

der Bundes- und Landesregierungen nötigen Daten wurden schließlich direkt aus dem Internet von den offiziellen Regierungsseiten abgerufen.

Die relationale Datenbank setzt sich somit aus fünf Basistabellen (Master-, Minister-, Ministeriums-, Geschäftsbereich- und Parteitabelle) und zwei Auswertungstabellen (Ministerium und Geschäftsbereich Auswertung) zusammen. Der grobe schematische Aufbau der Datenbank ist einer Abbildung zu entnehmen, die im Internet unter [http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/zparl08\\_schaubild1.pdf](http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/zparl08_schaubild1.pdf) abrufbar ist. Um einen einzigen, aufgeblähten Datensatz mit allen Informationen zu umgehen, wurden alle zugrunde liegenden Beobachtungen in die fünf Basistabellen zerlegt. So finden sich als Ausgangspunkt alle 273 Landes- beziehungsweise alle 26 Bundesregierungen in der Mastertabelle, alle vorkommenden Ministerien in der Ministeriumstabelle, alle zugehörigen Minister in der Ministertabelle und alle Geschäftsbereiche in der Geschäftsbereichtabelle wieder. Die Auflistungen innerhalb einer Tabelle sind eindeutig und alle Tabellen gegenseitig disjunkt. Durch die Auswertungstabellen werden die Basistabellen miteinander verknüpft. So kann zum Beispiel eine Tabelle erstellt werden, die für jede Regierung die amtierenden Minister angibt.

Bei relationalen Datenbanken unterscheidet man zwischen zwei Arten möglicher Verknüpfungen: „Eins-zu-Eins-Beziehungen“ und „Eins-zu-viele-Beziehungen“. In der vorliegenden Datenbank treten ausschließlich letztere Beziehungen auf. Die Grundrelationen sind nun im Allgemeinen: (1) Minister und Partei, (2) Ministerium und Minister pro Regierung und (3) Ministerium und Geschäftsbereich. Für die Relation Minister / Partei gilt also, dass ein Minister genau einer Partei angehört, aber andererseits können einer Partei mehrere Minister angehören. Sollte ein Minister seine Parteimitgliedschaft wechseln oder Minister in einem anderen Bundesland werden, so wird er in dieser Datenbank als neuer Fall behandelt.

## Beamtete Staatssekretäre im Transformationsprozess: Rekrutierungsmuster in den neuen Bundesländern

*Sabine Klose und Ursula Hoffmann-Lange*

### 1. Regimewandel und Elitentransformation

Die bedeutende Rolle von Eliten für die Erklärung des Zusammenbruchs des Ostblocks und der Demokratisierung der Länder Ost- und Ostmitteleuropas steht außer Frage. Dementsprechend existieren zu dieser Thematik zahlreiche theoretische wie auch empirische Untersuchungen.<sup>1</sup> Dabei standen vor allem (zeitgeschichtliche) Analysen der Akteurskonstellationen während des Demokratisierungsprozesses im Vordergrund. Demgegenüber gibt

1 Vgl. *Ellen Bos*, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, in: *Wolfgang Merkel* (Hrsg.), Systemwechsel 1, Opladen 1994, S. 81 – 109; *John Higley / Jan Pakulski / Włodzimierz Wesołowski* (Hrsg.), Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe, Houndmills 1998; *Heinrich Best / Ulrike Becker* (Hrsg.), Elites in Transition. Elite Research in Central and Eastern Europe, Opladen 1994.

es bislang nur wenige systematische Studien zur Elitentransformation im Gefolge der Demokratisierung in den betroffenen Ländern. Lediglich der Wandel parlamentarischer und exekutiver Eliten, für die öffentlich zugängliches biographisches Material in ausreichendem Maße vorliegt<sup>2</sup>, ist relativ gut erforscht, während die Datenlage für andere Elitegruppen nur lückenhaft ist.<sup>3</sup>

Ausmaß und Muster der Elitentransformation im Zuge von Demokratisierungsprozessen geben Auskunft darüber, wie gut sich die alten Eliten an der Macht halten konnten beziehungsweise inwieweit sie durch neue, politisch nicht mit dem vorangegangenen Regime verbundene Eliten abgelöst wurden. Ein solcher Wandel ist für die postkommunistischen Länder insbesondere bei den neu entstandenen politischen Parteien zu konstatieren, deren Führungsriegen in den meisten dieser Länder zuvor politisch nicht oder kaum in Erscheinung getreten waren. Für die alte Bundesrepublik ist ein entsprechend tief greifender Wandel in der politischen Elite für die Zeit nach 1945 gut belegt.<sup>4</sup>

Während ein relativ weitgehender Elitenaustausch beziehungsweise der Aufstieg neuer Personen in die politische Elite als wesentliche Voraussetzung für die Etablierung eines demokratischen Parteiensystems und damit einer effektiven Demokratisierung der politischen Institutionen betrachtet werden kann, zeigen sowohl die Ergebnisse für die alte Bundesrepublik als auch diejenigen für die postkommunistischen Länder, dass die Kontinuität der Eliten in anderen Sektoren in der Regel weit höher ist. Hierbei sind zwei unterschiedliche Muster auszumachen, nämlich horizontale und vertikale Reproduktion. Erstere ist besonders bei den neuen Wirtschaftseliten anzutreffen, da die privatisierten Unternehmen ein Auffangbecken für die Angehörigen der alten Nomenklatura bereit stellten. Diesen Eliten ist es offensichtlich vielfach gelungen, ihr politisches und soziales Kapital für den Aufbau einer neuen Karriere zu nutzen.<sup>5</sup>

- 2 Vgl. unter anderem *Hans-Ulrich Derlien / Stefan Lock*, Eine neue politische Elite? Rekrutierung und Karrieren der Abgeordneten in den fünf neuen Landtagen, in: *ZParl*, 25. Jg. (1994), H. 1, S. 61 – 94; *Stefan Lock*, Ostdeutsche Landtagsabgeordnete 1990–1994 – Vom personellen Neubeginn zur politischen Professionalisierung?, Berlin 1998; *Zdenka Mansfeldova / David M. Olson / Petra Rakušanová* (Hrsg.), *Central European Parliaments: First Decade of Democratic Experience and the Future Prospective*, Prag 2004; *David Lane / Cameron Ross*, *The Transition from Communism to Capitalism. Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*, Houndmills 1999.
- 3 Ausnahmen sind unter anderem *Iván Szelényi / Szonja Szelényi*, Circulation or Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe, in: *Theory and Society*, 24. Jg. (1995), S. 615 – 638; *Iván Szelényi / Szonja Szelényi / Imre Kovách*, The Making of the Hungarian Postcommunist Elite: Circulation in Politics, Reproduction in the Economy, in: *Theory and Society*, 24. Jg. (1995), S. 697 – 722; *Hans-Joachim Veen* (Hrsg.), *Alte Eliten in jungen Demokratien? Wechsel, Wandel und Kontinuität in Mittel- und Osteuropa*, Köln 2004; *Jacek Wasilewski*, Elite Circulation and Consolidation of Democracy in Poland, in: *John Higley / Jan Pakulski / Włodzimierz Wesolowski* (Hrsg.), a.a.O., S. 163 – 187.
- 4 Vgl. *Lewis J. Edinger*, Post-Totalitarian Leadership: Elites in the German Federal Republic, in: *American Political Science Review*, 54. Jg. (1960), S. 58 – 147; *Wolfgang Zapf*, Wandlungen der deutschen Elite, München 1965; *Ursula Hoffmann-Lange*, Demokratieentwicklung und Elitentransformation in Deutschland, in: *Schweizerische Zeitung für Soziologie*, 23. Jg. (1997), S. 507 – 530.
- 5 Vgl. *Jacek Wasilewski*, Die ehemaligen kommunistischen Eliten im demokratischen Polen, in: *Hans-Joachim Veen* (Hrsg.), a.a.O., S. 177 – 193; *Iván Szelényi / Szonja Szelényi*, a.a.O.; *Paul Windolf / Ulrich Brinkmann / Dieter Kulke*, Warum blüht der Osten nicht? Zur Transformation der ostdeutschen Betriebe, Berlin 1999.

Daneben bot die im Zuge des Demokratisierungsprozesses erfolgte Ablösung der alten Eliten Personen aus dem zweiten Glied Möglichkeiten zu einem Karrieresprung. Diese vertikale Reproduktion wird dabei oft fälschlicherweise als Elitenkontinuität interpretiert. In diesem Sinne ist beispielsweise in Analysen der alten Bundesrepublik immer wieder auf die weitgehend ungebrochenen Karrieren ehemaliger Nationalsozialisten nach 1945 verwiesen worden.<sup>6</sup> Vielfach wurde sogar unterstellt, dass man aus einem hohen Maß vertikaler Reproduktion auf den Fortbestand alter Mentalitäten schließen könne. Ein solcher Schluss ist allerdings auf der Basis rein soziodemographischer und biographischer Analysen nicht möglich, da diese keine Auskunft über die Wertorientierungen und politischen Einstellungen geben. Zudem kann man unterstellen, dass Eliten, die ihre Aufstiegschancen in erster Linie dem Zusammenbruch des vorangegangenen Regimes verdanken, wenig Veranlassung haben, diesem nachzutrauern. Insofern beweist das Vorkommen vertikaler Reproduktion in erster Linie, dass das kulturelle und soziale Kapital der gehobenen Dienstklasse für jedes politische Regime unverzichtbar ist.<sup>7</sup>

## 2. Elitenwandel in den neuen Bundesländern

Die Situation in den neuen Bundesländern weicht in vielerlei Hinsicht von dem Muster der übrigen Transformationsländer ab, da hier die Voraussetzungen für einen weitgehenden Umbau von Staat und Wirtschaft erheblich günstiger waren. Durch den Anschluss der Länder der DDR an die ökonomisch erfolgreiche und politisch stabile Bundesrepublik entfiel der komplizierte Prozess von Verhandlungen über eine institutionelle Neuordnung, und die Umgestaltung der Wirtschaftsstruktur wurde durch historisch beispiellose ökonomische Transferleistungen und sozialpolitische Absicherungsmaßnahmen abgedeckt.

Hinzu kam die historisch exzeptionelle Möglichkeit des Elitentransfers. Der Anschluss der neuen Bundesländer an die alte Bundesrepublik bedingte einerseits, dass vor allem in der Bundesverwaltung, aber auch in Wirtschaft, Medien, Verbänden und Bundeswehr relativ wenig zusätzliches Führungspersonal benötigt wurde. Zur Deckung des Bedarfs an Führungspositionen in den neuen Bundesländern gab es andererseits im Westen eine hinreichende Zahl qualifizierter Fachkräfte. Lediglich auf den darunter liegenden Hierarchieebenen wurde in der Regel auf den vorhandenen Personalpool in Ostdeutschland zurückgegriffen.<sup>8</sup>

Dieser Elitentransfer fiel allerdings je nach Sektor quantitativ sehr unterschiedlich aus. Den Ergebnissen der Potsdamer Elitestudie zufolge war 1995 der Anteil von Personen mit DDR-Hintergrund in politischen Führungspositionen mit 32,1 Prozent am höchsten.<sup>9</sup> In

6 Vgl. *Norbert Frei*, *Karrieren im Zwielficht. Hitlers Eliten nach 1945*, Frankfurt am Main 2001; *Ulrich Herbert*, *NS-Eliten in der Bundesrepublik*, in: *Wilfried Loth / Bernd-A. Rusinek* (Hrsg.), *Verwandlungspolitik. NS-Eliten in der Westdeutschen Nachkriegsgesellschaft*, Frankfurt am Main 1998.

7 Vgl. *Ursula Hoffmann-Lange*, *Demokratieentwicklung und Elitentransformation in Deutschland*, a.a.O., S. 93 – 115; *Stefan Hornbostel*, *Von Überlebenden, Kolonisten und Newcomern. Neue und alte Eliten in Ostdeutschland*, in: *Die Neuen Eliten*, Kursbuch 139 (2000), S. 123 – 134.

8 Vgl. *Karl Schmitt*, *Berichterstattung DDR/Neue Länder*, in: *Hans-Joachim Veen* (Hrsg.), a.a.O., S. 167 – 175; *Hans-Ulrich Derlien*, *Elite Circulation and Institutional Consolidation in Eastern Germany*, in: *Administrative Studies*, 4. Jg. (1996), S. 256 – 267.

9 Vgl. hierzu *Wilhelm Bürklin / Hilke Rebenstorff* u.a., *Eliten in Deutschland*, Opladen 1997, S. 67.

den Landtagen der neuen Bundesländer entstand ab 1990 sehr rasch eine neue Repräsentationseelite, deren Rekrutierungsbasis von Anbeginn fast ausschließlich in der Region lag, selbst wenn zeitweilig drei der fünf Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer und zahlreiche Minister aus dem Westen stammten.<sup>10</sup> In den Parteien und in der Bundespolitik wurde darüber hinaus durch informelle Quoten eine ausreichende Berücksichtigung dieser neuen Gruppe von Politikern sichergestellt.<sup>11</sup>

Demgegenüber zeigte sich ein deutlich niedrigerer Anteil ehemaliger DDR-Bürger in den Eliten der Sektoren Kultur (12,9 Prozent), Medien (11,8 Prozent) und Gewerkschaften (12,4 Prozent). In den Spitzenpositionen der Verwaltung (2,5 Prozent), der Wirtschaft (0,4 Prozent) und der Bundeswehr (0 Prozent) waren Ostdeutsche noch schwächer vertreten. Insgesamt waren 1995 nur 11,6 Prozent der gesamtdeutschen Elitenpositionen mit Ostdeutschen besetzt, eine im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil der neuen Bundesländer deutliche Unterpräsenz.<sup>12</sup>

*Hans-Ulrich Derlien* hat diese intersektoralen Unterschiede in der Repräsentation Ostdeutscher in den gesamtdeutschen Eliten der 1990er Jahre auf Unterschiede in den Qualifikationsvoraussetzungen für Delegations- und Karriereeliten zurückgeführt.<sup>13</sup> Erstere werden durch Wahl rekrutiert, wofür im deutschen Föderalismus eine regionale Basis erforderlich ist, was den vergleichsweise hohen Anteil Ostdeutscher vor allem in der Landespolitik erklärt. Für Karriereeliten sind dagegen primär fachliche Qualifikation und einschlägige Berufserfahrung maßgeblich. Über solches Expertenwissen verfügten die Beschäftigten in der DDR-Verwaltung und der DDR-Justiz nicht oder nur in eingeschränktem Maße. Insofern wurde der Bedarf an Führungspersonal in diesen Sektoren vielfach durch Westdeutsche mit entsprechender Fachqualifikation gedeckt.

### 3. Rolle und Transformation der Verwaltungselite in den neuen Bundesländern

Die führenden Positionsinhaber in der Ministerialbürokratie stellen auf Grund ihrer zentralen Rolle bei der Gesetzesvorbereitung sowie ihres beträchtlichen Einflusses auf die politische Programmentwicklung eine wichtige Elitegruppe dar. Ihrer Funktion an der Nahtstelle zwischen Verwaltung und Politik entspricht zudem eine zunehmende Hybridisierung des Rollenverständnisses. Diese ist umso ausgeprägter, je höher die entsprechende Position in

10 In den ersten ostdeutschen Landesregierungen wurden die Minister zu einem Drittel aus dem Westen rekrutiert. Die ostdeutschen Landtagsabgeordneten stammten dagegen von Anbeginn fast ausschließlich aus den neuen Bundesländern selbst (vgl. *Hans-Ulrich Derlien / Stefan Lock*, a.a.O., und *Stefan Lock*, a.a.O.). Sie hatten der während des Umbruchs aktiven Gegenelite angehört beziehungsweise waren zu DDR-Zeiten höchstens auf kommunaler Ebene politisch aktiv gewesen (vgl. dazu *Hans-Ulrich Derlien*, Elitezirkulation in Ostdeutschland 1989–1995, in: APuZ, B 5 (1998), S. 3 – 17). Zur Elitenzirkulation und -reproduktion ostdeutscher Parlamentarier siehe auch *Michael Edinger*, Alte Eliten in einer jungen Demokratie? Elitenzirkulation und Elitenreproduktion unter ostdeutschen Parlamentariern, in: *Hans-Joachim Veen* (Hrsg.), a.a.O., S. 61 – 92.

11 In der Bundespolitik spielt die Herkunft aus den alten beziehungsweise neuen Bundesländern inzwischen kaum mehr eine Rolle, was nicht zuletzt durch die Wahl *Angela Merkels* als CDU-Vorsitzende und dann als Bundeskanzlerin unterstrichen wird.

12 *Wilhelm Bürklin / Hilke Rebenstorf* u.a., a.a.O., S. 65 ff.

13 *Hans-Ulrich Derlien*, Elitezirkulation in Ostdeutschland 1989–1995, a.a.O.

der Hierarchie angesiedelt ist, wobei vor allem bei der Programmentwicklung die Grenzen zwischen Politik und Verwaltung fast vollständig verschwimmen.<sup>14</sup> Daher wurde in Deutschland die Position des Politischen Beamten eingeführt, der vom zuständigen Minister jederzeit und ohne Angabe von Gründen „in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, wenn er ein Amt bekleidet, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muss“ (§31 Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG). Politische Beamte gibt es im Bund und in allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns.

Staatssekretäre sind als Behördenleiter die höchsten Beamten in den Ministerien und gleichzeitig weisungsbefugte Dienstvorgesetzte der übrigen Beschäftigten des Ministeriums. Ihnen obliegen die Verteilung der Aufgaben und die Kontrolle ihrer Ausführung. So ist die wichtigste Aufgabe des Staatssekretärs, „der politischen Spitze die gesamte Organisation ihres Ressorts verfügbar zu machen“<sup>15</sup>. Diese Kontrollbefugnis hat erhebliches politisches Gewicht. Der Staatssekretär benötigt daher einerseits ein gewisses Maß an Selbständigkeit, um die Prozesse innerhalb der Verwaltung zu lenken und Impulse zum Geschäftsgang zu geben, ist aber andererseits zur Loyalität gegenüber seinem Dienstherrn, dem Minister, verpflichtet.<sup>16</sup> Auf Grund dieser dienstlichen Nähe werden Aussagen des Staatssekretärs außerhalb des Ministeriums als Ansicht des Ministers interpretiert.<sup>17</sup>

Die Berufung von Staatssekretären erfolgt durch die Regierung, wobei dem zuständigen Minister ein Vorschlagsrecht zusteht, dem normalerweise auch Folge geleistet wird. Allerdings spielen bei der Auswahl mitunter auch koalitionspolitische Erwägungen eine Rolle, indem beispielsweise Koalitionspartner versuchen, einen ihnen politisch nahe stehenden Staatssekretär in einem Ressort unterzubringen, das nicht von einem Minister aus der eigenen Partei geführt wird. Letztendlich sind aber Vertrauen sowie politische Kompatibilität die ausschlaggebenden Elemente bei der Berufung von Staatssekretären.<sup>18</sup>

Auf Grund der eminent politischen Funktion, die die höheren Ränge der Ministerialbürokratie wahrnehmen, lässt sich erwarten, dass im Zuge von Demokratisierungsprozessen auf dieser Ebene ein weitgehender Elitenaustausch stattfindet, da die vormaligen Inhaber

14 Der von *Mattei Dogan* verwendete Begriff Mandarin charakterisiert diese Doppelfunktion recht anschaulich; vgl. *Mattei Dogan*, *The Political Power of the Western Mandarins: Introduction*, in: ders. (Hrsg.), *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*, New York 1975, S. 3 – 24, S. 4. Der moderne Mandarin zeichnet sich demnach durch die Wahrnehmung von Planungsaufgaben und Budgetverantwortlichkeit aus, er arbeitet eher im Hintergrund. Zudem hat er traditionell eine juristische Ausbildung, wobei aber andere Fachqualifikationen auf dem Vormarsch sind. Vgl. hierzu auch *Joel D. Aberbach / Robert D. Putnam / Bert A. Rockman*, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge 1981; *Klaus König*, *Verwaltete Regierung. Studien zur Regierungslehre*, Köln 2002, S. 121; *Hans-Ulrich Derlien*, *Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik. Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst*, in: *Politische Bildung*, 21. Jg. (1988), S. 57 – 71, S. 63.

15 *Ulrich Ehtler*, *Einfluß und Macht in der Politik. Der beamtete Staatssekretär*, München 1973, S. 121.

16 Vgl. *Klaus König*, a.a.O., S. 146; *Ulrich Ehtler*, a.a.O., S. 123 f.

17 *Hans Günter Steinkemper*, *Amtsträger im Grenzbereich zwischen Regierung und Verwaltung. Ein Beitrag zur Problematik der Institution des politischen Beamten in der Bundesexekutive*, Frankfurt am Main u.a. 1980, S. 63 ff.; *Ulrich Ehtler*, a.a.O., S. 179 ff.

18 Vgl. *Ulrich Ehtler*, 1973, a.a.O., S. 68 f.

von Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung in der Regel ein hohes Maß an Identifikation mit dem alten Regime aufweisen. Wie tief der Austausch in untere Hierarchieebenen reicht, ist von nationalen Gegebenheiten wie auch von politischen Opportunitätserwägungen abhängig. In Polen und Ungarn beispielsweise herrschte nach dem politischen Umbruch Personalangel im öffentlichen Dienst, da die Privatwirtschaft finanziell attraktivere Arbeitsbedingungen bot. Insofern konnten viele Spitzenbeamte im Amt bleiben.<sup>19</sup> Auch für die übrigen postkommunistischen Länder lässt sich in der Ministerialbürokratie ein hohes Maß an Kontinuität und vertikaler Reproduktion feststellen. Zudem wurden meist auch die alten Organisationsstrukturen beibehalten.<sup>20</sup> Erst nach einer gewissen Stabilisierungsphase wurde mit Organisationsreformen begonnen. Bis heute sind aber noch Züge der alten Kaderverwaltung anzutreffen.

Für Deutschland zeigt ein Vergleich mit den übrigen Sektoren, dass der Elitentransfer in der Verwaltungsspitze besonders ausgeprägt war. Dabei ist vielfach vermutet worden, dies habe zum Import von Beamten geführt, deren Karrieren im Westen stagnierten und die ohne die Chance des Wechsels in die neuen Bundesländer nie in derart hohe Positionen gekommen wären.<sup>21</sup> Weil es sich bei der Verwaltungselite um eine „Elite im Verborgenen“ handelt, schießen hier die Spekulationen besonders üppig ins Kraut.<sup>22</sup> Empirische Analysen liegen dagegen nur vereinzelt und auch nur für die Anfangsphase vor.<sup>23</sup>

- 19 George J. Szabłowski, *Governing and Competing Elites in Poland*, in: *Hans-Ulrich Derlien / George J. Szabłowski* (Hrsg.), *Regime Transitions, Elites, and Bureaucracies in Eastern Europe*, in: *Governance*, 6. Jg. (1993) H. 3 (Special Issue), S. 341 – 357; *Rudolf Andorka*, *Regime Transition in Hungary in the 20th Century: the Role of National Counter-Elites*, in: *Hans-Ulrich Derlien / George J. Szabłowski* (Hrsg.), a.a.O., S. 358 – 371; *Joachim Jens Hesse*, *From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe*, in: *ders.* (Hrsg.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-communist Societies*, Oxford 1993, S. 219 – 257, S. 243 ff.
- 20 *Barbara Nunberg*, *Administrative Change in Central and Eastern Europe: Emerging Country Experience*, in: *dies.*, *The State After Communism. Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington 1999, S. 237 – 272.
- 21 So auch einer der von uns interviewten ehemaligen Staatssekretäre, der selbst aus dem Westen stammt.
- 22 *Hilke Rebenstorff*, *Elitentransformation in Ostdeutschland*, in: *Thomas Leif / Hans-Josef Legrand / Ansgar Klein* (Hrsg.), *Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand*, Bonn 1992, S. 152 – 171, S. 165 f.; *Ralf Dahrendorf*, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 278 ff.
- 23 Vor allem *Hans-Ulrich Derlien*, *Regimewechsel und Personalpolitik. Beobachtungen zur politischen Säuberung und zur Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum*, Bamberg 1991; *ders.*, *Elitezirkulation zwischen Implosion und Integration. Abgang, Rekrutierung und Zusammensetzung ostdeutscher Funktionseliten 1989–1994*, in: *Hellmut Wollmann / Hans-Ulrich Derlien / Klaus König / Wolfgang Rensch / Wolfgang Seibel* (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen 1997, S. 329 – 415; *ders.*, *Elitezirkulation in Ostdeutschland 1989–1995*, a.a.O., S. 3 – 17; *Christian Welzel*, *Demokratischer Elitenwandel. Die Erneuerung der ostdeutschen Elite aus demokratie-soziologischer Sicht*, Opladen 1997; *ders.*, *Rekrutierung und Sozialisation der ostdeutschen Elite. Aufstieg einer demokratischen Gegendelite?*, in: *Wilhelm Bürklin / Hilke Rebenstorff* u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 201 – 237.

#### 4. Datenbasis

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind die beamteten Staatssekretäre in den Landesministerien der neuen Bundesländer. Diese sind aus verschiedenen Gründen von besonderem Interesse: Bei ihnen handelt es sich um eine relativ kleine und herausgehobene Gruppe von Positionsinhabern mit Einfluss nicht nur auf die Landes-, sondern auch auf die Bundespolitik, denn im Rahmen der Vorbereitung von Bundesgesetzen erfolgt in der Regel schon frühzeitig eine Koordination mit den Landesministerien auf Beamtenebene. Auch im Rahmen der Koordinierung zwischen den Bundesländern – beispielsweise in der Bildungspolitik – sind die Staatssekretäre der Landesministerien zentrale Akteure.

Die Analyse dieser Elitegruppe eröffnet die Möglichkeit, mehreren Fragestellungen nachzugehen: Erstens lässt sich damit das Ausmaß des Elitentransfers quantitativ bestimmen. Zweitens lässt sich feststellen, ob sich dieser Elitentransfer auf die Anfangsphase beschränkte und ob die „Westimporte“ nach und nach durch neue Amtsinhaber ersetzt wurden, die aus der Region selbst stammen. Drittens lassen sich Vorbildung und Karrieremuster der ostdeutschen Amtsinhaber mit denen ihrer westdeutschen Kollegen vergleichen, also Ähnlichkeiten beziehungsweise Unterschiede zu den etablierten westlichen Rekrutierungsmustern sowie Ausmaß und Geschwindigkeit der Anpassung zwischen ihnen herausarbeiten.

Die für die Analyse erhobenen Daten beruhen auf biographischen Informationen über die Staatssekretäre der fünf neuen Bundesländer für die Jahre 1990 bis einschließlich Januar 2007. Berlin wurde nicht berücksichtigt, da es weder den neuen noch den alten Bundesländern eindeutig zuzuordnen ist. Die Daten konnten größtenteils durch Internetrecherche ermittelt werden. Die Lebensläufe der jeweils amtierenden Staatssekretäre stehen in der Regel auf der Homepage der Landesministerien zur Verfügung. Die Internetseite [www.politikus.de](http://www.politikus.de), auf der die Biographien von Parlamentariern auf Bundes- und Landesebene veröffentlicht sind, das deutsche „Wer ist Wer?“ der Jahrgänge 1990 bis 2004, *Hübners blaues „Who's Who“* sowie die Landesausgaben des Staatshandbuchs der Bundesrepublik Deutschland waren weitere wichtige Datenquellen. Zusätzlich wurden unter den seit 2001 berufenen Amtsinhabern sowohl ehemalige als auch amtierende Staatssekretäre per Fragebogen um biographische Angaben gebeten.<sup>24</sup>

Vor allem für die ersten Jahre sind die Daten nicht vollständig, da die entsprechenden Personen teilweise nur kurz amtierten und Positionswechsel innerhalb eines Jahres über die nur jährlich erscheinenden Staatshandbücher und „Who's Who“-Ausgaben nicht erfasst werden konnten. Die Betrachtung der Anschlüsse von Amtsantritt und Amtsende der neuen und alten Staatssekretäre (unter zusätzlicher Berücksichtigung von 24 Amtsinhabern, bei denen sich lediglich Name und Amtsperiode ermitteln ließen), weisen aber bis auf wenige Ausnahmen maximale Lücken von einem Jahr auf. Insgesamt liegen biographische Angaben für 211 Personen vor, die vercodet und in einem Datensatz erfasst wurden.

24 dieser 211 hatten im Verlauf ihrer Karriere mehr als eine Position als Staatssekretär in einem der neuen Bundesländer inne. Diese Positionen wurden jeweils getrennt erhoben, so dass der Datensatz insgesamt 240 Fälle umfasst. Grundsätzlich beziehen sich die Werte in den Tabellen dementsprechend auf Positionen und nicht auf Personen. Die Anteilswerte

<sup>24</sup> Die Fragebögen wurden an alle Landesministerien mit der Bitte verschickt, diese an die Zielpersonen zur Beantwortung weiterzuleiten. Insgesamt konnten durch diese Korrespondenz Informationen zu weiteren 38 Staatssekretären ermittelt werden.

Tabelle 1: Erfasste Staatssekretärspositionen nach neuem Bundesland und Ressort

	Bundesland												Gesamt				
	Brandenburg		Mecklenburg-Vorpommern		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Thüringen		Sachsen						
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%					
Ministerium																	
Staatskanzlei	3	5,7	5	9,4	2	5,6	4	7,4	2	4,5	16	6,7					
Inneres	4	7,5	6	11,3	5	13,9	4	7,4	5	11,4	24	10,0					
Finanzen	4	7,5	4	7,5	3	8,3	5	9,3	6	13,6	22	9,2					
Justiz	4	7,5	7	13,2	4	11,1	5	9,3	6	13,6	26	10,8					
Kultus, Wissenschaft	11	20,8	4	7,5	6	16,7	8	14,8	6	13,6	35	14,6					
Arbeit, Soziales, Gesundheit	7	13,2	8	15,1	5	13,9	3	5,6	5	11,4	28	11,7					
Wirtschaft	5	9,4	7	13,2	3	8,3	8	14,8	4	9,1	27	11,3					
Landwirtschaft	5	9,4	3	5,7	3	8,3	6	11,1	4	9,1	21	8,8					
Bau- und Wohnungswesen, Stadtentwicklung	3	5,7	3	5,7	1	2,8	3	5,6	1	2,3	11	4,6					
Umwelt und Verkehr	1	1,9	2	3,8	1	2,8	4	7,4	1	2,3	9	3,8					
Bundes- und Europaangelegenheiten, Presseamt, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte	6	11,3	4	7,5	3	8,3	4	7,4	4	9,1	21	8,8					
Gesamt	53	100,0	53	100,0	36	100,0	54	100,0	44	100,0	240	100,0					

Quelle: Eigene Erhebung.

werden dadurch aber kaum beeinflusst. Tabelle 1 gibt Aufschluss über die Zahl der Fälle je Bundesland und Ministerium.

Wegen des variierenden Zuschnitts sind die Ressorts lediglich bei den Staatskanzleien und den klassischen Ministerien Inneres, Finanzen und Justiz voll vergleichbar. Bei den übrigen wurden die Staatssekretäre anhand ihrer primären Zuständigkeit zugeordnet. Zudem wurden die Staatssekretärspositionen mit Zuständigkeit für Bundes- und Europaangelegenheiten oder Öffentlichkeitsarbeit sowie die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten zu einer Gruppe zusammengefasst, da sie in der Regel zur Staatskanzlei gehören und die entsprechenden Staatssekretäre somit keinem eigenen Ressort vorstehen.

Für die Längsschnittanalysen wurden vier Phasen unterschieden: 1990 bis 1994, 1995 bis 1999, 2000 bis 2004 sowie 2005 bis 2007. Die Zuordnung der regionalen Herkunft (West / Ost) wurde zunächst über den Geburtsort vorgenommen. Auf dem Gebiet der (späteren) DDR geborene Personen, die in der alten Bundesrepublik studiert hatten und vor 1990 im Westen tätig gewesen waren, wurden jedoch in einem zweiten Schritt der Herkunftsregion „West“ zugeordnet.

Für den Ost-West-Vergleich wurden in einem getrennten Vergleichsdatensatz die Anfang 2007 im Amt befindlichen beamteten Staatssekretäre (in den Stadtstaaten Staatsräte) der alten Bundesländer (ohne Berlin) biographisch erfasst (n = 96).<sup>25</sup>

## 5. Soziodemographische Merkmale und Karrieremuster der Staatssekretäre in den Ministerien der neuen Bundesländer 1990 bis 2007

### 5.1. Regionale Herkunft

Die deutsche Sondersituation führte dazu, dass die alten Bundesländer beim Umbau der Verwaltungsstrukturen der neuen Länder sächliche, finanzielle wie auch personelle Hilfe leisteten, die über Partnerschaften zwischen den Ländern abgewickelt wurde.<sup>26</sup> In diesem Rahmen kam es zu einem nicht unbeträchtlichen Personaltransfer von West- nach Ostdeutschland. Damit wurden die durch die Entlassung politisch belasteter und fachlich unzureichend qualifizierter ehemaliger Amtsinhaber entstandenen Vakanzen gefüllt.<sup>27</sup> Auf Grund der andersartigen Qualifikation und der mangelnden Erfahrung des DDR-Verwaltungspersonals mit den neuen Verwaltungsstrukturen wurde bei der Rekrutierung neuen Verwaltungspersonals vor allem in den höheren Positionen vorzugsweise auf erfahrene Be-

25 In Bayern und Baden-Württemberg gibt es politische Staatssekretäre. Dort nehmen Ministerialdirektoren die Funktion des beamteten Behördenleiters wahr. Formell handelt es sich in Bayern dabei zwar nicht um politische Beamte. Auf Grund ihrer ansonsten vergleichbaren Funktion wurden sie jedoch ebenfalls berücksichtigt. Die 96 erfassten Amtsleiter der alten Bundesländer verteilen sich folgendermaßen auf die Bundesländer: Schleswig-Holstein (9), Hamburg (15), Niedersachsen (11), Bremen (6), Nordrhein-Westfalen (9), Hessen (10), Rheinland-Pfalz (9), Baden-Württemberg (11), Bayern (8), Saarland (8). Als Quelle dienen die Webseiten der jeweiligen Ministerien, in Bayern wurden die entsprechenden Informationen durch eine schriftliche Befragung erhoben.

26 Otto Häußler, Die Staatskanzleien der Länder. Aufgabe, Funktionen, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern, Baden-Baden 1995, S. 132 ff.

27 Derlien spricht in diesem Zusammenhang von der „politisierten Inkompetenz“ der DDR-Verwaltung: ders., Regimewechsel und Personalpolitik, a.a.O.

amte aus dem Westen zurückgegriffen. Wie bereits erwähnt, stieg der Anteil der Westimporte mit zunehmender Positionshöhe.<sup>28</sup>

Die auf den höheren Verwaltungsebenen eingesetzten westdeutschen Beamten nahmen teils nur beratende Aufgaben wahr, teils waren sie aktiv am Umbau der ostdeutschen Verwaltung beteiligt. Dabei hatten sie weitgehende Handlungsfreiheit. Weder Parlamente, Parteien noch Verbände waren bereits hinreichend organisiert, um sich wesentlich in den Gestaltungsprozess einzuschalten.

Die westdeutsche Verwaltungshilfe war zunächst bis Ende 1991 befristet, wurde jedoch bis Ende 1994 verlängert. Aus den kommissarischen Anstellungen wurden dabei oftmals permanente Arbeitsverhältnisse, da sich herausgestellt hatte, dass der westdeutsche Sachverstand noch über die Anfangsphase hinaus benötigt wurde und „ein ‚Berater-Tourismus‘ nicht geeignet war, die Identifikation mit ‚Land und Leuten‘ (...) befriedigend herzustellen“<sup>29</sup>.

Aus dem Westen wurde vorzugsweise Personal mit juristischem Sachverstand rekrutiert. Dementsprechend war der Anteil Westdeutscher in den Innen- und Justizministerien besonders hoch.<sup>30</sup> Eine Tätigkeit in einem der neuen Bundesländer war unter Karriere Gesichtspunkten vor allem für westdeutsche Beamte interessant, die sich auf mittleren Karrierestufen befanden, für Spitzenbeamte dagegen weniger attraktiv. Nach Einschätzung eines damaligen Staatssekretärs führte die mangelnde Führungserfahrung teilweise zu unzureichenden Ergebnissen.<sup>31</sup>

Tabelle 2 zeigt, dass der Anteil der aus den alten Bundesländern stammenden Staatssekretäre mit einem Anteil von 83,1 Prozent (n = 177) außerordentlich hoch ist. Nur 16,9 Prozent der Untersuchungsgruppe (n = 36) kamen aus den neuen Bundesländern selbst. Der Anteil der Westdeutschen variiert zwischen 75,6 Prozent in Thüringen und 90,5 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Die 2007 in den alten Bundesländern amtierenden Staatssekretäre sind demgegenüber mehrheitlich Landeskinder. 52,9 Prozent von ihnen sind im selben Bundesland geboren, während im Osten nur 16,4 Prozent zwischen 1990 und 2007 auch aus dem Bundesland stammen, in dem sie als Staatssekretär tätig waren.

28 Vgl. hierzu *Hellmut Wollmann*, Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: *Max Kaase / Andreas Eisen / Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer* u.a., Politisches System, Opladen 1996, S. 47 – 153, S. 57; *Matthias Renger*, Einführung des Berufsbeamtentums in den neuen Bundesländern, Regensburg 1991; vgl. auch *Hans-Ulrich Derlien*, Elite Circulation and Institutional Consolidation in Eastern Germany, a.a.O., S. 263.

29 *Otto Häußner*, a.a.O., S. 135; *Horst Damskis / Bärbel Möller*, Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen, Frankfurt am Main 1997, S. 21. Vgl. dazu auch *Siegfried Grundmann*, Zur Akzeptanz und Integration von Beamten aus den alten in den neuen Bundesländern, in: *Deutschland Archiv*, 27. Jg. (1994), S. 31 – 42.

30 Die Zahlen waren zwischen Bundesländern durchaus verschieden. Größenordnungen sind bei *Otto Häußner*, a.a.O., S. 134, und *Siegfried Grundmann*, a.a.O., S. 34, zu finden.

31 In der Anfangszeit kam es teilweise auch zu Konflikten zwischen ost- und westdeutschem Personal, die auf unterschiedlichen Denk- und Herangehensweisen beruhten. Ostdeutsche dachten in zentralisierten Strukturen, Westdeutsche dagegen in dezentralen. Auf beiden Seiten brauchte es Zeit, bis ein gegenseitiges Verständnis gewachsen war. Beispielsweise waren die ostdeutschen Verwaltungsbeamten weniger kostenbewusst und neigten zunächst dazu, ihren Entscheidungen ausschließlich sachliche Erwägungen zu Grunde zu legen, ohne Rücksicht auf finanzielle Restriktionen.

**Tabelle 2: Regionale Herkunft der Staatssekretäre in den neuen Bundesländern, 1990 bis 2007**

	West		Ost		Gesamt	
	n <sup>a</sup>	%	n <sup>a</sup>	%	n <sup>a</sup>	%
1990–1994	67	84,8	12	15,2	79	37,6
1995–1999	43	82,7	9	17,3	52	24,8
2000–2004	52	80,0	13	20,0	65	31,0
2005–2007	12	85,7	2	14,3	14	6,7
Gesamt	174	82,9	36	17,1	210	100,0

<sup>a</sup> Auf Grund fehlender Werte zu einzelnen Variablen liegen die Fallzahlen in den Tabellen durchweg etwas unter der Gesamtzahl der im Datensatz erfassten Fälle (West: n = 177; Ost: n = 36; Gesamt: n = 240). Bei 27 Personen war eine regionale Zuordnung nicht zweifelsfrei möglich.  
Quelle: Eigene Erhebung.

Darüber hinaus ist Tabelle 2 zu entnehmen, dass der Anteil der aus Westdeutschland stammenden Staatssekretäre im Zeitverlauf nicht abgenommen hat. Auch von den Anfang 2007 amtierenden Staatssekretären in den neuen Bundesländern kamen mehr als vier Fünftel ursprünglich aus dem Westen. Dies deutet darauf hin, dass siebzehn Jahre kein ausreichender Zeitraum sind, um eine neue, in der Region aufgewachsene Generation von Spitzenbeamten heranzubilden, die die für die Übernahme von Führungspositionen in der Verwaltung erforderlichen Qualifikationen und Führungserfahrungen aufweisen. Die reguläre Elitenzirkulation erfordert offenbar gerade in der Verwaltung mit ihrer Betonung auf regulären Qualifikations- und Karrierewegen (Laufbahnprinzip) längere Zeiträume.

## 5.2. Ausbildung

Die allermeisten Staatssekretäre verfügen über einen Hochschulabschluss, der normalerweise Zugangsvoraussetzung für den höheren Verwaltungsdienst ist. Lediglich vier der aus dem Osten stammenden Amtsinhaber weisen keinen Hochschulabschluss auf.

Im Hinblick auf die fachliche Vorbildung dominieren in der höheren Beamtschaft traditionell die Juristen.<sup>32</sup> Dies gilt auch für die vorliegende Untersuchungsgruppe, in der sie mit einem Anteil von 54,3 Prozent die größte Gruppe bilden. In den klassischen Ministerien (Justiz, Inneres und Staatskanzleien) beträgt der Juristen-Anteil sogar 82,9 Prozent. Im Wesentlichen entsprechen diese Ergebnisse also den in der Ministerialverwaltung üblichen Mustern, was auf Grund des hohen Anteils aus den westlichen Bundesländern stammender Staatssekretäre nicht verwundert, bei denen der Juristenanteil sogar fast zwei Drittel beträgt (vgl. Tabelle 3). Dies unterstreicht, dass beim Elitentransfer vor allem juristischer Sachverstand gefordert war.

Fast drei Viertel der aus dem Osten stammenden Staatssekretäre haben dagegen naturbeziehungsweise ingenieurwissenschaftliche Fächer oder Medizin studiert. Dementsprechend sind sie überwiegend in den eher technisch-naturwissenschaftlich ausgerichteten

32 Vgl. *Bärbel Steinkemper*, *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1974, S. 19 f.; *Hans-Ulrich Derlien*, *Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 8. Jg. (1990), S. 311 – 319, S. 313 f.; *Ralf Dahrendorf*, a.a.O., S. 262 f.

**Tabelle 3: Studienfach der Staatssekretäre in den neuen Bundesländern, 1990 bis 2007**

	West		Ost		Gesamt	
	n	%	n	%	n	%
Jura	110	62,5	2	6,3	112	53,8
Wirtschaftswissenschaften	23	13,1	4	12,5	27	13,0
Sozialwissenschaften	11	6,3	1	3,1	12	5,8
Ingenieur-/naturwissenschaftlicher Studiengang, Landwirtschaft, Medizin	18	10,2	23	71,9	41	19,7
Geisteswissenschaftlicher Studiengang	14	8,0	2	6,3	16	7,7
Gesamt	176	84,6	32	15,4	208	100,0

Quelle: Eigene Erhebung.

Ministerien (Landwirtschaft, Bau- und Wohnungswesen, Stadtentwicklung, Umwelt) tätig. Dieser Befund bestätigt die Ergebnisse früherer Untersuchungen<sup>33</sup> und ist teilweise damit zu erklären, dass es in der DDR kein dem Westen vergleichbares Studium der Rechtswissenschaft gab. Zudem konnten sich technisch oder naturwissenschaftlich ausgebildete Fachleute in der DDR politischem Druck leichter entziehen, waren dementsprechend seltener politisch belastet und konnten nach der Wende schneller in Führungspositionen aufsteigen. Insgesamt gesehen hat dies dazu geführt, dass der Anteil der Staatssekretäre mit naturwissenschaftlich-technischer Ausbildung in den neuen Bundesländern auch heute noch um knapp 6,5 Prozentpunkte höher liegt als der ihrer westdeutschen Kollegen.<sup>34</sup>

### 5.3. Parteibindung

Zahlreiche Studien haben ergeben, dass Beförderungen auf den höheren Rängen der deutschen Ministerialbürokratie nicht zuletzt von der Zugehörigkeit zur jeweiligen Regierungspartei abhängen, wie immer man dies bewerten mag.<sup>35</sup> Aus den alten Bundesländern ist bekannt, dass vor allem die große Mehrheit der dort amtierenden Landesstaatssekretäre entsprechend ihrer hochgradig politischen Funktion einer Partei angehört.<sup>36</sup>

33 Die Untersuchung von *Horst Damskis* und *Bärbel Möller* (a.a.O.) bezieht sich auf Führungskräfte in den Verwaltungen der neuen Bundesländer. Staatssekretäre wurden dabei nicht berücksichtigt. Der dort im Vergleich zur vorliegenden Analyse niedrigere Anteil westdeutscher Juristen (46,5 Prozent) bei gleichzeitig höherem Anteil ostdeutscher Naturwissenschaftler (88,4 Prozent) ist mit einem doppelten Rangeffekt zu erklären. Erstens ist der Anteil Ostdeutscher auf den unteren Hierarchieebenen höher und zweitens steigt auch der Juristenanteil mit der Höhe der Position.

34 Von den gegenwärtig in den alten Bundesländern amtierenden Staatssekretären haben 66,7 Prozent ein rechtswissenschaftliches Studium, 6,9 Prozent ein wirtschaftswissenschaftliches Studium, 4,6 Prozent ein sozialwissenschaftliches Studium, 12,6 Prozent ein naturwissenschaftliches Studium und 9,2 Prozent ein geisteswissenschaftliches Studium absolviert.

35 Vgl. hierzu *Bärbel Steinkemper*, a.a.O.; *Hans Günter Steinkemper*, a.a.O.; *Hans-Ulrich Derlien*, Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: *ders. / Axel Murswiek* (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*, Opladen 2001, S. 39 – 57, S. 52; *Hans-Ulrich Derlien*, Öffentlicher Dienst im Wandel, in: *Klaus König* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2002, S. 229 – 253, S. 241 ff.

36 *Ursula Hoffmann-Lange*, *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen 2003, S. 166.

Wie Tabelle 4 ausweist, geben die verfügbaren Unterlagen für die Staatssekretäre in den neuen Bundesländern nur in rund der Hälfte der Fälle Auskunft über eine Parteimitgliedschaft. Da der Anteilswert für die amtierenden Staatssekretäre in den alten Bundesländern vergleichbar niedrig liegt, kann man daraus allerdings nicht schließen, dass die übrigen keine Parteimitglieder sind. Umgekehrt bestätigen diese Zahlen eher, wie unbefangen inzwischen die Hälfte der hohen Beamten in Deutschland mit ihrer Parteimitgliedschaft umgeht, denn solche Angaben waren noch vor wenigen Jahrzehnten weitgehend tabuisiert.

*Tabelle 4: Parteizugehörigkeit der Staatssekretäre in den alten (2007) und den neuen (1990 bis 2007) Bundesländern*

	neue Bundesländer		alte Bundesländer	
	n	%	n	%
parteilos	7	2,9	4	4,2
SPD	43	17,9	10	10,4
CDU/CSU	60	25,0	29	30,2
FDP	11	4,6	2	2,1
Bündnis 90/Die Grünen	3	1,3	0	0,0
PDS	3	1,3	0	0,0
keine Angaben	113	47,1	51	53,1
Gesamt	240	100,0	96	100,0
Quelle: Eigene Erhebung.				

#### 5.4. Alter und Verweildauer in der Position

Die Staatssekretäre in den neuen Bundesländern waren bei ihrem Amtsantritt zwischen 1990 und 2007 im Durchschnitt 50,2 Jahre alt. Dies entspricht in etwa dem Durchschnittswert für die Staatssekretäre in den alten Bundesländern (50,8 Jahre). Allerdings weichen die aus dem Osten stammenden Amtsinhaber mit einem deutlich niedrigeren Berufungsalter etwas davon ab (47,5 Jahre).

Die durchschnittliche Amtsdauer der Staatssekretäre beträgt im Untersuchungszeitraum 4,0 Jahre. Dabei zeigt sich allerdings eine beträchtliche Streuung von weniger als einem Jahr bis zu 14 Jahren.<sup>37</sup> Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass in den Anfangsjahren vielfach übergangsweise Personen aus dem Westen rekrutiert wurden, die nur sehr kurz amtierten. Allerdings hängt die Amtsdauer kaum mit der regionalen Herkunft zusammen. Bei aus dem Osten stammenden Staatssekretären ist lediglich der Anteil derjenigen, die überdurchschnittlich lange im Amt waren, etwas höher (39,1 zu 29,3 Prozent; vgl. Tabelle 5).

<sup>37</sup> Zur Berechnung der Amtsdauer wurden ausschließlich diejenigen Amtsinhaber herangezogen, die bereits wieder von ihrer Position abgelöst wurden.

**Tabelle 5: Verweildauer der Staatssekretäre in den neuen Bundesländern nach Herkunft (1990 bis 2007 Ost, 2007 West)**

	West		Ost	
	n	%	n	%
bis 1 Jahr	19	16,4	3	13,0
2 bis 4 Jahre	63	54,3	11	47,8
mehr als 4 Jahre	34	29,3	9	39,1
Gesamt	116	100,0	23	100,0

Quelle: Eigene Erhebung.

### 5.5. Vor- und Nachpositionen

Für 229 (95,4 Prozent) der erfassten Amtsinhaber liegen Informationen zu ihrer Vorposition vor. Die Nachposition ist für 107 Personen bekannt. Dies sind 63,7 Prozent derjenigen, die nicht mehr in ihrer Position tätig sind.<sup>38</sup> Für die Analyse wurden die Vor- und Nachpositionen zu fünf Kategorien zusammengefasst und nach abnehmendem Verflechtungsgrad mit der Politik geordnet: Politik, Staatssekretär, (Unter-)Abteilungsleiter in einem Ministerium, sonstige Verwaltungsbehörden (inklusive der Bereiche Bildung und Wissenschaft) sowie der nicht-staatliche Bereich (Verbandswesen, Wirtschaft, Medien).

76,8 Prozent der Staatssekretäre in den neuen Bundesländern waren zum Zeitpunkt ihrer Berufung bereits in der öffentlichen Verwaltung tätig. 18,3 Prozent (n = 42) kamen durch Rotation ins Amt, das heißt, sie hatten bereits zuvor das Amt eines Staatssekretärs in einem Landesministerium innegehabt. 31,4 Prozent (n = 72) waren Abteilungsleiter beziehungsweise Unterabteilungsleiter in einem Bundes- oder Landesministerium (einschließlich der Stadtstaaten) gewesen (vgl. Tabelle 6). Zusammengenommen entsprechen diese Anteilswerte in etwa den Ergebnissen *Derliens*, denen zufolge etwas über die Hälfte der Staatssekretäre im Bund durch Beförderung aus einer in der Hierarchie unmittelbar darunter liegenden Position berufen wurden.<sup>39</sup>

**Tabelle 6: Vor- und Nachposition der Staatssekretäre in den neuen Bundesländern nach Sektor in Prozent (1990 bis 2007)**

	Vorposition		Nachposition	
	n	%	n	%
Staatssekretär	42	18,3	28	26,2
(Unter-)Abteilungsleiter	72	31,4	4	3,7
Sonstige Verwaltung	62	27,1	11	10,3
Politik	20	8,7	22	20,6
Sonstiges	33	14,4	42	39,3
Gesamt	229	100,0	107	100,0

Quelle: Eigene Erhebung.

<sup>38</sup> Von den 133 Staatssekretärpositionen, für die keine Angaben zur Nachposition verfügbar sind, waren 72 Amtsinhaber 2007 noch in ihrem Amt, für weitere 61 liegen keine Angaben vor. Sie wurden bei der Prozentuierung nicht berücksichtigt.

<sup>39</sup> *Hans-Ulrich Derlien*, *Wer macht in Bonn Karriere?*, a.a.O., S. 318.

Die nicht mehr im Amt befindlichen Staatssekretäre waren bei ihrem Ausscheiden im Schnitt 53,6 Jahre alt. 26,2 Prozent wechselten anschließend in ein vergleichbares Amt in einem anderen Ministerium beziehungsweise Bundesland, 14,0 Prozent in eine andere Verwaltungsposition, 20,6 Prozent in eine politische Funktion (zum Beispiel als Minister oder Abgeordneter) und 39,3 Prozent übernahmen Tätigkeiten in sonstigen Bereichen. Dies belegt einerseits eine verhältnismäßig ausgeprägte Rotation zwischen den Ministerien, andererseits eine vergleichsweise hohe intersektorale Mobilität zwischen Politik und Verwaltung. Letztere ist erheblich höher, als dies für Amtsinhaber in der Ministerialverwaltung des Bundes üblich ist.<sup>40</sup>

Im Hinblick auf die regionale Mobilität ist vor allem von Interesse, ob die aus dem Westen stammenden Staatssekretäre unmittelbar aus den alten Bundesländern rekrutiert wurden und zudem nach kurzzeitiger Tätigkeit wieder dorthin zurückkehrten. Wie Tabelle 7 allerdings zeigt, war über die Hälfte von ihnen bereits vor Übernahme ihrer Funktion in den neuen Bundesländern tätig.

*Tabelle 7: Region der Vor- und Nachposition der Staatssekretäre in den neuen Bundesländern nach regionaler Herkunft (1990 bis 2007)*

	Vorposition				Nachposition			
	West		Ost		West		Ost	
	n	%	n	%	n	%	n	%
alte Bundesländer, Bund, EU, Berlin	82	47,4	2	6,1	30	45,5	1	7,7
neue Bundesländer	91	52,6	31	93,9	36	54,5	12	92,3
Gesamt	173	100,0	33	100,0	66	100,0	13	100,0

Quelle: Eigene Erhebung.

Im Längsschnitt lässt sich zudem feststellen, dass die Staatssekretäre immer seltener direkt aus den alten Bundesländern rekrutiert worden sind (vgl. Tabelle 8). Obwohl auch unter den erst in der jüngsten Periode (2005 bis 2007) neu ins Amt berufenen Staatssekretären noch über die Hälfte (zwölf von 20) ihre berufliche Laufbahn im Westen begonnen hat, waren über vier Fünftel dieser Amtsinhaber (zehn von zwölf) schon zuvor in den neuen Bundesländern tätig. Sie haben ihre Laufbahn also dauerhaft in den neuen Bundesländern fortgesetzt. Dies spricht dafür, dass sie im Verlauf ihrer Tätigkeit dort heimisch geworden sind. Diese Interpretation wird auch durch die Daten für die Nachpositionen gestützt. Nur 45,5 Prozent der aus dem Westen stammenden Amtsinhaber übernahmen nämlich nach Ausscheiden aus ihrer Position eine Position in den alten Bundesländern beziehungsweise im Bund; die Mehrheit blieb in den neuen Bundesländern.

Darüber hinaus war sogar über die Hälfte der Staatssekretäre in Ostdeutschland (51,9 Prozent) zum Zeitpunkt der Berufung bereits im selben Bundesland tätig. Man kann daraus schließen, dass zunächst im Personalpool des jeweiligen Landes nach geeigneten Anwärtern gesucht wird. Unter den gegenwärtig im Amt befindlichen Staatssekretären ist dieser

<sup>40</sup> Hans-Ulrich Derlien, Die Staatsaffinität der Exekutivpolitiker der Bundesrepublik. Zur Bedeutung der Bürokratie als Sozialisationsfeld, in: Hans-Hermann Hartwich / Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik, Band 2, Opladen 1991, S. 171 – 178, S. 173 f.

Anteilswert mit 72,1 Prozent noch deutlich höher, was auf eine allmähliche Angleichung an das westdeutsche Niveau von 84,6 Prozent hindeutet.

**Tabelle 8: Region der Vorposition der Staatssekretäre in den neuen Bundesländern im Längsschnitt (1990 bis 2007)**

	Amtsbeginn							
	1990–1994		1995–1999		2000–2004		2005–2007	
	n	%	n	%	n	%	n	%
alte Bundesländer, Bund, EU, Berlin	56	70,9	22	40,7	12	17,4	2	10,0
neue Bundesländer	23	29,1	32	59,3	57	82,6	18	90,0
Gesamt	79	100,0	54	100,0	69	100,0	20	100,0

Quelle: Eigene Erhebung.

### 6. Resümee: Elitentransformation braucht Zeit

Auf den ersten Blick scheint der Transformationsprozess in den neuen Bundesländern in organisatorischer wie personeller Hinsicht abgeschlossen. Wie die vorliegenden Daten zeigen, hat der Elitentransfer die ostdeutsche Ministerialverwaltung nicht nur kurzfristig, sondern dauerhaft geprägt. Die gefundenen Ähnlichkeiten in den Rekrutierungsmerkmalen der Verwaltungselite in Ost- und Westdeutschland dürften in erster Linie hierauf zurückzuführen sein.

Die Spitzen der Ministerialverwaltung in den neuen Bundesländern sind zudem politischer als ihre westdeutschen Kollegen. Zwar unterscheidet sich der Anteil der Parteimitglieder kaum von dem in den alten Bundesländern, jedoch ist der Wechsel zwischen Politik und Ministerialbürokratie in den neuen Bundesländern offensichtlich häufiger. Dieser Befund steht in Kontrast zu den Ergebnissen von *Horst Damskis* und *Bärbel Möller* für die mittleren Hierarchieebenen, denen zufolge ostdeutsche Beamte auf Grund ihrer negativen Erfahrungen mit der Kaderpolitik eher dem Typus des klassischen Bürokraten zuzuordnen seien.<sup>41</sup>

Die andauernde numerische Dominanz der im Zuge des Elitentransfers in die neuen Bundesländer gewechselten Staatssekretäre ist dabei nicht zuletzt auf die Struktur des deutschen Berufsbeamtentums mit seinem Laufbahnprinzip zurückzuführen, das ein schnelleres Vordringen jüngerer Ostdeutscher in die Verwaltungsspitze erschwert. Dennoch sollten die substanzialen Auswirkungen dieses Elitentransfers nicht überbewertet werden: Im Laufe der Jahre sind nämlich aus vielen der einstmals aus dem Westen rekrutierten Spitzenbeamten echte „Wossis“ geworden, deren regionale Mobilität nicht anders als die zwischen den alten Bundesländern zu bewerten ist. Zudem ist inzwischen auf den mittleren Verwaltungsebenen eine neue Generation jüngerer Beamter mit ostdeutschem Hintergrund herangewachsen, die zunehmend über die fachlichen Voraussetzungen und die Erfahrung für die Übernahme von Führungspositionen verfügt.

Die Ergebnisse der Studie bestätigen die nach 1945 in der alten Bundesrepublik gemachte Erfahrung, dass der Prozess der kompletten Ersetzung einer Eliteformation Zeit

41 Vgl. *Horst Damskis* / *Bärbel Möller*, a.a.O., S. 59 und S. 90 ff.

benötigt. Damals hat es ähnlich lange gedauert, bis die aus dem Nationalsozialismus übernommenen leitenden Beamten durch Angehörige der Nachkriegsgeneration ersetzt werden konnten. Insofern ist der Transformationsprozess in den neuen Bundesländern personell noch nicht abgeschlossen. Die Entwicklung seit 1990 deutet aber darauf hin, dass bei der Rekrutierung von Spitzenbeamten in Ostdeutschland zunehmend weniger auf „Direktimporte“ aus den alten Bundesländern zurückgegriffen wird, so dass die Existenz einer „Betondecke aus leitenden Beamten mit westdeutschem Hintergrund“<sup>42</sup> ein historisches Durchgangsstadium sein dürfte.

42 Dieter Schimanke, Dilemmata der Personalpolitik, in: Hans-Ulrich Derlien (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation, Baden-Baden 2001, S. 179 – 187, S. 182.

## Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern: ein Vorschlag zu ihrer empirischen Erfassung aus subnational- vergleichender Perspektive\*

Christina Eder und Raphael Magin

Seit Beginn der 1990er Jahre kam es in den deutschen Ländern zu einem Ausbau der unmittelbaren Volksrechte sowie zu einer beträchtlichen Zunahme der direktdemokratischen Praxis.<sup>1</sup> Als Folge dieser Entwicklung steht die Volksgesetzgebung den Bürgern auf Landesebene nunmehr flächendeckend zur Verfügung. Unter dem Begriff „Volksgesetzgebung“ wird hier die institutionalisierte Form der direkten Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung verstanden, wobei sowohl die Eröffnung des Verfahrens als auch die Formulierung der Vorlage den Bürgern selbst vorbehalten ist. Diese „bottom-up-Beteiligungsrechte“ sind mittlerweile in allen Bundesländern vorgesehen und weisen mit großem Abstand die häufigste Nutzung aller direktdemokratischen Instrumente auf.<sup>2</sup> Die übrigen Instrumente der direkten Demokratie (fakultatives Referendum, obligatorisches Verfassungsreferendum, Abberufung des Landtages, Plebiszit) sind nicht flächendeckend verbreitet und werden nur selten

\* Der vorliegende Beitrag wurde im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten Forschungsprojekts „Demokratiemuster in den deutschen Bundesländern und ihre politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen“ verfasst. Eine frühere Version des Papiers wurde auf dem Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politikwissenschaft 2006 präsentiert. Wir danken Markus Freitag und Adrian Vatter und den Gutachtern der Zeitschrift für Parlamentsfragen für ihre Anregungen und Kommentare sowie David Fritz und Julia Karst für ihre Mithilfe bei Recherchen und Korrekturen.

- 1 Siehe Bärbel Weixner, Direkte Demokratie in den Bundesländern, in: APuZ, B 10 (2006), S. 18 – 24.
- 2 Siehe Raphael Magin / Christina Eder / Adrian Vatter, Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster, in: Achim Hildebrandt / Frieder Wolf (Hrsg.), Politik in den Bundesländern, Wiesbaden 2008, S. 345 – 364; Frank Rehmet, Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern, in: Theo Schiller / Volker Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002, S. 102 – 114.