



Sylvia Veit

# Politisch-administrative Eliten in Deutschland

Sozialprofile und Karriereverläufe seit dem  
Kaiserreich unter besonderer Berücksichtigung  
der NS-Zeit

Gebr. Mann Verlag · Berlin



Sylvia Veit  
Politisch-administrative Eliten in Deutschland



SCHRIFTEN DES BUNDESARCHIVS

Sonderreihe „Die zentralen deutschen Behörden  
und der Nationalsozialismus“

3

---

Sylvia Veit

# Politisch-administrative Eliten in Deutschland

Sozialprofile und Karriereverläufe seit dem Kaiserreich  
unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit

Unter Mitarbeit von Stefanie Vedder

Gebr. Mann Verlag · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Gebr. Mann Verlag · Berlin  
[www.gebrmannverlag.de](http://www.gebrmannverlag.de)

Alle Rechte vorbehalten.

Der Verlag behält sich die Verwertung des urheberrechtlich geschützten Inhalts dieses Werkes für Zwecke des Text- und Data-Minings nach § 44 b UrhG ausdrücklich vor. Jegliche unbefugte Nutzung ist hiermit ausgeschlossen.

Gedruckt auf säurefreiem Papier, das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

Lektorat: Merle Ziegler, Gebr. Mann Verlag · Berlin

Satz: Gebr. Mann Verlag · Berlin

Coverentwurf: Alexander Burgold · Berlin

Covergestaltung unter Verwendung der Abbildungen (v. l. n. r.): Eduard Ackermann, Waldemar Schreckenberger, Peter Boenisch, N.N. im Bundeskanzleramt bei einem Telefonat mit Bundeskanzler Helmut Kohl, 3.8.1983, Foto: Ludwig Wegmann; Kabinettsaal Alte Reichskanzlei (Wilhelmplatz), ca. 1900/1933; Adolf Hitler im Gespräch mit Reichskanzler Franz von Papen, 30.1.1933, Foto: Georg Pahl; Elisabeth Schwarzhaupt wird von Eugen Gerstenmaier als Bundesministerin vereidigt, 14.11.1961, Foto: Ludwig Wegmann; Konstituierende Sitzung des Ministerrates der Regierung um Ministerpräsident Hans Modrow, 18.11.1989, Foto: Thomas Lehmann (Barch B 145 Bild-00080298; Bild 183-1984-0504-503; Bild 102-14268; B 145 Bild-00016297; Bild 183-1989-1118-012)

Schrift: Palatino

Papier: 80g/m<sup>2</sup> Werkdruck hochweiß

Druck und Verarbeitung: Hubert & Co. · Göttingen

Printed in Germany

[schriften.bundesarchiv.de](http://schriften.bundesarchiv.de) (Open-Access-Ausgabe als E-PDF)  
ISBN 978-3-7861-2918-9 (Print)

# Inhalt

Geleitwort .....	9
Danksagung .....	11
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Konzepte und Erkenntnisse der Forschung zu politisch-administrativen Eliten.....</b>	<b>19</b>
2.1. Politische Elitenforschung.....	20
2.1.1 Begriffe und Konzepte .....	21
2.1.2 Befunde zur Bundesrepublik.....	24
2.1.3 Befunde zu den Eliten in der DDR.....	28
2.2. Politisch-administrative Eliten aus Sicht der Verwaltungswissenschaft .....	30
2.2.1 Begriffe und Konzepte .....	31
2.2.2 Verwaltungswissenschaftliche Befunde .....	34
<b>3. Methodik und Datengrundlage.....</b>	<b>39</b>
3.1. Datengrundlage .....	39
3.2. Erhobene Biografie- und Karrieremerkmale.....	44
<b>4. Institutioneller Kontext.....</b>	<b>51</b>
4.1. Institutioneller Kontext im Deutschen Kaiserreich .....	51
4.2. Institutioneller Kontext in der Weimarer Republik.....	54
4.3. Institutioneller Kontext im Nationalsozialismus.....	62
4.4. Institutioneller Kontext in der DDR.....	68
4.5. Institutioneller Kontext in der Bundesrepublik.....	75
<b>5. Repräsentativität der politisch-administrativen Eliten .....</b>	<b>81</b>
5.1. Frauenanteil.....	81
5.2. Soziale Herkunft.....	91
5.3. Religionszugehörigkeit und regionale Herkunft .....	97

5.4. Bildungshintergrund.....	109
5.5. Zwischenfazit .....	125
<b>6. Elitenzirkulation und personelle Kontinuitäten nach Systemtransformationen.....</b>	<b>129</b>
6.1 Begriffsdefinition und Relevanz des Themas.....	129
6.2 Umfang der Elitenzirkulation .....	131
6.2.1 Weimarer Republik.....	131
6.2.2 Nationalsozialismus.....	132
6.2.3 Bundesrepublik.....	134
6.2.4 DDR.....	136
6.2.5 Vergleichende Übersicht.....	136
6.3 Tiefe der Elitenzirkulation .....	136
6.3.1 Weimarer Republik.....	137
6.3.2 Nationalsozialismus.....	138
6.3.3 Bundesrepublik.....	139
6.3.4 DDR.....	148
6.4 NSDAP-Mitglieder in Bundesministerien.....	151
6.5 Zwischenfazit .....	154
<b>7. Berufsbiografien politisch-administrativer Eliten .....</b>	<b>159</b>
7.1. Operationalisierung von Karrieren.....	159
7.2. Verwaltungskarrieren im Kaiserreich.....	161
7.3. Karrieren politischer und administrativer Eliten in der Weimarer Republik....	162
7.4. Karrieren politischer und administrativer Eliten im Nationalsozialismus .....	166
7.5. Karrieren politischer und administrativer Eliten in der Bundesrepublik .....	170
7.6. Karrieren politischer Eliten in der DDR.....	179
7.7. Zwischenfazit .....	182
<b>8. Politisierung der Verwaltung.....</b>	<b>185</b>
8.1 Traditionslinien im Kaiserreich und in der Weimarer Republik: Trennung oder Vermischung von Politik und Verwaltung? .....	185
8.2 Politisierung der Verwaltung im Nationalsozialismus.....	189
8.3 Politisierung der Verwaltung in der Bundesrepublik: Variationen und Trends .....	198



8.3.1	Umfang und Tiefe der Elitenzirkulation in der Bundesrepublik in zeitlicher Perspektive .....	200
8.3.2	Karrierebezogene Politiknähe der Verwaltungseliten in der Bundesrepublik in zeitlicher Perspektive .....	204
8.4	Zwischenfazit .....	208
<b>9.</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>209</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>219</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>221</b>
	<b>Anhang</b> .....	<b>239</b>
I	Liste der Archivalien des Bundesarchives.....	239
II	Personenverzeichnis.....	250
III	Liste der Ministerien und ministeriumsähnlichen Organisationen.....	263
IV	Codebuch.....	270



## Geleitwort

Unter dem Titel „Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus“ hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Jahr 2016 ein umfangreiches Forschungsprogramm aufgelegt. Es entstand vor dem Hintergrund eines neu erwachten Interesses für die Kontinuitäten zwischen den Behörden und Verwaltungen des nationalsozialistischen Deutschen Reichs und ihren Nachfolgeeinrichtungen insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland. Über die „braunen Wurzeln“ (Dieter Schenk) bundesdeutscher Behörden entstanden zunächst Untersuchungen über das Bundeskriminalamt, das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Verfassungsschutz, die von den betreffenden Behörden selbst in Auftrag gegeben wurden. Vergleichbare Studien über das Wirtschaftsministerium, das Justizministerium, den Bundesnachrichtendienst und andere Ministerien und Bundesbehörden folgten. Christian Mentel und Niels Weise haben 2016 „Stand und Perspektiven der Forschung“ in ihrem Forschungsbericht über „Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus“ zusammengefasst. Die dort vorgestellten Ergebnisse und Lücken haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien veranlasst, ein Programm aufzulegen, um unabhängige, nicht von den betreffenden Behörden selbst beauftragte Studien anzuregen und zu fördern. Diese sollten auch neuen, die klassischen Ansätze der Verwaltungsgeschichte fortentwickelnden Fragestellungen nachgehen. Die Organisation und administrative „Abwicklung“ des Programms wurde dem Bundesarchiv anvertraut, das seinerseits durch das Bundesverwaltungsamt unterstützt wurde. Eine unabhängige Expertenkommission traf eine Auswahl von zehn Projekten, die geeignet schienen, die mittlerweile so apostrophierte „Behördenforschung“ um neue Perspektiven zu bereichern.

Die Durchführung der Projekte wurde seit 2020 durch die Covid-19-Pandemie zum Teil erheblich behindert. Die weitreichenden Einschränkungen insbesondere bei der Archivnutzung führten zwangsläufig zu Verzögerungen und zusätzlichen Mittelbedarfen. Da die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zusätzliche Mittel bereitstellen konnte, war es grundsätzlich möglich, Projektabbrüche zu vermeiden.

Die daraus hervorgehenden Studien werden nun in einer Sonderreihe der Schriften des Bundesarchivs publiziert, sofern die Projektträger sich nicht entschlossen haben, ihre Ergebnisse eigenständig zu veröffentlichen. Verantwortlich für Inhalt und Ergebnis der nun sukzessive erscheinenden Bände sind allein die Projektverantwortlichen sowie die Autorinnen und Autoren der Studien.

Das Gesamtvorhaben folgt grundsätzlich einem multiperspektivischen und der Methodenvielfalt verpflichteten Ansatz, um auf diese Weise neue Fragestellungen zu eröffnen. In welchem hohem Maße dies tatsächlich erkenntnisfördernd ist, belegt Sylvia Veit in ihrer politikwissenschaftlichen Studie. Sie schließt eine große Lücke, fehlte doch bislang genau diese systematisch erhobene ressort- und systemübergreifende Datengrundlage zur Entwicklung von Sozialprofilen und Karriereverläufen des Lei-

tungspersonals deutscher Ministerien und Oberer Bundesbehörden. So wird eine Analyse möglich, die weitreichende Einblicke in kollektive Strukturen über mehr als ein Jahrhundert bietet und eine Vielzahl von Vergleichen ermöglicht, darunter auch den Vergleich personeller (Dis-)Kontinuitäten vom Nationalsozialismus zur Bundesrepublik im Vergleich zur DDR. Sylvia Veit legt einen Längsschnitt historischer Elitenforschung auf der Basis einer detailreichen und datengesättigten Grundlagenarbeit vor. Die Besonderheit dieses Ansatzes bringt einen anderen wissenschaftlichen Apparat mit sich als in den Geschichtswissenschaften üblich. Wir haben uns bemüht, diesen so nutzerfreundlich wie möglich zu gestalten.

Koblenz/Berlin, im April 2024

Prof. Dr. Michael Hollmann  
Präsident des Bundesarchivs

## Danksagung

In diesem Buch werden die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Neue Eliten – etabliertes Personal? (Dis-)Kontinuitäten deutscher Ministerien in Systemtransformationen“ vorgestellt. Das Forschungsprojekt wurde von 2017 bis 2022 von der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien im Rahmen des Forschungsprogrammes zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden finanziert. Ohne diese großzügige Förderung und die administrative Unterstützung des Bundesarchives wäre eine Realisierung des Forschungsvorhabens nicht möglich gewesen.

Für das Forschungsprojekt erfolgte eine umfangreiche Datensammlung zu den Berufs- und Sozialprofilen der Leitungsebenen deutscher Ministerien über einen mehr als ein Jahrhundert umfassenden Zeitraum. Für diese Datensammlung waren komplexe Rechercharbeiten und zahlreiche Archivaufenthalte möglich, um Informationen zusammenzutragen, die anschließend in statistisch auswertbarer Form in den Datensatz übernommen wurden. Diese Recherche- und Codierarbeiten wurden überwiegend von den wissenschaftlichen und studentischen Mitarbeitenden des Projektteams übernommen. Für ihren Einsatz danke ich Anika Manschwetus, Nora Schierenbeck, Simon Scholz, Bastian Strobel und Stefanie Vedder. Anika Manschwetus hat im Projekt zuerst als studentische Hilfskraft und später als wissenschaftliche Hilfskraft gearbeitet. Sie hat nicht nur codiert und bei den statistischen Auswertungen unterstützt, sondern auch zahlreiche typische und untypische Einzelfälle recherchiert sowie Informationen zum historischen Kontext zusammengetragen. Simon Scholz hat das Projekt bis August 2020 zusammen mit mir geleitet. Ihm gebührt auch ein großer Dank für zahlreiche konzeptionelle Beiträge, die das Projekt entscheidend geprägt haben. Zudem hat Simon Scholz zahlreiche wichtige Arbeiten am Datensatz vorgenommen. Bastian Strobel hat bis Januar 2021 im Forschungsprojekt gearbeitet und in diesem Zusammenhang auch seine Dissertation mit dem Titel „Politik und Verwaltung in deutschen Diktaturen“ fertiggestellt, die in diesem Buch auch vielfach zitiert wird. Bastian Strobel hat vielfältige Beiträge methodischer und inhaltlicher Natur zum Projekt geleistet. Hierfür möchte ich ihm danken. Zusammen mit Stefanie Vedder, die in der zweiten Projekthälfte Teil des Projektteams war, hat Bastian Strobel sich federführend um die Erstellung der Randauszählungen aus den Projektdaten gekümmert. Stefanie Vedder hat zudem viel Arbeit in Nachcodierungen und abschließende Datenbereinigungen investiert und hat an der Erstellung einiger Textpassagen dieses Buchmanuskriptes mitgewirkt.

Um eine möglichst hohe Datenqualität sicherzustellen, ist ein Vergleich unterschiedlicher Datenquellen und ein Vergleich mit bereits in anderen Projektkontexten erhobenen Daten sinnvoll. Wir danken in diesem Zusammenhang Gunnar Take für seinen Hinweis auf die Personendatenbank Zeitgeschichte des Institutes für Zeitgeschichte (IfZ). Esther-Julia Howell und Michael Pilarski vom IfZ danken wir für den Zugriff auf die Datenbank, der es uns ermöglichte, für diejenigen Personen unseres Datensatzes, die auch in der Personendatenbank Zeitgeschichte erfasst sind, einen

Datenabgleich vorzunehmen. Dies betraf Fälle aus den DDR-Innenministerien, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundeskanzleramt.

Das Buchmanuskript hat vom Feedback des Projektteams sowie vom Feedback zahlreicher Kolleginnen und Kollegen auf verschiedenen wissenschaftlichen Tagungen profitiert. Für die Unterstützung bei der Formatierung der Tabellen und Abbildungen im Buch, für die Programmierung des Zitationsstiles in Citavi und für Ihre Hilfe bei der Erstellung der Anhänge danke ich Rima Schmauch. Bei der Zusammenstellung der Anhänge haben zudem Maria Octaviani und Santiago Quintanilla Pereira unterstützende Arbeiten geleistet, für die ich ihnen danken möchte. Großer Dank gebührt außerdem dem Team des Bundesarchivs sowie der Lektorin Merle Ziegler vom Gebr. Mann Verlag Berlin.

Prof. Dr. Sylvia Veit (Wissenschaftliche Projektleitung)  
Kassel, 22. März 2024

# 1. Einleitung

Eliten haben in jeder Gesellschaft eine herausgehobene Stellung inne. Aufgrund ihres privilegierten Zugangs zu Ressourcen können sie Macht ausüben. Während Eliten die Gesellschaft prägen, ist es gleichzeitig die Aufgabe politischer Eliten in demokratischen Systemen, die Gesellschaft zu repräsentieren. Dies gelingt ihnen meist nur mit Abstrichen – die politische Elite unterscheidet sich nicht nur in ihrer Zusammensetzung, sondern auch in ihren Einstellungen von der Bevölkerung. Diese Beobachtung gilt – trotz qualitativer Unterschiede in der konkreten Ausprägung dieser Unterschiede – vermutlich für jeden Staat und ist das Ergebnis von Selektionsprozessen, Sozialisation und Professionalisierung. Wird die Lücke zwischen (politischen) Eliten und der Bevölkerung zu groß, führt das zu Konflikten und Legitimitätsproblemen. Die empirische Befassung mit politischen Eliten – und dazu gehören nicht nur Politiker:innen, sondern unter anderen auch hohe Beamte:innen, einflussreiche Vertreter:innen der Medien oder Führungsgruppen der Wirtschaft<sup>1</sup> – ist deshalb eine wichtige Aufgabe der sozialwissenschaftlichen Forschung.

Mit dem Elitenbegriff hadern die Forschenden jedoch zum Teil. Der Begriff der „Elite“ war in Deutschland lange Zeit stark normativ geprägt und ideologisch aufgeladen. Für sozialwissenschaftliche Studien wurde er deshalb vielfach kritisch gesehen und insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg als wissenschaftlich wenig gehaltvoll bis unbrauchbar eingeschätzt.<sup>2</sup> Diese Sichtweise hat sich mittlerweile geändert. Wenngleich der Elitenbegriff immer noch als belastet gilt,<sup>3</sup> wird der Mehrwert einer empirischen Analyse der Führungsgruppen in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen auf Basis eines analytischen Verständnisses des Elitenbegriffs zumindest im sozialwissenschaftlichen Diskurs nicht mehr in Frage gestellt, da er Rückschlüsse auf „die Struktur, die soziale Mobilität und die Machtverteilung in einer Gesellschaft“<sup>4</sup> ermöglicht. Umso mehr verwundert es, wie wenig systematische empirische Forschung es über die Eliten in unserer Gesellschaft gibt.

Das vorliegende Buch möchte einen Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke für eine wichtige gesellschaftliche Teilelite zu schließen, die Spitzenbeamte:innen und Exekutivpolitiker:innen. Diese Gruppe wird von uns im Folgenden in ihrer Gesamtheit als politisch-administrative Elite bezeichnet. Diese Begrifflichkeit hat sich im Rahmen von Befragungsstudien etabliert und zielt auf die Führungsgruppen in der

---

1 Heinrich Best/John Higley (Hg.): *The Palgrave handbook of political elites*, London 2018.

2 Wolfgang Zapf: *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919–1961 (Studien zur Soziologie 2)*, München 1965.

3 Tom Mannewitz/Wolfgang Rudzio: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2022.

4 Michael Edinger: Eliten, in: Uwe Andersen/Jörg Bogumil/Stefan Marschall/Wichard Woyke (Hg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2021, S. 247–251, hier S. 247.

Regierungsbürokratie ab.<sup>5</sup> Zu den Spitzenbeamten:innen zählen wir in unserer Studie die obersten beiden Ebenen der Beamten:innen in Ministerien auf zentralstaatlicher Ebene. Zu den Exekutivpolitiker:innen zählen wir neben den Regierungsmitgliedern auch die parlamentarischen Staatssekretär:innen und vergleichbare Positionen.

Die beiden Gruppen – Spitzenbeamten:innen und Exekutivpolitiker:innen – sind unterschiedlich gut erforscht. Während es zu Letzteren zahlreiche, auch international vergleichende Studien<sup>6</sup> und seit einiger Zeit auch einen öffentlich zugänglichen Datensatz zu den Minister:innen weltweit gibt,<sup>7</sup> hat die Verwaltungselite bisher nur vergleichsweise wenig Beachtung in der Forschung zu politischen Eliten gefunden (siehe auch Kap. 2). Dies hat Gründe: Versteht man Verwaltung vor allem als ein Instrument der Politik und Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung als Umsetzende politischer Vorgaben, könnte es weitgehend überflüssig erscheinen, sich näher mit den Profilen von Spitzenbeamten:innen auseinanderzusetzen. Die verwaltungswissenschaftliche Forschung der vergangenen Jahrzehnte hat aber gezeigt, dass dieses instrumentelle Verständnis von Verwaltung der Realität nicht gerecht wird.<sup>8</sup> Verwaltung – und das gilt natürlich in ganz besonderem Maße für den Verwaltungsapparat der Regierung, also die Ministerien – ist in alle Phasen des politischen Prozesses involviert und hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Inhalte und Wirkungen politischer Entscheidungen.<sup>9</sup> Bereits Max Weber hat darauf hingewiesen, dass Herrschaft im Alltag vor allem durch die Verwaltung ausgeübt wird: „Herrschaft ist im

- 
- 5 Falk Ebinger/Linda Jochheim: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2 (2009), H. 2, S. 327–345; Falk Ebinger/Nicolas Lux/Christoph Kintzinger/Benjamin Garske: Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 11 (2018), H. 2, S. 389–411; Katja Schwanke/Falk Ebinger: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität, in: Jörg Bogumil (Hg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37, Wiesbaden 2006, S. 228–249.
  - 6 Zum Beispiel Jean Blondel: *Government ministers in the contemporary world (Political executives in comparative perspective 3)*, London 1985; Keith M. Dowding/Patrick Dumont (Hg.): *The selection of ministers around the world (Routledge research on social and political elites 5)*, London/New York 2015; Jacob Nystrup/Hikaru Yamagishi/Stuart Bramwell: Consolidating Progress: The Selection of Female Ministers in Autocracies and Democracies, in: *American Political Science Review* (2023), S. 1–20, DOI: <https://doi.org/10.1017/S000305542300062X>; Ilia Nadporozhskii: Influence of elite rotation on authoritarian resilience, in: *Democratization* 30 (2023), H. 5, S. 794–814.
  - 7 Jacob Nystrup/Stuart Bramwell: Who Governs? A New Global Dataset on Members of Cabinets, in: *American Political Science Review* 114 (2020), H. 4, S. 1366–1374.
  - 8 Sylvia Veit: Die öffentliche Verwaltung im modernen Staat, in: *GWP – Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* 70 (2021), H. 1, S. 99–109; Joel D. Aberbach/Bert Rockman/Robert D. Putnam: *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Cambridge, Mass. 1981.
  - 9 Vgl. zum Beispiel Ulrich Smeddinck/Ralf Tils: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse (Umweltrecht und Umweltpolitik Band 7), Baden-Baden 2002; Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf: *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Amsterdam 1975.



Alltag primär: Verwaltung.“<sup>10</sup> Weiterhin betonte Weber, dass die Verwaltung durch ihr der Politik tendenziell überlegenes Fach- und Dienstwissen in der Lage sei, Einfluss auf die Politik und deren Entscheidungen auszuüben: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie (...) die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das Dienstwissen.“<sup>11</sup> Smeddinck und Tils sprechen in diesem Zusammenhang von einer Vorentscheidungsmacht der Verwaltung.<sup>12</sup> Schnapp versuchte sich dem Thema zu nähern, indem er das Einflusspotenzial von Regierungsbürokratien quantitativ und in international vergleichender Absicht analysierte.<sup>13</sup> Analysierte man also lediglich politische Führungsgruppen im engeren Sinne, bliebe das Bild unvollständig.

Ziel dieses Buches ist es, die Führungsgruppen in Politik und Verwaltung in Deutschland über einen Zeitraum von mehr als einem Jahrhundert empirisch zu vermessen. Diese Führungsgruppen werden in der vorliegenden Studie untersucht, indem auf Basis öffentlich zugänglicher Informationen sowie auf der Grundlage von Archivalien deren Sozial- und Karriereprofile erhoben und mit Hilfe statistischer Methoden analysiert werden. Der Elitenbegriff wird dabei wissenschaftlich neutral und nicht wertend verwendet. In der Auswertung geht es nicht um die Analyse und Einordnung von Einzelfällen, sondern stets um die (Veränderung der) kollektiven Profile der Führungsgruppen.

Im Rahmen dieser Analyse der Kollektivbiografien bildet die Methode des wissenschaftlichen Vergleichens eine wichtige Grundlage. Vergleiche der kollektiven Sozial- und Karriereprofile werden in vielfältiger Hinsicht angestellt. Die durchgeführten Analysen zeigen Veränderungen in der Zusammensetzung der politisch-administrativen Elite im Zeitverlauf auf, es wird also ein Vergleich zwischen verschiedenen Zeitpunkten angestellt. Unsere Datenauswertungen ermöglichen es weiterhin, Merkmale der Eliten in unterschiedlichen politischen Regimen und Systemen oder zwischen unterschiedlichen Phasen der Systementwicklung zu vergleichen. Vergleiche sind auch im Querschnitt möglich: So können beispielsweise Merkmale der Führungsgruppen in verschiedenen Ressorts, Merkmale der Politik- und der Verwaltungselite oder innerhalb der Verwaltungselite Merkmale von Spitzenbeamten:innen der obersten Ebene (beamtete Staatssekretär:innen) und der zweiten Reihe (Abteilungsleiter:innen) miteinander verglichen werden. Auch Vergleiche der Kollektivbiografien zwischen der Bundesrepublik und der DDR werden angestellt. Ganz wesentlich ist dabei, dass Vergleichen nicht Gleichsetzen bedeutet.<sup>14</sup>

---

10 Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Neuauflage hg. von Johannes Winkelmann, Frankfurt am Main 1922.

11 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, S. 129.

12 Smeddinck/Tils, *Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung*.

13 Kai-Uwe Schnapp: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 11)*, Opladen 2004.

14 Vgl. auch Bastian Strobel: *Politik und Verwaltung in deutschen Diktaturen. Eine vergleichende Analyse des Nationalsozialismus und des SED-Regimes*, Wiesbaden 2022; Hans-Joachim Lauth/

Die in dieser Studie eingenommene Perspektive ist explizit politik- und verwaltungswissenschaftlich. Die Studie kann damit nur als eine Ergänzung zur (bezogen auf den einzelnen Fall viel genaueren) historischen Forschung verstanden werden. Wolfgang Zapf, einer der ersten Forscher, der sich in den 1960er Jahren an eine kollektivbiografische Auswertung der politisch-administrativen Elite in Deutschland wagte, stellt dazu fest: „Wie kann eine Studie, die allbekannte Persönlichkeiten und Ereignisse als statistische ‚Fälle‘ ganz ebenso wie die Befragten eines ‚anonymen‘ Bevölkerungsquerschnitts behandelt, neben der historischen Forschung bestehen? (...) Wie kann eine Studie, die um ihres Argumentationsganges willen die Entwicklung von Spitzenpositionen (...) in Politik und Verwaltung (...) parallel darstellt, den Genauigkeitskriterien der Geschichtswissenschaften genügen? Sie kann es – und das muß deutlich gesagt werden – nicht.“<sup>15</sup> Dem ist nichts hinzuzufügen: Die historische und die politik- beziehungsweise verwaltungswissenschaftliche Perspektive unterscheiden sich, da sich, trotz vorhandener Schnittmengen bei den genutzten Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung, das zentrale wissenschaftliche Erkenntnisinteresse unterscheidet. Durch unseren Fokus auf generelle Entwicklungslinien, Muster und Wirkungszusammenhänge und die Arbeit mit großen Datenmengen können wir dem Einzelfall, der einzelnen Person, nicht gerecht werden.

Das zentrale Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie richtet sich auf die Beschreibung und Erklärung der Entwicklung der Sozialprofile und Karriereverläufe der Spitzenbeamt:innen und Exekutivpolitiker:innen in Deutschland im Zeitraum 1913 bis 2017. Von zentraler Bedeutung sind dabei Fragen nach der (deskriptiven) Repräsentativität politisch-administrativer Eliten, nach Umfang und Tiefe der Elitenzirkulation und damit verbunden nach personellen Kontinuitäten und Diskontinuitäten im Zuge von Systemtransformationen, nach Karriereverläufen und -mustern sowie nach den sich in den erhobenen Merkmalen niederschlagenden Charakteristika des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. Diese Themenblöcke strukturieren das vorliegende Buch – die Kapitel 5 bis 8 widmen sich jeweils einem der genannten Themenkomplexe. Vorab wird in Kapitel 2 eine übergeordnete theoretische Einführung und ein erster Überblick über den Forschungsstand gegeben. In Kapitel 3 wird das methodische Vorgehen näher erläutert, und Kapitel 4 gibt grundlegende Kontextinformationen zu den verschiedenen Erhebungszeitpunkten. Die Struktur des Buches wurde so konzipiert, dass sich die Kapitel auch unabhängig voneinander lesen lassen – ist eine Leserin beispielsweise vor allem am Thema der Politisierung der Verwaltung interessiert, so kann sie nach einem kurzen Blick in das Methodenkapitel direkt zu Kapitel 8 springen, ein historisch vorgebildeter Leser wiederum kann Kapitel 4 überspringen oder nur querlesen et cetera.

Das Buch fasst zentrale Ergebnisse des Forschungsprojektes „Neue Eliten – etabliertes Personal? (Dis-)Kontinuitäten deutscher Ministerien in Systemtransformationen“ zusammen, welches im Rahmen des Forschungsprogramms zur Auseinander-

---

Marianne Kneuer/Gert Pickel (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden 2016; Sabine Kropp: Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2005.

15 Zapf, Wandlungen der deutschen Elite, S. 13.

setzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden durchgeführt und von 2017 bis 2022 von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien finanziert wurde. Der im Projekt auf prosopografischer Basis erstellte Datensatz zu politisch-administrativen Eliten (im Folgenden: PAE-proso-<sup>16</sup> Datensatz) schließt eine wichtige Forschungslücke. So lagen bisher zwar verschiedene Studien zu einzelnen Ministerien vor, es fehlte aber eine systematische ressort- und systemübergreifende Datengrundlage. Auf Basis des im Projekt erstellten Datensatzes werden Unterschiede der personellen Kontinuitäten im Vergleich zum Nationalsozialismus in der Bundesrepublik und in der DDR sowie im Ressortvergleich herausgearbeitet. Gleichzeitig werden langfristige Entwicklungen aufgezeigt. Dabei geht es nicht nur um die NS-Vergangenheit, sondern um Brüche und Kontinuitäten in den Karrieren, um Wandlungsprozesse bezüglich der Sozialprofile und um die Politisierung der Verwaltung im System- und Zeitvergleich.

---

16 Die Bezeichnung PAE-proso wurde gewählt, um Missverständnisse mit einem anderen Datensatz – dem PAE-Datensatz (Beneke et al. 2023) – zu vermeiden. Der PAE-Datensatz enthält Befragungsdaten von politisch-administrativen Eliten, der PAE-proso-Datensatz mit prosopografischer Methode erhobene Daten.