

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Band: 11 (1971)

Artikel: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesversammlung : ein Forschungsbericht

Autor: Klöti, Ulrich

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-171676>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DIE CHEFBEAMTEN DER SCHWEIZERISCHEN BUNDESVERWALTUNG EIN FORSCHUNGSBERICHT*

ULRICH KLÖTI

*Assistent am Forschungszentrum für
Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik,
Universität Bern*

« Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten lässt sich immer noch regieren, bei schlechten Beamten helfen uns die besten Gesetze nichts », so äusserte sich einmal Bismarck. Wenn auch gegen diesen Satz eingewendet werden kann, gute Beamte würden auch zu besseren Gesetzen beitragen, so bleibt es doch eine Tatsache, dass gute Beamte für das Funktionieren eines Staates von grosser Bedeutung sind. Es erstaunt deshalb, dass sich die Forschung mit der personellen Seite der Verwaltung im Staat nur zögernd und am Rande beschäftigt hat. Damit soll nicht gesagt sein, die Wissenschaft habe die Fragen der Verwaltung völlig vernachlässigt. Es darf darauf hingewiesen werden, dass etwa die Organisationssoziologie wesentliche Beiträge zur Gestaltung einer rationalen Verwaltung geliefert hat. Auch der Betriebswirtschaftslehre, insbesondere der Entscheidungstheorie, kann die Verwaltungslehre wichtige Grundsätze entnehmen. Am intensivsten haben sich wohl die Juristen mit den Fragen der Verwaltung auseinandergesetzt. Es ist hier für die Schweiz besonders an die grundlegenden verwaltungsrechtlichen Arbeiten von Imboden und Fleiner zu erinnern. Schliesslich darf die auf die Theorie von Max Weber zurückgehende Diskussion um die Bürokratisierung der Gesellschaft nicht unerwähnt bleiben. Henry Jacoby beispielsweise schildert in seinem Buch über « Die Bürokratisierung der Welt » die Geschichte des Begriffs wie auch des Phänomens der Bürokratie sehr anschaulich. Gerade im Zusammenhang mit der ebenfalls meist negativ gewerteten Erscheinung der Technokratie haben die Probleme der Bürokratie in letzter Zeit sowohl die Wissenschaftler wie auch die populäre Kritik vermehrt in Erscheinung treten lassen. Auf der anderen Seite darf man wohl sagen, dass die empirische Verwaltungsforschung im deutschsprachigen Raum noch am Anfang steht. Was die Schweiz betrifft, so ist uns nur ein grösseres Projekt bekannt, das darauf abzielt, die Akteure und das Funktionieren der schweizerischen Verwaltung im politischen Prozess zu analysieren. Es stammt von einem jungen Bieler, ist aber nicht realisiert worden.

* Die Ergebnisse der hier kurz vorgestellten Untersuchung, die im Rahmen des Forschungszentrums für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern angestellt wird, finden sich ausführlich in einer Studie niedergelegt, die in der Reihe *Helvetia Politica*, Serie B, beim Francke Verlag, Bern, erscheinen wird.

Nachdem wir im Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik eine soziologisch-statistische Untersuchung über die schweizerische Bundesversammlung seit 1920 durchgeführt haben, scheint es uns aus drei Gründen angezeigt, ähnliche Forschungen auch auf dem Gebiet der Bundesverwaltung an die Hand zu nehmen. Erstens glauben wir, einen Beitrag auf einem Gebiet zu leisten, das in der Schweiz noch weitgehend brach liegt. Zweitens liegt es auf der Hand, nach den eidgenössischen Parlamentariern mit den Spitzenbeamten der Bundesverwaltung eine weitere funktionale Elitegruppe zum Vergleich unter die Lupe zu nehmen. Drittens schliesslich haben uns Arbeiten, die am Weltkongress der internationalen Vereinigung für politische Wissenschaft vorgelegt wurden und die sich mit der personellen Zusammensetzung von Verwaltungseliten befassten, zu einem internationalen Vergleich angeregt.

Unsere *empirische Methode* bestand darin, möglichst umfassende biografische Daten der höchsten Beamten der schweizerischen Bundesverwaltung zusammenzustellen. Nachdem der Bundesrat seine Einwilligung zu einer solchen Untersuchung gegeben hatte, wurde in Zusammenarbeit mit dem Personalamt der Zentralverwaltung die in Betracht kommende Gruppe näher präzisiert. In die Studie einbezogen wurden schliesslich sämtliche Spitzenbeamte, die 1969 nach der Ämterklassifikation in der Lohnklasse Ia und in den sogenannten Überklassen eingestuft waren. Es sind dies Direktoren, Vizedirektoren, Abteilungschefs und Unterabteilungschefs der Zentralverwaltung, der SBB, der PTT und des Zolls, Missionschefs, hohe Militärpersönlichkeiten und Delegierte des Bundesrates. Nach diesen Gesichtspunkten wurden drei Querschnitte gezogen, und zwar für die Jahre 1938, 1955 und 1969. Während wir 1969 an 411 Chefbeamte Fragebogen verschickten, die schriftlich zu beantworten waren und auch zu 95 % ausgefüllt wurden, war es für die 280 ehemaligen Chefs von 1955 und die 193, die im Jahre 1938 im Amt standen, schwieriger, die Informationen zu erhalten. Wir mussten uns in vielen Fällen mit den gleichen Fragebogen an noch lebende Angehörige wenden und einen Teil der fehlenden Angaben aus Quellenmaterial wie Zeitungen, Jahrbüchern und biografischen Lexika selbst zusammentragen. Im Zentrum des Fragebogens standen die Fragen nach der beruflichen Karriere innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Ausbildung, Beruf und politische Aktivitäten des Vaters sollten die soziale Herkunft der Chefbeamten kennzeichnen. Diese Angaben wurden ergänzt durch Auskünfte über Merkmale wie Muttersprache, Konfession und Bildung, sowie über Aktivitäten in Militär, Parlamenten, Parteien, Verbänden und Verwaltungsräten.

Es stellt sich nun die Frage, welche wissenschaftlichen Aussagen die auf die geschilderte Weise gewonnenen Informationen ermöglichen.

Unsere Studie soll in *vier Richtungen* Aufschluss geben. Zuerst muss die *historische Dimension* angeführt werden, da sie in allen drei übrigen Bereichen unserer Arbeit von Bedeutung ist. Dank der Tatsache, dass wir unsere Daten für drei verschiedene Zeitpunkte erhoben haben, ist es uns,

soweit wir auf unsere Fragen auch eine Antwort erhielten, möglich, den Wandel oder aber die Stabilität in der personellen Zusammensetzung der Gruppe der Chefbeamten darzustellen. Um für einen allfälligen Wandel Erklärungsgründe ins Feld führen zu können, genügen die rein biografischen Angaben der Beamten indessen nicht. Wir müssen auf andere Faktoren zurückgreifen. So untersuchen wir etwa, ob die parteimässige Zusammensetzung des die Chefbeamten wählenden Bundesrates bei diesen Wahlen eine Rolle spielt. Wir prüfen auch einen allfälligen Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Muttersprache des jeweiligen Departementsvorstehers und der Auswahl der Chefbeamten. Wir sind uns dabei natürlich bewusst, dass noch andere Momente, nicht zuletzt die Qualitäten der Beamten selbst, eine entscheidende Rolle spielen. Daneben sind auch gesamtgesellschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen, wenn es darum geht, den Wandel zu deuten.

Mit diesen Erwägungen stehen wir auch schon mitten im zweiten Bereich, in den wir mit unserer Studie vordringen möchten. Es geht hier um die Frage, welche sozialen Merkmale die Führungsgruppe aufweist. Die Methode, *Sozialprofile von Elitegruppen* aufzustellen, ist umstritten. Es wird ihr einmal vorgeworfen, die Erfassung von solchen sozialen Merkmalen lasse keine Schlüsse zu auf Attitüden und schon gar nicht auf das Verhalten der untersuchten Gruppe. Dem ist in einem gewissen Sinne beizupflichten. Es ist zweifellos naiv, wenn man meint, man könne aufgrund von Angaben, beispielsweise über die Muttersprache, den Beruf des Vaters und das Alter bestimmte Verhaltensweisen von Personen voraussagen. Dies liegt aber auch nicht in unserer Absicht. Wir gehen nur von einer theoretischen Grundannahme aus, die Bendix schon 1949 in seinem Buch über die « Higher Civil Servants in American Society » getroffen hat. Es ist die Annahme, dass der Grad der Homogenität bzw. Heterogenität der Verwaltungselite in bezug auf ihre soziale Herkunft Schlüsse zulässt über die Autonomie und die Macht der Bürokratie selbst. Haben die obersten Beamten eine ähnliche soziale Herkunft und eine gemeinsame Sozialphilosophie, dann ist die Chance grösser, dass eine verwaltungsmässige Autonomie entsteht, weil wie Bendix sagt: « both education and recruitment of the top administrators are such as to assure the legislature that the power of the executive will not be misused ». Dieser Auffassung zufolge braucht es somit eine grosse Homogenität der Gruppe der Chefbeamten, insbesondere in bezug auf die soziale Schicht, aus der sie hervorgegangen sind, und auf ihre Ausbildung, damit ein minimaler Konsensus zwischen den verschiedenen Abteilungen der Verwaltung einerseits und zwischen der Verwaltungsspitze und der ihr übergeordneten politischen Führung entstehen kann. Was die soziale Herkunft betrifft, so können wir, ohne schon über detaillierte Ergebnisse zu verfügen, festhalten, dass 80 bis 90 Prozent der Chefbeamten aus Familien des Mittelstandes, und zwar meist des gehobenen Mittelstandes, stammen. Auch ausbildungsmässig können wir von einer homogenen Elite sprechen, haben doch 1969 82 % der Befragten ein Hoch-

schulstudium abgeschlossen und nur 7 % keine höhere Mittelschule besucht.

Nicht bei allen von uns untersuchten Merkmalen ergibt sich indessen eine so ausgesprochene Homogenität. Dem Erfordernis der Homogenität steht in vielen Fällen das Postulat der proportionalen Verteilung der Spitzenpositionen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen entgegen. Ein typisches Beispiel für ein Merkmal, bei dem schon aus staatspolitischen Gründen auf eine Proportionalisierung geachtet werden muss, ist die Muttersprache. Seit vielen Jahren erheben namentlich die Romands Anspruch auf einen angemessenen Anteil an Führungspositionen in der Bundesverwaltung. Dieser Anteil ist denn auch von knapp 23 % im Jahre 1938 auf 27 % im Jahre 1969 angestiegen. Es muss bei dieser Gelegenheit indessen wieder einmal darauf hingewiesen werden, dass die übrigen sprachlichen Minderheiten an der Spitze der Bundesverwaltung untervertreten sind. Die italienischsprachigen Chefbeamten machen 3,4 % aus, Räto-Romanen gibt es einen einzigen.

Die Frage des Gegensatzes zwischen Homogenität und Verwaltungsproporz stellt sich nicht nur für die Gesamtheit der untersuchten Gruppe. Sie stellt sich vielmehr auch auf der Ebene des einzelnen Departements. Das lässt sich am Beispiel der Konfession illustrieren. Kann man nämlich vom Volkswirtschaftsdepartement sagen, es sei dort eine fast einheitliche evangelisch-reformierte Equipe am Werk — ihr Anteil macht 88 % aus — so treffen wir bei den PTT eine fast proportionale Verteilung der Spitzenpositionen auf die Konfessionen an. Der Anteil der Katholiken beträgt dort 42 %.

Es ist nicht leicht — und wir betrachten es auch nicht als unsere Aufgabe — zu bestimmen, in welchen Dimensionen eine Verwaltungsspitze eine homogene Gruppe darstellen soll und in welchen anderen sich ein Proporz aufdrängt. Wir gehen indessen im weiteren davon aus, dass dort, wo nicht Proportionalität vorliegt, irgendwelche Auswahlmechanismen dazu führen müssen, dass keine zufällige Verteilung zustande kommt. Diese Auswahlmechanismen können verschiedener Art sein. Einmal kann das Sozialprofil der Verwaltungselite selbst als Ausfluss politischen Handelns betrachtet werden. Das wird deutlich etwa bei der parteimässigen Zusammensetzung der Spitzengruppe. Obwohl wir hier vor allem für die beiden früheren Stichjahre nicht über vollständige Angaben verfügen, lässt sich doch deutlich eine mit gewisser Verspätung dem Bundesratsproporz folgende Proportionalisierung der Verwaltungsspitze feststellen. Die Parteizugehörigkeit scheint allerdings in erster Linie bei den wichtigsten Schlüsselpositionen eine Rolle zu spielen. In der gesamten von uns untersuchten Gruppe bildeten die Parteilosen immer eine Mehrheit.

Die Auswahl der Chefbeamten wird selbstverständlich nicht nur nach politischen Gesichtspunkten getroffen. Der Weg zur Spitze, auf dem sich der Beamte über bestimmte Qualitäten ausweisen muss, führt durch verschiedene Kanäle. Im dritten Bereich unserer Studie setzen wir uns deshalb mit den *Karrieren der Spitzenbeamten* auseinander. Unter einer Karriere verstehen wir eine berufliche Laufbahn, die von unten nach oben führt,

also einen sozialen Aufstieg bedeutet, und die bestimmte Stationen, die noch näher zu definieren sein werden, anläuft. Diese Fixpunkte, die von jedem, der eine Karriere durchläuft, hinter sich gelassen werden müssen, werden aus dem empirischen Material gewonnen. Wir berücksichtigen zur Bestimmung von typischen Karrieren folgende Stationen:

- die letzte Tätigkeit unmittelbar vor Eintritt in die Bundesverwaltung;
- die Stellung innerhalb der Bundesverwaltung;
- die Stellung unmittelbar vor dem Aufstieg zur Position im Stichjahr;
- die Stellung im Stichjahr.

Die Angaben über diese Stellungen verbinden wir mit zeitlichen Präzisierungen. So ziehen wir in Betracht, in welchem Alter jede der Stellungen erreicht wurde und welche Zeitdauer zwischen den verschiedenen Stationen liegt.

Mit Hilfe all der genannten Variablen können wir nun einige typische Karrieren definieren. Die erste und häufigste ist jene des Verwaltungsjuristen. Selbstverständlich hat dieser ein juristisches Studium abgeschlossen. Er ist vor dem Alter von dreissig Jahren als Jurist II in die Bundesverwaltung eingetreten, ist dann Rang um Rang aufgestiegen, um schliesslich nach etwa zwanzig Jahren eine Spitzenposition zu erreichen. Der Verwaltungsjurist kommt in allen Departementen vor und ist der Verwaltungsmann par excellence. Wir müssen noch betonen, dass selbstverständlich nicht jeder Beamte, der als junger Jurist in die Bundesverwaltung eintritt, auch eine Spitzenposition erreicht. Wir können allerdings, da wir ja von den Chefbeamten ausgehen, nur aufzeigen, welche typischen Laufbahnen diese durchlaufen. Weshalb die anderen auf der Strecke bleiben, kann nicht aufgrund dieses Materials geklärt werden.

Das gleiche ist auch zum zweiten Typus, dem Verwaltungsingenieur zu sagen. Er bildet das hauptsächlichliche Gegengewicht zum Juristen. Er hat Ingenieur- oder Naturwissenschaften studiert, ist ebenfalls vor dem dreissigsten Altersjahr in den Bundesdienst getreten, und zwar in der Regel als Ingenieur II. Er steigt in ähnlicher Weise wie der Jurist auf, um schliesslich eine verantwortliche Stellung in einem eher technisch orientierten Verwaltungszweig zu erreichen. Der Verwaltungsingenieur kommt vor allem bei den SBB, den PTT und dem Departement des Innern vor.

Eine ganz anders geartete Laufbahn kennt der Karrierebeamte. Er hat kein Studium absolviert oder hat dieses als Werkstudent hinter sich gebracht, nachdem er schon für den Bund tätig war. Er beginnt seine Tätigkeit beim Bund ganz jung in einer unteren Lohnklasse und ist meist als Bürokräft oder als Dienstleistungsbeamter (etwa am Schalter oder auf einem Bahnhof) tätig. Er braucht für seinen Aufstieg länger als die auf einem höheren Niveau in die Hierarchie einsteigenden Juristen und Ingenieure und ist, wenn er eine Spitzenposition erreicht, mindestens fünfzig Jahre alt. Dieser Typus ist hauptsächlich bei den Dienstleistungsbetrieben und vereinzelt auch im Militärdepartement anzutreffen; dort verbindet er den Aufstieg in der Verwaltung meist mit einer militärischen Karriere. Im Militärdepartement können wir daneben noch einen Karrierentypus feststellen,

der sehr genau umschrieben ist. Es ist derjenige des Berufsoffiziers. Man kann ihn schon kaum mehr als eigentlichen Beamten bezeichnen. Es entsteht hier ein eigentliches Korps, das einen durch Reglemente genau fixierten gemeinsamen Weg hinter sich hat. Dieses Korps weist denn auch in Bezug auf die sozialen Merkmale signifikante Abweichungen vom Durchschnitt der gesamten untersuchten Gruppe auf. Ähnliches kann von den Diplomaten gesagt werden. Auch sie folgen einem ganz genau festgelegten Weg und steigen im Alter von ungefähr 45 bis 50 Jahren zum Missionschef auf.

Neben den fünf oben umschriebenen Karrieretypen gibt es natürlich noch andere Wege, die an die Spitze der Bundesverwaltung führen. Wir möchten vor allem an die von ausserhalb berufenen Chefbeamten erinnern. Wir können in diesem Zusammenhang noch einmal auf die Frage der Homogenität zurückkommen. Es lässt sich nämlich sagen, dass in jenen Departementen, wo fast ausschliesslich Chefbeamte tätig sind, die alle eine gleich strukturierte Karriere hinter sich haben, eine andere Art von Homogenität der Gruppe zustandekommt. Es ist anzunehmen, dass die Gleichartigkeit der Laufbahn gewisse Unterschiede, die in bezug auf soziale Merkmale am Anfang bestanden haben, zu einem grossen Teil ausgleicht oder gar neutralisiert. Die von aussen beigezogenen Chefbeamten bilden dann ein Gegengewicht gegen eine allzu grosse Einheitlichkeit.

Häufig werden gerade für die allerwichtigsten Positionen der Verwaltung Persönlichkeiten aus der Privatindustrie oder aus der Politik berufen. Diese Feststellung führt uns zum vierten und letzten Bereich unserer Arbeit, zur Frage der *Rekrutierung der engeren Elite in der Verwaltung*. Da für diesen Problembereich noch keine Resultate vorliegen, können wir lediglich einige Vermutungen äussern, die wir prüfen werden. Wir vermuten, dass sich die Chefbeamten in den eigentlichen Schlüsselpositionen noch einmal von den übrigen Mitgliedern der von uns in die Untersuchung einbezogenen Gruppe unterscheiden. Wir werden prüfen, ob sie häufiger Parteien angehören, in Verbänden, Vereinen und Verwaltungsräten tätig sind, ob sie eine grössere Zahl von Sitzen in Kommissionen beanspruchen, kurz, ob sie eine überdurchschnittliche Anzahl von Querverbindungen aufweisen und so eine Art Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung bilden. Definitive Schlüsse können allerdings in diesem Bereich noch nicht gezogen werden.

Es ging uns auch gesamthaft gesehen nicht darum, endgültige Resultate vorzulegen. Diese müssen ja erst noch erarbeitet werden. Wir wollten vielmehr versuchen zu zeigen, dass die von uns angewendete biografische Methode, obschon sie umstritten ist, in verschiedener Richtung interessante Aussagen zulässt. Es ist wahrscheinlich kein Zufall, dass die heftigsten Vorwürfe gegen diesen Ansatz von Forschern aus jenen Ländern stammen, in denen solche Daten, wie wir sie erheben, längstens bekannt sind. Wir sind uns dabei allerdings bewusst, dass wir mit dieser Methode das Funktionieren der Verwaltung nicht in allen Feinheiten darstellen können. Es handelt sich lediglich um einen Ansatz, der einen Anfang zu einer vertieften Forschung bilden könnte.