

Im Maschinenraum des Regierens: Ergebnisse des PAE-Surveys 2025 zum Profil und Rollenverständnis von Führungskräften in Ministerien

Tanja Klenk und Sylvia Veit

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden Ergebnisse einer Befragung von rund 1.600 Führungskräften in Bundes- und Landesministerien in Deutschland vorgestellt. Die Befragten identifizieren sich zwar weitgehend mit dem Weberianischen Bild der Verwaltung als neutrale Umsetzungsinstanz politischer Vorgaben, gleichzeitig verstehen sich die ministeriellen Führungskräfte aber auch als aktive Mitgestaltende von Politikinhalten. Politische Responsivität, Fachexpertise und bürokratische Professionalität sind Teil ihres beruflichen Selbstverständnisses. Typisch für die Ministerialverwaltungen ist außerdem eine ausgeprägte funktionale Politisierung des Personals.

1. Einleitung

Während die Mitglieder der Bundesregierung vielen Bürger:innen bekannt sind und fast täglich in den Medien auftauchen, ist der dahinter stehende Apparat – Bundeskanzleramt und Bundesministerien – für viele eine *black box*. So ist gemeinhin nicht nur unklar, welche Aufgaben die rund 30.000 Ministerialbeamt:innen in den Bundesministerien sowie ihre Pendanten in den Ministerien und Staatskanzleien der sechzehn Bundesländer in Deutschland erfüllen, sondern auch, wer eigentlich in Schlüsselpositionen des Regierungsapparates arbeitet. Ministerialbeamt:innen, vielleicht mit Ausnahme jener in den höchsten Positionen, agieren meist im Hintergrund. Gleichzeitig wissen wir aus der Verwaltungsforschung, dass sie eine zentrale Rolle im Policy-Prozess, etwa bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, spielen.



Prof. Dr. Sylvia Veit

ist Professorin für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Digital Government an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.



Prof. Dr. Tanja Klenk

ist Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Dieser Artikel zielt darauf ab, die *black box* des Regierungsapparates zu öffnen und zu analysieren, wer die Führungskräfte in den Ministerien¹ in Deutschland eigentlich sind und wie sie ihre eigene Rolle verstehen und praktisch ausüben: sehen sie sich primär als loyale Diener ihrer politischen Prinzipale oder haben sie ein aktiveres Rollenverständnis? Wie nah agieren sie an der Politik und was tun sie, wenn sich die Gestaltungsideen der Regierung und sachliche Überlegungen widersprechen?

Um diese Fragen zu beantworten, stützt sich der Artikel auf eine Anfang 2025 durchgeführte Befragung von Führungskräften in Bundes- und Landesministerien in Deutschland, die sogenannten PAE-Studie (Politisch-Administrative Elite) (Brockstedt et al. 2025; Felgendreher et al. 2025). PAE besitzt eine lange Tradition: bereits seit 2005 wird diese Studie immer kurz vor der nächsten Bundestagswahl durchgeführt (Schwanke und Ebinger 2006). Zudem liegen Vorläuferbefragungen aus den 1970er und 1980er Jahren vor (Beneke et al. 2023). In der jüngsten PAE-Studie wurden Führungskräfte ab der Referatsleitungsebene² aufwärts in allen Bundesministerien (außer dem Bundesministerium der Verteidigung) sowie in den Ministerien von zehn Bundesländern (BW, BE, BB, HE, MV, NI, NW, SL, SN, SH) befragt. Es nahmen 543 Personen aus den Bundesministerien sowie 1.050 Personen aus den Landesministerien an der Befragung teil. Damit konnte eine für diese schwer erreichbare Zielgruppe beachtliche Rücklaufquote von 31,2 Prozent (Bundesministerien) bzw. 29,0 Prozent (Landesministerien) erzielt werden.

Bevor ausgewählte Befragungsergebnisse vorgestellt und diskutiert werden, folgt im nächsten Abschnitt eine kurze Darstellung der Aufgaben und der Organisation von Ministerien in Deutschland.

2. Aufgaben und Organisation der Ministerialverwaltung in Deutschland

Die Organisation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist hinsichtlich der Zuständigkeiten und Aufgabenzuschnitte in vertikaler Hinsicht stark durch das föderale Staatsprinzip geprägt. Das Grundgesetz geht in den Artikeln 30 und 83 davon aus, dass die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben schwerpunktmäßig durch die Länder erfolgt. Die Verwaltung auf Bundesebene ist daher nur in geringem Umfang mit Vollzugsaufgaben befasst. Dies schlägt sich auch im Aufgabenportfolio der Bundesministerien nieder, welches mit Ausnahme des Außen- und Verteidigungsministeriums schwerpunktmäßig im Bereich der Gesetzgebung und Politikformulierung liegt. Landesministerien hingegen sind durch einen stärkeren Mix von Politikformulierungs- und Vollzugsaufgaben geprägt. Viele Vollzugsaufgaben ergeben sich somit aus der Tatsache, dass die meisten Bundesgesetze von den Ländern als „eigene Angelegenheit“ ausgeführt werden, typischerweise im engen Zusammenspiel mit den Kommunen, die staatsrechtlich Teil der Länder sind. Auch bei der Vorbereitung und Umsetzung staatlicher Förderprogramme fallen für die Länder viele Vollzugstätigkeiten an.

Die Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder unterscheiden sich in ihrem konkreten Aufgabenmix, haben aber gemeinsam, dass sie die Regierung in der Politikformulierung – also beispielsweise bei der Ausarbeitung neuer Gesetze,