu“ (Gusy 1997: 131). Gefragt waren jetzt Abgeordnete, die sich mit den immer anspruchsvolleren arbeitsteiligen Anforderungen einer parlamentarischen Demokratie auskannten. Allerdings hielt dieser Zustand nur bis zur Agonie der Weimarer Republik ab 1930 an. In den Kabinetten der Spätphase der ersten deutschen Demokratie dominierte ein Kartell der sogenannten Fachleute, die in ihrer Mehrzahl parteilos waren (Best 1989: 220). Das Parlament stand der Regierung als „unverbundenes Handlungsfeld“ (Best 1989: 194) gegenüber: Die Trennung war stärker, als sie je im Kaiserreich hätte sein können. Bedingt wurde dies durch den Aufstieg von systemfeindlichen Parteien und die Unfähigkeit der demokratischen Parteien zur Zusammenarbeit. Der Rückgriff auf die Notstandsrechte in Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung sorgte in der Endphase der Weimarer Republik für einen Bedeutungsverlust der Legislative: Es ermöglichte bei der Regierungsbildung ein „Regieren ohne das Parlament und schließlich auch gegen das Parlament“ (Gusy 1997: 108).

Die Ablösung des absoluten Mehrheitswahlrechts durch ein reines Verhältniswahlrecht bewirkte folgendes: Es wurde die Kontrollmöglichkeit der Parteiführung durch die eben jetzt erforderliche Aufstellung der Kandidatenlisten gestärkt und damit einhergehend zweitens einem „enormen Zentralisierungseffekt“ (Borchert/Golsch 1999: 117) Vorschub geleistet. Dadurch war die Kandidatenauswahl von bürokratisch-hierarchisch organisierten Parteizentralen bestimmt und einer gewissen lokalen ‚Autonomie‘ zunehmend die Grundlage entzogen worden.

Nach wie vor übten die Verbände und Gewerkschaften Einfluss aus. In der Weimarer Nationalversammlung waren 62 Prozent der Abgeordneten entweder gewerkschaftlich oder in Unternehmerverbänden organisiert. Interessanterweise wurde dieser Anstieg vor allem von den nichtsozialistischen Fraktionen ausgelöst (Best 1989: 192). Dieses Bild änderte sich gegen Ende der Weimarer Republik wieder: Die Abgeordneten der NSDAP hatten eine nur geringe Verbindung zum Verbändewesen aufzuweisen. Hier offenbarte sich auch die – schon angesprochene – politische Blockierung der Weimarer Demokratie, denn das Parlament hatte mit der Anwendung der Notverordnungen ab 1930 kaum noch politische Gestaltungskraft.

Im Gegensatz dazu stieg der Anteil von Parteifunktionären und Parteijournalisten stetig an: „After the November election of 1932, 44 Percent of the Centre Party, 46 Percent of the NSDAP, and 62 Percent of the Communist parliamentary party’s seats were taken by party journalists and functionaries [...]“ (Best/Hausmann/Schmitt 2000: 168). Durch ihre berufliche Stellung waren diese Abgeordneten weitgehend abhängig von den Parteizentralen. Die politische Professionalisierung ging in diesem speziellen zeitgeschichtlichen Kontext einher mit

einer fortschreitenden Ideologisierung und damit auch Entdemokratisierung des politischen Systems (Best 1989: 218f.).

Die zwölf Jahre des „Tausendjährigen Reiches“ unterbrachen den Prozess der politischen Professionalisierung. Mit dem Wiederaufbau demokratischer Strukturen und Institutionen nach der Niederlage des Deutschen Reiches im Mai 1945 durch die westlichen Besatzungsmächte begann eine neue Phase für die Heranbildung des politischen Führungspersonals. Art. 21 GG räumt dabei erstmals den Parteien Verfassungsrang ein. Diese institutionelle Verankerung wird als Beginn der Etablierung der Parteiendemokratie angesehen. Die Muster von politischer Professionalisierung sind von nun an vom Eintritt in das Parlament geprägt, denn Berufspolitiker sind jetzt in aller Regel Abgeordnete.

Die Kontrolle über den Prozess der Nominierung haben die Parteien allein und der Schwerpunkt professioneller politischer Karrieren wurde in den Bundestag und später auch in die Länderparlamente verlagert. Dadurch, dass die meisten Länder vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 konstituiert worden waren, konnten dabei die Landesverbände einen politischen Freiraum erreichen, der bis in die heutigen Tage nachwirkt. Die Kandidatenaufstellung für den Bundestag wird durch die Landes- und Kreisorganisationen der Parteien vorgenommen (vgl. Zeuner 1970). Mit anderen Worten, die föderative Struktur der Bundesrepublik begünstigte eine deutlich dezentralere Kandidatenaufstellung, als noch zu Weimarer Zeiten üblich war. Die Einwirkung der Verbände auf die Rekrutierung des politischen Personals der Parteien ging merklich zurück (vgl. Kapitel 4) und beschränkt sich nun weitgehend auf die Beeinflussung der Politikgestaltung.

Die Parteiendemokratie der Bundesrepublik Deutschland markierte damit die Vollendung einer mehr als ein halbes Jahrhundert lang andauernden Entwicklung in Richtung politischer Professionalisierung. Im nächsten Kapitel steht nun die individuelle Ebene von politischer Professionalisierung im Mittelpunkt.

1.2.3. Die individuelle Dimension von politischer Professionalisierung

Ohne eine sinnvolle, systematische Typologisierung der einzelnen Aufstiegswege der Regierungsmitglieder kann es nicht gelingen, ein geeignetes Werkzeug für die Analyse des Prozesses der politischen Professionalisierung in die Hand zu bekommen.

Erwähnen muss man in diesem Zusammenhang die aus den Geschichtswissenschaften bekannte biographische Methode, welche aber mehr literarisch-beschreibend ist oder sich einer phänomenologischen Sichtweise widmet (vgl. Nolte 1963). Für eine systematisch-generalisierende Analyse, wie die politologisch-soziologische Elitenforschung sie vorzieht,

ergeben sich daraus zu viele Ungereimtheiten: „Davon abgesehen steht die biographische Methode in besonderem Maße vor der Schwierigkeit, individuelles Verhalten und sozialen Kontext in einen systematischen Zusammenhang zu bringen“ (Herzog 1975: 18). In diesem Zusammenhang wurde von Herzog die berufssoziologische Kategorie der ‚Karriere‘ eingeführt. Er versteht darunter „typische Rekrutierungsmuster für politisches Führungspersonal“, die „über die verschiedenen Ebenen des politischen Systems“ bis in Spitzenpositionen verlaufen (vgl. Herzog 1990: 35). Im weiteren wird davon ausgegangen, dass „Karrieren [...] nur eine begrenzte Anzahl von Variationen aufweisen, die das jeweilige politisch-gesellschaftliche System ermöglicht. Sie bilden *Muster (pattern)*, von verschiedenen Individuen stets in der gleichen Weise wiederholte Positionssequenzen“ (Herzog 1975: 45, Hervorhebung im Original). Bestimmt werden die Karrieremöglichkeiten durch die sogenannte ‚structure of opportunities‘ (vgl. Borchert 1999a: 20ff.; Schlesinger 1991: 47ff.). Bezogen wird sich dabei auf den institutionellen Rahmen von politischen Karrieren. Borchert unterscheidet sechs Komponenten: die Staatsstruktur, die Rolle des Parlaments, die Parlamentsstruktur, das Wahlsystem, die Rolle von Parteien und Verbänden und die Politikfinanzierung. Diese Strukturelemente produzieren „in ihrem Zusammenwirken systematisch unterschiedliche Typen von Berufspolitiker“ (Borchert 1999a: 23).

Die Zusammenhänge zwischen individuellen Karrieren und dem institutionellen Rahmen des politischen Systems haben viele Untersuchungen zum Thema.¹⁴ Im amerikanischen Forschungszusammenhang ergibt sich dabei eine große Anzahl von unterschiedlichen Fragestellungen zum Thema Karrierewege: „The literature on careers and career paths is disparate and far-flung, and mastering the diverse results found in the fields of political recruitment, political elites, personality and politics, political biography, legislative studies, and the numerous other bits and pieces scattered elsewhere presents something of an organizational nightmare“ (Prinz 1993: 11). In den Vereinigten Staaten wurde in diesem Kontext die sogenannte ‚ambition theory‘ entwickelt. Eng verbunden damit ist der Name Joseph A. Schlesinger: „Ambition lies at the heart of politics. Politics thrive on the hope of preferment and the drive for office“ (Schlesinger 1966: 1). Diese Sicht der Dinge hängt mit den spezifischen Anforderungen und Gegebenheiten des politischen Systems der USA zusammen, wo die Karriereplanung des einzelnen politisch ambitionierten Akteurs eine größere ‚individuelle Komponente‘ aufweist. Schlesinger unterscheidet zwischen „discrete ambition“ – damit ist gemeint, dass eine Person ein politisches Amt nur für eine bestimmte Zeit innehat, um dann die politische Sphäre wieder

¹⁴ Pippa Norris geht in ihrer Literaturübersicht auf die sich oft überschneidenden Traditionsstränge in der Forschung ein (Norris 1997: 3ff.).

zu verlassen –, „static ambition“ – für solche, die das Ziel verfolgen, in einem Amt so lange wie möglich zu verweilen –, und „progressive ambition“ – jenes bedeutet das Bestreben, in das nächsthöhere Amt zu gelangen (Schlesinger 1966: 6ff.). Seine Arbeit war vor allem für die ältere Forschung wichtig; modifiziert wurde sie dennoch schon frühzeitig (Black 1972; Rohde 1979).

Bei allen theoretischen Anstrengungen sind jedoch grundsätzliche Mängel unverkennbar: „But while a number of studies have sought to build upon the foundation of ambition theory or to verify its prediction, little effort has been made to present descriptive studies of career paths and the structure of opportunities since Schlesinger’s work”(Prinz 1993: 32). Nur eine jüngere Veröffentlichung macht da eine Ausnahme: Hier wird auf Theoriebildung vollkommen verzichtet und anhand einiger Beispiele der Aufstieg von Politikern exemplarisch beschrieben (Ehrenhalt 1991).

Hibbing bezeichnet die Theorie Schlesingers eher als ‚opportunity theory‘ denn als ‚ambition theory‘, weil der Titel missverständlicherweise implizieren könnte, dass es in den Vereinigten Staaten gar keine Strukturen gebe, die politische Karrieren determinieren und beschränken (Hibbing 1993: 131). In einer späteren Arbeit erhebt Schlesinger den Anspruch, die ‚ambition theory‘ mit einer komparativen Theorie der Parteien zu verbinden (Schlesinger 1991: 201ff.). Kann diese Theorie nun auf andere politische Systeme übertragen werden? Trotz einiger Ansatzpunkte sind die Rekrutierungswege in den USA im Vergleich zu den Staaten, wo die Parteien eine viel stärkere Rolle spielen, als zu unterschiedlich anzusehen (vgl. Norris/Lovenduski 1995: 22; Williams 1993: 1).

Die Periodisierungen politischer Laufbahnen werden in der anglo-amerikanischen Forschung meistens in drei Abschnitte unterteilt: „One is to divide the political career into identifiable stages: recruitment, advancement, retirement“ (Prinz 1993: 16). Die Phase der Rekrutierung (recruitment) markiert hier den Zeitpunkt der erstmaligen Bewerbung für ein Wahlamt.

Im Fokus des Erkenntnisinteresses stehen Motivations-, Sozialisations- und Ambitionsfragen (vgl. Eulau/Czudnowski 1976; Fowler/McClure 1989; Schlesinger 1966, 1991) oder der Ansatz bezieht sich auf die institutionelle Ebene in komparativer Perspektive (vgl. Gallagher 1988: 1ff.). Die Phasen des ‚recruitment‘ und des ‚advancement‘ sind im Verständnis der anglo-amerikanischen Forschung oft nur schwer voneinander abzugrenzen (Prinz 1993: 16). Es gibt Untersuchungen sowohl für das politische System der USA mit seinen verschiedenen politischen Institutionen und Ebenen (Williams/Lascher 1993), als auch über die ‚internal career‘ innerhalb des Kongresses (vgl. Hibbing 1991, 1993: 120).

Im britischen Kontext haben Norris/Lovenduski mit ihrer Studie über alle Kandidaten der britischen Unterhauswahlen 1992 versucht, die kandidatenzentrierte mit der institutionellen Sichtweise zu verbinden (Norris/Lovenduski 1995). Basis dafür ist das sogenannte ‚supply and demand model‘. Hier wird davon ausgegangen, dass der Prozess, in welchem sich die Schritte des einzelnen ambitionierten Politikers zu einer parlamentarischen Karriere vollziehen, in vier Analyseebenen zerlegt werden können:

- das politische System, welches durch sein spezifisches Parteien- und Wahlsystem die Opportunitätsstruktur strukturiert;
- der ‚recruitment process‘, welcher durch die Verfahrensweisen der einzelnen Parteien bei der Kandidatenaufstellung bestimmt wird;
- das Angebot an Kandidaten, die willens sind, für ein Wahlamt zu kandidieren, und
- die Anforderungen der ‚Gatekeepers‘ (entweder Wähler, Parteimitglieder, finanzielle Unterstützer, die jeweilige politische Führung) an die Kandidaten; auch sie selektionieren den Aspirantenpool.

Des Weiteren ist dieses analytische Gerüst auch in Fragestellungen der Unterrepräsentation von Frauen in der Politik eingegangen (Lovenduski/Norris 1993; Lovenduski 1998). In der deutschen Forschung sind bezüglich Rekrutierungsfragen von Frauen in der Politik die Arbeiten von Beate Hoecker zu nennen (Hoecker 1995, 1998). Auch die Repräsentation ethnischer Minderheiten ist zunehmend in der Diskussion (Swain 1993).

Die Literatur über den Verbleib politischer Führungskräfte nach dem Ausscheiden aus der Politik beschränkt sich auf den angelsächsischen Bereich, weil es in den deutschen Sozialwissenschaften darüber überhaupt keine Studien gibt (vgl. Frantzich 1978; Hall/van Houweling 1995; Hibbing 1982; Livingston/Friedman 1993).

In Deutschland hat Zeuner die Rolle der politischen Parteien bei der Selektion von Kandidaten für die Bundestagswahl untersucht (Zeuner 1970; vgl. auch Kaack 1971). Das Vorgehen ist weitgehend deskriptiv, weil ‚es allenfalls Umriss einer empirischen Theorie der innerparteilichen Willensbildung [...], aus denen sich jedoch nur wenige Hypothesen für den Spezialfall Kandidatenaufstellung ableiten lassen‘ (Zeuner 1970: 18). Weder gibt es bis heute im deutschen Forschungskontext einen theoretischen Gesamterklärungsversuch, noch eine Weiterentwicklung der Erkenntnisse Zeuners, die über 30 Jahre zurückliegen.

Explizit mit den Karrierewegen von Ministern beschäftigt sich Jean Blondel (Blondel 1985, 1990, 1991). Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Feststellung: ‚The political route, through parliament and a political party, is the most common of all, especially in Western

countries“ (Blondel 1990: 267). Für die Bundesrepublik, wo die Parteien durch das Grundgesetz eine starke Stellung haben, gilt das in jedem Fall.

Für den Forschungszusammenhang dieser Arbeit wird der Ansatz von Herzog entscheidend sein, weil hier ein geeignetes Phasenmodell entworfen worden ist, das auch die Regierungsmitglieder in die Untersuchung mit einbezieht (vgl. Herzog 1975). Aufgrund der parteistaatlichen Tradition in Deutschland ist das Ministeramt auf das Engste mit einer Partei- und Parlamentskarriere verknüpft und von daher hat sich der Bundestag als wichtigste Rekrutierungsbasis für Minister erwiesen (Kempf/Merz 2001: 21). Für Parlamentarische Staatssekretäre gilt das aufgrund des rechtlichen Status des Amtes (vgl. Kapitel 2) sowieso. Folgerichtig ist es das Konzept der politischen Professionalisierung im Sinne von Herzog, an dem sich die empirische Analyse orientiert.

Blondel (1991) geht bei seiner Untersuchung der Karrierewege der westeuropäischen Minister von ähnlichen Fragestellungen aus wie Norris/Lovenduski (1995) und in gewisser Art und Weise auch Herzog (1975). Während Herzog eher von einem mikrosoziologischen Ansatz im Rahmen des westeuropäischen Parteiensystems ausgeht, erheben Norris/Lovenduski mit ihrem „supply and demand model“ (Norris 1997: 159) den Anspruch, „die kandidatenorientierte und die institutionelle Perspektive miteinander zu verbinden“ (Golsch 1998: 36). Blondel behandelt die relevanten Fragestellungen aber mehr unter komparativ-makrosoziologischen Gesichtspunkten, und der spezifische Prozess des Überganges von nebenberuflicher zu hauptamtlicher Politik wird nicht näher behandelt.

Wie sieht nun aber Herzogs Modell konkret aus ? Sein Phasenmodell unterscheidet mehrere Abschnitte: „(1) Die Sozialisationsphase, (2) die Phase der politischen Rekrutierung, womit angesichts der dominierenden Rekrutierungsfunktionen der Parteien und der Bedeutung der Parteimitgliedschaft im politischen System der Bundesrepublik speziell der Parteibeitritt gemeint ist, (3) die Phase der politischen Karriere und (4) die Phase der Elitenrekrutierung im engeren Sinne, d.h. die Rekrutierung von Personen aus ‚Vorpositionen‘ in die (jeweils untersuchten) Spitzenpositionen“ (Herzog 1975: 48).

Die beiden letztgenannten Punkte fasst Herzog später unter „politischer Professionalisierung“ zusammen (Herzog 1975: 181).

Die Phase der politischen Sozialisation könne in drei Teilphasen zerlegt werden: Familie, Schule, Universität. Normalerweise folgen diese Entwicklungsschritte nacheinander (Herzog 1975: 49). Die (zunächst) vor allem passive politische Sozialisation wird natürlich durch das Elternhaus bestimmt, wo starke emotionale Bindungen ein „allgemeines Normensystem“ erzeugen, „das einen Referenzrahmen für politische Orientierungen abgibt. Politisches Lernen

in der Familie ist in erster Linie indirekt“ (Rebenstorf 1991: 221). Der Freundeskreis, sogenannte ‚peer groups‘, sowie die Schule wirken auch auf die politische Meinungsbildung ein. Daran anschließen kann sich schon das politisch-praktische Handeln, beispielsweise in politischen Jugendgruppen. Der Übergang von politischer Sozialisation zu der Phase der politischen Rekrutierung kann auch sehr verzögert stattfinden; dann nämlich, wenn die politische Rekrutierung nicht unmittelbar an die politische Sozialisation anschließt: „In diesem Falle sind die Sozialisationsstrukturen für die politische Rekrutierung kaum noch von Einfluß. Die Rekrutierung wird vielmehr von beruflichen Erfahrungen oder spezifischen Interessen motiviert“ (Herzog 1975: 49).

Somit kann die Phase der politischen Sozialisation hintangestellt werden, weil damit eher das Gebiet der Sozialpsychologie gestreift würde. Deshalb ist die politische Sozialisation eine zu vernachlässigende Größe für den Forschungszusammenhang dieser Arbeit.

Mit dem Parteibeitritt beginnt für Herzog die Phase der politischen Rekrutierung als Zwischenschritt von politischer Sozialisation zu politischer Karriere. Die politischen Jugendorganisationen, deren Mitgliedschaft nicht automatisch deckungsgleich ist mit der in der Mutterpartei, können dabei nach Herzog als „Herabsetzung der politischen Rekrutierungsschwelle“ angesehen werden. Der Parteibeitritt determiniert nicht unbedingt eine politische Karriere. Viele Parteimitgliedschaften bleiben weitgehend passiv auf das Parteibuch beschränkt, beziehungsweise die Karriereambitionen reichen über kommunale Ämter nicht hinaus.

Mit der Übernahme „politisch verantwortlicher Positionen beginnt die Phase der politischen Karriere“ (Herzog 1975: 50). Nun sind es vor allem die politischen Institutionen, welche den weiteren Werdegang determinieren. Dabei gibt es zwei mögliche Hierarchien: in den politischen Parteien und in den öffentlichen Ämtern der Legislative und Exekutive auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (Rebenstorf 1991:227).

Die Phase der politischen Professionalisierung startet mit der „erstmaligen Übernahme einer [...] hauptberuflichen politischen Position, also dem Überwechseln oder *cross-over* von einem privaten in den politischen Beruf“ (Herzog 1975: 181, Hervorhebung im Original). In dem Zusammenhang ist auf die Langfristigkeit des Prozesses der Aneignung des politischen Handwerkzeugs (Aushandeln von Koalitionen, Umgang mit der Basis und den politischen Gremien, usw.) hinzuweisen: Dies beginnt natürlich schon mit dem erstmaligen politischen Engagement, erreicht aber mit dem Eintritt in den politischen Beruf eine neue Dimension. Politik wird zum Beruf und damit auch zur ökonomischen Grundlage des Daseins. Dieser Vorgang ist nicht einseitig zu sehen: Je größer die Verweildauer in der hauptberuflichen Poli-

tik, desto schwieriger wird es, in den angestammten Beruf zurückzukehren. Eine „schleichende Deprofessionalisierung“ (Herzog 1993b: 117) beginnt.

Mit der Elitenrekrutierung endet die personelle Führungsauswahl. Diese Phase, in der die spezifische politische Qualifikation noch mal verstärkt „erlernt“ wird, verfestigt die Identifikation mit der politischen Tätigkeit. Elitenrekrutierung bedeutet hier der Weg in die Führungsgremien der Parteien, der Fraktionen und in Regierungsämter.

Die mit diesem Modell gewonnenen Ergebnisse von Herzog stammen aus der 5. Wahlperiode (1966-1969) und wurden bis heute lediglich durch die Untersuchung von Golsch (1998) ergänzt. Herzog bezifferte 1975 den Anteil derjenigen, die die ‚politische Standardlaufbahn‘ beschreiten (der Wechsel in die hauptamtliche Politik erfolgt erst nach längerer Berufstätigkeit) auf etwa 60 Prozent. Die ‚Cross-over-Karrieren‘ der Seiteneinsteiger (Wechsel aus einer gehobenen beruflichen Position in eine politische Spitzenposition ohne die sonst übliche innerparteiliche ‚Ochsentour‘) sind mit etwa 10 Prozent angegeben. Die restlichen 30 Prozent entfallen auf die ‚reine politische Karriere‘ (der erlernte Beruf vor dem Wechsel in die hauptberufliche Politik wird nur kurz oder gar nicht ausgeübt) (vgl. Herzog 1975: 222ff.). Golsch differenziert diese drei Karrieremuster weiter aus und vergleicht dabei die Abgeordneten der 13. mit denen der 5. Wahlperiode. In dieser Arbeit lag der Schwerpunkt des Erkenntnisinteresses aber bei den Hinterbänklern und weniger bei den parlamentarischen Führungsgruppen. Der Ansatz von Herzog wurde im deutschen Forschungskontext vielfach aufgegriffen und modifiziert (vgl. Derlien/Lock 1994; Holl 1989; Lange 1976; Lohse 1999; Schüttemeyer 1999; Welsh 1996).

Anders stellt sich die Lage bei den Beamteten Staatssekretären an der Spitze der Ministerialbürokratie dar (vgl. Aberbach/Putnam/Rockman 1980; König 1992; Page/Wright 1999; Torstendahl 1991). Hier kann im eigentlichen Sinne schwerlich von ‚politischer Professionalisierung‘ gesprochen werden, weil die Karrierewege von Kanzlern, Ministern, Parlamentarischen Staatssekretären auf der einen Seite und Beamteten Staatssekretären auf der anderen Seite frühzeitig auseinandergehen. In der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass bei denjenigen Spitzenbeamten, die Positionen außerhalb des Ministerialdienstes vorzuweisen haben, Politik als Beruf selten vorkommt (vgl. Derlien 1990a: 111ff.; Goetz 1999: 158; König 1992: 115). Etwas anderes ist es, wenn nach ‚politischer Erfahrung‘ gefragt wird: Darunter können auch Beamtete Staatssekretäre im Bund gefasst werden, die beispielsweise vorher auf Landesebene dieselbe Position ausübten. In aller Regel wird hier aber zu erwarten sein, dass eine ausgesprochene Partei- und Parlamentskarriere nicht häufig vorkommt (vgl. dazu Kapitel 5.4.).

Ausgehend von dieser Sachlage wird darauf verzichtet, das Konzept der politischen Professionalisierung gesondert für die Karrierewege der Beamteten Staatssekretäre anzuwenden.

1.3. Die Bundesregierung: Eine Untersuchung der Karrierewege

1.3.1. Vorgehensweise

Bevor die Fragestellungen erläutert werden, sollen in einem vorhergehenden Schritt die bisher vorgestellten Konzepte zusammengefasst werden. Ausgegangen wird dabei von einem Begriff von *politischer Professionalisierung*, der mit Herzog einhergeht. Er betrifft das grundsätzliche Verhältnis von beruflicher und politischer Karriere: „Diese Periode [der Professionalisierung, A.S.A.] beginnt mit der erstmaligen Übernahme einer [...] hauptberuflichen politischen Position, also dem Überwechseln [...] von einem privaten in den politischen Beruf“ (Herzog 1975: 181). Für den Zeitraum der Zugehörigkeit zu einer politischen Institution, die eine hauptamtliche Berufsausübung ermöglicht, ist ein Politiker als professioneller Politiker zu bezeichnen. Eine besondere Rolle kommt dabei dem Parlament zu. In den allermeisten Fällen ist der Einstieg in den politischen Beruf für die Regierungsmitglieder mit dem Bundestagsmandat verbunden (vgl. Merz/Kempf 2001).

Politik als Profession schließt damit selbstverständlich ein, dass der Politiker ab diesem Zeitpunkt sein Einkommen aus der politischen Tätigkeit bezieht.

Als nächsten Schritt gilt es sich mit den in der Literatur oft überschneidenden Begriffen ‚Regierung‘, ‚Kabinett‘ und ‚Exekutive‘ auseinander zusetzen.

Am eindeutigsten ist hier noch die Definition für ‚Kabinett‘, das den Regierungschef und die Minister umfasst (vgl. Schüttemeyer 1998c: 546). Die ‚Exekutive‘ steht in der staatsrechtlichen Teilungslehre neben der gesetzgebenden ‚Legislative‘ und der rechtsprechenden ‚Judikative‘ für die „Rechtsanwendung (Ausführung)“ (vgl. Steffani 1997a: 39). Zu ihr gehören in „jedem Typus demokratischer Regierungssysteme die Ministerialbürokratie und die Verwaltungsbehörden“ (Schüttemeyer 1998b: 170). Nach Steffani obliegt der Exekutive eine zweifache Funktion: „Ausführung [...] und Leitung [...]“. Leitung ist eine primäre Regierungsfunktion, Ausführung die Funktion der Verwaltung“ (Steffani 1997a: 39). Dies bedeutet, dass Ministerialverwaltung und Regierung unter Exekutive gefasst werden. Im weiteren gibt er zu bedenken, dass „eine Regierung – die strukturell der ‚Exekutive‘ zugeordnet wird, auf Grund ihrer Planungsfunktion jedoch stets im Funktionsbereich der ‚Legislative‘ richtungsweisend tätig werden muß – immer über die Chance der Gesetzesinitiative verfügen [muß], gleichgültig, ob sie ihr verfassungsrechtlich zugestanden ist oder nicht“ (vgl. Steffani 1997a: 40, Hervorhebung im Original). Die Regierung wird also zum „entscheidenden Bindeglied“ zwischen

der „letztendlich zustimmenden Gewalt der Legislative und dem ausführenden [...] Zweig der Exekutive, der Verwaltung“ (Steffani 1997a: 40). Damit einher geht ein Begriff von Regierung in politikwissenschaftlicher Sichtweise, nachdem hierzu das Kabinett (Regierungschef und Minister), die Regierungszentrale (für die Bundesrepublik das Kanzleramt, die Ministerialbürokratie sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) und im weiteren Sinn auch die Parlamentarischen Staatssekretäre gehören (vgl. dazu Schüttemeyer 1998c: 546). Im verfassungsrechtlichen Sinn besteht nach Art. 62 GG die Bundesregierung nur aus dem Bundeskanzler und den Ministern. Im politikwissenschaftlichen Sinn wird der Begriff jedoch in der oben dargelegten Weise erweitert. Für die Ministerialverwaltung bietet es sich an, die Beamteten Staatssekretäre auszuwählen, weil für sie eine „eigene Verantwortung in Regierungsangelegenheiten festgeschrieben ist“ (vgl. König 1992: 107). Außerdem wird in der Literatur – wie schon erläutert – über cross-overs aus Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung in Minister- und Parlamentarische Staatssekretärsämter berichtet (vgl. Derlien 2001). Der Bundespräsident gehört nicht zur Bundesregierung, ist aber Teil der Exekutive. Steffani spricht in diesem Zusammenhang von ‚doppelter Exekutive‘ für die parlamentarischen Regierungssysteme: Damit ist die Eigenständigkeit von Staatsoberhaupt (Bundespräsident) und Regierungschef (Bundeskanzler) gemeint. Im Fall der Bundesrepublik Deutschland erfolgt eine „einseitige Kompetenzverlagerung zugunsten des Regierungschefs“ durch die „Kanzlerdominanz“ (vgl. Steffani 1992: 292f.).

Zusammenfassend werden in dieser Arbeit unter ‚Bundesregierung‘ alle Kanzler, Minister, Parlamentarischen und Beamteten Staatssekretäre verstanden.

Der Begriff von politischer Elite im Sinne von Bürklin wiederum bedeutet, dass darunter auch die Spitzen der Verwaltung gefasst werden (vgl. Bürklin 1997: 17). Im Gegensatz zum Begriff der politischen Klasse gerät man damit nicht in Erklärungsnot, wenn von „Grauzonen der politischen Klasse“ (Golsch 1998: 38) gesprochen wird: Denn die Orientierung an dem Funktionseleitenbegriff (Otto Stammer) mit seiner Betonung von Macht und Einfluss als entscheidende Kriterien macht es möglich, die Beamteten Staatssekretäre eindeutig als Teil der politischen Elite zu definieren.

Bevor nun die endgültige Darlegung der Grundfragestellungen erfolgt, ist noch ein kurzer Blick auf den Bereich der Staatssekretäre zu werfen. Bis zur Schaffung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs waren die Beamteten Staatssekretäre die engsten politischen Mitarbeiter der Bundesminister (Gallois 1983; Laufer 1969). Durch die Einführung des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs sollte die Verstärkung der Verbindungen zwischen Parlament und Regierung erreicht werden. Schließlich wurde die Erwartung geäußert,

es könne die Heranbildung von geeignetem Ministernachwuchs (Ministerschule) gefördert werden (Fromme 1970: 53). Sie sollen nicht nur den Minister gegenüber dem Parlament entlasten, sondern dienen auch der besseren Abstimmung innerhalb der Koalition und der regionalen Ausbalancierung des Kabinetts (Gallois 1983: 103). Es ergab sich dann folgende Entwicklung: „Fast einem Drittel der 45 bis 1976 ernannten parlamentarischen Staatssekretäre glückte später der Wechsel zum Bundesminister; beim Stand 31. August 1997 ist diese Erfolgsquote auf unter 16 Prozent gesunken“ (Schindler 1999 I: 1114). Eine plausible Erklärung dafür gibt es in der Literatur nicht.

Gleichzeitig stieg die Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre deutlich an: „1967 waren es insgesamt sieben, 1991 33 Parlamentarische Staatssekretäre“ (Patzelt 1997: 191) und die Interpretationsversuche dafür fallen recht dürftig aus und sind vor allem nicht empirisch belegt (vgl. Arnim 1998; König 1992; Pilz/Ortwein 1997).

Bei den Beamteten Staatssekretären kommt Derlien zu dem Ergebnis, dass ‚Mischkarrieren‘ bei Spitzenbeamten – gemeint sind mehr als vier Jahre berufliche Tätigkeit außerhalb des Öffentlichen Dienstes – gehäuft vorkommen (vgl. Derlien 1987, 1989, 1990a). Eine nähere Erläuterung zu den Gründen erfolgt nicht.

Gesonderte Untersuchungen zu den Karriereverläufen von Parlamentarischen als auch Beamteten Staatssekretären gibt es ebenfalls nicht. Bezüglich des Werdeganges von Ministern liegt die Veröffentlichung von Kempf/Merz vor (Kempf/Merz 2001). Diese befasst sich aber auch nicht mit Fragen von politischer Professionalisierung.

Dasselbe gilt für andere Untersuchungen von deutschen Autoren (Armingeon 1986; Derlien 1991; Schmidt 1992). In den Arbeiten von Blondel werden die Zusammensetzungen der europäischen Regierungen im Vergleich für die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg analysiert, ohne allerdings auf Fragen des Übergangs von nebenberuflicher zu hauptberuflicher Tätigkeit in der Politik einzugehen (Blondel 1985, 1990, 1991).

Bei einer Analyse der deutschen Regierungen vor 1945 ginge es eher um Kontinuitäten und Diskontinuitäten von politischen Karrieren als um Karrieremuster im eigentlichen Sinne. Deswegen wird der Zeitraum von 1949 bis 2002 gewählt, denn damit vollzieht sich die Untersuchung der Rekrutierungswege innerhalb des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Politiker aus Ostdeutschland spielen insofern eine Rolle, als im Gefolge der deutschen Vereinigung 1990 einige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre aus den fünf neuen Bundesländern stammen und deren Karrierewege eine gesonderte Beachtung verdienen.

Nun wird die Vorgehensweise so aussehen, dass in einem ersten Schritt Erkenntnisse über die Karrieremuster von Mitgliedern der Bundesregierung gewonnen werden müssen. Danach ist eine Karrieretypologie zu entwickeln, die dem Verhältnis von beruflicher und politischer Laufbahn Rechnung trägt (vgl. Herzog 1975: 222ff.).

Der Untersuchungszeitraum von 1949-2002 sollte Erkenntnisse darüber bringen, inwieweit sich die Rekrutierungswege im Zeitverlauf geändert haben. Als Unterpunkt hierzu bietet sich an, eine weitere Differenzierung vorzunehmen, die auf der Grundfrage der Veränderung von Politik als Beruf aufbaut: Der von Teilen der Öffentlichkeit oft gewünschten Quereinsteigerkarriere – ohne die übliche ‚Ochsentour‘ über die unteren Parteiorganisationen – wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Stellung der Landtage hat sich seit den sechziger Jahren fundamental gewandelt. In den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war ein Landtagsmandat weitgehend eine Teilzeitbeschäftigung. Die Entwicklung zu einem Fulltimejob bedingt, dass die materiellen Anreize heute kaum geringer sind als bei einem Bundestagsmandat. Dies ist für Golsch eine Erklärung, warum im Vergleich der 5. mit der 13. Wahlperiode die Anzahl ehemaliger Landtagsabgeordneter unter den Bundestagsmitgliedern stark zurückgegangen ist (vgl. Golsch 1998: 292). Aufgrund dieser empirischen Befunde wird im Forschungskontext dieser Arbeit gesondert nachzuforschen sein, was das für die Karrieremuster der Regierungsmitglieder bedeutet.

Zusammengefasst entstehen aus der Fokussierung auf die Entwicklung des Berufsfeldes Politik im Bereich der Kanzler, der Minister, der Parlamentarischen als auch der Beamteten Staatssekretäre damit folgende Grundfragen, deren Beantwortung sich diese Arbeit zum Ziel gesetzt hat:

- Sie will untersuchen, wie sich bei den Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären der Prozess der politischen Professionalisierung verändert hat. Dabei will sie erörtern, ob die ‚reine politische Laufbahn‘, in der der erlernte Beruf vor dem Wechsel in die professionalisierte Politik nur kurz oder gar nicht ausgeübt wird, eine immer größere Wichtigkeit erlangt.
- Es soll erforscht werden, ob sich die Karriereverläufe der Parlamentarischen Staatssekretäre in zeitlicher Hinsicht verändern; konkret, ob sich das anvisierte Ziel der ‚Ministerschule‘ empirisch nachweisen lässt.
- Sie will feststellen, ob sich die Karrierewege der Beamteten Staatssekretäre seit 1949 geändert haben: Spielt der ‚politische Hintergrund‘ der betreffenden Beamten eine immer größere Rolle ?

- Sie will durchleuchten, ob eine ‚Cross-over-Karriere‘ gleichbleibend eine zu vernachlässigende Größe bleibt; mit anderen Worten, dass Spitzenpolitiker, die aus Bereichen außerhalb der politischen Sphäre kommen, eine Ausnahme bilden und sich dies im Zeitverlauf nicht verändert hat.

Diese Fragestellungen sollen den Leitfaden bilden für die Auswertung und Beurteilung des Datenmaterials.

Der Gang der Untersuchung stellt sich damit folgendermaßen da: Nachdem bisher in Kapitel 1 der Stand der Forschung, die zentralen Begriffe der Arbeit und die Fragestellung dargestellt wurde, ist noch eine kurze Beschreibung der Datenlage vonnöten. In Kapitel 2 wird die Entwicklung des Minister- und Staatssekretärsamtes verfolgt. Im Anschluss daran soll in Kapitel 3 der institutionelle Rahmen politischer Karrieren herausgearbeitet werden.

Kapitel 4 widmet sich der empirischen Erhebung der Karrieren und dann der Herausarbeitung von Mustern aller Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre auf Bundesebene von 1949-2002. Ausführlich werden hier die einzelnen Phasen und Elemente beruflicher und politischer Karrieren untersucht und in einer Typologie zu einem Gesamtbild verdichtet. In Kapitel 5 soll dies für die Beamteten Staatssekretäre von 1949-2002 auf Bundesebene geschehen. Kapitel 6 gibt abschließend einer Gesamtbetrachtung Platz.

1.3.2. Datenerhebung

Als empirische Grundlage der Arbeit dienen die biographischen Daten aller Kanzler, Bundesminister, Parlamentarischen und Beamteten Staatssekretäre, die seit 1949 ernannt wurden (bis zum 1.3.2002).

Es gibt grundsätzlich zwei Methoden, um die erforderlichen Angaben zu erlangen: die Auswertung biographischer und anderer Publikationen oder die direkte mündliche oder schriftliche Befragung. Letzteres erscheint für das Projekt als relativ abwegig. Eine direkte mündliche Befragung bei einem solch großen Personenkreis wäre ein riesiges Unterfangen, das zum einen den Rahmen dieses Projektes sprengen würde und zum anderen, bedingt durch die immer größere Medienrelevanz, eine gewisse Scheu der Betroffenen zum Vorschein bringen dürfte, sich auf kritische Nachfragen hin zu offenbaren.

Bei der direkten schriftlichen Befragung kann die Datenerhebung sozusagen kanalisiert werden, indem eigene Kriterien und der Untersuchungsschwerpunkt in den Fragenkatalog mit einfließen. Jedoch schließt der historisch-systematische Ansatz der Arbeit diese Vorgehensweise aus: Viele der betreffenden Personen sind nicht mehr am Leben beziehungsweise im hohen Lebensalter und somit nicht oder schwer erreichbar. Außerdem ist die erfahrungsge-

mäßig hohe Selektions- und Interpretationsneigung von Menschen bezüglich der eigenen Erinnerung hinderlich. Ein machiavellistisches Bestreben kommt hinzu; dies bedeutet, dass die Regierungsmitglieder in einem Interview kaum andere Angaben machen würden als in ihren schriftlich niedergelegten Kurzbiographien.¹⁵

Zweckmäßig und damit auch handhabbar für die Datenerhebung ist die Auswertung biographischer Materialien. Golsch greift dabei auf die Amtlichen Handbücher des Deutschen Bundestages zurück, was bei seinem Forschungsobjekt auch sinnvoll ist.¹⁶

Für den Ansatz dieser Arbeit sind die Angaben der Amtlichen Handbücher aus mehreren Gründen unzureichend: Erstens ist die Darlegung des parlamentarischen Karriereweges oft zu spärlich und zweitens sind die Beamteten Staatssekretäre nicht aufgeführt.

Deshalb bildet das ‚Internationale Biographische Archiv‘ (Munzinger-Archiv) die Grundlage des Datensatzes. Es stellt die beste verfügbare Basis für die beabsichtigte Untersuchung dar. Hinzuzuziehen sind ferner das deutsche ‚Who’s Who‘ und separate Biographien über Spitzenpolitiker, aus denen sich wichtige Informationen ziehen lassen.¹⁷

Gerade das Munzinger-Archiv ist mit seiner Detailstärke und der in den meisten Fällen ausführlichen Darlegung der einzelnen Lebensläufe eine ideale und allgemein anerkannte Basis für empirische Studien. Für die Biographien der Bundesminister liegt eine hervorragende und aktuelle Studie vor (Kempf/Merz 2001), die allen Ansprüchen dieser Arbeit genügt. Trotzdem besteht nach wie vor das Problem, dass sehr allgemein gehaltene Daten und diverse Lücken den Forscher vor Schwierigkeiten stellen. Beispielsweise ist in den Biographien vieler Beamteter Staatssekretäre der Zeitpunkt des Parteibeitritts nicht eindeutig benannt, was aber für diese Arbeit von großer Wichtigkeit ist. Im Fall der Parlamentarischen Staatssekretäre ist festzustellen, dass die parlamentarische Karriereleiter oftmals nicht deutlich genug dargestellt wird. Ebenfalls von großem Interesse für den Prozess der politischen Professionalisierung sind die Positionen auf Landesebene und in den Jugendorganisationen, worüber aber oft nur am Rande berichtet wird.

¹⁵ Darauf hat schon Golsch hingewiesen (Golsch 1998: 59).

¹⁶ Golsch vergleicht die Karrierewege der Abgeordneten der 5. und der 13. Wahlperiode. Er weist auch auf die auftretenden Problematiken mit seinem Datensatz hin: Die Kurzbiographien der Abgeordneten sind von diesen selbst verfasst und dementsprechend oft sehr knapp gehalten. Gerade bei Abgeordneten, die im Sinne eines „erwarteten Karriereweges“ nicht allzu viel „vorzuweisen“ haben, besteht die Neigung, die Angaben eigentümlich knapp zu halten (Golsch 1998: 59). Bestes Beispiel hierfür ist der amtierende Außenminister Fischer.

¹⁷ Der von Torsten Oppelland herausgegeben Sammelband ist eine solche wichtige Ergänzung mit seinen biographischen Skizzierungen von deutschen Politikern, die in den zwei ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik eine wichtige Rolle spielten, heute aber vielfach vergessen sind (vgl. Oppelland 1999).

Für den Bereich Politik als Beruf und für den Erfahrungshintergrund ist die Angabe ‚Geschäftsführer‘ Anlass zu Kummer: Damit kann ein Geschäftsführerposten in einem Unternehmen, in einer Gewerkschaft oder in einer Parteiorganisation gemeint sein.

Insgesamt ist jedoch trotz aller Kritikpunkte die Datenlage als gut zu bezeichnen. Bei den Regierungsmitgliedern, deren Laufbahn schon lange zurückliegt, ist der Karriereweg ja in jedem Falle abgeschlossen (Ruhestand oder Tod). Aber auch bei den allermeisten anderen Regierungsmitgliedern ist die empirische Basis, wie schon ausgeführt, gut. Die Sekundärauswertung der genannten biographischen Quellen stellt den besten Zugang zur Bearbeitung der Fragestellung dieser Arbeit dar.

Bevor wir uns jedoch in Kapitel 4 und 5 den Ergebnissen und Schlussfolgerungen des Datensatzes widmen, bedarf es der Konkretisierung der ‚Structure of Opportunities‘, also des institutionellen Rahmens, indem sich die politischen Karrieren abspielen. Außerdem ist es wichtig, darzustellen, was der besondere Status eines Ministers und Staatssekretärs ist: Die historische Komponente spielt dabei eine große Rolle. Diesen Fragen soll in den nun folgenden Kapiteln nachgegangen werden.

Kapitel 2

Minister und Staatssekretäre

„Regierungen gibt es seit jeher“ (Patzelt 1997: 183). Der Begriff von Regierung kann definiert werden als „Wahrnehmung der politischen Leitungsaufgaben, die der Staatstätigkeit die Richtung geben“ (Stern 1980: 681). Parlament und Regierung stellen bekanntlich den Kernbereich der politischen Führung im politischen System dar: „Dabei ist die Regierung als der aktive, gestaltende Teil zu sehen, während das Parlament unterstützt, kontrolliert oder behindert“ (Hesse/Ellwein 1997: 290).

In diesem Kapitel geht es nun nicht um die Darstellung dessen, was Manfred G. Schmidt das Zusammenspiel zwischen „politischen Institutionen (polity), politischen Konflikt- und Konsensprozessen (politics) und Inhalten politischer Entscheidungen (Staatstätigkeit oder policy)“ genannt hat (Schmidt 1992: 11). Vielmehr konzentriert sich das Interesse auf die Darstellung historischer Prozesse der Entwicklung des Minister- als auch des Staatssekretärsamtes, die Funktionen derselben und die Darlegung von institutionellen Hierarchien, welche immer vor dem Hintergrund der eigentlichen Fragestellung dieser Arbeit nach den Prozessen von politischer Professionalisierung im zeitgeschichtlichen Ablauf gesehen werden müssen.

2.1. Zur Entwicklung des Kanzler- und Ministeramtes in Deutschland

Das Amt des Bundeskanzlers hat historisch gesehen seinen Vorläufer in der Kreation des Norddeutschen Bundes von 1867. Der Vorsitz des Bundesrates war dem Bundeskanzler übertragen; dieser wurde vom preußischen König ernannt. Otto von Bismarck als preußischer Ministerpräsident übernahm als erster das Amt und gab ihm kraft seiner Stellung und Persönlichkeit Gewicht. Damit war der Grundstein gelegt für die Einrichtung einer eigenen bundesstaatlichen Behörde: „Mit Ausnahme der Angelegenheiten des Auswärtigen und der Marine, die weiterhin von preußischen Ministerien wahrgenommen wurden, war diese Behörde Verwaltungsspitze für alle Bundesangelegenheiten“ (Busse 1994: 12).

Im deutschen Kaiserreich von 1871 wurde das Bundeskanzleramt in Reichskanzleramt umbenannt. Die Rechtstellung blieb dieselbe wie zu Zeiten des Norddeutschen Bundes. Bereits 1870 war das Auswärtige Amt geschaffen worden. Hieraus ging später auch das Reichskolonialamt hervor. Nach und nach wurden aus der obersten Bundesbehörde „Spezialzuständigkeiten“ (Busse 1994: 16) ausgegliedert:

- 1873 das Reichseisenbahnamt

-1876 das Reichspostamt

-1877 das Reichsjustizamt

-1879 das Reichsschatzamt

Jedoch waren diese Institutionen keine eigenständige Ressorts. Dem Reichskanzler untergeordnet, wurden sie in der Regel von Staatssekretären geleitet (vgl. Pünder 1963). Bismarck sah sich mit Forderungen der liberalen Parteien nach einer verantwortlichen Reichsregierung konfrontiert: Er lehnte dieses Anliegen jedoch immer wieder ab, denn damit wäre ein verstärkter Einfluss des Reichstages möglich gewesen (vgl. zu den Einzelheiten Morsey 1957: 287ff.).

Bedingt durch die immer größere Arbeitslast erfolgte in den nächsten Jahren einerseits eine Verlagerung und andererseits eine Spezialisierung der Aufgaben: Die Staatssekretäre erlangten dadurch eine gewisse Eigenständigkeit, denn sie konnten „zu ständigen Vertretern des Reichskanzlers auf ihren jeweiligen Aufgabengebieten bestellt werden“ (Busse 1994: 16). Im Laufe der Zeit entstanden dabei immer komplexere Verwaltungseinheiten. „Der wesentliche Schritt hin zur Regierung im heutigen Sinne wurde getan, als sich im aufkommenden Konstitutionalismus die Regel durchsetzte, daß rechtmäßige Akte des Monarchen der Gegenzeichnung durch einen Minister oder den Ministerpräsidenten bzw. Kanzler bedurften“ (Patzelt 1997: 185). Im Kaiserreich behielt dabei der Monarch das alleinige Recht zur Ernennung und Entlassung von Ministern, was ihm eine überlegene Stellung im Verfassungsgefüge gab.

Die inhaltliche Struktur des Reichskanzleramtes änderte sich dergestalt, dass es nicht mehr, wie erst gedacht, das Machtinstrument des Kanzlers für die zentrale Leitung aller politischen Angelegenheiten war, sondern nur noch „eine den neuen Reichsämtern gleichgestellte Reichsbehörde“ (Pünder 1963: 1). Das Reichskanzleramt hieß mit kaiserlichem Erlass vom Dezember 1879 jetzt „Reichsamt des Inneren“ (Morsey 1957: 210). Die Notwendigkeit eines persönlichen Büros für den Reichskanzler bestand jedoch fort, und so wurde schon 1878 eine Art Zentralbüro für den Kanzler eingerichtet, welches in seinem personellem Ausmaß allerdings äußerst bescheiden blieb. Trotzdem erhielt die Reichskanzlei alsbald eine nicht zu unterschätzende Bedeutung als ‚Zwischenglied‘; das bedeutete, durch die oftmalige Abwesenheit des Reichskanzlers in der Hauptstadt wurde eine Person gebraucht, die für die Koordinierung der Politik Sorge trug und die politischen Ziele auch gegenüber der Presse vertrat (Morsey 1957: 221f.).

Insgesamt hat es in der Kaiserzeit zehn Leiter der Reichskanzlei gegeben. Erster Chef des Amtes wurde Landrat Tiedemann aus Mettmann, ein ehemaliger freikonservativer Abgeordneter des preußischen Landtages. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die folgende Feststel-

lung: „Ihre Zuständigkeit hatte keinerlei Vertretungsbefugnis zum Inhalt, die Reichskanzlei war keine den Reichsämtern übergeordnete Behörde, sondern nur ein Organ des Kanzlers“ (Pünder 1963: 2).

Außerdem vollzogen sich folgende Entwicklungen: „Mit der Errichtung des Reichsschatzamt und des Straßburger Ministeriums für Elsaß-Lothringen (1879) sowie mit der im gleichen Jahre vorgenommenen Umwandlung des Reichskanzleramtes in das Reichsamt des Inneren hatte der Aufbau der obersten Reichsverwaltung seinen Abschluß gefunden“ (Morsey 1957: 313). Die Abhängigkeit der Staatssekretäre vom Reichskanzler hatte auch mit Bismarcks ausgeklügeltem Machtsystem zu tun, wo es vielerlei Interessen zu berücksichtigen galt, die dem jungen Staatsgebilde sein Gerüst gaben. So untersagte er beispielsweise den Staatssekretären, ohne Genehmigung direkt mit dem Monarchen und den preußischen Ministern zu korrespondieren. Andererseits konnten die preußischen Ressortchefs nur über Bismarck als Reichskanzler und preußischem Außenminister an das „Reich“ und an den Bundesrat herantreten. Gerade die süddeutschen Staaten sollten nicht allzu sehr das Gefühl bekommen, dass Reich und Preußen „eins seien“ und sie übergangen und dominiert würden“ (Witt:1983a: 243).

Von den 23 Staatssekretären bis 1890 waren 12 adelig; die restlichen bürgerlichen Staatssekretäre erhielten entweder während ihrer Amtszeit oder danach den Adelstitel (Morsey 1957: 244f.).

Die relative Offenheit des Zugangs zur höheren Verwaltung nahm spätestens seit den 1880er Jahren ein Ende: Die Rekrutierungsmechanismen in der preußischen wie auch in der Reichsverwaltung sorgten dafür, dass konservative Kandidaten bevorzugt wurden, „bis in der Endphase des wilhelminischen Deutschlands auch die parteikonservative Ausrichtung dominant wurde“ (Witt 1983a: 236).

Die Regierungsmitglieder der Kaiserreichs vermieden zwar meist aktive Parteipolitik, an ihrer prinzipiell „staatstragenden“ Gesinnung konnte jedoch kein Zweifel bestehen: „On the whole they tended to avoid party, regarding themselves as spokesmen of the state rather than of any tendency. Indeed, 60 percent of them belonged to no party. Though they claimed to be above party, their political views were clearly of the right, and those who had party affiliations were overwhelmingly of that tendency“ (Knight 1952: 48).

So kann es nicht verwundern, dass sich mit dem Postulat der „Überparteilichkeit“ konservative Kräfte nach 1918 gegen eine stärkere Vertretung bisher ausgeschlossener sozialer Schichten, politischer Überzeugungen und konfessioneller Richtungen wehrten. Schon davor war ein Funktionswandel der Reichskanzlei vollzogen worden; weg vom rein persönlich politischen Sekretariat zur politischen Leitungsstelle einer parlamentarischen Regierung, sprich zu dem,

„was es bisher nur dem Namen nach gewesen war: zur Zentralbehörde des Reiches“ (Schöne 1968: 76). Die Gründe dafür hatten in den Erfordernissen durch den Weltkrieg gelegen, die zu einem Machtverlust des Reichskanzlers führten. Gleichzeitig vollzog sich eine Verselbstständigung der Reichsämter, was daran lag, dass der Kriegseinsatz zu einer immer stärkeren Regelung der öffentlichen Aufgaben durch die Reichsinstanzen führte (Witt 1983a: 247).

Die Weimarer Verfassung stellte eine grundlegende Änderung der Verhältnisse dar: Erstmals gab es eine Regierung, die nicht nur dem Staatsoberhaupt verantwortlich war, sondern auch gegenüber dem Parlament (vgl. Forsthoff 1967: 172). Dadurch erhöhte sich die Einflussmöglichkeit des Parlaments; das Staatsoberhaupt in Form des Reichspräsidenten konnte gegen eine von den Volksvertretern gestützte Regierung kaum mehr opponieren. So vollzog sich eine Parlamentarisierung der Regierung.

Jedoch hatte die ganze Entwicklung einen Pferdefuß in Gestalt der mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten, gleichsam monarchenähnlichen Figur des Reichspräsidenten: „In der Staatspraxis entwickelte sich sofort das Recht des Staatsoberhauptes, den Regierungschef zu ernennen, alsbald zum Recht fort, die Kandidaten für das Amt auszuwählen. Die Mitwirkung des Reichstags bei der Auswahl der Regierungsmitglieder beschränkte sich seitdem auf informelle Vorschläge für die Person des Kanzlers und die Präsentation von Ministerlisten in Koalitionsvereinbarungen“ (Gusy 1997: 131). Somit war die verfassungsrechtliche Stellung der Reichsregierung und des Reichskanzlers relativ schwach und die zweifache Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichspräsidenten und dem Parlament barg folgende Gefahr in sich: „Solche doppelte Abhängigkeit einer Regierung führt grundsätzlich zum Versickern von zurechenbarer Verantwortung. In Deutschland führte sie überdies zur Systemblockade, als der Reichstag die Verantwortung für die Politik einer von ihm getragenen Reichsregierung nicht mehr übernehmen wollte und dergestalt eine vorparlamentarische Regierungsweise neu entstand („Präsidialkabinette““ (Patzelt 1997: 185f.). Zusammengenommen mit der parteipolitischen Zersplitterung der Weimarer Demokratie ergab sich hieraus eine äußerst ungünstige Lage für die Kabinettsbildung. Instabile und schwache Regierungen waren die Folge, so dass eine stringente Politik kaum möglich war.

Das Amt des Reichskanzlers hatte in der ersten deutschen Republik nicht mehr jene vollständige Machtzentrierung aufzuweisen wie noch im Kaiserreich. Während in der Bismarckschen Verfassung der Reichskanzler der einzige Minister war, kam es nach Ende des Ersten Weltkriegs zur Bildung einer Regierung. In dieser Reichsregierung bestimmte zwar der Kanzler die Richtlinien der Politik, aber schon die Weimarer Nationalversammlung beschloss, dass es von nun an vom Reichspräsidenten zu berufende Reichsminister zu geben habe, die im Ge-

gensatz zu den früheren Staatssekretären das Ressort eigenverantwortlich zu leiten hätten. „Das Unterordnungsverhältnis der Reichsämters gegenüber dem Reichskanzler nach der Bismarckschen Verfassung wurde also erstmals durch eine eigene Ressortverantwortung selbstständiger Ministerien ersetzt“ (Busse 1994: 19).

Artikel 55 der Weimarer Reichsverfassung bestimmte eine Geschäftsordnung der Reichsregierung. Der Chef der Reichskanzlei wurde dadurch nicht mehr nur Gehilfe des Reichskanzlers, sondern gewissermaßen der gesamten Reichsregierung (Pünder 1963: 2). Neu war auch, dass dieser an allen Kabinettsitzungen und Ministerbesprechungen teilnahm. Seit Frühjahr 1924 hatte er den Rang eines Staatssekretärs. In der Zeit der Weimarer Republik gab es zehn Chefs der Reichskanzlei. Die weitaus längste Zeit amtierte Hermann Pünder, nämlich von Juli 1926 bis Juni 1932.

Durch die verfassungsrechtliche Neuordnung wurden nicht nur die Staatssekretäre der Kaiserzeit zu Ministern, sondern die bisher leitenden Beamten von Unterstaatssekretären in Staatssekretäre umbenannt: „Das Ministeramt war ein politisches Amt und nicht mehr die Krönung einer Beamtenlaufbahn“ (Gusy 1997: 141).

Die Zahl der Ministerien beschränkte sich weitgehend auf die „zehn klassischen Ressorts“ (Pünder 1963: 4). Dies erscheint umso ungewöhnlicher, als doch zu bedenken ist, dass die Weimarer Regierungskoalitionen aus bis zu fünf Parteien bestanden mit oft höchst unterschiedlichen weltanschaulichen Grundpositionen (genaue Aufstellung bei Knight 1952: 9).

Da hätte es sich angeboten, aus Gründen der Ämterpatronage das „Angebot“ an Ministerien zu erhöhen. Überraschenderweise ist es dazu aber nicht gekommen und diese Entwicklung steht damit im auffälligen Kontrast zur sonstigen politischen Ungeordnetheit jener Tage.

Erstmals wurden Sozialdemokraten ministrabel: Aber die Besetzung von Schlüsselpositionen wie Reichskanzler, Reichswehrminister und Reichsinnenminister hielt nicht lange an. Schon mit dem Auseinanderbrechen des Kabinetts Bauer nach dem Ende des Kapp-Putsches im März 1920 und der darauffolgenden Reichstagswahl, welche mit schweren Verlusten für die SPD endete, verschwanden sozialdemokratische Politiker weitgehend von den Schalthebeln der Macht. Es dominierten wieder bürgerliche oder gar adelige Politiker.

Dabei ergab sich gerade gegen Ende der Weimarer Republik ein eigentümliches Paradoxon: Während einerseits bei den Abgeordneten des Reichstages der Anteil der Parteifunktionäre immer mehr zunahm und damit auch die unmittelbare Kontrolle der Parteien über deren berufliche Existenz (vgl. Best 1989: 219), fand andererseits eine Entflechtung zwischen Legislative und Exekutive statt. In der Spätphase der ersten deutschen Demokratie dominierten in

den Kabinetten „parteilose und parlamentsferne Technokraten“ (Best 1989: 220; vgl. auch Minister-Ploetz 1964: 145ff.).

Als problematisch erwies sich vor allem das Fehlen eines verbindlichen Kanons von Verfahrensregeln und eines demokratischen Gemeinsamkeitsgefühls: „Die zahlreichen Regierungen der Weimarer Zeit hatten deshalb wenig Ähnlichkeit mit den Kabinetten eines parlamentarischen Regierungssystems britischer Prägung, sondern waren eher als ein Ausschuß des Parlaments zu verstehen, in dem Abgesandte verschiedener Fraktionen unter Leitung eines primus inter pares den Gang der Regierungsgeschäfte bestimmten. Die Abgesandten blieben mit dieser Delegation in die Regierung in erster Linie Mitglied der Fraktion und waren gezwungen, sie in allen wichtigen Fragen vor der Abstimmung im Kabinett zu konsultieren“ (Schöne 1968: 109). Was das bei den unklaren Mehrheitsverhältnissen der Weimarer Regierungen bedeutete, lässt sich leicht ausmalen: Der Reichskanzler stellte gleichsam so etwas wie ein Geschäftsführer der Regierung dar, ohne wirkliche Machtbefugnis (Rüstow 1959: 87fff.).

Durch die große Macht der Parteien entstand eine Art Zwitterrolle: Einerseits waren die Minister ihrem Kabinett verpflichtet, andererseits aber der eigenen Fraktion. So konnte es vorkommen, dass ein Kabinett Beschlüsse gefasst hatte, welche von einer Regierungspartei nicht gebilligt wurden. Dabei war es nicht ungewöhnlich, dass ein Koalitionspartner die Regierung verließ, aber „seinen“ Minister als „Fachmann“ im Kabinett beließ. Um diesen Problematiken entgegenzuwirken, bestand seit 1926 der sogenannte „interfraktionelle Ausschuss“, welcher zur besseren Zusammenarbeit von Kabinett und den daran beteiligten Fraktionen eingerichtet wurde. Mit diesem Gremium war jedoch die schwierige Beziehung von Regierung und den Regierungsfractionen keinesfalls in einem besseren Zustand: „Es zeigte sich immer wieder, dass die politischen Gegensätze zwischen den Parteien nicht durch technische Kontakte gelöst werden konnten“ (Schöne 1968: 114). Auch in den Zeiten der sogenannten Präsidialkabinette nach Auseinanderbrechen der Regierung Müller im Frühjahr 1930 fanden solche Zusammenkünfte statt, ohne freilich das Siechtum der ersten deutschen Demokratie verhindern zu können.

Zusammenfassend lässt sich für die Phase der Weimarer Republik folgendes attestieren: Erstmals wurden eigenverantwortliche Ministerien beziehungsweise Ministerposten geschaffen; das hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass viele öffentliche Aufgaben erstmals auf das Reich übergegangen waren (vgl. Witt 1983a: 248). Durch die Geschehnisse des Weltkriegs und den darauffolgenden Zusammenbruch war es zu einer Verfassung gekommen, was zwar einerseits die Trennung von preußischer und Reichsregierung durchsetzte – und dabei den Reichsinstanzen eine höhere Bedeutung zumaß wie im Kaiserreich – , aber andererseits gera-

de dadurch den gesellschaftlichen Konfliktstoff auf die Reichsebene transformierte. Zusammen mit der recht schwachen Stellung des Reichskanzlers und dem Unvermögen der Parteien zum Konsens erwuchs hieraus eine gefährliche Konstellation, die zu politischer Instabilität führte.

Gekennzeichnet waren die 20 Kabinette zwischen 1918 und 1933 durch meist recht kurze Lebenszeiten. Die große Koalition von 1928 bis 1930, von dem Sozialdemokraten Hermann Müller geführt, war das letzte Kabinett, in dem Parteipolitiker in der Regierung dominierten.

Auf sogenannte Fachleute innerhalb wie außerhalb des Parlaments zurückzugreifen, war schon unter den bürgerlichen Kabinetten von 1924-1928 die Tendenz; Brüning sorgte dann endgültig dafür (ab 1930), dass nicht mehr nur „überparteilich“ regiert wurde, sondern gegen die Parteien (Witt 1983b: 137). Die Reichstagsfraktionen waren in der Weimarer Republik „mehr denn je der verlängerte Arm der Parteien“ (Borchert 1999b: 81), was diesen immense Sanktionsmöglichkeiten einräumte. Durch das Verhältniswahlrecht mit Listen konnte Abweichlern schnell die Grenze ihrer Macht aufgezeigt werden. Das galt natürlich auch für die Regierungsmitglieder. Durch das weitgehende Verbleiben der Parteien in ihren sozialen Milieus (zum Begriff Rohe 1992) blieben diese vorrangig deren Repräsentanten und Interessenvertreter, ohne einen wirklich „übergreifenden“ Politikgestaltungsanspruch.

Die Machtübernahme der Nationalsozialisten am 30. Januar 1933 beendete dann das Machtvakuum an der Spitze des Staates. Die Reichskanzlei firmierte zum Hilfsorgan des Reichskanzlers: „Dieser traf die Entscheidungen oft ohne Beteiligung seiner Fachminister, allenfalls nach Beratung mit seinen Untergebenen in der Reichskanzlei. Dies gab der Reichskanzlei zeitweise eine stärkere Stellung als den Fachministern“ (Busse 1994: 21).

Zum Chef der Reichskanzlei wurde mit Hitlers Machtantritt Hans-Heinrich Lammers ernannt. Er blieb dies bis zum Ende des Regimes (Einzelheiten zu der Ernennung vgl. Franz-Willing 1984: 15ff.; Rebentisch 1986: 68f.).

In der Anfangszeit der Herrschaft der Nationalsozialisten bis zum Tode Hindenburgs im August 1934 änderte sich an der Stellung der Reichskanzlei nicht viel. Solange der Reichstag und das Kabinett noch tagten, blieb die Aufgabenstellung weitgehend gleich: „Hatte zu Beginn die Abhängigkeit Hitlers von der fachlichen Beratung durch den Staatssekretär der Reichskanzlei die Stellung dieser Institution erhalten, so war es später, als der Reichskanzler Regierungsbeschlüsse mehr oder weniger ohne Beteiligung seiner Kabinettsmitglieder fasste, immer mehr das Bestreben Hitlers, die Reichskanzlei zur zentralen Verwaltungsstelle des Reiches zu machen“ (Behrendt 1967: 22f.).

Im Laufe der Zeit verlor Hitler das Interesse an einer geregelten Regierungsarbeit; dies erhöhte gleichsam die Bedeutung von Lammers: „Je seltener Kabinettsitzungen stattfanden, um so mehr war Hitler als Regierungschef darauf angewiesen, daß er über die Erledigung der Aufgaben in den verschiedenen Ressorts durch den Chef der Reichskanzlei unterrichtet wurde“ (Rebentisch 1986: 73). Dieser Prestige- und Kompetenzgewinn, bei allem Wirrwarr der nationalsozialistischen Regierungsstruktur mit seinem Nebeneinander von Partei- und Staatsinstanzen, erhielt seinen Ausdruck in der Ernennung von Lammers zum Staatsminister im Jahr 1937.

Damit sollte offenbar die Wichtigkeit des Reichskanzleichefs deutlich gemacht werden, weil Hitler sich zunehmend den direkten Korrespondenzwünschen der Reichsminister entzog, wenn es nicht um Schlüsselfragen ging, die ihn interessierten. Spätestens ab 1942 förderte er massiv den Aufbau von Parallelinstitutionen auf allen staatlichen Ebenen durch die Partei: Ein Vorgang, der schon nach 1933 einsetzte (Behrendt 1967: 24). Besonders Bormann als Chef der Reichskanzlei und ab 1943 „Sekretär des Führers“ sorgte dafür, dass Lammers vorübergehende Sonderstellung mit der zunehmenden Kriegsdauer sein Ende fand (Rebentisch 1986: 95). Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass Bormann und Lammers trotz ihrer Rivalitäten einen Pakt schlossen gegen die Machtgelüste anderer NS-Größen (Himmler, Göring, Ley); Bormann brauchte Lammers, um seinen eigenen Machtanspruch zu behaupten (Rebentisch 1986: 98).

Ein weiteres interessantes Phänomen ist die Besetzung der Kabinette während der NS-Zeit: Es gab ein Nebenher von wichtigen Personen im Ministerrang (Goebbels, Göring, Speer) und „Nebendarstellern“ (Schwerin-Krosigk, Gürtner, Funk, Kerrl) in der Regierung. Von daher ist Behrendt zu widersprechen, wenn er behauptet, dass der Einfluss aller Ressortminister so zurückgedrängt worden sei, „daß ihre Stellung mit derjenigen verglichen werden kann, welche die unselbstständigen, an die Weisungen des Reichskanzlers gebundenen Staatssekretäre der einzelnen Reichsbehörden vor 1918 einnahmen“ (Behrendt 1967: 23). Offensichtlich war das Vorgehen Teil der Machttechnik Hitlers, um nationalkonservativen Kreisen das Gefühl der Eingebundenheit zu geben (Knight 1952: 50).

Widerstand gegen die NS-Politik und den zunehmend offensichtlich werdenden Amoklauf des Regimes gegen Ende des Krieges war aus dieser Richtung genauso wenig zu erwarten wie von Seiten der klassischen Verwaltung, die bis zum Schluss mit erstaunlicher Effizienz arbeitete (Ruck 1998: 72). So verwundert es nicht, dass das Ende des Dritten Reiches für die Beamten der Reichskanzlei mit der Gefangennahme im Alpengebiet im Frühjahr 1945 die typische Andienung der konservativen Eliten in Regierung und Verwaltung symbolisiert.

Von den Mitgliedern der Reichsregierung wurden – je nach der Schwere ihrer Schuld – in den Nürnberger Prozessen einige zum Tode oder zu langjährigen Haftstrafen verurteilt.

2.2. Die Funktion und Struktur der Regierung in der Bundesrepublik

Die Sieger des Zweiten Weltkrieges teilten Deutschland in Besatzungszonen; schon bald wurden die Differenzen zwischen den Westmächten und der Sowjetunion sichtbar. Mit der Errichtung eines Verwaltungsrates in der sogenannten Bi-Zone war der erste Schritt getan in Richtung Ersatzregierung unter amerikanischer und englischer Aufsicht. Vorsitzender wurde der ehemalige Staatssekretär der Reichskanzlei, Dr. Pünder. Ihm unterstanden sechs Verwaltungseinheiten: Wirtschaft (Erhard), Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Schlange-Schöningen), Verkehr (Frohne), Post- und Fernmeldewesen (Schuberth), Finanzen (Hartmann), Arbeit (Storch). Von diesen Mitgliedern sind Erhard, Schuberth und Storch als Minister ins erste Kabinett Adenauer berufen worden.

1948 wurde eine Direktorialkanzlei gebildet, welche nach dem Vorbild der Reichskanzlei entstand. Diese existierte noch bis 1950 fort, also auch nach den Bundestagswahlen 1949 und der Bildung der ersten Bundesregierung unter Konrad Adenauer.

Zur Koalition von 1949 zählten neben der CDU/CSU die FDP und die Deutsche Partei. Das Kabinett bestand anfangs aus 13 Ressorts; das Bundesamt des Auswärtigen (ab März 1951) wurde in Personalunion von Bundeskanzler Adenauer besetzt. Auch hierin kam die prägnante Stellung des Bundeskanzlers im Regierungssystem der Bundesrepublik zum Ausdruck.

Die Mehrheit der Mitglieder des parlamentarischen Rates entschied sich „für eine parlamentarische Demokratie mit einem ‚starken‘ Kanzler und einem ‚schwachen‘ Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt“ (Schöne 1968: 143). Damit sollten aus den Strukturfehlern der Weimarer Verfassung die Lehren gezogen werden.

In der Literatur wird oft von einer „Kanzlerdemokratie“ gesprochen (vgl. Niclaß 1988), weil es gerade Adenauers Persönlichkeit war, welche der jungen Demokratie ihren prägenden Stempel aufdrückte. Durch das Besatzungsstatut war es vonnöten, dass die „deutsche Seite“ geschlossen gegenüber den Hohen Kommissaren auftrat, um Erleichterungen und Zugeständnisse zu erreichen: „Die auf Grund des Grundgesetzes schon starke Stellung des Bundeskanzlers fand hierdurch noch eine wesentliche Unterstützung, die sich auch in der Struktur des Bundeskanzleramtes niederschlug“ (Schöne 1968: 186).

Während der Zeit der Weimarer Republik gab es 13 Kanzler; für die mittlerweile über 50 Jahre des Bestehens der Bundesrepublik waren sieben Kanzler im Amt. Die Anzahl der Ministe-

rien wiederum schwankte im Zeitverlauf zwischen 13 und höchstens 20 (vgl. Schindler 1999: 1030ff.).

Im Gegensatz zur Weimarer Republik dominierten in den Kabinetten der Bundesrepublik bis auf wenige Ausnahmen Parteipolitiker. Dadurch konnte auf die Struktur und Entwicklung der neu beziehungsweise wiedergegründeten Ministerien ganz anders eingewirkt werden wie in der ersten deutschen Demokratie: Im Gegensatz dazu war jetzt der Minister regelmäßig primär aus politischen Erwägungen auf seinen Posten berufen worden. Die führende Rolle der Parteien bei der Neugestaltung von Staat und Gesellschaft stand außer Frage. Außerdem wurde nun sehr viel Wert darauf gelegt, dass in der Ministerialverwaltung keine antidemokratischen Kräfte in verantwortliche Positionen gelangen konnten (vgl. Dyson 1979). Es galt nicht mehr, was in Weimar noch eine durchgängige Entwicklung war: Die Kontinuität der Ministerialbürokratie bei raschem Wechsel der Regierungen. Die Stabilität der Regierungen in der Bundesrepublik hatte Konsequenzen für die Reichweite von Parlament und Parteien: Sie waren jetzt in der Lage, ihrem politischen Kurs in der Regierung zum Durchbruch zu verhelfen.

Als Beispiel gilt dabei im weiteren der Aufbau und die Entwicklung des Auswärtigen Amtes sowie des Verteidigungsministeriums: Nach der Errichtung des Ministeriums für auswärtige Gelegenheiten 1951 übernahm Adenauer selbst im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz das Amt, obwohl es von Seiten der Ministerpräsidentenkonferenz starke Widerstände dagegen gab (Schöne 1968: 190). Interessanterweise blieb sein Einfluss auf die Außenpolitik auch nach der Ernennung von Heinrich von Brentano zum Außenminister bestimmend: Die beiden Beamten Staatssekretäre Hallstein und Blankenhorn behielten den direkten Draht zu Adenauer.

Ähnliches vollzog sich im Bereich der Verteidigungspolitik, „die mit den Auswärtigen Angelegenheiten eng verzahnt waren“ (Schöne 1968: 190). Schon seit 1950 gab es einen „Beauftragten des Bundeskanzlers für die mit der Vermehrung der alliierten Truppen zusammenhängenden Fragen“. Dieses Amt wurde von dem CDU-Bundestagsabgeordneten Theodor Blank ausgefüllt. Auch hier sorgte Adenauer dafür, dass eine Art Dienststelle des Kanzleramtes entstand (Wildenmann 1963: 252), bis nach den Pariser Verträgen von 1955 ein eigenes Verteidigungsministerium errichtet wurde, dessen erster Chef Blank wurde. „Welche Verflechtungen zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Ressort Verteidigung bis zu diesem Zeitpunkt bestanden hatten, wurde dadurch offenbar, dass mehrere höhere Beamte der Zentralbehörde die Schlüsselstellungen im neugegründeten Bundesverteidigungsministerium übernahmen“ (Schöne 1968: 192). Die Struktur der neuen Ministerien war bestimmt durch die Parteien und die sie vertretenden politischen Führer.

Als mehr oder weniger ‚klassisch‘ lassen sich dabei Innen-, Außen-, Justiz-, Verteidigungs- und Finanzministerium bezeichnen. Aus dem Bereich des Innenministeriums wurden später das Kultus-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, und Sozialministerium herausgelöst. Ausdruck der zunehmenden gesellschaftlichen Differenzierung war dann die Einrichtung weiterer Ressorts (Forschung, Verkehr, Umwelt, Bau, Familie). Eine wie auch immer geartete ‚Theorie der Ressortgliederung‘ ist dabei nicht in Sicht (so Becker 1989: 678; vgl. auch Siedentopf 1976: 1ff.).

Aufgelöst wurden endgültig das Bundesratsministerium (1969), das Schatzministerium (1969), das Vertriebenenministerium (1969), das innerdeutsche Ministerium (1990) und das Postministerium (1996); dauerhaft dazugekommen sind das Entwicklungsministerium (1961) und das Umweltministerium (1986) (vgl. Derlien 1996: 559).

Der Stellung und Funktion des Bundeskanzlers ist es dabei zuträglich, dass in Art. 63, 64 und Art. 67 GG das materielle Kabinettsbildungsrecht sowie in Art. 65 GG mit der sogenannten Richtlinienkompetenz die Bedeutung des Regierungschefs verankert wird: „Beide Befugnisse ergänzen sich und machen die Stellung des Bundeskanzlers gegenüber Ministern und Kabinettschef zu einer durchaus eigenständigen und leitenden, begründen für den Kanzler die Funktion des leitenden Staatsmannes in der Bundesrepublik“ (Böckenförde 1998: 140). Somit ist eindeutig, dass die „Organisationsgewalt“ für die „Einrichtung der Ministerien“ beim Kabinettschef liegt (Hesse/Ellwein 1997: 297).

Des Weiteren regelt § 9 der GOBReg (Geschäftsordnung der Bundesregierung): „Der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister wird in den Grundzügen durch den Bundeskanzler festgelegt. Bei Überschneidungen und sich daraus ergebenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Bundesministerien entscheidet die Bundesregierung durch Beschluss“.

Die Koordinierung innerhalb des Kabinetts obliegt den sogenannten ständigen Kabinettsausschüssen (§16 GOBReg). Daneben fungieren „Staatssekretärsausschüsse und eine Vielzahl interministerieller Koordinationsformen, in denen Beamte in ähnlicher Form einen Ausgleich anstreben“ (Hesse/Ellwein 1997: 298).

Beyme weist darauf hin, dass „nur gewisse Ressorts [...] eindeutig aufgrund sachlicher Notwendigkeiten, wie sie der technische Fortschritt [...] oder die fortschreitende Spezialisierung [...] mit sich bringen [entstehen]“ (Beyme 1969: 292).

Trotz unterschiedlicher Größe und sich wandelnder Aufgabenstellung hat sich im Laufe der Zeit wenig geändert: „Die innere Organisation der einzelnen Bundesministerien, wie sie sich

seit Bestehen der Bundesrepublik herausgebildet hat, schließt sich ganz an die im 19. Jahrhundert entstandenen Organisationsformen an“ (Böckenförde 1998: 210).

Unterschieden wird in dem heutzutage üblichen Organigramm zwischen Fachabteilungen auf der einen Seite und Abteilungen mit Querschnittscharakter auf der anderen Seite: „Grundsätzlich gehören also die sachlich am meisten zusammenhängenden Fachfragen in eine Organisationseinheit (= Grundsatz der Schwerpunktzuständigkeit). Nur auf diese Weise läßt sich eine einheitliche Bearbeitung sicherstellen und der notwendige spezielle Sachverstand heranbilden und vorbehalten“ (Karehnke 1975a: 2230f.).

Die Zentralabteilungen mit ihrer Befassung der Angelegenheiten im Hause (Personal, Haushalt, Organisation) werden ebenso wie die sogenannten Grundsatz- und Planungsabteilungen als Querschnittsabteilungen bezeichnet.

Die organisatorischen Strukturen der Ministerien wirken sich jedoch insgesamt auf die Karrierewege der Minister und Staatssekretäre nur sehr indirekt aus: Festzuhalten bleibt die Dominanz der politischen Parteien bei der Besetzung der Ministerämter. Sogenannte Fachleute, deren Laufbahn nicht durch die Parteipolitik bestimmt wird, spielen im Gegensatz zur Weimarer Republik keine Rolle mehr.

Im nächsten Kapitel wenden wir uns nun der Frage zu, wie sich die Struktur und Entstehung des Staatssekretärsamtes darstellt.

2.3. Die Entstehung des Staatssekretärsamtes

Dem Amt des Staatssekretärs begegnet man „in der Geschichte in den verschiedensten Ausformungen“ (Echtler 1973: 13). Je nach der Struktur des Staates und der zeitgeschichtlichen Epoche wandelten sich auch die Aufgaben, die Stellung und das Volumen der Staatsverwaltung und damit auch des Staatssekretärsamtes. Der Vorläufer des Staatssekretärsamtes war das Amt des Unterstaatssekretärs. Dabei ist zu bedenken: „Im absoluten preußischen Staat waren die Minister Staatsdiener von hohem Rang, doch läßt sich keine scharfe Grenze zwischen ihnen und den anderen hohen Beamten ziehen“ (Echtler 1973: 22).

Mit der Entstehung des Konstitutionalismus nach 1848 änderte sich deren Stellung fundamental: Sie waren nunmehr dem König nicht mehr zu absolutem, sondern zu verfassungsmäßigem Gehorsam verpflichtet. Gleichzeitig entwickelte sich eine zielgerichtete Staats- und Verwaltungsstruktur, welche einer neuen Untergliederung bedurfte: „Die Geburtsstunde des politischen Beamten – wenn auch noch nicht als solcher bezeichnet – ist zweifellos in den Jahren 1848/49 zu finden“ (Kugele 1976: 20).

Dabei wird ausgeführt, dass die politischen Beamten „ihr Amt in einem Raum ausüben, in dem Regierung und Verwaltung zur Durchsetzung des politischen Willens der Regierung eng zusammenarbeiten müssen und in Verfolgung dieses Zieles keinerlei bürokratische Resistenz dulden dürfen“ (Anders 1964: 109). In der absoluten Monarchie waren Regierung und Verwaltung noch eins: „Die Verfassungsstaatlichkeit brachte hierin einen tiefgreifenden Wandel. Als entscheidende politische Gewalt rückte die Krone in den Hintergrund und das Kabinett trat an ihre Stelle. Dieser Vorgang bewirkte einen Bruch zwischen Regierung und Verwaltung. Die Regierung wurde zuständig für die politische Führung, während die verwaltungsmäßige Vollziehung beim Beamtentum verblieb“ (Echtler 1973: 41).

In Preußen bestimmte die Regelung über die ‚politischen Beamten‘ von 1849 in Verbindung mit dem Disziplinalgesetz von 1852 deren Status und Aufgabe. Mit dem Instrumentarium des einstweiligen Ruhestandes „sollte in erster Linie ein Instrument gegen die liberalen Strömungen in der preußischen höheren Beamtenschaft geschaffen werden“ (Echtler 1973: 45).

Einhergehend mit dieser Entwicklung trug die zunehmende Erfordernis der Staffelung und Koordinierung der Verwaltung dazu bei, dass neue Positionsfolgen geschaffen wurden. So war es nicht überraschend, dass nach französischem Vorbild das Amt des Unterstaatssekretärs geschaffen wurde; zuerst im Justizministerium. Diese Position ist in etwa mit dem späteren Beamteten Staatssekretär vergleichbar.

Im Kaiserreich traten infolge der erstmaligen Nationalstaatsbildung auf deutschem Boden immer neue Aufgaben für die Verwaltung und Regierung zutage, so dass im Gefolge der gegründeten Reichsämters ab 1880 in jedem Ressort ein Unterstaatssekretär amtierte: „Einen ‚full-time-job‘ stellte das Amt des Unterstaatssekretärs in jener Zeit noch nicht dar. In der Regel waren sie zugleich Leiter einer Ministerialabteilung“ (Echtler 1973: 26).

Neben der Tatsache, dass Minister damals in der Regel königliche Beamte und keine Parteipolitiker waren, spiegeln sich im Interessenkonflikt um die Stellung des politischen Beamten in der Bismarckära – und damit auch der Unterstaatssekretäre – die Strukturdefekte des Kaiserreichs wider.

So wurden im Rahmen des Baues des Mittellandkanals Regierungsräte und Landräte gemäßregelt, welche im Landtag gegen das Projekt gestimmt hatten (vgl. Hartung 1961: 267; Ule 1964: 295). Hierbei soll es auch zum ersten Mal wörtlich zu der Bezeichnung ‚politischer Beamter‘ gekommen sein (anders Hartung 1961: 248).

Bismarck selbst argwöhnte immer wieder über mögliche politische Illoyalitäten der politischen Beamten, besonders im Zusammenhang eines Abgeordnetenmandates: „Für seine Beamtenpolitik setzte Bismarck am 4.1.1882 einen Erlaß des Königs von Preußen ein, der die

Pflicht der Beamtenschaft zur politischen Hilfestellung sanktionieren sollte. Der Reichskanzler war dann allerdings aufgrund des Widerstandes im Reichstag und der öffentlichen Meinung gezwungen, diesen Erlaß abzuschwächen“ (Kugele 1976: 27).

Bis zum Ende der Monarchie 1918 hatte sich das preußische Beamtentum dann allerdings „in eine parteipolitisch orientierte, damit politisch uneinheitliche Verwaltung“ verwandelt (Kugele 1976: 31).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass der Übergang vom Beamten zum Politiker im Kaiserreich noch fließend war (Echtler 1973: 28). Altersbegrenzungen gab es nicht und viele der Unterstaatssekretäre wurden später Staatssekretäre. „In dieser Stellung rangierten sie nicht nur unmittelbar hinter dem Reichskanzler, sondern galten auch als dessen Vertreter. Sie wuchsen in dieser Rolle weit über die bloße Ressortleitung hinaus, vor allem dann, wenn sie als preußische Minister auch noch Sitz und Stimme im preußischen Staatsministerium hatten“ (Echtler 1973: 29).

Bismarck legte viel Wert darauf, dass diese Staatssekretäre faktisch nur so etwas wie Behördenchefs sein sollten. Dies hatte seine Ursache im Dualismus zwischen Preußen und dem Reich. Sein Nachfolger Caprivi versuchte, diesen autoritären Führungsstil durch einen kollegialen zu ersetzen. Eine wirkliche Eigenständigkeit der Reichsämter wurde jedoch nicht vollzogen. Zu groß waren die Befürchtungen auf Seiten Preußens, die eigene Machtstellung einzubüßen: „Damit offenbarten sich das Fehlen eines Reichskabinetts und die Abwehr aller Bestrebungen, die auf eine kabinettsartige Organisation der kaiserlichen Exekutive hinzielten, als ein Strukturproblem des Deutschen Reiches. Im Hintergrund stand die Überlegung, gemeinsame Sitzungen der Staatssekretäre unter Vorsitz des Reichskanzlers würden letztlich auf die Einrichtung eines ‚verantwortlichen Reichsministeriums‘ hinauslaufen und als nächsten Schritt auf diesem Wege die gefürchtete ‚Parlamentarisierung‘ der Exekutive herbeiführen“ (Schöne 1968: 26). So entwickelten sich die Kontakte der Staatssekretäre untereinander zu einem wahren Drahtseilakt: Je nach Situation war abzuwägen, ob man selbst entscheiden durfte oder nicht.

Das Herrschaftsgerüst war geprägt durch eine semi-absolutistische Struktur (Bracher 1960: 11), die zum Paradoxon führte, dass in Preußen „die einzelnen Ressorts nach Zahl und Kompetenz genau festgelegt waren und im kollegialen Staatsministerium die Spitze der staatlichen Exekutive bildeten“, während gleiches auf Reichsebene unterblieb (Echtler 1973: 35). Die unklare Rollenverteilung sorgte für ständige Machtkämpfe und notwendige Reformen konnten oft nicht durchgeführt werden. Beispielsweise hatte der Außenminister bis in die letzten Tage der Monarchie keine eigene Aktionsmöglichkeit. Bestimmend blieb die Beziehung des

Kanzlers zur Krone: „Der Reichskanzler war ein vom deutschen Kaiser eingesetzter Beamter (Artikel 15 der Reichsverfassung), und der Reichstag hatte keinerlei Mitspracherecht bei seiner Ernennung oder Entlassung [...]. Die Exekutive war die Domäne monarchistischer Herrschaftsgewalt und der Einflussnahme des Reichstags entzogen“ (Schöne 1968: 42).

Damit war mit Bismarcks Abtritt von der politischen Bühne und dem Streben des jungen Kaisers nach „eigenem Regieren“ der „Verbeamtung“ des Regierungsführers Tür und Tor geöffnet. Einen organisatorischen Rahmen als Gegengewicht dazu gab es im Verfassungsgefüge des wilhelminischen Reiches nicht. Die Staatssekretäre blieben bis 1918 „politische Gehilfen des Reichskanzlers ohne eigene Befugnisse“ (Echtler 1973: 40).

Die Weimarer Republik brachte einen grundlegenden Wandel: Erstmals wurden eigenverantwortliche Reichsministerien geschaffen; die Staatssekretäre wurden zu Ministern. Der höchste politische Beamte war jetzt der Beamtete Staatssekretär als Chef der Behörde.

Interessanterweise hatten diese vielfach eine höhere Kompetenz als in der heutigen Zeit: „Sie vertraten die Reichsminister in allen Fällen der Behinderung gegenüber dem Reichstag und im Kabinett, wobei sie dort für ihren Minister auch die Stimme führten“ (Echtler 1973: 29).

Mit diesem Sachverhalt wird deutlich, dass eine weitgehende parlamentarische Verankerung der Minister wie im Regierungssystem der Bundesrepublik nicht zu beobachten war. Zwar gab es jetzt eine eindeutige Abgrenzung zwischen politischen Beamten und Politikern, aber die unsicheren Mehrheitsverhältnisse sowie der vielfache Drang, Minister als „überparteiliche“, nur dem Gemeinwohl verpflichtete Persönlichkeiten zu präsentieren, führte zu einem großen Einfluss der Verwaltung.

2.4. Der Beamtete Staatssekretär als höchster politischer Beamter

Der höchste politische Beamte steht formell, zumindest auf Bundesebene, an zweiter Stelle der innerministeriellen Hierarchie (Zur Entwicklungsgeschichte vgl. Wengst 1988): „Er vertritt den Bundesminister als Leiter einer obersten Bundesbehörde, fungiert also als Behördenchef und als Dienstvorgesetzter“ (Schmid/Treiber 1975: 117).

Natürlich wäre die Wirkungskraft einer jeden Regierung außerordentlich geschwächt, wenn die höchsten politischen Beamten die Regierungsarbeit nur halbherzig mittragen würden: „Demnach darf bei der Auswahl der politischen Beamten immer auch die politische Überzeugung in Betracht gezogen werden [...]. Die fachliche Tüchtigkeit ist mindestens ebenso wichtig wie die politische Überzeugung. Die sachlichen Gesichtspunkte sollten die politischen überwiegen, denn als Berufsbeamte sind auch die politischen Beamten verpflichtet, bei allen Tätigkeiten stets die sachliche Seite im Auge zu behalten“ (Echtler 1973: 43).

Vordringlich ist der Beamtete Staatssekretär mit der „Leitung des Geschäftsbetriebes innerhalb des Ministeriums“ beauftragt, „d.h. der beamtete Staatssekretär ist ganz allgemein für das Funktionieren der ministeriellen Verwaltung verantwortlich, und er hat dafür Sorge zu tragen, dass der administrative Apparat mit seiner Sachkompetenz uneingeschränkt der politischen Leitung zur Verfügung steht“ (Benzner 1989: 102).

Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) kann „der Beamte auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden [...], wenn er ein Amt bekleidet, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muß“ (vgl. auch Priebe 1996).

Dazu kommt es vor allem bei Regierungswechseln (Derlien 1989, 2001; Otremba 1999). Diese Möglichkeit zur Ablösung wird von der Literatur als jederzeit durchführbar gekennzeichnet und müsse an „keinerlei konkrete Tatbestandserfordernisse des einzelnen Falles geknüpft [sein], insbesondere nicht daran, daß der Beamte in seinen Grundauffassungen von der politischen Linie der Regierung abweiche oder ihr in einem einzelnen Falle zuwidergehandelt habe. Es genügt vielmehr der Umstand, daß der Beamte ein im Gesetz aufgeführtes Amt bekleidet, und daß die Regierung glaubt, mit ihm in dieser Position nicht ersprießlich zusammenarbeiten zu können, ihm also, [...] für dieses Amt die fachliche oder persönliche Eignung abspricht, wobei es unerheblich ist, aus welchen Umständen sie diese Überzeugung gewonnen hat“ (Wacke 1966: 468).

§ 36 des Bundesbeamtengesetz bestimmt den Personenkreis, welcher jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann: Darunter fallen auch die Beamteten Staatssekretäre (zur Anwendung des § 36 vgl. Schunke 1973).

Aufgrund der Einführung von Parlamentarischen Staatssekretären 1967 kam es zu Diskussionen darüber, ob es noch politischer Beamter bedürfe“ (vgl. Anders 1967: 611).

Obwohl die Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre später deutlich zunahm, ist es zu keiner Änderung des Status der politischen Beamten gekommen. Mit dem Beamteten Staatssekretär teilt sich der Parlamentarische Staatssekretär die politischen Funktionen; mit oft recht unklarer Festlegung: „Die traditionell herausgehobene Stellung des beamteten Staatssekretärs im politisch-administrativen System [...] hat allerdings in der jüngeren Vergangenheit durch die Erweiterung der ministeriellen Führungsorganisation, d.h. durch die Institutionalisierung des Parlamentarischen Staatssekretärs eine gewisse Veränderung bzw. Schwächung erfahren“ (Benzner 1989: 104).

Bevor darauf näher eingegangen wird, erfolgt ein Überblick über die Funktion und den Status des Beamteten Staatssekretärs: Aus der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) in

§18 geht folgendes hervor: „Vorschläge zur Ernennung von Beamten [...] sind [...] vor jeder entscheidenden oder verpflichtenden Maßnahme oder Mitteilung der Bundesregierung zu unterbreiten“. Damit behält sich insbesondere der Kanzler aufgrund seiner Richtlinienkompetenz das Recht vor, bei der Ernennung der Beamteten Staatssekretäre seinen Einfluss geltend zu machen. Hier – wie auch beim Verhältnis zwischen Ressortchef und seinem höchsten politischen Beamten – spielen neben der Übereinstimmung im Grundsätzlichen parteipolitische Erwägungen eine große Rolle. Darüber weiß Echtler schon für die frühen 1960iger Jahre zu berichten: „Doch gelang es der FDP nur vereinzelt, Parteigänger als Staatssekretäre unterzubringen. In Koalitionen mit der CDU/CSU zog sie als Juniorpartner meist den kürzeren“ (Echtler 1973: 69). Schon unter Adenauer war klar, daß der Kanzler es war, der sich das letzte Wort bei wichtigen Personalentscheidungen vorbehielt (vgl. Wengst 1984: 157).

Viele der Beamteten Staatssekretäre, welche nach dem Krieg ernannt wurden, hatten Erfahrung im Ministerialdienst vor 1933; so die Staatssekretäre Ritter von Lex (Bundesministerium des Inneren), Hartmann (Finanzen), Schalfjew (Wirtschaft), Sauerborn (Arbeit), Frohne (Verkehr), Wandersleb (Wohnungsbau), Thedieck (gesamtdeutsche Fragen) und Strauß (Justiz). Offensichtlich entwickelte sich hieraus ein Korpsgeist, der von einem Betroffenen herausgestellt wird (Strauß 1976: 276).

Mit dem erstmaligen Eintritt der SPD in die Bundesregierung im Oktober 1966 rückten prominente Parteipolitiker (Klaus Schütz, Horst Ehmke, Klaus von Dohnanyi) auf die Position des Beamteten Staatssekretärs (vgl. Schindler I 1999: 1068ff.). Auch später hat es immer wieder Fälle gegeben, wo bekannte Politikgrößen politische Beamten wurden.

Die sonst übliche Praxis der öffentlichen Ausschreibung erfährt eine Ausnahme in § 8 Abs. 2 des Bundesbeamtenengesetz (BBG): „Die Pflicht zur Stellenausschreibung gilt nicht für die Stellen der Staatssekretäre, Abteilungsleiter in den Bundesministerien und Leiter der den Bundesministerien unmittelbar nachgeordneten Behörden [...]“.

Hiermit wird nicht zuletzt einer historischen Entwicklung Rechnung getragen: Durch die Demokratisierung der Regierung im modernen Staatswesen ist diese im Angesicht von regelmäßigen freien und geheimen Wahlen zu einem „vorübergehenden“ und wechselndem Element im Verfassungsgefüge geworden. Damit einher geht das legitime Verlangen der Regierung auf Zeit nach politischer Loyalität der Beamtenschaft. Das Staatssekretärsamt als Laufbahnsamt scheint weitgehend der Vergangenheit anzugehören (vgl. Derlien 1984).

Folgerichtig kann die Bundesregierung beim Bundespersonalausschuss den Erlass der Probezeit für Kandidaten beantragen, welche von außerhalb der Normlaufbahn kommen (Echtler 1973: 74). Hieraus wird ein relativ pragmatisch zu nennender Umgang mit der Institution des

politischen Beamten deutlich; eine „tatbestandslose Rechtsfolge“ im juristischen Sinne für den einstweiligen Ruhestand (vgl. Thieme 1968) rundet dieses Bild nur ab.

Interessanterweise ist es wohl so, dass die allermeisten Beamteten Staatssekretäre im Einvernehmen mit der Bundesregierung in den einstweiligen Ruhestand getreten sind, um ihre Ruhegehaltsansprüche nicht zu gefährden (vgl. Echtler 1973). § 39 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) verpflichtet den Beamten „einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit Folge zu leisten, wenn ihm ein Amt im Dienstbereich seines früheren Dienstherrn verliehen werden soll“.

Dazu kommt es aber in der Praxis kaum. Die §§ 35-47 des BBG regeln die Gründe für den Eintritt in den Ruhestand: Im Normalfall tritt der Beamte „mit dem Ende des Monats in den Ruhestand, in dem er das fünfundsechzigste Lebensjahr vollendet“ (§ 41 Abs. 1 BBG).

Jedoch besteht eine nicht unwichtige Sonderregelung, denn „wenn dringende dienstliche Belange im Einzelfall die Fortführung der Dienstgeschäfte durch einen bestimmten Beamten erfordern, kann auf Antrag der obersten Dienstbehörde die Bundesregierung den Eintritt in den Ruhestand über das fünfundsechzigste Lebensjahr hinaus für eine bestimmte Frist, die jeweils ein Jahr nicht übersteigen darf, hinausschieben, jedoch nicht über die Vollendung des siebzigsten Lebensjahres hinaus“ (§ 41 Abs.3 BBG).

Gewöhnlich ist jedoch, wie in anderen Berufszweigen auch, das Ausscheiden aus dem Amt mit Vollendung des 65. Lebensjahres. Im Rahmen einer Versetzung hochstehender politischer Beamte in den einstweiligen Ruhestand trägt der Bundespräsident die letztendliche Verantwortung, wobei die Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) in § 19 besagt, dass „vor einer Weiterleitung des Versetzungsvorschlags an den Bundespräsidenten die Stellungnahme des Bundeskanzlers einzuholen ist. Diese Vorschrift ist die Konsequenz aus der Organisationsgewalt und Geschäftsführungsbefugnis des Bundeskanzlers“ (Priebe 1997: 71). Echtler führte in seiner Statistik aus, dass rund ein Drittel der ausgeschiedenen Staatssekretäre von diesem Vorgehen betroffen waren (Echtler 1973: 284ff.). Zum Trennungsgrund ‚Differenzen zwischen Minister und Staatssekretär‘ sei es eher selten gekommen. Für die Anfangsjahre der Bundesrepublik lässt sich sogar Gegenteiliges berichten: Der Minister für gesamtdeutsche Fragen, Jakob Kaiser, konnte seine deutschlandpolitischen Vorstellungen – die denen von Schumacher viel näher waren als denen von Adenauer – nicht gegen seinen Beamteten Staatssekretär Thedieck durchsetzen; dieser war vom Kanzler und Kanzleramtschef Globke gedeckt (vgl. Kather 1964).

Die Möglichkeit der Versetzung innerhalb der Bundesregierung wiederum besteht grundsätzlich: „Der Beamte kann, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, innerhalb des Dienst-

bereiches seines Dienstherrn versetzt werden, wenn er es beantragt oder ein dienstliches Bedürfnis besteht [...]. Beim Wechsel der Verwaltung ist der Beamte zu hören“ (§ 26 Abs.1 BBG). § 123 Abs.2 des BRRG formuliert die Zuständigkeit: „Die Abordnung oder Versetzung wird von dem abgebenden im Einverständnis mit dem aufnehmenden Dienstherrn verfügt“. Normalerweise gibt es bei der Ernennung von Staatssekretären seitens des Bundespräsidenten keine Schwierigkeiten, weil vorher durch die Bundesregierung ausreichend sondiert wird. Die Berufung erfolgt auf Lebenszeit.

In der politischen Praxis ist festzuhalten, dass „der Bundeskanzler dem Ressortminister zwar grundsätzlich keine Einzelweisungen erteilen darf, er aber Einzelfragen von allgemeiner Bedeutung aus jedem Ressort zu einer Richtlinienfrage machen und persönlich entscheiden kann. Soweit der Bundeskanzler also seiner ablehnenden Haltung gegenüber einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand allgemeinerpolitische Bedeutung zumisst, kann er verbindlich dem Versetzungsvorschlag des Ressortministers entgegenreten“ (vgl. Priebe 1997: 73).

Beamtete Staatssekretäre dürfen im Gegensatz zu den Parlamentarischen Staatssekretären zwar keinen Nebenberuf ausüben, jedoch gibt es wenige, relativ unklar formulierte Ausnahmen (§ 65 Abs.2 BBG).

Einer Genehmigung bedarf es beim Eintritt in den „Vorstand, Aufsichtsrat, oder in ein sonstiges Organ einer Gesellschaft, Genossenschaft oder eines in anderer Rechtsform betriebenes Unternehmen, sowie zur Übernahme einer Treuhänderschaft“ (Echtler 1973: 103).

Die wichtigste Aufgabe des Beamteten Staatssekretärs besteht darin, dafür die Gewährleistung zu tragen, dass im Ministerium mit seinen Abteilungen nach den Erfordernissen und Richtlinien des Ressortleiters gearbeitet wird.

Das Organigramm eines Ministeriums ergibt eine Differenzierung in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate. Dabei ist die Koordinierung im weiteren Sinne die Aufgabe des Beamteten Staatssekretärs: „Hierzu zählen u.a. die ministerielle Aufgaben- und Zeitplanung, die Koordination und Kontrolle der Aufgabenerfüllung der Abteilungen und Referate sowie die Regelung organisationsinterner Konflikte. Desgleichen wirkt er intensiv an den ministeriellen Haushaltsentscheidungen mit. Zum anderen kümmert sich der beamtete Staatssekretär aber auch um die Fragen, die die innerbehördliche Organisation und Geschäftsverteilung betreffen, und zusammen mit dem Minister ist er an allen relevanten Entscheidungen auf diesem Gebiet beteiligt“ (Benzner 1989: 102).

Die Personalpolitik im Ressort wird nicht unwesentlich vom Beamteten Staatssekretär mitbestimmt. Bezüglich der höheren Beamten haben die Minister die letzte verbindliche Entscheidungsbefugnis (Echtler 1973: 128). Die Organisationsabteilung innerhalb eines Ministeriums

spielt eine Schlüsselrolle: Gibt es in einem Ressort mehr als einen Beamteten Staatssekretär, so wird der Leiter der Geschäftsverteilung gewöhnlich den gewichtigeren Part innerhalb der Behörde spielen. ‚Persönlicher Einfluss‘ – was auch immer dies im Einzelfall bedeuten mag – auf den Minister spielt bei all diesen Positionsfolgen natürlich eine große Rolle.

Die untergeordneten Abteilungsleiter müssen die Gedankenwelt ihres Chefs genau kennen und wissen, wieweit sie ‚gehen können‘: „Innerhalb der Ressorts ist die Stellung des beamteten Staatssekretärs als Spitze der Behördenhierarchie nicht in Zweifel. Dieser leitet die turnusmäßigen [...] stattfindenden Abteilungsleiter-Sitzungen“ (Schäfer 1969a: 43).

Der Staatssekretär hat „für den Geschäftsbereich seines Ministeriums der Garant des Rechts zu sein“ (Echtler 1973: 124). Die Beratungspflicht des Beamten ist neben seiner Gehorsamspflicht auch gesetzlich festgelegt: „Der Beamte hat seine Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen“ (§ 55 BBG 1).

§ 14 Abs. 3 GOBReg regelt die Vertretungsfrage im Falle der Verhinderung eines Bundesministers: „Als Leiter einer Obersten Bundesbehörde wird ein Bundesminister im Falle seiner Verhinderung durch den Staatssekretär und in dem Aufgabenbereich, der dem Parlamentarischen Staatssekretär [...] übertragen worden ist, sowie in den von ihm bestimmten Einzelfällen von diesem vertreten“. Vor allem bezieht sich die Vertretung auf die Leitung des Ressorts: Er fungiert auch „als Amtschef und Dienstvorgesetzter, der mit einem uneingeschränkten Weisungsrecht gegenüber allen nachgeordneten Bediensteten des Ministeriums und mit einem weitreichenden Zeichnungsrecht ausgestattet ist“ (Benzner 1989: 103f.). Allgemein wird die Bedeutung des Beamteten Staatssekretärs in den Kabinettsitzungen trotz fehlendem Stimmrecht als hoch eingeschätzt (Echtler 1973: 142).

§ 23 Abs. 2, S. 2 GOBReg legt hierzu folgendes fest: „Ist ein Bundesminister an der Teilnahme an einer Sitzung der Bundesregierung verhindert, so nimmt für ihn der Parlamentarische Staatssekretär an der Sitzung teil. Der Bundesminister kann für Einzelfälle anordnen, dass der [Beamtete] Staatssekretär an der Sitzung teilnimmt“.

Gerade für schwierige Detailfragen, die ohne Kenntnis der jeweiligen innerbetrieblichen Mechanismen nicht geklärt werden können, ist der Vortrag des Beamteten Staatssekretärs (oder eines weiteren Beamten aus dem Haus) oft unausweichlich. § 14 Abs. 2 GOBReg regelt die Vorgehensweise in folgender Art und Weise: „Für Erklärungen vor dem Bundestag, vor dem Bundesrat und in den Sitzungen der Bundesregierung wird der Bundesminister durch den Parlamentarischen Staatssekretär vertreten. Der Bundesminister kann für Einzelfälle anordnen, dass solche Erklärungen durch den Staatssekretär abgegeben werden“. Allerdings ist das Auftreten vor dem Bundestag heute seltener als früher, weil eben dafür die Parlamentarischen

Staatssekretäre primär zuständig sind (vgl. BT-Drucksache für 13. und 14. Wahlperiode sowie Echter 1973: 152f.). Auch in der Ländervertretung können die Beamten Staatssekretäre „als Beauftragte der Bundesregierung das Wort ergreifen und Fragen der Mitglieder des Bundesrates oder deren Stellvertreter beantworten“ (Echter 1973: 149). Dort kommt es aufgrund der in der Regel politisch weniger aufgeladenen Atmosphäre zu einer häufigeren Verwendung (Zur Entwicklungsgeschichte und dem Aufbau des Bundesrates vgl. Hanikel 1991; Wilke/Schulte 1989).

An den Ausschusssitzungen des Bundestages nehmen die Beamten Staatssekretäre teil, soweit es um Grundsatzfragen geht, die ihr Ressort betreffen. Auch zu den Ausschüssen des Bundesrates haben sie Zugang. Im Vermittlungsausschuss dürfen die Beamten Staatssekretäre als Vertreter ihrer Minister teilnehmen und sprechen. Dies geschieht vor allem dann, wenn es sich weniger um politisch brisante Fragen dreht und mehr um Detailarbeit geht. Im anderen Falle nimmt der Minister selbst an der Sitzung teil.

Interessant ist auch der internationale Bereich, der natürlich vor allem das Auswärtige Amt und das Entwicklungsministerium betrifft. Gerade im Sondierungsstadium erfüllen die Beamten Staatssekretäre eine wichtige Rolle. In den fünfziger und sechziger Jahren wurden viele heikle Missionen so vorbereitet: Besonders Duckwitz spielte bei den Vorbereitungen zu Brandts Reisen nach Warschau und Moskau einen zentralen Part. In jüngerer Zeit sind bezeichnenderweise die Parlamentarischen Staatssekretäre mit solchen Aufgaben betraut (vgl. Ohne Autor FAZ Nr. 239, 15.10.2001, 14).

Insgesamt lässt sich sagen, dass trotz der vorgestellten Funktions- und Kompetenzeinbußen für den Beamten Staatssekretär „eine Fülle von Einwirkungsmöglichkeiten auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung im politisch-administrativen Raum“ bleiben (Benzner 1989: 105).

Einschränkungen sind zu attestieren auf dem Gebiet der Vertretungsbefugnis. Nur in absoluten Fachfragen ist die Präsenz des Beamten Staatssekretärs an Kabinettsitzungen noch erwünscht. Der ressortinterne Bereich, welcher nicht so sehr im Blickfeld von Parlament und medialer Öffentlichkeit steht, bleibt weitgehend im Einflussbereich des höchsten politischen Beamten.

Inwieweit sich die Kompetenzen zwischen Beamten und Parlamentarischen Staatssekretären wirklich im Individualfall abgrenzen lassen, hängt nicht zuletzt von der Persönlichkeit der betreffenden Akteure ab.

2.5. Der Parlamentarische Staatssekretär: Ein historisch sehr neues Amt

Wenn auch die Institution des parlamentarischen Staatssekretärs auf Bundesebene erst mit dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 6. April 1967 in Funktion gesetzt wurde, sind Überlegungen diesbezüglich viel älteren Datums.

Am Beginn der Weimarer Republik gab es Versuche, ein solches Amt in das noch unsichere Gefüge der Parteiendemokratie einzuführen: Wie Laufer ausführt, sind solche Überlegungen aber bald wieder obsolet gewesen, weil die „mangelnde Funktionsfähigkeit“ beklagt wurde (Laufer 1969: 3). Dies kann nur schwerlich verwundern, weil es eine dafür erforderliche demokratische Parlamentskultur in Deutschland nicht gab. Man wusste nicht so recht, wo dieses Verbindungsglied zwischen Regierung und Parlament zu stehen habe; zumal immer die Neigung bestand, das Kabinett mit sogenannten Fachministern zu besetzen und man eine Verankerung der Ressortleiter im Reichstag mit Fortdauer nur ungern sah; mit anderen Worten, die Minister waren überwiegend keine Mitglieder des Reichstages. Außerdem gab es zwischen den Parteien keine Übereinkunft über die Grundlagen einer Republik: Ganz im Gegenteil, sie waren größtenteils Weltanschauungsparteien. Dadurch machte es beispielsweise keinen Sinn, in einem Ministerium zwei Staatssekretäre unterschiedlicher Parteizugehörigkeit zu installieren. Wenn schon die Minister in ihrer eigenen Fraktion oft nur wenig Rückhalt hatten, um eine Politik der Kompromisse durchzusetzen, konnte dies im Rahmen einer personalpolitischen Differenzierung in der Leitung eines Ministeriums noch viel weniger gelingen (vgl. dazu Eschenburg 1966; Schneider 1973).

Nach der Gründung der Bundesrepublik wurden wiederholt Überlegungen laut, eine Art politischen beziehungsweise Parlamentarischen Staatssekretär einzuführen (Eschenburg 1964). Durchzusetzen vermochte sich dies aber erst nach Bildung der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD im Oktober 1966. Als Motivationsgrundlage diente sicherlich nicht zuletzt die notwendige Machtbalance in einer solchen Regierungsmannschaft (Eschenburg 1966: 18f.).

Schließlich wurden sich am 29. November 1966 Kiesinger und Brandt darin einig, zunächst sieben Parlamentarische Staatssekretäre (CDU 3, CSU 1, SPD 3) zu berufen: „Für Kiesinger scheint dabei die maßgebende Überlegung gewesen zu sein, die Ministerhelfer nur einzuführen, um das aufgeblähte Kabinett um vier Ressorts verkleinern zu können, während für die SPD die Verbesserung des Regierungsprozesses wohl im Vordergrund gestanden haben mag“ (Laufer 1969: 17).

Eigentlich sollte die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre mit der Reform beziehungsweise Verkleinerung des Kabinetts einhergehen. So ist denn auch unter der ersten Re-

gierung Brandt/Scheel die Regierungsmannschaft verkleinert worden: Aufgelöst wurden das Bundesministerium für die Angelegenheiten des Bundesverteidigungsrates, für die Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder, für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte sowie das Bundesschatzministerium (vgl. Schindler I 1999: 1060f.).

Dies sollte wohl mit der verstärkten Installierung von Parlamentarischen Staatssekretären kompensiert werden; einzelne Ressorts „hätten in ihre ‚Mutterressorts‘ zurückgeführt werden können“ (Gallois 1983: 13; in ähnlicher Argumentationslinie Böckenförde 1998: 231).

Dabei sollte nicht vergessen werden, dass schon in den fünfziger Jahren nach geeigneten Zwischenformen in der Staats- und Regierungspraxis gesucht wurde. Es handelt sich dabei um die sogenannten Sonderminister beziehungsweise um die Minister ohne Geschäftsbereich:

„Sie sind – im Gegensatz zum Parlamentarischen Staatssekretär und zum Staatsminister – Kabinettsmitglieder, leiten aber kein eigenes Ressort wie die übrigen Minister“ (Gallois 1983: 10)

1953 wurden bei der Bildung des zweiten Kabinetts Adenauer vier Minister ohne Geschäftsbereich ernannt. Es handelte sich jeweils um einen Politiker aus jeder der Koalitionsparteien: Von der CDU Robert Tillmanns, von der CSU Franz Josef Strauß, aus der FDP Hermann Schäfer und vom BHE Waldemar Kraft (vgl. Schindler I 1999:1033). 1961 und 1962 wurde jeweils ein und 1963 zwei Sonderminister berufen (dazu Eschenburg 1967: 31).

Nach Böckenförde ging es dabei vor allem darum, „profilierter politische Persönlichkeiten an der Regierungsarbeit und – verantwortung teilnehmen zu lassen, auch ohne dass sie die Arbeitslast eines Ressorts übernehmen bzw. ein Ressort immer eigens für sie geschaffen werden muß“ (Böckenförde 1998: 222).

Es versteht sich von selbst, dass es sich um politisch ‚gewichtige‘ Persönlichkeiten handeln musste, mit besonderem Draht zu Kanzler und Partei. Bestes Beispiel hierfür ist die Ernennung von Erhards langjährigem Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, Ludger Westrick, zum Sonderminister, nachdem Adenauers Rivale (vgl. dazu Koerfer 1987) selbst Kanzler geworden war und er seine rechte Hand an seiner Seite wissen wollte.

Dabei wurde Ausschau gehalten nach Vorbildern im eigenen Lande. Hier bot sich die Institution des Staatssekretärs in Bayern oder Baden-Württemberg an (dazu Echtler 1973: 50ff.; Laufer 1969: 5ff.). In Bayern besteht die Staatsregierung aus dem Ministerpräsidenten, den Staatsministern und den Staatssekretären. Die Letztgenannten müssen nicht Mitglied des Landtages sein, sind es in der Regel aber schon. Sie haben ein eigenes Stimmrecht im Kabinett und können gegen den Staatsminister votieren. So gesehen sind die Befugnisse des bayrischen Staatssekretärs weiter gefasst als die des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bund. Es

erscheint aber wichtig zu bemerken, dass sich diese Institution nicht ohne die langjährige Einparteienherrschaft der CSU erklären lässt: Wenn es Unstimmigkeiten gibt, dann eben innerhalb der einzelnen Interessenvertreter in der Partei. Bei einer Koalitionsregierung ließe sich diese Konstruktion schwerlich empfehlenswert nennen.

Schon weitaus mehr hatte das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs im britischen Regierungssystem mit seinem ‚parliamentary secretary‘ und dem ‚minister of state‘ sein Vorbild (dazu mehr in Kapitel 2.6.).

Der Parlamentarische Staatssekretär ist dabei gewissermaßen eine Zwischeninstitution: Minister können Mitglieder des Bundestages sein – sind es in der Regel auch – müssen es aber nicht sein. Der Parlamentarische Staatssekretär ist im Gegensatz zum Beamteten Staatssekretär kein politischer Beamter. Zur rechtlichen Stellung sagt das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 24. Juli 1974 unter § 1 folgendes:

„ (1) Mitgliedern der Bundesregierung können Parlamentarische Staatssekretäre beigegeben werden; sie müssen Mitglieder des Deutschen Bundestages sein.

(2) Die Parlamentarischen Staatssekretäre unterstützen die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben.

(3) Die Parlamentarischen Staatssekretäre stehen nach Maßgabe dieses Gesetzes zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis“.

Damit wird deutlich, dass einerseits die Aufgabe – und Rechtsstellung – eine andere ist wie die vom Beamteten Staatssekretär, aber andererseits das beabsichtigte Wirkungsfeld auch sehr unscharf umrissen wird.

Nach § 8 ParlStG 1974 kann einem Parlamentarischen Staatssekretär der Titel „Staatsminister“ verliehen werden. Dabei handelt es sich um eine protokollarische Maßnahme, die auch dadurch ihren Bedeutungswert findet, dass bis zum heutigen Tage nur die betreffenden Parlamentarischen Staatssekretäre im Auswärtigen Amt und im Bundeskanzleramt mit dieser Bezeichnung hervorgehoben wurden. Den stetig steigenden Anforderungen an die Minister im Bereich öffentlicher Termine sowie der Umgang, die Beobachtung und das „Eingreifen“ in den Bereich der Medienwelt, sollte durch die Einführung dieses neuen Amtes Rechnung getragen werden.

Koalitionstechnische Überlegungen spielten sicherlich auch eine große Rolle (vgl. Fromme 1970: 58). Im Gesamten können die Motivationsgründe folgendermaßen zusammengefasst werden (siehe Echtler 1973; Gallois 1983: 15; Hinrichs 1971; Laufer 1969: 12; Schmidt/Treiber 1975: 118; Staff 1970):

(1) die Verbindungen zwischen Parlament und Regierung sollen gestärkt werden,

- (2) Entlastung der Minister gerade bei öffentlichen Terminen und repräsentativen Verpflichtungen,
- (3) die Beamteten Staatssekretäre auf ihre ‚klassischen‘ Aufgaben in der Führung der Ministerialbürokratie beschränken,
- (4) die Erwartung der Heranführung von geeignetem Ministernachwuchs („Ministerschule“),
- (5) im Sinne von Herrschaftspatronage (vgl. Eschenburg 1961) die Schaffung von zusätzlichen Stellen,
- (6) allgemein, die Unterstützung der politischen Führung gerade in der internationalen Politik (als Beispiel dafür in der FR, Nr.247, 24.10.2001, 9).

Eine Änderung erfuhr das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre in der Fassung vom 15. Januar 1999, wodurch es erstmalig ermöglicht wurde, dass ein Nichtparlamentarier das Amt übernehmen konnte (in diesem Fall Michael Naumann als Staatsminister im Bundeskanzleramt). Was dies für die weitere Entwicklung zu bedeuten hat, bleibt abzuwarten.

Interessanterweise sind „die Einzelregelungen über die Aufgaben der Parlamentarischen Staatssekretäre, ihre Stellung zum Ressort sowie das Verhältnis zum Minister, zur Bundesregierung und zum Parlament der Geschäftsordnung der Bundesregierung und internen Anordnungen der Ressortleiter“ vorbehalten (Gallois 1983: 16).

Wenn Laufer in der Bestellung der Parlamentarischen Staatssekretäre einen Ausdruck des modernen parlamentarischen Regierungssystem mit seiner Notwendigkeit des „government in Parliament“ (Laufer 1969: 33) sieht, streift er damit ein altes Problem in der deutschen Parlamentarismuskonzeption: dem der Gewaltenteilung im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung (vgl. Schütt-Wetschky 1984: 95ff.). Im Anschluss an das „neue Gewaltenteilungskonzept“ (Jürgen Jekewitz) sind die Überlegungen über das Installieren der Parlamentarischen Staatssekretäre vor dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, dass man von einem Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition ausgeht und nicht von Gesamtparlament und Regierung. Nur so macht das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs Sinn (ähnlich Gallois 1983: 19). Kritisch wird dabei gesehen, dass die Regierung Übergewicht gewinnt: „Die zunehmende Einbindung des Parlamentarischen Staatssekretärs in Leitungsaufgaben der Exekutive muß ihn mehr und mehr seinen Funktionen als Abgeordneten entfremden und dem Parlament unvermeidlich weitere befähigte Mitglieder aus den Fraktionen der Regierungsparteien entziehen“ (Kröger 1974: 587).

Sinnvoll erschien es, bei Einführung des Amtes darauf hinzuweisen, dass eher junge Kandidaten bevorzugt werden sollten und keine Abgeordneten früheren Geburtsdatums (dazu Fromme

1973: 157). Eine Zeitbegrenzung zwischen Beginn der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag und dem Antritt des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs existiert nicht (solches fordert Laufer 1969: 35).

Nach § 2 S. 2 ParlStG schlägt der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten „die Ernennung im Einvernehmen mit dem Bundesminister vor, für den der Parlamentarische Staatssekretär tätig werden soll“. Dabei ist auf die Problematik der sogenannten Aufpasser im eigenen Ministerium hinzuweisen: Zwar ist die rechtliche Stellung des Parlamentarischen Staatssekretärs in der Art und Weise beschnitten, dass er kein ‚Contre-Minister‘ sein kann; jedoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass es gerade in Bezug auf koalitionstechnische Gegebenheiten zu Konflikten kommt (vgl. Gallois 1983: 21). Es hängt dann wohl von der Persönlichkeit der Betroffenen ab, inwieweit es zu Reibereien zwischen Minister und seinem Parlamentarischen Staatssekretär kommt. Dabei braucht es kaum des Hinweises, dass die Koalitionsfraktionen an der Auswahl der Kandidaten beteiligt sind. Die damit zusammenhängenden Problematiken werden in der Literatur überwiegend kritisch gesehen (vgl. Böckenförde 1998: 229; Eschenburg 1966: 29, Kröger 1974: 587; Kugele 1976: 187).

Nach § 4 S.1 ParlStG gilt: „Die Parlamentarischen Staatssekretäre können jederzeit entlassen werden, sie können jederzeit ihre Entlassung verlangen. Der Bundeskanzler schlägt dem Bundespräsidenten die Entlassung im Einvernehmen mit dem zuständigen Bundesminister vor“. Deutlich wird in der Bestimmung die enge Bindung des Ministers zu seinem ‚politischen Gehilfen‘: Ob dem im Einzelfall immer so ist, erscheint fraglich. Realistischer mag es dann doch sein, dass vielfach der Parlamentarische Staatssekretär dem Minister vom Kanzler, der Partei und dem Koalitionspartner „aufs Auge gedrückt wird“ (dazu Kröger 1974: 589).

Eine eigenständige, weisungsfreie Leitung eines Aufgabenbereichs durch den Parlamentarischen Staatssekretär scheidet aus, weil dies zum einen durch § 14a GOBReg geregelt ist („Der Bundesminister bestimmt im einzelnen, welche Aufgaben der Parlamentarische Staatssekretär wahrnehmen soll“), und zum anderen grundsätzlich den Bestimmungen in Art. 65 S.2 GG widerspricht (Böckenförde 1998: 229; Fehlig 1969: 148; Gallois 1983: 52; Laufer 1969: 49).

Zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der Einrichtung von Parlamentarischen Staatssekretären äußert sich Böckenförde positiv (vgl. Böckenförde 1998: 233). Die Inkompatibilitäten der Parlamentarischen Staatssekretäre wiederum betreffen vor allem die Mitgliedschaft in einer Landesregierung: Nach § 7 ParlStG in Verbindung mit § 4 BminG ist das nicht zulässig. Des weiteren haben die Parlamentarischen Staatssekretäre seit der Neuregelung des ParlStG ein Berufsausübungsverbot. Damit sind sie hier den Ministern (gemäß §5 Abs.1 BminG) durch die Verweise in § 7 ParlStG gleichgestellt. Ferner ist ihnen untersagt, während

ihrer Amtszeit „dem Vorstand, Aufsichtsrat oder eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens“ anzugehören (§ 5 Abs.1 S. 2 BminG). Gleiches gilt für die Bekleidung eines öffentlichen Ehrenamtes (§ 7 ParlStG 1974 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 BminG).

§ 5 Abs. 1 ParlStG drückt aus, dass das Amtsgehalt und die Dienstaufwandsentschädigung eines Parlamentarischen Staatssekretär 75 Prozent von dem eines Ministers zu betragen hat. Die Regelung der Amtsbezüge sollte dem Fakt Rechnung tragen, dass die politische Arbeit immer mehr in Richtung Regierungstätigkeit geht und nicht so sehr auf die Funktion als Bundestagsabgeordneter abzielt. Dies ist kritisiert worden mit dem Hinweis auf die angebliche „Überflüssigkeit“ des Amtes (Arnim 1993: 202, 1998: 77ff.): Tatsache ist, dass die Versorgung der Parlamentarischen Staatssekretäre seit 1974 den Ministern gleichgestellt ist (vgl. Gallois 1983: 35). In diesem Zusammenhang hat schon Fromme darauf hingewiesen, dass eine Art „politischer Mittelbau“ entstehen könne; gleichsam eine Verselbständigung entgegengesetzt der ursprünglichen Intention der ‚Ministerschule‘ (Fromme 1970: 82).

Für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre wurde die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisse ausgewählt, „weil diese Amtsträger aus der Sphäre des Beamtenrechts herausgehoben werden sollten. Sie sollten dem Wesen des parlamentarischen Regierungssystems entsprechend als regierende Parlamentarier verstanden werden“ (Gallois 1983: 48, dazu auch Fehlig 1969: 220; Laufer 1969: 42).

Dies wird so verstanden, dass die beamtenrechtlichen Vorschriften gemeinhin nicht auf Kabinettsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre anwendbar sind (Laufer 1969: 42).

Ein schwieriges Feld ist die Beschreibung der konkreten Aufgaben der Parlamentarischen Staatssekretäre: Nicht nur, dass sich dies dem Wissenschaftler weitgehend entzieht, weil es eben nicht im Einzelnen bestimmt ist, „was genau zu tun ist“; auch die wenigen Hinweise in der Literatur dazu wirken uneinheitlich (Schmidt/Treiber 1975: 119; Gallois 1983: 71).

Kröger spricht von einem „allzu flexiblen, nahezu konturenlosen Hilfsinstrument des jeweiligen Ressortchefs“ (Kröger 1974: 585). Dagegen wird argumentiert, dass Bemühungen, die den „Parlamentarischen Staatssekretär zu einer Art ‚Vizeminister‘ mit weitgehendem Weisungsrecht gegenüber dem beamteten Staatssekretär machen wollten, [...] allerdings abgeblockt [wurden]“ (Schmidt/Treiber 1975: 119).

Dabei mag eine Rolle gespielt haben, dass die parteipolitische Durchdringung der öffentlichen Verwaltung auch die Beamteten Staatssekretäre in die Lage versetzt, den eigenen Interessen in Parlament und Regierung Gehör zu verschaffen (Benzner 1989: 99). Nach Gallois sind die Parlamentarischen Staatssekretäre im Gegensatz zu den Anfangsjahren „klar der politischen Führung der Ressorts zugeordnet“ (Gallois 1983: 71).

Ausgehend von den drei Modellen bei Fromme (Fromme 1973), wird davon ausgegangen, dass die Konflikte zwischen Beamtetem Staatssekretär und Parlamentarischem Staatssekretär weitgehend gelöst sind: Dabei handelt es sich zum Ersten um einen ‚Neben-Staatssekretär‘, dem einzelne Abteilungen im Ministerium unterstellt werden und damit in das Aufgabengebiet des Beamteten Staatssekretärs eingreift. Zum Zweiten wird von einem ‚Hilfsminister‘ gesprochen. Der dritte Fall sieht den Parlamentarischen Staatssekretär als ‚Vertrauensmann‘ des Ministers (vgl. Gallois 1983: 70).

Der Typus des ‚Hilfsministers‘ wird als derjenige bezeichnet, welcher sich zunehmend etablierte und damit sei zum Ausdruck gebracht, dass der Parlamentarische Staatssekretär „schwerpunktmäßig in Verbindung mit und zum Parlament“ gesehen werden müsse (Gallois 1983: 84).

Im Rahmen der Fragestellungen dieser Arbeit bezüglich der Veränderung der Karrieremuster von Parlamentarischen Staatssekretären (vgl. die Vorgehensweise in Kapitel 1.3.1.), muss dazu folgendes gesagt werden: Die weitgehende Unterordnung des Parlamentarischen Staatssekretärs unter die politische Führung des Ressorts spricht zunächst nicht dagegen, dass die ‚Ministerschule‘ zum Tragen kommt. Ganz im Gegenteil, ein Modell „Neben-Staatssekretär“ würde schwerlich geeignet sein, ministrablen Nachwuchs heranzubilden. Denn es geht beim Ministeramt vor allem um die Führung des politischen Bereichs im weitesten Sinne: Die Parlamentarischen Staatssekretäre sind es, die in der Lage sein müssen, „den Willensbildungsprozeß in den parteipolitischen und parlamentarischen Gremien recht wirkungsvoll mitzugestalten“ (Benzner 1989: 101). Und das ist nicht die Aufgabe desjenigen, der sich als Leiter von Abteilungen im Ressort mit innerministeriellen Problemen zu beschäftigen hat.

Ein von Fromme so titulierter „Vertrauensmann“ des Ministers klingt von der Aufgabenstellung wie die Position des persönlichen Referenten: Das ist aber in aller Regel eine Abstufung, sieht man vom prominenten Beispiel Klaus Kinkel ab, der Bürochef von Innenminister Genscher war und danach über einen Umweg Beamteter Staatssekretär im Justizministerium unter Engelhard wurde, bevor er selbst zu Ministerwürden kam. Daher wird das zweite Modell Anknüpfungspunkt für die empirische Analyse in Kapitel 4 sein.

Wie schon erwähnt, schließt Art. 62 GG mit seiner abschließenden Aufzählung der Mitglieder der Bundesregierung ein Stimmrecht der Parlamentarischen Staatssekretäre im Kabinett aus (dazu Böckenförde 1998: 230; Fehlig 1969; Schäfer 1969a: 43).

Zur Frage der Vertretung des Ministers äußert sich § 23 Abs.2 GOBReg wie folgt: „Ist ein Bundesminister an der Teilnahme an einer Sitzung der Bundesregierung verhindert, so nimmt

für ihn der Parlamentarische Staatssekretär an der Sitzung teil. Der Bundesminister kann für Einzelfälle anordnen, dass der Staatssekretär an der Sitzung teilnimmt“.

Der Parlamentarische Staatssekretär ist trotz fehlendem Stimmrecht ganz erheblich an den Kabinettsitzungen beteiligt und wird dort „nicht unwesentlich auch zur Willensbildung und Entscheidungsfindung beitragen“ (Benzner 1989: 100).

Dies bestätigte auch die Statistik für den Zeitraum von der 5. bis zur 9. Wahlperiode (Gallois 1983: 87), wo sich die Gewichtung in der Art und Weise verschoben hatte, dass von einem deutlichen Übergewicht der Beamteten Staatssekretäre bezüglich der Teilnahme an den Kabinettsitzungen mit Beginn der Regierung Brandt/Scheel keine Rede mehr sein konnte.

Aus der Sichtweise der politischen Praxis scheint es dabei so zu sein, dass die meisten Parlamentarischen Staatssekretäre ihre Rolle trotz der verfassungsrechtlichen Schranken gleichsam im Zentrum der politischen Entscheidungen sehen (vgl. Nuscheler/Steffani 1970: 25ff.; dagegen Kröger 1974: 585).

Wegen Art. 62 GG sind die Parlamentarischen Staatssekretäre parlamentarisch nicht verantwortlich, da sie rechtlich eindeutig nicht als Regierungsmitglieder definiert sind (Staff 1970: 21; vgl. auch Badura 1980). Wie schon ausgeführt, hat der Parlamentarische Staatssekretär keinen eigenen, weisungsfreien Entscheidungsraum. Von daher hat der Minister die Möglichkeit, „dessen Entlassung zu betreiben“ (Gallois 1983: 92).

Forderungen nach einem Stimmrecht für Parlamentarische Staatssekretäre im Bundeskabinett (Nuscheler/Steffani 1970: 26) scheiterten an den verfassungsmäßigen Schranken der Art. 62 und 65 GG.

Die Parlamentarischen Staatssekretäre treten vor allem bei der Beantwortung von Anfragen in der Fragestunde in den Vordergrund (vgl. BT-Drucksachen für die 13. und 14. Wahlperiode). Bei Großen Anfragen ist es die Regel, dass sich der Ressortchef die Beantwortung selber vorbehält, um seine Kompetenz zu beweisen.

Auf die Problematik der Mitgliedschaft in den Ausschüssen des Bundestages macht Kröger aufmerksam: „Einerseits hatte der Parlamentarische Staatssekretär den Minister im Plenum und in den Ausschüssen des Bundestages zu vertreten, andererseits war er in aller Regel auch einer der von seiner Fraktion entsandten Mitglieder der Bundestagsausschüsse. Das hat zu dem oft gerügten Wechselspiel des Parlamentarischen Staatssekretär geführt, der bald als Vertreter seines Ministers, bald als Interpellant oder als Zwischenrufer im Parlament auftrat“ (Kröger 1974: 589). Mit Beginn der 7. Wahlperiode ist es dann zu einer Änderung der Praxis gekommen: Bei Ernennung zum Parlamentarischen Staatssekretär wird der Sitz im Ausschuss abgegeben (vgl. Fauser 1973: 87; Fromme 1973: 156).

Auch die Bedeutung der Parlamentarischen Staatssekretäre in einer anderen Institution erfordert Beachtung. Der Bundesrat hat im föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Rolle als Kontroll- und Gesetzgebungsorgan (dazu Schenke 1989: 1485ff.). In der Literatur wird darüber berichtet, dass der Bundesrat für die Parlamentarischen Staatssekretäre vom „notwendigen Übel“ (Laufer 1969: 83) zum immer stärker genutzten Arbeitsfeld mutierte (Gallois 1983: 102). Dies kann im Zusammenhang mit folgender Tatsache gesehen werden: Seit dem Sturz der Regierung Kubel in Niedersachsen 1976 standen sich bis zum Ende der sozialliberalen Regierung in Bonn eine von SPD und FDP geführte Bundesregierung und eine Mehrheit der CDU/CSU-regierten Bundesländern gegenüber (vgl. Jun 1994). Hier wird die Entlastungsfunktion der parlamentarischen Staatssekretäre überdeutlich. Die rechtliche Grundlage hierfür liefert § 18 Abs.1 GOBR: „An den Verhandlungen des Bundesrates können auch die Berichterstatter des Vermittlungsausschusses und die Staatssekretäre des Bundes teilnehmen [...]“. Trotz der unklaren Titulierung ‚Staatssekretär‘ wird davon ausgegangen, dass wenn „schon nach der bisherigen Verfahrenspraxis im Bundesrat im Falle der Verhinderung der Bundesminister deren beamtete Staatssekretäre an den Sitzungen teilnehmen und im Plenum sprechen, so gilt das erst recht für die Parlamentarischen Staatssekretäre“ (Laufer 1969: 82).

Der eher ausgleichende Charakter des Amtes wird deutlich durch die Pendelfunktion zwischen Ministerium und Fraktion: Insgesamt sei die Verbindung zwischen beiden enger geworden (vgl. Laufer 1969: 85; Zeh 1979: 136). Laufer weist darauf hin, dass es zu Situationen kommen kann, wo „der Parlamentarische Staatssekretär zum Prellbock zwischen Minister und Fraktion wird“ (Laufer 1969: 86). Dabei ist besonders zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zum Beamteten Staatssekretär sein parlamentarisches Pendant natürlich immer ein Rivale des Amtsinhabers werden kann: Nicht auszuschließen sind dann Rivalitäten, die die Atmosphäre in der Fraktion als auch im Ministerium belasten würden.

Rein machttechnisch wäre ein allzu lautes Vorpreschen des ‚Ministergehilfen‘ allerdings nicht klug, denn der Minister sollte in aller Regel den direkteren Draht zum Regierungschef haben: Dieser muss dann schon aus Gründen des Autoritätsbeweises dem Parlamentarischen Staatssekretär seine Grenzen aufzeigen. Anderenfalls ist er ein schwacher Kanzler.

An den Fraktionssitzungen nehmen die Parlamentarischen Staatssekretäre zwar regelmäßig teil (Fromme 1970: 59; Laufer 1969: 84), jedoch gilt: „Im Interesse einer deutlichen Trennung der Regierungsgewalt von der Gesetzgebung übernehmen die Parlamentarischen Staatssekretäre in der Regel keine besonderen Funktionen in der Fraktion“ (Gallois 1983: 105).

Bezüglich der Rolle des Parlamentarischen Staatssekretärs gegenüber der eigenen Partei ist zu sagen, dass oft alle Parteiämter bis zur Kreisebene hinunter besetzt werden. Eine gewisse Profilierungsmöglichkeit besteht im Besetzen von Fachthemen. Als Beispiel hierfür kann der ehemalige Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Sigmar Mosdorf, gelten (vgl. dazu auch Bauchmüller in der SZ vom 5.11.2001, Nr.254,25; die grüne Wirtschaftsstaatssekretärin Wolf fordert höhere Einkommensgrenze bei 630-DM-Jobs). Er konnte sich auf den Gebieten Zukunftstechnologien und Arbeitsmarktpolitik einen Ruf als Experte erwerben.

Nicht erfüllt haben sich die Erwartungen der Vertretung des Ministers in repräsentativen Angelegenheiten. Dadurch, dass auch die Parlamentarischen Staatssekretäre ständig ihre Politik in der Öffentlichkeit darstellen müssen, liegt es in der Natur der Sache, dass hier der Entlastungsfunktion gleichsam natürliche Grenzen gesetzt sind: „Aus diesen Gründen wurde schon bald nach der Einführung des neuen Amtes übereinstimmend festgestellt, dass sich die Erwartung, der Parlamentarische Staatssekretär könne seinen Minister von Repräsentationspflichten entlasten, nicht erfüllt hatte“ (Gallois 1983: 107; dazu auch Kröger 1974: 588).

Wenn auch Zeh meint, die Parlamentarischen Staatssekretäre seien mehr als zu Beginn als „berufene politische Sprecher des Ministeriums“ (Zeh 1979: 135) akzeptiert, bleibt doch die oben angesprochene Problematik relevant.

Sinnvoller ist da schon die Feststellung, dass die Parlamentarischen Staatssekretäre aufgrund der „gleichzeitigen Ausübung von exekutivem Amt und legislativem Abgeordnetenmandat [...] zum begehrten Zielobjekt gruppen- und verbandsspezifischer Patronagebestrebungen werden“ (Benzner 1989: 101). Aufgrund ihrer Scharnierfunktion besteht für sie hier die Möglichkeit, sich der Zusammenarbeit und Auseinandersetzung mit Verbänden und Interessengruppen zu widmen. Viele eher unangenehme und medientechnisch nicht unbedingt vorteilhafte politische Zwänge – das Begehren der Lobbyisten auf Einflussnahme im Gesetzgebungsprozess – kann der Minister besser umgehen, wenn er diese Aufgaben seinem ‚Ministergehilfen‘ zuweist.

2.6. Das britische Vorbild

In der Literatur ist es unbestritten, dass das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs auf Bundesebene weitgehend auf das britische Vorbild zurückgeht (vgl. Gallois 1983: 7; Laufer 1969: 13).

Bei der Einführung des neuen Amtes spielten dabei wohl unterschiedliche Vorstellungen im Innenausschuss und im Rechtsausschuss eine Rolle: Ersterer orientierte sich am Modell des

britischen ‚parliamentary secretary‘; letzterer am ebenfalls britischen Modell des ‚minister of state‘. Deswegen ist es sinnvoll, die beiden unterschiedlichen Ämter im britischen Regierungssystem vorzustellen.

Die politische Praxis in Großbritannien sieht dabei so aus, dass der Staatsminister im Rang gewöhnlich zwischen dem Minister und dem parlamentarischen Staatssekretär steht (Morrison 1966: 77).

Im Gegensatz zum Parlamentarischen Staatssekretär ist der Staatsminister dabei Minister der Krone; dies bedeutet, dass er vom Monarchen ernannt wird. Er wird zur Gruppe der ‚Senior-Minister‘ gezählt, dabei allerdings in unterster Rangfolge: „Die Hierarchie der ‚Senior-Ministers‘ gliedert sich folgendermaßen: a) die ‚Senior Cabinet Ministers‘ als Chef der wichtigsten Ressorts und Mitglieder des informellen ‚inner Cabinet‘; b) die übrigen Kabinettsmitglieder; c) die Ressortminister ohne Kabinettsrang; d) die Staatsminister. Unter diesen bestehen wieder Rang- und Prestigeunterschiede je nach der Bedeutung ihres Ministeriums und der Bedeutung ihres Zuständigkeitsbereiches“ (Nuscheler 1997: 13).

Die Parlamentarischen Staatssekretäre sind zusammen mit den „politischen Mitgliedern des ‚Königlichen Haushalts‘ und den ‚Lords in Waiting‘“ der Gruppe der ‚Junior-Ministers‘ zuzurechnen (Nuscheler 1997: 13). Die Anzahl der Junior-Ministers ist seit dem Zweiten Weltkrieg exorbitant angestiegen: In 40 Jahren sind fast doppelt so viele Ämter geschaffen worden (vgl. Theakston 1987: 43). Zurückgeführt wird dies darauf, dass die „Ambitionen der ehrgeizigen Karrierepolitiker“ erfüllt werden müssten (Jun 1999: 201; dazu auch Riddell 1993).

Die Schwierigkeit einer exakten Abgrenzung der rechtlichen und funktionalen Stellung sowohl der Parlamentarischen Staatssekretäre als auch der Staatsminister besteht in der kaum vorhandenen schriftlichen Fixierung: Gerade dies aber scheint die „Gründungsväter“ in Deutschland inspiriert zu haben (vgl. BT-Drucksachen/5.Wahlperiode: 1556).

Staatsminister gibt es historisch betrachtet in Großbritannien noch nicht lange. Die Einrichtung der Institution wird auf den Zweiten Weltkrieg datiert (vgl. Jennings 1959: 75): „Sie waren echte Minister, teils für kriegsbedingte Außenposten, teils Minister ohne Portefeuille; einige von ihnen hatten sogar Kabinettsrang. Die Bezeichnung ‚Minister of State‘ war hier zunächst nur ein neuer Name für Minister, die weder ein überkommenes Amt noch ein Department innehatten“ (Böckenförde 1998: 226).

Nach dem Krieg wurde die Stellung des Amtes verändert: Sie wurden zu „Hilfsministern, jedoch nicht zu Nebenministern“ (Nuscheler 1997: 14). Man wollte dem überlasteten Ressortchef eine politische Stütze zur Seite stellen, welche zur Arbeitsentlastung beitrug, aber „in

einem größeren Umfang, als es für den im Range niedriger stehenden Parlamentarischen Staatssekretär statthaft wäre“ (Morrison 1966: 78).

Die Zuweisung eines Teilgebietes im Ressort gibt ihm ein gewisses Maß an Selbstständigkeit, was jedoch nichts daran ändert, dass die letztendliche Kontrollmacht im Ministerium dem Ressortchef vorbehalten bleibt. Es versteht sich in diesem Zusammenhang von selbst, dass die vorbehaltlose Unterstützung des Ministers auch einhergeht mit dessen Weisungsbefugnis. Die Verantwortung vor dem Parlament verbleibt ebenso beim Minister. Das Vertretungsrecht im Falle der Verhinderung gebührt nicht dem Staatsminister oder dem Parlamentarischen Staatssekretär, sondern einem anderen Minister.

Beträchtlichen Handlungsspielraum erhält der Premierminister dadurch, dass er in die „Organisationsstruktur eines Ministeriums eingreifen, einen Aufgabenbereich für einen Staatsminister reservieren“ kann (Nuscheler 1997: 15); damit ist das Instrument der Ämterpatronage (vgl. Eschenburg 1961) hier vorzüglich anwendbar.

Im deutschen Kontext ist hierzu zu sagen, dass die Version des Staatsministers im Kanzleramt sowie im Außenministerium nur schwerlich mit dem britischen Modell verglichen werden kann. Denn in der deutschen Ausführung ist der Staatsminister nichts anderes als ein etwas aufgewerteter Parlamentarischer Staatssekretär, welcher allein durch die Zuteilung zum Schlüsselressort höhere „Beachtung“ findet.

Wenn Böckenförde davon spricht, dass die Staatsminister in Großbritannien im Gegensatz zu den Parlamentarischen Staatssekretären zur „Regierung im weitesten Sinne“ zählen (Böckenförde 1964: 227), kann dies für die Bundesrepublik mit Ausnahme der „Lex Naumann“ (vgl. Helms 2001) nicht zutreffen. Nur dieser oft auch als „Kulturminister“ titulierte neue Staatsministerposten bedarf keiner Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag und hat eine öffentliche Aufmerksamkeit, welche der eines Ministers gleich kommt.

Eingeführt wurde dieses Amt von der Regierung Schröder 1998, um dem vielfach beklagten Mangel an ständigem Dialog zwischen Kultur und Politik ein Ende zu bereiten. Gerade bei offiziellen Anlässen im Ausland, wo die Kulturpolitik eine besondere Rolle spielt, kommt die Funktion und Stellung des Kulturministers der britischen Version am nächsten.

In der Literatur werden die Parlamentarischen Staatssekretäre in Großbritannien im Gegensatz zu den Staatsministern als Ministergehilfen bezeichnet (Daalder 1963: 26; Nuscheler 1997: 15; differenzierter bei Theakston 1987: 86).

Oft geraten sie in die Mühle zwischen dem ‚permanent secretary‘ als oberstem Chef der Ministerialbürokratie (vergleichbar dem deutschen Beamteten Staatssekretär) und ihrem Ressortleiter: Hier besteht kein Weisungsrecht seitens des Parlamentarischen Staatssekretärs. Morri-

son verweist denn auch darauf, dass es vollkommen im Ermessen des Ministers stehe, „zu bestimmen, welche Entscheidungen oder welche Kategorien von Entscheidungen ohne seine Zuziehung unmittelbar von einem parlamentarischen Staatssekretär [...] getroffen werden können“ (Morrison 1966: 85). So liegt es nahe, die Hauptaufgabe der Parlamentarischen Staatssekretäre in der Kontaktpflege zum Ober- und Unterhaus zu sehen.

Summa summarum haben die Parlamentarischen Staatssekretäre in Großbritannien laut Laufer fünf folgende Hauptaufgaben:

- „- Sie sollen ihrem Minister gesellschaftliche Verpflichtungen in der Öffentlichkeit abnehmen;
- Sie haben den ständigen Kontakt zwischen dem Ministerium und dem Oberhaus und dem Unterhaus aufrecht zu erhalten;
- Sie handeln im Parlament im Auftrag ihres Ministers, halten auf dessen Wunsch bei Unterhausdebatten die Eröffnungs- oder Schlussreden, beantworten einen großen Teil der zahlreichen Anfragen in den parlamentarischen Fragestunden, interpretieren im Parlament die in den Ministerien ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe, an deren Beratungen sie meistens teilgenommen haben;
- Die parliamentary secretaries können mit bestimmten Aufgaben innerhalb des Ministeriums betraut werden. Das kann generell und abstrakt für den (oder die) parliamentary secretary, es kann von Fall zu Fall für einen bestimmten Amtsträger geschehen;
- Die parliamentary secretaries können an der politischen Leitung der Ressorts beratend beteiligt werden“ (Laufer 1969: 12).

Damit ist es offensichtlich, dass der britische `Junior-Minister´ in seinen Funktionen für den bundesdeutschen Parlamentarischen Staatssekretär Vorbild war. Zu sehen ist dies jedoch immer vor dem Hintergrund des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik Deutschland.

Kapitel 3

Institutionelle Rahmenbedingungen von politischen Karrieren

Um die Karrierewege der Exekutivmitglieder erfassen zu können, ist es nötig, sich mit den Bestimmungsfaktoren zu beschäftigen. Politische Akteure sind dabei in einen institutionellen Kontext eingebunden, der sich nicht zuletzt aus den historischen Bedingungen einer Gesellschaft speist. Die Staatsstruktur, die Rolle und Struktur des Parlaments, das Wahlsystem und die Bedeutung und Verfasstheit der Parteien nehmen hierin ihren Platz ein.

Darauf weisen auch Norris und Lovenduski in ihrer Arbeit hin (vgl. Norris/Lovenduski 1995: 21ff.). Der Fokus richtet sich jedoch auf die Parlamente und nicht auf die Regierungsmitglieder.

Nach Loewenberg sind für die deutschen Verhältnisse im Bereich der Legislative folgende Variablen entscheidend, die es zu beachten gilt: das Parteiensystem, das Wahlrecht, die Frage der Diäten, die Organisationsstruktur und Ideologie der Parteien, die Bedeutung von Interessengruppen sowie die Haltung der Öffentlichkeit (vgl. Loewenberg 1971: 67). Merkwürdigerweise gibt es in der neueren Literatur dazu keine Fortführungen.

Auch Herzog untersucht in seiner elitensoziologischen Studie die Voraussetzungen von politischen Karrieren nicht weiter (Herzog 1975; genauso wenig Beyme 1991; Ismayr 1992).

Die Fragestellung nach den Karrierewegen der Regierungsmitgliedern streift nun bei den institutionellen Determinanten die Legislative, denn nur ein geringer Prozentsatz der Minister hatte kein Bundestagsmandat (vgl. Schindler 1999 I: 1147). Bei der Zusammenstellung des Kabinetts wird in der Regel auf bewährte Mitglieder des Parlaments zurückgegriffen (vgl. Schüttemeyer 1998a).

Kempf maß folgenden Faktoren für die *Berufung* ins Ministeramt eine grundlegende Bedeutung bei: „Führungskompetenz, Öffentlichkeitswirkung, regionale Herkunft, Konfession, Geschlecht, Leitungsfunktionen in der Bundespartei und/oder Fraktion, langjährige Parlamentsmitgliedschaft, Verankerung in für die Partei wichtigen Vorfeldorganisationen (z.B. Gewerkschaften bei der SPD). Hinzu kam ein weiteres wichtiges Kriterium: Diensterfahrung als Qualifikation für eine Zweit- bzw. Wiederernennung“ (Kempf 2001: 27).

Die geeigneten Variablen für eine systematische Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen von politischen Karrieren der Regierungsmitglieder sind vor dem Hintergrund der Fragestellungen dieser Arbeit folgende: die Vorgaben des Parteiensystems, die Hierarchisierungen in Parlament und Parteien, die Verfügbarkeit von politischen Ämtern sowie die materielle Attraktivität von Regierungsämtern.

3.1. Das Parteiensystem

Wie schon an anderer Stelle erläutert, beeinflusst die starke Stellung der Parteien im politischen System der Bundesrepublik die Karrierechancen des politischen Personals.

Die beiden Themenkomplexe Wahlsystem und Parteiensystem sind hier nicht voneinander zu trennen. Mehrheits- und Verhältniswahlsysteme haben gänzlich unterschiedliche Auswirkungen auf die Gemengelage des Parteiensystems. Die Rekrutierungswege, die sich einem ambitionierten Politiker anbieten, sind dadurch stark beeinflusst (Norris/Lovenduski 1995: 193).

Inwieweit sich nun das bundesdeutsche Verhältniswahlsystem mit seiner Konstellation von zwei großen und mehreren kleinen Parteien auf die Karrierewege der bundesdeutschen Exekutivpolitiker ausgewirkt hat, ist folgendermaßen zu beurteilen: Die FDP als „ewige“ Regierungspartei hat mit einer Ausnahme (1990 in Halle durch Uwe-Bernd Lühr) seit 1957 kein Direktmandat mehr bei einer Bundestagswahl erreicht (vgl. Jesse 1985: 295). Daraus folgernd könnte man annehmen, dass durch das 1953 eingeführte Zweistimmensystem die Abhängigkeit von potentiellen Kandidaten für ein Minister- beziehungsweise Staatssekretärsamt gegenüber zumindest der Führung des Landesverbandes bei den kleinen Parteien eine sehr hohe ist; also hier das Wahlsystem ‚zentralistisch‘ wirkt. Eine Hausmacht in Form von direkt gewonnenen Mandaten kann bei den beiden großen Parteien für das Ansehen innerhalb der Partei förderlich sein. Solch eine Konstellation schließt sich bei der FDP seit 1957 und den Grünen (bis auf die Ausnahme Hans-Christian Ströbele bei der Bundestagswahl 2002) aus. Andererseits ist durch die relative Dezentralität bei der Kandidatenaufstellung für den Bundestag (Loewenberg 1971: 93) – und dies betrifft alle Parlamentarischen Staatssekretäre und nahezu alle Minister – die regionale Profilierung eines jeden Anwärters unerlässlich; ohne eine Machtbastion an der politischen Basis kann kein Politiker im politischen System der Bundesrepublik Deutschland „etwas werden“. Gerade für die CDU mit dem hohen Einfluss der Landesverbände ist das zutreffend. Diese Konstellation des Parteiensystems hat sich im Laufe der Zeit entwickelt: Logischerweise beschränkt dabei die Anzahl der aussichtsreichen Parteien die Möglichkeiten eines ambitionierten Politikers, „Karriere zu machen“. Dies war bei Gründung der Bundesrepublik anders; zogen doch 1949 noch zehn Parteien in das Parlament ein. Sowohl im 1. als auch im 2. Kabinett Adenauer gab es Minister sowohl von der DP als auch vom GB/BHE (vgl. Schindler 1999 I: 1032ff.).

Dann änderten sich die Vorzeichen: „Mit der Bundestagswahl 1953 setzte [...] eine Konzentration im Parteiensystem ein. 1953 erhielten von 17 kandidierenden Parteien nur mehr sechs, 1957 von 14 nur noch vier Parteien Mandate. Seit 1961 erreichten bei allen nachfolgenden

Wahlen bis 1983 nur mehr drei Parteien Mandate, wobei CDU/CSU, SPD und FDP 1972 und 1976 99,0 bzw. 99,1 % der gültigen Zweitstimmen auf sich vereinigten“ (Nohlen 2000: 312).

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die 5-Prozent-Klausel nach § 6 Abs.6 BwahlG (zur Entstehung Jesse 1985: 221ff.): Trotz verfassungsrechtlicher Bedenken (vgl. Ipsen 1996: 25) wird die Ausnahme praktiziert, dass auch solche Parteien an der Mandatsverteilung partizipieren, die lediglich drei Direktmandate errungen haben. In den fünfziger Jahren führte das zum sogenannten Huckepackverfahren: „Die Deutsche Partei (DP) errang bei den Bundestagswahlen 1957 aufgrund einer Wahlabsprache mit der CDU sechs Direktmandate und war im Bundestag mit 17 Mandaten vertreten. Ihr Stimmenanteil betrug 2,8 %. Der Gesamtdeutsche Block – Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (GB-BHE) – gewann demgegenüber 4,6 % der Stimmen, aber kein Direktmandat und zog demgemäß nicht in den Bundestag ein“ (Ipsen 1996: 25, FN 32).

Dies hatte ganz konkrete Auswirkungen: Die DP wurde von Adenauer trotz absoluter Mehrheit der CDU/CSU ins Kabinett eingebunden, um aus parteitaktischen Erwägungen das Spektrum der Unionsparteien zu erhöhen. Im Endeffekt wirkte die offensichtliche Wahlhilfe der CDU für die DP kontraproduktiv (Jesse 1985: 285): Spätestens mit dem Übertritt des Bonner „Ministerflügels“ am 1. Juli 1960 zur Union hatten die Auflösungserscheinungen Überhand genommen (vgl. Naßmacher 1989; Schindler 1999 I: 99f.).

Erstmals waren im 4. Deutschen Bundestag nur drei Parteien vertreten. Diese Situation bestand in der Bundesrepublik im Prinzip von den Bundestagswahlen 1961 bis 1983. In den achtziger und neunziger Jahren kam es zu einer erneuten Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft: Hatten die vorübergehenden Wahlerfolge der NPD auf Länderebene von 1966-1969 für viel Beunruhigung gesorgt (Kühnl/Rilling/Sager 1969; Niethammer 1969), aber das Parteiensystem nicht längerfristig verändert, war dies 1983 anders: Mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag und ihrer Etablierung als vierte Kraft im Parteienspektrum erhöhten sich die Optionen bei den Karrieremöglichkeiten für ambitionierte Politiker (Raschke 1993). Es dauerte allerdings noch mehr als ein Jahrzehnt, bis dies mit der Regierungsbeteiligung der Umwelpartei auf Bundesebene (1998) auch für die Exekutive galt.

Bei der Beurteilung der Chancenstruktur ist die Analyse des bundesdeutschen Wahlsystems mit seinem teilpersonalisierten Wahlsystem auch noch aus einem anderen Grund wichtig: es führt dazu, dass die erfolgreichen Bewerber sich durch das Dickicht von Wahlkreiskandidatur und aussichtsreichem Listenplatz schlagen müssen.

Leider stellt sich die Literatur hierüber bis auf eine Ausnahme (Schüttemeyer 2002) als veraltet und nicht sehr zahlreich dar (eigentlich nur Kaack 1971; Kaufmann/Kohl/Molt 1961; Kitzinger 1960; Loewenberg 1971; Zeuner 1970).

Normalerweise ist es dabei so, dass „der Anspruch eines Abgeordneten, in seinem Wahlkreis wieder aufgestellt zu werden, in den meisten Fällen widerspruchslos akzeptiert wurde“ (Zeuner 1970: 91). Wenn dem nicht so sein sollte – es also zur Kampfkandidatur mit einem anderen Bewerber kommt –, sind die Gründe meistens in der mangelnden regionalen Attraktivität des Amtsinhabers sowie im hohen Alter zu suchen.

Als übliche Praxis wird es angesehen, den Wahlkreiskandidaten Vorzugsplätze auf der Liste zu geben, um den regionalen Einfluss quasi doppelt abzusichern. Auch für die frühen Wahlperioden lässt sich eine starke Verkoppelung beider Aufstellungsverfahren feststellen: „Alles in allem waren nur 71 der 497 Mitglieder des Dritten Bundestages nicht im Wahlkreis aufgestellt gewesen. Im Vierten Bundestag hatten 51 Abgeordnete nicht in einem Wahlkreis kandidiert. Der Grad der Koordination zwischen den Parteiverbänden in den Wahlkreisen als den primären Auswahlgremien und den Landesverbänden, die die Listen aufstellen, lässt sich hieran leicht ablesen“ (Loewenberg 1971: 102; vgl. auch für die neuere Entwicklung Schüttemeyer 2002).

Die Landesverbände wiederum haben im Gegensatz zur „Kirchturmperspektive“ der lokalen Parteiprominenz vor allem die Ausgewogenheit der Landesliste im Auge: Neben der regionalen Verteilung und der Berücksichtigung von Interessengruppen spielt die Überlegung eine zentrale Rolle, dass möglichst die prominentesten Köpfe auf die vorderen Plätze kommen sollen (vgl. Kaufmann/Kohl/Molt 1961: 111).

Dieser Aspekt spielt gerade bei den kleinen Parteien eine große Rolle: Beispielsweise musste der FDP als „ewiger Regierungspartei“ daran gelegen sein, ihre Prominenz auf vordere Listenplätze zu befördern, um für Parlament und Regierung ein geeignetes personelles Reservoir zu haben (allgemein dazu Kitzinger 1960: 70ff.). Die Aussicht auf Mandate ist insgesamt zu gering, als dass man es sich leisten könnte, hier irgendwelche lokale Parteigranden nach vorne zu lassen, welche bundespolitisch keine Bedeutung haben (als Beispiel die Wahlen der hessischen Landesdelegiertenkonferenz zur Bundestagswahl 2002, Börnecke in FR, 26.11.2001, Nr.275/48: 21). Wie bei den Grünen auch ist die landespolitische Decke einfach zu dünn, weil niemals sicher sein kann, dass der Einzug in alle Landtage gelingt. So besteht oftmals keine Ausweichmöglichkeit für die politischen Spitzenkräfte. Durch die Verkleinerung des Bundestages nach 2002 ergab sich hier für die kleinen Parteien eine große Problematik: Die grüne Parteispitze wollte sicherlich nicht zuletzt aus diesem Grund den MdB Özdemir als Spitzen-

kandidaten zur Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 2001 aufstellen, weil er mit weiteren grünen Promis auf der Landesliste in Baden-Württemberg für den nächsten Bundestag konkurrieren sollte und die Gefahr bestand, dass hier für die Bundesebene wichtige politische Zugnummern „verloren gingen“ (vgl. Ohne Autor in der FAZ, 7.12.2001, Nr. 285:4). Bezeichnenderweise entschied sich der Berliner Landesverband anders und nominierte Sybille Klotz aus den eigenen Reihen als Spitzenkandidatin.

So gilt denn auch eher für die beiden großen Parteien, was Loewenberg feststellte: „Die besten Positionen werden meist von Kandidaten besetzt, die schon in den Wahlkreisen aufgestellt sind. Doch können Kandidaten aus aussichtslosen Wahlkreisen bessere Listenplätze erhalten [...]. Die Zusammensetzung der Landeslisten hat daher einen wesentlichen Einfluß auf die zukünftige Vertretung der Partei im Parlament und gestattet eine Korrektur der in den Nominierungen der Wahlkreise reflektierten Gruppeninteressen“ (Loewenberg 1971: 109f.; auch Zeuner 1970: 153).

Auch die beobachtete Praxis, je nach der wahlkreisgeographischen Bedingung die Kandidaten auf sichere Wahlkreise im Fall der regional dominierenden Partei zu konzentrieren und auf sichere Listenplätze im Fall der regional schwächeren Partei (Kaack 1971: 621), spiegelt wohl eher die Realität bei den großen Parteien wider.

Bei den kleinen Parteien ist in jedem Fall die Landesliste entscheidend. In diesem Zusammenhang wird Einflussnahme von Seiten des Bundesvorstandes bei der Kandidatennominierung nur äußerst ungern gesehen. Wenn es dazu kommt, dann eher auf indirekte Art und Weise. Nicht dem Zufall entspringt daher die Tatsache, dass selbst höchste Parteifunktionäre in Parlament und Regierung vielfach aktive Parteimitglieder der Landesverbände beziehungsweise der örtlichen Parteiorganisationen sind: „Um in den örtlichen Parteiverbänden den notwendigen Rückhalt zu haben, lassen sich die meisten Parteiführer in sicheren Wahlkreisen aufstellen, trotz der zusätzlichen Arbeit, die eine solche Kandidatur bedeutet. In dem 1957 gewählten Bundestag waren alle Kabinettsmitglieder, außer einem, in absolut sicheren Wahlkreisen in den Bundestag gewählt worden. Unter den führenden Parlamentariern war die Häufigkeit der Direktmandate merklich höher als etwa bei den ‚Hinterbänklern‘ (Loewenberg 1971: 112).

Für die kürzer zurückliegenden Wahlperioden galt dies auch. Überraschenderweise lässt sich für das erste Kabinett Schröder diese Tendenz nicht nachweisen: Eine beträchtliche Zahl an Ministern der SPD sind über die Landesliste in den Bundestag gekommen. Das letzte Kabinett Kohl von 1994-1998 hatte noch ein eindeutiges Übergewicht an direkt gewählten Kabinettsmitgliedern vorzuweisen (vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 13. und 14.

Wahlperiode). Bei den kleinen Parteien waren und sind die Regierungsmitglieder nahezu ausschließlich über die jeweiligen Landeslisten in den Bundestag gewählt worden.

Die sicheren Wahlkreise werden für Anfang der siebziger Jahre mit 150 bis 160 angegeben (Kaack 1971: 575; ähnlich Golsch 1998: 91). Angesichts der Aufweichung der traditionellen Parteimilieus ist es nicht verwunderlich, dass für die 13. Wahlperiode noch 134 Wahlkreise als Bastionen zu betrachten sind (vgl. Golsch 1998: 92).

Trotzdem ist auch heute noch Realität, dass mit der Nominierung des Wahlkreiskandidaten etwa die Hälfte der zukünftigen Mandate entschieden wird; eine Konstante, die auch die Parteiführungen bei der Ausschau nach eventuellen Ministerkandidaten und Aspiranten für das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs zu beachten haben.

3.2. Die Rolle von formellen und informellen Hierarchien für die Regierungsämter

Neben der Vorstrukturierung von politischen Karrieren durch das Parteien- und Wahlsystem sind die Positionsfolgen im Parlament, der jeweiligen Partei und deren Fraktionen für die Karrierewege von Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären von entscheidender Wichtigkeit.

Da die Abgeordneten einer Partei ihre Rechte überwiegend nur als Mitglieder einer Fraktion ausüben können – und die meisten Minister sind Mitglieder des Bundestages – , ist es wichtig, sich im Rahmen der Fragestellungen dieser Arbeit damit auseinander zusetzen: „Vielfalt und Komplexität der Gestaltungs- und Kontrollaufgaben bedingen strikt arbeitsteilige Strukturen des Bundestages und besonders auch der Fraktionen“ (Ismayr 1992: 38). Im Grundgesetz werden Fraktionen nur in Art.53 a GG erwähnt. Erstaunlicherweise ist trotz ihrer realen Wichtigkeit der Rechtsstatus der Fraktionen auch nicht in der Geschäftsordnung des Bundestages festgelegt.

Strukturen und Willensbildung „weisen wesentliche Gemeinsamkeiten, aber auch bemerkenswerte Unterschiede auf – wobei vor allem zwischen den großen und den kleinen Fraktionen zu differenzieren ist. Aber selbstverständlich prägt die Rolle als Regierungs- oder Oppositionspartei die Arbeitsweise mit“ (Ismayr 1992: 389).

Eine geeignete Definition der Funktionsbestimmung von Fraktionen lautet dabei wie folgt: „Die Bündelung von Politik und die Organisation der Arbeitsteilung sind [...] als grundlegende Funktionen der Fraktionen bestimmt, die sie für den einzelnen Abgeordneten und das Parlament als ganzes erfüllen, und insofern auch erst die gesellschaftliche Organisation der Parteien in den staatlichen Entscheidungsprozeß hineinführen“ (Schüttemeyer 1998a :25; siehe dazu auch Jekewitz 1989: 1045ff.).

Dabei decke das Tätigkeitsprofil alle Bereiche ab – auch den der Rekrutierung (Schüttemeyer 1998a: 25) – und damit wird eine Befassung mit den Fraktionen unter der Prämisse der Karrierewege und ihrer Konkretisierung interessant.

Zu bedenken ist, dass die Fraktionen „ihre parlamentarischen Aufgaben nicht ohne Unterstützung ihrer Parteien erfüllen. Regierungs- wie Oppositionsfraktionen bedürfen des Rückhaltes bei Parteimitgliedern und Parteiorganisation“ (Kretschmer 1984: 139; auch Apel 1990: 241). Die personelle Verschränkung der Funktionsbereiche in Partei, Fraktion und Regierung ist dabei folgerichtig (dargestellt bei Kaack 1980: 195ff.). „Die Rolle der Fraktion für die parlamentarische Vertretung der Interessen einer Partei wird bisweilen so hoch veranschlagt, daß die Fraktion schlechterdings zur ‚Partei im Parlament‘ erklärt wird“ (Demmler 1994: 179). Oft gab und gibt es eine Personalunion zwischen Partei- und Fraktionsvorsitzendem (vgl. Schindler 1999 I: 983ff.).

Das Verhältnis zwischen Partei und Fraktion gilt als „labiles Miteinander, das weitgehend ohne rechtliche Regelung auskommen muß, aber durch die die Fraktionsarbeit im Parlament prägenden verfassungsorganisationsrechtlichen Vorgaben mitbestimmt wird“ (Jekewitz 1989: 1044). Durch ihre Funktionsbestimmung, konkrete Politik umzusetzen und nicht etwa reine Parteiprogrammatik, sind die Fraktionen in der Regel moderater als die Mutterparteien. Gleichzeitig sorgen die Parteisatzungen der Parteien dafür, dass die Fraktionen eine herausgehobene Stellung haben: „Fraktionen dominieren ihre Parteien“ (Schüttemeyer 1992: 131).

Noch einmal soll in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass hierbei von einem Verständnis von Fraktionen ausgegangen wird, welches sich in Anlehnung an Schütt-Wetschky (1984, 1992) versteht: Der Idealtypus des individuellen Politikers, der nur dem von ihm repräsentierten Wähler verantwortlich sei, aber nicht seiner politischen Partei und deren parlamentarischer Vertretung, wird gerade in der Öffentlichkeit immer wieder herbeigewünscht, obwohl es keinerlei Anleihen bei einer „guten alten Zeit“ gibt. Dem gegenüber steht eine realistische Position, die Schütt-Wetschky als Gruppentyp bezeichnet. Dabei wird betont, dass die Notwendigkeit bestehe, der Bildung von Fraktionen und deren Geschlossenheit Vorschub zu leisten (Schütt-Wetschky 1984: 106f.). Die funktionelle Einheit zwischen Mehrheitsfraktion und Regierung wird zur Grundlage der Arbeitsfähigkeit: Die Linie der Gewaltenteilung verläuft hier quasi zwischen parlamentarischer Opposition auf der einen Seite und der Parlamentsmehrheit plus Regierung auf der anderen Seite.

Im Zentrum der Parlamentsarbeit stehen damit aus Sicht der realistischen Lehre die Fraktionen (vgl. Arndt 1989: 643ff.; Schüttemeyer 1992: 117ff.). Ohne deren organisatorischen und materiellen Ressourcen wäre die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht gegeben. Die hoch-

gradige Arbeitsteilung macht es unausweichlich, dass gleichsam ein Gerüst vorhanden ist, durch das der einzelne Abgeordnete in die Lage versetzt wird, seine Aufgabe zu erfüllen.

Das enge Zusammenwirken der Parteien und ihrer jeweiligen Fraktionen bedingt auch, dass die Karrierewege der Regierungsmitglieder durch die Stellung in der Fraktion beeinflusst werden. Empirisch lässt sich dabei belegen, dass sowohl die CDU als auch die SPD bei der Rekrutierung ihrer Minister zu allererst auf die Fraktion zurückgreifen: „Von 69 Ministern [der CDU zwischen 1953 und 1997, A.S.A.] entstammten 46 dem Fraktionsvorstand, also zwei Drittel. 26 Minister, über ein Drittel, waren sogar Fraktionsvorsitzende, deren Stellvertreter oder Parlamentarische Geschäftsführer gewesen, bevor sie in die Regierung aufgenommen wurden“ (Schüttemeyer 1998: 231). Für die CSU gilt ähnliches; nur noch in stärkerem Maße.

Für die SPD ist der Fraktionsvorstand ebenfalls die wichtigste Rekrutierungsbasis für Minister: „22 und damit knapp drei Fünftel hatten vor ihrem Regierungseintritt Positionen im Fraktionsvorstand inne, neun im Geschäftsführenden“ (Schüttemeyer 1998a: 232).

Bei der FDP sieht die Lage etwas anders aus: „Berücksichtigt man alle 27 zwischen 1953 und 1997 ernannten FDP-Minister, so ergibt sich ein Anteil von einem knappen Drittel, der zuvor Fraktionsvorsitzender, Stellvertreter oder Parlamentarischer Geschäftsführer war“ (Schüttemeyer 1998a: 239).

Diese Tatsache hängt zweifelsohne mit der zahlenmäßig kleinen Fraktion zusammen. Deswegen bleibt der Parteiführung gar nichts anderes übrig, als die anfallenden Ministerposten auch aus den Reihen der Gesamtfraktion zu benennen.

Die beiden großen Bundestagsfraktionen haben jeweils einen engeren und erweiterten Fraktionsvorstand. Das Machtzentrum der Fraktionen bildet gleichsam der geschäftsführende Vorstand.

Während der Fraktionsvorsitzende vorrangig für die Außendarstellung zuständig ist, obliegt den parlamentarischen Geschäftsführern gleichsam das Fraktionsmanagement. Die „Allmacht“ der parlamentarischen Geschäftsführer wird dabei oft kritisch gesehen (vgl. Hamm-Brücher 1990: 110). Unstrittig ist, dass „Positionen in der Fraktionsführung zunehmend als Sprossen auf einer parlamentarisch/gouvernementalen Karriereleiter“ (Schüttemeyer 1998a: 41) gelten. Die ‚Hierarchisierung in allen Fraktionen‘ und, ganz profan, die Macht der Fraktionsführungen hat im Laufe der Zeit zugenommen (Schüttemeyer 1998a: 41; ähnlich Lohmar 1975: 154). Und des weiteren gilt: „In den Vorstandssitzungen der Regierungsfraktion[en] dominieren [...] die Regierungsmitglieder“ (Ismayr 1992: 127; auch Schäfer 1982: 143).

Summa summarum lässt sich feststellen, dass die Historie folgendes lehrt: Minister sind in ihrer überwiegenden Zahl Mitglieder des Bundestages als auch Angehörige des Vorstandes ihrer jeweiligen Fraktion. Damit ergibt sich hieraus eine gewisse Zwangsläufigkeit für ambitionierte Politiker, Führungspositionen in der Fraktion anzustreben. Als ‚Parteien im Parlament‘ (Wolfgang Demmler) sind sie auf dem Weg nach oben nicht zu vernachlässigen.

Ein schwieriges Feld sind die Parlamentarischen Staatssekretäre. Hier lassen sich weit weniger eindeutige Tendenzen ablesen. Waren es gerade in der sozialliberalen Koalition bei der SPD noch einige Parlamentarische Staatssekretäre, die später Minister wurden und dem Fraktionsvorstand angehörten (Jahn, Apel, Ravens, Rohde, Schlei, Haack, Schmude, Offergeld, Bülow, Westphal), kann davon bei der CDU/CSU keine Rede sein: Nur der spätere Entwicklungsminister Spranger fällt unter diese Kategorie. Bei der FDP sieht es ähnlich aus.

Vielleicht hängt dies damit zusammen, dass die Rolle und Funktion des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs sich anders entwickelt hat als ursprünglich angenommen. Dem soll in Kapitel 4 ausführlich nachgegangen werden.

Vorher ist jedoch noch anderen Faktoren Beachtung zu schenken. Genauso wichtig wie Ämter in der Fraktion sind Parlamentarische Ämter: Dazu zählen das Präsidium und der Ältestenrat, genauso wie die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse (Kaack 1980:196ff.). Neben den Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen der Bundestagsfraktionen obliegt den Bundestagsausschüssen die Hauptarbeit im Parlament (Ismayr 1992: 184). Deswegen ist an dieser Stelle der Platz, sich näher mit den Bundestagsausschüssen zu beschäftigen.

Auf jeden Fall lassen die Ausschusssysteme „Rückschlüsse auf die Stellung des Parlaments im Regierungssystem und damit auf dessen spezielle Stellung zu“ (Zeh 1989: 1087). Das betrifft auch das politische Personal.

Die Ausschüsse waren in den frühen Jahren der Bundesrepublik noch gleichsam als eine Art Projektgruppensystem organisiert. Lag die Zahl der ständigen Ausschüsse zum Ende der 1. Wahlperiode noch bei 40, so verringerte sich dies danach zunächst fortlaufend. Dies hatte auch damit zu tun, dass „hinsichtlich von Sinn und Struktur des Ausschusswesens noch keine festen Vorstellungen bestanden“ (Zeh 1989: 1089). Die Organisation des Parlamentsbetriebes musste sich erst entwickeln. In den folgenden Wahlperioden verringerte sich die Zahl der ständigen Ausschüsse auf den niedrigsten Stand von 17 in der 6. Wahlperiode; danach ist wieder ein langsamer Anstieg zu verzeichnen bis zur 14. Wahlperiode, wo es 23 ständige Ausschüsse gab (vgl. für die 1.-12. Wahlperiode Schindler 1999 II: 2022f.; für die 13.-14. Wahlperiode Ismayr 2001: 168f.).

Dabei ist zu beachten: „Etwa seit Mitte der 60er Jahre richtet sich die fachliche Gliederung der Ständigen Ausschüsse weitgehend nach der Organisationsstruktur der Bundesregierung: Jedem Bundesministerium steht ein korrespondierender Fachausschuß gegenüber, der üblicherweise für die Dauer der Wahlperiode eingesetzt wird“ (Ismayr 2001: 170).

Neu entstehende Ministerien oder geteilte Ministerien finden ihre Entsprechung in der Ausschussstruktur.

Die Verteilung der Vorsitzendenpositionen ist Sache der einzelnen Fraktionen: „Einerseits werden sowohl Regierungsfraktion[en] als auch Opposition versuchen, unter Berücksichtigung der Schwerpunkte der Regierungsprogrammatis politik bewährte, fachlich qualifizierte und auch in faktischer Hinsicht erfahrene Fraktionsmitglieder in Vorsitzendenstellen zu bringen. Andererseits dient der Ausschussvorsitz aber auch dazu, Abgeordneten die notwendigen politischen Erfahrungen für die Übernahme von Regierungs- oder herausgehobenen Fraktions- und Parteiämtern zu verschaffen“ (Kese 1993: 615).

In der Regel ist jeder Abgeordnete Mitglied eines Ausschusses; es sei denn, er ist ein anderer wichtiger Entscheidungsträger (Fraktionsvorsitzender, Parlamentarischer Geschäftsführer).

Zweifellos verfügen langjährige Vorsitzende von Schlüsselausschüssen über großen politischen Einfluss und können diesen dann bei der Vergabe von Positionen in der Regierung auch bezüglich der Politikformulierung und zur Stabilisierung der eigenen Karriereleiter geltend machen. Beispielsweise war Herbert Wehner von 1953-1969 Vorsitzender des Ausschusses für gesamtdeutsche und Berliner Fragen, zusätzlich von 1966-1969 Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, bevor er dann 1969 Fraktionsvorsitzender der SPD wurde (vgl. Schindler 1999 I: 1043 sowie Schindler 1999 II: 2045ff.). Hier hat der Vorsitz im gesamtdeutschen Ausschuss sicherlich karrierefördernd gewirkt.

Wenn von der „unverbindlichen Stilregel“ gesprochen wird, wonach „ehemalige Minister nicht in den korrespondierenden Ausschuß“ gehen, „um den Nachfolger nicht mit allzu viel Insiderwissen zu kontrollieren“ (Dach 1989: 1111), dann stimmt das in der Realität nur bedingt: Jürgen W. Möllemann war von 1987-1990 Bundesminister für Bildung und Wissenschaft; von 1998-2000 dann Vorsitzender des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Hier könnte man berechtigterweise einwenden, dass ein geraumer zeitlicher Abstand zwischen den beiden Funktionen lag. Dieser Einwand kann jedoch bei Eduard Oswald nicht geltend gemacht werden: Von Januar bis Oktober 1998 Bundesminister für Raumordnung, Bau- und Wohnungswesen, stellte er danach den Vorsitz im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Ein Sonderfall sind die Parlamentarischen Staatssekretäre: „In der Praxis vertreten sie den Minister häufig nicht nur im Plenum, sondern auch im korrespondierenden Ausschuß. Während in der 6. Wahlperiode (1969-1972) noch die meisten Parlamentarischen Staatssekretäre Stellvertretendes Mitglied desjenigen Ausschusses waren, der ihrem Ressort entsprach, kommt dies heute nicht mehr vor, nachdem die Parlamentarischen Staatssekretäre mehr und mehr der Regierungsseite zugerechnet werden“ (Dach 1989: 1110).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Hinblick auf einen weiteren Weg nach oben auf der politischen Karriereleiter die Ausschüsse eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen.

Ähnliches gilt für Parteiämter. Sie sollen im folgenden vor allem bezüglich der „Minister und Staatssekretärsdichte“ auf Bundesebene untersucht werden. Dabei ist es klar, dass Führungsämter in der Partei für Bundestagsabgeordnete im allgemeinen, und für die Mitglieder der Regierung im Besonderen, von großer Wichtigkeit sind.

Zu berücksichtigen ist hier bei CDU, SPD und FDP das Präsidium und der Bundesvorstand. Eine Sonderrolle spielen die Grünen: Bei ihnen berät der sogenannte Parteirat den Bundesvorstand. Als Überbleibsel aus Zeiten, wo Parteiamt und Mandat noch vollkommen getrennt waren, wird der Parteirat gleichsam als eine Art Zwischeninstanz zwischen Basis und Partei- und Fraktionsspitze angesehen (vgl. Raschke 2001: 324). Hier haben aber viele politische Schwergewichte ihren Platz gefunden.

Bei der Betrachtung der Landesverbände ergibt sich eine differenzierte Entwicklung (vgl. Herzog 1975: 236f.; Hoffmann-Lange 1992: 93ff.; Kaack 1980: 196ff.): Im Gegensatz zur CDU, wo die Landesverbände eine wichtige Bedeutung haben (Schmid 1990), spielen diese in der SPD eine geringere Rolle (Lösche/Walter 1992: 203).

Bei den kleinen Parteien spielen die Spitzen der Landesverbände in der Gegenwart in aller Regel keine herausragende Rolle. Wenn Landesvorsitzende ein wichtiger Faktor auf Bundesebene sind, dann eher aus dem Grund, dass sie dort schon eine Machtbastion hatten und dies nun durch einen starken Landesverband absichern. Bei den Liberalen und den anderen kleinen Parteien in den fünfziger Jahren kann dies nicht so eindeutig gesagt werden (vgl. Kapitel 4.4.3.).

Interessant ist im Zusammenhang der Fragestellungen dieser Arbeit die Präsenz der Regierungsmitglieder im Bundesvorstand der SPD und im Bundesvorstand beziehungsweise Parteirat der Grünen. Von den 45 Mitgliedern des Parteivorstandes der SPD (Stand September 2002) waren mit dem Bundeskanzler sieben Minister (Wieczorek-Zeul, Bergmann, Bodewig, Bulmahn, Däubler-Gmelin, Eichel, Riester) und drei Parlamentarische Staatssekretäre (Catenhusen, Hendrichs, Zöpel) aus der Regierung.

Im jeweils aktuellen grünen Bundesvorstand dürfen keine Mandatsträger sein (vgl. Raschke 2001). Anders verhält es sich mit dem Parteirat: Drei Minister (Künast, J. Fischer, Trittin) und eine Exministerin (A. Fischer) sind in diesem Gremium. Wie schon gesagt, es ist kein Zufall, dass sich hier etliche politische Führungspersonen finden lassen: Elf Parteiratsmitglieder haben ein Bundestags- oder Landtagsmandat oder sind Minister.

Insgesamt lassen sich hier schwerlich allgemeine Aussagen herausfiltern: Natürlich sind gehobene Parteiämter von Wichtigkeit für das Erreichen von Ministerämtern. Welcher Art diese sein sollten, und in welcher Zeitabfolge (vor oder nach dem Ministeramt) lässt sich nicht pauschalisieren. Dafür sind die vorzufindenden Parteistrukturen zu unterschiedlich. Auffällig ist jedoch, dass Parlamentarische Staatssekretäre in der Regel keine hohe innerparteiliche Stellung haben.

Neben den eher als formell zu bezeichnenden Karrierebedingungen (Fraktions-, Parlaments-, Parteiämter) gibt es auch die organisierten Interessengruppen in den Fraktionen selbst. Bei der CDU/CSU sind die innerparteilichen Gruppierungen im hohen Maße institutionalisiert. Nach der Arbeitsordnung der Fraktion (§ 2) sind dies vor allem der Parlamentskreis Mittelstand (PKM, zuerst Diskussionskreis Mittelstand/DKM) und die Vertreter der Arbeitnehmergruppe (CDA/CSA). Ihnen stehen organisatorische und finanzielle Ressourcen aus der Fraktion zu (vgl. Ismayr 1992:104). Es handelt sich um alles andere als lose verkoppelte Gruppierungen: „Das Gewicht dieser Gruppen ist sehr unterschiedlich und entspricht etwa dem der ‚Vereinigungen‘ in der Partei, mit denen sie personell und organisatorisch eng verzahnt sind“ (Ismayr 2000: 108). Beide Gruppierungen verfügen in der Fraktion über erhebliches Gewicht, was sich daran zeigt, dass etwa die Hälfte der Bundestagsabgeordneten dem PKM angehören und etwa ein Fünftel der Arbeitnehmergruppe (vgl. Ismayr 1992: 104; auch Schönbohm 1985: 225ff.). Vorsitzender der CDA war bis 1987 der damalige Arbeitsminister Norbert Blüm; einer seiner Stellvertreter der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium, Wolfgang Vogt (1983-1990): „Während Blüm den Arbeitnehmerflügel (zeitweise) allein ‚repräsentierte‘, waren 7 Bundesminister DKM-Mitglieder, davon 3 im Vorstand“ (Ismayr 1992: 107). Die Gewichte sind also unterschiedlich verteilt.

Im Gegensatz zu den Unionsfraktionen spielen die innerfraktionellen Gruppierungen in der SPD eine gänzlich andere Rolle: „Dabei lassen sich Gruppen in der Fraktion und ‚Kreise‘ außerhalb des Parlaments nicht klar trennen, es gibt Doppelmitgliedschaften und Querverbindungen“ (Lösche/Walter 1992: 222). In der Geschichte der deutschen Sozialdemokratie hat es viele Spaltungen und Fraktionierungen gegeben. Besonders wichtig wurden diese aber nach Erlangung der Regierungsmacht in Bonn 1969: „Seit 1966, besonders aber nach dem Über-

gang der SPD von der Oppositions- zur Regierungspartei, traten erneut parteiinterne Gruppierungen in Erscheinung, die offen und verstärkt um innerparteilichen Einfluß konkurrierten“ (Müller-Rommel 1982: 49). Neben berufsspezifischen und interessenpluralistischen Fraktionen trat der Gegensatz zwischen pragmatischer Reformpolitik und – unter dem Einfluss der Neuen Linken, die ab 1972 eine immer größere Rolle spielten – mehr von Grundsätzen einer idealistisch-sozialistischen Gesinnung getragenen Politik zutage.

Interessant sind vor allem die organisierten Gruppierungen in der Bundestagsfraktion: Auf der Parteilinken bildete sich nach der gewonnenen Bundestagswahl 1969 zunächst die „Gruppe der 16. Etage“, die nach der Wahl von 1972 in den „Leverkusener Kreis“ aufging: „Zählten 1972 nur 22 von 64 SPD-Parlamentsneulingen zu den Parteilinken, so vergrößerte sich der Anteil 1976 auf 16 Linke von insgesamt 37 neuen SPD-Parlamentarier“ (Müller-Rommel 1982: 137).

Während die Fraktionsführung unter Schmidt (1965-1969) und Wehner (1969-1982) den Politikvorstellungen der Parteilinken skeptisch bis ablehnend gegenüber standen, wurden doch einige ihrer profilierten Vertreter in den 1970-iger Jahren Parlamentarische Staatssekretäre (vgl. die Auflistung bei Müller-Rommel 1982: 139f.). Dies steht sicher im Zusammenhang mit der relativen Juvenilität dieser Parlamentarier: Die SPD sah sich einem massiven Mitgliederzustrom von Seiten der überwiegend akademisch gebildeten jüngeren Jahrgänge ausgesetzt. Deshalb war es folgerichtig, einige aus ihren Reihen in Regierungspositionen zu berufen.). Mit dem Übergang in die Opposition 1982 und dem geschwundenen Zwang, Realpolitik machen zu müssen, wurden die Parteilinken in der Fraktion weniger wichtig. Es bleibt abzuwarten, wie sich angesichts der erneuten Regierungsbeteiligung (1998) die Situation in Zukunft darstellen wird. Festzuhalten ist jedenfalls, dass nach dem Abgang Oskar Lafontaines außer Heidi Wiecek-Zeul kein prononcierter Vertreter der Parteilinken im Kabinett vertreten ist.

Auf dem rechten Parteiflügel der SPD stellt sich die Situation etwas anders dar: „Seit der Regierungsbeteiligung der SPD – vor allem während der Regierungszeit Helmut Schmidts – übte die in den 50er Jahren entstandene Fraktionsgruppierung der ‚Kanalarbeiter‘, wie sie scherzhaft genannt wurden, einen starken Einfluß aus“ (Ismayr 1992: 109). Unter der Regie von Egon Franke waren die etwa 100 Abgeordneten eine wichtige Stütze der Regierung Schmidt. Vor allem bei personalpolitischen Entscheidungen setzten sie sich in dieser Zeit regelmäßig gegen den linken Flügel durch. Viele Minister gehörten der Gruppierung an (Franke, Leber, Apel, A. Möller, Westphal, Focke, Gscheidle, Haack, Ehrenberg, Vogel), was sicher kein Zufall war (vgl. Müller-Rommel 1982: 165ff.).

Später ging die Vereinigung in dem „Seeheimer Kreis“ auf: „Zu inhaltlich-politischen und personellen Absprachen treffen sich die innerhalb der Fraktion ‚Mitte-Rechts‘ stehenden SPD-Parlamentarier seit dem Wechsel in die Opposition (1982/83) im ‚Seeheimer Kreis‘, dem seit der 10. Wahlperiode etwa 80 bis 100 Abgeordnete zuzurechnen sind“ (Ismayr 2000: 111).

Im Gegensatz zu den siebziger Jahren ist für die Gegenwart nicht zu erwarten, dass die „Seeheimer“ zu einem so eindeutigen Parteigänger Gerhard Schröders werden, weil er nie in der Art und Weise wie Schmidt als „rechter“ Sozialdemokrat bewertet wurde (gerade parteiintern). Auch scheint es so zu sein, dass sich die innerfraktionellen Grabenkämpfe eher verflüchtigt haben (Ismayr 2001: 112) und auf die Auswahl der Regierungsmannschaft jedenfalls keinen großen Einfluss mehr ausüben.

Für die FDP als langjährige Regierungspartei lassen sich in diesem Zusammenhang nur schwerlich konkrete Aussagen machen. Vor 1968 waren die Freien Demokraten wesentlich mehr „national“ orientiert: Als Symbol dafür gilt der langjährige Vorsitzende Erich Mende (1960-1968), dessen Biographie als auch vor allem außenpolitischen Ansichten in die FDP jener Zeit passten. Mit dem Wechsel in die sozialliberale Koalition änderte sich die Politik als auch das politische Personal (dazu Dittberner 1987: 41ff.). Mit dem eher linken Flügel der Partei (den sogenannte „Freiburger“; benannt nach dem Parteitag 1971) verbanden sich Namen wie die der langjährigen Innenminister Werner Maihofer (1974-1978) und Gerhard Baum (1978-1982), sowie der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Hildegard Hamm-Brücher (1976-1982).

Inwieweit sich die unterschiedlichen Politikvorstellungen in der Bundestagsfraktion niederschlugen, ist schwer zu quantifizieren. Bekannt sind die Auseinandersetzungen zwischen linkem und rechtem Flügel bezüglich der Frage des Koalitionswechsels 1982 (Verheugen 1984): „Die neue, größere Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag [aus der Wahl 1980, A.S.A.] setzte sich aus zahlreichen ‚rechten‘ Parteimitgliedern zusammen, die auf ursprünglich als aussichtslos eingestuften Listenplätzen ins Parlament gekommen waren. Diese Abgeordneten trafen sich im ‚Wurbs-Kreis‘, so genannt nach dem der FDP angehörenden Vizepräsidenten des Bundestages, Richard Wurbs“ (Dittberner 1987: 47). Auch für den linken Flügel der Fraktion wird ähnliches berichtet (Verheugen 1984: 112f.). Jedenfalls machte sich die Stützung der Linken in der Fraktion auch dadurch fest, dass Gerhard Baum, Andreas von Schoeler, Hildegard Hamm-Brücher aus der Regierung verschwanden und einige andere prominente FDP-Politiker aus der Partei austraten (dazu Vorländer 1992). In späteren Zeiten haben die Flügelkämpfe in der Fraktion keine so große Rolle mehr gespielt. Dazu war der Soziallibera-

lismus zu sehr geschwächt und auch Nationalliberale im Sinne der fünfziger und sechziger Jahre haben in der Bundestagsfraktion keine Bedeutung mehr. Für eine Institutionalisierung der unterschiedlichen Parteiflügel ist die FDP-Fraktion einfach zu klein: Mit in der Regel um die 50 Abgeordneten (nur die 4. und die 12. Wahlperiode bildeten eine Ausnahme) und lange Zeit in der Funktion als „ewige“ Regierungspartei verankert und fixiert, wäre dies auch ein unzulässiger Luxus.

3.3. Die Formation von politischen Ämtern

Es versteht sich von selbst, dass die ureigenste Determinante von politischen Karrieren das Vorhandensein der Ämter an und für sich ist. Dafür soll in diesem Kapitel das Feld der möglichen Karriereoptionen abgesteckt werden. Die Aufstiegsmöglichkeiten sind durch die Zahl der politischen Ämter auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems, durch ihre Verfügbarkeit und mehr noch durch die Relation der Positionen untereinander bestimmt. Die föderale Struktur der Bundesrepublik bedingt, dass man von einem relativ großen Pool an politischen Ämtern sprechen kann. Weder auf Landesebene noch auf Bundesebene wird die Exekutive direkt gewählt, sondern durch die Legislative. Beide Gewalten sind somit miteinander verschränkt (vgl. Döring 1992; Steffani 1991). Dabei wird folgendes zu bedenken sein: „Das Oligopol der etablierten Parteien der Bundesrepublik Deutschland kommt nicht zuletzt in einer extensiven personellen Verzahnung der Parteiführungseliten mit den politischen Handlungsträgern aller wichtigen Funktionsbereiche des politischen Systems zum Ausdruck“ (Kaack 1980: 195).

Da fast alle Parlamentarischen Staatssekretäre und Minister Mitglieder des Bundestags sind und waren, gilt es, das auch für diese Arbeit zu beachten.

Von den 400 Abgeordneten im 1. Bundestag 1949 zu den 656 Abgeordneten im 14. Bundestag war eine weite historische Wegstrecke zu absolvieren (vgl. Schindler 1999 I: 379ff.). Mit Beginn der 5. Wahlperiode 1965 bis zur Eingliederung der 144 Volkskammerabgeordneten durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3.10.1990 lag die Zahl der Abgeordneten bei 496 (ohne Überhangmandate und die durch das Berliner Abgeordnetenhaus zu wählenden 22 Bundestagsmandate). Zuvor waren laut Wahlgesetz für den 1. Deutschen Bundestag 400 Abgeordnete zu wählen; Berlin entsandte zunächst 8 Abgeordnete (unter anderem Willy Brandt); ab 1952 erhöhte sich die Zahl dann von 8 auf 19. Mit der zweiten Bundestagswahl 1953 wurde via Wahlgesetz festgelegt, dass ab nun 484 Mandate zu vergeben seien; mit der Eingliederung des Saarlandes ab 1957 dann 494 (ohne Überhangmandate).

In diesem Zusammenhang gilt es, die sogenannten „Überhangmandate“ zu beachten (vgl. Schreckenberger 1995). Die Definition lautet wie folgt: „Hat eine Partei in einem Bundesland mehr Wahlkreissitze errungen, als ihr nach dem Verhältnis der in diesem Land für alle Parteien abgegebenen Stimmen (ab 1953: Zweitstimmen) Mandate zustehen, so verbleiben dieser Partei diese sogenannten ‚Überhangmandate‘; somit erhöht sich um diese Zahl der Überhangmandate die Zahl der Mandate in dem betreffenden Bundesland bzw. die Zahl der Mitglieder im Bundestag“ (Schindler 1999 I: 287). Dadurch gab es Abweichungen von den gesetzlichen Mindestzahlen: Mit Ausnahme der 5. bis 8. Wahlperiode (wo keine Überhangmandate zu verzeichnen waren) lagen diese zwischen 1 und 16 (vgl. Schindler 1999 I: 381 sowie Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode). Zwischen dem 1. und 11. Bundestag war die Zahl der Mandate weitgehend stabil; das bedeutet, dass politische Karrieregefüge stellte für ambitionierte Politiker eine relative Konstante dar.

Als nächstes stellt sich die Frage nach der Regierungs- und Parlamentserfahrung der Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre auf Landesebene (vgl. hierzu Kapitel 4.5.1.): Viele, die später Karriere auf Bundesebene gemacht haben – sowohl in der Fraktion als auch in der Regierung – , sind darunter zu finden: Beispielsweise alle Bundeskanzler seit 1949, die mindestens ein „Zwischenspiel“ auf Länderebene vorzuweisen haben (vgl. Kempf/Merz 2001). Die ersten Wahlperioden verzeichnen öfters die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer Landesregierung und im Bundestag: Zur rechtlichen Frage der Gleichzeitigkeit von Bundestagsmandat und Mitgliedschaft in einer Landesregierung gibt es dabei im GG keine ausdrückliche Regelung. Nur in zwei Landesverfassungen (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) ist dies ausdrücklich verboten. Dennoch wurde die Doppelmitgliedschaft Bundestag/Landesregierung kritisch gesehen, weil „die gleichzeitige Mitgliedschaft in gesetzgebenden Körperschaften, die sich gegenseitig kontrollieren, unzulässig ist“ (vgl. Schindler 1999 I: 441). Dies führte zu einem Gutachten des Rechtsausschusses des Bundesrates, wodurch die Geschäftsordnung 1966 geändert wurde. Danach dürfen nach § 2 „Mitglieder des Bundesrates [...] nicht gleichzeitig dem Bundestag angehören“. Jedes Mitglied einer Landesregierung ist „nach der von den Landesregierungen geübten Bestellungspraxis für den Bundesrat [...] mindestens stellvertretendes Mitglied des Bundesrates [...]“ (vgl. Schindler 1999 I: 441). Seit dieser Zeit ist es daher „in Staatspraxis und Staatsrechtslehre [...] inzwischen nicht mehr streitig, daß es eine Unvereinbarkeit zwischen der Zugehörigkeit zu einer Landesregierung und dem Mandat im Bundestag gibt“ (vgl. Jekewitz 1978:18). Eine längere Doppelmitgliedschaft in Bundestag und Landesregierung gab es in den ersten Wahlperioden häufig. Seit der 6. Wahlperiode wurden dann fast alle Doppelmitgliedschaften durch die getroffene Regelung in

kurzer Zeit aufgelöst (vgl. Schindler 1999 I: 442f.) Die Doppelmitgliedschaft in einem Landesparlament und im Deutschen Bundestag ist im Grundgesetz ebenfalls nicht ausdrücklich verboten (vgl. Tsatsos 1989: 723), jedoch in der Parlamentspraxis weitgehend verschwunden (Schindler 1999 I: 459ff.). § 4 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) regelt eindeutig, dass ein Mitglied der Bundesregierung nicht zugleich Mitglied einer Landesregierung sein kann.

Für die Zeit der fünfziger Jahre ist entscheidend, dass die Phase der „Allparteien- bzw. Mehrparteienkoalition“ auf Länderebene vorherrschte (vgl. Jun 1994: 106ff.) und es eines großen Reservoirs an geeignetem politischen Personal bedurfte: Es scheint wohl so gewesen zu sein, dass alle Parteien ihre politischen Schwergewichte zunächst einmal auf Bundesebene platziert sehen wollten, weil hier zu aller erst professionelle politische Strukturen anzutreffen waren; wohl mögen dabei auch materielle Aspekte eine Rolle gespielt haben, denn noch weit bis in die sechziger Jahre waren die Aufwandsentschädigungen in den Landtagen gering (Golsch 1998: 101). Kein Zufall ist in diesem Zusammenhang, dass „die [zumindest zeitweise] gleichzeitige Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag und in einem Landtag [...] während der ersten drei Wahlperioden durchaus üblich [war]“ (Schindler 1999 I: 459): Beispielsweise ist im Falle Willy Brandt zu attestieren, dass er von 1949 bis zu seiner Wahl zum Regierenden Bürgermeister von Berlin 1957 diese Doppelmitgliedschaft aufzuweisen hatte.

Die Zahl der Regierungsmitglieder auf Bundesebene seit 1949 schwankt zwischen 14 im ersten Kabinett Adenauer und 22 im zweiten Kabinett Erhard (Schindler 1999 I: 1153f.). Auffällig ist dabei, dass aufgrund von Regierungs- und Koalitionswechseln die Austauschrate beim Regierungspersonal wesentlich höher war als im Parlament selbst: „Entsprechend liegen die durchschnittlichen Mandatszeiten der Abgeordneten erheblich über den Amtszeiten der Kabinettsmitglieder“ (vgl. Schindler 1999 I: 1150f.).

Interessant ist auch die Frage nach dem oft gebrauchten Wort vom Juristenmonopol in Parlament und Regierung (vgl. dazu Armingeon 1986; Hess 1983, 1985, 1989, 1992, 1995).

Dabei fällt auf, dass im ersten Kabinett Brandt der Anteil der Juristen stark zurückging: Dies mag damit zusammenhängen, dass die klassischerweise eben nicht gerade als reformfreudig geltenden Juristen (vgl. Dahrendorf 1965) bei den Sozialdemokraten weit weniger in führenden Positionen waren als bei den Christdemokraten und eingeschränkt auch bei den Liberalen. Unter Schmidt änderte sich dies zunehmend (vgl. Schindler 1999 I: 1154). In der bisherigen Regierungszeit Schröders sind mit Schily, Däubler-Gmelin, Künast und dem Kanzler selbst insgesamt nur vier Volljuristen im Kabinett vertreten gewesen. Irgendeine „politische“ Wertung lässt sich daraus nicht ziehen.

Länger als zehn Jahre im Amt als Minister waren 19 Politiker (vgl. Schindler 1999 I: 1158f.): Politische Schwergewichte sind ebenso vertreten wie heutzutage relativ unbekanntere politische Persönlichkeiten. Dazu passt der Satz: „In der Bundesrepublik ist der sicherste Weg, um Minister zu werden, bereits Minister zu sein“ (Schüttemeyer 1998a: 239).

Die Parteivorsitzenden waren und sind in den meisten Fällen Mitglieder des Kabinetts. Als problematisch erwies es sich im Umkehrschluss, dass Schmidt als auch Erhard (erst ab März 1966 auch Parteivorsitzender) durch ihren Verzicht auf den Parteivorsitz keine direkte Direktive gegenüber ihrer Partei hatten und so niemals wirklich Rückhalt aus den eigenen Reihen erhielten. Die Führungsschwäche der FDP manifestierte sich in den letzten Jahren der Kohl-Regierung nicht zuletzt daran, dass der Parteivorsitzende Wolfgang Gerhardt (1995-2001) „von außen“ (vom hessischen Landesverband aus Wiesbaden) nach Bonn kam; ohne rechten Rückhalt in der Fraktion und kein Mitglied des Kabinetts Kohl. Kanzler Schröder ließ sich nach dem politischen Abgang von Oskar Lafontaine im März 1999 selbst zum Parteivorsitzenden wählen, zumal ihm langjährige Erfahrung in der Bundestagsfraktion fehlte.

Zu der Fragestellung der Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat lassen sich folgende Entwicklungen attestieren: Die Zahl der Minister ohne Parlamentssitz zum Zeitpunkt der Ernennung von der 1. bis zur 13. Wahlperiode schwankt zwischen null (13. WP) und fünf (5. WP). Eine größere Anzahl von neu ernannten Ministern ohne Bundestagsmandat ist immer dann zu verzeichnen, wenn es zu politischen Änderungen kommt (vgl. Schindler 1999 I: 1147ff.). In der großen Koalition waren drei der ernannten SPD-Minister von „außerhalb“ (Brandt, Lauritzen, Ehmke). Dies hatte auch damit zu tun, dass die SPD geeignetes Regierungspersonal in den Ländern rekrutierte. Während der 9. Wahlperiode war Kanzler Helmut Schmidt gezwungen, der dahinsiechenden sozialliberalen Koalition neues Leben „einzuhauhen“: Dies geschah durch eine Kabinettsreform, bei der Führungskräfte aus den Ländern eingebunden werden. Auch der Kanzler Helmut Kohl holte sich Verstärkung für das Kabinett von außerhalb des Bundestages.

Eine besondere Stellung nimmt die Regierung in der 14. Wahlperiode ein: Nie zuvor gab es so viele Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat: Das am 27. Oktober 1998 ernannte Kabinett hatte mit Hombach, W. Müller, Funke, Bergmann und Riester alleine schon fünf Nichtbundestagsabgeordnete in der Regierung (vgl. hierzu Feist/Hoffmann 1999: 247). Hinzu kommen noch die Nachrücker Eichel, Klimmt und Künast. Somit erhöht sich die Zahl auf acht. Diese erstaunliche Entwicklung hängt zum einen mit der kaum erwarteten Regierungsmehrheit Rot/Grün zusammen; eher war mit einer Arithmetik gerechnet worden, die nur eine Große Koalition zugelassen hätte. Deshalb hatte die SPD-Führung nicht damit kalkuliert, so

viele Minister stellen zu können. Zum anderen war Schröder, wie schon erwähnt, nicht in der Fraktion „großgeworden“ (bis auf ein kurzes Zwischenspiel von 1980 bis 1986) und holte sich wohl auch aus diesem Grund Personal von außerhalb des Parlaments.

Zu den institutionellen Rahmenbedingungen bezüglich des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs lässt sich folgendes sagen: Zunächst wurden sieben ‚Juniorminister‘ den Ministerien beigegeben. Schon unter Schmidt und Brandt folgte ein rascher Anstieg von 15 auf dann 20. Besonders expandierte die Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre unter Kohl; von 24 auf die Höchstmarke von 33 während der 12. Wahlperiode, um danach wieder etwas minimiert zu werden (vgl. Schindler 1999 I: 1110f.). In der 14. Wahlperiode gab es 27 Parlamentarische Staatssekretäre (Stand 1. September 2002).

Die Zahl der Ministerien ist seit 1967 nahezu unverändert geblieben, aber die Anzahl der Parlamentarischen Staatssekretäre hat sich vervierfacht. Bis zum heutigen Tage fanden nur sieben unmittelbare Wechsel vom Parlamentarischen Staatssekretär zum Bundesminister im gleichen Ressort statt (vgl. Schindler 1999 I: 1114 sowie Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode). Weitergehende Untersuchungen über diesen Sachverhalt sollen dann in Kapitel 4 getätigt werden. In diesem Abschnitt geht es primär um die Skizzierung der Karrierewege.

Gleiches soll auch im Falle der Beamteten Staatssekretäre angedeutet werden. In der 1. Wahlperiode wurde den 14 Ministerien (ab 1951 durch Umwandlung der 1950 im Bundeskanzleramt errichteten Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten in ein Bundesministerium) jeweils ein beamteter Staatssekretär beigegeben (vgl. Schindler 1999 I: 1061ff.). In der 14. Wahlperiode wurden den 15 Ministerien 23 Beamtete Staatssekretäre zugeordnet (Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode).

In allen Wahlperioden seit 1949 gab es in diesem Bereich zwar in den ersten Jahren einen stetigen Anstieg, aber nie erreichte dieser das Ausmaß wie bei den Parlamentarischen Staatssekretären. Mit dem Eintritt der Sozialdemokraten in die Bundesregierung 1966 tauchten erstmals wirkliche ‚Politiker‘ an der Schaltstelle im Ministerium auf. Wie dies zu werten ist und welche Ergebnisse sich bei einer ausführlichen Untersuchung ergeben, soll in Kapitel 5 erläutert werden.

Des weiteren muss an dieser Stelle noch auf weitere mögliche Karriereschritte für spätere Minister und Staatssekretäre hingewiesen werden. Neben den schon erwähnten Landesparlamenten beziehungsweise Landesregierungen ist seit den ersten Direktwahlen im Jahre 1979 das Europaparlament ein möglicher Zwischenschritt auf dem „Weg nach ganz oben“. Die Zahl der Abgeordneten beträgt zur Zeit 567. Auf dem EG-Gipfel in Edinburgh im Dezember

1992 wurde die Zahl der deutschen Abgeordneten ab 1994 auf 99 festgelegt (vgl. Weindl/Woyke 1999: 38). Die aktuelle Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, war lange Zeit als Abgeordnete Mitglied des Europaparlaments (1979-1987). Trotzdem ist es bisher eher selten, dass bundespolitische Prominenz diesen Weg geht.

Die kommunale Ebene schließlich bietet ein vielschichtiges Bild: Es ist hier nicht der Platz, um die einzelnen Strukturen und Kompetenzverteilungen detailliert vorzustellen (vgl. dazu Stober 1996; Waechter 1997). Es ist kein Geheimnis, dass ambitionierte Politiker hier unter Umständen eine Möglichkeit sehen, den Weg für höhere Ämter zu ebnen (vgl. Herzog 1975: 85ff.). Dies hängt damit zusammen, dass der Einfluss der unteren Parteigranden groß ist: „Die zunehmende Praxis der (faktisch über ein Rekrutierungsmonopol verfügenden) Parteien, sichere Plätze auf Landeslisten nur an Parteimitglieder zu vergeben, die auch eine Wahlkreis-kandidatur übernehmen, hat diese Tendenz gefördert. Der Einfluß der Parteieinrichtungen wurde geschwächt, die Eliten der Basisorganisationen der Parteien wurden gestärkt“ (Ismayr 2001: 61).

Über zwei Drittel aller Bundestagsabgeordneten behalten auch nach erfolgreicher Kandidatur für den Bundestag regionale Parteiämter und ein Drittel sogar kommunale Wahlämter bei (Herzog 1990). Dass dieses Karrieremuster damit auch für viele Minister und Parlamentarische Staatssekretäre Bedeutung hat, versteht sich von selbst. Als prominente Beispiele für einen solchen Karriereweg über kommunale Ämter kann der ehemalige Bundesinnenminister Manfred Kanther gelten (1993-1998): Nach seinem Jurastudium und anschließender Referendarzeit in Lüdenscheid war er von 1967-1970 Stadtoberrechtsrat in Plettenberg, bevor er 1970 auf Geheiß von Alfred Dregger Landesgeschäftsführer der hessischen CDU wurde. Von da an war seine politische Laufbahn vorgezeichnet.

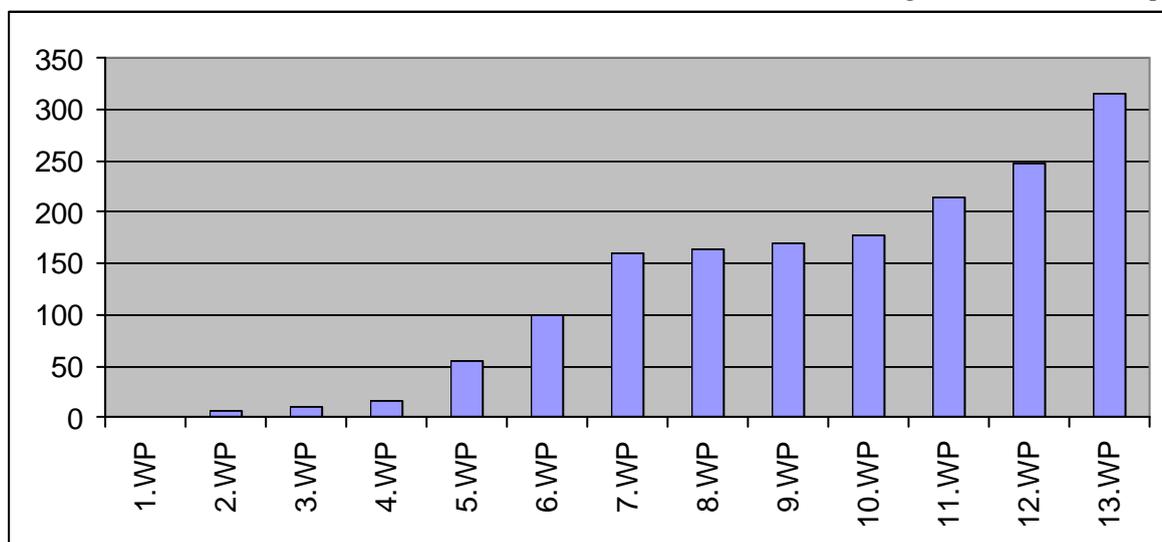
Um das Feld der Karriereoptionen abzudecken, ist es erforderlich, sich nicht nur mit Wahlämtern in Parlamenten und Regierungen zu befassen, sondern auch dem politischen Apparat Beachtung zu schenken. Die Angestelltenpositionen in Parteien und Parlamenten sind in der Praxis vielfach Sprungbretter für spätere politische Karrieren: Natürlich kann davon nur gesprochen werden, wenn diese einen Zwischenschritt mit vorangehenden oder nachfolgenden Positionen in der hauptamtlichen Politik darstellen. Auch kann eine Funktion beispielsweise als Fraktionsassistent ein „ganz normaler Beruf“ fernab der Intention einer politischen Karriere sein. Dies muss die Einzelfallanalyse ergeben. Die Arbeit in einer parteinahen Institution setzt aber in der Regel eine gewisse politische Nähe zu dieser voraus. Bei den Politikern, den in dieser Arbeit Aufmerksamkeit geschenkt wird, ist es aufgrund der hohen politischen Posi-

tionen naheliegend, vor allem in Richtung wissenschaftliche Mitarbeiter und Referenten zu schauen: Die Untersuchung niedrigerer Rangfolgen würde wenig Sinn machen.

Die sogenannten Fraktionshilfsdienste wurden im Lauf der Jahre kontinuierlich ausgebaut; diese wurde getrennt von der Bundestagsverwaltung konstituiert: „Fraktionseigene Mitarbeiterstäbe haben vor allem für die in Opposition befindlichen Fraktionen besondere Bedeutung, da diese – im Gegensatz zu den Fraktionen der Regierungskoalition – nur im geringen Maß Unterstützung durch die Ministerialbürokratie erwarten können“ (Schindler 1999 I: 1006). Dabei muss von einer Dreiteilung der Hilfsdienste ausgegangen werden: Zum einen gibt es die wissenschaftlichen Referenten der Fraktionsarbeitskreise und Arbeitsgruppen, dann die persönlichen Referenten des Vorsitzenden, des stellvertretenden Vorsitzenden und der Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen, sowie die Mitarbeiter der fraktionseigenen Pressestellen (Schindler 1999 I: 1006).

Die Entwicklung bei der Zahl der Fraktionsmitarbeiter seit 1949 zeigt Folgendes (vgl. Schaubild 3.1.): Der Stand ist jeweils das Ende der jeweiligen Wahlperiode; bis einschließlich der 4. Wahlperiode beziehen sich die Daten nur auf die SPD-Fraktion; für die 10. Wahlperiode fehlen Angaben aus der Fraktion der Grünen (vgl. Schindler 1999 I: 1007). Es verwundert dabei nicht, dass die SPD schon seit der 2. Wahlperiode die Anzahl ihrer Fraktionsmitarbeiter massiv ausgebaut hat, während bei der CDU dieser Schub erst mit dem Wechsel auf die Oppositionsbank 1969 einsetzte (dazu auch Jekewitz 1995: 395ff.): Denn die SPD als Opposition brauchte frühzeitig einen eigenen Apparat, um den fehlenden Zugriff auf die Ministerialbürokratie zu kompensieren. Schon 1952 wurde mit Horst Ehmke „als Mitarbeiter des zunächst noch als ‚juristischer Sekretär‘ firmierenden Parlamentarischen Geschäftsführers Adolf Arndt auch ein wissenschaftlicher Assistent nachgewiesen“ (Jekewitz 1995: 401).

Schaubild 3.1.: Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter im höheren Dienst der Bundestagsfraktionen, 1.-13. Wahlperiode



Quelle: vgl. Schindler 1999 I: 1007

Ende der sechziger Jahre war die Gesamtzahl der Fraktionsmitarbeiter auf 160 angestiegen. In den siebziger Jahren setzte sich die Entwicklung fort. Hierbei fällt besonders die CDU/CSU ins Gewicht, wo sich die Zahl von 40 im April 1969 auf 175 im Mai 1981 erhöhte (vgl. Schindler 1999 I: 1008).

Auch danach erfolgte die gleiche Entwicklung, wobei durch den erstmaligen Einzug der Grünen in den Bundestag 1983 nochmals ein expansiver Anstieg zu verzeichnen war (vgl. Schindler 1999 I: 1009).

Die Personalausgaben für die Fraktionsmitarbeiter lagen 1996 bei rund 84 Millionen DM: „Mit dem am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Sechzehnten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes [...] sind die Geld- und Sachleistungen der Fraktionen außerhalb der Haushaltsgesetze erstmals generell geregelt worden“ (Schindler 1999 I: 1009; dazu auch Mardini 1990).

Prominente Beispiele für Fraktionsmitarbeiter, die später Regierungsmitglieder wurden, sind – wie schon erwähnt – Horst Ehmke und Hans-Dietrich Genscher: Der ehemalige Bundesaußenminister (1974-1992) war von 1956-1959 bei der FDP-Fraktion als wissenschaftlicher Assistent und 1959-1965 als hauptamtlicher Geschäftsführer tätig; der spätere Chef der Bundeskanzleramtes (1969-1972) war von 1952-1956 bei der SPD-Fraktion als wissenschaftlicher Assistent von MdB Adolf Arndt (vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode).

Ein besonders interessantes Analyseobjekt ist in diesem Zusammenhang der ehemalige Bundesgeschäftsführer der SPD, Mathias Machnig: Von 1998-1999 Beamteter Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium durchschritt er sämtliche Stufen eines klassischen Parteisoldaten: Von 1989–1991 Wissenschaftlicher Referent des Ausschussvorsitzenden für Forschung, Technik und Technikfolgeabschätzung (Catenhusen), dann 1991-1992 Referent der SPD-Bundestagsfraktion; nach einem Zwischenspiel in der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (Leiter des Büros des Arbeitsministers) wird er 1995 Bürochef bei Bundesgeschäftsführer Franz Müntefering, folgt ihm dann 1998 als Staatssekretär ins Verkehrsministerium, bevor er 1999 selbst Bundesgeschäftsführer wird (bis 2002).

Äußerst undurchsichtig und schwer zu analysieren ist der Bereich der persönlichen Referenten von Ministern, Staatssekretären und hohen Beamten sowie die Positionen bei den parteinahen Stiftungen. Dazu nur einige wenige Beispiele, weil es in der Literatur darüber keine zusammenhängenden Daten gibt: Der spätere Bundesaußenminister Klaus Kinkel war persönlicher Referent und Leiter des Ministerbüros des Bundesinnenministers Genscher (1969-1974), um ihm dann als Leiter des Planungsstabes ins Auswärtigen Amt zu folgen (1974-1979). Nach-

dem er einige Jahre Chef des Bundesnachrichtendienstes war (1979-1982), wurde er 1982 Beamteter Staatssekretär im Bundesjustizministerium, um 1991 selbst Minister zu werden (vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 13. Wahlperiode).

Wolfgang Gerhardt, Parteivorsitzender der FDP von 1995 bis 2001, war nach seiner Promotion 1970 Leiter des Regionalbüros der Friedrich-Naumann-Stiftung in Niedersachsen sowie Leiter der Inlandsabteilung in Bonn-Bad Godesberg; danach erst persönlicher Referent des Hessischen Ministers des Innern, dann Leiter des Ministerbüros, bevor er 1978 Mitglied des Hessischen Landtages wurde (vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 13. Wahlperiode).

An diesen beiden politischen Biographien sieht man die vielschichtigen Verwebungen bei der politischen Rekrutierung: Sie sollen nur eine ungefähre Vorstellung von den Karriereoptionen in diesem Bereich geben.

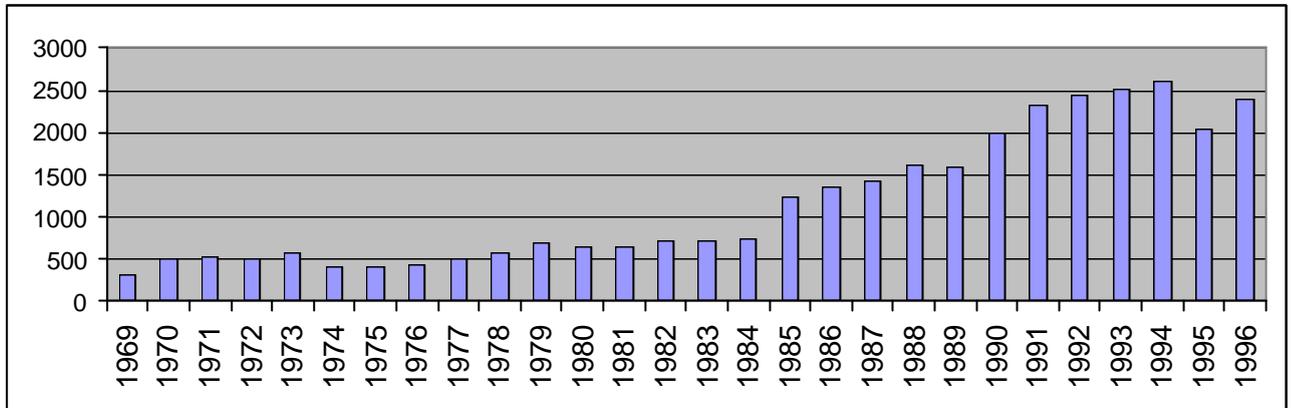
Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Mitarbeiter der Abgeordneten: „Mit der persönlichen parlamentarischen Assistenz für die Mitglieder des Bundestages wurde 1969 erstmals der Versuch unternommen, eine dritte Ebene der Parlamentshilfsdienste neben den bereits existierenden Fraktionshilfsdiensten und den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages zu schaffen“ (Hirsch 1981: 203). Damit wurde der oft vorgetragenen Klage über die unzureichenden Arbeitsbedingungen gerade der „einfachen“ Abgeordneten Rechnung getragen (vgl. Loewenberg 1971: 82ff.). Auf den oft zitierten Punkt brachte Hans Apel diesen Sachverhalt mit der Rede von der ‚Dreiklassengesellschaft‘ im Parlament: „Die Verbandsvertreter unter den Abgeordneten sind materiell gut ausgestattet, entziehen sich aber wegen zahlreicher anderer Verpflichtungen oft der normalen Parlaments-Routine. Die engere Fraktionsführung hat gegenüber den einfachen Mitgliedern sachliche Vorteile und Informationsvorsprünge. Die ‚normalen‘ Abgeordneten ertrinken in Papier und laufender Arbeit. Die mangelnde materielle Ausstattung dieser Klasse von Abgeordneten erleichtert der engeren Fraktionsführung ihre Führungsaufgabe und die Ausrichtung der Fraktion auf die vorgegebenen politischen Ziele“ (Apel 1991: 274).

Dieser Zustand sollte durch die Einführung persönlicher Mitarbeiter verändert werden: „Den Abgeordneten werden danach unter bestimmten Voraussetzungen und in begrenzter Höhe Aufwendungen ersetzt, die ihnen aus der Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit entstehen“ (Schindler 1999 III: 3260).

Nach den zuletzt vorliegenden Zahlen betragen die Mittel für die Beschäftigung von Abgeordneten-Mitarbeitern monatlich 14235 DM je Abgeordneter (Schindler 1999 III: 3262).

Die Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter hat sich folgendermaßen entwickelt (vgl. Schaubild 3.2.)

Schaubild 3.2.: Zahl der Wissenschaftlichen Mitarbeiter und Sachbearbeiter der Abgeordneten des Deutschen Bundestages 1969-1996



Quelle: vgl. Schindler 1999 III:3263ff.

Überraschenderweise hat nach dem Höhepunkt der Entwicklung 1994 (2600 Mitarbeiter) ein Rückgang der Beschäftigtenzahl eingesetzt.

Wie auch aus den Biographien vieler Politiker ersichtlich, weist Apel auf die vielfachen Querverbindungen zwischen Partei und Parlament in diesem Bereich hin: „Seine politische Arbeit [des Abgeordneten, A.S.A.] im Wahlkreis vollzieht sich zwangsläufig in einer engen Verbindung mit seiner Partei. Und so nutzt die von Bonn bezahlte Assistenz im Wahlkreis ihm und gleichzeitig auch der Partei. Erneut wird sichtbar, dass der Abgeordnete Funktions-träger in unserer Parteiendemokratie ist und deshalb folgerichtig neben Teilen seiner Abgeordnetenbezüge auch die ihm zugewiesenen Mitarbeiter, wenigstens im Wahlkreis, mit der Partei teilt“ (Apel 1991: 276).

Die Praxis lehrt, dass der Ausbau der Mitarbeiterstäbe der Parteien bei weitem nicht das Ausmaß der parlamentarischen Hilfsdienste erreicht hat (vgl. Poguntke/Boll 1992: 338ff.; Poguntke 1994: 194). Die Parteien halten sich sehr bedeckt mit zuverlässigen Informationen in diesem Bereich. Für die kleinen Parteien mit ihren oft nur schwach ausgebauten regionalen und lokalen Strukturen ist es sowieso unerlässlich, dem von Apel erläuterten Procedere den Vorzug zu geben vor eigenen nur durch die Partei bezahlten Mitarbeitern vor Ort.

3.4. Die Attraktivität von *Regierungsämtern*

Mit der finanziellen Ausstattung von Politikern wird nun ein Themenbereich gestreift, der schon immer zu allerlei Klagen und Lamentieren Anlass gegeben hat. Zur Karrierestruktur gehört aber auch dieser Punkt. Kritik an der aktuellen Entwicklung ist vor allem mit dem Na-

men des Speyerer Verwaltungswissenschaftlers Hans-Herbert von Arnim verbunden (vgl. u.a. Arnim 1988, 1991, 1993, 1997, 1998). Die angenommenen oder auch realen „Auswüchse“ sind von ihm immer wieder beklagt worden. Die in der deutschen Geistes- tradition liegenden Ressentiments gegen „Politik als Beruf“ kommen hier zum Tragen. Weitergehend war und ist es auch immer ein Vorbehalt gegen den Parlamentarismus und seine Funktionen (vgl. dazu Fraenkel 1991: 68ff.; 144ff.).

Wie schon an anderer Stelle angeführt, sind die meisten Minister und alle Parlamentarischen Staatssekretäre Mitglieder des Bundestages: Von daher ist es wichtig, sich zunächst mit der Vergütung der Abgeordneten zu befassen. Es war in diesem Zusammenhang ein wichtiger Meilenstein in der Entwicklung, dass das Bundesverfassungsgericht 1975 feststellte, bei dem Bundestagsmandat handelt es sich um einen Ganztagsjob und die Diäten als „Einkommen [...] aus der Staatskasse“ tituliert (BverfGE 40:314).

Hier war nicht mehr die Rede von reinen Aufwandsentschädigungen. Die Entwicklung der Höhe der Abgeordnetendiäten seit 1949 umfasste eine Umgliederung: Anfangs war sie unterteilt in eine steuerfreie Aufwandsentschädigung, ein Tagegeld, einen Unkostenersatz und einen Reisekostenersatz.

Dabei zeigt sich, dass nach sehr bescheidenem Beginn (Aufwandsentschädigung für den Zeitabschnitt 1.9.1949-31.3.1951: 600 DM plus Tagegeld 450 DM plus Unkostenersatz 300 DM plus 600 DM Reisekostenersatz) die finanziellen Leistungen ständig angestiegen sind, besonders seit den siebziger Jahren (vgl. Schindler 1999 III: 3215f.): „Der Sprung der Diäten auf monatlich DM 7500 im Jahre 1977 ist [...] vor allem durch die Steuerpflichtigkeit zu erklären: Die Entschädigung wurde durch die Neuregelung so bemessen, dass das Niveau des Nettoeinkommens etwas über dem der vorherigen Regelung lag. Die unterschiedlichen Zusatzleistungen fasste man in einer einheitlichen Kostenpauschale [...] zusammen“ (Golsch 1998: 100; zur Kostenpauschale vgl. AbgG § 12 Abs. 2).

Nach Art. 48 Abs. 3 GG gilt: „Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. [...] Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“.

In diesem Zusammenhang sind die Äußerungen des innenpolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion, Dieter Wiefelspütz, zu beachten: „Indes, der praktische Umgang des Bundestages mit diesen einfachen, überzeugenden Sätzen des Grundgesetzes stellt eine offenbar nicht versiegende Quelle für veröffentlichten Unmut, für Streit, Häme, Neid und Vorurteil dar. Entgegen einer außerordentlich weit verbreiteten Legende empfindet es die übergroße Mehrheit der Abgeordneten als eine Belastung, über das eigene Gehalt und die eigene Ver-

sorgung entscheiden zu müssen“ (Wiefelspütz 2001: 765; vgl. dazu auch Broß 2000; Klein 2000).

Durch die Neufassung der §§ 11 und 30 AbgG ist die so genannte Staffeldiät in das Bundesrecht eingebracht: „Danach beschließt der Bundestag innerhalb des ersten Halbjahres nach der konstituierenden Sitzung über die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung mit Wirkung für die gesamte Wahlperiode“ (Wiefelspütz 2001: 772; kritisch zur Staffeldiät Arnim 1989: 532f.).

So regelt § 11 Abs. 1 AbgG folgendes: „Ein Mitglied des Bundestages erhält eine monatliche Abgeordnetenentschädigung, die sich an einem Zwölftel der Jahresbezüge – eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6), – eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Besoldungsgruppe B 6) orientiert. Abweichend von Satz 1 beträgt die Abgeordnetenentschädigung mit Wirkung vom 1.Juli 2000 12953 Deutsche Mark, vom 1.Januar 2001 13200 Deutsche Mark, vom 1.Januar 2002 6878 Euro und vom 1.Januar 2003 7009 Euro [...]“.

Über die Kabinettsmitglieder sagt das Bundesministergesetz (BminG) nach § 11 Abs.1 (Stand Mai 1999): „Die Mitglieder der Bundesregierung erhalten vom Beginn des Kalendermonats an, in dem das Amtsverhältnis beginnt, bis zum Schluß des Kalendermonats, in dem das Amtsverhältnis endet, folgende Amtsbezüge: a) ein Amtsgehalt, und zwar der Bundeskanzler in Höhe von einzweidrittel, die Bundesminister in Höhe von eineindrittel des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 11 einschließlich zum Grundgehalt allgemein gewährter Zulagen, b) einen Ortszuschlag in Höhe von eineindrittel des in der Besoldungsgruppe B 11 zustehenden Ortszuschlages, c) eine Dienstaufwandsentschädigung, und zwar der Bundeskanzler von jährlich 24000 DM, die Bundesminister von jährlich 7200 DM, d) bei Unmöglichkeit der Verlegung des eigenen Hausstandes nach dem Sitz der Bundesregierung für die Dauer seiner Fortführung am bisherigen Wohnort eine Entschädigung von jährlich 3600 DM. Die Amtsbezüge werden monatlich im voraus gezahlt“.

Nach dem Beamtenbesoldungsgesetz (BBesG), Anlage IV (gültig ab 1.Januar 2002) betragen die Grundgehaltssätze für B 11 10.353,56 Euro monatlich.

§ 5 Abs. 1 des Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) regelt die Einkommensfrage in folgender Art und Weise: „Die Parlamentarischen Staatssekretäre erhalten vom Beginn des Kalendermonats an, in dem das Amtsverhältnis beginnt, bis zum Ende des Kalendermonats, in dem das Amtsverhältnis endet, Amtsbezüge. § 11 Abs.1,2,4 des Bundesministergesetzes ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass

das Amtsgehalt und die Dienstaufwandsentschädigung fünfundsiebzig vom Hundert des Amtsgehalts und der Dienstaufwandsentschädigung eines Bundesministers betragen.“

Für die Beamteten Staatssekretäre im Bund gilt nach dem Bundesbesoldungsgesetz ebenfalls die Besoldungsgruppe B 11.

Die finanzielle Ausstattung der Mandatsträger in den Landtagen hat sich gegenüber der Nachkriegszeit erheblich verändert. Heutzutage sind alle Parlamente in den Ländern Vollzeitvolksvertretungen. Die Alimentierung ist dabei überraschenderweise in den Ländern ziemlich unterschiedlich: Teilweise reicht sie fast an die Bundesebene heran (Bayern, Hessen), während vor allem in den östlichen Bundesländern die Diäten deutlich geringer sind (vgl. Golsch 1998: 101). Dieser Prozess zu ‚Politik als Beruf‘ war alles andere als unumstritten (vgl. Friedrich 1977; Schneider 1989). Dennoch wurde bald darauf hingewiesen, dass Teilzeitabgeordnete nicht mehr den Erfordernissen entsprechen: „Um das Ineinklangbringen des Teilzeitmandats mit den Funktionserfordernissen des Parlaments wird man sich allerdings in Zukunft verstärkt Gedanken machen müssen, wenn man an dem Ideal des Landtagsabgeordneten, der zumindest einen Teil seiner Arbeitskraft noch einer anderweitigen Berufstätigkeit widmet, festhalten will“ (Behrend 1982: 777). Offenbar ist es heutzutage so, dass Landtagsabgeordnete im Vergleich zu den Bundestagsabgeordneten vor allem vor Ort sind (vgl. Patzelt 1993: 292). Die oft sehr zeitraubende Wahlkreisarbeit macht es unmöglich, einem Teilzeitparlamentarier das Wort zu reden (vgl. Giegerich 1999; Raschke/Kalke 1994). Dem widerspricht auch nicht die Tatsache, dass der Kompetenzverlust der Landesparlamente allseits bescheinigt wird (vgl. Friedrich 1975: 54, 1977: 19ff.; Schneider 1989: 11ff.): „Insbesondere bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Gesetzgeber kann von einem massiven Kompetenzverlust der gliedstaatlichen Parlamente gesprochen werden, der legislatorische Gestaltungsspielraum der Landtage ist in einem erheblichen Maße eingeschränkt worden“ (Jun 1996: 492). Auch die europäische Integration sorgt für eine Einschränkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder (Jun 1996: 498; etwas differenzierter John 2000: 310).

Über die Alimentierung der Landesminister gibt es keine zusammenhängende Untersuchung und auch ein ganzheitliches Resümee ist schwierig (vgl. Arnim 1993).

Jedoch gibt es auch hier relativ große Unterschiede zwischen den Bundesländern: Beispielsweise betragen die Monatsbezüge eines Ministers in Bayern 20.238 DM und in Brandenburg 17.065 DM (Stand 1993): Gekoppelt sind die Alimentierungen jedenfalls in allen Fällen am Beamtentarif B 10 beziehungsweise B 11 (vgl. Arnim 1993:176).

Kapitel 4

Mitglieder der Bundesregierung und ihr Weg in die politische Verantwortung im historischen Wandel

Um Rückschlüsse auf die „Herkunft“ der Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre ziehen zu können, werden im folgenden ihre politischen und beruflichen Karrieren analysiert. Der Werdegang der Beamteten Staatssekretäre soll gesondert in Kapitel 5 untersucht werden.

Mit den methodischen Schwierigkeiten, die sich dadurch ergeben und der dann zu wählenden Vorgehensweise beschäftigt sich Kapitel 4.1.. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass bei der Analyse politischer Karrieren vor allem die zeitliche Abfolge von politischen und beruflichen Positionen zu beachten sein wird. Der *Prozess der politischen Professionalisierung* kann anhand des Übergangs von nebenberuflicher zu hauptamtlicher Politikausübung analysiert werden. Herzog hat hierfür ein Phasenmodell entwickelt (vgl. Herzog 1975: 47). Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass „ein Bundestagsmandat die wichtigste und am weitesten verbreitete Voraussetzung für die Ernennung zum Minister“ war und ist (Kempf 2001: 24).

Herzogs Merkmale und Variablen sollen auch für die Vorgehensweise Anhaltspunkt sein: Ausgehend davon werden zunächst Alter, Geschlecht und Bildung beleuchtet (4.2.). Danach schließen sich Untersuchungen über die berufliche Laufbahn (4.3.), die innerparteiliche Karriere (4.4.) sowie die politisch-beruflichen Erfahrungen der Regierungsmitglieder an (4.5.). Nach diesen Einzelanalysen sind die einzelnen Karrieren zu typologisieren und nach dem Professionalisierungsgrad zu unterscheiden (4.6.).

Der Entwicklung bei den Parlamentarischen Staatssekretären ist gesondert Beachtung zu schenken, weil bei der Einrichtung des Amtes 1967 Erwartungen an die betreffenden Politiker gestellt wurden: Es sollten die Verbindungen zwischen Parlament und Regierung gestärkt werden und nicht zuletzt war beabsichtigt, das Amt zur Heranbildung von geeignetem Ministernachwuchs (Ministerschule) nutzbar zu machen (vgl. Fromme 1970: 53).

4.1. Zur Problematik der zeitlichen Abgrenzung und der Vorgehensweise

Die Methodik der Datenerhebung gliedert sich im Wesentlichen in drei grundlegende Methoden: Dies sind die Dokumentenanalyse, die Befragung und die Beobachtung (vgl. Patzelt 2001: 147).

Die Dokumenten- und Inhaltsanalyse wird für diese Arbeit der Weg des Vorgehens sein. Dabei sind die heranzuziehenden Dokumente zu bewerten: „Das zentrale Arbeitsinstrument (‚Erhebungsinstrument‘) der Inhaltsanalyse ist der ‚Analyseleitfaden‘ bzw. das ‚inhaltsanalytische Kategorienschema‘“ (Patzelt 2001: 150). Darunter ist ein Erfassungsbogen mit der jeweiligen Zuordnung von biographischen Daten zu verstehen. Diese Kategorisierung wird auch als ‚Codierung‘ bezeichnet. Die geeignete Vorgehensweise ist es dann, das Kategorienschema bei Probecodierungen auszutesten, bevor im nächsten Arbeitsschritt die Analyse des Datensatzes systematisch betrieben wird. Trotzdem bleibt die Schwierigkeit bestehen, bei einem relativ großen Datensatz alle Einzelheiten und Details erfassen zu können. Die sogenannte biographisch-quantitative Methode (vgl. Albrecht 1975: 42) beinhaltet dabei für den Fortgang dieser Arbeit einige entscheidende Vorteile: Erstens ist das Material weitgehend sortiert; schon aus Gründen der realen Machbarkeit für den Forscher wird es daher folgerichtig sein, diesen Weg zu gehen (siehe auch Kapitel 1.3.2.). Zweitens weist gerade der politisch-administrative Bereich eine ziemlich hohe Informationsdichte auf. Es geht im Forschungszusammenhang der Karrierewegverfolgung um Fakten, die als relativ objektivierbar bezeichnet werden können: Beispielsweise sind der Zeitpunkt des Parteibeitritts oder die erste hauptamtliche Position in der Politik Informationsgehalte, die eindeutig belegbar sind. Trotz der Kritik an diesem Verfahren (vgl. Beyme 1971a: 20) wegen der angeblichen „Unzuverlässigkeit des Materials“ gibt es keine wirkliche Alternative dazu: Die biographische Methode hat „in den Sozialwissenschaften in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen, so vor allem im interdisziplinären Grenzbereich von Politologie, Soziologie und Historie“ (Benzner 1989: 133).

Der nächste wichtige Punkt betrifft den großen Zeitraum, in dem sich die Untersuchung der Regierungsmitglieder abspielt (1949-2002). Dazu wird bemerkt: „Im Unterschied zur Untersuchung situativer Strukturen [...] hat die verlaufsoziologische Analyse zeitliche Entwicklungen zum Gegenstand. Sie unterscheidet sich von der historischen Betrachtungsweise insofern, als nicht Strukturen in ihrer zeitlichen Veränderung, sondern Personen oder Personengruppen im Laufe ihrer Lebensentwicklung untersucht werden“ (Herzog 1975: 53). Dafür ist der Prozess der politischen Professionalisierung ein gutes Beispiel. Es geht darum, das

„Wechselverhältnis zwischen Person und sozialem Kontext als dynamischem Prozeß zu thematisieren“ (Herzog 1975: 53).

Aufgenommen in den Datensatz wurden N = 553 Personen, die zwischen 1949 und 2002 (Stichtag 1.3.2002) entweder Kanzler, Minister, Beamteter oder Parlamentarischer Staatssekretär waren. Zu bedenken ist, dass es zahlreiche Dopplungen gab und gibt. Dieser Tatsache – der Möglichkeit des Innehabens von zwei oder mehreren der aufgeführten Ämtern – wurde bei der Erstellung des Datensatzes berücksichtigt.

Außerdem sind alle Politiker, die aus der ehemaligen DDR kommen und nach 1990 in das Bundeskabinett eintraten, aufgeführt. Die letzte Regierung der Volkskammer, das Kabinett de Maiziere, ist nicht mit aufgenommen worden, weil es den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Trotzdem sind Fragen des Übergangs von Politikerkarrieren bei Systemwechseln von großem Interesse (vgl. Hausmann 2001: 776ff.; Lohse 1999: 117ff.).

Der Beobachtungszeitraum auf Bundesebene ab der 1. Wahlperiode bietet sich an, weil damit zum einen ein „geschlossener Komplex“ angegangen werden kann und zum anderen die Vergleichbarkeit der Daten besser gewährleistet ist als bei einer Untersuchung der Länderregierungen, wo sich gerade die Situation in der Nachkriegszeit äußerst heterogen präsentiert. Die ersten zwei Jahrzehnte der Bundesrepublik sind durch eine Kontinuität von bürgerlichen Politikerkarrieren in der Regierung gekennzeichnet; ähnliche Rekrutierungsmuster in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg können als bestimmendes Merkmal ausgemacht werden. Meistens heißt dies ein „Überwintern“ im Nationalsozialismus, seltener eine aktive Rolle im Widerstand. Mit dem Eintritt der Sozialdemokraten in die Große Koalition (1966) ändern sich die Vorzeichen: Emigration, der Verlust der beruflichen Existenz, gehen oft einher mit einer Heimkehr in den Schoß der SPD, nachdem sich vorübergehend anderweitig orientiert wurde (meistens zur KPD oder einer sozialistischen Splitterorganisation). Als Beispiele hierfür können Willy Brandt und Herbert Wehner gelten.

Die Zeit nach dem Ende der sozialliberalen Koalition (1982) offenbart gerade auf Seiten der Union politische Karrieren, die stark von der ‚Ochsentour‘ über die eigene Jugendorganisation geprägt sind und damit im Gegensatz zu denen der 1950iger und 1960iger Jahren stehen, als dies noch nicht der Fall war. Mit dem Ende der DDR und dem Eintritt ostdeutscher Politiker in die Regierung (1990) schließt sich der letzte Abschnitt an; dort ist der Karriereweg meist komplett anders als bei Politikern aus den alten Bundesländern, was auch bei der Aufstellung des Variablenkatalogs berücksichtigt wird.

Insgesamt sind im vorliegenden Fall fünf Variablenkomplexe mit insgesamt 47 Grundvariablen erstellt worden: Die ersten vier Komplexe umfassen Elementardaten bezüglich des sozia-

len Hintergrunds, Berufstätigkeit, innerparteilicher Laufbahn sowie der hauptamtlichen Positionen in der Politik. Der fünfte Komplex beinhaltet dann Typenbildungen, um die Einzeluntersuchungen zusammenzuführen. Im Einzelnen wird darauf in Kapitel 4.2.-4.6. eingegangen.

Die Vollständigkeit der Daten ist in der Regel gegeben; allerdings stellt sich die Frage nach der Vergleichbarkeit der Generationen. Golsch macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass die „Zäsur des Dritten Reiches [...] in den individuellen Biographien auch deshalb von eklatanter Bedeutung [war], weil sie den Betroffenen für einen Zeitraum von dreizehn Jahren jegliche Möglichkeit nahm, politisch zu arbeiten, ausgenommen im Untergrund oder im Exil“ (Golsch 1998: 195). Zwar wird dann davon gesprochen, „mittels eines in drei Phasen aufgegliederten Schemas für die Datenerhebung – Weimarer Republik, Drittes Reich und Bundesrepublik – [...] diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen“, doch wie dies ‚konkret‘ geschieht, ist nicht ersichtlich (Golsch 1998: 195).

Lange wählt in seiner Arbeit eine Generationentypologie: „Neben dieser, auf das jeweilige Geburtsjahr bezogenen Generationsgliederung der Untersuchungspersonen wurden zusätzlich zur Erhärtung der erzielten Ergebnisse zwei weitere Generationsklassifizierungen anhand anderer spezifischer Kriterien gebildet:

1. Generationsbildung nach historischen Phasen, in denen die Ausbildung vollzogen wurde.
2. Generationsbildung unter dem Aspekt des frühestmöglichen Beginns politischer Aktivität“ (Lange 1976: 161).

Jedoch bezieht sich der Ansatz vor allem auf die Systembrüche (Kaiserreich, Weimarer Republik, NS-Zeit, Bundesrepublik) und die Auswirkungen auf die Karrieren der Minister in der Nachkriegszeit (vgl. dazu auch Derlien 1990b; Pfetsch 1986). Darauffolgend sind aber fast 30 Jahre vergangen, so dass es nicht zweckmäßig erscheint, den Fokus auf die ersten Jahre der Bundesrepublik zu legen. Außerdem unterteilt Lange bei der Längsschnittanalyse nicht nach Wahlperioden, was aber für diese Arbeit angewendet wird. Deswegen ist es ratsam, auf eine Generationentypologie zu verzichten.

4.2. Altersschichtung, Geschlecht und Bildung: Zur Sozialstruktur der bundesdeutschen Regierung

Im Hinblick auf die Untersuchung der Hintergrundmerkmale der Mitglieder der Bundesregierung empfiehlt es sich nach Bildung, Alter und Geschlecht zu unterscheiden.

Fragen zur Sozialstruktur eines Parlaments beziehungsweise einer Regierung interessieren seit langem die Forschung: Ein Zusammenhang zwischen dem Sozialstatus des Bevölkerungsdurchschnitts und den Vertretern im Parlament wird dabei immer wieder gewünscht. Dies ist im angelsächsischen Bereich anders. Dort wird demographischen Zahlen nicht so viel Beachtung geschenkt (vgl. Polsby 1988). Festzustellen ist, dass „besonders im deutschsprachigen Raum parlamentarische Repräsentation mit ‚standing for‘-Vorstellungen im Sinne sozialstruktureller Widerspiegelung verbunden wird“ (Thaysen 1988: 90).

Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, dass „die Kritik, daß sich das Sozialprofil der Bevölkerung nicht im Parlament widerspiegeln, [...] am primären Inhalt von Repräsentation vorbei [geht]. [...] Repräsentation braucht nicht den Proporz – jedenfalls nicht in dem Sinne oder in der Erwartung, daß damit größere Gleichläufigkeit oder mehr Identität zwischen Wählern und Gewählten herzustellen sei: Soweit der genannten Kritik diese Hoffnung zugrunde liegt, dokumentiert sie ein im Sinne des Grundgesetzes und auch der Verfassungen anderer westlicher Demokratien falsches Repräsentationsverständnis“ (Schüttemeyer 1993: 51).

Nicht sonderlich neu dürfte dabei die Erkenntnis sein, dass der öffentliche Dienst relativ überrepräsentiert ist, Arbeiter (je nach Definition) und Hausfrauen jedoch stark unterrepräsentiert sind (vgl. Ismayr 2001: 66ff.; allgemein zur Alters- und Sozialstruktur des Bundestages Schindler 1999 I: 554ff.; Deutsch/Schüttemeyer 2003: 21ff.). Außerdem ist zu entnehmen, dass der Anteil der Akademiker in den Bundeskabinetten von 1949-1985 hoch ist und sich kaum von dem in den Weimarer Regierungen unterscheidet (Armingeon 1986: 39).

Obwohl vordergründig soziale Repräsentation bei der Wahlentscheidung keine große Rolle spielt, ist der Wunsch nach ‚sozialer Ausgewogenheit‘ vorhanden: „Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß sich der Wunsch nach sozialer Proportionalität in den politischen Institutionen über das Wahlverhalten in das Parteiensystem umsetzt, sofern es sich um einen Aspekt sozialer Proportionalität handelt, der alte und neue Konfliktpotentiale betrifft“ (Rebenstorf/Wessels 1989: 423). Die Repräsentation von Frauen in Parlament und Regierung hat in den letzten Legislaturperioden stark zugenommen (vgl. Schindler 1999 I: 636f.; Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode). Der Anteil liegt für die 14. Legislaturperiode im Parlament bei 30,9 Prozent.

Die erste Regierung Schröder zählte zu Beginn ihrer Amtszeit mit fünf Ministerinnen, neun Parlamentarischen Staatssekretärinnen sowie zwei Beamteten Staatssekretärinnen mehr weibliche Mitglieder als jede Bundesregierung zuvor: „Dass 14 Minister und parlamentarische Staatssekretäre (von 39) weiblich sind, verwundert angesichts der von beiden Regierungsparteien seit Jahren betriebenen Gleichstellungspolitik und Quotenregelung nicht“ (Derlien 2001: 44).

Für die Bundesrepublik unterlag das Alter beim Amtsantritt gewissen Schwankungen: „While the average age of officeholders steadily increased from 53.8 years (1950) to 57.6 years (1966) [...], it abruptly dropped to 52.4 years in 1970 [...] in the first Brandt administration. The elite was youngest in 1977 (51.2 years) and [...] aged slightly to 54.5 years in 1983“ (Derlien 1990b: 358).

Von besonderem Interesse ist das Alter beim Antritt des Amtes eines Parlamentarischen Staatssekretärs beziehungsweise Ministers, weil damit Auskunft darüber erteilt wird, in welchem Stadium der politischen Karriere sich die betreffende Person befindet. Des weiteren soll nur für die Parlamentarischen Staatssekretäre differenziert werden: Hier ergeben sich dann vielleicht schon Aufschlüsse bezüglich der vermuteten Entwicklung zu einem immer höheren Alter der Parlamentarischen Staatssekretäre beim Eintritt ins Amt. Außerdem ist es relevant, ob bei der Parteizugehörigkeit Altersunterschiede festzustellen sind (4.2.1.)

Als nächstes wäre zu fragen, inwieweit sich der Anteil von Frauen im Ministeramt als auch im Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs erhöht: Beim Betrachten der Ministerien mit einer traditionell erachteten ‚hohen Kompetenz von Frauen‘ (Gesundheit, Familie und Soziales) ist davon auszugehen, dass sie einen stärkeren Frauenanteil aufweisen als die „Schlüsselministerien“ wie Innen-, Außen- oder Justizministerium (4.2.2.).

Beim Bildungsgrad wird angenommen, dass hier keine allzu große Schwankungen in zeitlicher Hinsicht auftreten; Promovierte sind im Bereich der Regierung häufiger zu erwarten als bei den Hinterbänklern (vgl. Golsch 1998: 122; Derlien 2001).

Bezüglich der Parteizugehörigkeit ist zu fragen, ob der Bildungsstand bei den Regierungsmitgliedern Unterschiede aufzeigt (4.2.3.).

Der Bereich der beruflichen Tätigkeit ist aus diesen Untersuchungssträngen ausgegliedert: Der Übergang beziehungsweise das Nebeneinander von Ausgangsberuf und politischem Beruf ist für diese Arbeit zu wichtig, als dass es nur einer Randbemerkung würdig wäre; deswegen wird an anderer Stelle (Kapitel 4.3.) ausführlich darauf eingegangen.

Merkmale wie Konfession, regionale Herkunft oder Familienstand sind zu vernachlässigende Größen, weil sie nicht unmittelbar zur Beantwortung der Fragestellungen in dieser Arbeit beitragen würden.

4.2.1. Altersgruppen

Die Ergebnisse des eigenen Datensatzes sind mit den Zahlen ähnlicher Erhebungen bezüglich der Parlamente zu vergleichen (vgl. Golsch 1998: 108ff.; Kaack 1988: 136; Schindler 1999 I: 556ff.).

Das Durchschnittsalter für die 1. bis 13. Wahlperiode bei den Abgeordneten beträgt 49,3 Jahre: „Das bislang höchste Durchschnittsalter war mit 52,3 Jahren in der 4. Wahlperiode (1961-1965) zu registrieren, das niedrigste mit 46,6 Jahren in der 7. Wahlperiode“ (Schindler 1999 I: 563). Golsch stellt für die 13. Wahlperiode fest, dass „sich in der Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahren mit 257 nahezu die Hälfte der [...] betrachteten 538 Abgeordneten“ konzentriert (Golsch 1998: 108). Außerdem sei es signifikant, dass bei der CDU/CSU-Fraktion die Gruppe der unter 35jährigen deutlich stärker vertreten ist als bei der SPD-Bundestagsfraktion: Die FDP stellt im 13. Bundestag die älteste Fraktion: „Daß auf den vorderen Bänken des Deutschen Bundestages vornehmlich die älteren Jahrgänge Platz nehmen, dürfte kaum überraschen. Eine gewisse Seniorität der Abgeordneten und eine mehr oder weniger längere ‚Lehrzeit‘ sind in der Regel erforderlich, um eine Position innerhalb der Führungsgruppen zu erlangen“ (Golsch 1998: 109).

Diese Ergebnisse werden für die Bundesregierung bestätigt: Lediglich zwei Mitglieder sind bei Antritt des Amtes jünger als 30 Jahre. Es handelt sich zum einen um Andreas von Schoeller (FDP), der im Jahr 1976 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Inneren wurde (bis 1982), zum anderen um Claudia Nolte, die von 1994-1998 das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend leitete.

Der Großteil der untersuchten Amtsinhaber (Bundeskanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre) verteilt sich auf die Altersgruppen 40-49 und 50-59, nämlich 43,6 beziehungsweise 38,6 Prozent (vgl. Tabelle 4.1.).

Tabelle 4.1.: Altersgruppe zu Amtsbeginn bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn	Altersgruppe (in Jahren)						Gesamt
	< 30	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	
1949-1953 (1.WP.)			2	8	5	1	16
1953-1957 (2.WP.)			4	9	1		14
1957-1961 (3.WP.)			2	2	2		6
1961-1965 (4.WP.)		1	9	5	4		19
1965-1969 (5.WP.)		2	14	6	3		25
1969-1972 (6.WP.)			19	7	2		28
1972-1976 (7.WP.)		7	13	3			23
1976-1980 (8.WP.)	1	1	10	3	1		16
1980-1983 (9.WP.)		1	20	16	4		41
1983-1987 (10.WP.)		1	3	5	2		11
1987-1990 (11.WP.)		1	10	8	1		20
1990-1994 (12.WP.)		5	13	15	2		35
1994-1998 (13.WP.)	1		2	11			14
1998-2002 (14.WP.)		6	19	26	2		53
Gesamt	2	25	140	124	29	1	321

Quelle: Eigener Datensatz

Auch nach 1980 sind die durch die Kriegserlebnisse sozialisierten Jahrgänge stark vertreten (vgl. Ismayr 1992: 70). Das lässt sich auch durch die Ergebnisse der 9. Wahlperiode (1980-1983) bestätigen, wo 45,5 Prozent der neuberufenen Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre der Altersgruppe 50-59 angehören.

Beim Betrachten der Zeitschiene fällt auf, dass sich der Anteil von jüngeren Regierungsgliedern mit dem Eintritt der Sozialdemokraten in die Regierung signifikant erhöht (5. Wahlperiode). Die gilt auch für die folgenden Jahre der sozialliberalen Koalition (6.-8. Wahlperiode). Unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls gewinnen die älteren Jahrgänge in der Regierung wieder mehr Gewicht.

Diese Beobachtung wird durch die Ergebnisse von Kaack für den Bundestag ergänzt: „[Es] kommt beispielhaft zum Ausdruck, daß infolge des Machtwechsels von 1969 in allen Parteien ein Verjüngungsprozess einsetzte, während der Wechsel von 1982 [im 10. Deutschen Bundestag] trotz des Eintritts der Fraktion der Grünen in den Bundestag eher die älteren Jahrgänge begünstigte“ (Kaack 1988: 136). Außerdem wird ausgeführt: „Seinen bisher niedrigsten Wert erreichte das Durchschnittsalter in den jugendeuphorischen 70er Jahren: Zu Beginn der siebten Legislaturperiode 1972 lag das Durchschnittsalter des Plenums bei 47,1 Jahren“ (Müller 1988a: 17).

Die Regierung Schröder/Fischer setzt den Trend der Verjüngung nach einem Regierungswechsel – ausgelöst durch eine linke Reformkoalition – nicht fort (vgl. Tabelle 4.2.): Dies erstaunt, weil doch die Grünen einst als ‚Partei der Jugend‘ angetreten waren (vgl. zu den fundamentalen Veränderungen bei den Grünen Tiefenbach 1998).

Tabelle 4.2.: Altersgruppe zu Amtsbeginn bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären nach Parteien

		Altersgruppen (in Jahren)						Gesamt
		< 30	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	
Partei	CDU	1	7	38	44	18	1	109
	CSU		1	10	21	2		34
	SPD	1	12	56	39	5		113
	FDP		2	27	15	4		48
	BÜ90/GR		3	7	1			11
	Sonstige			2	2			4
	parteilos				2			2
Gesamt		2	25	140	124	29	1	321

Quelle: eigener Datensatz

Der Großteil der grünen Regierungsmitglieder befindet sich in der Altersgruppe 40-49 (63,6 Prozent). Als Ausnahme davon kann eigentlich nur Matthias Berninger gelten, der 1994 mit 23 Jahren in den Bundestag einzog: Im Januar 2001 wurde er mit gerade einmal 30 Jahren Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesumweltministerium.

Bei den Unionsparteien dominiert insgesamt die Altersgruppe 50-59 (39,6 Prozent bei der CDU beziehungsweise 59,5 Prozent bei der CSU): Das Übergewicht der Altersgruppen 50-59 und folgende bei Amtsantritt resultiert vor allem aus den ersten Wahlperioden, wo – personifiziert durch den 73-jährigen Bundeskanzler – ein hohes Durchschnittsalter zu verzeichnen ist, als auch erstaunlicherweise durch die Zeit nach der deutschen Vereinigung.

Bei den FDP-Politikern dominiert insgesamt die Altersgruppe 40-49 (56,3 Prozent). Die Alterstendenz ist auch ein Spiegelbild des Wandels, welchen die Liberalen durchmachten: Waren es zu Beginn der Bundesrepublik noch ganz klar die älteren Jahrgänge, die dominierten (1. Wahlperiode; 50-59: 75 Prozent), so vollzog sich mit dem politischen Wechsel ab 1968 auch gleichsam ein Austausch des Personals, der sich nicht zuletzt in einer deutlichen Verjüngung der politischen Führungskräfte manifestierte: Bei Amtsantritt in der Altersgruppe 40-49 waren in der 4. Wahlperiode 62,5 Prozent zu finden, in der 6. Wahlperiode aber 85,7 Prozent. Eine andere Konstellation ergibt sich bei einer gesonderten Betrachtung der Parlamentarischen Staatssekretäre (vgl. Tabelle 4.3.):

Tabelle 4.3.: Altersgruppe zu Amtsbeginn bei den Parlamentarischen Staatssekretären im Zeitverlauf

		Altersgruppe (in Jahren)					Gesamt
		< 30	30-39	40-49	50-59	60-69	
Wahlperiode	1965-1969 (5.WP.)		1	9			10
	1969-1972 (6.WP.)			11	5	1	17
	1972-1976 (7.WP.)		7	11	2		20
	1976-1980 (8.WP.)	1	1	9	1	1	13
	1980-1983 (9.WP.)		1	15	9	4	29
	1983-1987 (10.WP.)		1		2	2	5
	1987-1990 (11.WP.)			7	3	1	11
	1990-1994 (12.WP.)		3	9	9	1	22
	1994-1998 (13.WP.)			1	8		9
	1998-2002 (14.WP.)		5	15	12	1	33
Gesamt		1	19	87	51	11	169

Quelle: eigener Datensatz

Hier lässt sich eine klare Richtung erkennen und zwar dahingehend, dass das Alter bei Amtsantritt in den ersten Wahlperioden (ab 5.) niedriger lag als später. Waren es von 1967 bis 1980 nie mehr als 29,4 Prozent der Parlamentarischen Staatssekretäre, die bei ihrem Amtsantritt alter als 50 sind, so fällt die Prozentzahl in der Ära Kohl nur einmal unter diesen Wert (11. Wahlperiode: 27,3 Prozent); teilweise liegt er deutlich darüber (13. Wahlperiode: 88,9 Prozent). Wie dies insgesamt zu werten ist, soll in Kapitel 4.6. analysiert werden.

Bei der Analyse der Amtszeiten aller Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre seit 1949 finden sich keine spektakuläre Befunde: Insgesamt dominieren die Amtszeiten ein bis vier Jahre: Ausnahmen wie Hans-Dietrich Genscher (insgesamt 23 Jahre Innen- und dann Außenminister), Ludwig Erhard (insgesamt 17 Jahre Wirtschaftsminister und dann Kanzler) oder Hans-Christoph Seebohm (17 Jahre Verkehrsminister) bestätigen da nur die Regel.

Bei den Parlamentarischen Staatssekretären ist Martin Grüner, der von 1972-1990 das Amt inne hatte, der Spitzenreiter. Zuerst wurde ihm im Wirtschaftsministerium die Verantwortung übertragen, danach ab 1987 im Umweltministerium.

4.2.2. Frauenanteil

Der geringe Anteil von Frauen in Führungspositionen ist seit langem ein Thema in der Wissenschaft: „Zu den Mächtigen der Welt haben Frauen noch nie gezählt. Auch in Deutschland

war und ist die politische – wie die ökonomische – Elite eine Elite weitgehend ohne Frauen“ (Hoecker 1998: 65; vgl. dazu auch Ismayr 1992: 64ff.; Rebenstorf 1990: 17ff.; Schindler 1999 I: 634ff.). Dies hat sich in den letzten Jahren verändert: Betrug der Anteil der weiblichen Bundestagsabgeordneten 1980 noch 8,5 Prozent, so erfolgte in den Jahren darauf ein stetiger Anstieg (1983: 9,8 Prozent; 1987: 15,4 Prozent; 1990: 20,5 Prozent; 1994: 26,3 Prozent). In der 14. Wahlperiode sind von den 669 Abgeordneten 207 weiblich: Damit ist ein neuer Höchststand von 30,9 Prozent erreicht (vgl. Schindler 1999 I: 634; Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode:302). Dennoch bleibt zu attestieren: „Die mit zunehmender Professionalisierung der Abgeordnetentätigkeit entstandenen und nach wie vor dominanten Karrieremuster erschweren Frauen den politischen Aufstieg allerdings auch jetzt noch“ (Ismayr 2001: 78).

Dies hat auch damit zu tun, dass der hohe Zeitaufwand für eine berufliche und politische Karriere sich nur schwerlich mit der Gründung einer Familie verbinden lässt. Bezeichnenderweise wächst der Anteil weiblicher Abgeordneter im Verlauf einer Wahlperiode regelmäßig, was darauf zurückzuführen ist, dass „Frauen auf den Landeslisten der Parteien im Durchschnitt schlechter platziert werden und vielfach erst durch Nachrücken von der Liste im Laufe der Wahlperiode ein Mandat erhalten können“ (Schindler 1999 I: 635). Die Karrierewege von Politikerinnen unterscheiden sich jedoch insgesamt nur noch wenig von denen ihrer männlichen Kollegen (Hoecker 1998: 68).

Zwischen den Parteien gibt es dabei schon seit jeher große Unterschiede: Bei den Unionsparteien und den Liberalen ist ein unterdurchschnittlicher Anteil, bei der SPD ein überdurchschnittlicher Anteil und bei den Grünen und der PDS ein erheblich überdurchschnittlicher Anteil von Frauen vorhanden. Dies wurde nicht zuletzt dadurch verursacht, dass bei SPD und den Grünen die Parteistatuten eine Quotierung der Ämter und Mandate vorschreiben (vgl. Kolinsky 1993: 129ff.; Müller 1988a: 15).

Für parlamentarische Spitzenpositionen gilt, „dass aufgrund ihres Minderheitenstatus im Bundestag bisher nur wenige weibliche Abgeordnete ihre Rolle als ‚backbencher‘ gegen ein machtvolleres politisches Amt tauschen konnten“ (Hoecker 1994: 566). Trotzdem „verdeutlicht die Statistik ab der 10. Wahlperiode aber zugleich eine kontinuierliche Zunahme der Rekrutierung von Frauen für politische Führungspositionen – von 8,7 Prozent (1983) auf 14,7 Prozent (1990) – die allerdings nicht Schritt hält mit dem Anwachsen des Frauenanteils im Bundestag insgesamt“ (Hoecker 1994: 567). Bis 1998 wurden lediglich 16 Frauen als Bundesministerinnen berufen. In der 14. Wahlperiode waren es sechs, was einen neuen Höchst-

stand bedeutete. Insgesamt hat es seit Gründung der Bundesrepublik 46 Frauen als Minister beziehungsweise Parlamentarischen Staatssekretär gegeben (vgl. Tabelle 4.4.).

Tabelle 4.4.: Geschlechterverteilung in Ministerien im Zeitverlauf bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

Frauen/Männeranteil Ministerien Anzahl			
Wahlperiode zu Beginn	Geschlecht		Gesamt
	männlich	weiblich	
1949-1953 (1.WP.)	16		16
1953-1957 (2.WP.)	14		14
1957-1961 (3.WP.)	6		6
1961-1965 (4.WP.)	18	1	19
1965-1969 (5.WP.)	23	2	25
1969-1972 (6.WP.)	25	3	28
1972-1976 (7.WP.)	22	1	23
1976-1980 (8.WP.)	15	1	16
1980-1983 (9.WP.)	38	3	41
1983-1987 (10.WP.)	9	2	11
1987-1990 (11.WP.)	17	3	20
1990-1994 (12.WP.)	26	9	35
1994-1998 (13.WP.)	11	3	14
1998-2002 (14.WP.)	35	18	53
Gesamt	275	46	321

Quelle: eigener Datensatz

Mit der Berufung von Sabine Leutheusser-Schnarrenberger zur Bundesjustizministerin 1992 vollzog sich erstmalig die Besetzung eines Schlüsselressorts durch eine Frau.

Insgesamt ist jedoch klar ersichtlich, dass klassische „Frauenbereiche“, wie Gesundheits- und Familienministerium überdurchschnittlich mit weiblichem Führungspersonal besetzt werden (vgl. Tabelle 4.5.): Die Anzahl der Ministerinnen und Parlamentarischen Staatssekretärinnen übersteigt hier diejenige der männlichen Amtsinhaber deutlich (Gesundheitsministerium: 77,8 Prozent Frauen; 22,2 Prozent Männer; Familienministerium: 60,0 Prozent Frauen; 40,0 Prozent Männer).

Tabelle 4.5.: Bundesministerien Verteilung männlich/weiblich bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

Bundesministerien Verteilung männlich/weiblich			
Ministerium	männlich	weiblich	Gesamt
Bundeskanzleramt	19	3	22
Außen	16	2	18
Innen	19	1	20
Verteidigung	15	4	19
Justiz	15	2	17
Wirtschaft	22	1	23
Finanzen	22	1	23
Arbeit	16	2	18
Umwelt	8	2	10
Gesundheit	2	7	9
Familie	8	12	20
Landwirtschaft	14	1	15
Forschung/Bildung	22	2	24
Entwicklung	9	4	13
Post	10		10
Verkehr	15	1	16
Vertriebene/Innerdeutsch	16		16
Sonstige	27	1	28
Gesamt	275	46	321

Quelle: eigener Datensatz

Die sogenannten „Schlüsselressorts“ (Innen-, Außen-, Justiz-, Wirtschaftsministerium) bleiben vorwiegend Männern überlassen: Verschwindend gering ist hier der Anteil von Frauen; er schwankt zwischen 4,3 Prozent im Wirtschaftsministerium und 11,8 Prozent im Justizministerium.

Betrachtet man die Parlamentarischen Staatssekretäre gesondert, ergeben sich ähnliche Ergebnisse: Es gab drei Parlamentarische Staatssekretäre im Kanzleramt (Katharina Focke von 1969-72; Marie Schlei von 1974-76; Lieselotte Berger von 1987-89).

Der anderenorts festgestellte Befund – „Weibliche Abgeordnete sind im Mittel jünger als männliche, erreichten ihr Bundestagsmandat jedoch erst später“ (Golsch 1998: 118) – hat für die Ergebnisse bei Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären die Auswirkung, dass die Prozentanteile in den Altersgruppen 30-39 und 50-59 in der Geschlechterverteilung sich dementsprechend relativ stark unterscheiden (vgl. Tabelle 4.6.).

Tabelle 4.6.: Geschlechterverteilung nach Altersgruppen bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

		Altersgruppe (in Jahren)						Gesamt
		< 29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	
männlich	Anzahl	1	20	120	109	24	1	275
	% von Geschlecht	0,4%	7,3%	43,6%	39,6%	8,7%	0,4%	100,0%
weiblich	Anzahl	1	5	20	15	5		46
	% von Geschlecht	2,2%	10,9%	43,5%	32,6%	10,9%		100,0%
Gesamt	Anzahl	2	25	140	124	29	1	321
	% von Geschlecht	0,6%	7,8%	43,6%	38,6%	9,0%	0,3%	100,0%

Quelle: Eigener Datensatz

Die geringe Repräsentanz von Frauen in den Führungszirkeln von Parlament und Regierung erklärt sich durch folgenden Fakt: „Da sie bis in die achtziger Jahre hinein nur in geringem Maße im Parlament repräsentiert waren, gibt es gegenwärtig verhältnismäßig wenig Parlamentarierinnen mit hoher Seniorität. Dies wiederum erweist sich als deutliches Hindernis für eine Ausweitung ihrer Präsenz in den politischen Führungsgremien“ (Golsch 1998: 119).

4.2.3. Bildung

Obwohl es keinen offiziell vorgeschriebenen Bildungsabschluss für Mitglieder des Parlaments und der Regierung gibt, ist es jedoch nicht zu übersehen, dass in der Realität bei der Zugangsvoraussetzung für ein politisches Amt akademische Titel eine große Rolle spielen: „Mit wachsender Komplexität der Staatsaufgaben und damit einhergehender Akademisierung des Parlaments ist eine zunehmende Akademisierung des Parlaments verbunden. Sie vollzog sich – mit einigen Schwankungen – in allen Fraktionen“ (Ismayr 2001: 65).

Die Quote der Bundestagsabgeordneten mit Hochschulabschluss stieg seit 1949 kontinuierlich an: von unter 50 Prozent auf über 75 Prozent (vgl. Müller 1988: 209; Schindler 1999 I: 668).

Die Fraktionen der bürgerlichen Parteien CDU/CSU und FDP hatten dabei zu Beginn einen deutlichen Vorsprung vor der SPD, welcher aber in den letzten Jahren immer mehr zusammenschmolz, ohne ganz zu verschwinden. Die Liberalen und die Grünen haben in der 13. Wahlperiode den höchsten Anteil an Abgeordneten mit Hochschulbildung (vgl. Schindler 1999 I: 669).

Für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre ist festzustellen (vgl. Tabelle 4.7.), dass die CDU, dicht gefolgt von der FDP, den höchsten Anteil an Promovierten auf-

zuweisen hat (52,3 Prozent beziehungsweise 47,9 Prozent). Überraschend stellt sich das Ergebnis bei den Grünen dar, wo nur 18,2 Prozent promoviert sind. Bei der SPD macht sich die historische Verwurzelung in der Arbeiterbewegung auch dadurch bemerkbar, dass der Anteil derjenigen mit Berufsausbildung mit 23,9 Prozent bei weitem am höchsten liegt.

Tabelle 4.7.: Bildungsgrad nach Parteizugehörigkeit unterteilt für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre

Bildungsgrad Partei										
		Partei							Gesamt	
		CDU	CSU	SPD	FDP	BÜ90/GR	Sonstige	parteilos		
Promotion	Anzahl	57	13	35	23	2	3	2	135	
Staatsexamen/ Diplom/MA	Anzahl	43	16	50	22	7	1		139	
Berufsausbildung/ Meister	Anzahl	8	5	27	3	1			44	
Keine	Anzahl	1		1		1			3	
Gesamt	Anzahl	109	34	113	48	11	4	2	321	

Quelle: Eigener Datensatz

Interessanterweise gab es im ersten Deutschen Bundestag noch fast 40 Prozent Abgeordnete ohne Schulabschluss: Zurückzuführen ist dies aber wahrscheinlich auf die gesondert zu betrachtende Nachkriegszeit. Im Nachfolgenden stieg die Zahl der Mitglieder mit Hauptschulabschluss, während gleichzeitig die Zahl derjenigen ohne jeglichen Schulabschluss sank (Müller 1988b: 204).

Derartige Schwankungen haben die Entwicklung in der Bundesregierung nicht betroffen (vgl. Tabelle 4.8.)

Tabelle 4.8.: Bildungsgrad im Zeitverlauf bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

Wahlperiode zu Beginn	Bildungsgrad				Gesamt
	Promotion	Staatsexamen/ Diplom/MA	Berufsausbildung/ Meister	keine	
1949-1953 (1.WP.)	8	7	1		16
1953-1957 (2.WP.)	9	4	1		14
1957-1961 (3.WP.)	2	2	2		6
1961-1965 (4.WP.)	12	7			19
1965-1969 (5.WP.)	10	10	5		25
1969-1972 (6.WP.)	8	10	9	1	28
1972-1976 (7.WP.)	9	9	5		23
1976-1980 (8.WP.)	5	8	3		16
1980-1983 (9.WP.)	25	10	6		41
1983-1987 (10.WP.)	7	3	1		11
1987-1990 (11.WP.)	10	10			20
1990-1994 (12.WP.)	12	20	3		35
1994-1998 (13.WP.)	5	7	1	1	14
1998-2002 (14.WP.)	13	32	7	1	53
Gesamt	135	139	44	3	321

Quelle: Eigener Datensatz

Stets war der Anteil der Promovierten sehr hoch: Insgesamt liegt er für den Zeitraum 1949-2002 bei 42,1 Prozent.

Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass mit Eintritt der Sozialdemokratie in die Regierung – sowohl Ende der sechziger Jahre als auch 1998 – die Zahl der Promovierten zurückgeht. Grundsätzlich ändert dies jedoch nichts am zahlreichen Vorhandensein von Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären mit Doktorhut.

Die Erkenntnis wird durch andere Erhebungen ergänzt: „Der Anteil der Akademiker an den Regierungsmitgliedern ist hoch, unterscheidet sich aber nicht wesentlich von dem der Weimarer Regierungen“ (Armingeon 1986: 38; vgl. Knight 1952: 36).

Bezüglich des Vergleiches von Vorder- und Hinterbänklern wird für die 13. Wahlperiode festgestellt: „Die Abgeordneten mit den höchsten Bildungsabschlüssen sind dagegen eher unter den parlamentarischen Eliten zu finden: 69,4 Prozent der Frontbencher haben ein Universitätsexamen abgelegt, und fast ein Drittel hat zusätzlich promoviert. Bei den Backben-

chern beträgt der Anteil der Abgeordneten mit einem Abschluss an einer allgemeinen Hochschule 56,6 Prozent, und der Anteil der Promovierten ist nicht einmal halb so groß wie innerhalb der parlamentarischen Führungsgruppen“ (Golsch 1998: 122).

Es war wohl schon immer so, dass ein Hochschulabschluss zuzüglich Promotion unter den Gesichtspunkten des Status für ein Regierungsamt eine gewisse Eingangstür bildete, ohne damit zu einer unumgänglichen Grundvoraussetzung zu werden.

4.3. Berufliche Laufbahn

Dem Verhältnis von beruflicher und politischer Laufbahn wird im Folgenden gesondert Aufmerksamkeit geschenkt. Dies geschieht aus naheliegenden Gründen: Wie schon vielfach in der Literatur festgestellt, bestimmt die Nähe des ursprünglichen Berufs zum politischen Feld nicht unwesentlich die späteren Erfolgsaussichten beim Überwechseln in den politischen Beruf (vgl. Beyme 1993: 120ff.; Ismayr 2001: 62; Kaack 1988: 128ff.).

Als besonders wichtiges Merkmal ist dabei zu bemerken, dass nur die wenigsten Spitzenpolitiker in ihren angestammten Beruf zurückkehren. Das gleiche lässt sich in umgekehrter Reihenfolge diagnostizieren: „Nur vorübergehend kann die politische Karriere mit der beruflichen noch eine Weile verzahnt sein“ (Beyme 1993: 121).

Folgerichtig wird nun vor allem interessieren, aus welcher Berufsgruppe die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre vor der erstmaligen Übernahme ihres Bundestagsmandats kamen; für die Minister, die keinen Abgeordnetenstatus bei Amtsantritt vorweisen können, gilt selbiges. Als Grundlage dafür ist die Tatsache zu sehen, dass ein Abgeordnetenmandat in den meisten Fällen für die Minister der Einstieg in den politischen Beruf bedeutet.

Des Weiteren ist es vordringlich, danach zu fragen, welche Berufe in welchem Ministerium dominieren. Eine derartige Sortierung macht Sinn, weil damit Schlüsse bezüglich der Verteilung auf bestimmte Aufgabengebiete gezogen werden können: Beispielsweise ist zu erwarten, dass Juristen nach wie vor im Justiz- als auch Innenministerium dominieren. Bezüglich der Parteizugehörigkeit wird davon ausgegangen, dass die juristischen Berufe bei den bürgerlichen Parteien dominieren, während der Lehrerberuf bei der politischen Linken hervorsticht (4.3.1.).

Ein wichtiger Bezugspunkt für die Laufbahn eines Politikers wird in der Dauer der beruflichen Tätigkeit gesehen. Hierbei ist natürlich zu beachten, dass die Biographien vieler Mandatsträger nach 1945 Brüche aufweisen, die durch die zweimalige Transformation des politischen Systems verursacht wurden. Dem entsprechend sind die Regierungsmitglieder, die aus der ehemaligen DDR kommen, mit „anderen Augen“ zu betrachten: Hier wird die Berufsdau-

er in der Regel lang sein, weil die meisten einen politischen Beruf erst mit den Geschehnissen von 1989/90 ergriffen haben (4.3.2.).

Verbandskarrieren spielen und spielten bei den Mitgliedern des Parlaments eine große Rolle (vgl. Kißler 1994). Dies strahlt natürlich auch auf die Regierung aus (4.3.3.).

4.3.1. Berufsgruppen und Ministerien

Auf die ganze Problematik bei der Erfassung der Berufsstruktur hat – mit vielen anderen – Schindler hingewiesen: „Theoretische Unklarheiten drücken sich unmittelbar in methodischer Unsicherheit aus. In der Parlamentssoziologie führt das zu einer ungenügenden Trennung zwischen dem einst erlernten, oft aber längst nicht mehr ausgeübten Beruf eines Politikers einerseits und seiner Erwerbsstellung und beruflichen Funktion unmittelbar vor und gegebenenfalls während der Mandatszeit andererseits“ (Schindler 1999 I: 679). Bei der hier verwendeten Kategorisierung geht es erstens darum, die besondere Dominanz bestimmter Studienrichtungen im Öffentlichen Dienst herauszufinden; zweitens soll das Kategorienschema auch für die gesonderte Betrachtung der Beamteten Staatssekretäre (Kapitel 5.2.1.) verwendbar sein und drittens gilt es, eventuelle Bezüge zwischen den Ministerien und den Berufsgruppen herzustellen, aus denen die Regierungsmitglieder kommen.

Die Dominanz des Öffentlichen Dienstes im Deutschen Bundestag ist dabei ein alt bekanntes Phänomen, worauf schon an anderer Stelle dieser Arbeit hingewiesen wurde (vgl. Kapitel 3). Problematisch erscheint dabei die Definition der Berufsfelder. Schon die Unterteilung in ‚Beamte‘ und ‚Angestellte des Öffentlichen Dienstes‘ (so Hess 1992; dagegen Ismayr 2001) erscheint zweifelhaft, weil damit oft mehr verundeutlicht wird, als das Klarheit entsteht. Dies zeigt sich besonders bei den Berufen mit juristischer Ausbildung und den Lehrern. Das in der Literatur für die politisch-administrative Elite oft beschriebene Juristenmonopol (vgl. Dahrendorf 1965) kann so nicht untersucht werden. Juristen kommen bei den Berufsgruppen sowohl im Öffentlichen Dienst wie auch bei den freien Berufen (als Rechtsanwalt/Notar) häufig vor. Hier erfolgt nun eine gesonderte Einteilung, indem die „Juristischen Berufe“ (im weitesten Sinn) als eigene Kategorie eingeführt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Rechtsanwälte im Bundestag, die „eigentlich“ Beamte sind (deren Rechte und Pflichten ruhen während der Ausübung des Mandats), neben ihrer Abgeordnetentätigkeit beruflich tätig sein können (vgl. Ismayr 2001: 744). Dieser besonderen Vorteilhaftigkeit der juristischen Ausbildung für die Politik gilt es, mit der geschilderten Einteilung Rechnung zu tragen. Die nicht sehr große Sinnhaftigkeit der Berufsgruppeneinteilung ‚Beamte‘ zeigt sich auch bei den Lehrern, die heute vielfach gerade am Beginn ihres Beschäftigungsverhältnisses

als Angestellte arbeiten (vgl. Deutsch/Schüttemeyer 2002: 22). Außerdem empfiehlt es sich, in dieser Arbeit aufgrund des großen Vergleichszeitraums (1949-2002) mit „sehr gestrafften Berufsstatistiken“ (Hess 1989: 737) zu arbeiten, weil anderenfalls durch eine zu große Differenzierung bezüglich der Vergleichbarkeit der Daten Probleme entstehen würden (vgl. dazu auch Hess 1989: 735f.).

Auch die Berufsbezeichnung „Arbeiter“ verbirgt einige methodische Schwierigkeiten. Als ein Beispiel hierfür kann die politische Karriere von Holger Börner (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr von 1967 bis 1972) gelten: Nach der Mittelschule erlernte er den Beruf des Betonfacharbeiters und wurde schließlich Hilfspolier und Betriebsratsvorsitzender in einem Kasseler Bauunternehmen. Dieser Karriereweg ist symbolisch für Sozialdemokraten, welche in der Gewerkschaftsbewegung verwurzelt sind; man kommt nicht umhin, zu betonen, dass dieses Rekrutierungsmuster heutzutage selten geworden ist.

Ansonsten unterscheidet sich die Berufsstatistik nicht von den sonst geläufigen: Die Berufsgruppe ‚Regierungsmitglieder‘ (vgl. Golsch 1998: 126) ergäbe für den Ansatz dieser Arbeit allerdings wenig Sinn, denn die Regierungsmitglieder sind kein Ausschnitt eines betrachteten Ganzen, sondern Fokus der Analyse. Außerdem erscheint es problematisch, wenn davon gesprochen wird, dass „diese politischen Professionals [...] bereits vor ihrem Einzug in das [...] Parlament in Landesregierungen oder –parlamenten, als kommunale Wahlbeamte oder als Partei- und Fraktionsangestellte beschäftigt und Teil der politischen Klasse [waren]“ (Golsch 1998: 125). Lässt man die an anderer Stelle schon ausführlich erläuterte Skepsis gegenüber dem Konzept der politischen Klasse einmal außer acht (siehe Kapitel 1), so ist es zweifelhaft, ob Partei- und Fraktionsangestellte wirklich als Berufspolitiker angesehen werden können.

Mit dem erläuterten Kategorienschemata ergeben sich folgende Ergebnisse (vgl. Tabelle 4.9.):

War der Anteil der Lehrer bei Eintritt der Sozialdemokratie in die Regierung in Bonn 1966 noch relativ gering und auch in den Wahlperioden danach nicht sonderlich hoch, so verändert sich dieses Bild mit dem Wahlsieg der SPD und der Grünen 1998 ganz entscheidend: Mit weitem Abstand dominiert der Lehrerberuf im Berufsfeld, aus dem die Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre ursprünglich stammen.

Dieser Befund ergänzt die Beobachtungen von Schindler bezüglich der SPD-Fraktion, wo „der Wechsel der stärksten Berufsgruppe in der 6. Wahlperiode (1969-1972) von den Angestellten politischer und gesellschaftlicher Organisationen und aus dem Wirtschaftsbereich hin zu den Beamten und Angestellten des Öffentlichen Dienstes“ festzustellen ist (Schindler 1999 I: 686).

Tabelle 4.9.: Berufsfeld vor Mandat im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre (Wahlperiode zu Beginn)

Berufsfelder	1949-1953 (1.WP.)	1953-1957 (2.WP.)	1957-1961 (3.WP.)	1961-1965 (4.WP.)	1965-1969 (5.WP.)	1969-1972 (6.WP.)	1972-1976 (7.WP.)	1976-1980 (8.WP.)	1980-1983 (9.WP.)	1983-1987 (10.WP.)	1987-1990 (11.WP.)	1990-1994 (12.WP.)	1994-1998 (13.WP.)	1998-2002 (14.WP.)	Gesamt
Sonstige Öffentlicher Dienst	2	2	2		1	2	1		1		4			4	19
Lehrer		1		3	2	2	2	1	1		1	3	3	13	32
Forschung/Wissenschaft/Hochschule	1	1			3	3	3		8	1	5	7	2	8	42
Juristische Berufe (Öffentlich/Frei)	8	2	2	9	9	3	6	7	21	5	4	14	2	6	98
Sonstige Angestellte		2					1	1	3	1	1	3		6	18
Angestellte bei Parteien/Verbänden	2	1		3	4	7	5	3	2	1	1	1	1	9	40
Selbständige/Freiberufler	1		1	3	2	2	1					2	2	2	16
Arbeiter					2	3	2	1	2					1	11
Hausfrau/Hausmann					1								1		2
Unternehmer/Freie Wirtschaft	2	4		1		2			3	2	3	2	3	2	24
Landwirt			1			2		1		1					5
Sonstige		1			1	1	2	2			1	3		2	13
Gesamt	16	14	6	19	25	27	23	16	41	11	20	35	14	53	320

Quelle: Eigener Datensatz

Der trotzdem große Anteil von ‚Angestellten bei Parteien/Verbänden‘ in den Reihen der Sozialdemokratie erklärt sich durch die darunter subsumierten Gewerkschaftsfunktionäre, die ihre Parteilaufbahn über diese Schiene begannen.

Auch der Anteil der ‚Arbeiter‘ (bei allen Definitionsschwierigkeiten) ist bei der SPD am höchsten, beziehungsweise nur dort gibt es überhaupt welche. Sowohl bei Union als auch den Liberalen dominieren die juristischen Berufe, wenn auch bei CDU/CSU stärker als bei der FDP (vgl. Tabelle 4.10.).

Selbständige und Angehörige freier Berufe haben nur bei den Freidemokraten ein höheres Gewicht, obwohl sich auch hier die Tendenz für die FDP-Fraktion an sich niederschlägt, wo „der insgesamt gesunkene, aber nach wie vor stärkste Anteil der Selbstständigen und Freiberufler“ festzustellen ist, „inzwischen dicht gefolgt von den Beamten und Angestellten des Öffentlichen Dienstes“ (Schindler 1999 I: 686).

Tabelle 4.10.: Berufsfeld vor Mandat unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Berufsfeld vor Mandat	Partei							Gesamt
	CDU	CSU	SPD	FDP	BÜ90/GR	Sonstige	parteilos	
Sonstige Öffentlicher Dienst	6	5	5		2	1		19
Lehrer	7	3	17	3	2			32
Forschung/Wissenschaft/Hochschule	19	1	10	6	3	2	1	42
Juristische Berufe (öffentlich und frei)	44	11	25	17	1			98
Sonstige Angestellte	6	1	8	2	1			18
Angestellte bei Parteien/Verbänden	9	2	20	7	2			40
Selbständige/Freiberufler	6	4	3	2		1		16
Arbeiter			11					11
Hausfrau/Hausmann	1		1					2
Unternehmer/Freie Wirtschaft	7	4	4	8			1	24
Landwirt	1	1		3				5
Sonstige	3	2	8					13
Gesamt	109	34	112	48	11	4	2	320

Quelle: Eigener Datensatz

In diesem Zusammenhang bemerkt Kaack: „Von den Unternehmern, Landwirten und sonstigen Freiberuflern sind nur diejenigen für die Übernahme von Bundestagsmandaten abkömmlich, denen es finanziell und organisatorisch möglich ist, ihren Betrieb durch Stellvertreter weiterführen zu lassen. Diese Sachlage begünstigt verständlicherweise größere Unternehmen, was auch für den Bereich der Leitenden Angestellten gilt, die nur von größeren Betrieben für die Ausübung ihres Mandats freigestellt werden können“ (Kaack 1988: 129).

Nicht sonderlich verwundern kann die Tatsache, dass Juristen im Justiz- als auch Innenministerium dominieren. Ansonsten ist die Situation uneinheitlich: Als auffällig ist zu werten, dass sich im Bildungsministerium der Anteil der Regierungsmitglieder mit beruflichem Hintergrund im Bereich ‚Forschung/Wissenschaft/Hochschule‘ als sehr hoch darstellt. Dies wird aus dem direkten fachlichen Bezug des Ressorts erklärbar. Als bestes Beispiel hierfür kann der parteilose Minister Hans Leussink gelten (1969-1972): Dieser war Ordinarius als auch Rektor der Technischen Hochschule Karlsruhe sowie Präsident der Westdeutschen Rektorenkonferenz, bevor er ins Bundeskabinett berufen wurde.

Ähnliches lässt sich in Bezug auf die freien Berufe über das Wirtschaftsministerium sagen: Auch hier gibt es eine eindeutige Dominanz dieser Berufsgruppe, welches sich nicht zuletzt mit dem Ressortzuschnitt begründen lässt.

Im Arbeitsministerium wiederum sind Politiker mit gewerkschaftlichem Bezug stark vertreten; in den sozialdemokratisch geführten Regierungen sowieso, aber auch bei den unionsgeführten Kabinetten lässt sich dies unschwer feststellen. Die CDU-Arbeitsminister Anton Storch (1949-1957), Theodor Blank (1957-1965), Hans Katzer (1965-1969) sowie Norbert Blüm (1982-1998) hatten allesamt einen politischen Hintergrund, der bei den christlichen Gewerkschaften beziehungsweise bei den Sozialausschüssen der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) zu suchen war.

4.3.2. Dauer der Berufstätigkeit bis zum Wechsel in die Politik

Der Zeitpunkt des Wechsels vom ursprünglichen Beruf in die hauptamtliche Politik determiniert unweigerlich den Prozess der politischen Professionalisierung. Dabei wird davon ausgegangen, dass Herzogs Befunde von 1975 über die politischen Führungsgruppen in Parlament und Regierung auch heute noch zutreffen: „Zusammengefaßt lassen die [...] Ergebnisse den Schluss zu, daß die politische Karriere im System der Bundesrepublik überwiegend eine zweite Karriere nach einer bereits erfolgreichen beruflichen Laufbahn ist. Sowohl innerhalb der Partei als auch in bezug auf öffentliche Ämter erfolgt der Karrierestart von verhältnismäßig gesicherten, hinsichtlich ihres sozialen Ranges mittleren und höheren Berufspositionen aus“ (Herzog 1975: 107).

Für die 13. Wahlperiode kommt Gosch zu dem Ergebnis, dass „etwa drei Viertel der Mitglieder des Bundestages länger als fünf Jahre berufstätig [waren], 19 Prozent sogar länger als zwanzig Jahre“ (Golsch 1998:128). Allerdings wird differenziert nach Vorder- und Hinterbänklern. Letztgenannte sind meistens erst in einem späten Stadium ihrer politischen Karriere in die hauptberufliche Politik eingetreten, während der erste Typus häufig der Defini-

tion von Herzog sehr nahe kommt: „Sie sind von Anbeginn politische Professionals, materiell gebunden und psychologisch adaptiert an den politischen Beruf als ihrer einzigen, gewöhnlich lebenslangen Einkommensquelle“ (Herzog 1993b: 119).

Auch in der Regierung sind durchaus beide Typen anzutreffen. Für den Fall des späten Wechsels in die hauptamtliche Politik steht die Karriere von Rita Süßmuth, die von 1985 bis 1988 Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit war: Der Eintritt in die CDU erfolgte erst 1981, zuvor war sie seit 1971 Ordentliche Professorin für Erziehungswissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Ruhr (später an der Ruhr-Universität Bochum). Der ursprüngliche Beruf der Hochschullehrerin wurde über 20 Jahre ausgeübt.

Als gutes Gegenbeispiel dient die Laufbahn von Jürgen W. Möllemann, von 1987 bis 1991 Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, danach von 1991 bis 1993 Bundesminister für Wirtschaft: Der Beruf des Lehrers wurde nur drei Jahre ausgeübt, bevor er 1972 mit 27 Jahren über die Landesliste Nordrhein-Westfalen in den Bundestag gewählt wurde (vgl. auch Kapitel 4.6.). Die konkreten Ergebnisse aus diesem Datensatz müssen aufgrund der großen Zeitspanne mit Vorsicht betrachtet werden (vgl. Tabelle 4.11.).

Tabelle 4.11.: Dauer der Berufstätigkeit bis zum Wechsel in die Politik bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

Wahlperiode zu Beginn		Dauer der Berufstätigkeit bis Wechsel in Politik		Gesamt
		Bis einschl. 4 Jahre	5 Jahre und mehr	
	1949-1953 (1.WP.)		16	16
	1953-1957 (2.WP.)	3	11	14
	1957-1961 (3.WP.)	1	5	6
	1961-1965 (4.WP.)	8	11	19
	1965-1969 (5.WP.)	9	16	25
	1969-1972 (6.WP.)	6	21	27
	1972-1976 (7.WP.)	9	14	23
	1976-1980 (8.WP.)	5	11	16
	1980-1983 (9.WP.)	16	25	41
	1983-1987 (10.WP.)	3	8	11
	1987-1990 (11.WP.)	3	17	20
	1990-1994 (12.WP.)	8	27	35
	1994-1998 (13.WP.)	6	8	14
	1998-2002 (14.WP.)	17	36	53
Gesamt		94	226	320

Quelle: Eigener Datensatz

Dies gilt besonders für die 1. Wahlperiode, in der für alle Kabinettsmitglieder eine Berufstätigkeit von mehr als fünf Jahren festzustellen ist: Dies hat natürlich Gründe, die – meistens jedenfalls – nicht im späteren Einstieg in die Politik zu suchen sind, sondern durch die politischen Gegebenheiten der Zeit determiniert wurden. Gustav Heinemann, der spätere Bundespräsident (1969-1974), war von 1949 bis 1950 Bundesinnenminister und von 1966 bis 1969 Bundesminister der Justiz: Zwar Mitglied des Christlich-Sozialen Volksdienstes (1930-1933), begann seine eigentliche politische Karriere erst 1945, wo er als Mitbegründer der CDU agierte. Von 1936 bis 1949 war Heinemann Vorstandsmitglied der Rheinischen Stahlwerke in Essen. Dieser Karriereweg ist typisch für die Mitglieder der Adenauer-Kabinette in den fünfziger Jahren: Das „Überwintern“ oder besser auch Überleben im Dritten Reich manifestiert sich in einer langen Berufsdauer vor dem Eintritt in die aktive Politik.

Die erste politische Karriere, die ausschließlich in der Bundesrepublik startete, war die von Franz Josef Strauß: Als typisches Mitglied der Frontgeneration hatte er zwar noch in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg studiert, jedoch einen eigentlichen Beruf außer einer kurzen Spanne als Dolmetscher (1945-1946) nie ausgeübt.

Insgesamt dominiert aber der Befund ‚Politik als zweite Karriere‘, wenn man die Zeitspanne betrachtet: 29,4 Prozent der Regierungsmitglieder haben eine Dauer der Berufstätigkeit bis zum Wechsel in die Politik bis einschließlich vier Jahren vorzuweisen, aber bei 76,6 Prozent beträgt die Zeitspanne fünf Jahre und mehr (vgl. Kapitel 4.6.).

Auch bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären, die aus der ehemaligen DDR kommen, ist die Anzahl derjenigen, die einen vermuteten Quereinstieg in die Politik durch eine kurze Berufstätigkeit bestätigen, gering: Nur zwei von 17 Personen haben einen solchen Lebenslauf vorzuweisen.

Zum ersten handelt es sich um die frühere Bundesfamilienministerin Claudia Nolte (1994-1998), die nur für kurze Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig war. Als zweites ist hier der Parlamentarische Staatssekretär und Beauftragte der Bundesregierung für die Angelegenheiten der neuen Länder, Rolf Schwanitz, zu nennen, der auch nur für kurze Zeit Fachschullehrer und wissenschaftlicher Assistent gewesen ist, bevor er in der Umbruchsituation 1989/90 mit dem Eintritt in die SPD ab März 1990 Mitglied der Volkskammer und rechtspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion wurde. Als typisch dagegen kann der Karriereweg des früheren Bundesministers für besondere Aufgaben (1990-1991) und für Bildung und Wissenschaft (1991-1994), Rainer Ortleb, gelten, der trotz frühen Eintritts in die Liberal-

Demokratische Partei Deutschlands (1968) erst mit der politischen Wende ins politische Rampenlicht trat.

Zu ähnlichen Ergebnissen bezüglich des relativ hohen Anteils von „Altbindungen“ bei den CDU- und FDP-Landtagsabgeordneten kommen auch andere Studien (vgl. Derlien/Lock 1994: 71; für Sachsen-Anhalt Lohse 1999: 123).

4.3.3. Verbandskarrieren

Dass die Fraktionen beziehungsweise Regierungen sich bei der politischen Willensbildung in unterschiedlicher Art und Weise auf die organisierten Interessenverbände stützen, kann kaum verwundern: „So pflegen die Abgeordneten von CDU/CSU und FDP deutlich stärkeren Kontakt zu Unternehmer- und Arbeitgeberverbänden, die der SPD zu Gewerkschaften, während bei Bündnis 90/Die Grünen Kontakte zu Bürgerinitiativen dominieren und auch zur Wissenschaft stark entwickelt sind“ (Ismayr 2001: 76). Dies ist bedingt durch „traditionell-historische, politische und programmatische Gegebenheiten“ (Benzner 1989: 258).

Mit den politischen Parteien gemeinsam haben die Interessenverbände die Beeinflussung des staatlichen Entscheidungsprozesses (vgl. Steinberg 1989: 220) oder anderes definiert, dass „Verbände in der Bundesrepublik lediglich die Funktion von Interessenartikulation übernehmen, während den politischen Parteien die Funktion der Interessenaggregation zugeschrieben wurde“ (vgl. Müller-Rommel 1988: 301). Dabei vollzieht sich die Einflussnahme über „institutionalisierte Einflussformen“ wie „förmliche Kontakte zwischen Verbänden und ‚nahestehenden‘ Abgeordneten im Rahmen von Arbeitskreisen und Kontaktgruppen in den Fraktionen, Abgeordnetensprechstunden, Enquete-Kommissionen, nicht-öffentliche Anhörungen von Interessenvertretern durch die Bundestagsausschüsse“ (vgl. Kißler 1994: 333f.).

Dies alles darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass heutzutage erster Ansprechpartner der organisierten Interessen nicht das Parlament, sondern die Regierung ist, insbesondere die Ministerialverwaltung (vgl. Alemann 1989: 175; Steinberg 1989: 233; Weber 1977: 245ff.): „Es überrascht deshalb kaum, daß die Verbände diese ihren Belangen gegenüber hilfreiche Gewogenheit durch Einwirkungen auf die personelle Besetzung des Ministeriums, nicht zuletzt auch des jeweiligen Ministeriums, nicht zuletzt auch des jeweiligen Ministers und die Ressortgliederung zu fördern suchen“ (Steinberg 1989: 235).

Für die Interessenvertreter wurde in der Vergangenheit „die Zahl der Verbandsvertreter im engeren Sinne ermittelt, d.h. jener Gruppe von Abgeordneten, die hauptberuflich oder ehrenamtlich Funktionen in einem Verband ausüben oder ausgeübt haben“ (Schindler 1999 I: 718). Die Parteien sind dabei mit den gesellschaftlichen Gruppen in vielerlei Hinsicht verknüpft.

Beispielsweise bei der CDU/CSU die Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft oder die sehr einflussreiche Mittelstandsvereinigung; in der SPD die Arbeitsgemeinschaften für Arbeitnehmerfragen oder für Bildung: „Die Vertreter derartiger Gruppen sind zum Teil organisatorisch in die Entscheidungsgremien der Partei eingebaut“ (Steinberg 1989: 237).

Wenn auch der Einfluss der Verbände auf die Aufstellung der Landeslisten unverkennbar ist, so wird doch darauf hingewiesen, dass die Anzahl der Verbandsangestellten im Bundestag insgesamt als rückläufig bezeichnet werden kann: „Während es noch in den fünfziger und sechziger Jahren für die Parteivorstände zumeist relativ einfach war, Listenplätze für Lobbyisten sicherzustellen, hat sich in den sechziger Jahren die Entscheidung über die Kandidatenaufstellung als ein starker parteiöffentlicher Prozess etabliert, dessen Schwerpunkt auf Wahlkreisebene liegt, zumal die Landeslisten der Parteien fast nur noch für die Absicherung von Direktkandidaten genutzt werden. Verbandslobbyisten haben daher, von wenigen Prominenten abgesehen, bei den Kandidatenaufstellungen nur noch Chancen, wenn sie auch innerparteiliche Aktivitäten vorweisen können“ (Kaack 1988: 133). Die Anzahl der Vertreter aller Interessenverbände als auch gewerkschaftlich organisierter Abgeordneter ist in den letzten Wahlperioden deutlich rückläufig (vgl. Schindler 1999 I: 720, 723; weiterführend zur Thematik Berghahn 1985; Schönhoven 1987). Heutzutage wird eher von der Möglichkeit informeller Kontakte zu den betreffenden Abgeordneten Gebrauch gemacht (vgl. Wessels 1987: 297ff.). Das kommunikative Netzwerk zwischen Bundestag und organisierten gesellschaftlichen Interessen wird als sehr eng bezeichnet. Weiterführend ist auf die direkte Einflussnahme der Interessengruppen bei der Regierungsbildung hingewiesen worden: „Denn es ist für Verbände von nicht geringer Bedeutung, wer im Kabinett an der Spitze desjenigen Ressorts steht, mit dem ein Berufs-, Wirtschafts- oder Sozialverband ständig zu tun hat“ (vgl. Weber 1977: 253). Außerdem wird die massive Einflussnahme der Interessenverbände bei nahezu allen Regierungsbildungen beschrieben. Dabei ist in Bezug auf deren Macht auch von „Verbandsherzogtümern“ (Eschenburg 1956: 64) die Rede, womit die einzelnen Fachministerien gemeint sind: „Jede dieser Gruppen setzt es als selbstverständlich voraus, daß der jeweilige Minister aus den Kreisen der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Gewerkschaften etc. kommt, und daß der Kanzler bei der Zusammenstellung seiner Kabinettliste darauf Rücksicht nimmt“ (Weber 1977: 256).

Unterhalb der Ministerebene richtet sich das Wirken der Verbände auf Einflussnahme bei der Personalrotation: „Auch auf der Ebene der außerhalb der Verwaltungshierarchie angesiedelten Parlamentarischen Staatssekretäre finden sich zahlreiche personelle Querverbindungen: 7 der

19 Parlamentarischen Staatssekretäre der Regierung Schmidt hatten leitende Positionen in Verbänden inne“ (Weber 1977: 261).

Es handelte sich für die 6. und 7. Wahlperiode um folgende Personen:

- Gerhard Baum: Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Inneren; 1969-1972 Mitglied der Geschäftsführung des BDA.

Tabelle 4.12.: Verbands- bzw. Gewerkschaftskarriere im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Verbands- bzw. Gewerkschaftskarriere				Gesamt
	Verbandsk. vorhanden	Gewerkschaftsk. vorhanden	Verbands- und Gewerkschaftsk.	weder Verbands- noch Gewerkschaftsk.	
1949-1953 (1.WP.)	1	1		14	16
1953-1957 (2.WP.)	2	1		11	14
1957-1961 (3.WP.)	2			4	6
1961-1965 (4.WP.)	6			13	19
1965-1969 (5.WP.)	3	4		18	25
1969-1972 (6.WP.)	7	4	2	15	28
1972-1976 (7.WP.)	4	5		14	23
1976-1980 (8.WP.)	3	6		7	16
1980-1983 (9.WP.)	4	4		33	41
1983-1987 (10.WP.)	1	1		9	11
1987-1990 (11.WP.)	2			18	20
1990-1994 (12.WP.)	4	1	1	29	35
1994-1998 (13.WP.)				14	14
1998-2002 (14.WP.)		5	1	46	52
Gesamt	39	32	4	245	320

Quelle: Eigener Datensatz

- Martin Grüner: Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft; 1968-1972 Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Deutschen Uhren-Industrie.
- Fritz Logemann: Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; seit 1948 Bundesvorsitzender des Vereins für Agrarwirtschaft.
- Hermann Buschfort: Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung; seit 1959 erster Bevollmächtigter der IG Metall, Verwaltungsstelle Bocholt.
- Fred Zander: Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit; ab 1966 persönlicher Referent des Vorsitzenden der IG Metall.
- Ernst Haar: Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen; 1959 Bezirksleiter der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands.
- Kurt Herold: Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen; 1. Vorsitzender der Arbeiterwohlfahrt, Landesverband Bayern; stellvertretender Bundesvorsitzender der Arbeiterwohlfahrt (Weber 1977: 334f.).

Diese Auffälligkeit korreliert mit den eigenen Erhebungen (vgl. Tabelle 4.12.). Zu Beginn der Regierung Brandt/Scheel im Jahr 1969 macht sich ein gehäuftes Auftreten von Regierungsmitgliedern mit Verbands- oder Gewerkschaftskarriere bemerkbar. Dieses Kennzeichen bleibt während der gesamten Zeit der sozialliberalen Koalition bestehen. In diesem Zusammenhang ist auf den sogenannten Neokorporatismus zu verweisen: Damit war „in erster Linie eine neue Form der staatlichen gelenkten Regulierung des Klassenkonflikts“ gemeint. Favorisiert wurde diese „institutionalisierte Verbandsbeteiligung“ im Rahmen der konzertierten Aktion vor allem von den Sozialdemokraten und den Gewerkschaften (vgl. Böhret/Jann/Kronenwett 1987: 185).

Als Ausdruck dafür kann die Berufung der Gewerkschaftsführer Georg Leber und Walter Arendt in das Kabinett Brandt (1969) gelten: Als besondere Integrationsfigur eignete sich dabei Leber, weil er als Vorsitzender der IG Bau-Steine-Erden (1957-1966) und als Mitglied des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken (ab 1968) 1969 sogar als Bundespräsident im Gespräch war. Arendt als Vorsitzender der IG Bergbau und Energie (1964-1969) stellte kraft seines Amtes ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Absicht dar, die organisierten Interessenvertreter – in diesem Fall die Gewerkschaften – in die Regierungsarbeit mit einzubinden. Während der Ära Kohl änderte sich das Bild: Verbandskarrieren spielten eine geringere Rolle. Damit soll aber nicht ausgesagt werden, dass die Interessenverbände nicht auf anderen Wegen ihre Ziele durchzusetzen vermochten. Interessanterweise war in der ersten Regierung Schröder

der mit Walter Riester als Bundesarbeitsminister wieder ein Gewerkschaftsfunktionär im Kabinett (1993-1998 2. Vorsitzender der IG Metall). Ansonsten hält sich aber die Zahl der Verbandsvertreter sehr in Grenzen.

4.4. Der schwierige Weg des innerparteilichen Aufstiegs

In Deutschland ist der Pfad für politische Spitzenämter in der Regel nur über die Parteien zu erreichen. Dies unterscheidet das bundesdeutsche Regierungssystem stark von dem der Vereinigten Staaten von Amerika (vgl. Borchert/Copeland 1999). Nur in den Parteien können die Techniken des politischen Tagesgeschäfts erlernt werden, ohne deren Kenntnis eine erfolgreiche politische Tätigkeit nur schwer vorstellbar ist (vgl. allgemein Herzog 1975: 62ff.): „Schließlich operieren die Parteien nicht nur an der Nahtstelle zwischen Staat und Gesellschaft, sie besetzen auch die Ämter im Staat und formulieren die mit Hilfe staatlicher Institutionen betriebene Politik“ (Oberreuter 1992: 29; vgl. auch Lösche 1993: 14). Deswegen muss man sich fragen, welche Kategorien zu finden sind, um den Beginn und Fortgang der innerparteilichen Karriere zu analysieren.

Dabei ergeben sich für diese Arbeit folgende Untersuchungsaspekte: Der Zeitpunkt des Parteibeitritts in Bezug auf Minister und Parlamentarische Staatssekretäre. Bei den Parteien könnten sich hier gravierende Unterschiede ergeben (4.4.1.).

Die Bedeutung der Parteijugendorganisationen; hier ist es wichtig, nach Parteizugehörigkeit zu differenzieren. Historisch gesehen können die Regierungsmitglieder der CDU/CSU und der FDP in den 1950iger und 1960iger Jahren ja keiner „adäquaten“ Jugendorganisation angehört haben. Bei den sozialdemokratischen Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären ab 1966 kann man das schon weitgehend sagen. Welche Rolle dabei die Vorstandsposten in den Jugendorganisationen spielen, gilt es auch zu beleuchten (4.4.2.).

Bei den innerparteilichen Aufstiegsprozessen ist nach vier Ebenen zu differenzieren: Ämter auf Bundes-, Landes-, Bezirks- und Kreisebene. Hier offenbart sich die Problematik, dass Angaben über Parteifunktionen vor der Übernahme des Amtes nur lückenhaft vorliegen, worauf auch schon hingewiesen wurde (vgl. Golsch 1998: 152).

Dennoch bleibt dieser Analysebestandteil ein wichtiger Punkt, um den Karriereweg zu untersuchen (4.4.3.).

4.4.1. Der Zeitpunkt des Parteibeitritts

Wie schon erwähnt, sind bis heute alle Bundeskanzler, fast jeder Bundesminister und – durch Gesetz bestimmt – sämtliche Parlamentarischen Staatssekretäre Mitglieder des Bundestages

gewesen: „Ebenso wichtig wie ein Bundestagsmandat ist die Parteizugehörigkeit“ (Kempf 2001: 24).

Diese Mitgliedschaft in einer Partei obliegt für die Regierungsmitglieder im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland nur geringen Wechsell; allenfalls in den fünfziger und Anfang der sechziger Jahre kam es im Rahmen der Konsolidierung des Parteiensystems zu einigen Änderungen (vgl. Kempf 2001: 26; Lange 1973: 148). Hauptsächlich vollzogen sich die Wechsel in der Folge der Auflösung des GB/BHE und der DP (vgl. hierzu Rowold/Immerfall 1992: 391ff.) sowie Turbulenzen und der Abspaltung bei den Liberalen (vgl. hierzu Vorländer 1992: 275f.). Eine wirkliche Ausnahme bildete eigentlich nur Gustav Heinemann, der den Wechsel von der CDU zur SPD vollzog.

Festgestellt wird für die Unionsparteien, dass „frühes Engagement in der Schüler-Union oder der Jungen Union [...] einer Karriere in der CDU/CSU durchaus förderlich (sein kann), denn ein Viertel ihrer Backbencher war bereits im Alter von unter 19 Jahren Mitglied der Parteijugendorganisation“ (Golsch 1998: 143f.). In der SPD sei der Anteil derjenigen, die so früh Parteimitglieder würden, weitaus geringer.

Tabelle 4.13.: Alter bei Parteibeitritt unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Alter bei Parteibeitritt	Partei						Gesamt
	CDU	CSU	SPD	FDP	BÜ90/GR	Sonstige	
14	1						1
15	1						1
16	1		1			1	3
17	5		3				8
18	4	2	6				12
19	4	2	10			1	17
20	2	1	7	1			11
21	5	1	5	3			14
22	3	1	6	2		1	13
23	4	3	11	1			19
24	8	1	5	2		1	17
25	4		6	5		1	16
26	3	1	3	2			9
27	2	1	5	5		2	15
28		2	2				4
29	3	1	4	3			11
30	2	2	6				10

31	1	1		2	1		5
32	1		2	2	1		6
33	2		1	1			4
34	2		2		1		5
35	3		3	1			7
36	2	1					3
37	1	1					2
38	1			1			2
39		1	2	2		1	6
40	2		1			1	4
41	3	2		3			8
42	1	1	1				3
43	2						2
44	1						1
45	1		1			1	3
46	2						2
47	3						3
48		1		1			2
49	2		1	1			4
50	1		2				3
51	1			1		1	3
52	2	2	1				5
53				1			1
54				1			1
55				2			2
56	1						1
57	2		1				3
58		1					1
60	1						1
61		1		1			2
69	1						1
Gesamt	91	30	98	44	10	4	277

Quelle: Eigener Datensatz

Diese Befunde beziehen sich auf die Bundestagsabgeordneten in der 13. Wahlperiode. Natürlich sind die Daten für die Regierung immer unter dem Aspekt der untersuchten Zeitspanne zu differenzieren.

Für die bürgerlichen Parteien, das heißt in erster Linie CDU/CSU und FDP, müssen die Eintrittsdaten nach dem Kriege logischerweise wesentlich später anzusetzen sein als bei der SPD. Für die 2. Wahlperiode wird berichtet: „Von den 162 SPD-Mitgliedern des Bundestages gehörten 123 (75,9 Prozent) schon vor 1933 einer politischen Partei, davon 119 einer Arbeiterpartei an. 34 Abgeordnete waren der SPD erst nach 1945 beigetreten“ (Lösche/Walter 1992: 143). Des Weiteren ist darauf hingewiesen worden, dass sich die Mitgliederzahl der SPD zwischen 1969 und 1976 mehr als verdoppelt hat (Lösche/Walter 1992: 152). Viele der Neumitglieder waren in jungem Alter beigetreten. In diese Altersgruppe fallen viele derjenigen, die dann 1998 Regierungsgämter übernahmen. Beispielsweise traten Edelgard Bulmahn und Kurt Bodewig der SPD mit 18 Jahren bei, Rudolf Scharping und Gerhard Schröder mit 19. Andererseits besteht auf Seiten der Unionsparteien eine stringente Nachwuchsförderung (dazu mehr unter 4.4.2.), welche sich darin bemerkbar macht, dass viele derjenigen Schlüsselfiguren, die in der Ära Kohl eine große Rolle spielten, der Partei sehr früh beitraten: Zu erwähnen wären hier Helmut Kohl selbst mit 17, Norbert Blüm mit 15 oder Friedrich Bohl mit 18. Damit wird deutlich, dass die Alterslücke, welche mit Gründung der Bundesrepublik 1949 zunächst entstand, mit fortlaufender Dauer für die Unionsparteien im Vergleich zur SPD kaum mehr bestand: In der Altersklasse von 14-20 summieren sich für die CDU 18 und für die SPD 27 Politiker (vgl. Tabelle 4.13.).

Es ergibt sich insgesamt für die Unionsparteien ein uneinheitliches Bild: Die Entwicklung vor allem der 1950iger Jahre wird korrigiert durch die geänderten Verhältnisse mit Beginn der Regierung Kohl: Hier tritt eine politische Generation ins Rampenlicht, welche nun komplett durch die innerparteilichen Aufstiegsriterien geprägt ist und eben nicht durch die spezifischen Karrieremuster zu Beginn der Bundesrepublik; der Zeitpunkt des Parteibeitritts wird hierfür als eindeutiger Indikator angesehen (allgemein zur Reorganisation der CDU Schönbohm 1985).

Deutlich höher als bei den beiden großen Parteien liegt das Beitrittsalter bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären, die der FDP angehören: Für die fünfziger Jahre gelten hier ähnliche Bedingungen wie für die Christdemokraten; das heißt, der politische Liberalismus war nach 1945 einer vollkommenen Neustrukturierung unterworfen.

Anders als bei CDU/CSU gibt es aber in Reihen der liberalen Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre keinen einzigen, der vor seinem zwanzigsten Lebensjahr in die Partei eintrat;

vielen deutet darauf hin, dass – bedingt durch den hohen Anteil an Hochschulabsolventen und Promovierten – sich hier der Eintritt in die Politik insgesamt nach hinten verschiebt (vgl. Golsch 1998: 145; Schindler 1999 I: 673), unabhängig von den zeitgeschichtlichen Gegebenheiten.

Nur zu Beginn der siebziger Jahre, mit dem Verschwinden von „Opas FDP“ und dem Eintritt jüngerer und politisch anders orientierter Kräfte, ergibt sich vorübergehend ein anderes Bild: Als Beispiele hierfür können Gerhard Baum, Jürgen W. Möllemann oder Andreas von Schöller gelten: Der Erstgenannte trat mit 22 Jahren der Partei bei und wurde später Bundesvorsitzender der Jungdemokraten, bevor die Karriere auf Bundesebene begann (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Inneren und dann auch Minister im gleichen Ressort). Die beiden Letztgenannten wurden kurz nach Parteieintritt Mitglieder des Bundestages und später auch ministrabel. Dabei profitierten sie von der Lücke, die der Parteiaustritt prominenter Liberaler (Mende, Bucher, Starke) hervorrief und dem Generationswechsel im Allgemeinen.

Die grüne Partei, entstanden aus den ‚Neuen Sozialen Bewegungen‘ Ende der siebziger Jahre, „als sich in einzelnen Städten und Landkreisen unterschiedliche Bürgerinitiativen und kommunale Wählervereinigungen an Wahlen beteiligten“ (Müller-Rommel/Poguntke 1992: 319), war in ihrer Anfangszeit durch junge Mitglieder gekennzeichnet: Attraktivität gewann die Partei dabei nicht zuletzt durch eine Art Protesthaltung gegen die etablierte Politik: „Der Gesamtzuwachs war – vom Gründungsjahr abgesehen – während der bewegungsintensiven Jahre von 1981 bis 1985 am stärksten“ (Raschke 1993: 666). In der für lange Zeit geltenden Weigerung, einen eigenen Jugendverband zu gründen, wird folgendes sichtbar: „Die Grünen zeigten in ihrer Zusammensetzung deutlich die Konturen einer Generationenpartei“ (Raschke 1993: 667).

Viele Parteimitgliedschaften bei den Grünen müssen anders beurteilt werden als bei den anderen Parteien, weil sie aus dem schwer differenzierbaren Vor- und Umfeld der Ökopartei kamen: „Ein großer Teil der Mitglieder war also politisch in anderen Organisationen vorsozialisiert, um nicht zu sagen: vorbelastet“ (Hermann 1992: 309). Aus diesem Zusammenhang heraus wird auch erklärt, warum für die grünen Volksvertreter der 13. Wahlperiode gilt: „Ein Viertel der gegenwärtigen grünen Bundestagsabgeordneten war über 35, als sie die Mitgliedschaft erwarben“ (Golsch 1998: 145). Interessanterweise kann dieser Befund durch die Ergebnisse für die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre nicht bestätigt werden: Keiner der grünen Regierungsmitglieder trat später als mit 34 Jahren (Andrea Fischer) der Partei bei. Bei denjenigen, die in ganz jungem Alter Mitglieder wurden, sind Margareta Wolf und

vor allem Mathias Berninger und Simone Probst Berufspolitiker, welche mit Sicherheit nicht zu der Garde derjenigen gehören, die sich im linken Spektrum der siebziger Jahre einen Namen gemacht haben. Probst und Berninger kamen erst Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre zu den Grünen; beide sind typische Vertreter der jüngeren Generation in der Partei.

Insgesamt ist zu attestieren, dass das Beitrittsalter bei den grünen Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären deutlich unter dem der anderen Parteien liegt: Dies hat seinen Grund in dem frühen Dazustoßen der linksalternativen Führungsfiguren der siebziger Jahre in die Spitzengremien der Partei bei deren Gründung. Offensichtlich besteht hier ein gravierender Unterschied zu der grünen Bundestagsfraktion im Gesamten.

4.4.2. Die Jugendorganisationen

Es kann nicht sonderlich überraschen, dass die politischen Jugendorganisationen der Parteien als Karrierebasis für einen späteren Aufstieg in die hauptamtliche Politik angesehen werden.

Bei der Betrachtung des Datensatzes muss in diesem Punkt – wie bei der Frage des Parteibeitritts auch – darauf hingewiesen werden, dass historisch gesehen die Regierungsmitglieder der CDU/CSU und der FDP in den fünfziger und sechziger Jahren keiner „passenden“ Jugendorganisation angehört haben können (vgl. Tabelle 4.14.).

Tabelle 4.14.: Jugendvorstandsposten unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Jugendvorstand	Partei							Gesamt
	CDU	CSU	SPD	FDP	BÜ90/GR	Sonstige	parteilos	
Bundesvorstand	9	2	9	4				24
Landesvorstand	16	4	7	3	1			31
kein Vorstandsamt auf Landes-/Bundesebene	84	28	97	41	10	4	2	266
Gesamt	109	34	113	48	11	4	2	321

Quelle: Eigener Datensatz

Bei den sozialdemokratischen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären ab 1966 sieht dies anders aus. Doch davon sollte man sich nicht täuschen lassen: Die Junge Union hat bei der Nachwuchsrekrutierung insgesamt eine viel wichtigere Rolle als die Jusos. Zwischen 1969 und 1980 verzeichnete die JU einen exorbitant hohen Mitgliederzuwachs (vgl. Schönbohm 1985: 221). Insgesamt stellt die Nachwuchsorganisation der Christdemokraten mit knapp 250000 Mitgliedern den stärksten politischen Jugendverband in Deutschland (vgl. Haungs 1992: 196).

Eindeutig ist dabei belegt, dass gerade für den Aufstieg der politischen Führungsgruppen ein Bewähren auf dieser Ebene unverzichtbar ist: „ [Es] ergibt sich, daß diejenigen Politiker, die über die Junge Union in verantwortliche Position gekommen sind, nicht nur über die Mitarbeit in ihrem Verband avancieren konnten, sondern in fast allen Fällen durch ihre Zugehörigkeit zu einer informellen politischen Kerngruppe“ (Hackel 1978: 314).

Exemplarisch hierfür wird die Karriere Helmut Kohls analysiert, deren Verwurzelung und Unterstützung durch die Junge Union unverkennbar ist; auch er selbst charakterisiert kurz *die* Aufgabenstellung: „Wenn die Junge Union sich auch als Karriereorganisation versteht, ist das in Ordnung. Wenn sie aber nur unter diesem Aspekt arbeiten würde, wäre es schlimm. Sie ist und war als Vereinigung der Partei ein Teil von ihr und hatte neben der Sachaussage natürlich auch die Aufgabe, personelle Alternativen zu bieten“ (vgl. in Hackel 1978: 298f.).

Die Entwicklung bei den Jungsozialisten stellt sich dagegen uneinheitlich dar: Bis Mitte der sechziger Jahre waren die Jusos eine parteitreue Organisation; dies änderte sich später: „Und die Protagonisten der Revolte waren nicht erst durch die APO politisiert worden, sondern allesamt schon in der ersten Hälfte der sechziger Jahre, einige auch früher der SPD beigetreten. Auf dem Mainzer Parteikongress im Dezember 1967 beendeten sie die Ära Börner-Wischnewski-Müller und legten den Grundstein für eine seither fortwährende Spannung zwischen der SPD und ihrer Parteijugend“ (Lösche/Walter 1992: 269). Das bedeutete eine gewisse Karriereblockierung für die Jungsozialisten; überbewerten sollte man dies jedoch nicht, wenn man sieht, dass in der ersten rotgrünen Bundesregierung mit Gerhard Schröder, Rudolf Scharping und Heidemarie Wieczorek-Zeul drei ihrer namhaftesten Vertreter in den siebziger Jahren nun ganz oben an den Schalthebeln der Macht sitzen und saßen. Dennoch bleibt festzuhalten: „Die Funktionen in der Partei waren schon fest besetzt, vor allem durch die Juso-Generation der Endsechzigerjahre. Auch im Bundestag der Legislaturperiode zwischen 1987 und 1990 saß nicht ein einziger Sozialdemokrat, der dem Juso-Alter zuzurechnen war“ (Lösche/Walter 1992: 283). Ähnliches wird für die 13. Wahlperiode berichtet: „In der SPD-Fraktion gibt es [...] nur drei Abgeordnete, die sich nach 1974 der Jugendorganisation der SPD angeschlossen haben und dort Vorstandsposten oberhalb der kommunalen Ebene ausfüllten“ (Golsch 1998: 149).

Diese Typenbildung wird zum Anhaltspunkt der eigenen Analyse gemacht: Bevor darauf eingegangen wird, sollen uns aber erst noch die parteipolitischen Unterschiede beschäftigen.

Für die Abgeordneten der 13. Wahlperiode wird darauf aufmerksam gemacht: „In den Reihen der Liberalen finden sich drei ehemalige Funktionäre des Parteienwachstums, bei den Bündnisgrünen lediglich einer“ (Golsch 1998: 150). Während dies bei den Grünen aufgrund der

späten Gründung einer eigenen Jugendorganisation (1995) verständlich ist, bedarf es für die Liberalen gesonderter Erklärungen.

Zunächst also wird ein Blick auf die Umweltpartei geworfen: Vor der Gründung eines grünen Jugendverbandes auf Bundesebene wurde gleiches schon früher auf Landesebene versucht: „Letztlich spiegelten sich dabei die Eigenheiten der jeweiligen grünen Landesverbände sowie lokal dominante Milieus auch in den jugendpolitischen Ansätzen wider“ (Raschke 1993: 444; vgl. auch Hermann 1992: 311f.). Bezeichnenderweise war denn auch in der Bundesregierung der 14. Wahlperiode kein Grüner, der herausgehobene Funktionen im Jugendverband hatte.

Bei der FDP muss bedacht werden, dass mit dem Koalitionswechsel 1982 quasi auch gleich der politische Jugendverband ausgetauscht wurde. Frühere Funktionäre der Jungdemokraten wie Günter Verheugen oder Ingrid Mathäus-Meier verließen die Partei in Richtung SPD; der ehemalige Bundesvorsitzende (1966-1968) und Innenminister Gerhart Baum (1978-1982) wurde ins politische Abseits gestellt. Es dauerte in der Tat lange, bis der neue liberale Jugendverband zur politischen Geltung kam (vgl. Lösche/Walter 1996: 124f.): Synonym hierfür ist der langjährige Bundesvorsitzende Guido Westerwelle (1983-1988), der seit 2001 Parteichef der Liberalen ist. Insgesamt kann attestiert werden, dass der Einfluss der Jungliberalen in der Vergangenheit schwach war, sich dies aber vielleicht in Zukunft aus oben genanntem Grund ändern wird.

Bei der Betrachtung des Datensatzes fällt auf, dass im Gegensatz zum Bundestag (vgl. Golsch 1998: 148) bei den Regierungsmitgliedern der unterschiedlichen Parteien die Zahl der ehemaligen Jugendfunktionäre nicht sonderlich stark voneinander abweicht: Dies kann wiederum mit der Zeitschiene erklärt werden; die Unionsparteien haben ihren „Rückstand“ diesbezüglich aufgeholt und sind leicht an den Sozialdemokraten vorbeigezogen. So wiegen sich die Anteile gegeneinander auf. Die Schere geht aber nicht soweit auseinander wie bei den Fraktionsmitgliedern. Hier bestätigt sich: „Der Erfolg der CDU/CSU-Jugendorganisation bei der Rekrutierung des politischen Nachwuchses zeigt sich dabei weniger in den Karrieren ehemaliger Bundesvorstandsmitglieder [...]. Der weitaus größere Teil der ehemaligen JU-Funktionsträger im Deutschen Bundestag kommt aus den Vorständen auf der Landesebene“ (Golsch 1998: 148f.).

Diese Erkenntnis korreliert durchaus mit den Ergebnissen des Datensatzes für die Regierung: Der Anteil ehemaliger Vorstandsmitglieder auf Landesebene ist bei CDU/CSU doppelt so hoch wie bei der SPD. Hier spiegelt sich die starke Stellung der Landesverbände in der Union wider (vgl. Schmid 1990: 285f.).

Um die Bedeutung und Rolle der politischen Jugendverbände näher zu verifizieren, hat Herzog seine als Standardmodell entwickelte Typologie vorgelegt, die sich mit dem Verhältnis von Jugendorganisation und Mutterpartei bezüglich der Karriere von Politikern beschäftigt (vgl. Herzog 1975: 76f.).

Differenziert wird hierbei nach fünf Karrieremustern:

- die sukzessive Karriere, bei der die Jugendorganisation eine Vorstufe für eine spätere Karriere in der Partei bildet (Typ 1);
- die parallele Karriere, in der eine Verkoppelung von Ämtern in der Jugendorganisation und der Partei stattfindet (Typ 2);
- die substitutive Karriere, bei der die Parteikarriere im Nachhinein und für eine begrenzte Zeit durch Funktionen in der Jugendorganisation unterstützt wird (Typ 3);
- die singuläre Karriere, welche dadurch gekennzeichnet ist, dass aus Funktionen in der Jugendorganisation heraus öffentliche Wahlämter ins Visier genommen werden, ohne in der Partei eine Position übernommen zu haben (Typ 4) und
- die exklusive Karriere, bei der die Parteischiene von primärer Wichtigkeit ist; die politische Jugendorganisation spielt keine Rolle (Typ 5). Dieses Modell von Herzog soll auch für die Vorgehensweise bei dieser Arbeit Grundlage sein.

Tabelle 4.15.: Jugendtypus nach Herzog unterteilt nach Parteien für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Jugendtyp nach Herzog	Partei							Gesamt
	CDU	CSU	SPD	FDP	BÜ90/GR	Sonstige	parteilos	
Typ 1 (sukzessive Karriere)	4	1	3	1				9
Typ 2 (parallele Karriere)	26	7	19	6	1			59
Typ 4 (singuläre Karriere)	3		2					5
Typ 5 (exklusive Karriere)	76	26	89	41	10	4		246
trifft nicht zu							2	2
Gesamt	109	34	113	48	11	4	2	321

Quelle: Eigener Datensatz; vgl. auch Herzog 1975

Bei allen Parteien dominiert klar der Typus der exklusiven Karriere; das bedeutet, die ausschließliche Fixierung auf die Parteilaufbahn ist bei allen Fraktionen der am meisten vorkommende Weg (vgl. Tabelle 4.15.). Die eher gering zu veranschlagende Bedeutung der Jugendorganisationen bei der FDP und den Grünen zeigt auch bei dieser Untersuchung ihre Wirkung: Deutlich weniger Minister und Parlamentarische Staatssekretäre der kleinen Parteien haben eine parallele Karriere vorzuweisen.

Bei den Grünen hat nur Matthias Berninger (Parlamentarischer Staatssekretär im Verbraucherschutzministerium) ein Karrieremuster, wo die Jugendorganisation eine gewisse Rolle gespielt hat. Diese Ergebnisse decken sich mit den Erkenntnissen über die Bundestagsfraktion in der 13. Wahlperiode (vgl. Golsch 1998: 151).

Erwartungsgemäß ist bei den Unionsparteien der Anteil dieses Typus am höchsten: Schwer zu unterscheiden war dabei bei der Auswertung der Lebensläufe, ob die politische Karriere durch die Jugendorganisation parallel oder als Vorstufe abgestützt wurde; dies ist nicht zuletzt auch eine Interpretationssache gewesen. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass in der Regel die politischen Ambitionen auf beiden Ebenen kaum voneinander unterscheidbar sind.

4.4.3. Funktionsträger in der Partei

Bevor ein Politiker an die Spitze der Politik – sprich an eine herausgehobene Position in der Fraktion oder ein Regierungsamt – kommt, hat er in der Regel die sogenannte ‚Ochsentour‘ zu bewältigen. Das beinhaltet die Wahrnehmung diverser Parteiämter auf allen Ebenen. Und damit beginnt auch schon das methodische Problem: Denn bei der Interpretation der Daten muss beachtet werden, dass verlässliche Angaben über innerparteiliche Ämter oft fehlen. Dies umso mehr, wenn die Angaben nicht die eigene gehobene Position noch herausstreichen sollen.

Parteiämter auf Bezirks- beziehungsweise Kreisebene sind – so ist zumindest die Vermutung – realiter eher häufiger vorhanden als sie im Datensatz ersichtlich werden. Außerdem ist zu bedenken, dass die Aussage über den Zeitpunkt oft divergiert: Vielfach sind hier keine eindeutigen Erkenntnisse zu gewinnen. Dennoch ergeben die zu gewinnenden Zahlen eine interessante Tendenz, woraus dann Schlüsse gezogen werden können.

Zunächst einmal gilt es, einige grundsätzliche Erläuterungen zu tätigen: „Von der Karriereperspektive her gesehen ist die Verankerung in der Partei, insbesondere in der Wahlkreisorganisation, eine offenbar wichtige Voraussetzung für die Parlamentskandidatur. [...] Dabei handelt es sich um jene Parteipositionen, von denen aus am wirkungsvollsten Einfluß auf die Nominierung der Wahlkreis- oder Listenkandidaten ausgeübt werden kann. Zusammen mit der langen Amtsdauer in diesen Parteiämtern bestätigen die Ergebnisse die strategische Funktion der lokalen Parteiführungsgremien für die politische Karriere. Sie gehören zu den wichtigsten ‚Filtern‘ im politischen Auswahlprozeß“ (Herzog 1975: 84).

Des weiteren sind die Vorstände in den Landesparteien gerade bei den Führungsspitzen in der Fraktion und den Regierungsmitgliedern von hoher Bedeutung; dass dies auch für die Bundesebene gilt, muss nicht weiter erläutert werden.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Erlangung eines Bundestagsmandats als Zwischenschritt vor dem Minister- beziehungsweise Staatssekretärsamt bei der Erfassung hintangestellt wird: Fast alle Minister und sämtliche Parlamentarischen Staatssekretäre sind Mitglieder der Volksvertretung und für die Fragestellung dieser Arbeit ist es entscheidend, welche innerparteilichen Ämter bis zum Antritt des Regierungsamtes erreicht wurden und nicht, welche vor Übernahme des Bundestagsmandats.

Die Kreisebene spielt bei allen Parteien die größte Rolle, was auch nicht überraschen kann (vgl. Zeuner 1970). Bei der CSU ist die regionale Machtbasis mit weitem Abstand vor den anderen Parteien am stärksten ausgeprägt (vgl. Tabelle 4.16.). Keine andere Partei verfügt über eine solche Verwurzelung: „Die Wahlkreisorganisationen stellen nicht nur eine Ausweitung und Ausdifferenzierung der Organisationsstruktur und des Parteiapparats dar, sondern sie sind auch hervorragende Institutionen zur Wählermobilisierung und -betreuung, um die die CSU bundesweit von den anderen Parteien beneidet wird“ (Lösche 1994: 125; vgl. auch Mintzel 1992: 240f.).

Tabelle 4.16.: Parteifunktionen auf Kreisebene unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Partei	Kreisebene			Gesamt
	Kreisebene vorhanden	Kreisebene nicht vorhanden	trifft nicht zu	
CDU	60	49		109
CSU	24	9		33
SPD	54	58		112
FDP	24	24		48
BÜ90/GR	7	4		11
Sonstige	1	3		4
parteilos			2	2
Gesamt	170	147	2	319

Quelle: Eigener Datensatz

Da verwundert es nicht, dass auch die CSU-Regierungsmitglieder in Bonn überdurchschnittlich oft mit Vorsitzpositionen auf Kreisebene ausgestattet sind.

Tabelle 4.17.: Parteifunktionen auf Bezirksebene unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Partei	Bezirksebene			Gesamt
	Bezirksebene vorhanden	Bezirksebene nicht vorhanden	trifft nicht zu	
CDU	17	92		109
CSU	13	20		33
SPD	34	79		113
FDP	12	36		48
BÜ90/GR	1	10		11
Sonstige		4		4
Parteilos			2	2
Gesamt	77	241	2	320

Quelle: Eigener Datensatz

Die Grünen sind an zweiter Stelle bei der untersten Hierarchiestufe der Parteiorganisation: Dies lässt sich aus der basisdemokratischen Tradition der Umweltpartei erklären, wenn auch das Prinzip der ‚Graswurzeldemokratie‘ selten verwirklicht wurde.

Auf Unterbezirks- beziehungsweise Bezirksebene gilt bei der CSU ähnliches wie auf Kreisebene (vgl. Tabelle 4.17.). Für die kleinen Parteien FDP und Grüne ist ein erfolgversprechender Karriereschritt über Kreis- und Bezirksebene (für die Ökologiepartei beinhaltet die hohe Zahl an Kreisvorsitzen bei den Regierungsmitgliedern wohl eher einen symbolischen Wert) nicht zu erwarten; dafür sind die Parteiorganisationen gerade auf den unteren Ebenen viel zu schwach. Bei den Sozialdemokraten sah die Lage vor allem in der Vergangenheit mit der starken Stellung der Bezirksverbände anders aus (Lösche/Walter 1992: 203; vgl. auch Schmitt 1992: 164).

Die Landesebene spielt aber bei den Regierungsmitgliedern selbst für die SPD eine größere Rolle (vgl. Tabelle 4.18.): Vermutet wird ein allmählicher Wandel hin zu mehr Macht für die Landesverbände (Golsch 1998: 153). Kaum überraschen kann die Spitzenreiterrolle der CDU: Wie schon erwähnt, hat die föderative Struktur bei der Union eine ganz besondere Ausprägung; dies gilt im Hinblick auf die Regierung gerade für die Ära Kohl (vgl. Schmid 1990: 162).

Tabelle 4.18.: Parteifunktionen auf Landesebene unterteilt nach Parteien für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Partei	Landesebene			Gesamt
	Landesebene vorhanden	Landesebene nicht vorhanden	trifft nicht zu	
CDU	71	38		109
CSU	13	20		33
SPD	48	65		113
FDP	36	12		48
BÜ90/GR	6	5		11
Sonstige	3	1		4
Parteilos			2	2
Gesamt	177	141	2	320

Quelle: Eigener Datensatz

Einleuchtend ist auch die starke Stellung der Landesverbände bei FDP und Grünen. Die Landeslisten sind die einzige realistische Möglichkeit für den Einzug in den Bundestag. Vor allem bei den Liberalen sticht die Dominanz der Landesvorstandsposten hervor: Gerade die Minister in den 1950iger Jahren hatten eine starke landespolitische Verankerung; damit einhergehend ist zu bemerken, dass bei den Bundestagswahlen 1949 und 1953 von der FDP 12 beziehungsweise 14 Direktmandate errungen wurden (vgl. Jesse 1985: 295).

Beispielhaft hierfür sind die Karrieremuster der beiden Bundesvorsitzenden Franz Blücher (von 1949-1954) und Thomas Dehler (von 1954-1957): Erstgenannter war von 1947 bis 1949 Mitglied des Landtages von Nordrhein-Westfalen und Finanzminister, zuvor schon Vorsitzender der FDP in der britischen Zone; Zweitgenannter war von 1946 bis 1956 Vorsitzender des FDP-Landesverbandes Bayern und von 1946 bis 1949 Mitglied des bayerischen Landtages.

Eine solch enge personalpolitische Verzahnung zwischen Landes- und Bundespolitik hat später nicht mehr stattgefunden: Diese Verschränkung erklärt sich zunächst nicht zuletzt durch die Politik der ‚nationalen Sammlung‘, wodurch die Partei zum Sammelbett des sich ‚heimatlos fühlenden nationalliberal-konservativ vorgeprägten Bürgertums‘ geworden war (Lösch/Walter 1996:36). Damit waren gerade auf Landesebene hohe Prozentzahlen bei den Landtagswahlen garantiert (vgl. Jun 1994: 241ff.).

Tabelle 4.19.: Parteifunktionen auf Bundesebene unterteilt nach Parteien für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Partei	Bundesebene			Gesamt
	Bundesebene vorhanden	Bundesebene nicht vorhanden	trifft nicht zu	
CDU	41	68		109
CSU		34		34
SPD	44	69		113
FDP	29	19		48
BÜ90/GR	5	6		11
Sonstige	4			4
parteilos			2	2
Gesamt	123	196	2	321

Quelle: Eigener Datensatz

Außerdem musste sich der politische Liberalismus nach 1945 neu konstituieren, so dass es folgerichtig war, die landespolitische Erfahrung – resultierend aus der Zeit vor Gründung der Bundesrepublik – für die Bundespolitik zu nutzen.

Die Häufigkeiten für die Bundesebene bleiben bei allen Parteien unter denen der Landesebene (vgl. Tabelle 4.19.) Auch hier sticht der hohe Anteil an Bundesvorstandsmitgliedern bei den FDP-Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären hervor: Dies deckt sich mit den Erkenntnissen für den Bundestag in der 13. Wahlperiode: „Insbesondere bei den Liberalen verfügt bereits eine größere Zahl von Parlamentariern über hohe Parteiämter, wenn sie in den Bundestag eintreten“ (Golsch 1998: 154).

Offenbar wird die *relative* Abkopplung der Bundesebene von den unteren Hierarchiestufen der Partei: Gerade der landespolitische Niedergang in den neunziger Jahren sorgte für eine Konzentrierung der Kräfte auf das Bonner Parkett. Als bestes Beispiel kann die Karriere des ehemaligen Bundesvorsitzenden Klaus Kinkel (1993-1995) gelten: Von Beginn seiner Ministerkarriere an galt die Konzentration der Bundesebene, ohne dass andere Parteiämter ausgeübt wurden. Otto Graf Lambsdorff wiederum war ab 1972 im Bundesvorstand seiner Partei, aber erst 1978 wurde er stellvertretender Landesvorsitzender in Nordrhein-Westfalen. Auch hier ist es symptomatisch, dass die Bonner Bühne als Hauptakteursplatz zur Geltung kam.

Bei den anderen Parteien ist die Bedeutung der Bundesvorstandspositionen um einiges geringer; für CDU und SPD gilt, dass ein Minister oder Parlamentarischer Staatssekretär nicht unbedingt zur politischen Führungsspitze der Partei gehört und damit die Mitgliedschaft im Bundesvorstand kein ‚Muss‘ ist.

Auffällig ist als ein weiteres Merkmal die relativ geringe Ämterkumulation: In der Regel beschränkt man sich auf zwei Vorstandsämter. Hier bleibt natürlich zu bedenken, dass die angesprochene unsichere Datenlage vor schnellen Urteilen abhalten sollte.

Als Ausnahmen sind hier die beiden ehemaligen Bundesministerinnen Irmgard Schwaetzer und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger zu nennen, die alle vier Ebenen der Parteihierarchie durchlaufen haben. Interessanterweise sagt das Durchlaufen sämtlicher Parteistationen nichts über die Länge der innerparteilichen Karriere aus: Schwaetzer trat der FDP 1975 bei, um bereits fünf Jahre später im Bundestag zu sitzen; Leutheusser-Schnarrenberger brauchte zwölf Jahre, um dasselbe zu erreichen. Bei dem Zeitraum bis zum Erlangen der Ministerwürde sieht es genau umgekehrt aus: Schwaetzer wurde 1987 Staatsministerin im Auswärtigen Amt, um dann 1991 Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu werden; Leutheusser-Schnarrenberger wiederum – 1990 in den Bundestag gekommen – erlangte zwei Jahre nach dem Abgeordnetenmandat auch das Ministeramt.

Wie ersichtlich wird, sind politische Karrieren sehr vielschichtig und schwerlich auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen: Das gilt im Besonderen für die innerparteiliche Laufbahn. Vieles hängt in diesem Kontext mit Unwägbarkeiten und Zufällen zusammen, welche sich schlicht einer politikwissenschaftlichen Analyse entziehen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei allen Parteien die Landesvorstände eine ganz entscheidende Rolle spielen, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Die Bundesebene ist für die FDP und die Grünen von größerer Bedeutung, weil es bei diesen ein Machtgefälle *zwischen den einzelnen Regierungmitgliedern* viel weniger gibt als bei Union und SPD.

4.5. Der politische Beruf

Erfahrungen im sogenannten politischen Beruf *vor einem Amt in der Bundesregierung* können auf folgenden Ebenen gesammelt werden:

Erstens muss hier die Kategorie der Regierungmitglieder genannt werden, die auf Landesebene Minister oder Staatssekretärsposten innehatten; des weiteren „politische Beamte aus den Führungsetagen der Ministerialverwaltungen“ und „Wahlbeamte auf kommunaler Ebene, deren Positionen nach parteipolitischer Zugehörigkeit vergeben werden“ (Golsch 1998:167; Kaack 1988: 132).

Zweitens ein parlamentarisches Mandat: Dies gilt für alle Parlamentarischen Staatssekretäre, mit Ausnahme der beiden Kulturstaatsminister Michael Naumann und Julian Nida-Rümelin, für deren Bestellung eigens das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen

Staatssekretäre geändert werden musste (vgl. Helms 2001: 1503). Die Minister sind bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Kempf/Merz 2001) alle Mitglieder des Deutschen Bundestages gewesen. Ferner ist die Möglichkeit gegeben, Mandatsträger eines Landtages oder des direkt gewählten Europaparlaments zu sein.

Drittens als Mitarbeiter im politischen Sektor: Zu nennen sind hier die Mitarbeiter der Fraktionen und der Abgeordneten genauso wie die persönlichen Referenten der Minister und Staatssekretäre. Gleichzeitig bieten die Parteiorganisationen und die parteinahen Stiftungen Arbeitsplätze, die eindeutig zum Bereich ‚Politischer Beruf‘ zu zählen sind.

Der erste Punkt, der das Interesse weckt, beschäftigt sich im weiteren Sinne mit dem politischen Professional: Nach Erfahrungen im politischen Beruf wird in der Art und Weise gefragt, dass mithin darin auch Regierungsmitglieder einbezogen werden, die kein Bundestagsmandat innehaben. Zu fragen ist dann nach der hauptamtlichen politischen Position vor dem Bundestag (soweit die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre dessen Mitglieder sind): Golsch weist darauf hin, dass im Vergleich der Karrieremuster – 5. gegenüber 13. Wahlperiode – der Anteil der Parlamentarier, die bereits vor Übernahme des Bundestagsmandats professionell tätig waren, stark zurückgegangen sei (vgl. Golsch 1998: 201). Auffallend dabei ist, dass die hauptamtliche politische Position der MdBs vor dem Wechsel in den Bundestag in Form eines Landtagsmandats als stark rückläufig bezeichnet werden kann. Zu fragen wäre nun, wie sich dies bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären entwickelt hat (4.5.1).

Die Häufigkeit der Wechsel des politischen Berufs vor dem Bundestag (soweit die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre Mitglieder der Volksvertretung sind) wird als relativ gering eingeschätzt. Auch in der zeitlichen Analyse sind hier keine großen Änderungen zu erwarten.

Ein wichtiger Bereich ist dabei die Frage der Koppelung des Landtags- mit einem Bundestagsmandat. In den ersten Jahren der Bundesrepublik war es nicht ungewöhnlich, dass beide Ämter miteinander verbunden wurden. Interessant erscheint die Fragestellung, wie die Entwicklung weiterging.

Daran anschließend ergibt sich die Notwendigkeit, näher zu beleuchten, ob die aufeinanderfolgende Besetzung eines Landtags- und eines Bundestagsmandats üblich ist (4.5.2.).

Zum Abschluss soll dann die Karriere im Regierungsamt näher beleuchtet werden. Dabei geht es um die Verweildauer im Amt bei Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären. Außerdem sind die Besetzungen in den verschiedenen Ministerien zu analysieren sowie die Anzahl der verschiedenen Funktionen (4.5.3.).

4.5.1. Die hauptamtliche Politik als Sprungbrett in die Bundesregierung

Es ist zunächst wichtig, danach zu fragen, welche Erfahrungen im politischen Beruf vor dem Regierungsamt vorliegen: Dies lässt Rückschlüsse zu, ob – wie vermutet – das parlamentarische Mandat die weitaus am häufigsten vorkommende Vorstufe zum Regierungsamt ist; des weiteren sollte ein Amt in der Regierung im Rahmen der unter 4.5. vorgenommenen Definition öfters vorkommen.

In zeitlicher Hinsicht dürften sich einige interessante Änderungen ergeben: Weil die Länder schon ab 1946 Regierungen bildeten, ist davon auszugehen, dass Regierungsmitglieder von dort mit Gründung der Bundesrepublik auf Bundesebene übersiedelten. Gerade in der 1. Wahlperiode ist ein deutliches Übergewicht von Kabinettsmitgliedern zu erkennen, die vor ihrem Wechsel nach Bonn auf einer anderen Ebene des politischen Systems ein Regierungsamt besetzten. Als gutes Beispiel hierfür kann der spätere Bundespräsident Gustav Heinemann angesehen werden: Der erste Innenminister der Bundesrepublik (1949-1950) war zuvor schon Oberbürgermeister von Essen (1946-1949) sowie Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen (1947-1948).

Der Vizekanzler und Bundesminister für den Marshallplan, Franz Blücher, hat einen ähnlichen Karriereweg vorzuweisen: Von 1946 bis 1949 bekleidete der FDP-Politiker das Amt des Finanzministers von Nordrhein-Westfalen.

Beide Politiker waren gleichzeitig auch Mitglieder der jeweiligen Landtage. Damit offenbart sich hier ein Rekrutierungsweg, der für sechs Minister der 1. Wahlperiode zutrifft; für sieben Politiker ergeben sich Erfahrungen im Regierungsbereich auf Länderebene, bevor 1949 ein Regierungsamt in Bonn angetreten wurde (vgl. Tabelle 4.20.). Auch in der 2. Wahlperiode gab es noch relativ viele Karrieremuster, die in diese Richtung deuten. Mit der Konsolidierung des Parteien- und Regierungssystems ab Mitte der fünfziger Jahre verschwand beziehungsweise ging dieser Rekrutierungsweg merklich zurück.

Auffallende Änderungen ergaben sich erst wieder mit der Bildung der Großen Koalition 1966. Synonym hierfür sind Bundeskanzler Kiesinger und Außenminister Brandt: Zwar waren beide schon Mitglieder des Bundestages gewesen (Brandt 1949-1957; Kiesinger 1949-1958), jedoch erfolgte die eigentliche politische Profilierung in der landespolitischen Arbeit. Im Falle des späteren Friedensnobelpreisträgers durch das Amt des Regierenden Bürgermeisters von Berlin (1957-1966); beim Kanzler der Großen Koalition als Ministerpräsident von Baden-Württemberg (1958-1966). Als weiteres Beispiel lässt sich Lauritz Lauritzen anführen: Der Bundeswohnungsbauminister (1966-1972) war vor seinem Wechsel nach Bonn Hessischer Minister für Justiz und Bundesangelegenheiten.

Tabelle 4.20.: Erfahrungen im politischen Beruf im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister u. Parl. Staatssekr.

Wahlperiode zu Beginn								Gesamt
	Amt der Regierung	parlamentarisches Mandat	keine polit. Erfahrungen	Amt der Regierung / parlamentarisches Mandat	Amt der Regierung/ Angest. im pol. Sektor	parlamentarisches Mandat / Angest. im pol. Sektor	Amt der Regierung / parlamentarisches Mandat / Angest. im pol. Sektor	
1949-1953 (1.)	7	3		6				16
1953-1957 (2.)		8	1	4	1			14
1957-1961 (3.)		6						6
1961-1965 (4.)		17		2				19
1965-1969 (5.)	3	17		4			1	25
1969-1972 (6.)	2	24	1				1	28
1972-1976 (7.)	1	20	1	1				23
1976-1980 (8.)	1	14		1				16
1980-1983 (9.)	1	36		3		1		41
1983-1987 (10.)		9	1	1				11
1987-1990 (11.)	3	16	1					20
1990-1994 (12.)	1	30	1	3				35
1994-1998 (13.)	1	12					1	14
1998-2002 (14.)	2	36	3	8		1	3	53
Gesamt	22	248	9	33	1	2	6	321

Quelle: Eigener Datensatz

Wenn auch „bei den Personalentscheidungen für Kiesingers Kabinett [...] sich [...] wiederum die Dominanz der Fraktion über die Partei [erwies]“ (Schüttemeyer 1998a: 159), spielten von außerhalb des Bundestages kommende Politiker doch eine gewichtige Rolle.

Bei Beginn des Kabinetts Kohl kamen fast alle neuen Regierungsmitglieder aus den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP. Eine Rolle mag dabei gespielt haben, dass gerade die Unions-Fraktion geschlossen hinter dem neuen Bundeskanzler stand: Seit 1976 Fraktionsvorsitzender im Bundestag, musste er hier keinen Rivalen mehr fürchten.

Dies war ein großer Unterschied zu Brandt, der die SPD-Fraktion nie geführt hatte und im Bonner Establishment immer ein Außenseiter blieb (vgl. Schöllgen 2001).

So entstand bei der Regierungsübernahme des ehemaligen rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten keine vergleichbare Situation wie Ende der sechziger Jahre, als vor allem die Sozialdemokraten Führungskräfte für die Bundesebene suchten und dabei auch außerhalb des Bundestages fündig wurden.

Anders sah es nach der Bildung des rot-grünen Kabinetts 1998 aus: Eine große Anzahl Politiker wurde ins Kabinett geholt, die über Regierungserfahrung auf anderen Ebenen des politischen Systems verfügen. Ehemalige Ministerpräsidenten standen dabei in erster Reihe (Schröder, Lafontaine, Eichel, Klimmt, Scharping), aber auch Ex-Landesminister (Fischer, Trittin, Zöpel, Hombach, Funke, Bergmann) spielten und spielen eine gewichtige Rolle. Hier zeigt sich das Misstrauen des Kanzlers „zu seiner anfangs größtenteils noch auf Lafontaine-Kurs liegenden Fraktion“ (Derlien 2001: 43). Politische Erfahrungen in allen drei Bereichen (Amt der Regierung, parlamentarisches Mandat, Angestellter im politischen Sektor) können für die 14. Wahlperiode bei drei Politikern nachgewiesen werden: Jürgen Trittin, Bodo Hombach und Franz Müntefering. Eine große Rolle spielt sicherlich, dass 16 Jahre Oppositionszeit eine große Personalreserve angehäuft hat. Dies schlug umso mehr durch, weil der Regierungswechsel durch einen in der Geschichte der Bundesrepublik einmaligen Vorgang gekennzeichnet war: Im Gegensatz zu 1966 beziehungsweise 1969 kamen zwei Parteien an die Macht, die vorher *beide* in der Opposition waren.

Insgesamt gibt es für den untersuchten Bereich der Erfahrung im politischen Beruf vor dem Regierungsamt (Bundeskanzler, Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre) keine überraschenden Ergebnisse: Die weitaus häufigste Voraussetzung für diese Positionen ist ein parlamentarisches Mandat. Regierungserfahrung auf anderen Ebenen des politischen Systems haben in der Geschichte der Bundesrepublik eine unterschiedlich starke und oben beschriebene Rolle gespielt.

Regierungsmitglieder mit keiner politischen Erfahrung kamen und kommen selten vor: Es spricht für „eine Betonung von überparteilicher Expertise als Stil-Element der Politik des Kanzlers“, dass mit Walter Riester, Werner Müller und Michael Naumann in der rotgrünen Regierung so viele Personen von außerhalb des gewöhnlichen Rekrutierungsfeldes für Ministerämter herangeholt wurden (Derlien 2001: 43).

Bezüglich der Parteizugehörigkeit gibt es keine großen Unterschiede mit Ausnahme der Grünen (vgl. Tabelle 4.21.): Trotz einiger Regierungserfahrung auf Landesebene (vgl. Jun 1994: 161) spielte hier die Bundestagsfraktion bei der Rekrutierung der eigenen Regierungskräfte die wichtigste Rolle. Im Bundestag sitzen mit Ausnahme von Joschka Fischer und Jürgen Trittin keine ehemaligen Landesminister. Den umgekehrten Weg ging der schleswig-holsteinische Umweltminister Klaus Wolfgang Müller, der dieses Amt im Alter von 29 Jahren antrat: Nach seiner Wahl in den Bundestag 1998 über die Landesliste Schleswig-Holstein wurde er als Personalreserve gleichsam in umgekehrter Weise eingesetzt; in diesem Falle von der Bundes- auf die Landesebene (allgemein zur grünen Regierungspraxis auf Länderebene Raschke 1993: 789ff.).

Tabelle 4.21.: Erfahrungen im politischen Beruf vor Amtsantritt unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Erfahrungen im politischen Beruf vor Amtsantritt	Partei							Gesamt
	CDU	CSU	SPD	FDP	BÜ90/GR	Sonstige	parteilos	
Amt der Regierung	8	4	7	3				22
parlamentarisches Mandat	82	27	88	39	9	3		248
keine polit. Erfahrungen	3	1	2	1			2	9
Amt der Regierung / parl. Mandat	15	2	11	3	1	1		33
Amt der Regierung / Angest. im pol. Sektor				1				1
parl. Mandat / Angest. im pol. Sektor	1		1					2
Amt der Regierung / parl. Mandat / Angest. im pol. Sektor			4	1	1			6
Gesamt	109	34	113	48	11	4	2	321

Quelle: Eigener Datensatz

Eine tiefere Betrachtung des Weges in die hauptamtliche Politik beschäftigt sich nun mit den hauptamtlichen politischen Positionen vor dem Eintritt in den Bundestag, soweit die Regierungspolitiker dies auch waren oder sind.

Hierzu liegen Vergleichsdaten für die 13. Wahlperiode vor: „Die Hälfte aller Bundestagsabgeordneten mit Erfahrung in politischen Berufen gelangte über einen Sitz in einem Landtag in die professionelle Politik“ (Golsch 1998: 169).

Für den Forschungszusammenhang dieser Arbeit erscheint dabei von primärem Interesse zu sein, welche hauptamtliche Position unmittelbar vor dem Wechsel in den Bundestag besetzt wurde: Hier ergeben sich in zeitlicher Abfolge interessante Erkenntnisse (vgl. Tabelle 4.22).

Zunächst einmal ist es klar, dass in den ersten Wahlperioden Vorgangspositionen im Bereich der Mitarbeiterstäbe von Regierungen und Parlamenten unwahrscheinlich waren. Gleiches gilt für die Parteiorganisationen, die sich noch in der Aufbauphase befanden. Als Ausnahme können hier nur einzelne Spitzenpositionen gelten: Hans-Joachim von Merkatz, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates (1955-1962), sammelte erste hauptberufliche politische Erfahrung als Fraktionssekretär der Deutschen Partei (DP) im niedersächsischen Landtag. Gerhard Schröder, ab 1949 Bundesminister des Inneren (CDU), betätigte sich von 1945 bis 1947 als Referent im Innenministerium des neugegründeten Landes Nordrhein-Westfalen. Victor-Emanuel Preusker, Bundesminister für den Wohnungsbau von 1953 bis 1957 (FDP/FVP), war vor seinem Bundestagsmandat (ab 1. Wahlperiode) Generalsekretär der hessischen Liberalen (1947-1949). Hier lässt sich wiederum beobachten, dass die Landesebene für die Regierungsmitglieder der ersten Wahlperioden eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt hat.

Eine Verbindung von der Arbeiterebene im Parlament und der Partei offenbart die Karriere von Hans-Dietrich Genscher: 1956-1959 war er wissenschaftlicher Assistent bei der FDP-Fraktion, 1959-1965 hauptamtlicher Bundesgeschäftsführer. Danach folgte direkt die Wahl in den Deutschen Bundestag. Ein anderer interessanter Fall ist das Rekrutierungsmuster des späteren Kanzleramtschef Horst Ehmke (1969-1972): 1952-1956 fungierte er als wissenschaftlicher Assistent des „juristischen Sekretärs“ der SPD-Fraktion, MdB Adolf Arndt (vgl. Schindler 1999 I: 1010). Direkt vor der Erlangung seines Bundestagsmandats 1969 wurde Ehmke für kurze Zeit Bundesjustizminister; zuvor hatte er dem Ressort als Beamteter Staatssekretär zur Verfügung gestanden.

Mit Beginn der sozialliberalen Koalition fällt der hohe Anteil an Regierungsmitgliedern auf, die vor ihrem Bundestagsmandat Mitglied eines Landtages waren. Dazu zählen Alfons Bayerl, Karl Wilhelm Berkhan, Ralf Dahrendorf, Wolfram Dorn, Katharina Focke, Fritz Logemann und Hildegard Hamm-Brücher. Alle genannten waren Parlamentarische Staatssekretäre oder Staatsminister.

Tabelle 4.22.: Hauptamtliche politische Positionen vor dem Bundestag im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Hauptamtliche polit. Position vor Mitgliedschaft im Bundestag									Gesamt
	Parlament (außer BT)	Mitarbeiter Partei	Regierung	Mitarbeiter Parlament	Mitarbeiter Regierung	Volkskammer	keine hauptamtl. polit. Position vor Bundestag	trifft nicht zu	Parlament (außer BT)/Regierung	
1949-1953 (1.)	4		5				1	2	4	16
1953-1957 (2.)	3	1	2	1	1		2		4	14
1957-1961 (3.)							6			6
1961-1965 (4.)	3	3					13			19
1965-1969 (5.)	3	2	7		1		12			25
1969-1972 (6.)	9	3	3		1		11	1		28
1972-1976 (7.)	3	2	1		1		16			23
1976-1980 (8.)	1	1	2		2		10			16
1980-1983 (9.)	8	3	3	2	6		18		1	41
1983-1987 (10.)	3		1				7			11
1987-1990 (11.)	2	1	3	2	1	2	9			20
1990-1994 (12.)	8	2	1		1	4	19			35
1994-1998 (13.)	5		2			1	6			14
1998-2002 (14.)	4	4			1	2	28	10	4	53
Gesamt	56	22	30	5	15	9	158	13	13	321

Quelle: Eigene Berechnungen

Um einem gleichsam monokausalen Erklärungsversuch nachzugehen, fehlt einfach die Grundlage: Die Gründe für das zu beobachtende Phänomen sind vielschichtig; jedenfalls ist hier keine Ministerreserve zu erkennen noch ein direkter Zusammenhang zum vorherigen Landtagsmandat herzustellen.

Dahrendorf und Hamm-Brücher waren zum damaligen Zeitpunkt Politiker, denen die politische Zukunft noch bevorstand; zum inneren Machtzirkel der liberalen Partei zählten sie aber nie. Beide hatten sich bis dahin auf Landesebene ihre politischen Sporen verdient. Dies gibt einen Hinweis darauf, dass hier im Sinne von Patronage die Belange und Wünsche der Landesverbände berücksichtigt sein sollten. Berkhan wiederum war ein Vertrauter und langjähriger politischer Weggefährte Helmut Schmidts; von daher konnte seine Berufung zum Parlamentarischen Staatssekretär im Verteidigungsministerium (1969-1975) nicht als Überraschung gelten. Wenn man davon ausgeht, dass Erfahrung in hauptamtlichen politischen Positionen „als Indikator für den Grad der Professionalisierung“ (Golsch 1998: 167) gilt, dann geben die Ergebnisse der 5. und 13. Wahlperiode im Vergleich Folgendes zu erkennen:

Der Anteil ehemaliger Landesabgeordneter ist stark rückläufig. Erklärt wird dies zum einen durch den Anteil der ‚Gründergeneration‘ und zum anderen durch die Abkoppelung der Karrierewege: „Durch die Institutionalisierung der Landesparlamente und die Professionalisierung der Landtagsmandate hat sich dort eine ‚Nachfrage‘ nach Berufspolitikern entwickelt, die sich offensichtlich deutlich negativ auf das ‚Angebot‘ erfahrener Landespolitiker für den Bundestag ausgewirkt hat“ (Golsch 1998: 203). Ansonsten halten sich die Veränderungen aber in Grenzen. Für die 13. Wahlperiode werden 31 Prozent Abgeordnete angegeben, die vor ihrem Einzug in den Deutschen Bundestag Erfahrungen in hauptamtlichen politischen Positionen hatten. Für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre im Gesamtzeitraum 1949-2002 ergibt sich ein Wert von 50,8 Prozent für die Politiker, welche vor ihrem Bundestagsmandat hauptamtliche politische Positionen innehatten. Damit liegt die Anzahl derer insgesamt deutlich über dem bei der Untersuchung von Golsch für den Bundestag (13. Wahlperiode).

Die teilweise deutlichen Schwankungen beinhalten für die Interpretation einige Schwierigkeiten: Vor allem bei der Analyse der 1. Wahlperiode kommt dies zum Tragen. Zu bedenken ist hier, dass viele Politiker Erfahrung aus den Landtagen und den Landesregierungen mitbrachten. Außerdem ist die Anzahl der neuen Minister für jede Legislaturperiode sehr unterschiedlich; von daher sind die Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten.

Die ‚Leerstelle‘ für die 3. Wahlperiode, will heißen, keine neuen Regierungsmitglieder mit hauptamtlichen Positionen vor dem Bundestag, erklärt sich aus dem Regierungsreservoir, das sich nachgebildet hatte: Von den sechs neuen Ministern des dritten Kabinetts Adenauer (Franz Etzel, Werner Schwarz, Richard Stücklen, Paul Lücke, Hermann Lindrath, Hans Wilhelm) waren zum einen jüngere Jahrgänge markant, die ihre politische Karriere erst im neuen Staat Bundesrepublik begonnen hatten und sich bei der Arbeit im Bundestag profilierten; zum anderen sind auch die betreffenden älteren Jahrgänge erst mit Gründung der zweiten deutschen Demokratie ins politische Rampenlicht getreten.

Gesondert Beachtung verdienen diejenigen Politiker, welche ihre ersten politischen Erfahrungen in der Volkskammer gesammelt haben: Für die Bundesregierung sind dabei insgesamt neun Politiker aus der ehemaligen DDR zu verzeichnen. Es handelt sich um Gottfried Haschke, Günther Krause, Paul Krüger, Lothar de Maiziere, Claudia Nolte, Rainer Ortleb, Hansjoachim Walther, Rolf Schwanitz sowie Stefan Hilsberg. Anders stellt sich die Sachlage bei der prominentesten Politikerin aus den fünf neuen Bundesländern, Angela Merkel, dar: Zwar wurde sie 1990 Mitglied des Bundestages und Ministerin, aber Mitglied der Volkskammer war sie nie. Ihre politische Profilierung erfolgte durch das Amt der stellvertretenden Regierungssprecherin des Kabinetts de Maiziere.

4.5.2. Die Vielschichtigkeit des politischen Berufs

Um die Karriereleiter des politischen Berufs emporklettern zu können, müssen gleichsam geeignete Stufen gefunden werden. Denn vielfach können Karriereschritte, die auf die falsche Position führen oder zum falschen Zeitpunkt implementiert werden, die Chance auf den politischen Aufstieg minimieren oder auch beenden. Daher scheint es folgerichtig zu sein, nach der Anzahl der Wechsel des politischen Berufs vor dem Eintritt in den Bundestag zu fragen.

Für die 13. Wahlperiode wird festgestellt, dass politische Karrieren über mehrere Positionen selten sind: „Mehr als drei Viertel (78 Prozent) der 164 Parlamentarier, die bereits Erfahrung in hauptamtlichen politischen Funktionen gesammelt hatten, kamen aus ihrer Einstiegsposition heraus in den Bundestag“ (Golsch 1998: 174). Für den Datensatz in dieser Arbeit ist zu attestieren, dass von 318 erfassten Personen (Bundeskanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre) 158 keine hauptamtliche politische Position vor dem Bundestag innehatten (vgl. Tabelle 4.23.).

Der weit überwiegendere Teil der Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre mit professioneller politischer Erfahrung kann nur auf ein oder zwei Positionswechsel verweisen (119 beziehungsweise 27 Politiker). Hier zeigt sich die geringe Mobilität von politischen

Karrieren. Vier Positionswechsel vor ihrem Bundestagsmandat haben nur Otfried Hennig und Walter Hirche vorzuweisen.

Bevor Hennig 1976 in den Bundestag gewählt wurde, hatte er eine weitreichende Karriere als „Parteisoldat“ hinter sich, die ihn über verschiedene Ebenen führte: 1963 wurde Hennig in der Bonner Bundesgeschäftsstelle (bis 1967) berufstätig. 1967-1971 war er dann persönlicher Referent von Rainer Barzel, dem damaligen Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. 1972 gelang Henning der Karrieresprung zum Bundesgeschäftsführer der CDU. Nach seiner Ablösung durch Karl-Heinz Bilke 1973 erarbeitete Henning 1974-1975 für die Konrad-Adenauer-Stiftung Gutachten über Entwicklungshilfeprojekte in Lateinamerika. Wie ersichtlich, vollzog sich hier ein „Verschieben“ über mehrere Stationen; gewissermaßen eine berufliche Laufbahn für und durch die Partei. Ähnliches kann über die politische Karriere von Walter Hirche gesagt werden: Von 1969 bis 1972 war Hirche Leiter des Landesbüros der Friedrich-Naumann-Stiftung in Niedersachsen; 1973-1975 Landesgeschäftsführer der FDP Niedersachsen, war er seit 1974 Mitglied des niedersächsischen Landtages. Von 1986 bis 1990 fungierte er als Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen; danach war Hirche brandenburgischer Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (1990-1994), bevor er 1994 in den Bundestag gewählt und zugleich Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesumweltministerium wurde.

Tabelle 4.23.: Anzahl der Wechsel im politischen Beruf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn	Anzahl der Wechsel					Gesamt
	0	1	2	3	4	
1949-1953 (1.WP.)	5	7	2	1		15
1953-1957 (2.WP.)	4	9	1			14
1957-1961 (3.WP.)	6					6
1961-1965 (4.WP.)	10	8				18
1965-1969 (5.WP.)	10	12	1	2		25
1969-1972 (6.WP.)	12	12	2	2		28
1972-1976 (7.WP.)	16	6	1			23
1976-1980 (8.WP.)	10	2	3	1		16
1980-1983 (9.WP.)	18	16	3	2	1	40
1983-1987 (10.WP.)	7	4				11
1987-1990 (11.WP.)	13	7	4			20
1990-1994 (12.WP.)	23	13		1		35
1994-1998 (13.WP.)	7	6		1	1	14
1998-2002 (14.WP.)	35	9	10	1		53
Gesamt	158	119	27	11	2	318

Quelle: Eigener Datensatz

Trotz dieser interessanten Ausnahmen ist die Erlangung des Bundestagsmandats für die große Mehrzahl der späteren Regierungsmitglieder *die* Voraussetzung für eine politische Karriere, welche in die Regierungsämter führt. Es gibt dabei kaum Unterschiede zwischen den früheren und späteren Wahlperioden. Dies überrascht umso mehr, weil die Rekrutierungswege in der Gründungsphase der Bundesrepublik noch nicht so vorgezeichnet waren wie später. Aber auch für die erste und zweite Wahlperiode gibt es keine häufigen Positionswechsel vor dem Bundestagsmandat, wie man vielleicht annehmen könnte.

Als Beispiele hierfür dienen Konrad Adenauer und Ludwig Erhard: Erstgenannter begann seine politische Karriere im Nachkriegsdeutschland kurzzeitig als wiederingesetzter Kölner Oberbürgermeister, bevor er 1946 Mitglied des Landtages von Nordrhein-Westfalen wurde. Zweitgenannter war von 1945-1946 Bayerischer Staatsminister für Handel und Gewerbe, danach Honorarprofessor. Offenkundig waren diejenigen, welche ab 1949 politische Verantwortung auf Regierungsebene übernahmen, durch adäquate Vorpositionen in den Ländern profiliert. Dazu zählten nahezu alle Kabinettsmitglieder der ersten Bundesregierung.

Die Alliierten achteten darauf, dass nicht irgendwelche politischen Abenteurer an die Schalt- hebel der Macht gelangen konnten. Dies manifestierte sich auch darin, dass eine längere „Be- währungszeit“ in einem politischen Amt vor Gründung der Bundesrepublik sich günstig auf die späteren Karrierechancen auswirkte (allgemein zur Politik der Alliierten Mintzel 1980: 73ff.). Aber auch die bestimmenden deutschen Parteien und ihre Führer selbst waren daran interessiert. Denn es zeigten sich besorgniserregende Entwicklungen: „Zwar gaben die Land- tagswahlen 1946/47 Anlaß zu Optimismus (obwohl rechtsextremistische Parteien von ihnen ausgesperrt blieben). Bei und vor allem nach der Bundestagswahl 1949 schien sich – ein heute fast vergessener Sachverhalt – das Parteiensystem in den ersten Landtagswahlen aufzusplit- tern, zumal inzwischen der Lizenzierungszwang aufgehoben war“ (Jesse 1992: 71). Dass es dazu später nicht kam, konnte man nicht voraussehen. Folgerichtig war es deshalb, auch aus ethisch-moralischer Sicht nicht ganz ‚astreine‘ Politiker in die demokratischen Parteien zu integrieren. Im direkten Zusammenhang dazu steht das ‚in die politische Verantwortung neh- men‘ und somit eine Integration in das neue politische System. Dafür wären aber häufige poli- tische Positionswechsel eher kontraproduktiv gewesen. Dazu passt auch der Sachverhalt, dass in der 3. Wahlperiode überhaupt keine Regierungsmitglieder mit einem Wechsel des politi- schen Berufs vor dem Bundestagsmandat zu verzeichnen sind.

Wie schon unter Kapitel 4.5.1. erläutert, ist hier eine neu herangewachsene Regierungsreserve zu verzeichnen, die ihre politischen Erfahrungen hauptsächlich in den Bundestagsfraktionen gesammelt hatte. Daran anschließend empfiehlt es sich, die angesprochene Verbindung von Landes- und Bundesebene näher zu untersuchen: Der Koppelung oder auch aufeinanderfol- genden Besitznahme von Landtags- beziehungsweise Bundestagsmandat gilt dabei im Fol- genden die Aufmerksamkeit (vgl. Tabelle 4.24.)

Tabelle 4.24.: Koppelung von Landtags- und Bundestagsmandat im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Koppelung von Land- und Bundestag			Gesamt
	ja, Landes- und Bundestagsmandate sind gekoppelt	nein, Landes- und Bundestagsmandate sind nicht gekoppelt	keine Koppelung, sondern aufeinanderfol- gend	
1949-1953 (1.WP.)	4	11	1	16
1953-1957 (2.WP.)	3	7	4	14
1957-1961 (3.WP.)		6		6
1961-1965 (4.WP.)	1	15	3	19
1965-1969 (5.WP.)	2	16	7	25
1969-1972 (6.WP.)		19	9	28
1972-1976 (7.WP.)		20	3	23
1976-1980 (8.WP.)		15	1	16
1980-1983 (9.WP.)	1	32	8	41
1983-1987 (10.WP.)		8	3	11
1987-1990 (11.WP.)		17	3	20
1990-1994 (12.WP.)	1	29	5	35
1994-1998 (13.WP.)		9	5	14
1998-2002 (14.WP.)		43	10	53
Gesamt	12	247	62	321

Quelle: Eigener Datensatz

Erwartungsgemäß kommt es in den ersten beiden Wahlperioden zu einer größeren Anzahl von Kopplungen (vgl. Schindler 1999 I: 459ff.): „Von Hassel, Brandt und Lauritzen (der jedoch erst gleichzeitig mit seiner Ernennung zum Bundesminister hessisches MdL geworden war) behielten sogar, mit unterschiedlicher Dauer, das Landtagsmandat neben dem Bundesministeramt weiter bei“ (Hess 1971: 267).

Auch waren zur damaligen Zeit Doppelmitgliedschaften Bundestag/Landesregierung recht häufig (zur näheren Erläuterung vgl. Kapitel 3). Beispielsweise sind in der 1. Legislaturperiode 19 gleichzeitige Mitgliedschaften von Landesregierung und Bundestag zu verzeichnen; 15 von ihnen waren zuerst Mitglied einer Landesregierung, bevor sie in den ersten Deutschen Bundestag gewählt wurden. Vier Politiker sind zunächst Mitglieder des Bundestages; danach erfolgte die Ernennung zum Landesminister (vgl. Schindler 1999 I: 442). Hier offenbart sich der schon weiter oben angesprochene Fakt der ‚politischen Bewährung‘ in den politischen Institutionen der Länder im Umfeld der Gründung des neuen Bundesstaates.

Eine Doppelmitgliedschaft im Bundestag und einem Landtag kann in der 1. Wahlperiode für folgende Minister beziehungsweise einen Kanzler angezeigt werden: Konrad Adenauer, Heinrich Hellwege, Robert Lehr und Fritz Neumayer. In der 2. Wahlperiode haben von den neuen Regierungsmitgliedern Heinrich Lübke, Ernst Lemmer und Franz-Josef Wuermeling diesen Karriereschritt vorzuweisen: Letztgenannter war bei seiner Ernennung zum Bundesminister für Familienfragen (1953) allerdings schon nicht mehr Mitglied des Landtages von Rheinland-Pfalz (1947-1951); im Bundestag saß Wuermeling von 1949 bis 1969.

Nach 1969 ist dieses Rekrutierungsmuster bis auf zwei Ausnahmen (Jürgen Warnke, Volker Rühle) nicht mehr aufgetreten. Als einer der letzten Regierungsmitglieder, die diesen Karriereweg aufwiesen, kann Willy Brandt genannt werden: 1966 wurde er Außenminister in der Großen Koalition; von 1950 bis 1957 war Brandt Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses und seit 1949 bis zu seiner Wahl zum Regierenden Bürgermeister von Berlin (1957) auch Bundestagsabgeordneter.

Als wichtiges Kriterium in diesem Zusammenhang muss die große Zeitspanne gelten, die zwischen dem Doppelmandat und dem Eintritt in die Bundesregierung liegt. Hieraus wird ersichtlich, dass es sich auch um eine Generationsfrage handelt (vgl. Pfetsch 1986). Auffallend für die Legislaturperioden mit einem Regierungswechsel ist der hohe Anteil an Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären die vor ihrem Bundestagsmandat in einem Landtag saßen.

Die Gründe hierfür sind, wie schon oben erläutert, vielschichtig und einseitige Erklärungsversuche würden fehlschlagen. Jedenfalls ist für die 14. Wahlperiode zu vermerken, dass sich darin auch die lange Zeit auf Länderebene „schmorende“ Regierungsreserve bemerkbar macht.

4.5.3. Regierungsmitglieder und ihre Karriere im Amt

Während die vorherigen Kapitel sich überwiegend mit den Backgroundvariablen aller Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre beschäftigten, geht es nun vorrangig um die Regierungskarriere an sich.

Dabei wird der Standort von Regierungen folgendermaßen auf den Nenner gebracht: „Governments may exist everywhere and may be, on the whole, rather small and compact bodies. Yet within this framework, major distinctions exist between them. They vary in composition, in internal organisation, in selection mechanisms, in duration and in powers – both formal and informal” (Blondel 1990: 257).

Dabei soll im Folgenden nochmals auf einige grundsätzliche Fakten aufmerksam gemacht werden: „Während man Staatssekretär ohne Rücksicht auf die Vorbildung werden kann, diese Stellung aber meist früheren Beamten vorbehalten ist, führt der Weg ins Ministeramt fast ausnahmslos über das Abgeordnetenmandat und häufig über wichtige Fraktionsämter. Wird jemand ausnahmsweise als Nichtparlamentarier Minister, kandidiert er zumeist bei der nächsten Wahl auch für das Parlament“ (Hesse/Ellwein 1997: 303; vgl. auch Schindler 1999 I: 1147ff.).

Wichtig ist auch der Hinweis darauf, dass „fast 60 Prozent aller seit 1953 amtierenden Minister [...] vor ihrer ersten Ernennung Mitglied des parlamentarischen Spitzengremiums ihrer Partei [waren]“. Außerdem hatte „nur etwa ein Viertel [...] bei Amtsübernahme keine oder lediglich eine sehr kurze parlamentarische Erfahrung vorzuweisen. Dies betraf neben einem Viertel der ersten Bundesregierung vor allem die fünf nach der Wiedervereinigung am Ende der 11. Wahlperiode ins Kabinett aufgenommenen Ostdeutschen und die wenigen ‚Quereinsteiger‘ zwischen 1985 und 1988“ (Kempf 2001: 23). Dazu zählen Ursula Lehr, Rupert Scholz, Rita Süßmuth, Klaus Töpfer und Walter Wallmann.

Zunächst interessiert in diesem Zusammenhang die Anzahl der verschiedenen Funktionen, dann die Anzahl der Jahre als Minister beziehungsweise als Parlamentarischer Staatssekretär. Die Daten zum Alter bei Amtseintritt und die Schlussfolgerungen hieraus wurden schon in Kapitel 4.2.1. abgehandelt. Zunächst aber ein Blick auf die Anzahl der verschiedenen Funktionen (vgl. Tabelle 4.25.).

Für die Legislaturperioden ergibt sich Folgendes: Vier Positionen in Ämtern der Bundesregierung haben lediglich vier Politiker vorzuweisen; es handelt sich um Siegfried Balke, Horst Ehmke, Klaus von Dohnanyi und Franz-Josef Strauß.

Die größte Anzahl an Politikern mit mehreren Funktionen zeigt sich auffälligerweise mit Beginn der sozialliberalen Koalition: Dabei handelt es sich um Hans Apel, Volker Hauff, Rainer

Offergeld, Hans Matthöfer, Kurt Jung und Jürgen Schmude. Außer Kurt Jung sind die anderen genannten Politiker allesamt zuerst Parlamentarische Staatssekretäre gewesen, bevor sie häufig im selben Ministerium auch Chef des Ressorts wurden. Diese Beobachtung fällt mit den Erkenntnissen zusammen, die anderenorts gewonnen wurden: Nämlich ein steigender Anteil ehemaliger Parlamentarischer Staatssekretäre, die später Minister geworden sind von der 5. bis zur 7. Wahlperiode (vgl. Schindler 1999 I: 1114).

Tabelle 4.25.: Anzahl an verschiedenen Funktionen in der Regierung im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Anzahl an verschiedenen Funktionen				Gesamt
	1	2	3	4	
1949-1953 (1.WP.)	10	5	1		16
1953-1957 (2.WP.)	9	1	2	2	14
1957-1961 (3.WP.)	5	1			6
1961-1965 (4.WP.)	14	5			19
1965-1969 (5.WP.)	16	5	2	2	25
1969-1972 (6.WP.)	16	9	3		28
1972-1976 (7.WP.)	10	7	6		23
1976-1980 (8.WP.)	9	5	2		16
1980-1983 (9.WP.)	31	6	4		41
1983-1987 (10.WP.)	10	1			11
1987-1990 (11.WP.)	14	3	3		20
1990-1994 (12.WP.)	28	7			35
1994-1998 (13.WP.)	14				14
1998-2002 (14.WP.)	52	1			53
Gesamt	238	56	23	4	321

Quelle: Eigener Datensatz

Dieser Karriereweg spielt in späteren Legislaturperioden keine große Rolle mehr. Es ist dabei bezeichnend, dass von den Regierungsmitgliedern, die dort drei verschiedene Positionen innehatten, nur Jürgen Möllemann den Sprung in höchste ministerielle Weihen geschafft hat: Von 1982 bis 1987 war der politische Zögling Genschers Staatsminister im Auswärtigen Amt, bevor er später Bildungs- und Wirtschaftsminister wurde.

Interessanterweise offenbart sich in der Ära Kohl eine neue Entwicklung: Mit Anton Pfeiffer, Irmgard Karwatzki, Manfred Carstens, Wolfgang Gröbl und Norbert Lammert gibt es fünf Politiker, die Parlamentarische Staatssekretäre in drei verschiedenen Ministerien waren, ohne

jemals zum Minister aufgestiegen zu sein. Dies kann als ein neuer Karriereweg interpretiert werden, der klar abgrenzbar ist von dem oben angesprochenen Rekrutierungsmuster zur Zeit des Kanzlers Helmut Schmidt. Damit geht die Tatsache einher, dass vor allem bei den Parlamentarischen Staatssekretären, die ihr Amt mit Beginn der Regierung Kohl begannen, eine große Anzahl lange Amtszeiten zu verzeichnen hatten. Zwei Parlamentarische Staatssekretäre sind acht Jahre aktiv gewesen, drei neun Jahre, zwei zehn Jahre, zwei elf Jahre, einer 15 Jahre und Spitzenreiter Anton Pfeiffer kann sogar mit Kanzler Kohl und Arbeitsminister Blüm mithalten (also 16 Jahre).

Für die 7. Wahlperiode mit der ebenfalls symptomatisch hohen Anzahl von drei Wechselln in der Exekutive verläuft die Entwicklung deutlich gedämpfter: Außer dem Parlamentarischen Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, Martin Grüner, der 18 Jahre das Amt innehatte, gibt es vier mit 8 Jahren Amtszeit und einen mit 10 Jahren (Fred Zander). Es gibt also Hinweise darauf, dass hier die Entwicklung des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs einen anderen Weg genommen hat wie ursprünglich vorgesehen. In Kapitel 4.6. wird darauf ausführlich eingegangen.

Zum Durchschnittsalter bei Amtseintritt- und Amtsaustritt bei Ministern werden folgende Zahlen angegeben: Für die Zeitspanne 1945-1984 gilt das durchschnittliche Alter von 51,7 Jahren beim Antritt und 57,4 Jahren bei dem Abtritt aus dem Amt; 5,8 Jahre verweilt der bundesdeutsche Minister im Durchschnitt auf dem Chefsessel (Bakema 1991:71).

Wirklich Neues ergeben auch die Zahlen aus dem Datensatz nicht, so dass es sinnvoll erscheint, dabei zu bleiben, die oben vorgestellten Zahlen darzulegen.

4.6. Zur Typologisierung von Politikerkarrieren

Im bisherigen Verlauf der Untersuchung sind einzelne Merkmale von politischen Laufbahnen der Regierungsmitglieder auf Bundesebene für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre (ohne Beamtete Staatssekretäre) analysiert worden.

Nun wird die richtige Vorgehensweise darin zu sehen sein, die wichtigsten Variablen der vorangegangenen Elementaranalysen auszuwählen und in einer sinnvollen Art und Weise miteinander zu kombinieren. Denn der Prozess der politischen Professionalisierung, also in verlaufsoziologischer Hinsicht der Wandel von „sukzessiven nebenamtlichen Parteipositionen in hauptberufliche politische Ämter“ (Herzog 1975: 181), soll unter dem Gesichtspunkt der unterschiedlichen Professionalisierungsgrade in zeitgeschichtlicher Hinsicht untersucht werden. Dabei sollen die in Kapitel 1.3. vorgestellten Fragestellungen bezüglich der politischen Professionalisierung bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

näher betrachtet werden. Daher ist es wichtig, nochmals darauf hinzuweisen, dass die zunehmende Wichtigkeit der Politik für die berufliche Laufbahn der betreffenden Person sich in den Lebensläufen widerspiegelt.

Deswegen erfolgt die Verwendung von drei Schlüsselmerkmalen, um eine geeignete Typologisierung zu erreichen:

- *Dauer der Berufstätigkeit*: Der schnelle Wechsel in die hauptamtliche Politik wird als Merkmal dafür bezeichnet, dass Politik als Beruf von vornherein als primäre Lebensgrundlage gilt: Der Grad der Professionalisierung ist bei einem frühen Wechsel in den politischen Beruf demzufolge hoch. Angesetzt wird die Trennlinie für eine privatberufliche Tätigkeit bei bis zu vier Jahren: Dabei muss die Problematik der Zeitschiene beachtet werden, wenn man die Ergebnisse interpretiert. Denn eine politische Karriere, die sich nur in den Bahnen des demokratischen Staates vollzieht, kann es für die Regierungsmitglieder der ersten Wahlperioden nicht gegeben haben. Dafür war der Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes 1945 eine zu große Zäsur.
- *Politischer Beruf vor dem Bundestag*: Hier würde die Variable ‚Politischer Beruf vor dem Amt‘ in der Regierung wenig Sinn machen, weil dann aufgrund der Tatsache, dass nahezu alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre Mitglieder des Bundestages waren, keine sehr aussagekräftige Ergebnisse herauskämen. Eine hauptamtliche Position vor dem Bundestagsmandat (vgl. Kapitel 4.5.1.) gibt Auskunft darüber, ob es zu Positionswechseln innerhalb des politischen Sektors gekommen ist. Dies gilt als charakteristisches Merkmal für den politischen Aufstieg (vgl. Golsch 1998: 182). Bei der Fragestellung dieser Arbeit entsteht die Problematik, dass einige wenige Regierungsmitglieder nie Bundestagsabgeordnete waren. Das gilt besonders für die 14. Wahlperiode. An dieser Stelle wird eine Hilfsvariable eingeführt, wodurch in den angesprochenen Fällen vom politischen Beruf vor dem Regierungsamt ausgegangen wird. Genauso gibt es einige wenige Minister, die zwar nach ihrem Amtsantritt nachfolgend auch Mitglieder des Bundestages wurden, deren Karrieremerkmale sie jedoch eindeutig nicht als genuine Berufspolitiker kennzeichnen: Auch hier wird bei der Beurteilung des politischen Berufes von der Fragestellung ausgegangen, ob jener vor dem Eintritt in die Regierung festzustellen ist. Eine andere Möglichkeit gibt es aus methodischen Gründen nicht.
- *Parteilaufbahn vor Bundestagsmandat*: Die Länge der Parteikarriere wird mit ‚kurz‘ bei inklusive vier Jahren angesetzt; darüber hinaus mit ‚lang‘ ab fünf Jahren. Die Parteilaufbahn an sich würde wenig Sinn ergeben, weil damit vielfach etwas anderes aus-

gesagt würde als bei einer Verbindung mit dem Bundestagsmandat. Als Beispiel kann die politische Karriere von Willy Brandt gelten: Die Parteilaufbahn vor dem Regierungsamt sagt wenig aus über den Prozess der politischen Professionalisierung in diesem Fall, denn zwischen dem erstmaligen Eintritt in den Bundestag und der Übernahme des Auswärtigen Amtes liegen 17 Jahre. In der Regel ist es so, dass ein gewisser zeitlicher Abstand zwischen Parlamentseintritt und Regierungsmitgliedschaft besteht (vgl. Kaack 1988: 143). Auch hier besteht die Problematik, dass einige Regierungsmitglieder nie Bundestagsabgeordnete waren und sich die Frage stellt, wie es diese methodische Klippe zu umschiffen gilt: Die Parteilaufbahn vor dem Amt als Hilfsvariable zu kreieren, erscheint der einzig gangbare Weg.

Mit diesen vorgestellten und definierten Schlüsselkriterien ergibt sich nun folgende Typologie, um in historischer als auch verlaufsoziologischer Hinsicht den Prozess der politischen Professionalisierung zu analysieren (vgl. Tabelle 4.26.):

Tabelle 4.26.: Typologie für die Analyse der politischen Professionalisierung bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

	„reiner Berufspolitiker“		„Berufspolitiker in zweiter Karriere“			„Cross-over-Karriere“
	Typus 1	Typus 2	Typus 3	Typus 4	Typus 5	Typus 6
Berufstätigkeit	≤ 4 J.	≤ 4 J.	≥ 5 J.	≥ 5 J.	≥ 5 J.	≥ 5 J.
Polit. Beruf vor Bundestag	Nein/Ja	Nein/Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Parteilaufbahn	Kurz	Lang	Lang	Kurz	Lang	Kurz (oder gar nicht)

Quelle: Eigene Typologie; vgl. auch Herzog 1975

Daraus ergeben sich nun folgende Ergebnisse, die es auszudifferenzieren gilt (vgl. Tabelle 4.27.):

a) Reine Berufspolitiker in erster Karriere spielten bald nach Gründung der Bundesrepublik eine gewichtige Rolle, ohne jedoch vorherrschend zu werden, wie die veröffentlichte oft suggeriert (der Anteil liegt bei 30 Prozent).

b) Insgesamt dominieren bei den Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären von 1949-2002 Politikprofis in zweiter Karriere (der Anteil liegt bei 67 Prozent).

c) Eine geringe Rolle spielen und spielten im Untersuchungszeitraum ‚Cross-over-Karrieren‘ für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre (der Anteil liegt bei 3 Prozent).

Typus 1 und 2 repräsentieren dabei die „Idealform“ des ‚reinen Berufspolitikers‘, der den erlernten Beruf vor dem Wechsel in die professionelle Politik nur kurz oder gar nicht ausgeübt hat. Dieser Karriereweg wird in der Publizistik oft als typisch für die heutige Zeit dargestellt. Als Gegenbild werden die Gründerjahre der Bundesrepublik herangezogen, wo im Leben und im Beruf gestandene Persönlichkeiten die Szenerie beherrscht hätten (vgl. Amim 1993). Die Ergebnisse aus dem Datensatz geben eine andere Realität wieder: Eine größere Anzahl von Politikern des Typus 1 ist schon während der Adenauer/Erhard-Ära zu verzeichnen und Typus 2 tritt ab der 4. Legislaturperiode gehäuft in Erscheinung

Bei Typus 1 handelt es sich dabei zum Teil um sehr prominente Führungspersönlichkeiten, deren Lebensweg einerseits durch Kriegsdienst gekennzeichnet ist, andererseits durch eine politische Karriere, die in der Bundesrepublik gestartet wurde, ohne dass ein längerer Berufsweg oder politische Erfahrungen aus der Weimarer Zeit vorhanden waren: Rainer Barzel, von 1962 bis 1963 und von 1982 bis 1983 Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen beziehungsweise innerdeutsche Beziehungen, trat nach Studium und Promotion in den nordrhein-westfälischen Landesdienst ein, um – nach dem Parteibeitritt 1954 – schon 1957 für die CDU in den Bundestag einzuziehen. Erich Mende, Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen von 1963 bis 1966, war schon während seiner Studienzzeit Landessekretär der FDP Nordrhein geworden und wurde 1949 unmittelbar nach seiner Promotion zum Dr. jur. in den Deutschen Bundestag gewählt. Beide, Barzel wie auch Mende, können als gute Beispiele dafür gelten, dass ‚reine Berufspolitiker‘ kein Phänomen späterer Jahrzehnte sind, sondern unmittelbar mit Gründung der Bundesrepublik die politische Bühne betraten.

Tabelle 4.27.: Verteilung der einzelnen Typen im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre

Wahlperiode		TYPUS						Gesamt
		1	2	3	4	5	6	
1949-1953 (1.)	Anzahl			2	14			16
	% von Legislaturperiode			12,5%	87,5%			100,0%
1953-1957 (2.)	Anzahl	3		1	9		1	14
	% von Legislaturperiode	21,4%		7,1%	64,3%		7,1%	100,0%
1957-1961 (3.)	Anzahl	1			2	2	1	6
	% von Legislaturperiode	16,7%			33,3%	33,3%	16,7%	100,0%
1961-1965 (4.)	Anzahl	6	2	4	1	6		19
	% von Legislaturperiode	31,6%	10,5%	21,1%	5,3%	31,6%		100,0%
1965-1969 (5.)	Anzahl	3	6	8	3	5		25
	% von Legislaturperiode	12,0%	24,0%	32,0%	12,0%	20,0%		100,0%
1969-1972 (6.)	Anzahl	1	5	10	1	8	2	27
	% von Legislaturperiode	3,7%	18,5%	37,0%	3,7%	29,6%	7,4%	100,0%
1972-1976 (7.)	Anzahl		9	2		11	1	23
	% von Legislaturperiode		39,1%	8,7%		47,8%	4,3%	100,0%
1976-1980 (8.)	Anzahl		5	4	1	5		15
	% von Legislaturperiode		33,3%	26,7%	6,7%	33,3%		100,0%
1980-1983 (9.)	Anzahl	6	10	7	4	13		40
	% von Legislaturperiode	15,0%	25,0%	17,5%	10,0%	32,5%		100,0%
1983-1987 (10.)	Anzahl		3	1	1	5	1	11
	% von Legislaturperiode		27,3%	9,1%	9,1%	45,5%	9,1%	100,0%
1987-1990 (11.)	Anzahl		3	6	2	8	1	20
	% von Legislaturperiode		15,0%	30,0%	10,0%	40,0%	5,0%	100,0%
1990-1994 (12.)	Anzahl	1	7	9	4	14		35
	% von Legislaturperiode	2,9%	20,0%	25,7%	11,4%	40,0%		100,0%
1994-1998 (13.)	Anzahl	1	5	2	1	5		14
	% von Legislaturperiode	7,1%	35,7%	14,3%	7,1%	35,7%		100,0%
1998-2002 (14.)	Anzahl	5	12	10	5	18	3	53
	% von Legislaturperiode	9,4%	22,6%	18,9%	9,4%	34,0%	5,7%	100,0%
Gesamt	Anzahl	27	67	66	48	100	10	318
	% von Legislaturperiode	8,5%	21,1%	20,8%	15,1%	31,4%	3,1%	100,0%

Quelle: Eigener Datensatz

Die unmittelbare Ursache ist darin zu suchen, dass die Neugründungen der bürgerlichen Par-

teien nach 1945 bei den Regierungsmitgliedern in den ersten Legislaturperioden keine längeren Parteilaufbahnen zuließen.

In direkter Verbindung zu Typus 1 muss Typus 2 gesehen werden: Hier wird die Parteilaufbahn im Gegensatz zu Typus 1 mit ‚lang‘ angegeben, jedoch von einem ähnlich hohen Professionalisierungsgrad ausgegangen: Erstmals tritt dieser Typus in der 4. Legislaturperiode auf. Bei Helmut Kohl, Gerhard Jahn oder auch Hans Friederichs erfolgte der Parteibeitritt während der Schüler- oder Studentenzeit, so dass hier die Weichen in Richtung Berufspolitik gestellt wurden. Daher sind die Parteilaufbahnen in den genannten Fällen schon recht lang, obwohl vor dem politischen Beruf die eigentliche Berufstätigkeit sehr kurz war. Diese Entwicklung ist auch in den späteren Wahlperioden häufig, so dass Typus 2 ab der 5. Wahlperiode einen hohen Anteil an der gesamten Typenverteilung hat.

Insgesamt zeigt sich bei der Betrachtung von Typus 1 und 2 folgendes Bild: Obwohl erhebliche Schwankungen bei den Prozentzahlen unverkennbar sind, ist im zeitgeschichtlichen Verlauf der ‚reine Berufspolitiker‘, – gekennzeichnet durch eine relativ lange Parteikarriere (Typus 2) – für einen erheblichen Teil der Regierungsmitglieder typisch, während dagegen Typus 1 vor allem in der 2. und 4. Wahlperiode auftritt.

Bei den ‚Berufspolitikern in zweiter Karriere‘ (Typus 3-5) tritt Typus 3 (mehr als fünf Jahre Berufstätigkeit, Vorhandensein des politischen Berufs vor dem Eintritt in den Bundestag sowie eine lange Parteilaufbahn) für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre am häufigsten in der 5. und 6. Wahlperiode auf: Richtig ist, dass viele ausgesprochene Spitzenpolitiker diesen Karriereweg vorzuweisen haben (Möller, Kiesinger, Ehmke, Bahr, Schiller, Katzer), wo zunächst eine hauptamtliche politische Position außerhalb des Bundestages übernommen wurde – und eine längere Berufstätigkeit vorliegt –, bevor der Wechsel in die Bundespolitik erfolgte. Damit decken sich die Erhebungen durchaus mit denen von Golsch für die 13. Wahlperiode, der resümiert, dass „ein erheblicher Teil des engsten politischen Führungskreises [...] eine solche Karriere [...] absolviert“ (Golsch 1998: 183).

Andererseits spielt dieses Rekrutierungsmuster auch eine Rolle bei Politikern, die nicht zum Spitzenpersonal der Parteien zählten (Arndt, Guttenberg, Dorn, Logemann, Focke), so dass die Bewertung zwiespältig ausfällt: Insgesamt kann das verstärkte Auftreten dieses Typus zum Ende der Unionsbeteiligung an der Bundesregierung und dem Regierungseintritt der Sozialdemokraten mit dem sich vollziehenden Austausch der Führungskräfte aus der Adenauer/Erhard-Zeit erklärt werden: Diese neuen Regierungsmitglieder hatten vielfach eine erste politische Karriere außerhalb des Bonner Parlaments absolviert. Mit von Doynanyi, Ehmke, Ehrenberg und Bahr sind es gleich vier Politiker, die vor ihrem Bundestagsmandat als Beam-

tete Staatssekretäre in die Bundesregierung eintraten und damit eine Entwicklung anzeigten; nämlich das Besetzen von Spitzenpositionen in der Ministerialbürokratie mit ausgesprochenen Parteipolitikern. Dies ging mit der Regierungsbeteiligung der SPD einher, was nicht als Zufall interpretiert werden kann (vgl. dazu Kapitel 5).

Für die Ära Adenauer dominiert der Typus 4 (mehr als fünf Jahre Berufstätigkeit, Vorhandensein des politischen Berufs vor dem Bundestag sowie eine kurze Parteilaufbahn): Das kann nicht sonderlich verwundern, wenn man bedenkt, dass gerade bei den Kabinettsmitgliedern der beiden ersten Wahlperioden die Dauer der privatberuflichen Tätigkeit oft gezwungenermaßen deutlich höher liegt als in späteren Phasen der Geschichte der Bundesrepublik. Die nationalsozialistische Gewaltherrschaft und die ‚innere‘ Emigration vieler bürgerlicher Politiker sind hier nicht zu vernachlässigende Faktoren. Der politische Beruf wurde aber nahezu von allen betreffenden Politikern ausgeübt, weil auf Landesebene von 1946-1949 sowohl im Bereich der Parlamente als auch der Regierungen ein Rekrutierungsfeld vorhanden war (vgl. Kapitel 4.5.). Dieser Typus von ‚Berufspolitikern in zweiter Karriere‘ wird in späteren Wahlperioden deutlich seltener.

Am allerhäufigsten kommt insgesamt Typus 5 (mehr als fünf Jahre Berufstätigkeit, keinen politischen Beruf vor dem Bundestag sowie eine lange Parteilaufbahn) vor. Mit seiner Definition weist er Ähnlichkeiten zu dem auf, was Golsch als verdiente Kommunalpolitiker und Parteipolitiker bezeichnet hat. Auch für den Bundestag der 13. Wahlperiode dominieren Parlamentarier, welche „als relativ schwach professionalisiert“ bezeichnet werden können (Golsch 1998: 182). Gehäuft tritt Typus 5 in der Regierung erstmals in der 7. Legislaturperiode auf, um in den folgenden Jahren fast immer – zum Teil deutlich – zu dominieren: Hier offenbart sich ein Karriereweg, der meist für die Parlamentarischen Staatssekretäre und jene Minister gültig ist, die nicht den Schlüsselressorts vorstehen.

Politiker, die aus einer gehobenen Position außerhalb des politischen Feldes im engeren Sinn in die Spitzenpolitik wechseln („Cross-over-Karriere“), sind über alle Wahlperioden relativ selten. Bei diesem Typus 6 (mehr als fünf Jahre Berufstätigkeit, keinen politischen Beruf vor dem Bundestag sowie keine oder eine kurze Parteilaufbahn) ergeben sich interessante Differenzierungen: Siegfried Balke, von 1953 bis 1956 Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, trat erst ein Jahr nach seinem Amtsantritt in die CSU ein; Mitglied des Bundestages war Balke von 1957-1969, während dessen er drei weiteren Ministerien als Ressortchef vorstand. Der in Bochum geborene Wahlbayer und Protestant verstand sich als „unpolitischer Fachminister“; profiliert hatte sich der promovierte Chemiker jedoch als Vertrauensmann der bayerischen Wirtschaft. Interessanterweise verschaffte sich Balke nach seinem Ausscheiden

aus der Regierung als Präsident der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände Ansehen und Achtung (1964-1969). Im Prinzip bleibt die Karriere des langjährigen Bundesministers für Atomenergie bis zum heutigen Tage das einzige Beispiel für ein erfolgreiches Überwechseln von der Wirtschaft zur Politik und umgekehrt. Werner Schwarz, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von 1959 bis 1965, war seit 1953 Mitglied des Bundestages und wechselte als Zweiter Vorsitzender des Bauernverbandes Schleswig-Holstein (seit 1952) und aufgrund der „Konfessionsarithmetik“ (vgl. Kluge 1989) ins Kabinett. Der Parteibeitritt erfolgte ein Jahr vor dem Einzug in das nationale Parlament. Nach seinem Ausscheiden aus dem Amt kandidierte er auch nicht mehr für den Bundestag. Hier offenbart sich die für die fünfziger und sechziger Jahre typische Penetration von Regierung und Parlament mit Verbandsvertretern (vgl. Loewenberg 1969: 144ff.; Weber 1977).

In der SPD/FDP-Koalition ergeben sich ‚Cross-over-Karrieren‘ für drei Politiker: Hans Leussink, Philipp Rosenthal und Werner Maihofer. Dadurch fand die Zielvorstellung Ausdruck, Persönlichkeiten aus der Wissenschaft (Leussink, Maihofer) und der Wirtschaft (Rosenthal) in die Regierungsarbeit mit einzubeziehen, denen der innerparteiliche Stallgeruch fehlte. Nicht zuletzt kam die Regierung Brandt/Scheel damit der Forderung nach, die angestrebten inneren Reformen auch durch das Aufbieten neuer Köpfe zu manifestieren. Alle diese Politiker waren – ohne wirklichen Rückhalt in Partei und Fraktion – politisch wenig erfolgreich: Letztlich blieben sie Fremdkörper im politischen Alltagsgeschäft und dessen speziellen Gegebenheiten, welche sie nicht wie die anderen Regierungsmitglieder von der Pike auf erlernt hatten..

In der Ära Kohl sind mit Rita Süßmuth und Ursula Lehr zwei Politikerinnen als wirkliche Quereinsteiger zu bezeichnen. Beide waren durch ihre wissenschaftlichen Arbeiten und die entsprechende Laufbahn für das Amt der Familienministerin qualifiziert. Symbolisiert werden sollte durch diese Persönlichkeiten der Abschied vom klassischen Familienbild der Adenauerzeit in der Union. Die weiteren politischen Karrieren verliefen höchst unterschiedlich: Während Lehr sich nach dem Ende der Ministerzeit auch bald ganz aus der Politik verabschiedete und sich wieder ihrer Aufgabe als Hochschullehrerin und Forscherin widmete, wurde Süßmuth nach ihrer Zeit als Ministerin Bundestagspräsidentin (1988-1998). Hier vollzog sich auf höchst ungewöhnliche Weise der Wandel zur Berufspolitik, ohne nur ein Intermezzo zu bleiben.

Die Regierung Schröder/Fischer hatte zunächst mit Walter Riester, Werner Müller und Michael Naumann bei Amtsantritt drei politische Quereinsteiger: Die vorherigen Berufswege der genannten Kabinettsmitglieder waren höchst unterschiedlich. Riester wurde als 2. Vorsitzender der IG Metall in die Regierung berufen: Damit wiederholte sich ein Karrieremuster, das

schon in der ersten Regierung Brandt mit der Berufung der Gewerkschaftsführer Leber und Arendt vorgesehen war. Allerdings hatten diese schon lange Jahre im Bundestag gesessen, während Riester nichts dergleichen vorzuweisen hatte. Im Prinzip wird dadurch deutlich, dass die politische und personelle Verknüpfung zwischen Gewerkschaften und SPD zu Zeiten der sozialliberalen Koalition viel größer war als 20 Jahre später. Der ehemalige Manager Müller sollte die Öffnung der Sozialdemokraten im Bereich der Wirtschaft repräsentieren: Ohne Hausmacht in der Partei bewarb sich das Nichtparteimitglied Müller erfolglos um einen Platz auf der Landesliste Nordrhein-Westfalen der SPD für die Bundestagswahl 2002. Hier zeigt sich die ganze Problematik von Seiteneinsteigern in der Politik; kaum wahrgenommen von der Parteibasis als einer der ihren, korreliert dies mit dem mangelnden Rückhalt in der Fraktion. Michael Naumann als erster Kulturstaatsminister in der Geschichte der Bundesrepublik quittierte nach knapp zwei Jahren den Dienst, obwohl er im Nachhinein eigentlich als der erfolgreichste Quereinsteiger in der rot-grünen Bundesregierung bezeichnet werden kann. Die Rückkehr in die Publizistik zeigt hier die geringe Bereitschaft, sich mit den Alltagsschwierigkeiten des politischen Geschäfts zu befassen.

Bei den Ausgangsfragestellungen in Kapitel 1.3. wurde danach gefragt, ob sich die Karrierewege der Parlamentarischen Staatssekretäre im Zeitverlauf geändert haben. In Zusammenhang hierzu steht auch die gesonderte Analyse der Verteilung der einzelnen Typen bezüglich der politischen Professionalisierung bei den Parlamentarischen Staatssekretären (vgl. Tabelle 4.28.): Während der sozialliberalen Koalition sind viele Parlamentarische Staatssekretäre dem Typus 2 zuzurechnen, die später Minister wurden (Apel, Hauff, Offergeld, Matthöfer, Hans Jochen Vogel, Bülow, Engholm, Fuchs). Hier führt die hohe politische Professionalisierung der Parlamentarischen Staatssekretäre zur Umsetzung der Ministerschule. Andererseits ist auch schon in den 1970er Jahren der eher mäßig politisch professionalisierte Typus 5 stark vertreten: Beispielsweise sind in der 7. Wahlperiode allein elf Parlamentarische Staatssekretäre darunter zu fassen. Dagegen ist Typus 4 insgesamt deutlich geringer vertreten, was sich durch die Zeitschiene erklären lässt: Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs wurde erst 1967 eingeführt, so dass der als charakteristisch für die Adenauer-Ära beschriebene Typus hier nicht zur Geltung kommt.

Tabelle 4.28.: Verteilung der einzelnen Typen für alle Parlamentarischen Staatssekretäre im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn		TYPUS						Gesamt
		1	2	3	4	5	6	
1965-1969 (5.WP.)	Anzahl		4	3		3		10
	% von Legislaturperiode		40,0%	30,0%		30,0%		100,0%
1969-1972 (6. WP.)	Anzahl	1	2	7	1	4	1	16
	% von Legislaturperiode	6,3%	12,5%	43,8%	6,3%	25,0%	6,3%	100,0%
1972-1976 (7.WP.)	Anzahl		7	2		11		20
	% von Legislaturperiode		35,0%	10,0%		55,0%		100,0%
1976-1980 (8.WP.)	Anzahl		5	3	1	3		12
	% von Legislaturperiode		41,7%	25,0%	8,3%	25,0%		100,0%
1980-1983 (9.WP.)	Anzahl	6	5	4	3	10		28
	% von Legislaturperiode	21,4%	17,9%	14,3%	10,7%	35,7%		100,0%
1983-1987 (10.WP.)	Anzahl		2	1		2		5
	% von Legislaturperiode		40,0%	20,0%		40,0%		100,0%
1987-1990 (11.WP.)	Anzahl		2	3		6		11
	% von Legislaturperiode		18,2%	27,3%		54,5%		100,0%
1990-1994 (12.WP.)	Anzahl	1	4	5	1	10		21
	% von Legislaturperiode	4,8%	19,0%	23,8%	4,8%	47,6%		100,0%
1994-1998 (13.WP.)	Anzahl		3	1	1	4		9
	% von Legislaturperiode		33,3%	11,1%	11,1%	44,4%		100,0%
1998-2002 (14.WP.)	Anzahl	3	4	4	5	16	1	33
	% von Legislaturperiode	9,1%	12,1%	12,1%	15,2%	48,5%	3,0%	100,0%
Gesamt	Anzahl	11	38	33	12	69	2	165
	% von Legislaturperiode	6,7%	23,0%	20,0%	7,3%	41,8%	1,2%	100,0%

Quelle: Eigener Datensatz

Bei Typus 5 liegt der Anteil der Parlamentarischen Staatssekretäre insgesamt deutlich höher als bei den Ministern. In der Ära Kohl manifestiert sich diese Entwicklung: Viele Parlamentarische Staatssekretäre können Typus 5 zugerechnet werden. Hier wird eine Verbindung zu der Tatsache hergestellt, dass es in der schwarz-gelben Koalition von 1982-1998 kaum noch zur ‚Ministerschule‘ kommt (vgl. Tabelle 4.29.).

Tabelle 4.29.: Position des Parlamentarischen Staatssekretärs nach Beendigung des Amtes im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn		Position nach Beendigung des Amtes			Gesamt
		niedrige Position	hohe Position	Minister	
	1965-1969 (5.WP.)	3	4	3	10
	1969-1972 (6.WP.)	4	8	4	16
	1972-1976 (7.WP.)	6	6	8	20
	1976-1980 (8.WP.)	8	2	3	13
	1980-1983 (9.WP.)	13	14	2	29
	1983-1987 (10.WP.)	4	1		5
	1987-1990 (11.WP.)	7	3	1	11
	1990-1994 (12.WP.)	16	5		21
	1994-1998 (13.WP.)	7	2		9
	1998-2002 (14. WP.)	1	6	1	8
Gesamt		69	51	22	142

Quelle: Eigener Datensatz

Dabei ist deutlich ersichtlich, dass von der 10. bis zur 13. Wahlperiode – also in den Jahren der Kohlregierung – die Ministerschule fast gänzlich ihre Bedeutung verliert und die Rangfolge der Nachpositionen sich ändert: Vor 1983 gibt es vielfach Parlamentarische Staatssekretäre, die nach ihrer Amtszeit hohe Positionen beziehungsweise auch Ministerämter besetzten. Unter hohe Positionen sind Ausschussvorsitzende im Bundestag als auch Führungspositionen bei Verbänden und Stiftungen zu verstehen. In der Regierung Kohl werden die Schwerpunkte anders gesetzt. Auffällig ist nun das gehäufte Vorkommen von ausgesprochenen Niedrigpositionen nach dem Innehaben des Parlamentarischen Staatssekretärsamt: Damit ist gemeint, dass hier – nach der Zeit als Parlamentarischer Staatssekretär – viele ehemalige Parlamentarische Staatssekretäre als ‚einfache Bundestagsabgeordnete‘ ihre politische Laufbahn ausklingen lassen oder ganz in den politischen Ruhestand treten. Prägnant erscheint der Zusammenhang von Nachposition und Grad der politischen Professionalisierung in der 12. Wahlperiode, wo von 16 ehemaligen Parlamentarischen Staatssekretären 13 dem ‚Berufspolitiker in zweiter Karriere‘ (Typus 3-5) zugeordnet sind: Der mittelmäßige politische Professionalisierungsgrad dieser Parlamentarischen Staatssekretäre und die niedrige politische Position nach der Amtszeit verdeutlichen hier die Veränderung der politischen Karrierewege. Für die Regierung Schröder/Fischer ist bezüglich der Interpretation der Daten zu beachten, dass bei Redaktions-

schluss die Legislaturperiode noch nicht beendet war und deshalb die Daten nur unvollständig vorlagen.

Ein weiterer interessanter Punkt bei der Karrierewegeverfolgung der Parlamentarischen Staatssekretäre ist die Frage des Einstiegsalters im Zeitverlauf (vgl. Kapitel 4.2.1.). Für die Alterskohorte 40-49 ergibt sich bis zur 9. Wahlperiode ein – zum Teil deutliches – Übergewicht. In der Regierungszeit von Helmut Kohl ändert sich das Bild: Mit Ausnahme der 11. Wahlperiode dominiert die Alterskohorte 50-59. Dies zeigt eine deutliche Akzentverschiebung an, denn das Antrittsalter beim Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs determiniert wesentlich die weitere politische Karriere. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass ein hohes Einstiegsalter von 50 und mehr (teilweise sogar über 60) zur Ministerschule führt. Symptomatisch erscheint dabei der Befund, dass die Alterskohorte 30-39 eigentlich nur in der 7. Wahlperiode deutlich in den Vordergrund tritt, wo es in acht Fällen zur Ministerschule kommt und immerhin vier spätere Minister (Hauff, Offergeld, Haack, Schmude) bei Antritt des Staatssekretärsamts unter 40 Jahre alt sind. So in etwa hätte das Idealalter bei der Karrieresichtung für Parlamentarische Staatssekretäre aussehen können: Nur ist es in den 1980er und 1990er Jahren kaum noch dazu gekommen, dass die Übernahme des Ressorts durch den ‚Juniorminister‘ erfolgte. Dieser Befund korreliert eindeutig mit der Häufung der Altersklassen.

Schwerer wird es dann, wenn nach der Positionsfolge gefragt wird (vgl. Tabelle 4.30.): Dies bedeutet – zur Erläuterung – , dass ein Abgeordneter Vorsitzender eines bestimmten Ausschusses und danach Parlamentarischer Staatssekretär im dazu fachlich naheliegenden Ministerium wird. Die Ergebnisse sind hier nur insoweit eindeutig zu interpretieren, als zu Zeiten der sozialliberalen Koalition (1969-1982) die Zahl der nichtvorkommenden Positionsfolgen verhältnismäßig gering blieb. Für die nachfolgende christdemokratisch-liberale Bundesregierung (1982-1998) sind die Befunde uneinheitlich. Dies kann mit der offensichtlichen Abkoppelung der Positions- von der Altersfrage in der Ära Kohl erklärt werden: Die Verbindung von Ausschussvorsitz und Aufstieg zum Parlamentarischen Staatssekretär hieß nun nicht mehr, dass eine verstärkte Option zur Übernahme des Ministeramtes vorlag. Gleiches kann über die Regierung Schröder ausgeführt werden.

Bei der Verteilung der Karrieretypen in Bezug auf die einzelnen Parteien für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre ergeben sich folgende Ergebnisse (vgl. Tabelle 4.31.): Zunächst ist der geringe Anteil von Typus 4 bei den Sozialdemokraten und das Nichtvorhandensein bei den Grünen offensichtlich. Präsenz zeigt dieser Typus bei den bürgerlichen Regierungsparteien der 1950iger und 1960iger Jahre: Erklärbar wird das durch die spe-

zifische Nachkriegssituation, wo die Dauer der Berufstätigkeit oft sehr lang war bei gleichzeitig relativ kurzer Parteilaufbahn.

Tabelle 4.30.: Positionsfolge für alle Parlamentarischen Staatssekretäre im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn	Positionsfolge		Gesamt
	Positionsfolge vorhanden	Positionsfolge nicht vorhanden	
1965-1969 (5.WP.)	7	3	10
1969-1972 (6.WP.)	15	1	16
1972-1976 (7.WP.)	14	6	20
1976-1980 (8.WP.)	10	3	13
1980-1983 (9.WP.)	22	7	29
1983-1987 (10.WP.)	4	1	5
1987-1990 (11.WP.)	4	7	11
1990-1994 (12.WP.)	12	9	21
1994-1998 (13.WP.)	6	3	9
1998-2002 (14.WP.)	24	9	33
Gesamt	118	49	167

Quelle: Eigener Datensatz

Die zur damaligen Zeit erst kurz zurückliegende NS-Herrschaft determinierte für viele Regierungsmitglieder diesen Karriereweg. Der hohe Anteil von Typus 5 bei der FDP kommt etwas überraschend: Offensichtlich vollzieht sich eine Zweiteilung von einerseits stark professionalisierten reinen Berufspolitikern und andererseits eher schwach professionalisierten Berufspolitikern in zweiter Karriere. Diese relative Dichotomie ist auch bei den Grünen zu beobachten, obwohl hier bei der Interpretation der Daten aufgrund der geringen Fallzahl Vorsicht angebracht ist. Zwischen den beiden großen Volksparteien CDU und SPD bleiben die Unterschiede bis auf den beschriebenen Typus 4 relativ gering.

Tabelle 4.31.: Analyse der politischen Professionalisierung unterteilt nach Parteizugehörigkeit bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären

Partei		TYPUS						Gesamt
		1	2	3	4	5	6	
	CDU	9	23	19	22	32	3	108
	CSU	3	6	8	7	9	1	34
	SPD	7	29	28	7	37	3	111
	FDP	6	5	10	8	18	1	48
	BÜ90/GR	2	4	1		4		11
	Sonstige				4			4
	parteilos						2	2
Gesamt		27	67	66	48	100	10	318

Quelle: Eigener Datensatz

Kapitel 5

Der Beamtete Staatssekretär an der Spitze der Ministerialverwaltung

Bis jetzt standen als Mitglieder der Regierung die Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre im Zeitraum von 1949-2002 im Mittelpunkt des Interesses.

Aber, wie schon unter Kapitel 1.3. ausgeführt, wird in dieser Arbeit von einem Regierungsbegriff ausgegangen, der die Spitze der Ministerialverwaltung mit einbezieht (vgl. König 1992: 107; Schüttemeyer 1998c). Hier, an führender Stelle von Politik und Verwaltung, kann erwartet werden, dass es zu personellen Überschneidungen kommt. Hinweise dazu haben sich schon in Kapitel 4.6. ergeben.

Die ‚Politisierung der Verwaltung‘ wird seit langem wissenschaftlich verfolgt (vgl. Beyme 1971a und b; Dyson 1979; Eschenburg 1961) und auch sehr kritisch gesehen (vgl. Arnim 1998: 97ff.): „Dessen ungeachtet ist – wie die empirische Verwaltungs- und Elitenforschung zu zeigen vermögen - der starke personalpolitische Einfluß der Parteien auf die öffentliche Verwaltung respektive die Ministerialverwaltung und hier insbesondere die Schlüsselpositionen unbestreitbare Realität“ (Benzner 1989: 256). Im engen Zusammenhang dazu steht die Einflussnahme der gesellschaftlichen Partikularinteressen (vgl. Steinberg 1985; Triesch/Ockenfels 1995). Keine Überraschung kann es daher sein, dass die Berufung der politischen Beamten – vor allem die Beamteten Staatssekretäre und die Abteilungsleiter – von Ämterpatronage betroffen ist (vgl. Eschenburg 1961). Überhaupt wird in der Literatur des öfteren auf die Unterscheidung zwischen „Laufbahnbeamten“ und „Außenseitern“ hingewiesen (vgl. Steinkemper 1974: 30ff.). Nach einer anderen Studie mit einer abgewandelten Typologie sind unter der jüngeren Verwaltungselite sogenannte Mischkarrieren stärker vertreten; das bedeutet, dass mehr als vier Jahre externe Tätigkeit vorhanden ist (Derlien 1990a: 317; vgl. auch Beyme 1971b). Um dem Untersuchungskomplex im Gesamten gerecht zu werden, sind im Folgenden – ähnlich wie in Kapitel 4 – zunächst die Elementaranalysen zu vollziehen, bevor man auf die Schlussfolgerungen eingeht.

In Kapitel 5.1. wird zunächst nach dem Alter beim Antritt des Amtes gefragt. Danach steht die Fragestellung im Vordergrund, wie lange die Amtszeiten waren. Die Geschlechterfrage stellt sich in der Art und Weise, ob eine Korrelation zwischen Frauenanteil und Legislaturperiode besteht: Erhöht sich der Anteil an weiblichen Beamteten Staatssekretären oder nicht? Ein ganz wichtiger Punkt ist die Bildungsfrage: Ausgegangen wird davon, dass der Anteil an Promovierten für die Beamteten Staatssekretäre höher liegen als bei Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären.

Kapitel 5.2. nimmt sich der Fragestellung an, wie die berufliche Laufbahn zu bewerten ist. Hierbei gilt es zu orten, welche Berufsgruppen in den Ministerien dominieren. Bezüglich der Verbandskarrieren von Beamteten Staatssekretären sind interessante Ergebnisse zu erwarten (vgl. Benzner 1989): Gerade die Zeitschiene verdient hier allergrößte Beachtung.

Eine Parteikarriere kann nur bei denjenigen Beamteten Staatssekretären vorliegen, die überhaupt Parteimitglieder sind: Dementsprechend wird in einem ersten Schritt auch zunächst danach zu fragen sein. Damit im engen Zusammenhang steht die Frage des Alters beim Parteibeitritt: Daraus wird zu ersehen sein, ob hier eine karrieretechnische Verknüpfung im engeren Sinne vorliegt oder nicht. Bei den innerparteilichen Aufstiegsprozessen ist nicht zu erwarten, dass es eine große Anzahl von Beamteten Staatssekretären gibt, wo eine ausführliche Analyse der Vorstandspositionen auf allen Ebenen Sinn macht; von daher beschränkt sich die Untersuchung auf die Bundes- und Landesebene (Kapitel 5.3.).

In Kapitel 5.4. geht es um die Fragestellung, ob Erfahrungen im politischen Beruf vorliegen und wie die Entwicklung in der Zeitspanne zu beurteilen ist.

Im Endkapitel wird vor allem die Frage im Vordergrund stehen, wie die berufliche Laufbahn der Beamteten Staatssekretäre mit der parteipolitischen Karriere verzahnt ist (Kapitel 5.5.).

5.1. Altersgruppen, Geschlecht und Bildung

Fragestellungen zu den Themenbereichen Alter, Anteil der Geschlechter und Bildungsabschlüsse bei den Beamteten Staatssekretären stehen unter ähnlichen Prämissen wie in Kapitel 4.2. für anderen Mitglieder der Regierung. Im Folgenden werden die einzelnen Unterabschnitte aufgeführt.

5.1.1. Altersgruppen

Zunächst soll es in diesem Abschnitt darum gehen, das Alter beim Amtsantritt in der Zeitschiene zu beleuchten (vgl. Tabelle 5.1.).

Tabelle 5.1.: Altersgruppe zu Beginn bei allen Beamteten Staatssekretären im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn	Altersgruppe (in Jahren)				Gesamt
	30-39	40-49	50-59	60-69	
1949-1953 (1.WP.)		5	6	3	14
1953-1957 (2.WP.)		2	5		7
1957-1961 (3.WP.)		4	11	2	17
1961-1965 (4.WP.)		3	8	2	13
1965-1969 (5.WP.)		6	8	5	19
1969-1972 (6.WP.)	1	12	8	4	25
1972-1976 (7.WP.)	2	17	4	1	24
1976-1980 (8.WP.)	1	4	5	1	11
1980-1983 (9.WP.)		5	11	3	19
1983-1987 (10.WP.)		3	6		9
1987-1990 (11.WP.)		5	8	2	15
1990-1994 (12.WP.)		7	10	5	22
1994-1998 (13.WP.)		8	7	3	18
1998-2002 (14.WP.)	1	9	16	4	30
Gesamt	5	90	113	35	243

Quelle: Eigener Datensatz

Hier ergeben sich deutliche Zusammenhänge zwischen den vorherrschenden Altersgruppen und den Regierungswechseln: Dominierte bis zur 5. Wahlperiode eindeutig die Altersgruppe 50-59, so ändert sich dies zu Beginn der sozialliberalen Koalition; Gerade in der 6. und 7. Legislaturperiode vollzieht sich ein deutlicher Wandel hin zur Altersgruppe 40-49.

Die Ergebnisse für die Beamteten Staatssekretäre decken sich durchaus mit den Befunden für die Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre (vgl. Schaubild 4.1.).

Es deutet sich an, dass die Verwaltungselite kein unberührtes „Eigenleben“ führt, sondern massiv in die politischen Prozesse mit eingebunden ist und sich nicht zuletzt deswegen die Altersschichtung an die der Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre angleicht.

Mit Beginn der Regierung Kohl ist wieder die Konstellation anzutreffen, die auch für die zwanzigjährige Unionsherrschaft auf Bundesebene davor symptomatisch war: Nämlich die hervorstechende Dominanz der älteren Jahrgänge.

Dieser Zustand fand auch unter der rotgrünen Bundesregierung ab 1998 kein Ende, obwohl hier – wie nach jedem Machtwechsel – unter anderem eine Menge Beamteter Staatssekretäre ausgewechselt wurden (vgl. Derlien 1989). Eine Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass

„die neue Bundesregierung [...] bei der Besetzung der Spitzenpositionen vor allem auf erfahrene und gestandene Persönlichkeiten zurückgegriffen [hat]“. Und weiter wird ausgeführt: „Die Altersgruppierung zeigt deutlich, dass hier nicht ein überalterter Beamtenapparat durch eine frische Generation junger, unverbrauchter Leute ersetzt worden ist. Vielmehr hat man auf Extremkarrieren verzichtet und versucht, eine rasche Umsetzung der politischen Neuorientierung im Beamtenapparat von ‚Führungskräften in Wartestellung‘ zu gewährleisten“ (Otreмба 1999: 268). Bezeichnenderweise ist der Einzige unter Vierzigjährige – zum Amtsantritt – bei den Beamteten Staatssekretären Mathias Machnig. Als ausgesprochener Parteipolitiker ist der frühere Bundesgeschäftsführer der SPD wohl kaum ein Beispiel für die Laufbahnkarriere eines Verwaltungsspezialisten. Bei der Analyse der Amtszeiten der Beamteten Staatssekretäre offenbaren sich folgende Ergebnisse (Tabelle 5.2.):

Tabelle 5.2.: Anzahl der Jahre als Beamteter Staatssekretär im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn	Anzahl der Jahre als Beamteter Staatssekretär																		Gesamt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	18		
1949-1953 (1.WP.)		3		1		1		2		2	1	1	2		1			14	
1953-1957 (2.WP.)		1		2	1					1		1		1				7	
1957-1961 (3.WP.)	1	1	2	1	5		1	3	2	1								17	
1961-1965 (4.WP.)			2	2	2	5	1	1										13	
1965-1969 (5.WP.)	5	4	4	1	3		2											19	
1969-1972 (6.WP.)	2	7	7	3	1	1			1		1			1		1		25	
1972-1976 (7.WP.)	1	5		4	2	1	1	6		2	1						1	24	
1976-1980 (8.WP.)			3	4	1				1	1						1		11	
1980-1983 (9.WP.)	3	3	1		3	1	3	1	2	1		1						19	
1983-1987 (10. WP.)	1		3	2			2					1						9	
1987-1990 (11.WP.)	1	1	3	2	1	1	1	2	1	1				1				15	
1990-1994 (12.WP.)	1	2	6	4	4	1	2		2									22	
1994-1998 (13.WP.)	5	5	4	3	1													18	
1998-2002 (14.WP.)	6	3	7	14														30	
Gesamt	26	35	42	43	24	11	13	15	9	9	3	4	2	3	1	2	1	243	

Quelle: Eigener Datensatz

Der Schwerpunkt liegt im Gesamten bei vier beziehungsweise drei Jahren Amtsdauer: Auffallend im Zusammenhang stehen die Amtszeiten von ein bis fünf Jahren mit Regierungswechseln; es kann in diesem Zusammenhang kein Zufall sein, dass die in der 13. Wahlperiode ernannten Beamteten Staatssekretäre allesamt nicht über fünf Jahre im Amt verblieben. Deutlich wird das politische Gewicht, welches mit der Funktion verbunden ist. Ähnliches gilt für

die 5. und abgeschwächt die 9. Wahlperiode: Nur war hier jeweils eine der beiden Parteien in der neuen Koalition schon mit dem alten Regierungspartner an der Macht (die SPD seit 1966 mit der CDU/CSU; die FDP wechselte 1982 von der SPD zur CDU/CSU), so dass der Zusammenhang hier nicht so eindeutig gesehen werden kann.

Bei den Beamteten Staatssekretären, welche in der 5. Wahlperiode ihr Amt übernahmen und sieben Jahre in ihrer Funktion verblieben, handelt es sich mit Karl Wittrock und Ludwig von Manger-Koenig um eingetragene SPD-Mitglieder: Der Erstgenannte hat eine lange Parteikarriere vorzuweisen, mit unter anderem der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag von 1953 bis 1963; daraufhin übernahm er die Funktion als Regierungspräsident des Regierungsbezirks Wiesbaden. Der Zweitgenannte war als ausgewiesener Fachmann für Gesundheitsfragen schon lange Parteimitglied, bevor er nach verschiedenen Ämtern in dem Bereich Öffentliches Gesundheitswesen im Land Hessen (seit Anfang der fünfziger Jahre SPD-regiert) 1967 unter Bundesgesundheitsministerin Käte Strobel Beamteter Staatssekretär im Ressort wurde. In der 9. Wahlperiode sind diejenigen neuberufenen Beamteten Staatssekretäre, welche lange Amtszeiten vorzuweisen haben, allesamt erst mit der Bonner Wende im Oktober 1982 in ihre neuen Funktionen gehievt worden. Dazu passt auch folgendes Statement: „Fast alle Berufsverläufe der Verwaltung zeigen deutliche Einschnitte in Form eines Karriereknicks oder eines Aufstiegsschubs in den Jahren 1969, 1972 oder 1982, also den Regierungs- und Koalitionswechseln“ (Dreher 1996: 541).

In der 14. Wahlperiode mit aufgenommenen 30 neuen Beamteten Staatssekretären fällt signifikant ins Auge, dass insgesamt 16 (!) von diesen die 15. Wahlperiode nicht mehr im Amt erlebt haben, obwohl es zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Zeilen noch unklar war, ob nach den Wahlen eine neue Regierungskoalition in Erscheinung treten konnte.

5.1.2. Die Geschlechterverteilung an der Spitze der Ministerialbürokratie

Trotz aller Verbesserungen in den letzten Jahren bezüglich der Erhöhung des Anteils von Frauen in politischen Spitzenfunktionen ergeben sich bei der Betrachtung der mittleren und oberen Leitungsebene eindeutige Ergebnisse: „Insgesamt nachdenklich stimmt [...] die Nichtrepräsentanz von Frauen an Abteilungsleiterpositionen im Ministerialbereich: *keine* dieser 137 Positionen im Bereich der obersten Bundesbehörden ist mit einer Frau besetzt“ (vgl. Dreher 1996: 526). Der Frauenanteil im höheren Dienst ist im Bundesfamilienministerium am höchsten. Daneben sind es „weitgehend die Ministerien, in denen neben juristischen Kenntnissen auch politik- und geisteswissenschaftlichen Fachrichtungen für die Aufgabenerfüllung sinnvoll eingesetzt werden können“ (Dreher 1996: 529).

Weitere Studien (vgl. Grottian 1974: 74ff.) bestätigen im Prinzip die relative Exklusion von Frauen in Toppositionen in der Verwaltung: „Festzuhalten wäre im übrigen, dass in der europäischen Bürokratie die Diskriminierung des weiblichen Geschlechts die soziale Diskriminierung noch übertrifft, obwohl einige Samples, vor allem der jüngeren Generation, schon Anzeichen der Frauenemanzipation erkennen lassen“ (Putnam 1976: 36).

Was die Ergebnisse des eigenen Datensatzes für den Frauenanteil an der Gesamtzahl der Beamteten Staatssekretäre betrifft, so bestätigen diese das in der Literatur vorgefundene Karrieremuster (vgl. Tabelle 5.3.):

Tabelle 5.3.: Verteilung der Geschlechter in Ministerien im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	männlich	weiblich	Gesamt
1949-1953 (1.WP.)	14		14
1953-1957 (2.WP.)	7		7
1957-1961 (3.WP.)	16	1	17
1961-1965 (4.WP.)	13		13
1965-1969 (5.WP.)	19		19
1969-1972 (6.WP.)	24	1	25
1972-1976 (7.WP.)	24		24
1976-1980 (8.WP.)	10	1	11
1980-1983 (9.WP.)	19		19
1983-1987 (10.WP.)	9		9
1987-1990 (11.WP.)	15		15
1990-1994 (12.WP.)	22		22
1994-1998 (13.WP.)	17	1	18
1998-2002 (14.WP.)	28	2	30
Gesamt	237	6	243

Quelle: Eigener Datensatz

Insgesamt zeigt die Verteilung zwischen den Geschlechtern 97,6 Prozent Männer und 2,4 Prozent Frauen an. Damit ist im Gesamten das Missverhältnis im prozentualen Anteil von männlichen und weiblichen Amtsinhabern bei den Beamteten Staatssekretären noch größer als bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären.

Für den Zeitraum von 1949 bis 2002 sind lediglich sechs Beamtete Staatssekretäre weiblich: Gabriele Wülker, Hildegard Hamm-Brücher, Anke Fuchs, Christa Toben, Elke Ferner und Brigitte Zypries. Während Wülker als erste Frau auf dieser Position eher als Spezialistin ohne

parteilichen Hintergrund eingestuft werden kann, sind die anderen fünf Betroffenen zum Teil als eindeutige Berufspolitikerinnen zu bewerten (Fuchs, Hamm-Brücher, Thoben, Zypries) beziehungsweise es ist eine starke Parteinähe (Ferner) erkennbar. Bezeichnenderweise sind alle diese Frauen keine Laufbahnbeamtinnen im klassischen Sinne, sondern eher von außerhalb des Verwaltungsberufs kommend. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Karriere von Anke Fuchs: Nach dem Jurastudium wurde sie Referentin für Arbeitsrecht und Sozialpolitik beim DGB, danach Mitglied der Hamburger Bürgerschaft (1971-1977), bevor die Berufung zur Beamteten Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erfolgte.

In dieses Bild passen die Erkenntnisse der Mannheimer Elitenstudie, wo ausgeführt wird, dass die Verwaltung neben Militär und Wirtschaftsverbänden der Bereich mit den wenigsten weiblichen Führungskräften ist (vgl. Wildenmann/Kaase u.a. 1982: 208).

Betrachtet man sich die Ministerien, in denen die Beamteten Staatssekretärinnen zum Einsatz kamen, fällt auf, dass außer Brigitte Zypries im Bundesministerium des Inneren (1998-2002), kein Schlüsselressort mit einer Frau an der Verwaltungsspitze besetzt wurde.

5.1.3. Bildungsabschlüsse

Fragen zum Bildungsgrad in der Verwaltungselite haben schon andere Autoren beschäftigt (vgl. Beyme 1971a; Steinkemper 1974; Wildenmann/Kaase u.a. 1982).

Stets wird betont, dass der Anteil der Promovierten sehr hoch sei und darüber hinaus auch die Habilitation eine gewisse Rolle spiele, wenn auch nur untergeordnet: „Das ist verständlich, da eine Habilitation selten für die Ausübung einer Spitzenposition in der Exekutive nutzbar zu machen ist, sondern sich ein solches Amt eher ‚beiläufig‘ auf der Basis besonderer fachlicher oder persönlicher Qualifikation und durch entsprechende Kontakte parallel zur Hochschulkarriere anbietet. Solche Berufsverläufe können nicht als typische Rekrutierungsmuster für einen Aufstieg in der Verwaltung dienen“ (Dreher 1996: 69). Interessant ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass bei den Abteilungsleitern eine höhere Anzahl von Promovierten vorkommt als bei den Beamteten Staatssekretären (Steinkemper 1974: 119).

Vergleicht man die Ergebnisse von Kapitel 4.2.3. (für die Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre) mit denen der Beamteten Staatssekretäre, so ergeben sich Ergebnisse, die nicht von vornherein zu erwarten waren (vgl. Tabelle 5.4.):

Tabelle 5.4.: Bildungsgrad im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Bildungsgrad			Gesamt
	Promotion	Staatsexamen/Diplom/MA	Berufsausbildung/Meister	
1949-1953 (1.WP.)	9	5		14
1953-1957 (2.WP.)	7			7
1957-1961 (3.WP.)	13	4		17
1961-1965 (4.WP.)	6	7		13
1965-1969 (5.WP.)	11	8		19
1969-1972 (6.WP.)	18	6	1	25
1972-1976 (7.WP.)	12	11	1	24
1976-1980 (8.WP.)	8	3		11
1980-1983 (9.WP.)	9	9	1	19
1983-1987 (10.WP.)	5	4		9
1987-1990 (11.WP.)	10	5		15
1990-1994 (12.WP.)	14	7	1	22
1994-1998 (13.WP.)	6	12		18
1998-2002 (14.WP.)	13	15	2	30
Gesamt	141	96	6	243

Quelle: Eigener Datensatz

Überraschen kann zunächst nicht, dass der Anteil der Promovierten hier mit 58,8 Prozent deutlich höher ist als bei anderen Regierungsmitgliedern: In der Literatur ist es usus, davon zu sprechen, dass „die Promotion für den Zugang zu Spitzenämtern ein wirksames Zusatzkriterium darstellt“. Und weiter wird ausgeführt: „Mehrere Gesprächspartner bestätigten, dass eine Promotion, wenn auch nicht formal als Auslesekriterium, so doch beim Eintritt in die Verwaltung wie auch später bei Beförderungen als ‚prästabler Pluspunkt‘ wissenschaftlicher Ausgeglichenheit gelte“ (vgl. Dreher 1996: 66, 69).

Nun steht die Frage im Vordergrund, wer von den Beamteten Staatssekretären, die in einer Legislaturperiode berufen worden sind, promoviert ist: Denn es drängt sich der Verdacht auf, dass dies in einem Zusammenhang stehen könnte zu dem eher politischen Hintergrund vieler Beamteter Staatssekretäre. Dazu bietet sich die 6. Wahlperiode an. Mit Bildung der SPD/FDP Koalition kommt es zur Berufung neuer Kräfte: Die SPD hatte mit einem Mangel an geeigneten Kandidaten zu kämpfen (vgl. Beyme 1971b: 272), das „bekanntlich durch eine Reihe sogenannter Außenseiter aufgefüllt worden ist“ (Derlien 1984: 692).

Geht man nun davon aus, dass die Nicht-Promovierten eher als ‚Politiker‘ denn als ‚Beamte‘ im klassischen Sinne zu bezeichnen sein könnten, so ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Eindeutig als Politiker sind Gscheidle und Ahlers zu definieren, während die Konstellation bei Haunschild, Storck, Mommsen und Birckholtz anders ist; sie sind eher Fachleute als primär politisch Ambitionierte. Hier wirkt nach, dass die Sozialdemokraten schon seit 1966 in sechs Ministerien regierten und eigene Personalplanungen durchsetzen konnten.

Otremba vermutet bezüglich des Phänomens, dass bei den im Herbst 1998 entlassenen Spitzenbeamten der Anteil der Promovierten niedriger lag als bei den verbliebenen Beamten: „Eine Erklärung könnte sein, dass die länger Ausgebildeten eher die fachbezogenen Experten waren, während die Nicht-Promovierten eher eine politisch orientierte Karriere durchliefen und insofern beim Regierungswechsel ein höheres Entlassungsrisiko zu tragen hatten“ (Otremba 1999: 268).

Gleiches könnte dann für die von der rotgrünen Bundesregierung ernannten Beamteten Staatssekretäre gelten: Auf jeden Fall lässt sich diese Tendenz herauslesen, denn bei den Nicht-Promovierten dominiert in den meisten Fällen der politische Hintergrund. Dagegen sind außer Steinmeier, Noé und Tacke alle anderen Promovierten eher als Verwaltungsspezialisten und Fachleute zu bezeichnen, ohne wirklichen Bezug zum parteipolitischen Geschehen.

Insofern bestätigen die Ergebnisse aus dem Datensatz die Vermutungen von Otremba. Eine Berufsausbildung und keine akademische Bildung haben insgesamt nur sechs Beamtete Staatssekretäre: Es handelt sich um Egon Bahr, Helmut Fingerhut, Kurt Becker, Gerhard Pfeffermann, Erwin Jordan und Peter Haupt. Bahr und Becker kamen aus dem journalistischen Bereich; während jedoch der Erstgenannte vor seinem Wechsel nach Bonn schon lange zum engsten Vertrautenkreis Willy Brandts gehörte und in Berlin politische Ämter ausgeübt hatte, war der Zweitgenannte nur kurze Zeit als Sprecher der Regierung Schmidt in der damaligen Bundeshauptstadt. Fingerhut, Jordan und Haupt sind allesamt Parteimitglieder mit langjährigen politischen Erfahrungen vornehmlich in der Verwaltung; Pfeffermann saß für die CDU im Bundestag, bevor er Beamteter Staatssekretär wurde. Hier setzt sich eine Entwicklung fort, die schon im Bereich derjenigen Beamteten Staatssekretäre zu beobachten war, die einen Universitätsabschluss haben: Der parteipolitische Hintergrund dominiert.

Im Gesamten ist zu attestieren, dass entgegen der Entwicklung bei den Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären die Anzahl der Promovierten mit Eintritt der Sozialdemokraten in die Regierung ab 1966 nicht sinkt, sondern sogar ansteigt: Dies erstaunt, weil doch in der Literatur vielfach davon ausgegangen wird, dass geeignetes Personal auf Seiten der SPD im Bereich Verwaltung fehlt (Beyme 1971a).

Einerseits wird auf parteipolitisch profiliertes Personal gesetzt, das – wie oben aufgeführt – in der Regel keine Promotion aufzuweisen hat. Andererseits wäre es vermessen, zu glauben, eine große Volkspartei wie die SPD habe gerade in Zeiten eines gesellschaftlichen Aufbruchs nicht genügend Sympathisanten und Gefolgsleute im Bereich der Bürokratie: Die Zahlen geben das jedenfalls eindeutig wieder, zumal 20 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik andere Fachkräfte zur Verfügung standen als in der Nachkriegszeit.

5.2. Die berufliche Laufbahn

Der ganze Komplex ‚Berufliche Laufbahn‘ wird im Folgenden differenziert nach den Berufsfeldern, deren Verteilung für die einzelnen Ministerien sowie die Bedeutung der Verflechtung mit Verbänden beziehungsweise Gewerkschaften. Der letztgenannte Punkt verdient gesteigerte Aufmerksamkeit.

Das Amt des Beamteten Staatssekretärs hat – anders als bei den Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären – durch seine ‚Zwitterstellung‘ zwischen Politik und Verwaltung für den Forscher im Bereich der Berufsfelder, wo die Vorgangsposition ausgeübt wurde, einen anderen Beobachtungsschwerpunkt.

5.2.1. Berufsfelder

Studien zu Karriereverläufen in den obersten Bundesbehörden gibt es für die achtziger Jahre (vgl. Derlien 1984, 1987, 1990a).

Auch hier wird immer wieder auf die Schnittstellenfunktion zwischen Verwaltung und Politik hingewiesen, wenn man die Berufsfelder untersucht, aus denen die betreffenden Personen kommen: „Festzuhalten bleibt, dass die Beamtenelite anders als ihre ‚politische Herkunft‘ zusammengesetzt ist, aber nicht ganz anders; nur noch etwas weniger repräsentativ als die Politikerelite“ (Derlien 1990a: 314).

Diese Beobachtungen decken sich mit den eigenen Erhebungen (vgl. Tabelle 5.5.): 43,7 Prozent der Beamteten Staatssekretäre kommen aus dem ‚juristischen Bereich‘; die Unterscheidung zwischen selbstständigen Rechtsanwälten/Notaren und Juristen, die in der Ministerialbürokratie (entweder als Beamte oder Angestellte) arbeiten, ergibt bei dem Untersuchungsobjekt Beamtete Staatssekretäre ein deutliches Übergewicht für letztgenannte. Mit der Definition soll die Problematik sichtbar werden: Die Art und Weise, wie der juristische Beruf in den Verlauf der Berufskarriere eingebettet ist (vgl. hierzu die Definition des Kategorienschemas in Kapitel 4.3.1.), sagt viel aus über den Hintergrund des Betreffenden; nämlich dergestalt, ob hier eher eine ‚Laufbahnkarriere‘ vorliegt oder aber sich eine sogenannte ‚Außenseiterkarriere‘ (Der-

lien) zeigt. Die große Mehrheit der Beamteten Staatssekretäre hat eine juristische Ausbildung, sodass es sinnvoll ist, hier – im Gegensatz zu anderen akademischen Ausbildungen – eine gesonderte Kategorie einzuführen.

Ein klassisches Beispiel für die Laufbahnkarriere ist das Rekrutierungsmuster von Axel Gerlach: Nach dem Referendarexamen und der Promotion tritt er 1968 ins Bundesministerium für Wirtschaft ein. Die anschließende Karriere verläuft ausschließlich im Hause (ab 1995 Leiter der Zentralabteilung), bevor 1999 die Berufung zum Beamteten Staatssekretär erfolgt.

Ein ‚Mischverhältnis‘ zeigt sich beim aktuellen Chef des Bundeskanzleramtes, Frank Walter Steinmeier. Bevor er Referent in der niedersächsischen Staatskanzlei unter Schröder wurde und sich im Windschatten des späteren Kanzlers sein Aufstieg vollzog, arbeitete Steinmeier für geraume Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Giessen (1986-1991).

Eine sehr starke Affinität zum parteipolitischen Bereich offenbart die Karriere von Henner Wittling, von 1999 bis 2002 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Nach seiner Tätigkeit als Richter, als Verwaltungsrichter, war er zuerst von 1985 bis 1996 Staatssekretär im Saarländischen Ministerium des Inneren beziehungsweise im Saarländischen Ministerium der Finanzen und Chef der Staatskanzlei Saarbrücken. 1996 zum Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes ernannt, übte Wittling die Position bis zum Wechsel nach Berlin aus.

Wie aus diesen Beispielen ersichtlich, sind juristische Berufe von unterschiedlicher Beschaffenheit und schwierig, auf den kleinstmöglichen Nenner zu bringen.

Mit den sonstigen Mitgliedern des Öffentlichen Dienstes (22 Prozent) ergibt sich ein Übergewicht von fast 65 Prozent im Gesamten. Hierunter sind für die 14. Wahlperiode fünf Beamtete Staatssekretäre zu fassen (Erwin Jordan, Martin Wille, Peter Haupt, Elke Ferner, Rainer Baake). Exemplarisch werden im Folgenden die Karrierewege von Wille, Haupt und Baake vorgestellt, um zu veranschaulichen, um welchen Personenkreis es sich handelt: Martin Wille trat nach seiner Promotion im Fach Agrarwissenschaften als Referent in das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1973-1977) ein.

Nach weiteren Stationen, die eine große politische Nähe zur Sozialdemokratie nicht verhehlen können (Agrarreferent der SPD-Bundestagsfraktion), wurde er 1991 Abteilungsleiter für den Aufgabenbereich Landwirtschaft, Gartenbau, Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen im Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, bevor nach dem Regierungswechsel auf Bundesebene 1998 die Berufung zum Beamteten Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erfolgte. Das ganze Berufsleben spielt sich im Grenzbereich zwischen Ministerialverwaltung

und Politik ab. Ähnliches kann über den beruflichen Werdegang von Peter Haupt berichtet werden: Nach dem Abschluss als Diplom-Verwaltungswirt arbeitete der gebürtige Berliner ab 1963 in verschiedenen Bereichen der Berliner Verwaltung, bevor das langjährige SPD-Mitglied 1991 nach Bildung der Großen Koalition unter Diepgen Staatssekretär für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen wurde. Seit November 1998 fungierte Haupt als Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (bis 2002). Rainer Baake war nach dem Abschluss als Diplom-Volkswirt von 1985 bis 1991 Erster Beigeordneter des Landkreises Marburg-Biedenkopf; 1991 bis 1998 dann Staatssekretär im Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit. Auch hier offenbart die Karriere eine starke parteipolitische Affinität, welche auch bedingt ist durch die gesonderte hessische Situation, wo die grüne Partei schon ab Mitte der achtziger Jahre Schlüsselpositionen im kommunal- und landespolitischen Bereich besetzen konnte (vgl. Raschke 1993: 335). Seit Oktober 1998 ist Baake Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Diese drei Fälle veranschaulichen, dass es hier wenig Sinn machen würde – im Gegensatz zu den Juristen –, die jeweiligen Ausgangsberufe als Anhaltspunkt zu nehmen, um das Berufsfeld vor dem Amt zu kategorisieren. Mit Beginn der beruflichen Laufbahn vollzieht sich eine Verzahnung von Verwaltungstätigkeit und eigentlichem politischem Bereich im Karriereweg.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass „entweder in der Anfangsphase oder zu Ende einer Berufslaufbahn ein Sektorwechsel zwischen Politik, Verwaltung oder anderen gesellschaftlichen Bereichen wahrscheinlicher wird“. Außerdem soll noch auf einen weiteren Punkt hingewiesen werden: „Man kann [...] von einer minimalen Zirkulation zwischen Verwaltungs- und Politikeliten des Bundes ausgehen; lediglich die Möglichkeit der politischen Betätigung auf den Nachpositionen der Verwaltungslaufbahn und die Rekrutierung aus der Politik für die höchsten Beamtenränge sind fallweise Fluktuationsmodelle, die allerdings nicht als systematische ‚Zirkulationsmuster‘ gesehen werden können“ (Dreher 1996: 517). In dieser Untersuchung sind aber die Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung das Thema. Aus diesem Grund ist es nötig, dem bei den Berufsfelddefinitionen Rechnung zu tragen: Deswegen sind auch die einzelnen Unterscheidungen (Lehrer, Angestellte bei Parteien/Verbänden, Unternehmer/Freie Wirtschaft) wichtig, weil hochrangige Politiker in die Spitze der Ministerialbürokratie wechseln und nicht nur klassische Laufbahnbeamte. Die Anteile der verschiedenen Berufsgruppen in den einzelnen Wahlperioden bleiben relativ gleich, ohne große Schwankungen. Unter ‚Sonstige‘ verbergen sich im Bereich der Beamteten Staatssekretäre meist ehemalige Journalisten (Günter Gaus, Peter Boenisch, Kurt Becker, Peter Hausmann, Dieter Vogel,

Conrad Ahlers, Felix von Eckhardt, Uwe Karsten Heye), denen nicht selten die Position des Regierungssprechers aufgetragen wurde. Es finden sich aber auch solche „Exoten“ wie Jörg Schönbohm: Nach einer steilen militärischen Laufbahn wurde er 1992 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung, bevor ihn der Weg in die Parteipolitik führte (seit 1999 Innenminister in Brandenburg); ein für die Geschichte der Bundesrepublik ganz und gar ungewöhnlicher Karriereweg. Etwas überraschend ist auch das eher seltene Vorkommen des Lehrerberufes für die 14. Wahlperiode: Hätte man doch annehmen können, dass hier eine ähnliche Entwicklung wie bei den Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären (vgl. Tabelle 4.9.) eintreten würde; nichts dergleichen kann jedoch verzeichnet werden.

Auffällig ist erstens das gehäufte Vorkommen von Beamteten Staatssekretären aus dem Berufsfeld ‚Forschung/Wissenschaft/Hochschule‘ zu Beginn der SPD/FDP-Koalition: Es handelte sich hier um Walter Gehlhoff, Heinz Haller, Reimut Jochimsen, Manfred Schüler, Hildegard Hamm-Brücher, Karl Otto Pöhl und Jürgen Stark. Offensichtlich steht dies im Zusammenhang mit dem von linksliberaler Seite oft geforderten Ende des Juristenkartells in Regierung und Verwaltung (vgl. Dahrendorf 1965) sowie der anfänglichen Reformeuphorie. Als zweites sticht hervor, dass mit dem Beginn der Regierung Brandt/Scheel das Berufsfeld ‚Angestellte bei Parteien/Verbänden‘ mehr zur Geltung kommt: Für die 6. und 7. Wahlperiode sind Dietrich Spangenberg, Karl-Heinz Sohn, Wilhelm Claussen, Heinz Ruhnau und Herbert Ehrenberg zu nennen. Gerade Ehrenberg ist ein Exemplarbeispiel für das Anbrechen neuer „politischer Zeiten“ mit dem Eintritt der Sozialdemokratie in die Bundesregierung: Als promovierter Volkswirt war er zunächst Geschäftsführer eines mittleren Industrieunternehmens, danach Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung beim Hauptvorstand der IG Bau, Steine, Erden und Berater des Vorsitzenden Georg Leber. 1968 zog Ehrenberg als Seiteneinsteiger in die Spitzenebene der Bonner Ministerialbürokratie ein. Er wurde zunächst Leiter der Unterabteilung Strukturpolitik im Wirtschaftsministerium; 1969 Leiter der Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik im Bundeskanzleramt, schließlich 1971 Beamteter Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium. Der weitere Karriereweg führte ihn neben dem Bundestagsmandat (1972-1990) ins Amt des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Im Gesamten wird ersichtlich, dass große Überraschungen bei der Fragestellung nach dem ‚Berufsfeld‘ ausbleiben. Es kann nicht verwundern, dass bei den Vorgangspositionen der Beamteten Staatssekretäre mit Abstand der Öffentliche Dienst mit all seinen weiter oben beschriebenen Differenzierungen dominiert.

Tabelle 5.5.: Berufsfeld vor Amt im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Berufsfeld vor Amt							Gesamt
	Sonstige Öffentlicher Dienst	Lehrer	Forschung/Wissenschaft/Hochschule	Juristische Berufe (öffentlich und frei)	Angestellte bei Parteien/Verbänden	Unternehmer/Freie Wirtschaft	Sonstige	
1949-1953 (1.)	5		1	7	1			14
1953-1957 (2.)	4			2		1		7
1957-1961 (3.)	1		3	9	3		1	17
1961-1965 (4.)	4			9				13
1965-1969 (5.)	7		2	9		1		19
1969-1972 (6.)	8	1	2	7	3	2	2	25
1972-1976 (7.)	4	1	5	9	2		3	24
1976-1980 (8.)	3			6	1		1	11
1980-1983 (9.)	1	1	3	9	2	1	2	19
1983-1987 (10.)			1	5	1		2	9
1987-1990 (11.)	3		2	9			1	15
1990-1994 (12.)	4		5	7	3	1	2	22
1994-1998 (13.)	3	2	1	7	3		2	18
1998-2002 (14.)	5		6	13	4	1	1	30
Gesamt	52	5	31	108	23	7	17	243

Quelle: Eigener Datensatz

5.2.2. Ministerium und berufliche Herkunft

Die Verteilung der Berufsfelder auf die einzelnen Ministerien offenbart ebenfalls keine sonderlichen Überraschungen (vgl. Tabelle 5.6.):

Tabelle 5.6.: Berufsfeld vor Amt verteilt auf die Ministerien im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Ministerium	Berufsfeld vor Amt							Gesamt
	Sonstige Öffentlicher Dienst	Lehrer	Forschung/ Wissenschaft/ Hochschule	Juristische Berufe (öffentlich und frei)	Angestellte bei Parteien/ Verbänden	Unternehmer/ Freie Wirtschaft	Sonstige	
Kanzleramt	3		2	6	2		14	27
Außen	7		2	14		1	1	25
Innen	2			12				14
Verteidigung	2		3	11		1	2	19
Justiz				10				10
Wirtschaft	5	1	4	6		1		17
Finanzen	4	1	8	6	2	2		23
Arbeit	4	1		7	3			15
Umwelt	1			3				4
Gesundheit	1		4	1	2			8
Familien	1		1	4	1			7
Landwirtsch.	2	1	3	1	2			9
Forschung/ Bildung	2		4	5	1			12
Entwicklung	2			2	4			8
Post	6			2		2		10
Verkehr	2	1		4	4			11
Vertriebene/ Innerdeutsch	4			5				9
Sonstige	4			9	2			15
Gesamt	52	5	31	108	23	7	17	243

Quelle: Eigener Datensatz

Wie schon oben erläutert, ist die Zahl der ‚Außenseiter‘ im Bundeskanzleramt besonders groß, weil gerade hier bei der Besetzung des Sprechers der Bundesregierung (gleichzeitig auch Chef des Presse- und Informationsamtes) meist auf erfahrene Journalisten zurückgegriffen wird, die eine Verbindung von führenden Medien und Politik garantieren.

Als Beispiel wird im Folgenden die Karriere von Uwe-Karsten Heye aufgeführt: Nach mehreren Jahren als Korrespondent der Süddeutschen Zeitung in Bonn (1968 bis 1973) – die bekanntermaßen damals die Politik Brandts massiv unterstützte – wurde Heye 1974 Pressereferent des SPD-Parteivorsitzenden (bis 1979). Nach weiteren Stationen (unter anderem als Re-

dakteur von „Kennzeichen D“) erfolgte 1990 die Ernennung zum Sprecher der Niedersächsischen Landesregierung; zum inneren Vertrautenkreis von Schröder gehörend war es dann keine Überraschung, dass mit der Regierungsübernahme in Bonn Heye im November 1998 den Rang des Sprechers der Bundesregierung erlangte (bis 2002).

Beamtete Staatssekretäre, die aus dem Bereich Wirtschaft stammten, gibt es für alle Wahlperioden recht wenige; wobei sich auch hier – an der Spitze der Ministerialverwaltung – dasselbe Phänomen zeigt wie schon bei den anderen Regierungsmitgliedern: Die Wechseltätigkeit zwischen den Spitzen von Wirtschaft und Politik beziehungsweise Bürokratie bleibt beschränkt.

Noch am häufigsten kommt es zu diesem Karriereschritt im Bereich Wirtschaft- und Finanzen oder im aufgelösten Ministerium für Post und Telekommunikation. Veranschaulicht werden soll dies anhand zweier Beispiele: Gerhard O. Pfeffermann wurde nach seinem Ingenieursstudium Mitarbeiter in der Carl Schenk AG in Darmstadt; zuletzt war er stellvertretender Aufsichtsratsvorsitzender der Südhessischen Gas und Wasser AG. Gleichzeitig vollzog sich eine zügige Parteikarriere in der CDU, die ihn 1972 über die Landesliste Hessen in den Deutschen Bundestag führte, wo er bis zum Vorsitzenden der Arbeitsgruppe für Post und Telekommunikation aufstieg, bevor Pfeffermann 1993 zum Beamteten Staatssekretär beim Bundesminister für Post und Telekommunikation ernannt wurde. Caio Kai Weser-Koch wurde nach seinem Abschluss als Diplom-Volkswirt 1973 beruflich in der Weltbank tätig; dort durchlief er eine Bilderbuchkarriere, die ihn 1996 zum Geschäftsführenden Direktor werden ließ. Seit Mai 1999 ist er Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen. Solche Karriereverläufe, wie gerade aufgezeigt, bleiben die große Ausnahme.

Des weiteren auffällig ist die hohe Anzahl ehemaliger Wissenschaftler im Finanzministerium. Dafür steht die Karriere von Heinz Haller: Nach Kriegsende wurde er 1946 wissenschaftlicher Assistent an der Universität Tübingen; 1954 dann ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre in Kiel, später in Heidelberg. 1967 nahm Haller einen Ruf als Leiter des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts in Zürich an. Zur selben Zeit wurde Haller auch von Bundesfinanzminister Strauß in die unabhängige Expertenkommission zur Vorbereitung der Steuerreform berufen. Von 1970 bis 1972 besetzte der renommierte Finanzwissenschaftler dann das Amt des Beamteten Staatssekretärs im Bundesministerium. Dergleichen kann nicht über das Wirtschaftsministerium gesagt werden, wo die Bilanz ausgeglichener ist.

Das Berufsfeld ‚Angestellte bei Parteien/Verbänden‘ zeigt interessante Tendenzen: Die höchste Anzahl dieser Gruppe formiert sich im Verkehrs- und Entwicklungsministerium. Damit einhergehend ist zu attestieren, dass SPD-geführte Bundesregierungen 13 Angehörige

dieser Berufsgruppe zu verzeichnen haben und CDU-geleitete nur zehn, obwohl die Union insgesamt deutlich länger an der Macht war in Bonn.

Im Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit sind vier Personen unter dem Berufsfeld ‚Angestellte bei Parteien/Verbänden‘ zu subsumieren (Wighard Härtl, Karl Heinz Sohn, Siegfried Lengl, Erich Stather). Es ist aus dem Zusammenhang logisch, dass hier die Affinität zum politischen Bereich besonders stark ausgeprägt ist. Dies kann sich sowohl durch eine Prädestinierung als Verbandsvertreter äußern, aber auch durch die parteipolitische Penetration des Karriereweges.

Ein gutes Beispiel für letztgenanntes ist das Rekrutierungsmuster von Erich Stather: Nach dem Magisterexamen war er erst von 1979 bis 1983 Persönlicher Referent des Mainzer Oberbürgermeisters Jockel Fuchs, dann von 1983 bis 1989 Mitarbeiter der SPD-Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz, 1989 bis 1991 Pressesprecher der SPD-Landtagsfraktion Hessen; 1991 bis 1993 Sprecher der Landesregierung in Hessen. Nach einem Zwischenspiel in der Privatwirtschaft wurde Stather dann 1998 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Auffällig ist in der Gesamtbetrachtung, dass ‚Angestellte bei Parteien/Verbänden‘ nicht in den sogenannten „Schlüsselministerien“ (Innen, Außen, Verteidigung, Justiz) vorkommen.

Wahrscheinlich sind dort die fachspezifischen Anforderungen so groß, dass es wenig zweckmäßig erscheint, Karrieren in der Art von Stather zu fördern.

5.2.3. Ministerialbürokratie und Interessengruppen

Die Penetration der Ministerialbürokratie durch Verbandsinteressen ist ein weites Feld für die Wissenschaft und verschiedentlich aufgegriffen worden (Eschenburg 1955, 1961; Wambach 1971; J. Weber 1977; W. Weber 1970). Dazu wurde analysiert: „Während wir auf der Ebene der Minister und der Parlamentarischen Staatssekretäre einen hohen bis sehr hohen Verflechtungsgrad antreffen [...], ist bei den ‚politischen Beamten‘ die personelle Verflechtungsquote deutlich niedriger, wenngleich sie auch hier nicht als gering bezeichnet werden kann“. Im weiteren wird dann richtigerweise auf eine Problematik hingewiesen: „Diese deutlich niedrigeren Verflechtungsquoten der ‚politischen Beamten‘ findet ihre Ursache teilweise darin, dass das biographische Quellenmaterial bezüglich dieser Untersuchungsgruppen weniger informativ und lückenhafter ist als in bezug auf die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre, die ja stärker im Rampenlicht des öffentlichen Lebens stehen“ (Benzner 1989: 175).

Tabelle 5.7.: Verbands- bzw. Gewerkschaftskarriere im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Verbands- bzw. Gewerkschaftskarriere			Gesamt
	Verbandskarriere vorhanden	Gewerkschaftskarriere vorhanden	weder Verbands- noch Gewerkschaftskarriere	
1949-1953 (1.WP.)	2		12	14
1953-1957 (2.WP.)		1	6	7
1957-1961 (3.WP.)	2		15	17
1961-1965 (4.WP.)	1		12	13
1965-1969 (5.WP.)	1		18	19
1969-1972 (6.WP.)	2	3	20	25
1972-1976 (7.WP.)	1	2	21	24
1976-1980 (8.WP.)		2	9	11
1980-1983 (9.WP.)	1		18	19
1983-1987 (10.WP.)	1		8	9
1987-1990 (11.WP.)	1		14	15
1990-1994 (12.WP.)			22	22
1994-1998 (13.WP.)	1		17	18
1998-2002 (14.WP.)			30	30
Gesamt	13	8	222	243

Quelle: Eigener Datensatz

Dass die Anzahl der Verbands- beziehungsweise Gewerkschaftskarrieren bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären höher liegt als bei den Beamteten Staatssekretären, kann bestätigt werden (vgl. Tabelle 5.7.): 5,3 Prozent der Beamteten Staatssekretäre haben eine Verbandskarriere vorzuweisen, 3,7 Prozent eine Gewerkschaftskarriere; 91 Prozent keines von beidem. Damit liegt der Anteil deutlich unter dem bei den anderen Regierungsmitgliedern (12,2 Prozent Verbandskarriere; 10 Prozent Gewerkschaftskarriere; 0,9 Prozent beides; 76,8 Prozent keines von beidem).

Allerdings ist der grundsätzliche Ansatz bei Benzner ein gänzlich anderer: Dort wird von „Verflechtung“ gesprochen; dies zeige sich auch schon durch eine bloße Mitgliedschaft beispielsweise in einer Gewerkschaft (vgl. dazu Benzner 1989: 176, Tabelle 5.5.).

Es kann jedoch in dieser Arbeit nicht Sinn der Sache sein, so vorzugehen: Deswegen wird der Weg gewählt, wirklich „greifbare“ Verbindungen zwischen Interessengruppen und der Ministerialbürokratie sichtbar zu machen; das heißt, der Lebenslauf des Betroffenen muss Anzeichen einer starken Prägung durch Interessengruppen vorweisen.

Aufmerksamkeit verdient vor allem der Sachverhalt, dass mit Beginn der SPD/FDP-Koalition – was keine Überraschung ist – ehemalige Gewerkschaftsmitarbeiter mit starkem parteipolitischen Einschlag Beamtete Staatssekretäre werden.

Darunter fallen mit Herbert Ehrenberg, Kurt Gscheidle, Anke Fuchs und Manfred Lahnstein vier Personen, die später Minister wurden: Dieser Karriereweg erfuhr in späteren Zeiten keine Fortführung.

Die Laufbahn von Manfred Lahnstein ist dafür symptomatisch: Nach dem Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wurde er Referent für Arbeitnehmerbildung beim DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen (1962-1964). Nach weiteren Stationen beim Europäischen Gewerkschaftsbund und der EG-Kommission in Brüssel erfolgte 1973 die Ernennung zum Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt; der Wechsel ins Bundesfinanzministerium führte 1977 zur Ernennung zum Beamteten Staatssekretär im Hause. Über die Karrierestufe Kanzleramt (1980-1982) erfolgte 1982 die Ernennung zum Bundesfinanzminister. Des weiteren interessiert in dem Zusammenhang die Karriere von Kurt Gscheidle: Durch ein Stipendium des DGB zum Studium an der Sozialakademie in Dortmund wurde es für den gelernten Fernmeldetechniker möglich, sich weiterzubilden. Von 1953 bis 1957 leitete er dann das Sekretariat für Technik und Wirtschaft der Deutschen Postgewerkschaft in Bonn, bevor Gscheidle 1957 stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Postgewerkschaft wurde. Seit 1961 Mitglied des Bundestages für die SPD, erfolgte 1969 die Ernennung zum Beamteten Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen; ein Amt, das bis 1974 ausgeübt wurde, bevor sich die Ernennung zum Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen vollzog (bis 1982). Diese direkte personelle Einbindung von ehemaligen Gewerkschaftsfunktionären in die Regierungsarbeit gab es weder vorher noch nachher.

Als Ausgleich für eine von der Wirtschaft als allzu einseitig empfundene personelle Verflechtung war die SPD/FDP-Koalition bemüht, ihnen „wohlgesonnene“ Industrielle mit einzubinden: Als Beispiele hierfür können der Parlamentarische Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, Philip Rosenthal, gelten und für die Ebene der Ministerialbürokratie vor allem Ernst Wolf Mommsen: Als Vorstandsvorsitzender von Phoenix-Rheinrohr und Mitglied im Bundesverband der Deutschen Industrie plädierte er für eine großzügige Handhabung des Wirtschaftsabkommens mit der DDR und erlangte dadurch die Aufmerksamkeit der neuen Regierung in Bonn: 1970 übernahm Mommsen eine Tätigkeit im Verteidigungsministerium als Beauftragter für Technik und Beschaffung im Rang eines Beamteten Staatssekretärs. Mit dem Wechsel im Wirtschaftsministerium nach dem Rücktritt Schillers 1972 folgte Mommsen sei-

nem Dienstherrn Schmidt ins neue Ressort, um aber schon 1973 eine Tätigkeit als Vorstandsvorsitzender in der Industrie zu übernehmen.

In der Ära Kohl sind mit Hans Tietmeyer, Friedhelm Ost und Horst Köhler namhafte Persönlichkeiten aus der Finanzwelt (Tietmeyer, Köhler) und dem Medienbereich (Ost) Beamtete Staatssekretäre geworden; personelle Überschneidungen mit der Gewerkschaftsseite gab es – anders als in der sozialliberalen Ära – nicht mehr.

Im eigentlichen Sinne im Verbandswesen fest verwurzelt vor ihrem Eintritt in das Amt ist aber nur Christa Thoben: Berufstätig wurde sie 1966 als Wissenschaftliche Referentin im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung. 1978 übernahm sie die Geschäftsführung der Industrie- und Handelskammer in Münster. Diese Position hatte Thoben bis 1980 inne, bevor die Wahl in den Landtag von Nordrhein-Westfalen erfolgte. 1990 wurde sie Hauptgeschäftsführerin der Industrie- und Handelskammer in Münster, bevor 1994 die Ernennung zur Beamteten Staatssekretärin im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vonstatten ging.

Die Beamteten Staatssekretäre der Regierungen Adenauer und Erhard hatten ganz andere Lebensläufe, die zum einen durch die Tätigkeiten vor dem Krieg geprägt waren und zum anderen gekennzeichnet sind durch die Nachposition.

Im Folgenden werden zur Veranschaulichung zwei Lebensläufe hervorgehoben: Theodor Sonnemann wurde nach dem Volkswirtschaftsstudium und Promotion 1923 Syndikus des Reichslandbundes, der 1933 in die Organisation des Reichsnährstandes aufging. Nach Kriegsende war er Hauptgeschäftsführer des Verbandes des niedersächsischen Landvolkes. 1949 wurde Sonnemann Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Der Verwaltungsrat des Deutschen Raiffeisenverbandes bestellte ihn 1961 zum Präsidenten des Raiffeisenverbandes; ein Amt, welches er bis zum Ruhestand 1973 ausübte. Ludwig Seiermann, von 1957 bis 1967 Beamteter Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium, war von 1924 bis 1947 Mitglied der Geschäftsführung des Spitzenverbandes der deutschen Binnenschifffahrt. Danach leitete er, im Rang eines Ministerialdirektors stehend, die Abteilung Binnenschifffahrt im Bundesverkehrsministerium.

Bemerkenswert ist, dass bei beiden die Verbandstätigkeit gewissermaßen über die Systembrüche hinweg eine Konstante bleibt und den beruflichen Einstieg im neuen demokratischen Staat erleichtert.

5.3. Parteikarrieren

In einem ersten Schritt wird nach der Parteimitgliedschaft der Beamteten Staatssekretäre gefragt, wenngleich zu bedenken ist, dass hier die Materialgrundlagen oft mangelhaft sind, „denn deren Lebenslaufbeschreibungen weisen gerade hinsichtlich der Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Organisationen in der Regel nicht die gleiche Vollständigkeit auf wie die der Politiker“ (Benzner 1989: 263). Dennoch wird davon ausgegangen, dass mit den zur Verfügung stehenden Angaben aussagekräftige Ergebnisse erzielt werden können. Alleine die vorhandene oder nicht vorhandene Parteimitgliedschaft kann schon einiges über den Lebenslauf der betreffenden Person aussagen. Im Zeitverlauf sind hier Veränderungen zu erwarten (Kapitel 5.3.1.).

Eng damit zusammen hängt die Frage des Zeitpunkts, an dem der Parteibeitritt erfolgte. Denn es besteht die Möglichkeit, dass eine Verbindung zur beruflichen Karriere an sich vorliegt. Wenn dem so sein sollte, dann drängt sich der Verdacht auf, dass Patronageaspekte eine Rolle spielen. Dies soll untersucht werden (Kapitel 5.3.2.).

Bei den Beamteten Staatssekretären, die eine eindeutig parteipolitische Laufbahn vorzuweisen haben, ist es zweckmäßig, den Verlauf der innerparteilichen Karriere zu studieren: Damit können weitere Erkenntnisse gewonnen werden über den Stellenwert, der das Amt an der Spitze der Ministerialbürokratie für die Parteien hat (Kapitel 5.3.3.).

5.3.1. Die Parteimitgliedschaft

Die wachsende Politisierung des Öffentlichen Dienstes ist als doppelschichtiges Phänomen zu begreifen: Einmal „[stellt] die wachsende Politisierung der Leitungsebenen oberster Bundes- und Landesbehörden [...], einen besonders gelagerten Problembereich von Verwaltungskarrieren dar. Politisierung wird hier verstanden als Einflußnahme politischer Parteien auf die Besetzung von Führungspositionen der öffentlichen Verwaltung“ (Dreher 1996: 476).

Des weiteren ist aber auch die umgekehrte Entwicklung festzustellen: „In der SPD stellten die Beamten 1968 9,9 % der Mitglieder (1952 5 %), 19,7 % der Parteimitglieder, die in öffentliche Ämter gewählt wurden, und 18,5 % derjenigen, die Parteiämter bekleideten. [...] Innerhalb der CDU belief sich der Anteil der Beamten auf 15,8 % der Mitglieder (1955 9 %), 30,3 % der Inhaber öffentlicher Wahlämter und 33 % der Inhaber von Parteiämtern“ (Dyson 1979: 146; vgl. auch Schmollinger 1974: 58ff.).

Für die Politisierung der Bürokratie sind in diesem Zusammenhang Funktionsmerkmale entwickelt worden: Erstens ist damit gemeint, dass „heute weitgehend [Konsens] besteht, daß bestimmte Teile der Verwaltung politisch handeln“ (Derlien 1991: 657), gleichsam eine Än-

derung des Rollenverständnisses. Von einer funktionalen Politisierung vor allem der Ministerialverwaltung kann man sprechen (vgl. Mayntz 1983: 475), um die Einbeziehung der Verwaltung in den „politisch-administrativen Entscheidungsprozeß, ihr taktisches Operieren bei der Gesetzgebung, ihre politisch motivierte Informationspolitik oder ihren Einfluss auf Politiker und Politik zu bezeichnen“ (Derlien 1986: 122). Die Entwicklung hin zu einer stärker aktiven Einwirkung auf politische Implementierungsprozesse wurde schon von anderen Autoren festgestellt (vgl. Putnam 1976; Steinkemper 1974). Zweitens ist der Trend zur parteipolitischen Penetration der Ministerialverwaltung (vgl. Seemann 1980, 1981, 1983) anzumerken. Die Ausgangslage im Jahr 1945 war zunächst eine andere, denn an den Spitzen der Verwaltung standen meist ehemalige Beamte, die während der Nazi-Zeit entlassen worden waren. Und weiter heißt es: „Adenauer [...] legte großen Wert darauf, dass die Staatssekretäre aus dem Berufsbeamtentum hervorgegangen waren [...]. So kehrte die ehemalige Bürokratie zum guten Teil in den Öffentlichen Dienst zurück; es gab zwar auch Außenseiter, die blieben vor allem im erst später eingerichteten Auswärtigen Amt. Aber die Amtsstellen waren überwiegend wieder von Laufbahnbeamten besetzt, darunter nunmehr viele, die im Dritten Reich, wenn auch nicht in Spitzenstellen, Dienst geleistet hatten“ (Eschenburg 1974: 71f.). Trotz Entnazifizierung wurden zumindest die Elitepositionen in der organisatorisch neu aufgebauten Bundesverwaltung in den fünfziger Jahren „weitgehend mit Menschen besetzt, die dieser oder einer ähnlichen Beschäftigung im totalitären System nachgegangen waren“ (Zapf 1965: 145; vgl. auch Morsey 1977: 191ff.).

Tabelle 5.8.: Parteimitgliedschaft im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Parteimitgliedschaft		Gesamt
	Parteimitgliedschaft vorhanden	Parteimitgliedschaft nicht vorhanden	
1949-1953 (1.WP.)	8	6	14
1953-1957 (2.WP.)	4	3	7
1957-1961 (3.WP.)	5	12	17
1961-1965 (4.WP.)	3	10	13
1965-1969 (5.WP.)	12	7	19
1969-1972 (6.WP.)	15	10	25
1972-1976 (7.WP.)	15	9	24
1976-1980 (8.WP.)	5	6	11
1980-1983 (9.WP.)	8	11	19
1983-1987 (10.WP.)	5	4	9
1987-1990 (11.WP.)	9	6	15
1990-1994 (12.WP.)	12	10	22
1994-1998 (13.WP.)	9	9	18
1998-2002 (14.WP.)	11	19	30
Gesamt	121	122	243

Quelle: Eigener Datensatz.

Ein anderer Autor weist auf folgenden Sachverhalt hin: „Historisch gesehen wurde die CDU bereits als Regierungspartei gegründet – in der Tat ein Jahr nach Bildung der ersten Regierung Adenauer – und sie begnügte sich damit, auf Sympathisanten in einer Reihe gesellschaftlicher Gruppen zu vertrauen. Die Mitgliedschaft in einer Konfession, einer Studentenverbindung oder einigen eng mit der Partei zusammenarbeitenden Interessengruppen (z. B. dem Bauernverband) war ein adäquater Nachweis der Vertrauenswürdigkeit“ (vgl. Dyson 1979: 155).

Auf solche Netzwerke konnte die Sozialdemokratie natürlich nicht zurückgreifen; deswegen ließ sie die schon seit Weimarer Zeiten immer wieder vorgetragenen Klagen über das angeblich von der SPD initiierte Parteibuchbeamtentum (vgl. Schmahl 1977: 184ff.) relativ kalt: „Seit Jahrzehnten hat sich in der SPD der Standpunkt vererbt, daß die Parteimitgliedschaft ein Nachweis der eingegangenen politischen Verpflichtungen sei. Das Fehlen einer Parteimitgliedschaft erregt daher Verdacht“ (Dyson 1979: 155).

Bei der Betrachtung der historischen Daten für das Ende der sechziger Jahre gilt es, dieser Tatsache Rechnung zu tragen (vgl. Tabelle 5.8.): Überraschen kann zunächst nicht, dass bis zur erstmaligen Regierungsbeteiligung der SPD (5. Wahlperiode) kein einziger Beamter

Staatssekretär das Parteibuch der Sozialdemokraten besaß. Dies ändert sich mit dem Beginn der Großen Koalition: Alleine acht neue Beamtete Staatssekretäre zwischen 1966 und 1969 waren eingeschriebene SPD-Mitglieder (Günter Wetzel, Klaus von Dohnanyi, Udo Hein, Ludwig von Manger-Koenig, Karl Wittrock, Klaus Schütz, Friedrich Schäfer, Horst Ehmke).

Erstaunen rufen dagegen die Ergebnisse für die 1. Wahlperiode wach: Der Anteil der Beamteten Staatssekretäre mit Parteibuch beträgt 51,7 Prozent. Es handelt sich um Ludger Westrick, Hans Ritter von Lex, Franz Thedieck, Walter Strauß, Theodor Sonnemann, Otto Lenz und Walter Hallstein. Um die Unterschiedlichkeit und Bedeutung der jeweiligen Parteimitgliedschaft zu veranschaulichen, sollen im Folgenden einige typische Lebensläufe dargestellt werden: Karl Theodor Bleek gründete nach dem Zweiten Weltkrieg in Marburg die FDP mit, für die er in den Hessischen Landtag gewählt wurde. Hier wirkte Bleek von 1947-1951 als Vorsitzender der Landtagsfraktion. Nebenher war er 2. Vorsitzender des Landesverbandes der FDP Hessen und von 1946 bis 1951 Oberbürgermeister von Marburg. Anfang 1951 übernahm Bleek das Amt des Beamteten Staatssekretärs im Bundesinnenministerium. Hans Ritter von Lex gehörte vor dem Krieg der Bayerischen Volkspartei an, für die er auch im Reichstag saß. Nach dem Kriegsende berief man ihn 1946 in das bayerische Innenministerium, wo er zwei Jahre später zum Ministerialdirektor aufrückte. Politisch schloss er sich der CDU an. Im November 1949 wurde Lex zum Beamteten Staatssekretär im Bundesinnenministerium in Bonn ernannt. Ein Amt, welches er bis 1960 innehatte. Walter Strauß war nach dem Zusammenbruch von 1945 als evangelischer Vertreter an der Gründung der CDU in Berlin beteiligt. Nachdem er bald darauf zum Staatssekretär im hessischen Staatsministerium (1946-1947) ernannt worden war, wurde Strauß Mitglied des Direktoriums des Süddeutschen Länderrates und später des Parlamentarischen Rates. Nach der Bildung der Bundesrepublik Deutschland ist Strauß, der vergeblich für den Bundestag kandidiert hatte, im November 1949 als Beamter Staatssekretär in das Bundesjustizministerium berufen worden.

Wenn man sich diese Ergebnisse betrachtet – noch verdeutlicht durch die ausgewählten Einzelbeispiele – kann nicht die Rede davon sein, was konservative Autoren immer wieder anführten, dass „die Bundesrepublik Deutschland in den ersten zwanzig Jahren ihres Bestehens im wesentlichen mit klassischen Beamten aufgebaut worden ist“ (vgl. Seemann 1980: 142). ‚Klassisch‘ soll in diesem Zusammenhang bedeuten, dass mitunter keinerlei parteipolitische Penetration festzustellen sei.

Eher kommt Dyson den Realitäten nahe, wenn er ausführt: „So wurde die öffentliche Verwaltung fest in die Gesellschaft integriert, und das Konfliktpotential zwischen Regierung und Verwaltung, wie es in Weimar bestand, verringert. Die öffentliche Verwaltung wurde zu ei-

nem Brennpunkt von Kontakten und Informationen für die übrigen Führungsgruppen der Gesellschaft [...]. Die Ämterhäufung durch Angehörige des Öffentlichen Dienstes auf den Gebieten der Politik, Wirtschaft, Bildung und Berufsausbildung erreichten einen sehr hohen Grad“ (vgl. Dyson 1979: 154).

Von daher sind hier die Ergebnisse bei den Beamteten Staatssekretären durchaus mit denen für die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre zu vergleichen (vgl. Kapitel 4.5.1.).

Ebenso wie bei den Ministern achteten die Alliierten als auch die westdeutschen Parteiführer darauf, dass in der Ministerialverwaltung Kräfte das Sagen bekamen, die sich in der Zeit von 1946-1949 auf Länderebene bewährten. Adenauer selbst hatte wesentlichen Einfluss bei der Besetzung der Staatssekretärsstellen (vgl. Wengst 1984: 157). Dass dabei die personellen Verstrebnungen zwischen Politik und Verwaltung von Anfang an sehr eng angelegt wurden, kann aufgrund der Erfahrungen von Weimar nicht verwundern. Bis zur 4. Wahlperiode steigt der Anteil an parteilosen Beamteten Staatssekretären beträchtlich (70 Prozent): Wahrscheinlich offenbart sich hier der verstärkte Bedarf an ‚reinen Fachleuten‘, nachdem in einer ersten Phase der Konsolidierung des demokratischen Staates vor allem nach politischer Zuverlässigkeit gefragt wurde. Als symptomatisch hierfür ist die Karriere von Hans Globke zu nennen: Globke arbeitete vor 1945 im Reichsinnenministerium als Ministerialdirigent und Referent für Staatsangehörigkeitsfragen. In dieser Stellung wirkte er an der Herausgabe des Kommentars zu den Nürnberger Rassengesetzen mit. Nach dem Krieg war Globke Vizepräsident des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen. Im Oktober 1949 wurde er als Ministerialdirigent in das Bundeskanzleramt berufen. Die Verwendung Globkes auf höchster Stufe war von Anfang an umstritten und führte zu heftigen Attacken des politischen Gegners. Nach den Bundestagswahlen von 1953 ernannte ihn Adenauer zum neuen Beamteten Staatssekretär im Bundeskanzleramt, ein Amt, das von ihm bis 1963 ausgeführt wurde. In die CDU ist Globke aber nie eingetreten.

Zum Ende der Kanzlerschaft Helmut Schmidts und dem Beginn der Ära Kohl steigt die Anzahl der parteilosen Beamteten Staatssekretäre wieder an, nachdem – wie weiter oben geschildert – während des Beginns der sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung zunächst ein steiler Anstieg der parteilich gebundenen Regierungsbeamten auf höchster Ebene zu verzeichnen war. In der 11. Wahlperiode ist ein Tiefststand von 37,5 Prozent erreicht: Die Marke von 50 Prozent Parteilosen wird in der Ära Kohl danach nicht mehr überschritten.

Umso überraschender fällt der Befund aus, dass in der Zeit der rotgrünen Bundesregierung die Zahl der Parteimitglieder unter den Beamteten Staatssekretären nicht etwa ansteigt, sondern deutlich sinkt. Otremba weist in diesem Zusammenhang auf einen wichtigen Punkt hin: „Üb-

licherweise ist die Parteizugehörigkeit den veröffentlichten biographischen Daten nicht unmittelbar zu entnehmen. Die Nähe, wenn auch nicht immer die Mitgliedschaft zu einer politischen Partei ergibt sich jedoch häufig aus früheren Funktionen der Amtsinhaber“ (Otremba 1999: 267). Von daher sind gerade die Daten für die 14. Wahlperiode mit Vorsicht zu behandeln. Die hohe Zahl erfahrener Beamter aus sozialdemokratisch regierten Ländern deutet darauf hin, dass „Erfahrung zumindest im ersten Anlauf die jugendliche Dynamik geschlagen hat“ (Otremba 1999: 269).

Eher seltener kommen mit Beginn der rotgrünen Bundesregierung ehemalige Parteimitarbeiter und Funktionäre zum Zug. So ist hier wohl eher der Bezug herzustellen, dass anders als bei der ersten Regierungsbeteiligung der SPD nun für die sozialdemokratische Führung eine Gefolgschaft der Spitzenbeamten nicht unbedingt an einer Parteimitgliedschaft festgemacht wurde. Denn im Gegensatz zu 1969 konnte bei Bildung der Regierung Schröder/Fischer nicht von solchen Zuständen ausgegangen werden, die zu einer massiven Konfrontationsstellung gegen die Spitzenbürokratie führen mussten: „Ausgangspunkt dieser Maßnahmen im Jahr 1969 war ein erhebliches Misstrauen der SPD in ihrer Funktion als Regierungspartei gegenüber der Loyalität der Ministerialbürokratie, die ihre neuen Programmentwürfe, insbesondere zur Ostpolitik und der schrittweisen Annäherung zwischen den Blöcken sowie eine weit gefasste Sozialpolitik umsetzen sollte“ (Dreher 1996: 325).

Solche großen gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen wie Ende der sechziger Jahre stehen heutzutage nicht an: Deswegen besteht Anlass zu der Mutmaßung, dass die Führung der SPD die Frage der Parteizugehörigkeit im Gegensatz zu den sechziger Jahren um einiges unverkrampfter sieht, weil die „Patronagekette“ (vgl. Dyson 1979: 156) sich auch auf gemeinsame Wertvorstellungen stützen kann, die nicht unbedingt mit der Mitgliedschaft in der Partei einhergehen müssen. Außerdem sahen die konservativen Kräfte in der Bundesrepublik die Regierungsübernahme der SPD 1969 als „Betriebsunfall“ an, den es schnell wieder wettzumachen galt. Dementsprechend ist zu vermuten, dass gerade in der Ministerialbürokratie – bedingt durch die zwanzigjährige Regierungszeit der Union – ein „Störpotential“ für die neue Regierung vorhanden war. Dergleichen war bei der Regierungsübernahme der rotgrünen Bundesregierung 1998 nicht zu erwarten.

5.3.2. Der Parteibeitritt

Zunächst einmal ist bei der Frage des Zeitpunktes, wann der Betreffende einer Partei beitrifft, zu bemerken, dass hier die Datenlage nur ein gewisses Maß an Einblick gewährt. Von 245 Personen können nur bei 69 die erforderlichen Informationen eingeholt werden.

Alter bei Parteibeitritt	Tabelle 5.9.: Alter bei Parteibeitritt im Zeitverlauf für alle Beamten Staatssekretäre														Gesamt
	1949- 1953 (1.)	1953- 1957 (2.)	1957- 1961 (3.)	1961- 1965 (4.)	1965- 1969 (5.)	1969- 1972 (6.)	1972- 1976 (7.)	1976- 1980 (8.)	1980- 1983 (9.)	1983- 1987 (10.)	1987- 1990 (11.)	1990- 1994 (12.)	1994- 1998 (13.)	1998- 2002 (14.)	
16						1						1			2
19							2	2				1	1		6
20					2		1			1					4
21						1	1				1				3
22					1						1			1	3
23					1			1					1	1	4
24											1				1
25							1			1	1		1	1	5
27						1	1							1	3
29					2	1		1	1				1		6
30							1							1	2
31							1								1
32					1	2	1								4
33					1										1
34						1						1			2
35						1									1
37						1			1						2
38		1									1				2
39					1										1
41			1												1
44		1													1

45	2														2
46						1									1
47	2				1		1								4
48							2								2
50	1											1			2
55									1						1
57				1											1
58														1	1
Gesamt	5	2	1	1	10	10	12	4	3	2	5	4	5	5	69

Quelle: Eigener Datensatz

Trotzdem ergibt die Verteilung wertvolle Hinweise auf die Wechselwirkung von Parteibeitritt und dem Zeitpunkt, wenn dieser erfolgt. (Vgl. Tabelle 5.9.)

Keine Überraschung kann es in diesem Zusammenhang sein, dass zunächst in den ersten Wahlperioden das Beitrittsalter sehr hoch ist: Beamtete Staatssekretäre, die mit unter 30 einer Partei beigetreten sind, gibt es erst ab der 5. Wahlperiode: Dieser Sachverhalt korreliert mit dem Eintritt der Sozialdemokratie in die Bundesregierung.

Prominente Beispiele für einen Zusammenhang zwischen Parteibeitritt und politischem Aufstieg sind Conrad Ahlers, Herbert Ehrenberg, Kurt Gscheidle und Egon Bahr: Bei all den genannten ist das Amt des Beamteten Staatssekretärs gleichsam nur eine Zwischenstation in der Politikkarriere. Deswegen ist es sinnvoll, im Folgenden die Laufbahn von Egon Bahr näher zu beleuchten: Der Eintritt in die SPD (1956) erfolgte während der beruflichen Aufstiegsphase beim RIAS (bis 1960). Danach war er Sprecher des Berliner Senats und Leiter des Presse- und Informationsamtes (1960-1966), bevor es im Gefolge von Willy Brandt nach Bonn ging (1966-1969: Sonderbotschafter und Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt; 1969-1972: Beamteter Staatssekretär im Bundeskanzleramt und Bundesbevollmächtigter für Berlin).

Ein Beitrittsalter von über 40 Jahren ist für die Kohl-Ära nur noch in drei Fällen zu attestieren: Nämlich für Klaus Kinkel, Eckhardt Werthebach und Eberhard Böning. Zumindest die beiden Erstgenannten versahen nach ihrem Parteibeitritt höchste politische Ämter: Von daher steht der Zeitpunkt des Parteibeitritts hier vor allem in Relation zur parteipolitischen Karriere *nach* der Tätigkeit als Beamteter Staatssekretär. Anders sieht die Lage bei Eberhard Böning aus: Seit 1965 war er im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft tätig; erst 1979 trat Böning der FDP bei, was seiner Karriere bei Übernahme des Ministeriums durch Jürgen Möllemann 1987 gewiss nicht schadete: Hiernach erfolgte die Ernennung zum neuen Beamteten Staatssekretär im Ressort.

Im Gesamten lassen sich schwerlich eindeutige Tendenzen aus dem Alter beim Parteibeitritt herauslesen. Es gibt – wie oben dargestellt – dabei Karrieren, wo der Zeitpunkt des Beitritts zu einer Partei eher im Zusammenhang mit der Parteilaufbahn zu sehen ist; aber eben auch solche, wo der Aufstieg im Ministerium selbst nicht unwesentlich gefördert wurde.

5.3.3. Innerparteiliche Laufbahnen

Die Frage nach den vorzufindenden Ämtern auf Bundes- beziehungsweise Landesebene bei den Beamteten Staatssekretären impliziert schon eine große parteipolitische Nähe der betref-

fenden Personen. Umso interessanter wird es sein, in diesem Kapitel zu erfahren, ob und wie viele Beamtete Staatssekretäre hohe Führungspositionen bei den Parteien wahrnehmen oder genommen haben. Des weiteren ist danach zu fragen, ob im zeitlichen Verlauf Änderungen eintreten und wie diese zu interpretieren sind. Annehmen könnte man, dass gerade zu Beginn die Anzahl der Landesvorstandsposten exorbitant hoch sei: Die Daten geben dies aber nicht wieder.

Tabelle 5.10.: Parteifunktionen auf Landesebene im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn		Landesebene		Gesamt
		Landesebene vorhanden	Landesebene nicht vorhanden	
	1949-1953 (1.WP.)	2	12	14
	1953-1957 (2.WP.)		7	7
	1957-1961 (3.WP.)		17	17
	1961-1965 (4.WP.)	1	12	13
	1965-1969 (5.WP.)	5	14	19
	1969-1972 (6.WP.)	3	22	25
	1972-1976 (7.WP.)	2	22	24
	1976-1980 (8.WP.)	1	10	11
	1980-1983 (9.WP.)		19	19
	1983-1987 (10.WP.)	1	8	9
	1987-1990 (11.WP.)	2	13	15
	1990-1994 (12.WP.)	2	20	22
	1994-1998 (13.WP.)	5	13	18
	1998-2002 (14.WP.)		30	30
Gesamt		24	219	243

Quelle: Eigener Datensatz

Nur zwei Beamtete Staatssekretäre in der 1. Wahlperiode sind Mitglieder des Landesvorstandes ihrer Partei (vgl. Tabelle 5.10). Es handelt sich dabei um Karl Theodor Bleek und Otto

Lenz. Eine auffällige Häufung ergibt sich erst in der 5. und 6. Wahlperiode: Mit Klaus von Dohnanyi, Hildegard Hamm-Brücher und Klaus Schütz sind darunter auch sehr prominente Parteipolitiker zu finden. Besonders die Karriere von Schütz verdient in diesem Zusammenhang Beachtung: Berufstätig wurde er 1951 als Assistent am Berliner Institut für Politische Wissenschaften (bis 1961). Politische Karriere machte Schütz bei der SPD, deren Mitglied er seit 1946 war. Von 1954 bis 1957 dem Berliner Abgeordnetenhaus angehörend und danach Mitglied des Deutschen Bundestages (1957-1961), wurde Schütz 1961 Berliner Senator für Bundesangelegenheiten, bevor nach Bildung der Großen Koalition in Bonn die Berufung zum Beamteten Staatssekretär im Auswärtigen Amt erfolgte. Dieses Amt übte er aber nur ein knappes Jahr aus, bevor nach dem Rücktritt von Heinrich Albertz die Wahl zum Regierenden Bürgermeister von Berlin ihren Weg nahm. Dieser Karriereverlauf zeigt die – auch an anderer Stelle schon veranschaulichte – enge parteipolitische Penetration an der Spitze der Ministerialbürokratie, welche besonders mit Beginn der Großen Koalition auftritt (vgl. auch Beyme 1971b).

Ebenfalls auffällig ist das gehäufte Vorkommen von Landesvorstandspositionen in der 13. Wahlperiode: Bei Rudi Geil, Eckhart Wertebach, Christa Thoben, Otto Hauser und Heinz Lanfermann lässt sich dieses Phänomen beobachten. In der Endphase der Regierung Kohl werden ausgesprochene Parteipolitiker zu Beamteten Staatssekretären, bei denen Landesvorstandsämter zu attestieren sind. Als gutes Beispiel hierfür kann die Laufbahn von Heinz Lanfermann gelten: Er saß für die FDP von 1988 bis 1994 im Landtag von Nordrhein-Westfalen, bevor ihm der Sprung in den Bundestag gelang. 1996 wurde Schmidt-Jorzig als Nachfolger von Leutheusser-Schnarrenberger Bundesjustizminister und Lanfermann Beamteter Staatssekretär.

Die Ergebnisse für die Bundesvorstandsämter geben eine ähnliche Entwicklung für die Ära Kohl nicht zu erkennen (vgl. Tabelle 5.11.): Lediglich mit Beginn der SPD-Beteiligung an der Bundesregierung – ein Phänomen, was auch schon bei der Landesebene zu beobachten ist – steigt der Anteil an Beamteten Staatssekretären, die Bundesvorstandsmitglieder sind.

Insgesamt bleibt die Anzahl der Beamteten Staatssekretäre mit Erfahrung im Bundesvorstand aber relativ gering (nur elf). Daraus lässt sich schließen, dass die Position an der Spitze der Ministerialverwaltung eher mit Parteipolitikern aus der zweiten Reihe besetzt wird. Ausnahmen wie Horst Ehmke bestätigen da nur die Regel.

Tabelle 5.11.: Parteifunktionen auf Bundesebene im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn		Bundesebene		Gesamt
		Bundesebene vorhanden	Bundesebene nicht vorhanden	
	1949-1953 (1.WP.)		14	14
	1953-1957 (2.WP.)		7	7
	1957-1961 (3.WP.)	1	16	17
	1961-1965 (4.WP.)		13	13
	1965-1969 (5.WP.)	3	16	19
	1969-1972 (6.WP.)	2	23	25
	1972-1976 (7.WP.)	1	23	24
	1976-1980 (8.WP.)	1	10	11
	1980-1983 (9.WP.)	1	18	19
	1983-1987 (10.WP.)		9	9
	1987-1990 (11.WP.)	1	14	15
	1990-1994 (12.WP.)		22	22
	1994-1998 (13.WP.)	1	17	18
	1998-2002 (14.WP.)		30	30
Gesamt		11	232	243

Quelle: Eigener Datensatz

5.4. Erfahrung im politischen Beruf

Nachdem im vergangenen Kapitel die Frage im Vordergrund stand, wie sich die Präsenz der innerparteilichen Karrieren darstellt, geht es nun vielmehr darum, aufzuzeigen, welche Erfahrungen im politischen Beruf für die Beamteten Staatssekretäre in der Zeitspanne von 1998-2002 vorliegen.

Dabei sollen eindeutig als politisch zu definierende Ämter im Mittelpunkt des Interesses stehen (Minister, Abgeordnete, Angestellte im politischen Sektor).

Die Ergebnisse geben die Verstreungen zwischen der Spitze der Ministerialbürokratie und anderen politischen Ämtern treffend wieder (vgl. Tabelle 5.12.):

Tabelle 5.12.: Erfahrungen im politischen Beruf vor Amtsantritt für alle Beamteten Staatssekretäre im Zeitverlauf

Wahlperiode zu Beginn	Erfahrungen im politischen Beruf vor Amtsantritt						Gesamt
	Amt der Regierung	parl. Mandat	Angestellter im politischen Sektor	keine polit. Erfahrungen	Amt der Regierung / parl. Mandat	Amt der Regierung / parl. Mandat/ Angestellter im politischen Sektor	
1949-1953 (1.WP.)	3	2		9			14
1953-1957 (2.WP.)	1	2		4			7
1957-1961 (3.WP.)			2	15			17
1961-1965 (4.WP.)		1	1	11			13
1965-1969 (5.WP.)	4	4	2	7	1	1	19
1969-1972 (6.WP.)	3	3		18		1	25
1972-1976 (7.WP.)	4	6	1	13			24
1976-1980 (8.WP.)	2			8	1		11
1980-1983 (9.WP.)	5	2	2	10			19
1983-1987 (10.WP.)	1	1	1	6			9
1987-1990 (11.WP.)	1	3	4	7			15
1990-1994 (12.WP.)	2	3	6	11			22
1994-1998 (13.WP.)	1	5	2	10			18
1998-2002 (14.WP.)	11	4	6	9			30
Gesamt	38	36	27	138	2	2	243

Quelle: Eigener Datensatz

Insgesamt haben 43,2 Prozent aller Beamteten Staatssekretäre Erfahrungen im politischen Beruf vorzuweisen. Dies unterteilt sich in 16 Prozent Regierungsmitglieder (außerhalb der Bundesebene), 14,8 Prozent Parlamentsmitglieder und 11,1 Prozent Angestellte im politischen Sektor. Daneben sind für zwei Beamtete Staatssekretäre Erfahrungen sowohl in den Regierungen (außerhalb der Bundesebene) als auch der Parlamente vorzuweisen.

Die Tendenzen für die ersten Wahlperioden gestalten sich unterschiedlich: Bis zur 3. Wahlperiode steigt der Anteil von Beamteten Staatssekretären mit keinerlei Erfahrung im politischen

Beruf auf 88,2 Prozent. Waren in den ersten beiden Legislaturperioden noch acht Beamtete Staatssekretäre mit Amtserfahrung in Regierungen beziehungsweise Parlamenten zu verzeichnen (Karl Theodor Bleek, Walter Strauß, Ludger Westrick, Hans Ritter von Lex, Walter Hallstein, Peter Paul Nahm, Hans Steinmetz, Franz Weber), so gibt es in der 3. und 4. Wahlperiode nur noch ein ehemaliges Parlamentsmitglied (Arthur Bülow) und kein früheres Regierungsmitglied mehr.

Hier zeigt sich ein ähnliches Phänomen – wenn auch in abgeschwächter Form –, das schon für die Minister im gleichen Zeitabschnitt zu verzeichnen ist: Regierungserfahrung im Bereich der Länder beziehungsweise der Kommunen im Zeitraum 1946-49 wirken sich positiv für die Rekrutierungschancen der Beamteten Staatssekretäre im Bund in den ersten Wahlperioden aus. Dieser Karriereweg ebbt vorübergehend ab, bevor in der 5. Wahlperiode mit Eintritt der Sozialdemokraten in die Bundesregierung der Anteil an Beamteten Staatssekretären mit Erfahrung in Regierung (außerhalb der Bundesebene), Parlament und im politischen Sektor einen Höchststand erreicht (63,2 Prozent). In den folgenden Wahlperioden relativiert sich diese Entwicklung aber wieder: Dies zeigt sich auch daran, dass der Anteil der Beamteten Staatssekretäre ohne politische Erfahrung von der 5. zur 6. Wahlperiode von 36,8 Prozent auf 72 Prozent ansteigt.

In der Regierungszeit von Helmut Kohl gibt es keine großen Schwankungen: Die Prozentzahlen für die Beamteten Staatssekretäre ohne politische Erfahrung liegen meist zwischen 50 und 60 Prozent.

Eine interessante Gegenentwicklung offenbart die 14. Wahlperiode: Es wird der historische Niedrigststand von 30 Prozent Beamteten Staatssekretären ohne Erfahrung im politischen Beruf erreicht. Dagegen haben alleine elf Beamtete Staatssekretäre (Alfred Tacke, Heiner Wittling, Alexander Müller, Klaus Theo Schröder, Ralf Nagel, Uwe Thomas, Rainer Baacke, Peter Haupt, Frank Walter Steinmeier, Brigitte Zypries, Erich Stather) Erfahrungen im Bereich der Regierung (außerhalb der Bundesebene) vorzuweisen. Diese Beobachtung ergänzt die Erkenntnisse von Derlien: „Auffällig ist [...], dass 32 Prozent der Nachfolger aus der *Verwaltung der Bundesländer* [Hervorhebung im Original] stammen; 1969 und 1982 waren es nur 12 bzw. 14 Prozent, die aus diesem Bereich rekrutiert wurden. Die Erklärung hierfür ist kaum darin zu suchen, dass SPD und Grünen ein geringeres internes Rekrutierungspotential zur Verfügung stand, weil der Anteil von Beamten in den Ministerien, die der CDU oder der FDP angehörten, so hoch war und weil sich nach 16 Jahren CDU/FDP-Herrschaft kein nennenswertes Reservoir an Beamten in den Ministerien entwickeln konnte, die der jetzigen Regierung nahe stehen – die Quote der internen Rekrutierung war ja bei früheren Regierun-

wechsellern vergleichbar. Nein, vor allem die aus Landesregierungen in die Regierungsmannschaft wechselnden Minister brachten auffällig auch die ihnen vertrauten Beamten mit“ (Derlien 2001: 55). Als Beispiele hierfür können Alfred Tacke, Brigitte Zypries, Frank Walter Steinmeier und Uwe-Karsten Heye gelten, welche allesamt zu Schröders Regierungsmannschaft in Hannover gehörten und den Weg nach Bonn/Berlin mitgingen.

Zum Abschluss kann resümiert werden, dass die Erfahrungen im politischen Beruf in zeitlicher Hinsicht Schwankungen unterliegen. Keinesfalls entspricht es dabei den Tatsachen, dass der ‚politische Hintergrund‘ der Beamteten Staatssekretäre ein Phänomen der letzten Legislaturperioden ist. Vielmehr konnte aufgezeigt werden: Gerade in den ersten Wahlperioden gibt es ein verstärktes Vorkommen von Beamteten Staatssekretären mit Erfahrungen im politischen Beruf. Gleiches gilt für die Zeit des Eintritts der SPD in die Bundesregierung ab 1966 (5. Wahlperiode) sowie verstärkt für das Kabinett Schröder/Fischer (1998-2002).

5.5. Zur Verknüpfung von politischer Karriere und Beamtenlaufbahn

In den letzten Abschnitten wurden die einzelnen Bausteine zusammengetragen, um zu erkunden, ob die schon in Kapitel 4 erkennbare Tendenz zur parteipolitischen Penetration der Ministerialverwaltung sich verstärkt bei den Beamteten Staatssekretären zu erkennen gibt. Deswegen sollen nun die Verstreungen zwischen Parteipolitik und Beamtenlaufbahn tiefergehend analysiert werden, indem man sich folgender Variablen bedient:

- *Die Verbindung zu Parteinetzwerken:* Dieser Aspekt bezieht sich mehr auf das Vorfeld der eigentlichen Parteiorganisationen. Dazu können die parteinahen politischen Stiftungen gehören, aber auch Verbände und Gewerkschaften. Des Weiteren sind die politischen Vorpositionen zu beachten.
- *Verhältnis Ministerium – Regierungspartei gegeben oder nicht:* Es besteht Grund zu der Annahme, dass zukünftige Beamtete Staatssekretäre – mit Parteibuch - im Ministerium in untergeordneten Positionen bis zum Regierungswechsel „überwintern“. Außerdem ist naheliegend: Ein Wechsel vom Landesministerium zur Bundesregierung kommt ebenfalls häufig vor, wenn auf Bundesebene die Regierung ausgetauscht wird.
- *Position nach Beendigung des Amtes:* Aus der Nachposition lässt sich nicht zuletzt deuten, ob eine Parteinähe besteht oder nicht. Ein klassischer Laufbahnbeamter wird für andere Nachfolgepositionen in Frage kommen als ein Parteipolitiker, für den das Amt des Beamteten Staatssekretärs nur Zwischenstation in seiner politischen Karriere ist. Bedenken muss man hier, dass bei Redaktionsschluss für $n = 26$ Beamtete Staats-

sekretäre noch keine Nachfolgepositionen angegeben werden können, weil die 14. Wahlperiode noch nicht beendet war.

Diese Fragestellungen ergeben sich aus den Einzelanalysen in Kapitel 5.1.-5.4.: Dabei hat sich schon angedeutet, dass es gewissermaßen zu einer Zweiteilung kommt: Auf der einen Seite die eher parteipolitisch orientierten Karrierewege und auf der anderen Seite die Laufbahnkarrieren im Ministerium. Darum ist es folgerichtig, sich näher mit der Verknüpfung von Beamtenlaufbahn und politischer Karriere zu beschäftigen.

Zunächst also einen Blick auf den Bereich der politischen Netzwerke (vgl. Tabelle 5.13.):

Tabelle 5.13.: Politische Netzwerke im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn		Politisches Netzwerk		Gesamt
		Netzwerk vorhanden	Netzwerk nicht vorhanden	
	1949-1953 (1.WP.)	7	7	14
	1953-1957 (2.WP.)	3	4	7
	1957-1961 (3.WP.)	5	12	17
	1961-1965 (4.WP.)	3	10	13
	1965-1969 (5.WP.)	12	7	19
	1969-1972 (6.WP.)	15	10	25
	1972-1976 (7.WP.)	13	11	24
	1976-1980 (8.WP.)	6	5	11
	1980-1983 (9.WP.)	11	8	19
	1983-1987 (10.WP.)	5	4	9
	1987-1990 (11.WP.)	9	6	15
	1990-1994 (12.WP.)	13	9	22
	1994-1998 (13.WP.)	10	8	18
	1998-2002 (14.WP.)	19	11	30
Gesamt		131	112	243

Quelle: Eigener Datensatz

Was bedeutet „politische Netzwerke“? Bei Hans Tietmeyer zum Beispiel ist anzunehmen, dass die Verbindung zu CDU-Netzwerken beziehungsweise zu den diesen nahestehenden katholischen Milieus seinen Karriereweg gefördert hat: Er wurde nach dem VWL-Studium 1959 Geschäftsführer des Cusanuswerkes sowie Generalsekretär der Katholischen Deutschen Studenten-Vereinigung. Seine Examensarbeit schrieb er bei Prof. Müller-Armack, Weggefährte von Ludwig Erhard und zeitweise zweiter Beamteter Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium. 1962 wurde Tietmeyer Referent im Bundeswirtschaftsministerium. Für

den Fall eines CDU-Wahlsieges 1976 war er als Beamteter Staatssekretär im Gespräch. 1982; nach der politischen Wende in Bonn war es dann soweit: Er übte das Amt des Beamteten Staatssekretärs im Bundeswirtschaftsministerium für acht Jahre aus (1982-1990).

Für die 1. Wahlperiode kann es nach den bisherigen Ergebnissen keine Überraschung sein, dass die Anzahl der Beamteten Staatssekretäre mit eindeutig nachweisbaren politischen Netzwerken hoch ist. Es handelt sich um Karl Theodor Bleek, Franz Thedieck, Walter Strauß, Theodor Sonnemann, Otto Lenz, Walter Hallstein, Ludger Westrick und Hans Ritter von Lex.

In den folgenden Wahlperioden sinkt der Anteil von 57,1 Prozent (1. Wahlperiode) auf 23,1 Prozent (4. Wahlperiode).

Damit manifestiert sich die schon in den vorangegangenen Kapiteln erkennbare Tendenz zu einer „Endpolitisierung“ der Karrierewege im Rahmen der Konsolidierung des jungen demokratischen Gemeinwesens: Der fachliche Hintergrund steht an erster Stelle.

Mit dem Ende der bürgerlichen Koalition auf Bundesebene im Herbst 1966 vollzieht sich hier ein Wandel: Der Anteil an Beamteten Staatssekretären mit politischen Netzwerken erhöht sich in der 5. Wahlperiode auf 63,2 Prozent. Diese Prozentzahl wird in späteren Legislaturperioden nur noch einmal (14. Wahlperiode: 63,3 Prozent) übertroffen. In den dazwischen liegenden Abschnitten pendelt sich der Prozentsatz bei 55-60 Prozent ein. Insgesamt haben die Beamteten Staatssekretäre mit nachweisbaren politischen Netzwerken in der Endabrechnung ein leichtes Übergewicht (54,3 Prozent).

Als nächster Punkt ist das Verhältnis Ministerium – Regierungspartei zu untersuchen: Was bedeutet in diesem Zusammenhang „auffälliges Rangieren“? Oft „überwintern“ zukünftige Beamtete Staatssekretäre – mit Parteibuch – im Ministerium in untergeordneten Positionen bis zum Regierungswechsel. Auffälligerweise ist auch oft ein Wechsel vom Landesministerium zur Bundesregierung bei einer politischen Wende auf Bundesebene zu attestieren. Ein solcher Fall kann bei SPD-Mitglied Alfred Tacke beobachtet werden: Nach dem Studium der Wirtschaftswissenschaften und darauffolgender Promotion war er von 1987 bis 1990 Mitarbeiter beim DGB, Landesbund Hannover in den Bereichen Wirtschafts- und Umweltpolitik. 1990 erfolgte dann der Eintritt in die niedersächsische Staatskanzlei als Referatsleiter des Bereichs Wirtschafts- und Strukturpolitik, bevor 1991 die Ernennung zum Beamteten Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium vonstatten ging. Seit Oktober 1998 ist Tacke Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. *In diesem Karriereweg manifestiert sich die Verknüpfung von ‚Politischen Netzwerken‘ und ‚auffälligem Rangieren‘.*

Häufig erfolgt der Parteibeitritt beim Eintritt in ein Ministerium. Als gutes Beispiel hierfür dient der spätere Präsident der Osteuropabank (EBWE), Horst Köhler: Von 1976 bis 1981 arbeitete er in der Grundsatzabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums (damals von der FDP regiert). Von 1981 bis 1988 gehörte Köhler der Staatskanzlei von Schleswig-Holstein (damals CDU-regiert) an. Der Eintritt in die CDU erfolgte 1981. Als Stoltenberg im Oktober 1982 nach der Bonner Wende Bundesfinanzminister wurde, brachte er Köhler mit nach Bonn, wo dieser zunächst als Redenschreiber, dann als Leiter des Ministerbüros eingesetzt wurde. 1990 dann erfolgte die Ernennung zum Beamteten Staatssekretär im Bundesfinanzministerium.

Die Ergebnisse bezüglich des *Verhältnisses Ministerium – Regierungspartei* enthalten keine großen Überraschungen (vgl. Tabelle 5.14.).

Tabelle 5.14.: Verhältnis des Ministeriums zur Regierungspartei im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Verhältnis des Ministeriums zur Regierungspartei		Gesamt
	Auffälliges Rangieren	Keine auffälligen Wechsel	
1949-1953 (1.WP.)	6	8	14
1953-1957 (2.WP.)	3	4	7
1957-1961 (3.WP.)	5	12	17
1961-1965 (4.WP.)	4	9	13
1965-1969 (5.WP.)	13	6	19
1969-1972 (6.WP.)	15	10	25
1972-1976 (7.WP.)	13	11	24
1976-1980 (8.WP.)	6	5	11
1980-1983 (9.WP.)	12	7	19
1983-1987 (10.WP.)	5	4	9
1987-1990 (11.WP.)	7	8	15
1990-1994 (12.WP.)	12	10	22
1994-1998 (13.WP.)	9	9	18
1998-2002 (14.WP.)	19	11	30
Gesamt	129	114	243

Quelle: Eigener Datensatz

In den ersten Wahlperioden gestaltet sich die Entwicklung ausgeglichen. Mit zunehmender Regierungsdauer der christdemokratisch-liberalen Koalition erhöht sich der Anteil an Beamteten Staatssekretären, die keine auffälligen Wechsel im Verhältnis Ministerium – Regierungspartei

partei aufzuweisen haben (von 57,1 Prozent in der 1. Wahlperiode auf 69,2 Prozent in der 4. Wahlperiode).

Mit dem Eintritt der SPD in die Bundesregierung (5. Wahlperiode) ändert sich dies relativ deutlich: Der Anteil an Beamteten Staatssekretären ohne auffällige Wechsel sinkt auf den historischen Tiefststand von 31,6 Prozent. In den darauffolgenden Wahlperioden steigen die Prozentzahlen wieder etwas an, bevor mit dem Ende der sozialliberalen Koalition in Bonn sich auch hier die Vorzeichen wieder ändern: In der 9. Wahlperiode beträgt der Prozentsatz 36,8 Prozent.

Als exemplarisch für die Rekrutierung von neuem Personal in der Ministerialverwaltung nach dem Regierungswechsel 1982 sei hier die Karriere von Alfred Bayer geschildert: Nach Abschluss seines Studiums wechselte er 1969 in den Staatsdienst und arbeitete zunächst im bayrischen Staatsministerium der Finanzen. Später übernahm Bayer im Wirtschaftsministerium das wirtschaftspolitische Grundsatzreferat. 1976 wurde er Ministerialdirektor im Ministerium. Nach dem Machtwechsel in Bonn wechselte Bayer als Beamteter Staatssekretär in das Bundesverkehrsministerium, welches nun von Werner Dollinger (CSU) geleitet wurde.

Ein anderes gutes Beispiel für ein auffälliges Rangieren zwischen den Ministerien auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems ist die Laufbahn von Werner Chory: Nach dem Jurastudium begann Chory seine berufliche Laufbahn 1963 als wissenschaftliche Hilfskraft beim Bundesarbeitsgericht in Kassel. 1965 bis 1970 arbeitete er im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung als Referent in verschiedenen Abteilungen. Während dieser Zeit erfolgte der Eintritt in die CDU (1968). Anschließend arbeitete Chory sechs Jahre lang bis 1976 als Referent in der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund in Bonn. Von 1976 bis 1978 leitete er die Zentralabteilung des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport in Mainz. 1978 wechselte Chory in das niedersächsische Sozialministerium in Hannover. Nach Bildung des ersten Kabinetts Kohl holte ihn Minister Heiner Geißler, mit dem er aus seiner Mainzer Zeit bekannt war, als Beamteten Staatssekretär in das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit nach Bonn (bis 1990).

In der 14. Wahlperiode zeigt sich dann nach sechzehn Jahren CDU/CSU/FDP-Regierung eine ähnliche Entwicklung wie auch schon bei den vorherigen Machtwechseln: Der Anteil an Beamteten Staatssekretären, deren berufliche Laufbahn in auffälliger Art und Weise mit der parteipolitischen Färbung des jeweiligen Ministeriums verbunden ist, steigt beträchtlich (auf 63,3 Prozent).

Dabei spielt die Landesebene eine herausragende Rolle (vgl. auch Otremba 1999): Viele der neuen Bundesminister bringen sich als ehemalige Landesminister beziehungsweise Minister-

präsidenten ihr Personal für die Spitze der Ministerialbürokratie im Bund mit. Dieses Phänomen lässt sich bei Kanzler Schröder beobachten (Tacke, Heye, Steinmeier, Zypries, Schapper), der nicht nur die Schlüsselpositionen im Bundeskanzleramt mit „seinen Leuten“ besetzt, sondern diese Art der Patronage auf das Innenressort ausweitet, wo beide Beamteten Staatssekretäre (Zypries, Schapper) aus Hannover mitgebracht wurden. Gleiches gilt für das Wirtschaftsministerium (Tacke).

Aber auch die Ministerinnen Bergmann und Wieczorek-Zeul haben mit den Beamteten Staatssekretären Peter Haupt und Erich Stather ihre landespolitischen Wurzeln zur Geltung gebracht. Beide Staatssekretäre waren vor ihrem Engagement auf Bundesebene als Staatssekretäre in den Ländern Berlin und Hessen tätig (vgl. Derlien 2001).

Tabelle 5.15.: Position nach Amtsende im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre

Wahlperiode zu Beginn	Position nach Amtsende			Gesamt
	Parteinah	keine auffällige Parteinähe	noch nicht im Ruhestand	
1949-1953 (1.WP.)	4	10		14
1953-1957 (2.WP.)	3	4		7
1957-1961 (3.WP.)	5	12		17
1961-1965 (4.WP.)	2	11		13
1965-1969 (5.WP.)	11	8		19
1969-1972 (6.WP.)	12	13		25
1972-1976 (7.WP.)	10	14		24
1976-1980 (8.WP.)	5	6		11
1980-1983 (9.WP.)	9	10		19
1983-1987 (10.WP.)	4	5		9
1987-1990 (11.WP.)	7	7	1	15
1990-1994 (12.WP.)	11	10	1	22
1994-1998 (13.WP.)	8	10		18
1998-2002 (14.WP.)	3	3	24	30
Gesamt	94	123	26	243

Quelle: Eigener Datensatz

Der letzte Abschnitt in diesem Kapitel beschäftigt sich nun mit der Nachposition der Beamteten Staatssekretäre (vgl. Tabelle 5.15): Dies bedeutet, dass nach der beruflichen Betätigung nach dem Ende der Amtszeit gefragt wird.

In der 1.Wahlperiode sind relativ wenige Personen zu verzeichnen, bei denen eine parteinahe Position *nach* dem Amtsende aufgeführt werden kann: Es handelt sich um Ludger Westrick (Bundesminister für besondere Aufgaben), Karl Theodor Bleek (Beamteter Staatssekretär im

Bundespräsidialamt nach der Zeit als Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium des Inneren von 1951-1957), Otto Lenz (Bundestagsabgeordneter der CDU) und Walter Hallstein (Mitglied der Hohen Behörde der Montanunion). Zu bedenken ist bei den Zahlen für die ersten Wahlperioden das in der Regel hohe Alter der Beamteten Staatssekretäre bei Amtsantritt: Dadurch war es bei vielen von ihnen der natürliche Gang der Dinge, dass nach der Amtsausübung die Pensionierung anstand. Dadurch lassen sich zum Teil die Prozentzahlen erklären, die zwischen 71,4 Prozent in der 1. Wahlperiode und 84,6 Prozent in der 4. Wahlperiode schwanken (keine auffällige Parteinähe bei der Nachposition).

Mit dem Beginn der 5. Wahlperiode ändert sich das Bild: Gerade auf Seiten der Sozialdemokraten häufen sich die Fälle, wo eine parteinahe Nachposition zu attestieren ist (Günter Wetzel, Klaus von Dohnanyi, Udo Hein, Ludwig von Manger-Koenig, Karl Wittrock, Klaus Schütz, Friedrich Schäfer und Horst Ehmke). Dies kann nicht sonderlich überraschen, denn schon bei den vorherigen Fragestellungen wurde festgestellt, dass sich der Anteil an parteipolitisch dominierten Karrieren durch die erstmalige Regierungsbeteiligung der SPD erhöht. Interessanterweise hält dieser Trend aber nicht lange an, denn schon in der nächsten Legislaturperiode schwindet die Dominanz der parteinahen Nachpositionen: Von 57,9 Prozent in der 5. Wahlperiode auf 41,7 Prozent in der 7. Wahlperiode. Die Tendenz geht eindeutig in die Richtung, dass wenige parteipolitisch profilierte Persönlichkeiten ernannt werden, sondern vielmehr der Typus Laufbahnbeamter dominiert, was sich dann auch an der Nachposition festmachen lässt. Diese Entwicklung vollzieht sich spätestens mit dem Beginn der Kanzlerschaft von Helmut Schmidt.

In der Ära Kohl bleibt die Bilanz im Großen und Ganzen ausgeglichen. Eine eindeutige Tendenz lässt sich aus den Daten nicht herauslesen.

Als Schlussbilanz kann ausgeführt werden, dass die Analyse der Verknüpfung von Parteikarriere und Beamtenlaufbahn folgendes ergeben hat: Es kann keinesfalls davon gesprochen werden, dass die Entwicklung gleichsam stromlinienförmig von einer Art „Fachbeamten“ zu einem stark politisch geprägten „Parteibeamten“ verläuft.

Im Gegenteil, die ersten Wahlperioden offenbaren eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Beamteten Staatssekretären mit parteipolitischer Erfahrung. Die weitere Entwicklung verläuft unterschiedlich. Mit den jeweiligen Regierungswechseln auf Bundesebene sind Veränderungen verbunden, die in ihren Einzelheiten weiter oben geschildert wurden.

Der ‚politische Hintergrund‘ in den Karrierewegen der Beamteten Staatssekretäre ist kein Phänomen der Gegenwart.

Kapitel 6

Schlussbetrachtung

Bevor die theoretischen Annahmen bezüglich des Konzeptes der politischen Klasse überprüft werden, sollen im Folgenden die empirischen Befunde, wie sie im Verlauf der Untersuchung herausgearbeitet worden sind, zusammengefasst und dargestellt werden. Dabei geht es nicht darum, eine Reihenfolge an Wichtigkeit zu erstellen, sondern die einzelnen Bausteine zunächst zu erfassen und dann in ihrer komplexen Bedeutung zu gewichten. Nur so erhält man ein realistisches Ergebnis bezüglich des in Kapitel 1 entwickelten Fragekatalogs.

Nachdem diese Voraussetzung geschaffen wurde, ist es an der Zeit, die empirischen Ergebnisse unter theoretischen Aspekten zu betrachten. Dabei soll das Theoriemodell über die politische Klasse auf dem Prüfstand stehen. Zu fragen ist nach der konkreten Tauglichkeit dieses Ansatzes bezüglich des Untersuchungsobjekts: Gibt es Anzeichen für eine kollektiv im Eigeninteresse handelnde politische Klasse, die „die traditionell institutionell differenzierbaren funktionalen Eliten“ übergreift und sich dadurch auszeichnet, dass „ihre Mitglieder mit den politischen Parteien verbunden“ sind? (vgl. Derlien 2001: 56).

Zuerst aber – wie schon oben erläutert – erfolgt eine Zusammenfassung der empirischen Befunde:

- (1) Ein Großteil der untersuchten Amtsinhaber – Bundeskanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre - verteilt sich beim Amtsantritt auf die Altersklassen 40-49 und 50-59. Der Anteil an jüngeren Regierungsmitgliedern (ohne Beamtete Staatssekretäre) erhöht sich mit dem Eintritt der Sozialdemokraten in die Bundesregierung. Unter der Ägide von Helmut Kohl gewinnen die älteren Jahrgänge wieder mehr an Bedeutung. Überraschenderweise vollzieht sich bei Antritt der Regierung Schröder/Fischer nicht dieselbe Entwicklung wie zu Beginn des Kabinetts Kiesinger/Brandt: Eine merkliche Verjüngung der Regierungsmitglieder (ohne Beamtete Staatssekretäre) bleibt aus. Bei einer gesonderten Betrachtung des Amtsantritts bei den Parlamentarischen Staatssekretären ergibt sich eine klare Richtung und zwar dahin, dass das Alter bei Amtsantritt in den ersten Wahlperioden niedriger lag als später.
- (2) Bei den Unionsparteien dominiert insgesamt die Altersgruppe 50-59 bei Amtsantritt. Das Übergewicht der über 50-jährigen resultiert vornehmlich aus den ersten zwei Wahlperioden, als auch durch die Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung. Die Liberalen haben insgesamt ein Übergewicht der Altersklasse 40-49 zu verzeichnen.

Die Alterstendenz ist auch ein Spiegelbild des Wandels, den die FDP durchmachte: Waren es zu Beginn der Bundesrepublik noch die älteren Jahrgänge, die dominierten, so vollzog sich mit dem politischen Wechsel ab 1968 auch ein Austausch des Personals, der sich nicht zuletzt in einer deutlichen Verjüngung manifestierte. Bei der SPD ist insgesamt eine Dominanz der Altersgruppe 40-49 zu verzeichnen; für die 14. Wahlperiode gilt dies allerdings nicht. Ein Großteil der grünen Regierungsmitglieder befindet sich in der Altersgruppe 40-49.

- (3) Bis 1998 wurden nur 16 Frauen als Bundesministerinnen berufen. In der 14. Wahlperiode sind es sechs, was einen neuen Höchststand bedeutet. Insgesamt sind seit Gründung der Bundesrepublik 46 Frauen Ministerinnen beziehungsweise Parlamentarische Staatssekretärinnen geworden. Klar ersichtlich wird, dass klassische „Frauenbereiche“ wie Gesundheits- und Familienministerium überdurchschnittlich oft mit weiblichem Führungspersonal besetzt werden. Die sogenannten „Schlüsselressorts“ wie Innen-, Außen-, Justiz- und Wirtschaftsministerium bleiben vorwiegend in Männerhand.
- (4) Bei der Betrachtung der Altersgruppen bei Amtsantritt im Geschlechtervergleich ist zu attestieren, dass der höhere Anteil von Männern in der Altersgruppe 50-59 durch den höheren Anteil von Frauen in der Altersgruppe 30-39 ausgeglichen wird: Dies hängt damit zusammen, dass Frauen vermehrt in den letzten Wahlperioden in Regierungsämter gelangten und dabei oft auf jüngeres weibliches Personal zurückgegriffen wurde.
- (5) Für die Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre im Zeitraum 1998-2002 ist festzustellen, dass die CDU, dicht gefolgt von der FDP den höchsten Anteil an Promovierten aufzuweisen hat. Bei der SPD macht sich die historische Verwurzelung in der Arbeiterbewegung auch dadurch bemerkbar, dass der Anteil derjenigen mit Berufsausbildung bei weitem am höchsten liegt. Über alle Legislaturperioden hinweg war und ist die Anzahl an Promovierten hoch.
- (6) Bei den vorkommenden Berufsgruppen ergeben sich folgende Ergebnisse: Sowohl bei Union als auch bei den Liberalen dominieren die juristischen Berufe, wenn auch bei CDU/CSU stärker als bei der FDP. Der Anteil der Lehrer war bei der erstmaligen Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten noch relativ gering. Dieses Bild verändert sich mit dem Wahlsieg der SPD und der Grünen 1998 entscheidend: Nun ist der Lehrerberuf an erster Stelle bei dem Berufsfeld, aus dem die Regierungsmitglieder (ohne Beamtete Staatssekretäre) ursprünglich stammen. Selbstständige und

Angehörige freier Berufe haben nur bei den Freidemokraten ein höheres Gewicht, obwohl auch hier inzwischen der Öffentliche Dienst als Rekrutierungsfeld dominiert, wie im Gesamten bei allen anderen Parteien auch.

- (7) Bei der Frage nach der Dauer der Berufstätigkeit bis zum Wechsel in die Politik ist zu attestieren, dass insgesamt der Befund ‚Politik als zweite Karriere‘ überwiegt. Auch bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären, die aus der ehemaligen DDR kommen, ist die Anzahl derjenigen, die einen vermuteten Quereinstieg in die Politik durch eine kurze Berufstätigkeit bestätigen, gering.
- (8) Mit dem Beginn der Regierung Brandt/Scheel macht sich ein gehäuftes Auftreten von Regierungsmitgliedern (ohne Beamtete Staatssekretäre) mit Verbands- oder Gewerkschaftskarriere bemerkbar. Dieses Kennzeichen bleibt während der gesamten Zeit der sozialliberalen Koalition bestehen. Während der Ära Kohl ändert sich das Bild: Verbandskarrieren spielten nun genauso wie Gewerkschaftskarrieren eine geringere Rolle. In der Regierung Schröder/Fischer erhöhte sich der Anteil von Regierungsmitgliedern mit gewerkschaftlichem Hintergrund wieder.
- (9) Bezüglich des Alters beim Parteibeitritt muss folgendes bemerkt werden: Gerade für die Unionsparteien ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Die Entwicklung vor allem der fünfziger Jahre wird korrigiert durch die geänderten Verhältnisse mit Beginn der Regierung Kohl. Hier tritt eine politische Generation in die Verantwortung, welche nun ganz mit den innerparteilichen Aufstiegskriterien groß geworden ist und nicht durch die spezifischen Karrieremuster in der Gründungszeit der Bundesrepublik geprägt wurde, wo natürlich das Alter beim Parteibeitritt hoch sein musste. Bei der SPD ist das Beitrittsalter anfangs niedriger als bei CDU/CSU; mit fortlaufender Dauer gleicht sich die Entwicklung aber an. Deutlich höher als bei den beiden großen Parteien liegt das Beitrittsalter bei den Regierungsmitgliedern (ohne Beamtete Staatssekretäre) der FDP. Dies gilt für alle Wahlperioden. Bei den Grünen wiederum ist das Beitrittsalter bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären im Vergleich zu den anderen Parteien niedriger.
- (10) Die politischen Jugendorganisationen spielen für die Regierungsmitglieder (ohne Beamtete Staatssekretäre) eine eher untergeordnete Rolle. Bei allen Parteien dominiert klar der Typus der exklusiven Karriere. Dies bedeutet, dass die ausschließliche Fixierung auf die Parteilaufbahn bei allen Fraktionen der am häufigsten vorkommende Weg ist.

- (11) Bevor ein Politiker an die Spitze der Politik kommt, hat er in aller Regel die sogenannte ‚Ochsentour‘ zu bewältigen. Das beinhaltet die Wahrnehmung diverser Parteiämter auf allen Ebenen. Die Kreisebene spielt bei allen Parteien die größte Rolle. Die lokale Machtbasis ist bei der CSU mit weitem Abstand vor den anderen Parteien am stärksten ausgeprägt. Die Grünen sind an zweiter Stelle bei der untersten Hierarchiestufe der Parteiorganisation. Auf Bezirksebene hat ebenfalls die CSU die Spitzenreiterrolle. Bei der Landesebene dominiert die CDU. Ebenfalls sehr stark ist die Stellung der Landesverbände bei FDP und Grünen. Dies ist einleuchtend, weil die Landeslisten bei den kleinen Parteien die einzige realistische Möglichkeit für den Einzug in den Bundestag sind. Die Häufigkeiten für die Bundesebene bleiben bei allen Parteien unter denen der Landesebene. Dabei ist die Bundesebene für die FDP und die Grünen von größerer Bedeutung, weil nahezu alle Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre zur Führungsgruppe der jeweiligen Partei gehören. Das kann für die großen Parteien nicht gesagt werden.
- (12) Bei der Frage nach den Erfahrungen im politischen Beruf vor dem Regierungsamt (für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre) ergibt sich folgendes: Gerade in der 1. Wahlperiode ist ein Übergewicht von Kabinettsmitgliedern zu erkennen, welche vor ihrem Wechsel nach Bonn auf Länderebene ein Regierungsamt besetzten. Durch die Konsolidierung des Parteien- und Regierungssystems ab Mitte der fünfziger Jahre nahm die Häufigkeit dieses Rekrutierungsweges deutlich ab. Mit dem Beginn der Großen Koalition in Bonn 1966 ändern sich die Vorzeichen: Nun wird wieder verstärkt nach personellen Alternativen von außerhalb des Bundestages Ausschau gehalten. Ähnlich schaut es nach Bildung des rot-grünen Kabinetts 1998 aus: Eine große Anzahl Politiker wurde ins Kabinett geholt, die über Regierungserfahrung auf anderen Ebenen verfügen. Ehemalige Ministerpräsidenten standen dabei in erster Reihe, aber auch Ex-Landesminister spielten eine große Rolle. Insgesamt gibt es für den untersuchten Bereich der Erfahrung im politischen Beruf vor dem Regierungsamt (Kanzler, Minister, Parlamentarische Staatssekretäre) keine überraschende Ergebnisse: Die weitaus häufigste Voraussetzung für eine Position in der Bundesregierung (ohne Beamtete Staatssekretäre) ist ein parlamentarisches Mandat.
- (13) Bei einer tiefergehenden Betrachtung des Weges in die hauptamtliche Politik ist es folgerichtig, nach den hauptamtlichen politischen Positionen vor dem Eintritt in den Bundestag zu fragen, soweit die Regierungspolitiker dies auch waren: Hier lässt sich

beobachten, dass die Landesebene für die Kabinettsmitglieder der ersten Wahlperioden eine wichtige Rolle gespielt hat. Mit Beginn der sozialliberalen Koalition fällt der hohe Anteil an ehemaligen Abgeordneten auf, die vor ihrem Bundestagsmandat Mitglied eines Landtages waren. Für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre im Gesamtzeitraum 1949-2002 ergibt sich ein Wert von rund fünfzig Prozent, die vor ihrem Bundestagsmandat hauptamtliche politische Positionen innehatten.

- (14) Der weit überwiegende Anteil der Regierungsmitglieder (ohne Beamtete Staatssekretäre) mit professioneller politischer Erfahrung kann nur auf ein oder zwei Positionswechsel verweisen. Hier wird die geringe Mobilität von politischen Karrieren sichtbar. Es gibt kaum Unterschiede zwischen den früheren und späteren Wahlperioden. Auch für die erste und zweite Legislaturperiode gibt es keine häufigen Positionswechsel vor dem Bundestagsmandat, obwohl das Gefüge der jungen Demokratie noch nicht gefestigt war.
- (15) In den beiden ersten Wahlperioden kommt es zu einer größeren Anzahl von Kopplungen, das heißt der gleichzeitigen Wahrnehmung von Landtags- und Bundestagsmandat. Hier offenbart sich die vielfache politische Bewährung der führenden politischen Kräfte auf Landesebene, die mit Gründung des neuen Bundesstaates auch in Bonn die Verantwortung übernahmen. Nach 1969 ist dieses Phänomen bis auf zwei Ausnahmen (Jürgen Warnke, Volker Rühe) nicht mehr aufgetreten.
- (16) Die Anzahl an verschiedenen Funktionen in der Regierung offenbart, dass lediglich vier Politiker vier Positionen innehatten (Siegfried Balke, Horst Ehmke, Klaus von Dohnanyi, Franz-Josef Strauß). Die größte Anzahl an Politikern mit mehreren Funktionen kommt mit Beginn der SPD/FDP-Koalition zutage. Die meisten davon sind zuerst Parlamentarische Staatssekretäre gewesen, bevor sie häufig im selben Ministerium auch Chef des Ressorts wurden. Dieser Karriereweg spielt in der Ära Kohl keine Rolle mehr. Interessanterweise gibt sich eine neue Entwicklung zu erkennen: Einige Parlamentarische Staatssekretäre haben Funktionen in drei verschiedenen Ministerien, ohne jemals zum Minister aufgestiegen zu sein. Damit hat eine Entwicklung ihren Weg genommen, die von dem vorherrschenden Rekrutierungsmuster der sozialliberalen Regierungszeit klar abgrenzbar ist.
- (17) Bei der nun entwickelten Typologie bezüglich der Fragestellung, ob bei Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären in zeitgeschichtlicher Hinsicht eine zunehmende politische Professionalisierung festzustellen sei, ergeben sich fol-

gende Ergebnisse: Insgesamt dominieren Politikprofis in zweiter Karriere bei den Regierungsmitgliedern (ohne Beamtete Staatssekretäre) in der Zeitspanne von 1998-2002 (67 Prozent). Reine Berufspolitiker in erster Karriere erlangen bald nach Gründung der Bundesrepublik eine bedeutende Rolle, ohne jedoch eine Dominanz zu erlangen, wie in der veröffentlichten Meinung oft unterstellt wird (der Anteil liegt bei 30 Prozent). Nur selten kamen und kommen ‚Cross-over-Karrieren‘ für die Regierungsmitglieder (ohne Beamtete Staatssekretäre) vor (3 Prozent).

- (18) Die gesondert zu betrachtende Entwicklung bei den Parlamentarischen Staatssekretären ergibt folgendes Bild: Das Projekt der ‚Ministerschule‘ ist fast vollständig zum Erliegen gekommen. In engem Zusammenhang dazu müssen die Veränderungen gesehen werden, die im Bereich Antrittsalter und Position nach Beendigung des Amtes vonstatten gehen. Vor 1983 waren vielfach Parlamentarische Staatssekretäre anzutreffen, die später hohe Positionen oder Ministerämter innehatten. In der Regierungszeit von Helmut Kohl sind andere Schwerpunkte erkennbar: Auffällig ist nun das gehäufte Vorkommen von ausgesprochenen Niedrigpositionen nach dem Innehaben des Staatssekretärates. Das Einstiegsalter ist bis zur 9.Wahlperiode vor allem in der Altersgruppe 40-49 anzusiedeln. Später, in der Kohlära, dominiert die Altersgruppe 50-59, was einer prägnanten Akzentverschiebung gleichkommt, denn das Antrittsalter bestimmt wesentlich die spätere politische Karriere. Es ist wenig wahrscheinlich, dass ein hohes Einstiegsalter von über 50 zur ‚Ministerschule‘ führt. So kann attestiert werden: Für einen ambitionierten Nachwuchspolitiker ist das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs heute eine wenig erfolgversprechende Schiene, um den Aufstieg in politische Spitzenpositionen zu schaffen.
- (19) Bei der Frage nach dem Alter beim Amtsantritt für die Beamteten Staatssekretäre ergeben sich ähnliche Befunde wie bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären: Bis zur 5.Wahlperiode dominiert die Altersgruppe 50-59, während sich dies mit Eintritt der Sozialdemokraten ändert: Gerade in der 6. und 7. Wahlperiode vollzieht sich ein deutlicher Wandel hin zur Altersgruppe 40-49. Mit Antritt der Regierung Kohl sticht wieder die Häufung im Bereich der älteren Jahrgänge hervor. Die Regierung Schröder beendet diese Entwicklung nicht: Auch hier ist es auffallend, dass bei den Beamteten Staatssekretären vor allem die Gruppe der 50- bis 59jährigen in Erscheinung tritt.

- (20) Die Amtszeiten der Beamteten Staatssekretäre stehen in Verbindung mit den jeweiligen Koalitionswechseln auf Bundesebene: Dies kann sich sowohl in Form eines Karriereknicks als auch in Form eines Aufstiegsstaus manifestieren.
- (21) Die Nichtrepräsentanz von Frauen in der Führung der Ministerialbürokratie ist noch deutlicher als bei den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären. Lediglich sechs Beamtete Staatssekretäre im Zeitraum 1998-2002 sind weiblich. Keine dieser Frauen kommt aus der klassischen Verwaltungslaufbahn.
- (22) Der Anteil an Promovierten liegt für die Beamteten Staatssekretäre deutlich höher als bei den übrigen untersuchten Regierungsmitgliedern. Überraschend ist, dass die Prozentzahlen mit Eintritt der Sozialdemokraten in die Bundesregierung nicht sinken, sondern ansteigen. Für die rotgrüne Bundesregierung kann attestiert werden, dass die neu ernannten Beamteten Staatssekretäre mit Promotion meist keinen parteipolitischen Hintergrund erkennen lassen, während jene ohne Dokortitel aufgrund ihres politischen Hintergrundes in die Position gelangten. Bei den Beamteten Staatssekretären mit Berufsausbildung dominiert im Gesamten ebenfalls der parteipolitische Aspekt im beruflichen Werdegang.
- (23) Die Anteile für die Berufsfelder, aus denen die Beamteten Staatssekretäre kommen, ergeben ein deutliches Übergewicht des Öffentlichen Dienstes. Dabei ist zu differenzieren nach Juristen und Nichtjuristen: Erstere stellen fast Dreiviertel der Beamteten. Bei den restlichen Mitgliedern des Öffentlichen Dienstes würde es wenig Sinn machen, das absolvierte Studium zur Definition des Berufsfeldes heranzuziehen, weil unmittelbar nach der akademischen Ausbildung die Karriere im Ministerium oder in kommunalen Wahlämtern begann. Im Gegensatz zu der übrigen Regierung spielt der Lehrerberuf als beruflicher Ausgangspunkt bei den Beamteten Staatssekretären keine große Rolle. Geringere Anteile haben auch die ‚Angestellten bei Parteien beziehungsweise Verbänden‘ und das Berufsfeld ‚Forschung/Wissenschaft/Hochschule‘ vorzuweisen. Insgesamt gibt es in allen Wahlperioden keine große Schwankungen bei den Anteilen für die einzelnen Berufsfelder.
- (24) Die Verteilung der Berufsfelder auf die einzelnen Ministerien bei den Beamteten Staatssekretären offenbart keine Überraschungen. Im Bundeskanzleramt wird die Position des Regierungssprechers regelmäßig mit einem ehemaligen Journalisten besetzt, was bei der Funktion des Amtes Sinn macht. Im Finanzministerium ist es auffällig, dass Wissenschaftler überdurchschnittlich oft zu Spitzenbeamten im Ressort ernannt werden. Das Berufsfeld ‚Angestellte bei Parteien/Verbänden‘ kommt am

häufigsten im Verkehrsministerium beziehungsweise Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit vor.

- (25) Die Anzahl der Gewerkschafts- und Verbandskarrieren liegt bei den Beamteten Staatssekretären deutlich niedriger als bei den Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären. In der Adenauerzeit ist es symptomatisch, dass einige Beamtete Staatssekretäre ihre Verbandstätigkeit schon vor der Gründung der Bundesrepublik ausgeübt hatten und diese sich gleichsam als vorteilhaft erwies bei dem turbulenten Neustart nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches. Mit Beginn der SPD/FDP-Koalition treten gehäuft ehemalige Gewerkschaftsmitarbeiter auf, die nun zu Beamteten Staatssekretären ernannt werden. Dieser Karriereweg bricht in der Ära Kohl völlig ab, wohl aber sind namhafte Vertreter aus der Finanzwelt und der Publizistik zu Spitzenbeamten aufgestiegen.
- (26) Die Analyse der Parteimitgliedschaften für alle Beamteten Staatssekretäre in der Zeitspanne 1998-2002 ergibt durchaus überraschende Befunde: Gerade in der 1. Wahlperiode ist ein hoher Prozentsatz von Spitzenbeamten mit Parteibuch zu verzeichnen. Dies lässt sich aus den Aufgaben erklären, die sie in der „Bewährungsphase“ von 1946-49 bewältigt hatten: Hier kam es sowohl den alliierten Siegern als auch den westdeutschen Parteiführern darauf an, politisch zuverlässige und bewährte Kräfte für die Ministerialbürokratie zu gewinnen. In den darauffolgenden Wahlperioden sinkt der Anteil an Parteibuch-Staatssekretären deutlich, bevor sich mit dem Eintritt der Sozialdemokraten in die Bundesregierung 1966 der Anteil beträchtlich erhöht. Zum Ende der Kanzlerschaft Helmut Schmidts und dem Beginn der Regierung Kohl steigt die Anzahl der parteilosen Beamteten Staatssekretäre wieder deutlich an. In der rotgrünen Bundesregierung sinkt der Anteil an Beamteten Staatssekretären mit Parteimitgliedschaft weiter.
- (27) In den ersten Wahlperioden ist das Beitrittsalter sehr hoch: Dies erklärt sich aus den zeitgeschichtlichen Gegebenheiten, während mit dem Zustandekommen der Großen Koalition eine Änderung eintritt: Nun sind etliche Beamtete Staatssekretäre mit einem Beitrittsalter von unter 30 Jahren zu verzeichnen. Ein Beitrittsalter von über 40 Jahren ist in der Kohlära nur noch in wenigen Ausnahmefällen zu konstatieren. Insgesamt ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Mancher Parteibeitritt steht im auffälligen Zusammenhang zu der Parteikarriere, andere wiederum scheinen im Zusammenhang mit dem Fortkommen im Ministerium selbst zu stehen.

- (28) Die innerparteilichen Karrieren bei den Beamteten Staatssekretären werden anhand der vorkommenden Landes- beziehungsweise Bundesvorstandsposten analysiert: Bei den Landesvorständen ergeben sich auffällige Häufungen erst mit dem Eintritt der SPD in die Bundesregierung 1966. Dies ist aufgrund des starken Aufkommens von ausgesprochenen Parteipolitikern an der Spitze der Ministerialbürokratie alles andere als verwunderlich. Ein ähnliches Phänomen offenbart sich im selben Zeitabschnitt für die Bundesebene. Insgesamt bleibt das Vorkommen von Bundesvorstandsmitgliedern aber relativ gering, was darauf schließen lässt, dass hier eher Politiker zum Zuge kommen, denen man das Prädikat „Zweite Reihe“ nicht absprechen kann.
- (29) Gerade in den ersten Wahlperioden gibt es Beamtete Staatssekretäre mit Erfahrungen im politischen Beruf. Gleiches gilt für die 5. Wahlperiode mit dem Beginn der Großen Koalition auf Bundesebene sowie verstärkt für die rotgrüne Bundesregierung: Hier erweist sich vor allem die Landesebene als Reservoir, aus dem die neue Bundesregierung ihre Spitzenleute für die Ministerialverwaltung rekrutiert.
- (30) Auch eine tiefgehende Analyse der Verknüpfung von parteipolitischen Elementen und Laufbahnkarriere im Zeitverlauf gibt zu erkennen: Der ‚politische Hintergrund‘ in den Karrieren der Beamteten Staatssekretäre ist kein Phänomen der letzten Wahlperioden. Die Unterscheidung – bei aller gebotenen Vorsicht – zwischen ‚Fachbeamten‘ und ‚Parteibeamten‘ ergibt keine stringente Entwicklung; vielmehr zeigen sich vor allem bei Regierungswechseln Änderungen. Keinesfalls ist es so, dass die parteipolitische Penetration bei Gründung der Bundesrepublik gering oder gar nicht vorhanden war und danach immer weiter zunimmt.

Nachdem die empirischen Befunde dargelegt wurden, ist es an der Zeit, diese im Lichte der theoretischen Fragestellungen zu betrachten, die in Kapitel 1.1.3. angesprochen worden sind.

Eine „kollektiv im Eigeninteresse agierende politische Klasse“ (Golsch 1998: 38) kann nur dingfest gemacht werden, wenn man „die Führungsgruppen aller politisch-gesellschaftlichen Kräfte mit einbezieht, die [...] an den wichtigen staatlichen Entscheidungen beteiligt [...] sind“ (Herzog 2000b: 740).

Finden sich nun Hinweise darauf, die es rechtfertigen, von einer ‚politischen Klasse‘ (vgl. Borchert/Golsch 1995) zu sprechen, die im Bereich der Bundesregierung zu finden ist?

Derlien führt in diesem Zusammenhang folgendes aus: „Es erscheint [...] durchaus angebracht, vom Begriff der politischen Klasse auszugehen und dann nach Unterschieden in dieser Klasse zu fragen. Dann wäre Merkmal einiger Landesminister neben ihrer Parteizugehörigkeit

eben, dass sie langjährig in Spitzenpositionen der Bürokratie gearbeitet haben. Und extern rekrutierte StS oder solche, die mit Kanzler Schröder aus Niedersachsen kamen, wären ebenfalls Mitglieder der politischen Klasse, die ihre Beamtenkarriere der Partei oder der persönlichen Loyalität zu einem Politiker verdanken und möglicherweise eines Tages selbst in politische Positionen wechseln“ (Derlien 2001: 56).

Nun ist zu fragen, und darauf weist Derlien auch im nächsten Absatz hin, ob diese anzutreffenden Merkmale dazu ausreichen, von einer existentiellen Abhängigkeit gegenüber den politischen Parteien zu sprechen: „Zur Professionalität gehören exzeptionelles Fachwissen, administrative Fähigkeiten und politisches Fingerspitzengefühl; letzteres setzt jedoch nicht voraus, dass man Mitglied einer Partei ist, aber die meist in jungen Jahren eingegangene Parteimitgliedschaft ist Ausdruck politischen Interesses und unter den richtigen Umständen der Beamtenkarriere nicht hinderlich“ (Derlien 2001: 56).

Diese Aussagen werden auch bestätigt durch die in (26) bis (30) ermittelten Ergebnisse: Wohl gibt es eine nicht geringe Anzahl von Beamteten Staatssekretären, bei denen eine eindeutige Verquickung mit der Parteipolitik nachgewiesen werden kann; es ist aber nicht so, dass dies bei einer ständig wachsenden Anzahl von Spitzenbeamten vorliegt. Außerdem muss innerhalb dieser Gruppe differenziert werden: Der Grad der Vernetzung mit den Parteien kann von bloßer Parteimitgliedschaft bis zur Tätigkeit als Minister reichen.

Des weiteren stellt sich die Frage, wo der Trennstrich gezogen werden soll zwischen professionellen Politikern und Beamten. Hierzu wurden in Kapitel 5.5. Kriterien entwickelt: Die Unterscheidung kann aber eben nicht so eindeutig getroffen werden, als dass man hier von Nachweisen sprechen könnte, die es erlauben würden, von einer ‚Kolonialisierung‘ der Spitzenpositionen in der Ministerialbürokratie durch die Parteien auszugehen.

Problematisch ist der Ansatz der politischen Klasse auch dann, wenn davon gesprochen wird, das Konzept „dient zur Analyse der Prozesse, die das Selbsterhaltungsinteresse professioneller Politiker unter den gegebenen institutionellen Bedingungen umsetzen in die (Um-)Gestaltung eben dieser Bedingungen“ (Borchert/Golsch 1995: 617).

Die Personalpolitik in der Ministerialbürokratie wurde sicherlich in der Geschichte der Bundesrepublik immer von parteipolitischen Interessen tangiert, aber eine Umgestaltung des institutionellen Rahmens hat dadurch nicht in erkennbarer Weise stattgefunden.

Vielmehr erscheint es sinnvoll, in diesem Zusammenhang auf das Konzept der Ämterpatronage von Theodor Eschenburg zurückzukommen: „Bei der Herrschaftspatronage will der Patron auf Entscheidungen der Exekutive [...] durch Besetzung von Ämtern, vor allem von Schlüsselpositionen mit eigenen Vertrauensleuten einwirken, damit das Genehme getan, das Uner-

wünschte unterlassen werde. [...] Es brauchen gar nicht immer bewusste Gefälligkeitshandlungen zu sein; es genügt schon, dass der Betreffende aus einer Vorstellungswelt kommt, die der des Patronageverbandes entspricht“ (Eschenburg 1961: 12).

Mit diesem theoretischen Ansatz lässt sich die parteipolitische Penetrierung der Spitzenbeamten gut erklären: Die Sozialdemokraten unternahmen eben aus den von Eschenburg skizzierten Gründen alles, damit die Regierung Brandt nicht durch eine politisch widerspenstige Ministerialbürokratie torpediert werden konnte. Als Synonym hierfür gilt die harsche Vorgehensweise des damaligen Kanzleramtsministers Horst Ehmke gegen missliebige Beamten im Apparat des Kanzleramtes (vgl. Merseburger 2002).

Selbiges mussten die bürgerlichen Parteien, welche die Bundesrepublik zuvor 20 Jahre regiert hatten, nicht tun, denn ihnen standen Netzwerke zur Verfügung, die in der Definition von Eschenburg als Nepotismus bezeichnet werden können: „Unter Nepotismus versteht man die Auslesebevorzugung von Kreisen, in denen durch die Intimität oder Dichtigkeit mehr oder minder institutionalisierter Beziehungen ausgeprägte Solidaritätsvorstellungen entstehen und gepflegt werden, und zwar durch Personen, die einerseits über Ämter verfügen, andererseits derartigen Kreisen angehören. Nepotenreservoirs können Familien, Schulen, Mönchsorden, sonstige, auch militärische Ausbildungseinrichtungen oder studentische Korporationen sein [...]“ (Eschenburg 1961: 19).

Von daher vollzog sich die Herrschaftspatronage unter den Regierungen von Adenauer und Erhard auf unterschwellige Art und Weise; eine Parteimitgliedschaft war dafür eigentlich nicht primär vonnöten. Trotzdem haben auch klar nachweisbare Parteibindungen in der Anfangsphase der Bundesrepublik eine große Rolle gespielt (vgl. Kapitel 5.4.).

Für die Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre gibt das Konzept der politischen Klasse noch viel weniger einen geeigneten theoretischen Rahmen ab: Wo sollte hier die Trennlinie gezogen werden zwischen Steuerungs- und Versorgungsinteresse?!

Natürlich leben alle diese Berufspolitiker von der Politik; aber es wäre vermessen, anzunehmen, sie würden dies vor allem aufgrund der zu erhaltenden Bezüge machen. Dafür sind für jene politischen Spitzenkräfte die finanziellen Ausstattungen im Grunde viel zu gering und der monetäre Anreiz außerhalb der Politik gestaltet sich vielversprechend.

Mit dem unter (18) beschriebenen Funktionswechsel des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs vollzieht sich hier eine Aneinanderreihung von Herrschafts- und Versorgungspatronage. Dazu bemerkt Eschenburg: „Die bewusste schematische Unterscheidung zwischen Herrschafts- und Versorgungspatronage ist nur ein Hilfsmittel der Analyse, die Grenze zwi-

schen beiden ist fließend; vielfach verbinden oder überschneiden sie sich“ (Eschenburg 1961: 15).

Versorgungstechnische Aspekte verbinden sich in der Ära Kohl für viele Parlamentarische Staatssekretäre mit Anleihen bei der sogenannten Proporzpatronage: „Sie geht so weit, dass die Besetzung eines bestimmten Amtes nach dem vereinbarten Schlüssel und der vereinbarten Reihenfolge einer Fraktion ausschließlich überlassen wird“ (Eschenburg 1961: 13). Dafür spricht auch die Entwicklung, dass es auffallend viele Parlamentarische Staatssekretäre gibt, die in drei verschiedenen Ministerien ihr Amt ausübten, ohne je zum Minister ernannt zu werden (vgl. Kapitel 4.5.3.). In diesem Zusammenhang ist einzuräumen, dass gerade die Entwicklung bei den Parlamentarischen Staatssekretären Anlass geben könnte, in dieselbe Richtung wie Borchert und Golsch zu argumentieren: Die quantitative Stellenausweitung würde so zu deuten sein. Andererseits überzeugt es nicht, die Besetzung des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs auf ein Versorgungsinteresse zu reduzieren. Es ist fraglich, ob für einen langgedienten Parlamentarier die finanzielle Ausstattung ein solch elementarer Punkt sein kann.

In der Gesamtbetrachtung ist deswegen zum Abschluss festzustellen: Das Konzept der politischen Klasse erweist sich als nicht sehr fruchtbar, um die Karrierewege aller Kanzler, Minister, Parlamentarischen und Beamteten Staatssekretäre theoretisch zu deuten. In der Regierung spielen andere Faktoren wie das Versorgungsinteresse eine stärkere Rolle: Beispielsweise Fragen der regionalen Ausbalancierung sowie im Bereich der Ministerialbürokratie Aspekte der geeigneten Politikimplementierung.

Abkürzungen	Bedeutung
AbgG	Abgeordnetengesetz
APO	Außerparlamentarische Opposition
BVP	Bayerische Volkspartei
BbesG	Beamtenbesoldungsgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
bStS	Beamtete Staatssekretäre
BDL	Bund der Landwirte
BBG	Bundesbeamtengesetz
BminG	Bundesministergesetz
BT	Bundestag-Drucksachen
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BwahlG	Bundeswahlgesetz
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CSA	Christlich-Soziale Arbeitnehmerschaft
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DP	Deutsche Partei
DVU	Deutsche Volksunion
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DKM	Diskussionskreis Mittelstand
EG	Europäische Gemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FDP	Freie Demokratische Partei
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
GG	Grundgesetz
JU	Junge Union
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
PStS	Parlamentarische Staatssekretäre
PKM	Parlamentskreis Mittelstand
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
RIAS	Rundfunksender im amerikanischen Sektor
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
USA	United States of America
WP	Wahlperiode

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Schaubild 3.1.:	Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter im höheren Dienst der Bundestagsfraktionen, 1.-13. Wahlperiode	96
Schaubild 3.2.:	Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter und Sachbearbeiter der Abgeordneten des Deutschen Bundestages 1969-1996	99
Tabelle 4.1:	Altersgruppe zu Amtsbeginn bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären im Zeitverlauf	110
Tabelle 4.2.:	Altersgruppe zu Amtsbeginn bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären nach Parteien	111
Tabelle 4.3.:	Altersgruppe zu Amtsbeginn bei den Parlamentarischen Staatssekretären im Zeitverlauf	112
Tabelle 4.4.:	Geschlechterverteilung in Ministerien im Zeitverlauf bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	114
Tabelle 4.5.:	Bundesministerien Verteilung männlich/weiblich bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	115
Tabelle 4.6.:	Geschlechtsverteilung nach Altersgruppen bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	116
Tabelle 4.7.:	Bildungsgrad nach Parteizugehörigkeit unterteilt bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	117
Tabelle 4.8.:	Bildungsgrad im Zeitverlauf bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	118
Tabelle 4.9.:	Berufsfeld vor Mandat im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	122
Tabelle 4.10.:	Berufsfeld vor Mandat unterteilt nach Parteizugehörigkeit bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	123
Tabelle 4.11.:	Dauer der Berufstätigkeit bis zum Wechsel in die Politik bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	125
Tabelle 4.12.:	Verbands- bzw. Gewerkschaftskarriere im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre	129
Tabelle 4.13.:	Alter bei Parteibeitritt unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	132

Tabelle 4.14.:	Jugendvorstandsposten unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	136
Tabelle 4.15.:	Jugendtypus nach Herzog unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	139
Tabelle 4.16.:	Parteifunktionen auf Kreisebene unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	141
Tabelle 4.17.:	Parteifunktionen auf Bezirksebene unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	142
Tabelle 4.18.:	Parteifunktionen auf Landesebene unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	143
Tabelle 4.19.:	Parteifunktionen auf Bundesebene unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	144
Tabelle 4.20.:	Erfahrungen im politischen Beruf bei Amtsantritt im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	148
Tabelle 4.21.:	Erfahrungen im politischen Beruf bei Amtsantritt unterteilt nach Parteizugehörigkeit für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	150
Tabelle 4.22.:	Hauptamtliche politische Positionen vor Bundestag im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	152
Tabelle 4.23.:	Anzahl der Wechsel im politischen Beruf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre im Zeitverlauf	156
Tabelle 4.24.:	Koppelung von Landes- und Bundestagsmandat im Zeitverlauf für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	158
Tabelle 4.25.:	Anzahl an verschiedenen Funktionen in der Regierung für alle Kanzler, Minister und Parlamentarische Staatssekretäre	161
Tabelle 4.26.:	Typologie für die Analyse der politischen Professionalisierung bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	164
Tabelle 4.27.:	Verteilung der einzelnen Typen im Zeitverlauf für alle Kanzler, Ministern und Parlamentarische Staatssekretäre	166

Tabelle 4.28.:	Verteilung der einzelnen Typen für alle Parlamentarische Staatssekretäre im Zeitverlauf	171
Tabelle 4.29.:	Position des Parlamentarischen Staatssekretärs nach Beendigung des Amtes im Zeitverlauf	172
Tabelle 4.30.:	Positionsfolge für alle Parlamentarischen Staatssekretäre Im Zeitverlauf	174
Tabelle 4.31.:	Analyse der politischen Professionalisierung unterteilt nach Parteizugehörigkeit bei allen Kanzlern, Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	175
Tabelle 5.1.:	Altersgruppe zu Beginn bei allen Beamteten Staatssekretären Im Zeitverlauf	178
Tabelle 5.2.:	Anzahl der Jahre als Beamteter Staatssekretär im Zeitverlauf	179
Tabelle 5.3.:	Verteilung der Geschlechter in Ministerien im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	181
Tabelle 5.4.:	Bildungsgrad im Zeitverlauf bei allen Beamteten Staatssekretären	183
Tabelle 5.5.:	Berufsfeld vor Amt im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	189
Tabelle 5.6.:	Berufsfeld vor Amt verteilt auf die Ministerien im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	190
Tabelle 5.7.:	Verbands- bez. Gewerkschaftskarriere im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	193
Tabelle 5.8.:	Parteimitgliedschaft im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	198
Tabelle 5.9.:	Alter bei Parteibeitritt im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	202
Tabelle 5.10.:	Parteifunktionen auf Landesebene im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	205
Tabelle 5.11.:	Parteifunktionen auf Bundesebene im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	207

Tabelle 5.12.:	Erfahrungen im politischen Beruf vor Amtsantritt für alle Beamteten Staatssekretäre im Zeitverlauf	208
Tabelle 5.13.:	Politische Netzwerke für alle Beamteten Staatssekretäre im Zeitverlauf	211
Tabelle 5.14.:	Verhältnis des Ministeriums zur Regierungspartei im Zeitverlauf für alle Beamteten Staatssekretäre	213
Tabelle 5.15.:	Position nach Amtsende für alle Beamteten Staatssekretäre im Zeitverlauf	215

Verwendete Literatur:

- Aberbach Joel D./Robert D. Putnam/ Bert A. Rockman* (Hrsg.) 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Albrecht, Günter* 1975: Nicht-reaktive Messung und Anwendung historischer Methoden, in: Jürgen van Koolwijk/Maria Wieken-Mayser (Hrsg.), Techniken der empirischen Sozialforschung. 2. Band. München-Wien: Oldenbourg, 9-81.
- Alemann, Ulrich von* 1989: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages* 1996: 13. Wahlperiode, Teil 1. Rheinbreitenbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages* 2001: 14. Wahlperiode, Teil 1. Rheinbreitenbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Anders, Georg* 1964: Zur Problematik der politischen Beamten, in: Die Öffentliche Verwaltung 17, 109-119.
- Anders, Georg* 1967: Zur Problematik der Institution der politischen Beamten, in: Die Öffentliche Verwaltung 20, 611-613.
- Apel, Hans* 1990: Der Abstieg. Stuttgart: Kohlhammer.
- Apel, Hans* 1991: Die deformierte Demokratie: Parteienherrschaft in Deutschland. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Armingeon, Klaus* 1986: Die Bundesregierungen zwischen 1949 und 1985. Eine Forschungsnotiz über Ausbildung und Berufe der Mitglieder der Bundeskabinette in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17, 25-40.
- Arndt, Claus* 1989: Fraktion und Abgeordneter, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin - New York: de Gruyter, 643-672.
- Arnim, Hans Herbert von* 1988: Macht macht erfinderisch: der Diätenfall: ein politisches Lehrstück. Zürich: Ed. Interfran.
- Arnim, Hans Herbert von* 1989: Entschädigung und Amtsausstattung, in: Hans-Peter Schneider/ Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter, 523-554.
- Arnim, Hans Herbert von* 1991: Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Mainz: v.Hase & Koehler.
- Arnim, Hans Herbert von* 1993: Der Staat als Beute. Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen. München: Knauer.
- Arnim, Hans Herbert von* 1997: Das neue Abgeordnetengesetz: Inhalt, Verfahren, Kritik und Irreführung der Öffentlichkeit. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Arnim, Hans Herbert von* 1998: Diener vieler Herren: die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern. München: Droemer Knauer.
- Arnim, Hans Herbert von* (Hrsg.) 2001: Politische Klasse und Verfassung. Beiträge auf der 4. Speyerer Demokratietagung vom 26. bis 27. Oktober 2000 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 147. Berlin: Duncker & Humblot.
- Badura, Peter* 1980: Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 10, 573-582.
- Badura, Peter* 1989: Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin - New York: de Gruyter, 489-521.

- Bakema, Wilma E.* 1991: The Ministerial Career, in: Jean Blondel/Jean-Louis Thiébault (Hrsg.), The Profession of Government Minister in Western Europe. Houndmills u.a.: MacMillan, 70-98.
- Bauchmüller, Michael* 2001: Regierung streitet über Niedriglohn, in: Süddeutsche Zeitung, Nr.254 vom 5.11., 25.
- Becker, Bernd* 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha-Kampenhausen: Verlag R.S. Schulz
- Behrend, Otto* 1982: Auf der Suche nach dem Teilzeitabgeordneten, in: Die Öffentliche Verwaltung 35, 774-778.
- Behrendt, Günther* 1967: Das Bundeskanzleramt. Frankfurt am Main und Bonn: Athenäum.
- Benzner, Bodo* 1989: Ministerialbürokratie und Interessengruppen: eine empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen bundesstaatlicher Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Interessengruppen in der BRD im Zeitraum 1949-1984. Baden-Baden: Nomos.
- Berghahn, Volker* 1985: Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Best, Heinrich* (Hrsg.) 1989a: Politik und Milieu. St. Katharinen: Scripta Mercaturae.
- Best, Heinrich* 1989b: Mandat ohne Macht. Strukturprobleme des deutschen Parlamentarismus 1867-1933, in: Heinrich Best (Hrsg.), Politik und Milieu. St.Katharinen:Scripta Mercaturae, 175-222.
- Best, Heinrich/Maurizio Cotta* (Hrsg.) 2000: Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries. Oxford: Oxford University Press.
- Best, Heinrich/Christopher Hausmann/Karl Schmitt* 2000: Challenges, Failures, and Final Success: The Winding Path of German Parliamentary Leadership Groups towards a Structurally Integrated Elite 1848-1999, in: Heinrich Best/Maurizio Cotta (Hrsg.), Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Oxford: Oxford University Press,138-195.
- Beyme, Klaus von* 1969: Organisationsgewalt, Patronage und Ressortenteilung im Bereich der Regierung, in: Die Verwaltung 2, 279-293.
- Beyme, Klaus von* 1971a: Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland. München:Piper.
- Beyme, Klaus von* 1971b: Regierungswechsel 1969. Zum Wandel der Karrieremuster der politischen Führung, in: Gerhard Lehmbuch/Klaus von Beyme/Iring Fetscher (Hrsg.), Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik. München: Piper, 255-286.
- Beyme, Klaus von* 1991: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München - Zürich: Piper.
- Beyme, Klaus von* 1993: Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Beyme, Klaus von* 1996: The Concept of Political Class: A New Dimension of Research on Elites ? in: West European Politics 19, 68-87.
- Beyme, Klaus von* 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bischoff, Friedrich/Michael Bischoff* 1989: Parlament und Ministerialverwaltung, in:Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter.
- Black, Gordon S.* 1972: A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives, in: American Political Science Review 66, 144-159.
- Blondel, Jean* 1985: Government ministers in the contemporary world. London: Sage.
- Blondel, Jean* 1990: Comparative government: an introduction. New York u.a.: Allan.

- Blondel, Jean/Jean-Louis Thiebault* (Hrsg.) 1991: The profession of government minister in Western Europe. Houndmills u.a.:MacMillan.
- Blumenwitz, Dieter u.a.* (Hrsg.) 1976: Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Beiträge von Weg- und Zeitgenossen. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 1998: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: eine empirische Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böhret, Carl* 1981: Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in: Klaus König/Hans Joachim von Oertzen/Frido Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 53-72.
- Böhret, Carl* 1983: Verwaltungspolitik als Reaktion auf gesellschaftliche Bindungen und politische Freiräume der Verwaltung, in: Carl Böhret/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungspolitik. Berlin: Duncker & Humblot, 112-143.
- Böhret, Carl* 1988: Innovative Verwaltungspolitik - Chancen für einen Versuch ?, in: Verwaltungsrundschau 35, 46-59.
- Böhret, Carl* 1990: Die Zeit des Politikers, Zeitverständnis, Zeitnutzung, Zeitmandat, Speyerer Vorträge, Heft 14. Speyer.
- Böhret, Carl/Heinrich Siedentopf* (Hrsg.) 1983: Verwaltung und Verwaltungspolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böhret, Carl/Heinrich Klages/Heinrich Reiner mann/Heinrich Siedentopf* (Hrsg.) 1976: Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Böhret, Carl/Werner Jann/Eva Kronenwett* (Hrsg.) 1987: Innenpolitik und Politische Theorie, 3. Aufl.. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Boll, Bernhard/Andrea Römmele* 1994: Strukturelle Vorteile der Amtsinhaber ? Wahlchancen von Parlamentariern im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 543-556.
- Bolte, Karl Martin/Stefan Hradil* (Hrsg.) 1988: Soziale Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Borchert, Jens* (Hrsg.) 1999a: Politik als Beruf. Opladen: Leske + Budrich.
- Borchert, Jens* 1999b: Die Politik der Milieus und das Milieu der Politik, in: Tobias Dürr/Franz Walter (Hrsg.), Solidargemeinschaft und fragmentierte Gesellschaft: Parteien, Milieus und Verbände im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, 73-88.
- Borchert, Jens* 2003: Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses. Frankfurt/New York: Campus.
- Borchert, Jens und Gary Copeland* 1999: USA: Eine politische Klasse von Entrepreneuren, in: Jens Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Opladen: Leske + Budrich, 456-481.
- Borchert, Jens/Lutz Golsch* 1995: Die politische Klasse in westlichen Demokratien. Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, in: Politische Vierteljahresschrift 36, 609-629.
- Borchert, Jens/Lutz Golsch* 1999: Deutschland: Von der "Honoratiorenzunft" zur politischen Klasse, in: Jens Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Opladen: Leske + Budrich, 114-140.
- Börnecke, Stephan* 2001: FDP nimmt sich Zeit bei der Partnerwahl. Partei entdeckt ihre Rolle als "Zünglein an der Waage", in: Frankfurter Rundschau, Nr.275 vom 26.11., 21.
- Bracher, Karl Dietrich* 1960: Die Auflösung der Weimarer Republik: Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 3. Aufl..Villingen/Schwarzwald: Ring-Verlag.
- Bracher, Karl Dietrich* 1964: Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte. Bern: Scherz.

- Bracher, Karl Dietrich* 1964: Probleme der Wahlentwicklung in der Weimarer Republik, in: Karl Dietrich Bracher, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte. Bern: Scherz, 50-82.
- Bracher, Karl Dietrich/Paul Mikat/Konrad Repgen/Martin Schumacher/Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.) 1992: Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot.
- Broß, Siegfried* 2000: Kontrolle des Parlamentes bei Entscheidungen "in eigener Sache" durch das Bundesverfassungsgericht, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31, 424-427.
- Burdeau, Georges* 1975: Die politische Klasse, in: Wilfried Röhrich (Hrsg.), Demokratische Elitenherrschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 251-268.
- Burrell, Barbara C.* 1994: A Woman's Place is in the House. Campaigning for Congress in the Feminist Era. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bürklin, Wilhelm/Hilke Rebenstorf* (Hrsg.) 1997: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Busse, Volker* 1994: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben-Organisation-Arbeitsweise. Heidelberg: Hüthig.
- Busse, Volker* 1996: Aufbau der Bundesverwaltung, in: Klaus König/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 123-143.
- Canon, David T.* 1990: Actors, Athletes and Astronauts. Political Amateurs in the United States Congress. Chicago: University of Chicago Press.
- Carroll, Susan J.* 1994: Women as Candidates in American Politics. Bloomington: Indiana University Press.
- Collins, Randall* 1990: Changing conceptions in the sociology of the professions, in: Rolf Torstendahl/Michael Burrage (Hrsg.), The Formation of Professions. London u.a.: Sage.
- Commager, Henry Steele* 1971: Festschrift für Karl Löwenstein. Tübingen: Mohr.
- Daalder, Hans* 1963: Cabinet Reform in Britain 1914-1963. Stanford: Stanford University Press.
- Dach, Peter* 1989: Das Ausschlußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter, 1103-1130.
- Daheim, Hansjürgen* 1967: Der Beruf in der modernen Gesellschaft. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Daheim, Hansjürgen* 1977: Berufssoziologie, in: René König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 8. Stuttgart: Enke, 1-100.
- Daheim, Hansjürgen* 1982: Zu einer Zwischenbilanz der soziologischen Berufsforschung, in: Gert Schmidt, Hans-Joachim Braczyk und Jost von dem Knesebeck (Hrsg.), Materialien zur Industriesoziologie, Sonderheft 24 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, 372-384.
- Daheim, Hansjürgen* 1992: Zum Stand der Professionssoziologie. Rekonstruktion machttheoretischer Modelle der Profession, in: Bernd Dewe, Wilfried Ferchhoff und Frank-Olaf Radtke (Hrsg.), Erziehen als Profession. Opladen: Leske + Budrich, 21-35.
- Dahl, Robert A.* 1961: Who Governs? New Haven: Yale University Press.
- Dahrendorf, Ralf* 1965: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München: Piper.
- Dary, Robert/Susan Welch/Janet Clark* 1994: Women, Elections and Representation. Lincoln: University of Nebraska.
- Decker, Frank* 1996: STATT Reform: Protest PARTEI. Aufstieg und Fall der Hamburger STATT Partei, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27, 229-242.
- Demmler, Wolfgang* 1994: Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen. Berlin: Duncker & Humblot.

- Derlien, Hans-Ulrich* 1984: Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 37, 689-698.
- Derlien, Hans-Ulrich* 1986: Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft. Ein Beitrag zum Politisierungsproblem, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Verwaltung und Politik*. Berlin-Mainz-Köln: Colloquium-Verlag, 115-132.
- Derlien, Hans-Ulrich* 1987: Karriereverläufe und Profile von Führungskräften der Bundesministerien 1949-1984. Materialien und Thesen, in: Carl Böhret/Helmut Klages/Heinrich Reiner mann/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 563-579.
- Derlien, Hans-Ulrich* 1989: Die Regierungswechsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamtene lite, in: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, 171-189.
- Derlien, Hans-Ulrich* 1990a: Wer macht in Bonn Karriere ? -Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang-, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 43, 311-319.
- Derlien, Hans-Ulrich* 1990b: Continuity and Change in the West German Federal Exekutive Elite 1949-1984, in: *European Journal of Political Research* 18, 349-372.
- Derlien, Hans-Ulrich* 1991: Die Staatsaffinität der Exekutivpolitiker der Bundesrepublik - Zur Bedeutung der Bürokratie als Sozialisationsfeld, in: Hans-Hermann Hartwich, Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik II*. Opladen: Leske + Budrich, 171-178.
- Derlien, Hans-Ulrich* 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: Hans-Ulrich Derlien, Axel Murswieck (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Derlien, Hans-Ulrich/Stefan Lock* 1994: Eine neue politische Elite ? Rekrutierung und Karrieren der Abgeordneten in den fünf neuen Landtagen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, 61-94.
- Derlien, Hans-Ulrich/Axel Murswieck* (Hrsg.) 2001: *Regieren nach Wahlen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutscher Bundestag* 1994: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 13. Wahlperiode. Band 517 ff., Drucksachen 13/1 ff.. Bonn: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag* 1998: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 14. Wahlperiode. Band 621 ff., Drucksachen 14/1 ff.. Bonn-Berlin: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Deutsch, Franziska/Suzanne S. Schüttemeyer* 2003: Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – 14. und 15. Wahlperiode, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34, 21-32.
- Dewe, Bernd/Wilfried Ferchhoff/Frank-Olaf Radtke* (Hrsg.) 1992: *Erziehen als Profession*. Opladen: Leske + Budrich.
- Dexheimer, Wolfgang F./Max Hartmann* 1970: Zur Geschichte und Struktur der Arbeitskreise und -gruppen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktionen (Stand: 1.März 1970), in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1, 232-236.
- Dittberner, Jürgen* 1987: FDP – Partei der zweiten Wahl: ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihrer Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dittberner, Jürgen/Rolf Ebbighausen* (Hrsg.) 1973: *Parteiensystem in der Legitimationskrise: Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Doemes, Karl* 2001: Die "Chancen der Globalisierung" dürfen nicht übersehen werden. Wie die Grüne Uschi Eid ihren Job als Afrika-Beauftragte sieht, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 247 vom 24.10., 9.
- Döring, Herbert* 1992: *Parlament und Regierung*, in: Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 336-358.

- Dreher, Christiane* 1996: Karrieren in der Bundesverwaltung. Voraussetzungen, Merkmale und Etappen von Aufstiegsprozessen im öffentlichen Dienst. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dürr, Tobias/Franz Walter* (Hrsg.) 1999: Solidargemeinschaft und fragmentierte Gesellschaft: Parteien, Milieus und Verbände im Vergleich. Festschrift zum 60. Geburtstag von Peter Lösche. Opladen: Leske + Budrich.
- Duverger, Maurice* 1959: Die politischen Parteien. Tübingen: Mohr.
- Dyson, Kenneth* 1979: Die westdeutsche "Parteibuch"-Verwaltung, in: Die Verwaltung 12, 129-160.
- Echtler, Ulrich* 1973: Der beamtete Staatssekretär. München: Goldmann.
- Ehrenhalt, Alan* 1991: The United States of Ambition. Politicians, Power, and the Pursuit of Office. New York:Times Books.
- Edinger, Lewis J.* 1960: Post-Totalitarian Leadership: Elites in the German Federal Republic, in: American Political Science Review 54, 58-82.
- Edinger, Lewis J.* 1961: Continuity and Change in the Background of German Decision-Makers, in: The Western Political Quarterly 14, 17-36.
- Ellwein, Thomas* 1976: Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas* 1990: Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik I. Opladen: Leske + Budrich.
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 1975: Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 40. Band: Nr. 29 Schlußurteil vom 5.November 1975. Abgeordnetenentschädigung als Alimentation mit dem Charakter von Einkommen; Besteuerung der Abgeordnetenlöhne; Beamtengehalt oder -ruhegeld während Zugehörigkeit zum Parlament; Bezüge von Abgeordneten aus einem Angestelltenverhältnis, Beratervertrag und ähnliches. Tübingen: Mohr, 296-351.
- Eschenburg, Theodor* 1955: Herrschaft der Verbände ?. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Eschenburg, Theodor* 1961: Ämterpatronage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Eschenburg, Theodor* 1966: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Kritische Betrachtungen 1961-1965. München: Piper.
- Eschenburg, Theodor* 1967: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. 1. Kritische Betrachtungen 1957-6, 2.Auflage. München: Piper
- Eschenburg, Theodor* 1972: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. 3. Kritische Betrachtungen 1965-1970. München: Piper.
- Eschenburg, Theodor* 1974: Der bürokratische Rückhalt, in: Richard Löwenthal und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart: Seewald, 64-94.
- Fauser, Bernd* 1973: Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament. Bonn: Uni. Diss.
- Fehlig, Klaus* 1969: Die Rechtsstellung des Staatssekretärs im deutschen Staatsrecht. Würzburg: Univ. Diss.
- Feist, Ursula/Hans-Jürgen Hoffmann* 1999: Die Bundestagswahlenanalyse 1998: Wahl des Wechsels, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30, 215-251.
- Fenske, Hans* 1994: Deutsche Parteiengeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Paderborn u.a.: Schöningh.
- Forsthoff, Ernst* 1967: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 3.Aufl.. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz: Kohlhammer.
- Fetscher, Iring* 1979: Grundbegriffe des Marxismus: eine lexikalische Einführung, 2.Aufl. Hamburg: Hoffmann & Campe.

- Fowler, Linda L.* 1993: *Candidates, Congress and the American Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Fowler, Linda L./Robert D. McClure* 1989: *Political Ambition: Who Decides to Run for Congress ?* New Haven: Yale University Press.
- Fraenkel, Ernst* 1991: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Erw. Aus., 2.Aufl, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Frantzich, Stephen E.* 1978: De-Recruiting: The Other Side of the Congressional Equation, in: *Western Political Quarterly* 31, 105-126.
- Franz-Willing, Georg* 1984: *Die Reichskanzlei 1933-1945. Rolle und Bedeutung unter der Regierung Hitler*. Tübingen u.a.: Grabert.
- Friedrich, Manfred* 1975: *Landesparlamente in der Bundesrepublik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Friedrich, Manfred* 1977: *Der Landtag als Berufsparlament ?* Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Fromme, Friedrich Karl* 1970: Die parlamentarischen Staatssekretäre, Entwicklung in der 6.Wahlperiode, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1, 53-82.
- Fromme, Friedrich Karl* 1973: Wandlungen und Neuerungen bei den Parlamentarischen Staatssekretären, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 5, 153-157.
- Gabriel, Oskar W./Everhard Holtmann* (Hrsg.) 1999: *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. München-Wien: Oldenbourg.
- Gabriel, Oscar W./Frank Brettschneider* (Hrsg.) 1992: *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gallagher, Michael* 1988: Introduction, in: *Michael Gallagher/Michael Marsh* (Hrsg.), *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: Sage, 1-19.
- Gallagher, Michael/Michael Marsh* (Hrsg.) 1988: *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Gallois, Franz* 1983: *Aufgaben und Rechtsstellung des parlamentarischen Staatssekretärs*. Mainz: Univ.Diss.
- Gellner, Winand/Hans-Joachim Veen* (Hrsg.) 1995: *Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen*. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Giegerich, Bastian* 1999: Was macht ein Volksvertreter den ganzen Tag ?, in: *Suzanne S. Schüttemeyer/u.a.* (Hrsg.), *Alltag für den Bürger*. Potsdam: Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft Potsdam, 109-130.
- Githens, Marian/Pippa Norris/Joni Lovenduski* (Hrsg.) 1993: *Different Roles, Different Voices: Women and Politics in the United States and Europe*. New York: Harper Collins.
- Goetz, Klaus H.* 1999: Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation, in: *Edward C. Page/Vincent Wright* (Hrsg.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford:Oxford University Press, 147-177.
- Golsch, Lutz* 1998: *Die politische Klasse im Parlament*. Baden-Baden: Nomos.
- Goode, William J.* 1972: Professionen und die Gesellschaft. Die Struktur ihrer Beziehungen, in: *Thomas Luckmann/Walter Michael Sprondel* (Hrsg.), *Berufssoziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 157-167.
- Graf von Westphalen, Raban* 1996: *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*. München-Wien: Oldenbourg.
- Grottian, Peter* (Hrsg.) 1974: *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Gusy, Christoph* 1997: *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Hackel, Wolfgang* 1978: Die Auswahl des politischen Nachwuchses in der Bundesrepublik Deutschland. Die Junge Union als Sprungbrett für politische Karrieren in der CDU. Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell.
- Hall, Richard L./Robert P. van Houweling* 1995: Avarice and Ambition in Congress: Representatives Decisions to Run or Retire from the U.S. House, in: *American Political Science Review* 89, 121-135.
- Hamm-Brücher, Hildegard* 1990: Der freie Volksvertreter - eine Legende ?. München: Beck.
- Hanikel, Andreas* 1991: Die Organisation des Bundesrates. Rheinfelden-Berlin: Schäuble Verlag
- Hartmann, Heinz* 1972: Arbeit, Beruf, Profession, in: Thomas Luckmann/Walter Michael Sprondel (Hrsg.), *Berufssoziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 36-52.
- Hartmann, Jürgen/Uwe Thaysen* (Hrsg.) 1992: Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hartung, Fritz* 1961: Staatsbildende Kräfte der Neuzeit. Berlin: Dunker & Humblot.
- Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.) 1983: Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hartwich, Hans-Hermann/Göttrik Wewer* (Hrsg.) 1990: Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Hartwich, Hans-Hermann/Göttrik Wewer* (Hrsg.) 1991: Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske + Budrich.
- Haungs, Peter* 1992: Die CDU: Prototyp einer Volkspartei, in: Alf Mintzel und Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 172-216.
- Hausmann, Christopher* 2001: Exkurs: Die Minister der DDR-Regierung de Maiziere 1990, in: Udo Kempf/Hans-Georg Merz (Hrsg.), *Kanzler und Minister 1949-1998. Biographisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 776-789.
- Helms, Ludger* 2001: Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11, 1497-1518.
- Hermann, Winnie* 1992: Grüne Elitenbildung ?, in: Thomas Leif/Hans-Josef Legrand/Ansgar Klein (Hrsg.), *Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand*. Bonn-Berlin: Bouvier, 294-313.
- Hermens, Ferdinand A.* 1968: Demokratie oder Anarchie ? Untersuchung über die Verhältniswahl (Erstauflage 1941). Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Herzog, Dietrich* 1975: Politische Karrieren. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Herzog, Dietrich* 1982: Politische Führungsgruppen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Herzog, Dietrich* 1990: Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingung und Funktion in westlichen Demokratien, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 28-51.
- Herzog, Dietrich* 1991: Brauchen wir eine politische Klasse ? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitschrift *Das Parlament*, B50/91, 3-13.
- Herzog, Dietrich* 1992: Zur Funktion der Politischen Klasse in der sozialstaatlichen Demokratie der Gegenwart, in: Thomas Leif/Hans-Josef Legrand/Ansgar Klein (Hrsg.), *Die politische Klasse in Deutschland*. Bonn: Bouvier, 126-149.
- Herzog, Dietrich* 1993a: Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie der Gegenwart, in: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Wessels (Hrsg.), *Parlament und Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 13-52.

- Herzog, Dietrich* 1993b: Politik als Beruf: Max Webers Einsichten und die Bedingungen der Gegenwart, in: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, 107-126.
- Herzog, Dietrich* 2000a: De republica prudenter gubernanda. Die politische Klasse in der Verhandlungsdemokratie und die neuen Aufgaben der Elitenforschung, in: Stefan Immerfall (Hrsg.), Parteien, Kulturen und Konflikte. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 165-168.
- Herzog, Dietrich* 2000b: Wichtige Beiträge zur Empirie politischer Karrieren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31, 738-740.
- Herzog, Dietrich/Hilke Rebenstorf/Camilla Werner/Bernhard Wessels* (Hrsg.) 1990: Abgeordnete und Bürger. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Herzog, Dietrich/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels* (Hrsg.) 1993: Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Herzog, Roman* 1974: Verfassungsrecht, 3. Auflage. München: Beck.
- Hess, Adalbert* 1971: Zur Parlamentsmitgliedschaft der Minister in Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2, 262-276.
- Hess, Adalbert* 1976: Statistische Daten und Trends zur "Verbeamtung der Parlamente" in Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 6, 34-42.
- Hess, Adalbert* 1983: Berufsstatistik der Mitglieder des 10. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 14, 487-489.
- Hess, Adalbert* 1985: Politikerberufe und Politiker – Betrachtungen zur Parlamentssoziologie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 16, 581-587.
- Hess, Adalbert* 1989: Zusammensetzung und Sozialstruktur des Bundestages, in: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin - New York: de Gruyter, 727-762.
- Hess, Adalbert* 1992: Daten und Aspekte zur Sozialstruktur des 12. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 23, 201-216.
- Hess, Adalbert* 1995: Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages: Berufliche und fachliche Entwicklungslinien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26, 567-585.
- Hesse, Joachim Jens/Thomas Ellwein* 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1:Text. Opladen/Wiesbaden. Westdeutscher Verlag.
- Hibbing, John R.* 1982: Voluntary Retirement from the U.S. House: The Costs of Congressional Service, in: Legislative Studies Quarterly 7, 57-74.
- Hibbing, John R.* 1991: Congressional Careers. Contours of Life in the U.S. House of Representatives. Chapel Hill, London: University of North Carolina Press.
- Hibbing, John R.* 1993: The Career Paths of Members of Congress, in: Shirley Williams/Edward L. Lascher (Hrsg.), Ambition and Beyond. Career Paths of American Politicians. Berkeley:Institute of Governmental Studies Press, 109-138.
- Hinrichs, Tammo* 1971: Parlamentarischer Staatssekretär - Modell und Wirklichkeit, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenschrift Das Parlament, B 17/71, 14-31.
- Hirner, Manfred* 1993: Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen, in :Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 138-183.
- Hirsch, Heide-Karen* 1981: Die persönlichen parlamentarischen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 12, 203-223.
- Hoecker, Beate* (Hrsg.) 1998: Handbuch politische Partizipation von Frauen in Europa. Opladen: Leske + Budrich.
- Hoecker, Beate* 1994: Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag. Ein Postskriptum zur Abgeordnetensoziologie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 556-581.

- Hoecker, Beate* 1995: Politische Partizipation von Frauen: Kontinuität und Wandel des Geschlechterverhältnisses in der Politik. Opladen: Leske + Budrich.
- Hoffmann, Jürgen* 1995: STATTPartei. Das Scheitern einer bürgerlichen Protestpartei, in: Winand Gellner/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen. Frankfurt/Main: Peter Lang, 195-222.
- Hoffmann-Lange, Ursula* 1992: Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich.
- Hoffmann-Lange, Ursula/Helga Neumann und Bärbel Steinkemper* 1980: Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main: Lang.
- Hohm, Hans-Jürgen* 1987: Politik als Beruf: Zur soziologischen Professionalisierungstheorie der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Holl, Stefan* 1989: Landtagsabgeordnete in Baden-Württemberg. Sozialprofil, Rekrutierung, Selbstbild. Kehl: Engel Verlag.
- Ipsen, Jörn* 1996: Staatsrecht I, 8. Aufl. Neuwied - Berlin: Luchterhand.
- Ismayr, Wolfgang* 1992: Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze. Opladen: Leske + Budrich.
- Ismayr, Wolfgang* 2001: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Jäckel, Hartmut* 1971: Die politische Bedeutung der Wahlsysteme, in: Henry Steele Commager (Hrsg.), Festschrift für Karl Löwenstein. Tübingen: Mohr, 528-541.
- Jekewitz, Jürgen* 1978: Landesregierungsamt und Abgeordnetenmandat im Deutschen Bundestag und im Europäischen Parlament. Ein altes verfassungsrechtliches Problem mit einer neuen Variante. Bonn: Selbstverlag.
- Jekewitz, Jürgen* 1989: Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter, 1021-1054.
- Jekewitz, Jürgen* 1995: Das Personal der Parlamentsfraktionen: Funktion und Status zwischen Politik und Verwaltung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26, 395-422.
- Jennings, Ivor* 1959: Cabinet Government, 3. Aufl.. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jesse, Eckhard* 1985: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983. Düsseldorf: Droste.
- Jesse, Eckhard* 1992: Parteien in Deutschland. Ein Abriss der historischen Entwicklung, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 41-88.
- Johne, Roland* 2000: Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos.
- Jun, Uwe* 1994: Koalitionsbildung in den deutschen Ländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949. Opladen: Leske + Budrich.
- Jun, Uwe* 1996: Landesparlamente, in: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre. München-Wien: Oldenbourg, 489-527.
- Jun, Uwe* 1999: Großbritannien: Der unaufhaltsame Aufstieg des Karrierepolitikers, in: Jens Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Opladen: Leske + Budrich, 186-212.
- Kaack, Heino* 1971: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kaack, Heino* 1980: Parteienoligopol und politisches System, in: Heino Kaack/Reinhold Roth (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parteiensystems. Struktur und Politik in der Bundes-

- republik zu Beginn der achtziger Jahre. Band I: Parteistrukturen und Legitimation des Parteiensystems. Opladen: Leske + Budrich, 195-219.
- Kaack, Heino* 1988: Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, in: Uwe Thaysen/ Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag. Opladen: Westdeutscher Verlag, 128-152.
- Kaltefleiter, Werner* 1976: The Recruitment Market of the German Political Elite, in: Heinz Eulau /Moshe M. Czudnowski (Hrsg.), Elite Recruitment in Democratic Politics. New York u.a.: Sage, 239-262.
- Karehnke, Helmut* 1975a: Zur Gliederung von Bundesministerien in Abteilungen und Unterabteilungen, in: Die Öffentliche Verwaltung 28, 228-237.
- Karehnke, Helmut* 1975b: Einige Überlegungen zur Verbesserung des Leitungsbereichs in den Bundesministerien, in: Deutsches Verwaltungsblatt 90, 965-971.
- Kather, Linus* 1964: Die Entmachtung der Vertriebenen. München-Wien: Olzog.
- Katz, Richard S./Peter Mair* (Hrsg.) 1992: Party Organizations. A Data Handbook. London: Sage.
- Katz, Richard S./Peter Mair* (Hrsg.) 1994: How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. London: Sage.
- Kaufmann, Karlheinz/Helmut Kohl/Peter Molt* 1961: Die Auswahl der Bundestagskandidaten 1957 in zwei Bundesländern. Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- Kempf, Udo* 2001: Die Regierungsmitglieder als soziale Gruppe, in: Udo Kempf/Hans-Georg Merz (Hrsg.), Kanzler und Minister 1949-1998. Biographisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 7-81.
- Kempf, Udo/Hans-Georg Merz* (Hrsg.) 2001: Kanzler und Minister 1949-1998. Biographisches Lexikon Der Deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kese, Volkmar* 1993: Das Zugriffsverfahren bei der Bestimmung parlamentarischer Ausschußvorsitzender, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 24, 613-621.
- Kißler, Leo* 1994: Parlament und gesellschaftliche Interessen, in: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre. München: Oldenbourg, 314-346.
- Kitzinger, U.W.* 1960: German Electoral Politics. A study of the 1957 Campaign. Oxford: Oxford University Press.
- Klatt, Hartmut* 1980a: Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Deutschen Bundestages. Bonn: Presse u. Informationsdienst des Deutschen Bundestages.
- Klatt, Hartmut* 1980b: Die Verbeamtung der Parlamente. Ursachen und Folgen des Übergewichts des öffentlichen Dienstes in Bundestag und Landtagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenschrift Das Parlament, B44/80, 25-46.
- Klein, Hans Hugo* 2000: Die Entschädigung der Abgeordneten – eine notwendige Erinnerung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31, 401-402.
- Kleinfeld, Ralf/Wolfgang Luthardt* (Hrsg.) 1993: Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme. Marburg: Schüren.
- Klingemann, Hans-Dieter/Wolfgang Luthardt* (Hrsg.) 1993: Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Klingemann, Hans-Dieter/Richard Stöss/Bernhard Weßels* (Hrsg.) 1991a: Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Klingemann, Hans-Dieter/Richard Stöss/Bernhard Weßels* (Hrsg.) 1991b: Politische Klasse und politische Institutionen, in: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Wessels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-36.

- Kluge, Ulrich* 1989: Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1. Hamburg: Parey.
- Knight, Maxwell E.* 1952: The German Exekutive 1890-1933. New York: Howard Fertig.
- Koerfer, Daniel* 1987: Kampf um Kanzleramt. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Kolinsky, Eva* 1993a: Das Parteiensystem der Bundesrepublik: Forschungsthemen und Entwicklungslinien, in: Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, 35-56.
- Kolinsky, Eva* 1993b: Party Change and Women's Representation in United Germany, in: Joni Lovenduski/ Pippa Norris (Hrsg.), Gender and Party Politics. London: Sage, 113-146.
- König, Klaus* 1992: Politiker und Beamte. Zur personellen Differenzierung im Regierungsbereich, in: Karl Dietrich Bracher u.a. (Hrsg.), Staat und Parteien. Berlin: Duncker & Humblot.
- König, Klaus/Hans Joachim von Oertzen/Frido Wagener* (Hrsg.) 1981: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- König, Rene* (Hrsg.) 1977: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 8. Stuttgart: Enke.
- Kremer, Klemens* 1986: Der Weg ins Parlament. Kandidatur zum Bundestag, 3. Aufl.. Heidelberg: Decker & Müller.
- Kretschmer, Gerald* 1984: Fraktionen. Parteien im Parlament. Heidelberg: von Decker.
- Kröger, Klaus* 1974: Der Parlamentarische Staatssekretär - Gehilfe oder Mimikry des Ministers ?, in: Die Öffentliche Verwaltung 27, 585-590.
- Kübler, Hartmut* 1978: Organisation und Führung in Behörden. Bd.1.: Organisatorische Grundlagen, 3. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kugele, Dieter* 1976: Der politische Beamte. München: Tudur.
- Kühnl, Reinhard/Rainer Rilling/Christine Sager* 1969: Die NPD. Struktur, Ideologie und Funktion einer neofaschistischen Partei. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag* 1990: 12. Wahlperiode. Rheinbreitenbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag* 1997 13. Wahlperiode. Rheinbreitenbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag* 2000 14. Wahlperiode. Rheinbreitenbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Lange, Rolf Peter* 1973: Auslesestrukturen bei der Besetzung von Regierungsämtern, in: Jürgen Dittberner/Rolf Ebbighausen (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise: Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, 120-141.
- Lange, Rolf Peter* 1976: Strukturwandlungen der westdeutschen Landesregierungen, 1946-1973. Das politische Führungspersonal der Bundesländer: Eine empirische Studie zur Soziologie der Herkunft, Rekrutierung und Zirkulation der westdeutschen Landesregierungen. Berlin: Univ.Diss.
- Larson, Magali S.* 1977: The Rise of Professionalism. London: University of California Press.
- Larson, Magali S.* 1990: In the matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid, in: Rolf Torstendahl, Michael Burrage (Hrsg.), The Formation of Professions. London u.a.: Sage, 24-50.
- Laufer, Heinz* 1969: Der parlamentarische Staatssekretär. München: Beck.
- Leggewie, Claus* 1990: Die Republikaner. Ein Phantom nimmt Gestalt an. Berlin: Rotbuch.
- Lehmbruch, Gerhard/Klaus von Beyme/Iring Fetscher* (Hrsg.) 1971: Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik. München: Piper.
- Leif, Thomas/Hans-Josef Legrand und Ansgar Klein* (Hrsg.) 1992: Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand. Bonn: Bouvier.

- Lijphart, Arend* 1994: Electoral Systems and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.
- Livingston, Steven G./Sally Friedman* 1993: Reexamining Theories of Congressional Retirement: Evidence from the 1980s, in: Legislative Studies Quarterly 28, 231-253.
- Loesche, Peter* 1993: Kleine Geschichte der deutschen Parteien. Stuttgart u.a.:Kohlhammer.
- Loesche, Peter/Franz Walter* 1992: Die SPD: Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei: Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Loewenberg, Gerhard* 1971: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen: Wunderlich.
- Lohmar, Ulrich* 1975: Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lohse, Jörg* 1999: Landtagsabgeordnete in Sachsen-Anhalt: Auf den Pfaden politischer Professionalisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30, 117-134.
- Loomis, Burdett A.* 1988: The New American Politician. Ambition, Entrepreneurship, and the Changing Face of Political Life. New York: Basic Books.
- Lovenduski, Joni* 1998: Großbritanniens sexistische Demokratie: Frauen, Männer und die Politik im Parteienstaat, in Beate Hoecker (Hrsg.), Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa. Opladen: Leske + Budrich, 167-188.
- Lovenduski, Joni/Pippa Norris* (Hrsg.) 1993: Gender and Party Politics. London u.a.: Sage.
- Löwenthal, Richard/Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.) 1974: Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart: Seewald.
- Lucius, Robert von* 2001: Für Afrika, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.239 vom 15.10., 14.
- Luckmann, Thomas/Walter Michael Sprondel* (Hrsg.) 1972: Berufssoziologie. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Luhmann, Niklas* 1968: Soziologie des politischen Systems, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 20, 705ff..
- Luhmann, Niklas* 1971: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: Niklas Luhmann (Hrsg.), Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 165-181..
- Machatzke, Jörg* 1997: Die Potsdamer Elitestudie – Positionsauswahl und Ausschöpfung, in: Wilhelm Bürklin/Hilke Rebenstorf (Hrsg.), Eliten in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 35-68.
- Mardini, Martina* 1990: Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten. Frankfurt/Main: Lang.
- Mayntz, Renate* 1977: Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 10, 51-66..
- Mayntz, Renate* 1982: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 2.Aufl.. Heidelberg:UTB.
- Mayntz, Renate* 1983: Politisierung der Bürokratie, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 470-491.
- Mayntz, Renate* 1999: Gibt es eine politische Klasse in Deutschland ?, in: Wolfgang Merkel, Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West. Frankfurt/ Main:Suhrkamp,425-434.
- Meisel, James H.* 1962: Der Mythos der herrschenden Klasse. Anne Arbor: Michigan Press.
- Merkel, Wolfgang/ Andreas Busch* (Hrsg.) 1999: Demokratie in Ost und West. Festschrift für Klaus von Beyme. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Merseburger, Peter* 2002: Willy Brandt. Visionär und Realist. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

- Meyer, Thomas* 1992: SPD, Politische Klasse und politische Kultur, in: Thomas Leif/Hans-Joachim Legrand/Ansgar Klein (Hrsg.), Die politische Klasse in Deutschland. Bonn: Bouvier, 172-190.
- Mikl-Horke, Gertraude* 1994: Industrie- und Arbeitssoziologie. München-Wien: Oldenbourg.
- Mills, C. Wright* 1956: The Power Elite. London: Oxford University Press.
- Minister-Ploetz* 1962: Regenten und Regierungen dieser Welt. Bearbeitet von Berthold Spuler. Band 3, Teil II. Würzburg: A.G. Ploetz Verlag.
- Minister-Ploetz* 1964: Regenten und Regierungen Der Welt. Bearbeitet von Berthold Spuler. Band 4, Teil II Würzburg: A.G. Ploetz Verlag
- Mintzel, Alf* 1992: Die Christlich Soziale Union in Bayern, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich, 217-265.
- Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter* (Hrsg.) 1992: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Möller, Horst* 1983: Verwaltungsstaat und parlamentarische Demokratie: Preußen 1919-1932, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart. Düsseldorf: Droste, 149-180.
- Morrison, Herbert* 1966: Regierung und Parlament in England. München: Beck.
- Morsey, Rudolf* (Hrsg.) 1977: Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Berlin: Duncker & Humblot.
- Morsey, Rudolf* 1957: Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck: 1867-1890. Münster: Aschendorff.
- Morsey, Rudolf* 1977: Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947-1950), in: Rudolf Morsey (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Berlin: Duncker & Humblot, 191-243.
- Mosca, Gaetano* 1950: Die Herrschende Klasse. München: Lehnen.
- Müller, Emil-Peter* 1988a: Daten zur Sozialstruktur des XI. Deutschen Bundestages. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Müller, Emil-Peter* 1988b: Der Bundestag ist gebildeter geworden. Zur Entwicklung des Bildungsstandes der Bundestagsabgeordneten seit 1949, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 19, 200-219.
- Müller-Rommel, Ferdinand* 1982: Innerparteiliche gruppierungen in der spd: eine empirische studie über informell-organisierte gruppierungen von 1969-1980. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Müller-Rommel, Ferdinand* 1988: Interessenvertretung im Deutschen Bundestag, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingstone (Hrsg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahme im Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag, 300-324.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Thomas Poguntke* 1992: Die Grünen, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 319-361.
- Naßmacher, Karl-Heinz* 1989: Parteien im Abstieg. Wiederbegründung und Niedergang der Bauern- und Bürgerparteien in Niedersachsen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Neal, Mark/John Morgan* 2000: The Professionalization of Everyone ? A Comparative Study of the Development of the Professions in the United Kingdom and Germany, in: European Sociological Review 16, 9-26.
- Neugebauer, Gero/Richard Stöss* 1996: Die PDS. Geschichte. Organisation. Wähler. Konkurrenten. Opladen: Leske + Budrich.
- Niclaß, Karlheinz* 1988: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Niethammer, Lutz* 1969: Angepasster Faschismus. Politische Praxis der NPD. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

- Nipperdey, Thomas* 1961: Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918. Düsseldorf: Droste.
- Nohlen, Dieter/Rainer-Olaf Schulze/Suzanne S. Schüttemeyer* 1998: Lexikon der Politik. Band 7, Politische Begriffe. München: Beck.
- Nohlen, Dieter* 2000: Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Norris, Pippa* (Hrsg.) 1997a: Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies. New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa* 1997b: theories of recruitment, in: Pippa Norris (Hrsg.), Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies. New York: Cambridge University Press, 1-14.
- Norris, Pippa/Joni Lovenduski* 1995: Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuscheler, Franz* 1997: Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister - das britische Vorbild, in: Winfried Steffani/Uwe Thaysen (Hrsg.), Parlamente und ihr Umfeld. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 11-18.
- Nuscheler, Franz/Winfried Steffani* 1970: Umfrage zum Selbstverständnis der Parlamentarischen Staatssekretäre, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1, 25-35.
- Oberreuter, Heinrich* 1970: Hinterbänkler, in: Hans-Helmut Röhling (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Parlamentarismus. München: Piper, 196-197.
- Oberreuter, Heinrich* 1992: Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik, in: Heinrich Oberreuter/Alf Mintzel (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 15-40.
- Ohne Autor* 2001: Gedränge bei den Grünen. Die baden-württembergischen Listen für die Bundestagswahl 2002, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.12., Nr.285, 4.
- Oppelland, Torsten* (Hrsg.) 1999: Deutsche Politiker 1949-1969, 2 Bde.. Darmstadt: Primus Verlag.
- Otremba, Walther* 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse, in: Der Öffentliche Dienst 52, 265-290.
- Page, Edward C.* (Hrsg.) 1999: Bureaucratic elites in Western European states: a comparative analysis of top officials. Oxford: Oxford University Press.
- Pareto, Vilfredo* 1955: Allgemeine Soziologie. Tübingen: Mohr/Siebeck.
- Patzelt, Werner J.* 1993: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit. Passau: Wissenschaftsverlag Rothe.
- Patzelt, Werner J.* 1997: Die Bundesregierung, in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. München-Wien: Oldenbourg, 181-205.
- Patzelt, Werner J.* 2001: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung, 4. Auflage. Passau: richard rothe.
- Petersen, Sönke* 2000: Manager des Parlaments. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktion, Arbeitsweise. Opladen: Leske + Budrich.
- Pfetsch, Frank R.* 1986: Die Gründergeneration der Bundesrepublik – Sozialprofil und politische Orientierung, in: Politische Vierteljahresschrift 27, 237-251.
- Pilz, Frank/ Heike Ortwein* (Hrsg.) 1997: Das politische System Deutschlands: Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem. Oldenburg: Oldenbourg Verlag.
- Poguntke, Thomas* 1994: Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany, in: Richard S. Katz/Peter Mair (Hrsg.), How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. London: Sage, 185-215.
- Poguntke, Thomas/Bernhard Boll* 1992: Germany, in: Richard S. Katz/Peter Mair (Hrsg.), Party Organizations. A Data Handbook. London: Sage, 317-388.

- Polsby, Nelson W.* 1968: The Institutionalization of the U.S. House of Representatives, in: American Political Science Review 62, 144-168.
- Polsby, Nelson W.* 1988: Die soziale Zusammensetzung des Kongresses, in: Uwe Thyssen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag. Opladen: Westdeutscher Verlag, 108-127.
- Polsby, Nelson W./Miriam Gallagher/Barry S. Rundquist* 1969: The Growth of the Seniority System in the U.S. House of Representatives, in: American Political Science Review 63, 787-807.
- Priebe, Christoph F.* 1997: Die vorzeitige Beendigung des aktiven Beamtenstatus bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten. Berlin: Duncker & Humblot.
- Prinz, Timothy S.* 1993: The Career Paths of Elected Politicians: A Review and Prospectus, in: Shirley Williams/Edward L. Lascher (Hrsg.), Ambition and Beyond. Career Paths of American Politicians. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 11-63.
- Pünder, Hermann* 1963: Das Schaltwerk von Politik und Verwaltung im Reich, in der Bizone und im Bund, in: Die Öffentliche Verwaltung 16, 1-4.
- Putnam, Robert D.* 1976: Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa. Ein vorläufiger Bericht, in: Politische Vierteljahresschrift 17, 23-61.
- Raschke, Joachim* 1993: Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind. Köln: Bund-Verlag.
- Raschke, Joachim* 2001: Die Zukunft der Grünen. Frankfurt/New York: Campus.
- Raschke, Peter/Jens Kahlke* 1994: Quantitative Analyse parlamentarischer Tätigkeiten der Landtage, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 32-60.
- Rebenstorf, Hilke* 1990: Frauen im Bundestag - anders als die Männer ?, in: Der Bürger im Staat 1, 17-24.
- Rebenstorf, Hilke* 1991: Politische Herkunft und politische Karriere, in: Hans-Dieter Klingemann, Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Karrieren und politische Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 217-234.
- Rebenstorf, Hilke* 1995: Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Rebenstorf, Hilke/Bernhard Weßels* 1989: Wie wünschen sich die Wähler ihre Abgeordneten ? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum Problem der sozialen Repräsentativität des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 20, 408-424.
- Rebentisch, Dieter* 1986: Hitlers Reichskanzlei zwischen Politik und Verwaltung, in: Dieter Rebentisch/Karl Tepe (Hrsg.), Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 65-99.
- Rebentisch, Dieter/Karl Tepe* (Hrsg.) 1986: Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers. Studien zum politisch-administrativen System. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Recchi, Ettore/Luca Verzichelli* 1999: Kontinuität und Diskontinuität politischer Professionalisierung, in: Jens Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Opladen: Leske + Budrich, 255-282.
- Ridell, Peter* 1993: Honest Opportunism. The Rise of the Career Politician. London: Hamish Hamilton.
- Ritter, Gerhard A.* (Hrsg.) 1983: Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart. Düsseldorf: Droste.
- Rohde, David W.* 1979: Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of the U.S. House of Representatives, in: American Journal of Political Science 23, 1-26.
- Rohe, Karl* 1992: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Röhrich, Hans-Helmut* (Hrsg.) 1970: Handbuch des deutschen Parlamentarismus: das Regierungssystem der Bundesrepublik in 270 Stichworten. München: Piper.
- Röhrich, Wilfried* 1975: Demokratische Elitenherrschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Roll, Hans-Achim* 1989: Der Ältestenrat, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter, 809-828.
- Ronge, Volker* 1994: Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 267-282.
- Rowold, Manfred/Stefan Immerfall* 1992: Im Schatten der Macht. Nicht-etablierte Kleinparteien, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 362-420.
- Ruck, Michael* 1998: Neuere Forschungen zur deutschen Verwaltung im 20. Jahrhundert (II), in: Neue Politische Literatur 43, 67-112.
- Rüschmeyer, Dietrich* 1980: Professionalisierung. Theoretische Probleme für die vergleichende Geschichtsforschung, in: Geschichte und Gesellschaft 6, 311-325.
- Rüstow, Alexander* 1959: Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie (Rede am 5. Juli 1929 und Diskussionsbeiträge: Deutsche Hochschule für Politik, Berlin), in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 7, 87-111.
- Sartori, Giovanni* 1994: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York: New York University Press.
- Schäfer, Friedrich* 1980: Verantwortung der Mehrheitsfraktionen für die Handlungsfähigkeit des Staates, in: Hartmut Klatt (Hrsg.), Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Deutschen Bundestages. Bonn: Presse- u. Informationsdienst des Deutschen Bundestages, 115-131.
- Schäfer, Friedrich* 1982: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, 4. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schäfer, Hans* 1969a: Der Parlamentarische Staatssekretär im deutschen Regierungssystem. Eine Zwischenbilanz, in: Die Öffentliche Verwaltung 22, 38-45.
- Schäfer, Hans* 1969b: Rezension über Heinz Laufer: Der Parlamentarische Staatssekretär, in: Die Öffentliche Verwaltung 22, 726.
- Schanbacher, Eberhard* 1982: Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik. Wahlgesetzgebung und Wahlreform im Reich und in den Ländern. Düsseldorf: Droste.
- Scharpf, Fritz* 1973: Planung als politischer Prozeß. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz* 1982: Der Erklärungswert "binnenstruktureller" Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, 90-110.
- Schenke, Wolf-Rüdiger* 1989: Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter, 1485-1522.
- Schindler, Peter* 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999 Bände I-III. Baden-Baden: Nomos.
- Schlesinger, Joseph A.* 1966: Ambition and Politics. Political Careers in the United States. Chicago: Rand McNally.
- Schlesinger, Joseph A.* 1991: Political Parties and the Winning of Office. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schmahl, Hermann Josef* 1977: Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmid, Josef* 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Günther/Manfred Treiber* 1975: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der BRD. München: Fink.

- Schmidt, Manfred G.* 1992a: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.)* 1992b: Lexikon der Politik, Band 3, Die westlichen Länder. München: Beck.
- Schmitt, Hermann* 1992: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, 133-171.
- Schmollinger, Horst W.* 1974: Abhängig Beschäftigte in Parteien der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4, 58-90.
- Schneider, Hans* 1973: Die Parlamentarischen Staatssekretäre in Preußen 1919-1921. Festschrift für Ulrich Scheuner. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schneider, Hans-Peter/Wolfgang Zeh (Hrsg.)* 1989: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter.
- Schneider, Herbert* 1989: "Zum Abgeordnetenbild in den Landtagen", in Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenschrift Das Parlament, B 5/89, 3-16.
- Schöllgen, Gregor* 2001: Willy Brandt. Die Biographie. Berlin-München: Propyläen.
- Schönbohm, Wulf* 1985: Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950-1980. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Schöne, Siegfried* 1968: Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schönhoven, Klaus* 1987: Die deutschen Gewerkschaften. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Schreckenberger, Waldemar* 1995: Zum Streit über die Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26, 678-682.
- Schreiber, Wolfgang* 1989: Wahlkampf, Wahlrecht und Wahlverfahren, in: Hans-Peter Schneider/ Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: des Gruyter, 401-440.
- Schulte, Manfred/Wolfgang Zeh* 1989: Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin-New York: de Gruyter, 1161-1182.
- Schunke, Reinhard* 1973: Die politischen Beamten. Augsburg: Blasaditsch.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 1992: Der Bundestag als Fraktionenparlament, in: Jürgen Hartmann und Uwe Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag, 113-126.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 1993: Parlamentarische Interessenvermittlung: Lücken in der Repräsentation und Veränderungen im Verfassungskonsens ?, in: Ralf Kleinfeld und Wolfgang Luthardt (Hrsg.), Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme. Marburg: Schüren, 47-58.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 1998a: Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Schlußfolgerungen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 1998b: Exekutive, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schulze/Suzanne S. Schüttemeyer (Hrsg.), Lexikon Der Politik, Band 7, Politische Begriffe. München: Beck, 170.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 1998c: Regieren/Regierungsorganisation, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schulze/Suzanne S. Schüttemeyer (Hrsg.), Lexikon Der Politik, Band 7, Politische Begriffe. München: Beck, 546-547.
- Schüttemeyer, Suzanne S. u.a.* 1999: Die Abgeordneten des Brandenburgischen Landtages: Alltag für die Bürger. Potsdam: Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft Potsdam mbh.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* 2002: Wer wählt wenn wie aus ? Pfade in das unerschlossene Terrain der Kandidatenaufstellung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 2, 145-159.

- Schütt-Wetschky, Eberhard* 1984: Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-liberaler Typ und Gruppentyp. Freiburg-München: Alber.
- Seemann, Klaus* 1980: Die Politisierung der Ministerialverwaltung in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit, in: *Die Verwaltung* 13, 137-155.
- Seemann, Klaus* 1981: Gewaltenteilung und parteipolitische Ämterpatronage, in: *Die Verwaltung* 14, 133-156.
- Seemann, Klaus* 1983: Die Bürokratie der Exekutivspitze in der Parteiendemokratie als Kontrollproblem, in: *Die Verwaltung* 16, 133-160.
- Siedentopf, Heinrich* 1976: *Verwaltungswissenschaften*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.) 1989: *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Staff, Ilse* 1970: *Die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre*. Frankfurt/Main: Athenaeum
- Stammer, Otto* 1951: Das Elitenproblem in der Demokratie, in: *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 71, 513-540.
- Steffani, Winfried* 1988: Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), *US-Kongreß und Deutscher Bundestag*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 260-280.
- Steffani, Winfried* (Hrsg.) 1991: *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried* 1992: Parlamentarische und präsidentielles Regierungssystem, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Lexikon Der Politik, Band 3, Die westlichen Länder*. München: Beck, 288-295.
- Steffani, Winfried* 1997a: *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried/Uwe Thaysen* (Hrsg.) 1997b: *Parlamente und ihr Umfeld*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stegmann, Dirk/Bernd-Jürgen Wendt/Peter-Christian Witt* (Hrsg.) 1983: *Deutscher Konservatismus im 19. Und 20. Jahrhundert*. Festschrift für Fritz Fischer. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.
- Steinberg, Rudolf* 1985 (Hrsg.): *Staat und Verbände. Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Steinberg, Rudolf* 1989: *Parlament und organisierte Interessen*, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*. Berlin-New York: de Gruyter, 217-260.
- Steinkemper, Bärbel* 1974: *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln u.a.: Heymann.
- Stern, Klaus* 1980: *Die Bundesregierung*, in *Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II*. München: Beck, 266-328.
- Stober, Rolf* 1996: *Verwaltungsrecht I: ein Studienbuch /begr.* Von Hans J. Wolff, fortgeführt von Otto Bachof. Neubearbeitet von Rolf Stober. 10. Neubearb. Aufl. München: Beck.
- Stöss, Richard* 1990: *Die Republikaner. Woher sie kommen. Was sie wollen. Wer sie wählt. Was zu tun ist*. Köln: Bund-Verlag.
- Strauß, Walter* 1976: *Die Personalpolitik in den Bundesministerien zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland*, in: Dieter Blumenwitz/Klaus Gotto/Hans Maier/Konrad Repgen/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Konrad Adenauer und seine Zeit*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 275-282.
- Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Lomgsthreth* (Hrsg.) 1992: *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Swain, Carol M.* 1993: *Black Faces, Black Interests. The Representation of African-Americans in Congress.* Cambridge: Harvard University Press.
- Thaysen, Uwe* 1988: *Repräsentation in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingstone (Hrsg.), *US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 73-107.
- Thaysen, Uwe/Roger H. Davidson/Robert G. Livingstone* (Hrsg.) 1988: *US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Theakston, Kevin* 1987: *Junior Ministers in British Government.* Oxford: Blackwell.
- Thelen, Kathleen/Sven Steinmo* 1992: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Thieme, Werner* 1968: *Der politische Beamte im Sinne des §31 Beamtenrechtsrahmengesetz*, in: *Öffentlicher Dienst und politischer Bereich.* Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.37. Berlin: Duncker & Humboldt, 149-166.
- Thieme, Werner* 1980: *Politische Verantwortung in Regierung und Verwaltung*, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht* 28, 101ff.
- Tiefenbach, Paul* 1998: *Die Grünen. Verstaatlichung einer Partei.* Köln: PapyRossa.
- Torstendahl, Rolf* 1991: *Bureaucratisation in Northwestern Europe 1880-1985. Domination and Governance.* London-New York: Routledge.
- Torstendahl, Rolf/Michael Burrage* (Hrsg.) 1990: *The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy.* London: Sage.
- Triesch, Günter/Wolfgang Ockenfels* 1995: *Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluß in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.* München: Olzog.
- Troltsch, Klaus* 1985: *Der Verhaltenskodex von Abgeordneten in westlichen Demokratien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte.* Beilage zur Wochenschrift *Das Parlament*, B 24-25/35, 3-16.
- Tsatsos, Dimitris Th.* 1989: *Unvereinbarkeiten zwischen Bundestagsmandat und anderen Funktionen*, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis.* Berlin - New York 1989, 701-726.
- Ule, Carl Hermann* 1964: *Zur Entstehungsgeschichte der Institution der politischen Beamten*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 17, 293-295.
- van Koolwijk, Jürgen/Maria Wielen-Mayser* (Hrsg.) 1975: *Techniken der empirischen Sozialforschung. 2. Band, Untersuchungsformen.* München-Wien: Oldenbourg.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages* 1965: 5. Wahlperiode, Drucksachen 5/1 ff. Bonn: Generalanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages* 1994: 13. Wahlperiode, Band 517, Drucksachen 13/1 ff.. Bonn: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages* 1998: 14. Wahlperiode, Band 621, Drucksachen 14/1 ff. Bonn-Berlin: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Verheugen, Günter* 1984: *Der Ausverkauf. Macht und Verfall der FDP.* Hamburg: Rowohlt.
- Vetter, Joachim* 1986: *Die Rechtsausschüsse im Verfahrenssystem der Bundesrepublik Deutschland.* Frankfurt/Main: Lang.
- Vilmar, Fritz* 1994: *Gegen die Verbeamtung der Parlamente.* Essen: Klartext-Verlag.
- Vorländer, Hans* 1992: *Die Freie Demokratische Partei*, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland.* Opladen: Leske + Budrich, 266-318.
- Wacke, Gerhard* 1966: *Die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 91, 441-502.
- Waechter, Kay* 1997: *Kommunalrecht: ein Lehrbuch*, 3. Aufl. Köln: Heymann.

- Wambach, Manfred Max 1971: Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände. Stuttgart: Enke.
- Weber, Jürgen 1977: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.
- Weber, Max 1976: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5.rev. Auflage, bes. v. Johannes Winkelmann. Tübingen: Mohr.
- Weber, Max 1988: Politik als Beruf, in: ders., Gesammelte politische Schriften. Tübingen: Mohr, 505-560.
- Weber, Werner (Hrsg.) 1970: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Weber, Werner 1970: Der Einbruch politischer Stände in die Demokratie, in: Werner Weber (Hrsg.), Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 4. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 36-56.
- Wehling, Hans Georg (Hrsg.) 1986: Verwaltung und Politik. Berlin-Köln-Mainz: Colloquium-Verlag.
- Wehling, Hans Georg (Hrsg.) 1990: Eliten in der Bundesrepublik. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Weindl, Josef/Wichard Woyke 1999: Europäische Union: institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages. Begr. Von Josef Weindl. Fortgeführt von Wichard Woyke, 4. Aufl.. München: Oldenbourg.
- Welsh, Helga A. 1996: Parliamentary Elites in Times of Political Transition: The Case of Eastern Germany, in: West European Politics 19, 507-524.
- Wengst, Udo 1984: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 74. Düsseldorf:Droste.
- Wengst, Udo 1988: Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik 1949-1953. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd.8. Düsseldorf: Droste.
- Weßels, Bernhard 1987: Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 18, 285-311.
- Weßels, Bernhard 1992: Zum Begriff der "Politischen Klasse", in: Gewerkschaftliche Monatshefte 43, 541-549.
- Weßels, Bernhard 1997: Germany, in: Pippa Norris (Hrsg.) Passages to Power. Cambridge: Cambridge University Press, 76-98.
- Wiefelspütz, Dieter 2001: Diäten für Abgeordnete - eine unendliche Geschichte ? Plädoyer für eine Indexierung der Abgeordnetenentschädigung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32, 765-783.
- Wiesendahl, Elmar 2001: Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.) Politische Klasse und Verfassung. Berlin: Duncker & Humblot, 145-166.
- Wildenmann, Rudolf 1963: Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik. Frankfurt am Main:Athenäum.
- Wildenmann, Rudolf 1968: Eliten in der Bundesrepublik. Maschinenlesbares Codebuch, Köln: Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA-Nr.1138).
- Wildenmann,Rudolf/Max Kaase/Ursula Hoffmann-Lange/Albrecht Kutteroff/Gunter Wolf 1982: Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981, maschinenlesbares Codebuch. Mannheim:Universität Mannheim (ZA-Nr.1139).
- Wilensky, Harold 1964: The Professionalization of Everyone ?, in: American Journal of Sociology 70, 137-158.

- Wilke, Dieter/Bernd Schulte* (Hrsg.) 1990: Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Williams, Shirley/Edward L. Lascher* (Hrsg.) 1993: *Ambition and Beyond. Career Paths of American Politicians*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- Winkler, Heinrich August* 1994: Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, 2. Aufl. München: Beck.
- Witt, Peter-Christian* 1983a: Konservatismus als "Überparteilichkeit". Die Beamten der Reichskanzlei zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik 1900-1933, in: Dirk Stegmann/ Bernd-Jürgen Wendt/Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Deutscher Konservatismus im 19. und 20. Jahrhundert*. Bonn:Verlag Neue Gesellschaft, 231-280.
- Witt, Peter-Christian* 1983b: Kontinuität und Diskontinuität im politischen System der Weimarer Republik. Das Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Reichstag, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*. Düsseldorf: Droste, 117-148.
- Wolff, Hans J. und Otto Bachhoff* 1974: *Verwaltungsrecht I*. München: Beck.
- Zapf, Wolfgang* 1965: *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961*. München: Piper.
- Zeh, Wolfgang* 1979: *Der Deutsche Bundestag*, 3.Aufl.Düsseldorf: Droste.
- Zeh, Wolfgang* 1989: Das Ausschußsystem im Bundestag, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*. Berlin-New York: de Gruyter, 1087-1102.
- Zeuner, Bodo* 1970: *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965. Untersuchungen zur innerparteilichen Willensbildung und zur politischen Führungsauslese*. Den Haag: Martin Nijhoff.
- Ziller, Gebhard* 1979: *Der Bundesrat*, 5.Auflage. Düsseldorf: Droste.