

### Politische Kultur und die Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern

Vedder, Stefanie; Veit, Sylvia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vedder, S., & Veit, S. (2017). Politische Kultur und die Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10(1), 153-168. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i1.08>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Stefanie Vedder/Sylvia Veit

# Politische Kultur und die Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern

### Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht und erklärt Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern hinsichtlich des Politisierungsgrades von Verwaltungseliten. Während gängige Erklärungsansätze der Politisierungsforschung hier nicht greifen, erweist sich ein bisher kaum beachteter Faktor – die primäre Sozialisation in einer spezifischen regionalen politischen Kultur – als erklärungskräftig. Demnach begründet die stärker konsensdemokratisch geprägte politische Kultur der neuen Bundesländer eine geringere Nähe der dort sozialisierten Spitzenbeamt\*innen zur Politik. Grundlage der Untersuchung sind die Biographien aller beamteten Staatssekretär\*innen (oder Äquivalent) in den deutschen Bundesländern (Stichtag 15. Januar 2016).

*Schlagworte:* Ministerien, Staatssekretär\*innen, Politisierung, Bundesländer, politische Kultur

### Abstract

*Political Culture and party politicization of state secretaries in East and West Germany*

The article examines and explains differences between the old (West) and new (East) federal states in Germany in regard to the level of their top civil servants' politicization. While we cannot resort to established argumentations, a so far rather underrepresented factor in this context – primary socialization and political culture – shows to be significant. According to this, the more strongly consensus-oriented political culture in East Germany causes a lesser affinity to political activity in civil servants. Our research is based on a biographical analysis of all individuals who held an office as state secretary (or equivalent) in a federal state ministry on January 15<sup>th</sup> 2016.

*Key words:* Germany, ministries, top civil servants, politicization, political culture

## 1 Einleitung

In der klassischen Weberianischen Verwaltung zeichnen sich Beamt\*innen unter anderem durch eine ausgeprägte parteipolitische Neutralität aus. Die Distanz zur Politik schlägt sich in diesem Verwaltungsmodell üblicherweise auch in klar getrennten Karrierewegen von Politiker\*innen und Beamt\*innen nieder (vgl. *Derlien* 2008, S. 304). Die Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer weisen diesbezüglich jedoch eine hohe Varianz auf. So war etwa der zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Beitrags amtierende Staatssekretär im Hessischen Justizministerium, Thomas Metz, während seines Studiums und der darauffolgenden Tätigkeit als Richter lange Jahre parteipolitisch tätig, unter anderem als Vorsitzender der CDU in der Stadt Lorsch. Zudem engagierte er sich in mehreren Wahlperioden

als Stadtverordneter. Metz ist damit keineswegs ein untypischer Fall. Fast alle derzeitigen hessischen Staatssekretär\*innen haben sich in ihrer Vita parteipolitisch engagiert und häufig auch Wahlmandate innegehabt. Ein anderes Bild zeigt sich in Mecklenburg-Vorpommern: Staatssekretär\*innen mit ausgeprägtem parteipolitischen Engagement bilden hier eine Ausnahme. Wenngleich Hessen und Mecklenburg-Vorpommern Extremfälle einer besonders stark bzw. schwach ausgeprägten Parteipolitisierung der Spitzenbeamt\*innen darstellen, sind die beschriebenen Unterschiede auch insgesamt im Vergleich zwischen neuen und alten Bundesländern feststellbar: Unter den Spitzenbeamt\*innen in den neuen Bundesländern finden sich anteilig weniger Parteimitglieder und Personen mit Parteiämtern sowie weniger Mandatsübernahmen. Angesichts ähnlicher institutioneller Rahmenbedingungen und vergleichbarer funktionaler Anforderungen an das höchste Verwaltungsamt in den deutschen Bundesländern sind diese Unterschiede erklärungsbedürftig.

Vor diesem Hintergrund zielt dieser Beitrag darauf ab, Ost-West-Unterschiede in der Parteipolitisierung von Spitzenbeamt\*innen genauer zu beschreiben und zu erklären. Unsere zentrale Hypothese ist, dass die Ost-West-Unterschiede Resultat der Prägung der späteren Spitzenbeamt\*innen durch eine verschiedenartige politische Kultur aufgrund der deutschen Teilung bis 1989 sind. Um dies zu überprüfen, werden biographische Daten aller Spitzenbeamt\*innen in den Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer<sup>1</sup>, die zum Stichtag 15. Januar 2016 im Amt waren (n=197), ausgewertet.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Abschnitt wird die Politisierung der Verwaltung als Forschungsfeld umrissen, um die Relevanz der Forschungsfrage zu begründen und die Basis für die Hypothesenbildung im dritten Abschnitt zu legen. Nach einer kurzen Darstellung des methodischen Vorgehens (vierter Abschnitt) werden im fünften Abschnitt wesentliche deskriptive Erkenntnisse zu den Merkmalen von Staatssekretär\*innen in Ost und West präsentiert, bevor anschließend der Zusammenhang zwischen politischer Kultur und der Parteipolitisierung von Staatssekretär\*innen untersucht wird. Das Fazit fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen und diskutiert die Grenzen der vorliegenden Studie sowie deren Implikationen für die weitere Forschung.

## 2 Politisierung der Verwaltung als Forschungsfeld

Die Politisierung der öffentlichen Verwaltung in ihren verschiedenen Facetten ist ein Kernthema der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung (siehe u.a. *Hustedt/Houlberg Salomonsen* 2014, *Dahlström* 2008, *Fleischer* 2016, *Ennser-Jedenastik* 2014, *Peters/Pierre* 2004a, *Kopecky u.a.* 2016, *Lewis* 2012), wobei verschiedene Formen der Politisierung – wie etwa die formale oder die funktionale Politisierung (*Mayntz/Derlien* 1989, *Ebinger/Schmitt* 2010) – unterschieden werden. Die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehende Parteipolitisierung nimmt die Bedeutung parteipolitischer Bindungen und Aktivitäten für Rekrutierungs- und Beförderungsentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung (z.B. *Kopecky u.a.* 2016) in den Blick.

Ein zentrales Argument für die Existenz von Parteipolitisierung in Form parteipolitischer Patronage ist die Notwendigkeit politischer Kontrolle: Da das Verhältnis zwischen Minister\*in und Ministerialbürokratie „ein durch Informationsasymmetrien gekennzeichnetes Delegationsverhältnis“ (*Manow* 2005, S. 245) ist, setzen Minister\*innen verschiedene Kontrolltechniken ein, zu denen auch personalpolitische Entscheidungen gehören (*Manow* 2005, *Kopecky u.a.* 2016). Parteipolitisierung kann aus verschiedenen Gründen

negative Wirkungen entfalten. Sie kann zum einen die Neutralität des Verwaltungshandelns gefährden, wenn Parteien über entsprechend besetzte Schlüsselpositionen im Sinne ihrer Klientel Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen nehmen. Zum anderen kann Parteipolitisierung auch dazu führen, dass bei Stellenbesetzungen und Beförderungsentscheidungen das Leistungsprinzip ausgehebelt wird, was Effizienzeinbußen und fachlich fragwürdige Entscheidungen zur Folge haben kann. Im Extremfall kann eine starke Parteipolitisierung nicht nur zu Legitimitätsverlusten führen (*Dahlström/Niklasson* 2013, S. 891), sondern auch Einschränkungen in der Rechtsstaatlichkeit mit sich bringen.

Das Bewusstsein für die negativen Seiten und Risiken der Parteipolitisierung sollte jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass ein gewisses Maß an Politisierung in demokratischen Systemen funktional ist (vgl. *Hojnacki* 1996, S. 159). Insbesondere die in der Politisierungsliteratur häufig im Fokus stehende Ministerialverwaltung ist keineswegs nur „Instrument der Politik“, sondern nimmt eine zentrale Stellung in Prozessen der Politikformulierung ein (*Smeddinck/Tils* 2002, *Mayntz/Scharpf* 1975, *Schnapp* 2004, *Hustedt* 2013, *Baruth/Schnapp* 2015, *Behnke* 2016, *Bach* 2012). Ministerialbeamt\*innen entwerfen nicht nur den Großteil der erfolgreichen Gesetzentwürfe (vgl. *Veit* 2010, S. 43, *Kropp* 2008), sie führen auch Verhandlungen mit Interessengruppen und koordinieren Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse im Mehrebenensystem, um mehrheitsfähige Policy-Entwürfe und Gesetzesvorlagen zu entwickeln (vgl. *Schnapp* 2001, S. 17, *Hegele/Behnke* 2013). Die Tätigkeit der Ministerialbeamt\*innen ist deshalb in hohem Maße politisch. Um den damit verbundenen Anforderungen gerecht zu werden, ist ein Gespür für politische Prozesse nötig. Ministerialbeamt\*innen müssen den Willen der politischen Leitung antizipieren und die Durchsetzungsfähigkeit von Policy-Entwürfen in Kabinett und Parlament richtig einschätzen.

Nicht ohne Grund sind die höchsten Beamt\*innen in Deutschland – Staatssekretär\*innen und ergänzend auf Bundesebene Ministerialdirektor\*innen sowie einige Behördenleiter\*innen – „politische Beamt\*innen“, die nach § 54 Bundesbeamtengesetz jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Für die Besetzung dieser Positionen sind persönliche und politische Loyalitätskriterien – anders als für niedrigere hierarchische Ränge – formal zulässig. In der Institution der „politischen Beamt\*innen“ spiegelt sich die Notwendigkeit der Sicherstellung der politischen Responsivität der Verwaltung wider. Hierfür benötigen die Politiker\*innen innerhalb der Verwaltung loyale Führungskräfte, die in ihrem Sinne Entscheidungen treffen und denen sie vertrauen können (*Jann/Veit* 2010, S. 19). Eine grundsätzliche Übereinstimmung in wesentlichen politisch-ideologischen Fragen ist dabei ebenso von Vorteil wie entsprechende (parteipolitische) Netzwerke. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass in den vergangenen Jahrzehnten nur in sehr wenigen Ausnahmefällen Staatssekretär\*innen auf Bundesebene einer anderen Partei als „ihre/r“ Minister\*in angehörten (*Fleischer* 2016). Bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung spielen somit sowohl meritokratische als auch politische Kriterien eine Rolle. Ob sich die letztgenannte Anforderung im politisch-administrativen System eines Staates auch in einer ausgeprägten Parteipolitisierung der Ministerialverwaltung widerspiegelt – oder ob die Politisierung vielmehr primär funktional ist, wie beispielsweise in Dänemark (*Christensen* 2004, *Christensen/Klemmensen/Opstrup* 2014) – hängt von verschiedenen Faktoren ab.

Erstens spielt hierfür eine Rolle, in welchem Umfang eine parteipolitische Tätigkeit von Beamt\*innen formal zulässig ist. In Deutschland gibt es hierzu nur geringe Restriktionen: Beamt\*innen dürfen nicht nur Mitglied einer Partei werden, sondern auch für Par-

lamentsmandate kandidieren sowie Kommunalmandate oder Parteiämter innehaben. Lediglich im Falle einer erfolgreichen Wahl in einen Landtag, den Bundestag oder das Europäische Parlament müssen Beamt\*innen nach §40 Bundesbeamtengesetz aus dem Amt ausscheiden. Diese Unvereinbarkeit von Amt und Mandat findet sich – mit leichten Abwandlungen – auch in den Abgeordnetengesetzen der Länder wieder.<sup>2</sup>

Zweitens hängt das Ausmaß der Parteipolitisierung davon ab, ob es neben der leitenden Beamtenschaft in der Linienorganisation der Ministerien noch andere Posten gibt, deren Inhaber\*innen politiknahe Aufgaben wahrnehmen und ggf. auch in Konkurrenz zur Ministerialverwaltung Einfluss im Policy-Prozess entwickeln. Ein Beispiel hierfür wären die politischen Kabinette in Frankreich (*Rouban* 2004), Belgien (*Dierickx* 2003) oder Österreich (*Treib* 2012), die mit Parteiloyalist\*innen besetzt werden und mit Blick auf die Möglichkeit der Aufgabendelegation und die Policy-Beratung aus Sicht der Minister\*innen eine Alternative zur klassischen Ministerialverwaltung bilden. In Deutschland wurden zwar die Leitungsstäbe seit den 1980er-Jahren sukzessive ausgebaut (*Hustedt* 2013), politische Kabinette im eigentlichen Sinne gibt es hier aber nicht.

Drittens spielen auch Merkmale wie die ideologische Distanz zwischen den Parteien innerhalb eines Staates oder der vorherrschende Politikstil eine Rolle. Ist der Politikstil eher konsensual und ist die ideologische Distanz zwischen den Parteien eher gering – ein typisches Beispiel hierfür wäre Schweden in den 1960er und 1970er-Jahren – besteht kaum Anlass dazu, die Ämtervergabe zu politisieren (*Peters/Pierre* 2004b).

Die beiden letztgenannten Erklärungsansätze gehen von einer funktionalistischen Perspektive aus, welche in der international vergleichenden Politisierungsforschung häufig eingenommen wird (*Askim/Karlson/Kolltveit* 2016). Hier steht die Nachfrageseite im Mittelpunkt: Minister\*innen als politische Prinzipale treffen Personalentscheidungen, um bestimmte Ziele – z.B. eine erhöhte Kontrolle der Bürokratie – zu erreichen. Für die Forschung ist dabei insbesondere interessant, welche Kriterien die Auswahlentscheidung der/die Minister\*in prägen (vgl. *Veit/Scholz* 2016, S. 520). Eine andere mögliche Perspektive ist eher angebotsorientiert: Da bei der Personalauswahl verschiedenste Kriterien eine Rolle spielen, ist der Pool potentieller Kandidat\*innen für ein Spitzenamt in der Regel eher klein (vgl. *Fleischer/Seyfried* 2015, S. 204, *Bach/Veit* 2016, S. 8). Für die Frage, wer überhaupt in diesen Pool gelangt, spielen tradierte Karrierewege, Selektionsmechanismen und kulturell geprägte Sozialisationsbedingungen im gesamten Lebenslauf eine Rolle. Folglich wäre es auch möglich, dass Unterschiede im Grad der Parteipolitisierung bei gleichen funktionalen Bedingungen und vergleichbaren Auswahlkriterien der politischen Prinzipale auftreten, weil der Pool potentieller Kandidat\*innen aufgrund vorgelagerter Sozialisationsbedingungen anders zusammengesetzt ist. Diese Perspektive leitet die Hypothesenbildung bezüglich des in der Literatur bisher kaum beleuchteten<sup>3</sup> Erklärungsfaktors „politische Kultur“ in diesem Aufsatz an.

### 3 Die Bedeutung der politischen Kultur

Ausgangspunkt der Hypothesenbildung ist die Beobachtung, dass sich bezüglich des Umfangs der Politisierung ihrer Spitzenbeamt\*innen Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern finden. *Holtkamp* (2008) weist darauf hin, dass sich ost- und westdeutsche Bundesländer in ihrer politischen Kultur unterscheiden. Er greift hierfür auf die Kategorisierung von politischen Systemen anhand ihrer institutionellen Merkmale in idealtypische

Demokratiemodelle zurück, die bereits seit den späten 1960er-Jahren fest etabliert ist. Als normative Extrempole wurden dabei zur Beschreibung der Regeln der Entscheidungsfindung die Konzepte Konsens- (politische Entscheidungen durch Verhandlungen) und Konkurrenzdemokratie (Mehrheitsprinzip) definiert (*Lehmbruch* 2012). Grundsätzlich ist eine beliebige Übertragung dieser für Nationalstaaten entworfenen Kategorisierung auf unterschiedliche Ebenen denkbar (siehe z.B. den Versuch einer Charakterisierung der EU von *Pelinka* 2010). In diesem Sinne transferiert *Holtkamp* (2008) die Konzepte der Konsens- und Konkurrenzdemokratie auf die kommunale Ebene. Dabei rückt er die „Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmuster der kommunalen Akteure“ (*Holtkamp/Bogumil* 2016, S. 8) in den Mittelpunkt. Als Merkmale für die Entscheidung über Konsens- oder Konkurrenzdemokratie zieht er neben der Kommunalverfassung und der Größe der Gemeinden insbesondere die „lokale[n], politisch-kulturelle[n] Faktoren“ (ebd.) heran, die sich aus der geschichtlichen Entwicklung einer Region herleiten lassen.

Er kommt zu dem Schluss, dass die neuen Bundesländer im Vergleich zu ihren westlichen Pendanten insgesamt als stärker konsensdemokratisch eingestuft werden müssen und erklärt dies mit den Nachwirkungen eines durch die SED begründeten „unpolitischen Modell[s]“ (*Bogumil/Holtkamp* 2006, S. 42)<sup>4</sup>. Die politische Sozialisation in der DDR und nachfolgend in den neuen Bundesländern geht also einher mit einer größeren Distanz zur Politik. Diese bezieht sich vornehmlich auf ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber politischen Parteien (vgl. z.B. *Holtmann et al.* 2015, S. 39; *Schoon* 2016, S. 220), kann sich aber auch im Rollenverständnis von Beamt\*innen niederschlagen: So stellte beispielsweise *Schröter* in einer qualitativen Studie zur Wendezeit fest, dass „die Ost-Berliner ihre Tätigkeit im Jahr 1990 weitaus seltener im Zwischenbereich von Politik und Verwaltung angesiedelt sahen“ (vgl. *Schröter* 1992, S. 8). Aus den genannten Gründen vermuten wir, dass im Osten sozialisierte Beamt\*innen durchschnittlich weniger politisiert sind als ihre im Westen sozialisierten Kolleg\*innen. Aufgrund der insgesamt eher geringen Mobilität von Beamt\*innen zwischen den Bundesländern von Ost nach West (vgl. *Klose/Hoffmann-Lange* 2008, S. 352f.), sollte sich dieses auch in einem niedrigeren Grad der Parteipolitisierung in den neuen Bundesländern im Vergleich zu den alten Bundesländern widerspiegeln. Diese Argumentation führt zu den folgenden Hypothesen:

*H1a: Spitzenbeamt\*innen in den neuen Bundesländern wurden meist im Osten sozialisiert.*

*H1b: Spitzenbeamt\*innen in den alten Bundesländern wurden meist im Westen sozialisiert.*

*H2: In den neuen Bundesländern weisen weniger Spitzenbeamt\*innen eine Politiknähe auf als in den alten Bundesländern.*

*H3: Im Osten sozialisierte Spitzenbeamt\*innen weisen eine geringere Politiknähe auf als im Westen sozialisierte Spitzenbeamt\*innen.*

Bevor nachfolgend die Operationalisierung dieser Hypothesen erläutert wird, möchten wir besonders darauf hinweisen, dass der Bundesländervergleich ein gleichsam ideales Design für die vergleichende Politisierungsforschung bietet, da hier institutionelle und strukturelle Erklärungsfaktoren (Struktur der Exekutive sowie mit leichten Abstrichen Merkmale des Parteiensystems und rechtliche Rahmenbedingungen) weitgehend konstant gehalten werden können und es deshalb möglich ist, den Einfluss anderer Faktoren zu prüfen.

## 4 Methodik

### Datengrundlage

Die Grundgesamtheit der Fälle zur Überprüfung unserer Hypothesen umfasst alle beamteten Staatssekretär\*innen und Inhaber\*innen äquivalenter Positionen<sup>5</sup>, die zum Stichtag 15. Januar 2016 in einem der 16 deutschen Bundesländer im Amt waren (n=196).<sup>6</sup> Für diese wurden auf Basis veröffentlichter biographischer Informationen soziodemographische Daten, Informationen zum Bildungsweg sowie Daten zum Karriereverlauf und zum politischen Engagement erhoben und in SPSS codiert. Als Quellen dienten das Munzinger-Archiv sowie Internetpräsenzen der Ministerien, Pressemeldungen und persönliche Webseiten der Spitzenbeamt\*innen sowie ggf. deren Profile auf den Seiten ihrer jeweiligen Partei.

### Operationalisierung und Datenauswertung

Ein zentrales Argument für die Hypothesenbildung ist, dass der Ort der Sozialisation einer Person einen Einfluss auf deren Politiknähe hat. Als „Sozialisation“ verstehen wir dabei die kulturell beeinflusste Identitätsbildung. Wir folgen damit einem gängigen soziologischen Verständnis dieses Begriffs. Der Sozialisationsprozess besteht aus drei Elementen: Er umfasst erstens die Bildung eines allgemeinen Weltverständnisses, zweitens das Erlernen kultureller Normen und drittens die „Vorbereitung des Individuums auf die Übernahme spezialisierter gesellschaftlicher Anforderungen und Positionen“ (vgl. *Scherr* 2006, S. 47). Vorliegend legen wir einen Fokus auf die sogenannte „primäre Sozialisation“. Diese findet im Kindes- und Jugendalter statt (vgl. *Korte/Schäfers* 2006, S. 47). Wir unterscheiden zwischen einer primären Sozialisation in „Ost“<sup>7</sup> (0) und „West“<sup>8</sup> (1). Die Variable „Sozialisation“ setzt sich in unserer Studie zusammen aus der Erhebung der Aufenthaltsregion während der Schulzeit im Jugendalter sowie während des Studiums bzw. der Ausbildung. In Fällen, in denen eine Person Teile ihres Jugendlebens sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland verbracht, also zum Beispiel in der ehemaligen DDR aufgewachsen ist, aber in einem westdeutschen Bundesland studiert hat, wurde der jeweils längere bzw. schwerpunktmäßige Aufenthalt kodiert. Wechsel des vornehmlichen Wohn- und Arbeitsorts während der anschließenden beruflichen Laufbahn ziehen wir nicht in die Bestimmung der Sozialisation ein. Auch wenn beispielsweise *Hurrelmann/Heitmeyer* (1992, S. 109) von der generellen Möglichkeit der Weiterentwicklung der durch den Sozialisationsprozess entstandenen Persönlichkeit ausgehen, ist anzunehmen, dass die primäre Sozialisation einen starken Einfluss auf die im Erwachsenenalter vorherrschenden Denk- und Handlungsmuster ausübt. Diese Auffassung wird z.B. auch durch eine Studie von *Oberfeld* (2014) bestätigt, der zeigt, dass die Sozialisation durch die Berufstätigkeit in einer bürokratischen Organisation deutlich weniger prägend für die Einstellungen und Sichtweisen einer Person ist als die primäre Sozialisation. *Damskis/Möller* (1997, S. 12) gehen ebenfalls davon aus, dass sich „[k]ulturell verankerte Orientierungs- und Handlungsmuster (...) als relativ beständig“ erweisen.

Die Politiknähe einer Person (als Maß für Parteipolitisierung) drücken wir durch persönliches politisches Engagement in Form von Parteimitgliedschaften, Übernahme von Parteiämtern und/oder Wahlmandaten aus (0 = weder Parteimitglied noch Parteiamt noch Mandat, 1 = Parteimitglied und/oder Parteiamt und/oder Mandat). Diese Form der Opera-

tionalisierung wurde gewählt, da wir aufgrund der Erhebungsmethodik und des Datenmaterials (veröffentlichte biographische Informationen) nur diejenigen Informationen erfassen können, die auch publik gemacht werden. So wird z.B. durch die Angaben zur Parteimitgliedschaft nur erfasst, ob eine Person ihre Parteimitgliedschaft in irgendeiner Form öffentlich macht. Mit der gewählten Operationalisierung erheben wir verschiedene typische Formen des parteipolitischen Engagements und identifizieren so diejenigen Staatssekretär\*innen, die sich aktiv parteipolitisch engagieren.

Zur Überprüfung unserer Hypothesen muss des Weiteren die Variable „Spitzenbeamten im Osten/Westen“ operationalisiert werden. Hier wählen wir eine dichotome Codierung definiert durch den Dienstherrn der aktuellen Eliteposition (0 = Ost und 1 = West).

Als Kontrollvariablen werden das Geschlecht (0 = weiblich, 1 = männlich) sowie das Vorliegen einer juristischen Ausbildung (erstes Studienfach oder Aufbaustudium Jura = 1, erstes Studienfach anderes = 0) herangezogen. *Mackenrodt* (2008, S. 83) weist bei einer Untersuchung von Bundestagskandidat\*innen darauf hin, dass Menschen dazu neigen, Amtsinhabern gegenüber neuen Kandidaten bei Wahlen den Vorzug zu geben. Da sich unter den Politiker\*innen der Bundesländer mehr Männer als Frauen finden und ein Jura-studium besonders häufig angegeben wird, kann vermutet werden, dass diese Faktoren einen Einfluss auf Personalentscheidungen haben (*Veit/Scholz* 2016, S. 524f.).

Den Einfluss der verschiedenen Faktoren erfassen wir mit binärlogistischen Regressionen sowie durch einen Vergleich der Mittelwerte.

## 5 Soziodemographische Merkmale, Bildungs- und Karriere-hintergrund der Spitzenbeamten\*innen

Bevor die Ergebnisse unserer Hypothesenprüfung dargestellt und diskutiert werden, werfen wir zunächst einen Blick auf ausgewählte deskriptive Ergebnisse und beschreiben damit zugleich die Ausprägung der Kontrollvariablen. In der Literatur wird der/die typische Spitzenbeamten\*in der deutschen Ministerialverwaltung (auf Bundesebene) als wenig repräsentativ für die Gesamtbevölkerung beschrieben – er ist klassischerweise ein politisch loyaler männlicher Jurist, Mitte 50, mit einem Karrierehintergrund als Laufbahnbeamter (vgl. *Derlien* 2008, S. 7ff.; 1990, S. 359). Mit unseren Daten kann überprüft werden, inwiefern dieses Bild auch für die Staatssekretär\*innen in den deutschen Bundesländern zutrifft und ein Vergleich zu früheren Erhebungen vorgenommen werden.

### Geschlecht

Von den 196 Personen im Datensatz sind ein gutes Viertel Frauen (26,5%). Der Frauenanteil unter den Spitzenbeamten\*innen auf Landesebene hat sich in den letzten Jahren erhöht: In einer mit identischer Methodik durchgeführten Erhebung aus dem Jahr 2009 lag der Frauenanteil noch bei 17 Prozent (vgl. *Veit* 2012, S. 178). Damals war außerdem ein sehr starker Ost-West-Unterschied auszumachen: In den neuen Bundesländern gab es nur eine einzige (2,4%) Staatssekretärin (ebd). 2016 waren hingegen 31 Prozent der Staatssekretär\*innen in den neuen Bundesländern weiblich (siehe Tab. 1). Der steigende Frauen-



anteil ist also insbesondere eine ostdeutsche Entwicklung. Frauen sind dennoch weiterhin unterrepräsentiert, was allerdings kein Spezifikum dieser gesellschaftlichen Teilelite ist (vgl. *Holst/Schimeta* 2011, S. 424). Zwischen den Bundesländern variiert der Frauenanteil zwischen 13 (Nordrhein-Westfalen) und 50 Prozent (Niedersachsen) (Tab. 1).

## Bildungshintergrund

Fast alle Staatssekretär\*innen (96%) haben ein Hochschulstudium, meist an einer Universität, absolviert, 27 Prozent wurden promoviert. Der Anteil der Promovierten ist unter den Männern (31%) etwas größer als unter den Frauen (25%). Bis in die 1960er-Jahre hinein war das Jurastudium noch formal als Zugangsvoraussetzung für den höheren Dienst der öffentlichen Verwaltung vorgesehen, wohingegen das System heute offener ist. Dennoch gelten Jurist\*innen auch heute noch als Generalist\*innen, die im öffentlichen Dienst vielfältig einsetzbar sind (*Jann/Veit* 2015, S. 187). Während der Frauenanteil im Vergleich zur Untersuchung für die Kohorte des Jahres 2009 gestiegen ist, lässt sich für den Anteil der traditionell starken Gruppe der Jurist\*innen<sup>9</sup> ein leichter Rückgang feststellen: 2009 hatten 48 Prozent der Spitzenbeamt\*innen ein Jurastudium absolviert, 2016 sind es gut sechs Prozent weniger (Tab. 1). Im Ost-West-Vergleich fällt auf, dass der Jurist\*innenanteil in den neuen Bundesländern (45%) etwas höher ist als in den alten Bundesländern (41%). Vergleichsweise häufig finden sich außerdem sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studienfächer (Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie: 25%, Betriebs-/Volkswirtschaftslehre: 16%).

*Tabelle 1:* Frauen, Jurist\*innen und Laufbahnbeamt\*innen nach Bundesländern (in %)

		<i>Frauen</i>	<i>Juristen</i>	<i>Laufbahnbeamte</i>
West (n = 142)	BW	23,1	30,8	7,7
	BY	15,4	53,8	53,8
	BE	31,8	22,7	36,4
	HB	27,3	27,3	27,3
	HH	20	40	46,7
	HE	20	40	20
	NI	50	40	30
	NRW	13,3	20	6,7
	RP	14,3	50	42,9
	SL	28,6	85,7	57,1
	SH	36,4	27,3	27,3
	<b>Gesamt West</b>	<b>24,6</b>	<b>40,8</b>	<b>25,4</b>
Ost (n = 54)	BB	38,5	23,1	53,8
	MV	30	60	30
	SN	20	60	40
	ST	25	58,3	50
	TH	40	20	10
		<b>Gesamt Ost</b>	<b>31,5</b>	<b>45,3</b>
<b>Gesamt (n = 196)</b>		<b>26,5</b>	<b>42,1</b>	<b>28,1</b>

*Quelle:* Eigene Darstellung.

## Karrieremuster

Während Spitzenbeamt\*innen auf Bundesebene typischerweise „Laufbahnbeamt\*innen“ sind (vgl. *Derlien* 2008, S. 19f., *Veit/Scholz* 2016, S. 525), weisen die Karrieremuster auf Landesebene mehr Varianz auf (vgl. *Jann/Veit* 2010, S. 10, *Veit* 2012, S. 189). Laufbahnbeamt\*innen sind Personen, die entweder direkt nach ihrem Studium in die allgemeine Verwaltung eingetreten sind oder nur für kurze Zeit (maximal für vier Jahre) in einem anderen Bereich gearbeitet haben, bevor sie eine Position in der Verwaltung übernahmen und anschließend bis zum Erreichen ihres Spitzenamtes dort tätig waren. Von den Staatssekretär\*innen im Datensatz blicken 28 Prozent aller Personen auf eine Karriere als Laufbahnbeamt\*in zurück (Tab. 1). Die übrigen Fälle haben meist eine Mischkarriere in der allgemeinen Verwaltung und einem anderen Arbeitsmarktsektor (z.B. Wissenschaft, Bildung, Justizwesen, Militär, Verbände) absolviert. Quereinsteiger\*innen ohne jegliche Arbeitserfahrung in der öffentlichen Verwaltung sind selten. Laufbahnbeamt\*innen sind in den Spitzenpositionen der neuen Bundesländer häufiger zu finden als in Westdeutschland. Auch zwischen den Bundesländern ist die Varianz erheblich (Tab. 1), was aufgrund der geringen Fallzahlen pro Bundesland jedoch nicht überbewertet werden sollte. Männer sind häufiger Laufbahnbeamt\*innen als Frauen.

## 6 Politische Kultur und Politiknähe der Spitzenbeamt\*innen

Strukturelle Unterschiede zwischen den Spitzenbeamt\*innen verschiedener Bundesländer sehen wir nicht nur hinsichtlich ihres Studienfaches und der Verwaltungserfahrung. Interessant sind insbesondere die Differenzen im Bereich politischer Tätigkeiten: Wie im dritten Abschnitt erläutert, nehmen wir an, dass die Sozialisation im Osten oder im Westen der Republik einen Einfluss auf die Politiknähe einer Person hat. Um dies zu überprüfen, betrachten wir zunächst die Teilhypothesen 1a und 1b, welche davon ausgehen, dass Spitzenbeamt\*innen hauptsächlich aus der eigenen Länder-gruppe (Ost vs. West) rekrutiert werden.

Auf Basis unserer Daten kann diese Vermutung lediglich für die alten Bundesländer bestätigt werden. Fast alle dort tätigen Staatssekretär\*innen (99%) stammen auch aus dem Westen, während nur zwei der 142 in den alten Bundesländern tätigen Staatssekretär\*innen im Osten sozialisiert wurden. Für die neuen Bundesländer ergibt sich ein abweichendes Bild. Dort stammt die Mehrheit (54%) der Staatssekretär\*innen aus dem Westen und nur 46 Prozent kommen aus dem Osten. Im Vergleich zu früheren Erhebungen hat sich der Anteil der aus dem Westen stammenden Staatssekretär\*innen in den neuen Bundesländern zwar deutlich abgeschwächt – zwischen 1990 und 2007 lag deren Anteil stets bei mindestens 80 Prozent (vgl. *Klose/Hoffmann-Lange* 2008, S. 352) – dennoch kann von einer Angleichung an die Verhältnisse in den alten Bundesländern zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Rede sein.

Im Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR war zur Angleichung der Verwaltungsstrukturen zwischen alten und neuen Bundesländern eine Verwaltungshilfe in Form personeller Unterstützung vereinbart worden. Diese sollte zunächst auf ein Jahr befristet sein (vgl. *Klose/Hoffmann-Lange* 2008, S. 351). Auch nach einer Verlängerung bis zum Jahr 1994 stellte sich jedoch heraus, dass der Bedarf nach professioneller Beratung und Mitarbeit durch westdeutsche Beamt\*innen noch lange nicht gedeckt war und die vorgegebene Frist auf einer „gravierende[n] Fehleinschätzung“ beruhte (*Grunow* 1995, S. 290), so

dass viele Beamt\*innen ihre Position im Osten langfristig behielten. Eine „Migration“ in die neuen Bundesländer bot westdeutschen Beamt\*innen oft Chancen auf einen Karriereschub (vgl. *Derlien* 1993, S. 328). Es ist zu vermuten, dass die „Wanderung“ von Beamt\*innen nach der Wiedervereinigung noch immer nachwirkt: Beamt\*innen aus mittleren Karriere-stufen, die im Zuge der Verwaltungshilfe eine Stelle in Ostdeutschland übernommen haben, konnten so bis in die Spitzenpositionen der Ministerien gelangen.

Dessen ungeachtet ist der Anteil der Staatssekretär\*innen mit einer Politiknähe in beliebiger Form in den neuen Bundesländern mit 57 Prozent geringer als in den alten Bundesländern (67%). Besonders deutlich zeigt sich dieser Unterschied in Bezug auf die Wahrnehmung von Wahlmandaten: Während nur 22 Prozent der Staatssekretär\*innen in den neuen Bundesländern schon einmal selbst erfolgreich kandidiert haben (meist auf kommunaler Ebene), trifft dies auf 35 Prozent ihrer Kolleg\*innen in den alten Bundesländern zu (siehe Tab. 2).

*Tabelle 2:* Politiknähe nach Ländergruppen (in %)

	Politiknähe	Parteimitgliedschaft	Parteiamt	Wahlmandat
West (n = 169)	67,1	62,9	35,7	35,2
Ost (n = 27)	57,4	55,6	31,5	22,2
<b>Gesamt (n = 196)</b>	<b>64,5</b>	<b>60,9</b>	<b>34,5</b>	<b>31,6</b>

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Auf der beschreibenden Ebene deutet sich darüber hinaus auch bereits hier ein ähnliches Ergebnis für unsere dritte Hypothese – im Osten sozialisierte Beamt\*innen weisen eine geringere Politiknähe auf – an. Während nur gut die Hälfte aller im Osten sozialisierten Staatssekretär\*innen (52%) eine Politiknähe aufweist, trifft dies auf zwei Drittel der im Westen Sozialisierten zu (siehe Tab. 3).

*Tabelle 3:* Politiknähe in Abhängigkeit der Sozialisation von Staatssekretär\*innen (in%)

	Politiknähe	Parteimitgliedschaft	Parteiamt	Wahlmandat
West (n = 169)	66,9	62,7	36,1	33,9
Ost (n = 27)	51,9	51,9	25,9	18,5
<b>Gesamt (n = 196)</b>	<b>64,8</b>	<b>61,2</b>	<b>34,7</b>	<b>31,8</b>

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Dieselbe Tendenz tritt auch bei einer kombinierten Betrachtung dieser beiden Unterscheidungen zutage: 44 Prozent der im Osten sozialisierten und in den neuen Bundesländern tätigen Spitzenbeamt\*innen weisen eine Politiknähe auf. Die beiden Beamten, die im Osten sozialisiert wurden und nun Staatssekretäre in einem der alten Bundesländer sind, sind weder Parteimitglied, noch besaßen oder besitzen sie ein Parteiamt oder Mandat. Auf der anderen Seite lässt die Gruppe derjenigen Personen, die sowohl im Westen sozialisiert wurden als auch dort als Staatssekretär\*in tätig sind, die größte Politiknähe erkennen. Von ihnen haben 69 Prozent eine Parteimitgliedschaft und/oder ein Parteiamt bzw. ein Mandat inne. Von den Beamt\*innen, die in den neuen Bundesländern arbeiten, aber im Westen sozialisiert wurden, weisen 59 Prozent eine Politiknähe auf. Am deutlichsten ist der Unterschied wieder im Anteil der Mandatsträger\*innen: 34 Prozent der Staatssekretär\*innen mit

einer primär westlichen Sozialisation hatten oder haben ein Wahlmandat inne, während dies nur auf 19 Prozent der im Osten sozialisierten Spitzenbeamt\*innen zutrifft.

In Übereinstimmung mit unseren Erwartungen zeigt die binärlogistische Regression (Tab. 4) einen positiven Einfluss der Variable Sozialisation auf die Politiknähe. Die Ergebnisse erreichen dabei ein hohes Signifikanzniveau. Die Wahrscheinlichkeit, eine Politiknähe aufzuweisen, ist für Personen, die in den alten Ländern sozialisiert wurden, bei Einbeziehung der Kontrollvariablen mehr als dreimal so hoch als für jene, die eine Sozialisation in den neuen Bundesländern erfahren haben. Mit Rückbezug auf die Charakterisierung der neuen Bundesländer als konsensdemokratisch geprägte Systeme können wir daher die Hypothese H3 bestätigen.<sup>10</sup>

*Tabelle 4:* Einfluss der Sozialisation auf die Politiknähe

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Sozialisation	.702*** (.163)	.987*** (.285)	1.166*** (.313)
Geschlecht		-.376 (.303)	-.408 (.310)
Jurastudium			-.374 (.307)
<i>Pseudo R</i> <sup>2</sup>	.127	.137	.149
N	196	196	196

Anmerkungen: binärlogistische Regression, Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveau: \*\*\* <= 0,001, \*\* <= 0,01, \* <= 0,05

*Quelle:* Eigene Darstellung.

## 7 Fazit

Ziel dieses Beitrages war es, Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern hinsichtlich der Parteipolitisierung von Staatssekretär\*innen auf der Basis empirischen Materials zu beschreiben und zu erklären. Die Studie zeigt, dass die primäre Sozialisation durch eine spezifische regionale politische Kultur Erklärungskraft für die von uns beobachteten Unterschiede in der Parteipolitisierung hat. Personen, die im Osten Deutschlands sozialisiert und durch eine als konsensdemokratisch einzuordnende Umwelt geprägt wurden, wiesen deutlich seltener eine Politiknähe auf als Personen, deren Sozialisation in dem stärker konkurrenzdemokratisch geprägten Umfeld im Westen der Republik stattfand. Die geringer ausgeprägte Parteipolitisierung in der Ministerialbürokratie in den neuen im Vergleich zu den alten Bundesländern lässt sich somit durch Unterschiede in der politischen Kultur erklären.

Unsere Ergebnisse bestätigen, dass neben der in der internationalen Diskussion stark betonten (partei-)politischen Loyalität auch andere Faktoren eine Rolle für die Auswahl von Spitzenbeamt\*innen in Ministerien spielen. Diese wären in zukünftigen Studien genauer zu untersuchen. Zu denken ist hier beispielsweise an das Kriterium der persönlichen Loyalität: Diese hängt stärker von biographischen Gemeinsamkeiten und persönlichen Erfahrungen als von eher groben Indikatoren wie einer gemeinsamen Parteimitgliedschaft ab. Um den Stellenwert der persönlichen Loyalität genauer zu erforschen, wäre jedoch eine andere als die hier verwendete Methodik anzuwenden. Weiterhin ist darauf hinzuwei-

sen, dass Kenntnisse des politischen Prozesses und ein Gespür für politische Rahmenbedingungen – beides ist für Staatssekretär\*innen von elementarer Bedeutung – nicht nur und notwendigerweise durch (partei-)politisches Engagement erworben werden, sondern auch durch professionelle Erfahrungen im politiknahen Bereich (z.B. durch die Tätigkeit im Leitungsstab eines Ministeriums) erlangt werden können (*Veit/Scholz* 2016).

Wenngleich die hier vorgelegte Untersuchung einen wesentlichen Beitrag zur Systematisierung von Erklärungsfaktoren für Parteipolitisierung leistet und gleichzeitig neue empirische Erkenntnisse zu den Spitzenbeamt\*innen auf Landesebene präsentiert, ist abschließend auf einige Grenzen dieser Studie hinzuweisen. Erstens soll nicht unerwähnt bleiben, dass es auch sektorspezifische Erklärungsfaktoren für Parteipolitisierung gibt (*Lewis* 2012). Diese bleiben ausgeblendet, da sie hier nicht im Zentrum des Forschungsinteresses stehen. Zweitens könnte ein weiterer möglicher Erklärungsfaktor für die beobachteten Ost-West-Unterschiede in der Parteipolitisierung der Anteil an Parteiloyalisten am gesamten Personal in den Ministerien sein. Wenn etwa in einer Landesministerialverwaltung überproportional viele CDU-Anhänger\*innen vertreten sind, könnte dies bei Regierungsübernahme der SPD zu einem starken Politisierungsschub führen (vgl. *Dahlström/Niklasson* 2013, S. 894). Die geringere Parteipolitisierung von Staatssekretär\*innen im Osten wäre dann ggf. dadurch zu erklären, dass in der Verwaltung insgesamt deutlich weniger Parteianhänger\*innen zu finden sind und es deshalb weniger wichtig ist, die Ministerien zu Kontrollzwecken zu politisieren. Vor diesem Hintergrund wäre eine Erweiterung der Grundgesamtheit auf alle Ministeriumsmitarbeiter\*innen auf Länderebene lohnenswert. Eine Untersuchung dieses Erklärungsansatzes erfordert jedoch Datenmaterial, welches bisher nicht vorliegt. Möglich – und zur weiteren Prüfung unserer Ergebnisse notwendig – ist allerdings die Einbeziehung spezifischer Karrieremuster: Es ist anzunehmen, dass für den Zutritt zum Pool potenzieller Spitzenbeamt\*innen abseits der politischen Merkmale einer Person auch Faktoren wie die professionelle Berufserfahrung in bestimmten Sektoren eine große Rolle spielen. Drittens wäre es sinnvoll, in zukünftigen Untersuchungen Methoden der Ereigniszeitanalyse zu verwenden, welche die Zeitabhängigkeit von Variablen wie z.B. der Parteimitgliedschaft berücksichtigen und die es ermöglichen, Ernennungen von Staatssekretär\*innen aus einem Pool geeigneter Kandidat\*innen zu analysieren (siehe *Bach/Veit* 2016). Voraussetzung hierfür ist die sehr herausfordernde Identifikation des Pools potentieller Kandidat\*innen. Viertens könnte die Untersuchung des Einflusses der Sozialisation in einem eher konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratischen geprägten regionalen Umfeld weiter ausgebaut werden, indem auch Unterschiede zwischen den Bundesländern genauer erfasst werden. Hierfür wäre es notwendig, ein differenzierteres Maß zu entwickeln, welches es erlaubt, alle Bundesländer zu kategorisieren.

Ungeachtet der vielfältigen Herausforderungen für zukünftige Forschungsaktivitäten in diesem Bereich hat der vorliegende Beitrag gezeigt, dass die Untersuchung sozialisationsbedingter Faktoren ein bisher vernachlässigtes, aber lohnendes Forschungsfeld im Zusammenhang mit Fragen der Politisierung der Verwaltung darstellt.

## Anmerkungen

- 1 Die Datenerhebung erfolgte im Rahmen des von der Fritz-Thyssen-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes “Regierungskoalitionen und die Politisierung der Ministerialbürokratie“. Wir danken Fabiana Heidrich und Thomas Alcock für Ihre Unterstützung bei den Codierarbeiten.
- 2 Geringfügige Ausnahmen sehen Baden-Württemberg (§26 AbgG), Mecklenburg-Vorpommern (§34 AbgG), Sachsen (§29 AbgG) und Schleswig-Holstein (§34 AbgG) vor. Hier gilt die Unvereinbarkeit von

- Amt und Mandat nur für Beamt\*innen „vom Amtmann aufwärts“ bzw. nur für Beamt\*innen bei einer obersten Landesbehörde.
- 3 Eine der wenigen Ausnahme bildet die Arbeit von Meyer-Sahling (2008) zur Politisierung in Ungarn.
  - 4 Im Rahmen dieser Studie verzichten wir auf die weitere Unterscheidung einzelner Bundesländer. Zwar weisen Bogumil und Holtkamp darauf hin, dass etwa Baden-Württemberg im Vergleich zu den anderen westdeutschen Bundesländern als eher konsensdemokratisch eingestuft werden muss (vgl. *Bogumil/Holtkamp* 2013, S. 167), dies stellt jedoch einen Ausnahmefall dar. Darüber hinaus rechtfertigt das Erbe der deutschen Teilung als maßgebliche Determinante politischer Kultur eine dichotome Einordnung der Länder, da die politische Kultur „Ausdruck und Ergebnis einer regionalen (bzw. lokalen) Sonderentwicklung [ist], die nicht zuletzt also historisch bedingt ist“ (*Wehling* 1987, S. 261). Dies gilt auch für mögliche Unterschiede innerhalb einzelner Bundesländer.
  - 5 In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg tragen diese Personen die Bezeichnung Staatsrat, in Baden-Württemberg und Bayern den Titel Ministerialdirektor\*in bzw. Amtschef\*in.
  - 6 Unbeachtet bleibt dabei der Fall einer Staatssekretärin, die ihr Leben und ihre berufliche Laufbahn bis zum Antritt ihrer Eliteposition vollständig im Ausland verbrachte und dementsprechend nicht anhand ihrer Sozialisation einem ost- bzw. westdeutschen Bundesland zugeordnet werden kann.
  - 7 Wenn wir im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit vom „Osten“ sprechen, meinen wir damit je nach zeitlichem Bezug die ehemalige DDR oder die neuen Bundesländer.
  - 8 Wenn wir im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit vom „Westen“ sprechen, meinen wir damit je nach zeitlichem Bezug die BRD vor der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 oder die alten Bundesländer. Der Stadtstaat Berlin wird dabei als westliches Bundesland eingeordnet. Aufgrund der besonderen Lage und Verbindung der beiden Stadthälften wurde dort die „Zweiteilung der Stadt binnen kurzer Zeit faktisch [aufgehoben]“ (*Lorenz* 2013, S.74).
  - 9 Als Jurist\*innen werden hier alle Personen erfasst, die „Jura“ im Hauptfach studiert oder ein juristisches Aufbaustudium absolviert haben. Die meisten dieser Personen sind jedoch Volljurist\*innen.
  - 10 Mit Blick auf die Kontrollvariablen zeigen sich (nicht signifikante) Effekte des Geschlechts und des Studienfachs auf die Politiknähe: Spitzenbeamtinnen weisen demnach eher eine Politiknähe auf als ihre männlichen Kollegen. Gleiches gilt für Nicht-Juristen im Kontrast zu Juristen.

## Literatur

- Askim, Jostein u. a.*, 2016: Political appointees in executive government. Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway, in: *Public Administration*. DOI:10.1111/padm.12272.
- Bach, Tobias*, 2012: The involvement of agencies in policy formulation: explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany, in: *Policy & Society: Journal of public, foreign and global policy*, 31, S. 211-222.
- Bach, Tobias/Veit, Sylvia*, 2016: Pathways to the Top: The Consequences of Individual Career Patterns for Recruitment to High Public Office in Germany, Paper for the XXIVth World Congress of Political Science, RC 27 “Research Committee on Structure and Organization of Government”, Panel “The consequences of public personnel management systems”, Poznan (Poland), 24-28 July 2016.
- Baruth, Stephanie/Schnapp, Kai-Uwe*, 2015: Ministerialbürokratien als Lobbyingadressaten, in: *Speth, Rudolf/Zimmer, Annette* (Hrsg.), *Lobby-Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung*, Wiesbaden: Springer VS Verlag, S. 245-260.
- Behnke, Nathalie*, 2016: Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die bundesdeutsche Ministerialbürokratie – Weitere Zentralisierung und funktionale Politisierung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23, S. 179-194.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2013: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*, Bonn: BpB.
- Christensen, Jörgen G.*, 2004: Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark, in: *Peters, B Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control*, London and New York: Routledge, S. 14-40.

- Christensen, Jørgen Grønnegaard u.a.*, 2014: Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark, in: *Governance*, 27, S. 215-241.
- Dahlström, Carl*, 2008: Effects of Politicization on Welfare State Policies: Comparing Policy Impacts of Politically Appointed Officials in 18 Mature Democracies. QoG Working Paper Series 2008: 3, Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Dahlström, Carl/Niklasson, Birgitta*, 2013: The Politics of Politicization in Sweden, in: *Public Administration*, 91, S. 891-907.
- Damskis, Horst/Möller, Bärbel*, 1997: Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen, Frankfurt am Main: Lang.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1990: Continuity and change in the West German federal executive elite 1949-1984, in: *European Journal of Political Research*, 18, S. 349-372.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1993: German Unification and Bureaucratic Transformation, in: *International Political Science Review*, 14, S. 319-334.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2008: Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: *Jann, Werner/König, Klaus* (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 291-328.
- Dierickx, Guido*, 2003: Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium, in: *Governance*, 16, S. 321-348.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51, S. 69-93.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz*, 2014: Party politics and the survival of central bank governors, in: *European Journal of Political Research*, 53, S. 500-519.
- Fleischer, Julia/Seyfried, Markus*, 2015: Drawing from the bargaining pool. Determinants of ministerial selection in Germany, in: *Party Politics*, 21, S. 503-514.
- Fleischer, Julia*, 2016: Partisan and professional control: Predictors of bureaucratic tenure in Germany, in: *Acta Politica*. Online verfügbar unter: DOI: 10.1057/s41269-016-0006-0.
- Grunow, Dieter*, 1995: Verwaltungshilfe des Westens: Unterstützung oder Flop?, in: *Benzler, Susanne/Bullmann, Udo/Eißel, Dieter* (Hrsg.), *Deutschland-Ost vor Ort. Anfänge der lokalen Politik in den neuen Bundesländern*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 289-310.
- Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie*, 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 54, S. 21-50.
- Hojnacki, William P.*, 1996: Politicization as a civil service dilemma, in: *Bekke, Hans A. G./Perry, James L./Toonen, Theo A. J.* (Hrsg.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington: Indiana University Press, S. 137-164.
- Holst, Elke/Schimeta, Julia*, 2011: Forschungsskizze: Unterrepräsentation von Frauen in Aufsichtsräten großer Unternehmen in Deutschland, in: *Krell, Gertraude/Ortlieb, Renate/Sieben, Barbara/Andresen, Susanne/Auer, Manfred/Banos, Sissi/Bessing, Nina/Blaufus, Kay/Burger, Annelise/Busch, Carola* (Hrsg.), *Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 423-428.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg*, 2016: Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Theoretische Annahmen, in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars* (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland: Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, Place of publication not identified: Wiesbaden: VS Verlag, S. 7-47.
- Hurrelmann, Klaus/Heitmeyer, Wilhelm*, 1992: Sozialisations- und handlungstheoretische Ansätze in der Jugendforschung, in: *Krüger, Heinz-Hermann* (Hrsg.), *Handbuch der Jugendforschung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 109-133.
- Hustedt, Thurid*, 2013: Ministerialverwaltung im Wandel. Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich. Teilw. zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2012, Baden-Baden: Nomos.
- Hustedt, Thurid/Houlberg Salomonsen, Heidi*, 2014: Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, in: *International Review of Administrative Sciences*, 80, S. 746-765.

- Jann, Werner/Veit, Sylvia, 2010: Politicisation of administration or bureaucratisation of politics? The case of Germany, Potsdam: Universitätsverlag.
- Jann, Werner/Veit, Sylvia, 2015: Germany, in: Van Wart, Montgomery (Hrsg.), Leadership and culture. Comparative models of top civil servant training, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 183-199.
- Kinzig, Silke, 2007: Auf dem Weg zur Macht? Zur Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U.S.-amerikanischen Regierungssystem, Wiesbaden: VS Verlag.
- Klose, Sabine/Hoffmann-Lange, Ursula, 2008: Beamtete Staatssekretäre im Transformationsprozess: Rekrutierungsmuster in den neuen Bundesländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 33, S. 342-358.
- Kopecky, Petr u. a., 2016: Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions, in: European Journal of Political Research, 55, S. 416-431.
- Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hrsg.), 2006: Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie, Wiesbaden: VS Verlag.
- Kropp, Sabine, 2008: Regieren in Parlamentarismus und Parteiendemokratie: Informale Institutionen als Handlungsressource für Exekutive und Parlament, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 49-86.
- Lehmbruch, Gerhard, 2012: Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie, in: Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.), Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden: Nomos, S. 33-47.
- Lewis, David E., 2012: Presidential Politicization of the Executive Branch in the United States, in: Lodge, Martin/Wegrich, Kai (Hrsg.), Executive Politics in Times of Crisis, London: Palgrave Macmillan UK, S. 41-62.
- Lorenz, Astrid, 2013: Voraussetzungen der Demokratisierung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Fälle, in: Lorenz, Astrid (Hrsg.), Demokratisierung in Ostdeutschland. Verfassungspolitische Weichenstellungen in den neuen Ländern und Berlin, Wiesbaden: Springer VS, S. 41-95.
- Mackenrodt, Christian, 2008: Wie wichtig ist die Person? Zur Bedeutung von Persönlichkeitsfaktoren von Wahlkreisbewerbern bei Bundestagswahlen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 39, S. 69-83.
- Manow, Philip, 2005: Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt am Main: Campus-Verl., S. 245-275.
- Mayntz, Renate/derlien, Hans-Ulrich, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization?, in: Governance, 2, S. 384-404.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: Policy-making in the German federal bureaucracy, Amsterdam: Elsevier.
- Oberfield, Zachary W., 2014: Becoming bureaucrats: Socialization at the front lines of government service, Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Pelinka, Anton, 2010: Die Europäische Union – eine Konkordanzdemokratie? Zur typologischen Verortung der EU, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: VS Verlag, S. 83-92.
- Peters, B Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), 2004a: Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control, London and New York: Routledge.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon, 2004b: Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences, in: Peters, B Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control, London and New York: Routledge, S. 1-13.
- Rouban, Luc, 2004: Politicization of the civil service in France: from structural to strategic politicization., in: Peters, B Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control, London and New York: Routledge, S. 81-100.
- Scherr, Albert, 2006: Sozialisation, Person, Individuum, in: Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hrsg.), Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie, Bd. 1, Wiesbaden: VS Verlag, S. 45-66.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2001: Politisches Einflusspotenzial von Regierungsbürokraten in OECD-Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, S. 5-24.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen: Leske + Budrich.



- Schoon, Steffen*, 2016: Politische Kultur in Mecklenburg-Vorpommern, in: *Werz, Nikolaus/Koschkar, Martin* (Hrsg.), Regionale politische Kultur in Deutschland. Fallbeispiele und vergleichende Aspekte, Wiesbaden: Springer VS, S. 211-233.
- Schröter, Eckhard*, 1990: Verwaltungseliten in Ost und West – Erste Erfahrungen aus einem Forschungsprojekt. Beitrag zum Workshop Öffentliche Verwaltung in Deutschland am 07. Oktober 1990 in Berlin.
- Schröter, Eckhard*, 1992: Verwaltungseliten in Ost und West. Zweiter Zwischenbericht.
- Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf*, 2002: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung: Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.
- Treib, Oliver*, 2012: Party Patronage in Austria: From Reward to Control, in: *Kopecký, Petr/Mair, Peter/Spirova, Maria* (Hrsg.), Party Patronage and Party Government in European Democracies: Oxford University Press, S. 31-51.
- Veit, Sylvia*, 2010: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag.
- Veit, Sylvia*, 2012: Zwei getrennte Eliten? Karrieremuster von Exekutivpolitikern und Spitzenbeamten in den deutschen Bundesländern, in: *Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia/Bull, Hans Peter* (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik : Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, Baden-Baden: Nomos, S. 175-192.
- Veit, Sylvia/Scholz, Simon*, 2016: Linking administrative career patterns and politicisation. Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82, S. 516-535.
- Wehling, Hans-Georg*, 1987: Die Bedeutung regionaler Politischer Kultur-Forschung unter besonderer Berücksichtigung Württembergs, in: *Berg-Schlosser, Dirk/Schissler, Jakob* (Hrsg.), Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-266.

### *Anschriften der Autorinnen*

Stefanie Vedder, M.A., Universität Kassel, Fachbereich Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel, Tel. 0561 8047788, E-Mail: stefanie.vedder@uni-kassel.de (Korrespondenzadresse)

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel, Tel. 0561 8047786, E-Mail: sveit@uni-kassel.de