

Projektbeschreibung des Forschungsprojekts

POLITISCH-ADMINISTRATIVE ELITE 2013

Fünfte Erhebung der Verwaltungseliten des Bundes und der Länder

Gefördert durch die Fritz-Thyssen-Stiftung

Projektleitung: Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum
Dipl.-Verw.wiss. Falk Ebinger

Projektmitarbeiter: Benjamin Garske, BA
Christoph Kintzinger, BA
Nicolas Lux, BA

Kontakt: PAE-2013@rubr-uni-bochum.de

Projekthomepage: <http://www.sowi.rub.de/regionalpolitik/forschung/PAE.html.de>

Die Forschungslücke

Dass die Führungskräfte in Ministerien und nachgeordneten Behörden mehr als nur ausführende Organe des Regierungswillens sind, ist in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung lange bekannt. Ihnen wird durch *agenda setting*, aktive Beteiligung am Prozess der Politikgestaltung sowie durch ihre Zuständigkeit für die Politikumsetzung ein beträchtliches Einflusspotential zugeschrieben (vgl. Schnapp 2001). Trotz dieser zentralen Rolle in allen politischen und administrativen Entscheidungsprozessen **verfügt die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung kaum über systematisches Wissen über die Führungskräfte der Ministerien, zentraler Behörden und Einrichtungen**. Zwar werden Eliten im Allgemeinen und auch politisch-administrative Eliten schon seit den späten 1950er Jahren erforscht, allerdings handelte es sich fast durchgängig um Projekte, die lediglich einmalige Befragungen hervorbrachten. Ohne einen Längsschnittcharakter über mehrere Legislaturperioden hinweg sind die so gewonnenen Erkenntnisse jedoch lediglich Schlaglichter mit historischem Wert.

Das Forschungsprojekt

Das hier vorgestellte Forschungsprojekt *Politisch-Administrative Elite* (PAE) 2013 ist Teil der **einzigen Untersuchungsreihe, die einen ungebrochenen Längsschnittdatensatz zu persönlichem Hintergrund, Einstellungen und Entscheidungsverhalten der politisch-administrativen Elite bietet**. Erstmals als *Comparative Elite Study* (CES) in den 1970er Jahren durch die bekannten US-Politikwissenschaftler Joel Aberbach, Robert D. Putnam und Bert A. Rockman (Aberbach et al. 1981) angestoßen, fand die Untersuchung eine erste bundesdeutsche Replikation als CES II durch Renate Mayntz und Hans-Ulrich Derlien (1989). Jeweils zum Ende der Legislaturperioden 2005 und 2009 wurde die Untersuchung durch die Studien zur *Politisch-Administrative Elite* (Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009) wiederholt. Mit der nun anstehenden vierten Replikation der Erhebung wird der Datensatz einen Zeitraum von 40 Jahre abdecken und **Auskunft über die Verwaltungseliten der Regierungen Brandt, Kohl, Schröder, Merkel 1 sowie nun Merkel 2** liefern. Diese einmalige Datenbasis stellt die Grundlage zur Beantwortung eines breiten Spektrums verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen dar.

Forschungsfragen und Relevanz für die verwaltungswissenschaftliche Forschung

Die Befragung adressiert das gesamte Fragenspektrum, das zur wissenschaftlichen Charakterisierung der Verwaltungselite auf Bundes- und Landesebene zentral ist:

- Ihre sozialstrukturelle Zusammensetzung
- Ihre Selbstcharakterisierung
- Ihre Karrierewege
- Ihr Verhältnis zum politischen Betrieb

Mit diesen Informationen lässt sich nachzeichnen, ob sich die Zusammensetzung dieser Gruppe verändert, inwiefern überkommene verwaltungswissenschaftliche Paradigmen zu Ausbildungshintergrund („Juristenmonopol“), Rekrutierung („Berufsvererbung“) und Karrierepfaden („Ämterpatronage“) noch gültig sind, und wie sie sich über den Lauf der Zeit und bei wechselnden Regierungskoalitionen entwickeln (vgl. Derlien 1994; Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009). Die für die aktuelle Erhebung angesetzte Einbeziehung ausgewählter Landesverwaltungen wird darüber hinaus Aufschluss über Unterschiede zwischen der Bundes- und Landesebene geben.

Durch eine Ausweitung der befragten Zielgruppe auf das Leitungspersonal Oberer Bundesbehörden und weiterer Bundeseinrichtungen gewannen die in den PAE-Studien erhobenen Befragungsdaten weitere Bedeutung in der internationalen Forschung: So können auf ihrer Basis unterschiedliche *Governance*-formen und die Effekte struktureller und prozessualer Verselbständigung von Behörden („agencification“, „autonomization“ und „contractualization“) (vgl. Pollitt/Bouckaert 2000; Pollitt et al. 2004; Verhoest et al. 2012) untersucht werden (vgl. Ebinger/Schmitt 2010).

Untersuchungsdesign

Auch die Fortsetzung der Untersuchungsreihe für die 17. Legislaturperiode baut auf dem Kernfragebogen der 1970 und 1987 *Comparative Elite Studies* auf. **Erfasst werden persönliche Charakteristika (familiärer Hintergrund, Ausbildung, Karriereweg), Rollenbilder (professionelles Selbstverständnis und persönliche Einschätzungen zum politischen Betrieb) der Spitzenbeamtinnen und -beamten.** Durch die weitgehende Kontinuität im Befragungsinstrumentarium werden Längsschnittvergleiche der fünf Kohorten seit den 1970er Jahren bis heute möglich. Veränderungen, bspw. durch Europäisierung und Globalisierung sowie aufgrund der erweiterten Fragestellung, wird durch ausgewählte Modifikationen im Fragebogen Rechnung getragen. **Zielgruppe der Befragung sind die Führungskräfte der Ministerialverwaltung des Bundes (StS, AL, UAL, RL) und das Leitungspersonal der Bundesoberbehörden (i.d.R. Präsident, Vizepräsident).** Darüber hinaus werden bei PAE 2013 erstmals auch **Führungskräfte der Ministerialverwaltung der Länder** in die Untersuchung einbezogen. Zur Erhebung der Daten wird die Zielgruppe umfassend schriftlich informiert und um Teilnahme an der internetbasierten Befragung gebeten. Die Befragung erfolgt vollständig anonym, eine individuelle Zuordnung von Antworten ist technisch nicht möglich, die Antworten werden ausschließlich entsprechend des von den Befragten angegebenen Behördentypus (Bundesministerium, Bundesoberbehörde, Landesministerium...) klassifiziert. Wie bei den bisherigen Untersuchungen werden alle Teilnehmer selbstverständlich mit einer zusammenfassenden Publikation über die Ergebnisse der Untersuchung informiert.

Zentrale Publikationen der CES- und PAE-Studien

Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda (2012): *Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen*. In: Dieter Schimanke, Sylvia Veit und Hans-Peter Bull (Hrsg.), Büro-

- kratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien. Schriftenreihe der Deutschen Sektion des IIAS, Band 36. Baden-Baden: Nomos. S. 151-174.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina (2010): Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen. PVS – Politische Vierteljahresschrift, Heft 51/1, S. 69-93. ([Link](#))
- Ebinger, Falk/Jochheim, Linda (2009): Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. dms 2/2009, S. 335-353. ([Link](#)). Siehe auch die Besprechung in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 21.02.2010. ([Link](#))
- 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.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. PVS, SH 37: Politik und Verwaltung. ([Link](#))