

50 Jahre Forschungsprojekt ‚Politisch-Administrative Elite‘

Jasmin Theres Beneke, Marian Döhler, Falk Ebinger, Sylvia Veit

Zusammenfassung: Berichtet wird über einen Survey, der das Verhältnis von politischen und administrativen Eliten in westlichen Demokratien analysiert. Das in den frühen 1970er Jahren von US-amerikanischen Politikwissenschaftlern initiierte Forschungsprojekt wird seit 1987 für den deutschen Fall fortgeführt. Der hohe Rücklauf des Online-Surveys erlaubt belastbare Aussagen über leitende Beschäftigte in der Ministerialverwaltung und nachgeordneten Behörden sowie den Wandel ihrer Einstellungen und Wahrnehmungen. Gefragt wird u. a. nach der Ausbildung, der Tätigkeit, den politischen Einstellungen sowie den Interaktionen mit anderen Akteuren innerhalb und außerhalb des Regierungssystems. Auch wenn die Nähe zum politischen Prozess zunimmt, lässt sich immer noch ein klar abgrenzbares, verwaltungsbezogenes Rollenverständnis der administrativen Eliten feststellen. In den beiden letzten Erhebungen wurde erstmalig nach dem Umgang mit wissenschaftlicher Expertise sowie den Einstellungen zur Digitalisierung und Social Media-Nutzung gefragt. Es ist geplant, den Survey vor der nächsten Bundestagswahl fortzusetzen.

Schlagworte: Verwaltungselite, Ministerien, politische Einstellungen, Politisierung, Spitzenbeamte

50 Years of the 'politico-administrative elite' research project

Abstract: The data report details a survey on the relationship between political and administrative elites in Western democracies. The research project, initiated in the early 1970 s by US-American political scientists, has been continued for the German case since 1987. The high response rate to the online questionnaire allows robust statements about senior civil servants in the ministerial bureaucracy and subordinate agencies and their changing attitudes and perceptions. Topics include education, job characteristics, political attitudes and preferences, and interactions with other actors within and outside government. Even though proximity to the political process is increasing, the role perception of politicians and bureaucratic elites can still be distinguished. More recently, additional questions were integrated, addressing the use of scientific expertise, attitudes toward digitalization, and social media use. The survey will be continued before the next general election.

Keywords: administrative elite, ministerial departments, political attitudes, politicization, senior civil servants

1 Hintergrund

Im Jahr 1981 veröffentlichten drei US-amerikanische Politikwissenschaftler unter dem Titel *„Bureaucrats and Politicians in Western Democracies“* (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981) eine bahnbrechende Studie, die laut Google Scholar seither mehr als 2.500 mal zitiert wurde (Stand: Oktober 2022). Gegenstand war das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden und Schweden. Die aufwändig angelegte Studie stützte sich empirisch auf Anfang der 1970er Jahre geführte, leitfadenbasierte Interviews mit insgesamt 873 hochrangigen Ministerialbeamten:innen (*senior bureaucrats*), 516 Parlamentarier:innen (*parliamentary politicians*) und 157 *„bureaucratic high-fliers“*, d.h. als zukünftiges Spitzenpersonal gehandelten mittleren Führungskräften (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, p. 26). Die Interviews waren um vier Themenblöcke gruppiert: Ausbildung und Karriereverläufe, politische Einstellungen und Rollenverständnisse, ideologische bzw. parteipolitische Präferenzen sowie Interaktionen innerhalb und außerhalb des Regierungssystems. Die als *„Comparative Elite Study“* (CES I) bezeichnete Analyse wurde 1987 von Renate Mayntz und Hans-Ulrich Derlien für den deutschen Fall repliziert (CES II) und ab 2005 unter dem Label *„Politisch-Administrative Elite“* (PAE) alle vier Jahre kurz vor der Bundestagswahl fortgeführt. Über dieses mittlerweile 50 Jahre währende Forschungsvorhaben, einige wichtige Resultate und zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten wollen wir nachfolgend berichten.

2 Von CES zu PAE

Für CES II richteten Mayntz und Derlien ihr Augenmerk u.a. auf die Überprüfung der von Aberbach et al. (1981, S. 16) formulierten These, dass es eine Tendenz zur „Hybridisierung“ von Politik und Verwaltung gäbe. Sie gelangten auf Basis der erhobenen Daten zu dem Schluss, dass diese These für den deutschen Fall nicht bestätigt werden könne. Sowohl im Hinblick auf die Karriereverläufe sowie insbesondere auf das Rollenverständnis bestünden sogar noch klarere Unterschiede zwischen Politiker:innen und Bürokrat:innen als in den frühen 1970er Jahren (Mayntz & Derlien, 1989, S. 394). Gleichwohl verdeutlichte CES II erneut, dass die deutsche Ministerialverwaltung durch ihre Nähe zum politischen Prozess in hohem Maße funktional politisiert ist. Das bedeutet freilich nicht, dass die Ministerialbürokrat:innen in ihrer Amtsausübung eigenen parteipolitischen Präferenzen folgen oder eine parteipolitische Ämterpatronage gutheißen: Obwohl der Anteil der Parteimitglieder unter den höheren Ministerialbeamten:innen im Vergleich zu CES I gestiegen war, hatte innerhalb der Ministerialverwaltung die kritische Wahrnehmung gegenüber politischen Eingriffen in die Verwaltung zugenommen (Mayntz & Derlien, 1989, S. 398). Dass gleichzeitig 80 Prozent der Befragten strikt ablehnten, im Fall eines Regierungswechsels inhaltlich gegen die neue Leitung zu agieren und nur zwei Prozent einem derartigen Verhalten zustimmten (Mayntz & Derlien, 1989, S. 396), ließ sich als Entwarnung gegenüber der Befürchtung interpretieren, dass die Verwaltung außer Kontrolle geraten sei.

Vermutlich war es weniger dieser – aus normativer Sicht – beruhigende Befund, der das Interesse an diesem Untersuchungsgegenstand abermals schwinden ließ, als vielmehr poli-

tische Umbrüche wie die Wiedervereinigung, die Europäische Integration sowie der *New Public Management*-Diskurs, die die Verwaltungsforschung stark vereinnahmten. Erst neue technische Möglichkeiten, die den Aufwand empirischer Erhebungen im Regierungsapparat reduzierten, und das wachsende Forschungsinteresse an sog. Positionseliten (Hoffmann-Lange, 2018) veranlassten zwei angehende Konstanzer Absolvent:innen, die CES-Studien (nunmehr online) fortzuführen (Schwanke & Ebinger, 2006).

Tabelle 1: Befragte und Rücklauf im Vergleich der Kohorten

	Bundesministerien					Landesministerien*	Bundesoberbehörden**	RFE***
Studie	BSSt	AL	UAL	RL	Summe			
CES I	-	39	45	41	125	-	-	-
CES II	13	53	45	32	143	-	-	-
PAE 2005 <i>Rücklauf</i>	8 35 %	64 62 %	60 28 %	-	132 39 %	-	-	-
PAE 2009 <i>Rücklauf</i>	7 30 %	47 51 %	67 36 %	-	121 40 %	-	-	-
PAE 2013 <i>Rücklauf</i>	9 41 %	51 53 %	104 47 %	608 46 %	772 46 %	355 49 %	53 74 %	162 65 %
PAE 2017 <i>Rücklauf</i>	6 27 %	52 55 %	71 33 %	501 38 %	630 38 %	186 38 %	110 51 %	56 49 %
PAE 2021 <i>Rücklauf</i>	12 46 %	37 36 %	70 30 %	426 30 %	545 31 %	312 38 %	181 46 %	209 42 %

Quellen: Ebinger et al., 2018; PAE 2017 u. 2021; eigene Auswertungen.

Legende: Als Teilnahme wurden alle Fragebögen gewertet, bei welchen zumindest die ersten 10 Fragenblöcke beantwortet wurden.

* 2013 wurden alle Flächenländer einbezogen; 2017 wurden sechs Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) ausgewählt, 2021 zwölf Bundesländer (alle Flächenländer außer Bayern).

**2013 wurden Leiter:innen und Stellvertretende Leiter:innen der Bundesoberbehörden befragt, ab 2017 kam die zweite Hierarchieebene (Abteilungsleitungen oder Äquivalente) hinzu. 2013 wurden 42, 2017 31 und 2021 49 Bundesoberbehörden adressiert.

*** Ab 2013 wurden die Leiter:innen und stellvertretenden Leiter:innen sowie die zweite Hierarchieebene (Instituts- oder Abteilungsleitungen) der Fachabteilungen nicht-militärischer Ressortforschungseinrichtungen (RFE) befragt. Die Anzahl der einbezogenen RFE betrug 2013 35, 2017 12 und 2021 32.

Bedingt durch den langen Zeitraum von mehr als einem halben Jahrhundert sowie mehrere Orts- und Projektleitungswechsel haben sich Veränderungen bei Methodik und Zielgruppen ergeben, die bei einer Längsschnittanalyse der Daten zu bedenken sind. Während die erste CES-Studie auf *face-to-face* Interviews mit offenen Fragen aufbaute, deren Ergebnisse händisch codiert wurden, setzte bereits CES II in den Interviews auf geschlossene Fragen, die aus den Ergebnissen von CES I abgeleitet waren. Seit 2005 findet die Befragung als Online-Survey statt, wobei zusätzlich auch Papierfragebögen an die höchsten Hierarchieebenen (die politischen Beamt:innen) versendet werden, um in dieser kleinen Gruppe von rund 150 bis 170 Personen eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erzielen. Hinsichtlich des Fragebo-

geninstrumentariums werden bis heute rund 45 bis 50 geschlossene Fragen verwendet, die im Kern auf dem CES II Fragebogen aufbauen.

Die wichtigsten Änderungen im erfassten Personenkreis bestehen zum einen darin, dass in den CES-Studien auch Parlamentarier:innen befragt wurden, während PAE sich ausschließlich auf Führungskräfte der Verwaltung konzentriert. Neben den Bundesministerien wurden ab PAE 2005 auch die Leitungen von Bundesoberbehörden (Ebinger & Schmitt, 2010) und ab PAE 2013 darüber hinaus das Leitungspersonal der Ressortforschungseinrichtungen des Bundes sowie der Länderministerien in die Untersuchung mit aufgenommen. Zu diesem Zweck wurde der für die Bundesministerien konzipierte Fragebogen an die Eigenheiten der Landesebene sowie von Bundesoberbehörden (einschließlich Ressortforschungseinrichtungen) angepasst. Damit hat sich der Fokus weg von der Politik und hin zur Verwaltung verschoben.

Aus *Tabelle 1* sind die Anzahl der befragten Personen sowie die Rücklaufquoten ersichtlich. Durchgängig einbezogen wurden alle Bundesministerien. Nicht aufgenommen sind das Auswärtige Amt (AA), das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) und das Bundeskanzleramt bzw. die Regierungszentralen der Länder. Grund sind die in allen drei genannten Institutionen anzutreffenden besonderen Umstände, welche eine Erhebung erschweren und eine Aggregation der gewonnenen Daten mit jenen der sonstigen Ministerien verhindern.¹

Hervorzuheben ist, dass es sich nicht um eine institutionelle, sondern um eine individuelle Befragung handelt. Alle Personen werden direkt per E-Mail angeschrieben und gebeten, den Fragebogen aus ihrer persönlichen Wahrnehmung und Erfahrung zu beantworten. Während in den Bundesministerien die ersten vier Hierarchiestufen (außer Parlamentarische Staatssekretär:innen)² befragt werden, schließt die Befragung der Bundesoberbehörden und Landesministerien nur die obersten zwei Hierarchiestufen mit ein. Während 2005 und 2009 aufgrund des hohen Aufwandes bei der Adressrecherche die Ebene der Referatsleitungen ausgeklammert wurde, gehören Referatsleiter:innen seit 2013 – dank der damaligen Projektförderung durch die *Fritz Thyssen Stiftung* – zur Zielgruppe. Auch wenn die Referate als ‚Arbeitsebene‘ (im Unterschied zur ‚Leitungsebene‘) bezeichnet werden, ist das Kriterium der Positionselite nicht unzulässig überdehnt. Vielmehr folgt PAE damit der Einstufung von Referatsleitungen als *senior bureaucrats* analog zu CES und vermag durch die Ausdehnung des Samples dessen Aussagekraft deutlich zu verbessern. Zudem wurde der teils erhebliche Einfluss der Referatsleitungen im Policy-Prozess in der Literatur immer wieder diskutiert (z. B. Döhler, 2012; Döhler, 2020; anders hingegen: Goetz, 2007).

Mit finanzieller Unterstützung durch das *Leibniz Center for Science and Society* konnte PAE von der Ruhr-Universität Bochum, wo die Untersuchung 2009 und 2013 unter Leitung von Falk Ebinger angesiedelt war, an die Leibniz Universität Hannover wechseln. Federführend verantwortlich ist hier Marian Döhler, der die Befragung seit 2017 zusammen mit Sylvia Veit und Falk Ebinger leitet.

Bevor nun einige ausgewählte PAE-Erträge präsentiert werden, soll kurz auf potentielle methodische Einwände eingegangen werden. Da PAE als Vollerhebung konzipiert ist, stellt

- 1 So sind beim AA die diplomatischen Vertretungen Teil des Ministeriums. Entsprechend wäre auch das rotierende Personal zu erfassen. Beim BMVg ist aufgrund der strikten Hierarchiebindung und der Verschwiegenheitspflicht im sicherheitsrelevanten Bereich nur geringe Antwortbereitschaft zu erwarten, ebenso in den Regierungszentralen. Das BMVg wurde 2009, das AA 2013 einmalig probeweise erfasst.
- 2 Die in PAE berücksichtigten Hierarchiestufen klammern Parlamentarische Staatssekretär:innen deshalb aus, weil sie einen Sitz im Bundestag benötigen und damit der Gruppe der politischen Mandatsträger:innen zuzurechnen sind.

sich das Repräsentativitätsproblem von Stichproben nicht. Dennoch ist zu hinterfragen, ob es systematische *non-response* Effekte (bzw. eine Schweigeverzerrung) gibt. Diese Frage wurde anhand der Daten von PAE 2013 untersucht, ohne dass sich Hinweise auf Qualitätsprobleme der erhobenen Daten ergeben hätten: Zwar gibt es augenscheinlich einen geringen Hierarchieeffekt in der Teilnahmebereitschaft: Je höher der Rang in der Organisation, desto geringer die Antwortbereitschaft. Aber selbst die am schwersten zu mobilisierenden Beamteten Staatssekretär:innen (BSStS) lagen 2013 nur 5 Prozent unter dem Gesamtrücklauf. Insgesamt gibt es keine Hinweise auf einen *Unit non-response bias* durch systematische Nicht-Beantwortung einzelner Gruppen in der Grundgesamtheit. Sozial erwünschtes Antwortverhalten kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Allerdings dürfte dieser Effekt bei Surveys von Universitäten, die wie im vorliegenden Fall Daten nach strengen Kriterien anonym erheben, deutlich geringer ausfallen als bei Umfragen kommerzieller oder anderer nicht-wissenschaftlicher Einrichtungen.

Mayntz und Derlien haben aus den Ergebnissen von CES I einen für den deutschen Fall und an zeitgenössische Entwicklungen angepassten Fragebogen entwickelt. Die Fragenbatterien der PAE-Studien bauen im Kern auf den Fragen von CES II auf. Sie wurden jedoch permanent aktualisiert, methodisch verbessert und durch neue Fragenelemente zu sich entwickelnden Forschungsthemen ergänzt. Insofern ergaben sich für fast alle Fragenblöcke im Zeitverlauf Änderungen. Zu diesen Änderungen zählen bspw. die Ausdifferenzierung von zweideutigen (*double barreled*) Fragen, kürzere und zeitgemäße Formulierungen sowie die Ergänzung oder Streichung von Items. Darüber hinaus wurden, wie in *Tabelle 1* dargestellt, einbezogene Organisationseinheiten und Hierarchieebenen verändert (insb. ausgedehnt). Mit der Erhebung 2017 wurde neben einer Fragenkategorie zur Digitalisierung auch eine weitere zur Inanspruchnahme wissenschaftlicher Expertise in den Fragebogen integriert, 2021 wurden zudem Fragen zu Diversität und Repräsentation sowie zur Homeoffice-Nutzung ergänzt. Aufgrund des stetig wachsenden Umfangs wurde beschlossen, Fragenblöcke, die nicht im Zentrum der Studie stehen, ab 2021 nicht in jeder Welle aufzunehmen, sondern im Rahmen einer Rotation in größeren Abständen abzufragen. Insofern sind vor einem Vergleich in jedem Fall eine genaue Betrachtung der Items und Grundgesamtheiten erforderlich. Oft ergeben sich abhängig davon unterschiedliche Vergleichsmöglichkeiten im Längsschnitt wie auch im Querschnitt. Während bei Aberbach et al. (1981) der über Jahre währende Erhebungszeitraum methodisch kritisiert wurde, stellt sich dieses Problem seit 2005 nicht mehr, da die vorgezogene Bundestagswahl von 2005 die Durchführung der Erhebung bis zum Stichzeitpunkt der Wahl notwendig machte (Schwanke & Ebinger, 2006, S. 232). Damit war ein Zeitraum definiert, der bei den folgenden Erhebungen eingehalten wurde und damit zur Vergleichbarkeit unterschiedlicher Zeitpunkte beiträgt.

3 Erträge und Entwicklungsmöglichkeiten

CES I fiel in eine Zeit, in der das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung noch als Dichotomie gedacht und analysiert wurde. Politik und Verwaltung erschienen als zwei weitgehend getrennte, aber in sich homogene Blöcke. Machtverschiebungen, wenn sie denn beobachtet werden konnten, wurden als Gewinn oder Verlust einer der beiden Seiten wahr-

genommen. Obwohl bereits verschiedene empirische Studien existierten (Heclo, 1974; Su-leiman, 1974; Mayntz & Scharpf, 1975; Armstrong, 1973), war die damalige Diskussion noch vielfach normativ geprägt. So wirkten erste Hinweise darauf, dass die bundesdeutsche Ministerialverwaltung an der Politikformulierung teilnimmt, „wie ein Schock“ (Grauhan, 1969, S. 272), da dies an der normativ begründeten Trennung zwischen der ausschließlich der Politik vorbehaltenen Willensbildung und der anschließenden Willensausführung durch die Verwaltung rüttelte. Aberbach et al. gingen demgegenüber einen anderen Weg, indem sie bereits in ihrer Kernfrage, „*in what ways are bureaucrats and politicians, as policymakers, similar and in what ways are they different?*“ (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, S. 20), keine Trennung mehr unterstellten, sondern ihr Forschungsdesign auf einer Skala von Mischungsverhältnissen aufbauten. Darin sind die Aufgaben von Politik und Verwaltung nach Politikformulierung, Interessenvermittlung, Agenda Setting und Vollzug differenziert. In dieser Skala ließen sich entweder alleinige Zuständigkeiten von Politik oder Verwaltung oder aber eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung abbilden. Aberbach et al. (1981) unterschieden vier idealtypische Rollenbilder (*images*), die von einer klaren Trennung der Aufgaben (Trennmodell, *image I*) bis zu einer kompletten Aufgabenvermischung (Hybridmodell, *image IV*) reichten. Anstelle des diffusen „Verhältnisses“ zwischen Politik und Verwaltung waren damit klar definierte Dimensionen beschrieben, die einerseits den Spezifika der untersuchten Länder Rechnung tragen konnten, andererseits aber auch die vergleichende Einordnung der empirischen Ergebnisse ermöglichte. Zu den wichtigsten Befunden von CES I gehörte, dass Bürokrat:innen und Politiker:innen in allen Ländern eine Aufgaben- bzw. Funktionsvermischung aufzeigen, dass gleichzeitig aber von einer kompletten Hybridisierung keine Rede sein kann. Im Ländervergleich wurde die in den USA im Vergleich zu den untersuchten europäischen Ländern stärker ausgeprägte Hybridisierung herausgearbeitet.

Die zur Erfassung der Rollenbilder in PAE verwendeten Items basieren auf den Auswertungen von CES. Sie zeigen auf, inwieweit Spitzenbeamten ein eher passives Rollenverständnis im Weber'schen Sinne haben oder sich als aktive Politikgestalter:innen oder gar Interessenvertreter:innen verstehen (Ebinger, Veit & Strobel, 2021). Kennzeichnend ist insgesamt eine hohe Kontinuität in der Selbstzuordnung zu Rollenbildern über die Jahrzehnte hinweg (Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger & Jochheim, 2009; Ebinger et al., 2018): In PAE werden die Rollenbilder (1) „Expert:in mit Fachwissen für Problemlösungen“, (2) „Fürsprecher:in breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen“, (3) „Anwalt/Anwältin organisierter Einzelinteressen“, (4) „Vermittler:in zwischen konfligierenden Interessen“, (5) „Umsetzer:in politischer Vorgaben“, (6) „Parteipolitiker:in“, (7) „Repräsentant:in des Staates“, (8) „Rechtsanwender:in“, (9) „Bürgeranwalt“ und (10) „Initiator:in neuer Projekte und Problemlösungen“ vorgegeben. Politisierte Rollenbilder wie etwa die Rollenbilder 3 und 6 werden eher abgelehnt, während eine besonders hohe Identifizierung mit den Rollen als Expert:in, der Vermittler:in, Repräsentant:in des Staates, Umsetzer:in politischer Vorgaben und Initiator:in neuer Projekte und Problemlösungen (1, 4, 5, 7 und 10 erhalten durchgängig eine hohe Zustimmung) vorliegt. Ähnlich wie in den anderen Wellen identifizierten sich 2017 und 2021 beispielsweise deutlich mehr als 90 Prozent der Befragten in den Bundesministerien mit der Expert:innenrolle, während die Rolle als Anwalt/Anwältin organisierter Einzelinteresse in den beiden letzten Befragungswellen (wie auch zuvor) von einem ebenso großen Anteil der Befragten abgelehnt wurde. Detailliertere Analysen belegen allerdings, dass es erhebliche Ressortunterschiede im Rollenverständnis gibt (Ebinger, Veit & Strobel, 2021).

Die funktionale Politisierung befand sich in den Studien durchgängig auf hohem Niveau – so gaben beispielsweise 2005 „fast alle Akteure (96,8%) an, eine Abwägung zwischen fachlichen und politischen Interessen vorzunehmen oder gar allein im Sinne der Politik zu handeln“ (Schwanke & Ebinger, 2006, S. 246). In PAE 2021 war dieser Anteil etwas gesunken (92,7%), was vor allem durch die Ausweitung der Befragung auf die Ebene der Referatsleitungen zu erklären ist. In weiteren Untersuchungen konnte gezeigt werden, dass persönlicher Hintergrund und Kontextbedingungen der Beschäftigung ganz wesentlichen Einfluss auf die funktionale Politisierung der Führungskräfte ausüben (Ebinger & Schmitt, 2010; Enkler & Ebinger, 2014). Dass die politische Seite ihrer Arbeit positiv gesehen wird, gaben 2021 wie bereits 1987 88 Prozent der Befragten in den Bundesministerien an. Ungeachtet dieser hohen Kontinuität gibt es Bereiche, in denen sich die Einschätzungen über die Jahrzehnte deutlich verändert haben. Ein Beispiel hierfür ist die Sichtweise der Befragten bezüglich der (teilweisen) Überlappung der Rollen von Politiker:innen und Beamt:innen: Eine solche (teilweise) Überlappung wurde 1970 und 1987 noch von mehr als einem Viertel der Spitzenbeamt:innen abgelehnt, während sie später als nahezu selbstverständlich galt (Schwanke & Ebinger, 2006, S. 242).

Ein weiterer traditionell erfasster Aspekt betrifft die Sympathien gegenüber Parteien, die im Bundestag vertreten sind. Die Sympathiewerte, die Spitzenbeamt:innen ab der Unterabteilungsleitungsebene den Parteien entgegenbringen, spiegeln die jeweilige aktuelle Machtteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wider. Allerdings reflektiert die Rangfolge der Parteien nicht unmittelbar die Zugehörigkeit einer Partei zur Regierung respektive Opposition (siehe Tabelle 6 in Ebinger et al., 2018). So lagen 1987 die drei Regierungsparteien CDU, CSU und FDP mit Werten zwischen 1,4 bis 2,6 auf der elfstufigen Skala von -5 bis +5 in der Gunst der Beamt:innen vorne, während der SPD mit einem Wert von 0,8 und den Grünen gar mit -2,6 wenig Sympathie entgegengebracht wurde. Zum Ende der rot-grünen Regierung 2005 hingegen wurden SPD und Grüne deutlich positiver wahrgenommen. Für die nachfolgenden Regierungsperioden unter konservativer Führung gewannen CDU, CSU und FDP zunächst wieder Sympathien, während SPD und Grüne verloren. Zum Ende der Regierung Merkel 2021 wiesen die Grünen in den Bundesministerien jedoch positivere Sympathiewerte (1,3) auf als CDU und SPD (beide 1,1). Sympathiewerte für die Partei Die Linke wurden 2005 erstmals erfragt, die Partei erhielt seitdem durchgängig negative Sympathiewerte, in noch stärkerem Maße gilt dies für die später hinzugekommene AfD. Deren Sympathiewert lag 2021 bei -4,4.

Sowohl in CES als auch in PAE werden Fragen zum Ausbildungshintergrund gestellt. Während zu den obersten beiden Hierarchieebenen der Beamt:innen in Bundesministerien mittlerweile auf anderer Erhebungsgrundlage nahezu vollständige Daten vorliegen (Strobel et al., 2021), die einen Rückgang des Juristenmonopols in dieser Gruppe insbesondere seit der ersten rot-grünen Regierungskoalition ab 1998 mit leicht sinkender Tendenz verdeutlichen, sind vergleichbare Daten zu den nachfolgenden Hierarchieebenen nicht zugänglich. PAE liefert hier eine sehr gute Datengrundlage (siehe *Tabelle 2*, insb. Spalten UAL und RL), die eine differenzierte Auswertung des Ausbildungshintergrundes (z.B. nach Ressort) sowie Analysen zu den Effekten unterschiedlicher Prägungen durch das Studienfach ermöglicht.

Tabelle 2: Ausbildungshintergrund in den Bundesministerien 2021

	AL %	UAL %	RL %	Gesamt
Jura (n = 191)	36,0	47,4	49,4	48,2
Volkswirtschaftslehre/Betriebswirtschaftslehre (n = 60)	20,0	17,5	14,3	15,2
Politikwissenschaft/Soziologie (n = 39)	8,0	14,0	9,2	9,9
Verwaltungswissenschaft/Verwaltungswirtschaft (n = 10)	0,0	1,8	2,9	2,6
Geistes- /Kultur- /Sprachwissenschaften (n = 31)	8,0	7,0	8,0	7,8
Ingenieurwissenschaften/Informatik (n = 25)	16,0	1,8	6,4	6,3
Naturwissenschaften/Mathematik/Physik (n = 36)	12,0	10,5	8,6	9,1
Medizin/Psychologie (n = 4)	0,0	0,0	1,3	1,0
Gesamtanzahl	25	57	314	396

Quelle: PAE 2021. Die Angaben beziehen sich auf das 1. Hauptfach des Erststudiums der Befragten. Die Prozentangaben wurden spaltenweise ohne Missings berechnet. Die Beamteten Staatssekretär:innen werden wegen geringer Fallzahlen hier nicht ausgewiesen.

Die Personalstruktur der Bundesministerien hat sich über die Zeit des Projekts spürbar verändert (Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger et al., 2018). Ein Trend, welcher sich auch in der Erhebung 2021 zeigt, ist die Schwächung des vormaligen Juristenmonopols bei gleichzeitiger Zunahme anderer Ausbildungshintergründe, wobei hier große Unterschiede zwischen Bundesministerien bestehen. Ob und inwiefern sich diese geänderte Personalstruktur auf Entscheidungsprozesse und Verfahren in der bundesdeutschen, noch immer legalistisch geprägten Verwaltung auswirkt, ist bisher nicht hinreichend untersucht. Jedoch konnte z. B. Scholz (2016) zeigen, dass sich die Personalzusammensetzung von Ministerien auf deren Krisenresilienz auswirken kann. Gleichzeitig fanden Christensen und Mandelkern (2022) heraus, dass eine ökonomische Ausbildung ein technokratisches Verständnis von Politikberatung begünstigen kann. Diesen Befunden folgend werden derzeit im Rahmen einer Dissertation von einer der Co-Autorinnen dieses Datenberichts die Effekte personeller Faktoren auf die Inanspruchnahme von Expertise untersucht.

2017 wurden zum ersten Mal auch Daten zum Umgang der Ministerialverwaltung mit wissenschaftlicher Expertise erhoben. Damit kann PAE an die umfängliche Literatur zu Politikberatung anknüpfen, diese jedoch um die bisher kaum untersuchte Rolle der Ministerialverwaltung (Blancke, 2021) ergänzen. Wie in der Forschung hinlänglich, aber nur implizit angenommen (siehe z. B. Falk et al., 2019), können politikfeldspezifische Unterschiede in der Inanspruchnahme von Beratung nun auch empirisch bestätigt werden. Sowohl in der Häufigkeit der Beratung als auch der Auswahl beauftragter Beratungsinstanzen sowie der Wertschätzung von Expertise für die eigene Tätigkeit fanden sich je nach Ressortzugehörigkeit klare Differenzen (Beneke, 2019). 2021 konnten diese Befunde bestätigt werden. Diese beiden Befragungswellen bieten auch die Möglichkeit, unterschiedliche Wahrnehmungen von der Rolle wissenschaftlicher Expertise zwischen Bundesministerien und den nachgeordneten Ressortforschungseinrichtungen zu ergründen.

Ein bisher empirisch kaum untersuchter Fragenkomplex zielt auf die Digitalisierung der politischen Verwaltung in Deutschland ab. Die einschlägige Literatur beschäftigt sich aus verständlichen Gründen vor allem mit der Vollzugsverwaltung und der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen für Bürger:innen (z. B. Bogumil & Kuhlmann, 2021). PAE enthielt sowohl 2017 als auch 2021 einen Frageblock zur Digitalisierung. Ergebnisse, die einer ver-

tieften Untersuchung bedürfen, zeigen sich hier beispielsweise für die Social Media-Nutzung der Befragten in ihrem Arbeitskontext. Obwohl der Nutzung von Social Media durch die Verwaltung in der Literatur erhebliche Potentiale zugeschrieben werden, etwa zur Erhöhung der Akzeptanz von Entscheidungen, verbesserten Problemlösung und Wissensgenerierung sowie erhöhten Innovation (z. B. Bertot et al., 2010; Lovari & Valentini, 2020), ist der Anteil der regelmäßigen Social Media-Nutzer unter den PAE-Befragten in der Bundesverwaltung zwischen 2017 und 2021 deutlich zurückgegangen. Besonders ausgeprägt ist dieser Rückgang in den Bundesministerien: Gaben 2017 noch über 30 Prozent der Befragten eine regelmäßige Nutzung von Social Media im Arbeitskontext an, waren es 2021 nur noch rund 11 Prozent. Diese rückläufige Nutzungstendenz kann als zunehmende Einpassung der neuen Technologie in etablierte administrative Arbeitsabläufe interpretiert werden, sodass Social Media-Aktivitäten verwaltungsintern – mit Ausnahme einiger aktiver Spitzenbeamten:innen – zunehmend nur von den eigens dafür zuständigen Stellen ausgehen. Detailliertere Analysen der PAE-Daten für 2021 zeigen, dass eine individuelle Social Media-Nutzung im Arbeitskontext durch Faktoren wie eine hohe hierarchische Position, eine hohe funktionale Politisierung, eine Parteimitgliedschaft und ein aktives Rollenverständnis gefördert wird.

Damit sind die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten von CES und PAE nur ansatzweise dargestellt. Neben klassischen Themen wie der Politisierung, den politischen Einstellungen, dem Rollenverständnis und der Qualifikation des Personals werden zukünftig Fragen der Digitalisierung, der Verwissenschaftlichung, der Repräsentativität und des strukturellen Wandels der Bundesverwaltung im Vordergrund stehen. Sollte die laufende Legislaturperiode regulär enden, werden wir im 2. Halbjahr 2025 erneut mit PAE ins Feld gehen, um die Zeitreihe nicht abreißen zu lassen und weitere Beiträge zur empirischen Verwaltungsforschung leisten zu können.³

Literatur

- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, MA: Harvard university press.
- Armstrong, John A. (1973). *The European administrative elite*. Princeton: Princeton University Press.
- Beneke, Jasmin Theres (2019). *Organisationale Einflussfaktoren wissenschaftlicher Beratung im Politikfeldvergleich*. M.A., Leibniz Universität Hannover.
- Bertot, John Carlo, Jaeger, Paul T., Munson, Sean & Glaisyer, Tom (2010). Social media technology and government transparency. *Computer*, 43 (11), 53–59. DOI: 10.1109/MC.2010.325.
- Blancke, Susanne (2021). Ministerialbürokratie und wissenschaftliche Politikberatung. In Daniel Buhr, Rolf Frankenberger, Wolfgang Schroeder & Udo Zolleis (Hrsg.), *Innovation im Wohlfahrtsstaat. Neue Ideen für Wissenschaft und Politik. Festschrift für Josef Schmid* (S. 209–226). Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg & Kuhlmann, Sabine (2021). Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann. *Die Verwaltung*, 54, 105–132. DOI: 10.3790/verw.54.1.105.
- Christensen, Johan & Mandelkern, Ronen (2022). The technocratic tendencies of economists in government bureaucracy. *Governance*, 35 (1), 233–257. DOI: 10.1111/gove.12578.

3 Externe Anfragen, die die Nutzung der PAE-Daten zum Gegenstand haben, werden nach Maßgabe der an der Leibniz Universität Hannover geltenden Interpretationen des Datenschutzrechts geprüft und beschieden.

- Döhler, Marian (2012). Gesetzgebung auf Honorarbasis–Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. *Politische Vierteljahresschrift*, 53 (2), 181–210. DOI: 10.5771/0032-3470-2012-2-181.
- Döhler, Marian (2020). Ministerialverwaltung und Interessengruppen – Neues und Vergessenes zu einem alten Thema. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30 (1), 1–26. DOI: 10.1007/s41358-020-00210-x.
- Ebinger, Falk & Jochheim, Linda (2009). Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. *dms – der moderne staat*, 2 (2), 327–345. DOI: 10.3224/dms.v2i2.05.
- Ebinger, Falk, Lux, Nicolas, Kintzinger, Christoph & Garske, Benjamin (2018). Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *dms – der moderne staat*, 11 (2), 389–411. DOI: 10.3224/dms.v11i2.01.
- Ebinger, Falk & Schmitt, Carina (2010). Alles eine Frage des Managements? *Politische Vierteljahresschrift*, 51 (1), 69–93. DOI: 0.1007/s11615-010-0002-3.
- Ebinger, Falk, Veit, Sylvia & Strobel, Bastian (2021). Role models in the senior civil service: How tasks frame the identification of senior bureaucrats with active and reactive roles. *International Journal of Public Administration*. DOI: 10.1080/01900692.2021.1945623.
- Enkler, Jan & Ebinger, Falk (2014). What frames Top Administrators' Behaviour? Explaining Functional Politicization of Elite Civil Servants. European Group for Public Administration (EGPA) Annual Conference 2014, PSG VII: Quality and Integrity of Governance.
- Falk, Svenja, Glaab, Manuela, Römmele, Andrea, Schober, Henrik & Thunert, Martin (2019). *Handbuch Politikberatung*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer.
- Goetz, Klaus (2007). German officials and the federal policy process: The decline of sectional leadership. In Edward C. Page (Hrsg.), *From the active to the enabling state* (S. 164–188). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Grauhan, Rolf-Richard (1969). Modelle politischer Verwaltungsführung. *Politische Vierteljahresschrift*, 10 (2/3), 269–284.
- Heclo, Hugh (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hoffmann-Lange, Ursula (2018). Methods of Elite Identification. In Heinrich Best & John Higley (Hrsg.), *The Palgrave handbook of political elites* (S. 79–92). Palgrave Macmillan.
- Lovari, Alessandro & Valentini, Chiara (2020). Public sector communication and social media: Opportunities and limits of current policies, activities, and practices. In Vilma Luoma-aho & María-José Canel (Hrsg.), *The Handbook of Public Sector Communication* (S. 315–328). Hoboken, NJ: Wiley.
- Mayntz, Renate & Derlien, Hans-Ulrich (1989). Party patronage and politicization of the West German administrative elite 1970–1987: toward hybridization? *Governance*, 2 (4), 384–404. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1989.tb00099.x.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1975). *Policy-making in the German federal bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Scholz, Simon (2016). Personelle Resilienz und Krisenfähigkeit deutscher Bundesministerien. In Anika Klafki & Hermann Pünder (Hrsg.), *Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung* (S. 181–210). Baden-Baden: Nomos.
- Schwanke, Katja & Ebinger, Falk (2006). Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (S. 227–249). *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 37.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie & Veit, Sylvia (2021). *Die Politisch-Administrative Elite der BRD von 1949 bis 2017*. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 15. Kassel. DOI: 10.17170/kobra-202102183291.

Suleiman, Ezra N. (1974). *Politics, power, and bureaucracy in France: The administrative elite*. Princeton: Princeton University Press.

Anschriften der Autor*innen:

Jasmin Theres Beneke, M.A., Leibniz Universität Hannover, Institut für Politikwissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover, E-Mail: j.beneke@ipw.uni-hannover.de.

Prof. Dr. Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politikwissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover, E-Mail: m.doehler@ipw.uni-hannover.de.

Dr. Falk Ebinger, Staatsministerium Baden-Württemberg, Richard-Wagner-Str. 15, 70184 Stuttgart, E-Mail: falk.ebinger@stm.bwl.de.

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich 07, Lehrstuhl für Public Management, Nora-Platiel-Str. 4, 34109 Kassel, E-Mail: sveit@uni-kassel.de.