

Alles eine Frage des Managements?

Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen

Falk Ebinger · Carina Schmitt

Zusammenfassung: Die Bildung von Agenturen im Kontext des New Public Managements veränderte den Verwaltungsaufbau westlicher Bürokratien grundlegend. Unklar ist, welche Effekte die Maßnahmen zur Verselbstständigung entwickeln. In diesem Beitrag wird ein neo-institutionalistisches Modell zur empirischen Überprüfung des Einflusses institutioneller Autonomie und individueller Persönlichkeitsmerkmale auf die wahrgenommene Handlungsfreiheit des administrativen Leitungspersonals vorgestellt. Die Analyse von Individualdaten aus der deutschen Bundesverwaltung zeigt, dass mit größerer Entfernung zum politischen Entscheidungszentrum tatsächlich von größerer Handlungsfreiheit berichtet wird. Allerdings entfalten die üblichen Instrumente zur Verselbstständigung nur teilweise die in sie gesetzten Hoffnungen.

Schlüsselwörter: Öffentliche Verwaltung · Verwaltungsreform · Agenturen · Funktionale Politisierung · Performanz

Managing for Good? Administrative Autonomy and the Perceived Discretion of Chief Executives

Abstract: NPM-driven agencification thoroughly changed the face of public administrations in many modern democracies. Despite high expectations and more than a decade of experience the effects of these reforms are still widely disputed. This contribution presents a neo-institutionalist model to evaluate empirically the explanatory power of those factors commonly considered as

Online publiziert: 04.03.2010

© VS-Verlag 2010

Eine frühere Version dieses Beitrags wurde auf der EGPA-Konferenz 2007 „Public Administration and the Management of Diversity“ in Madrid vorgestellt. Die Autoren danken den anonymen Gutachtern und der Redaktion der PVS für ihre wertvollen Hinweise.

Dipl.-Verw.wiss. F. Ebinger (✉)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, GC 05/704, 44801 Bochum, Deutschland
E-Mail: falk.ebinger@rub.de

C. Schmitt, M.A.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen, Linzer Strasse 9A, 28359 Bremen, Deutschland
E-Mail: carina.schmitt@sfb597.uni-bremen.de

the most relevant for executives' discretion in decision-making. Perception-data taken from the German federal administration confirm the hypothesized correlation between the distance from government and perceived discretion of agency executives. However, in-depth analysis reveals that some of the most common instruments to achieve autonomization fail to deliver.

Keywords: Public administration · Public sector reform · Agencification · Administrative autonomy · Performance management

1 Einleitung

Die Trennung von Politik und Verwaltung ist ein Kernelement des *New Public Managements* (NPM; vgl. Greve et al. 1999; Pollitt u. Bouckaert 2000; Bogumil u. Jann 2009). Institutionell umgesetzt wurde dieser Ansatz durch die Gründung verselbstständigter Verwaltungseinheiten. Sogenannte Agenturen übernahmen in zahlreichen OECD-Ländern zuvor in Ministerien angesiedelte Vollzugs- und Regulierungsaufgaben (vgl. Pollitt et al. 2001). Mit der Dezentralisierung von Produkt- und Budgetverantwortung sowie der Steuerung über Zielvereinbarungen und ergebnisorientierte Verfahren ist die Hoffnung auf eine Verbesserung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns verbunden. Die Zahl der Agenturen ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten rasant angewachsen. Pollitt und Ko-Autoren sprachen bereits 2001 von einem *agency fever*, das nahezu alle westlichen Demokratien erfasst habe (Pollitt et al. 2001, 2004, S. 19). Auch in der deutschen Bundesverwaltung zeichnen sich Entwicklungen in diese Richtung ab, auch wenn Deutschland immer noch als Nachzügler gilt (vgl. Döhler 2007a). Der wissenschaftliche Kenntnisstand zu den Auswirkungen dieser Reformen ist trotz der einschneidenden Veränderungen immer noch als widersprüchlich und fragmentarisch zu bezeichnen. So kommen Christensen u. Læg Reid (2005, S. 27) in einem Überblick zu dem ernüchternden Ergebnis: „The official *raison d'être* for autonomous agencies is that structural separation, more managerial autonomy, and managerial accountability for results will improve performance and efficiency. In practice, however, this has not been a general finding.“

Trotz reger Forschungstätigkeit zur *agencification* ist also immer noch unklar, ob mit der Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten tatsächlich eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung einhergeht (vgl. Verhoest et al. 2004, S. 102–103). Begründet wird dieser Zusammenhang üblicherweise damit, dass das leitende Personal in Agenturen über einen größeren Handlungsspielraum verfügt und in geringerem Maße den politischen Interventionen des politischen Prinzipals ausgesetzt ist. Dadurch – so die Argumentation – könnten Verwaltungsentscheidungen getroffen werden, die weniger an den Interessen parteipolitischer Akteure ausgerichtet sind, sondern in erster Linie auf fachlichen Notwendigkeiten beruhen. Damit sich die mit der Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten verbundenen Hoffnungen erfüllen können, müssen die Präferenzen des politischen Prinzipals tatsächlich eine geringere Rolle in der Entscheidungsfindung des Führungspersonals autonomer Verwaltungseinheiten spielen.¹ Die wahrgenommene

1 Ein erweiterter Handlungsspielraum ist aus theoretischer Perspektive zwar keine hinreichende, jedoch eine notwendige Bedingung für die höhere Performanz der Verwaltung; vgl. die Literatur zum *performance management* (Jann u. Jantz 2008).

Beschränkung des Handlungsspielraums durch politische Belange wird im Folgenden in Anlehnung an Erkenntnisse der Verwaltungsforschung als *funktionale Politisierung* bezeichnet.

In diesem Beitrag wird unter Rückgriff auf Erklärungsansätze des Neo-Institutionalismus und aktuelle Ergebnisse der Agenturforschung ein Modell entwickelt, das den Einfluss von Autonomie (in organisatorischen wie inhaltlichen Fragen) sowie persönlicher Charakteristika des Führungspersonals (wie das Rollenbild und Parteisympathie) auf deren *funktionale Politisierung* untersucht. Für die empirisch-quantitative Überprüfung des Modells können neue Perceptionsdaten herangezogen werden, die in einer Studie zur politisch-administrativen Elite Deutschlands erhoben wurden (vgl. Schwanke u. Ebinger 2006). Dabei wird in folgenden Schritten vorgegangen: Kapitel 2 stellt den theoretischen Hintergrund und den aktuellen Forschungsstand zur Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten vor. Kapitel 3 entwickelt ein Erklärungsmodell für die Beziehung zwischen der institutionellen Einbindung einer Verwaltungseinheit in das politische Machtzentrum und der von den Akteuren wahrgenommenen Handlungsfreiheit. Datengrundlage, Methode und Operationalisierungen werden in Kapitel 4 erläutert. In Kapitel 5 wird dieses Modell anhand von Perceptionsdaten des politisch-administrativen Führungspersonals empirisch getestet. Kapitel 6 fasst die für die Agenturforschung zentralen Schlussfolgerungen zusammen.

2 Agenturen und die Gründe für ihre Bildung

2.1 Was macht eine Agentur aus?

Der Terminus *Agency* wurde im vergangenen Jahrzehnt stark strapaziert und stellt heute lediglich einen Oberbegriff für sehr unterschiedliche organisatorische Arrangements dar. Agenturen werden dabei wahlweise als „[...] non-departmental public bodies, hybrids, quangos, fringe bodies, non-majority institutions, quasi-autonomous public organizations, and distributed public governance“ bezeichnet (Greve et al. 1999, S. 136; vgl. Schuppert 1981, S. 167; Flinders 2004, S. 883; Thatcher u. Stone Sweet 2002, S. 2). Inhalt und Benennung des beschriebenen Gegenstands variieren allerdings beträchtlich zwischen Staaten, Verwaltungskulturen sowie Rechts- und Politiksystemen (Smullen 2004, S. 185; Christensen u. Lægreid 2005, S. 5–6). Der als Blaupause der *agencification* zu bezeichnende britische *Next Steps Report* bleibt explizit vage: „We use the term agency not in its technical sense but to describe any executive unit that delivers a service for government“ (Ibbs Report 1988, § 19). Häufig wird auf Pliatskys Definition des von ihm geprägten Begriffs *Non-Departmental Public Bodies* als „[...] body which has a role in the processes of national government, but is not a government department or part of one, and which accordingly operates to a greater or lesser extent at arm’s length from ministers“ zurückgegriffen (Pliatsky 1980, nach Whitehall Programme 2000, S. 6). Diese noch sehr unpräzise Beschreibung wurde von Pollitt et al. zu der heute in der wissenschaftlichen Debatte üblichen Definition spezifiziert: Demnach sind Agenturen formell und strukturell vom Mutterministerium getrennte Einheiten, die dauerhaft auf nationaler Ebene öffentliche Aufgaben erfüllen. Sie sind mit Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes besetzt, werden

vorrangig aus dem Staatshaushalt finanziert und unterliegen zumindest teilweise öffentlichem Recht. Sie haben eine bedingte Autonomie von ihrem vorgesetzten Ministerium in nach außen gerichteten Sachentscheidungen sowie Belangen im Bereich Personal, Finanzen und Verwaltungsorganisation. Dabei sind sie jedoch nicht völlig unabhängig, da ihre Tätigkeit weiterhin der Verantwortlichkeit der politischen Führung unterliegt (Pollitt et al. 2001, S. 274–275; Talbot 2004a, S. 5). Folglich ist es eine höhere strukturelle und prozessuale Unabhängigkeit der Verwaltungseinheit, die die Unterschiede zur klassischen Ministerialverwaltung begründet.

Versuche der Definition, Operationalisierung und Messung dieser Unabhängigkeit beschäftigten die Agenturforschung über die vergangenen Jahre. Die Unbestimmtheit des Begriffs lässt viel Raum für Interpretationen: Welche Verwaltungseinheit soll in der wissenschaftlichen Betrachtung überhaupt zur Familie der Agenturen gezählt werden? Genügt es, im Zuge der *agencification* geschaffen worden zu sein? Können auch die älteren selbstständigen Verwaltungseinheiten subsumiert werden, oder müssen strenge Kriterien der Autonomie (formal oder in der Praxis) erfüllt sein? Jann (1999), Döhler (2001) und Talbot (2004a) definieren die Steuerung „auf Abstand“ über die neuen Instrumente der Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Abgrenzungskriterium. Legt man diesen Maßstab zugrunde, hätte es in Deutschland bis zur Modernisierungsoffensive der Regierung Schröder keine *agencies* im engeren Sinne gegeben.² Christensen et al. (2008, S. 17) verweisen dagegen, wie viele Autoren vor ihnen, auf die jahrhundertealte Tradition quasi-autonomer Agenturen in zahlreichen Ländern. Kickert u. Beck (1995, S. 579) erinnern daran, dass der *agency boom* im Vorreiterland Großbritannien vor allem eine Umbenennung bestehender *non-ministerial departments* gewesen sei. Schließlich zeigen Fallstudien auch, dass trotz formaler Autonomisierung oft weiterhin subtil oder offen hierarchisch gesteuert wird (vgl. Christensen u. Læg Reid 2004; Kickert u. Beck 1995, S. 579). Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Unterschiede in Aufgaben, formalen Rechten und Steuerungspraxis zu erheblicher Varianz der grundlegenden Charakteristika von Agenturen sowohl im Ländervergleich als auch innerhalb eines Landes führen (vgl. Böllhoff 2003, S. 11; Pollitt et al. 2004, S. 114; Döhler 2007a, S. 41). Wie zu zeigen sein wird, kommt es bei dem hier entwickelten Untersuchungsmodell nicht auf die Auswahl von möglichst *idealtypischen* Agenturen an. Der angenommene Zusammenhang zwischen formaler (Un-)Abhängigkeit und *funktionaler Politisierung* müsste in allen Verwaltungseinheiten nachweisbar sein, die über *discretion*, d. h. Entscheidungsspielraum in ihrer Aufgabenwahrnehmung, verfügen. Die deutsche Bundesverwaltung bietet sich dabei in besonderem Maße als Untersuchungsgegenstand an. Neben ihrer großen Spanne an Organisations- und Steuerungsformen, die eine Differenzierung in Subgruppen mit unterschiedlichen Autonomiegraden erlaubt, schützt die größtenteils lange Geschichte der verselbstständigten Verwaltungseinheiten in gewissem Maße vor Verzerrungen durch jüngere Transformationseffekte.

2 Durch die Modernisierungsbemühungen der Regierung Schröder hatten im März 2005 203 von 429 nachgeordneten Bundesbehörden Zielvereinbarungen über zeitliche, wirtschaftliche und qualitative Ziele abgeschlossen (BT-Drs. 15/5111: 6; vgl. Döhler 2007b, S. 13, FN 2).

2.2 Warum Agenturen?

Politiker und Politikberater liefern oft keinerlei Begründung für die Verlagerung von Aufgaben in selbstständige Verwaltungseinheiten (vgl. van Thiel 2001, S. 7–12). Symbolischer Aktionismus gehört zwar untrennbar zu Regierungshandeln. Dennoch erscheint es nicht vermessen, der Politik über den öffentlichkeitswirksamen Nachweis der Handlungsfähigkeit hinausgehende Erwartungen bei der Agenturbildung zu unterstellen. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung greift im Wesentlichen auf zwei theoretische Argumentationsketten bei der Erklärung von Agenturbildungen zurück.

Eine erste Begründung unterstellt, dass Regierungen Verwaltungseinheiten aus *politischen* Motiven verselbstständigen. So wird mit der Agenturbildung gemeinhin ein größerer Abstand der verantwortlichen Politiker zum administrativen Tagesgeschäft verbunden. Dies schaffe Distanz zu unpopulären Maßnahmen³ und erhöhe durch Betonung der Fachlichkeit die Glaubwürdigkeit von Behörden (vgl. Majone 1996, S. 68–74; Kelemen 2002, S. 94). Schließlich böten Agenturen eine höhere Kontinuität der Aufgabenwahrnehmung (Majone 1997, S. 153; Everson et al. 2001, S. 34).

Eine zweite Argumentation stellt die ökonomische Rationalität in den Vordergrund. Die grundlegende Prämisse lautet hier, dass eine größere Unabhängigkeit der modernen Agenturen der maßgebliche Faktor für jedwede Performanzverbesserung sei (vgl. Christensen 1999, S. 8–9; vgl. Pollitt et al. 2004, S. 19). Zum einen wird argumentiert, dass den Entscheidungsträgern in Agenturen durch den schwächeren Einfluss der Politik auf das operative Geschäft mehr Raum für fachlich orientierte Policies zur Verfügung steht. Statt starre bürokratische Routinen zu erfüllen, würde ein auf die Zielvorgaben zugeschnittenes und an den Arbeitsweisen des freien Marktes orientiertes Management ermöglicht (Thatcher u. Stone Sweet 2002, S. 18–19; vgl. Majone 1997, S. 17–18; Kettl 1997). Zum anderen führe die Outputorientierung zu einer höheren Prozess- und Ergebnisverantwortung der Agenturspitze. Das größere Maß an Freiheit ginge also mit dem Druck zur Zielerreichung einher, was positive Effekte auf die Aufgabenwahrnehmung habe (vgl. Döhler 2005, S. 11; Majone 1997, S. 17–18; Thatcher u. Stone Sweet 2002, S. 18–19; Talbot 2004b, S. 106; Döhler 2007b, S. 28).

2.3 Stand der Forschung

Die Steuerung von Agenturen wurde aus dem Blickwinkel des *Principal-agent*-Theorems (Jensen u. Meckling 1976) intensiv erforscht. Wegweisende Arbeiten wie die von McCubbins et al. (1987, 1989), Macey (1992), Epstein u. O'Halloran (1994) und Spence (1999) legten die Grundlage für die erneute Auseinandersetzung mit Agenturen im Kontext der NPM-Reformen (vgl. stellvertretend für viele Christensen u. Læg Reid 2006; Bouckaert u. Peters 2004, S. 23–27; van Thiel 2001; Böllhoff 2003; Verschuere 2006).

Zahlreiche vergleichende Studien befassen sich mit den Performanzeffekten von Autonomisierungen (vgl. Verhoest et al. 2004, S. 102–103), allerdings mit äußerst uneinheit-

3 Ein mittlerweile klassisches Beispiel für diesen Effekt ist die bei ihrer Gründung nicht absehbare, sich jedoch sehr schnell als politisch höchst funktional erweisende Rolle der Treuhandanstalt im Prozess der deutschen Wiedervereinigung (vgl. Seibel 2005).

lichen empirischen Befunden (vgl. Gormley u. Balla 2004, S. 17, 19; Verhoest et al. 2004; Talbot 2004b; Pollitt et al. 2004). Die Ursache für die oft widersprüchlichen Ergebnisse liegt in der sehr unterschiedlichen Spezifizierung des Autonomie-Konzepts und im Mangel an vergleichbaren Outputdaten begründet. Die Untersuchungen scheinen häufig mehr von der Verfügbarkeit der Daten als von konzeptionellen Überlegungen geleitet zu sein (vgl. Christensen u. Læg Reid 2001a, S. 30; 2001b, S. 74; Bouckaert u. Peters 2004, S. 23–27; Verhoest et al. 2004, S. 102–103).⁴ Erst in jüngerer Zeit gelang Verhoest, Peters, Bouckaert und Verschuere eine umfassende Definition des Autonomie-Konzepts mit den Dimensionen *management autonomy*, *policy autonomy*, *structural autonomy*, *financial autonomy*, *legal autonomy* und *interventional autonomy*, die weite Verbreitung fand (Verhoest et al. 2004, S. 106–109). Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die Überprüfung des autonomiebedingten Performanzvorteils von Agenturlösungen bisher kaum über Fall- oder *Small-n*-Studien hinausgeht und die empirischen Befunde inkonsistent sind (vgl. van Thiel 2001, S. 12; Oliveira et al. 2005, S. 4; Christensen u. Læg Reid 2005, S. 27).

Eine Strategie, sich trotz der genannten Schwierigkeiten dem Phänomen der Agenturbildung zu nähern, ist die Entwicklung weniger weitreichender Modelle. Diese verzichten auf die unmittelbare Leistungsmessung und greifen stattdessen auf Perzeptionsdaten des Leitungspersonals zurück. Es wird argumentiert, dass mit der empirischen Überprüfung der handlungstheoretischen Annahmen verlässlichere Aussagen darüber getroffen werden können, ob die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten die an sie gerichteten Erwartungen erfüllen können, als dies mit Outputdaten möglich wäre. So untersuchen Verschuere et al. (2006) die Wirkung von Kontrollinstrumenten auf die Wahrnehmung der Verantwortlichkeit (*accountability*) durch administratives Führungspersonal. Roness et al. (2008) untersuchen am Beispiel von Irland, Norwegen und Flandern, ob politische Prinzipale formale Autonomiezugeständnisse an nachgeordnete Behörden durch intensiveres politisches Controlling und Sanktionierungen kompensieren, und Yesilkagit u. van Thiel (2008) gehen in einer *Large-n*-Studie dem Zusammenhang zwischen formaler und De-facto-Autonomie sowie den Auswirkungen äußeren Drucks auf die wahrgenommene Einflussnahme nach. Eine ähnliche Annäherung an Agentureffekte will auch dieser Beitrag leisten.

3 Erklärungsmodell und Hypothesen

3.1 Funktionale Politisierung

Dieser Beitrag greift auf die *funktionale Politisierung* als abhängige Variable zurück, um die Wirkung institutioneller Verselbstständigungen zu untersuchen. Es wird argumentiert, dass dieses in der *Core-executive*-Forschung eingeführte Konzept eine sinnvolle Ergänzung zur Analyse von nur fallweise verfügbaren Outputdaten darstellt. Im Folgenden wird

4 Abhilfe versprechen die Bemühungen des internationalen COBRA-Netzwerks zur Generierung länderübergreifend vergleichbarer Daten über verselbstständigte Verwaltungseinheiten (vgl. <http://www.publicmanagement-cobra.org/pub/index.htm>).

der Begriff der *funktionalen Politisierung* erläutert. Darauf aufbauend werden Faktoren diskutiert, denen auf theoretischer Ebene ein Einfluss auf die *funktionale Politisierung* zugesprochen wird.

Handlungen von administrativen Führungskräften werden durch die Antizipation der an sie gerichteten Erwartungen beeinflusst. Steinkemper (1974, S. 95–97; vgl. Putnam 1976, S. 213) beobachtete schon in den frühen 1970er Jahren, dass Führungskräfte in Ministerialverwaltungen mit der Übertragung konkreter politischer Funktionen ein vertieftes „Verständnis für die Erfordernisse der Politik und Eigenarten des politischen Willensbildungsprozesses“ entwickeln. Derlien und Mayntz (Derlien 1986, S. 123; Mayntz u. Derlien 1989, S. 393–394) stellten fest, dass Top-Bürokraten auch ohne Parteibindung noch als „politische Bürokraten“ bezeichnet werden können und prägten dafür den Begriff der *funktionalen Politisierung*. Eingebunden in den politischen Entscheidungsprozess und sensibel gegenüber machtpolitischen Aspekten versuchen diese Akteure, die Präferenzen der politischen Führung zu antizipieren: „It [functional politicization; d.A.] implies a greater sensitivity of civil servants for considerations of political feasibility, and institutes a kind of political self-control of top bureaucrats through their anticipation of the reactions of the cabinet and of parliament to their policy proposals and legislative drafts“ (Mayntz u. Derlien 1989, S. 402).

Handlungen von administrativen Führungskräften sind also in erheblichem Maße von ihrer Antizipation der an sie gerichteten politischen Erwartungen geleitet. Genau hier liegt der Anknüpfungspunkt zur Agenturbildung: Wir argumentieren, dass die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten – will sie die postulierten Ziele erreichen – die *funktionale Politisierung* des Leitungspersonals reduzieren und damit dessen Handlungsspielraum erweitern muss. Werden die theoretischen Prämissen der Agenturbildung konsequent zu Ende gedacht, lässt sich eine professionelle und an betriebswirtschaftlichen Vorbildern orientierte, *eigenverantwortliche* Aufgabenwahrnehmung nur erreichen, wenn die Verwaltungseinheiten jenseits politischer Prärogativen operativ geführt werden können. Wie tragfähig dieses Modell ist und welche Faktoren zur Erreichung dieses Ziels beitragen, lässt sich mit der Erfassung entsprechender Perzeptionsdaten zur *funktionalen Politisierung* in einem kausalanalytischen Modell testen.⁵

3.2 Autonomie und funktionale Politisierung

Agenturen und traditionelle Verwaltungseinheiten sind durch unterschiedliche institutionelle Arrangements gekennzeichnet. Im Rahmen einer neo-institutionalistischen Argumentation geht die Agenturforschung davon aus, dass institutionelle Arrangements die in ihnen tätigen Akteure beeinflussen (March u. Olsen 1984). Ein Minimalkonsens herrscht darüber, dass Institutionen als „rules of the game“ (North 1990, S. 3; Mayntz u. Scharpf 1995) wirken. Sie strukturieren den Handlungsspielraum der Akteure, indem sie bestimmte Handlungsalternativen ermöglichen, andere ausschließen und so die Entschei-

5 Es wird eine Engführung der *funktionalen Politisierung* auf die damit verbundenen Zwänge entsprechend der Konzeptdefinition vorgenommen. Etwaige, vom Akteur nicht als *Beschränkung* wahrgenommene Handlungsgrenzen, die sich bspw. in unterbewussten oder habitualisierten Verhaltensweisen niederschlagen könnten, werden *explizit* nicht erfasst.

dungen der Akteure beeinflussen (vgl. Scharpf 2006; Ostrom 1995; Tsebelis 1995; Voigt 2002). Uneinigkeit herrscht jedoch über die Wirkungsweise von Institutionen. Vereinfacht dargestellt kann zwischen sozialisationsorientierten und anreizorientierten Erklärungsmechanismen unterschieden werden.⁶ Sozialisationsorientierte Ansätze argumentieren, dass Akteure durch Institutionen bestimmte Einstellungen- und Verhaltensmuster erlernen. Diese Muster beeinflussen situationsübergreifend die Wahrnehmung und damit das Verhalten der Akteure (March u. Olsen 1984). Anreizorientierte Erklärungen argumentieren hingegen, dass das institutionelle Arrangement verschiedene Handlungsbeschränkungen und Handlungsmöglichkeiten bereithält, die sich auf die Anreizstruktur für die Akteure und damit auf deren Verhalten auswirken (Ostrom 1995; Voigt 2002).

3.2.1 Anreizorientierte Erklärungsansätze

Verwaltungseinheiten werden von politischen Akteuren meist mit dem Ziel verselbstständigt, den Handlungsspielraum des Leitungspersonals durch die Begrenzung politischer Interventionen in laufende Geschäfte und Organisationsfragen zu erweitern. Durch die eingeschränkten Möglichkeiten des politischen Prinzipals zur Ex-ante-Intervention ist der „Schatten der Hierarchie“ nur schwach ausgeprägt (Mayntz u. Scharpf 1995; Bogumil u. Schmid 2001, S. 112). Mit stärkeren Autonomierechten und einem größeren Entscheidungsspielraum wächst die Chance, dass eine Handlungsalternative gewählt werden kann, die eher an fachlichen Gesichtspunkten und weniger an politischen Aspekten ausgerichtet ist. Generell lässt sich die folgende Hypothese formulieren: *Je größer die Autonomierechte einer Verwaltungseinheit, desto geringer ist die funktionale Politisierung ihrer Führungskräfte.*

Dabei können mehrere Dimensionen des Autonomie-Konzepts unterschieden werden (vgl. Verhoest et al. 2004; Verschuere 2006).⁷ Unter der Bezeichnung *Management-Autonomie* werden die Verfügungsrechte über Inputfaktoren wie Budget, Personal sowie strukturelle Rahmenbedingungen zusammengefasst (*choice and use of inputs*). Als *Policy-Autonomie* wird der inhaltliche Gestaltungsspielraum im Sinne der Freiheit von politischen Interventionen bezeichnet (*choice of policy instruments*) (vgl. Roness et al. 2008, S. 160–161). Wissen sich Führungskräfte in organisatorischen und inhaltlichen Fragen kaum durch hierarchische Eingriffe eingeschränkt, werden politische Implikationen in ihrer Entscheidungsfindung eine geringe Rolle spielen. Damit lässt sich folgende Hypothese formulieren:

6 Üblich sind auch die Begriffe soziologischer und Rational-Choice-Institutionalismus (Hall u. Taylor 1996).

7 Die von Verhoest et al. (2004) weiterhin genannte *structural* und *legal autonomy* werden aufgrund der Besonderheiten der bundesdeutschen Verwaltung nicht berücksichtigt: *Structural autonomy* soll den formalen Schutz von Verwaltungseinheiten vor politischer Einflussnahme durch strukturelle Charakteristika erfassen. Aufgrund der in Deutschland üblicherweise geltenden Rechts- und Fachaufsicht wäre über die Verwaltungseinheiten hinweg keine Varianz vorhanden. *Legal autonomy* erfasst die aus der Rechtsform einer Verwaltungseinheit erwachsende Stabilität. Da die Wahl der Rechtsformen in der bundesdeutschen Verwaltung von einem hohen Maß an Willkür gekennzeichnet und mit keinen besonderen Autonomierechten verbunden ist (vgl. Döhler 2007b, S. 27–28), kann diese Dimension ebenfalls keinen Beitrag zur Erklärung der abhängigen Variable leisten.

Je größer die Management-Autonomie und die Policy-Autonomie des politisch-administrativen Führungspersonals, desto geringer dessen funktionale Politisierung.

Darüber hinaus soll in Anlehnung an Elder u. Page (1998), Gormley u. Balla (2004) und Döhler (2007a) die *politische Salienz* des Verantwortungsbereichs berücksichtigt werden. Als *politisch salient* werden Sachverhalte bezeichnet, die stark im Fokus der Öffentlichkeit stehen und deren Entwicklung Einfluss auf die Wahlchancen von Politikern und Parteien ausüben kann. Das Interesse von Politik und Öffentlichkeit an einzelnen Organisationseinheiten ist je nach politischer Relevanz des Sachverhalts sehr unterschiedlich ausgeprägt. Ist das Führungspersonal für einen politisch bedeutsamen und öffentlich sichtbaren Bereich verantwortlich, werden die Akteure sehr stark politische Implikationen möglicher Entscheidungen antizipieren. Hingegen dürfte Führungspersonal, dessen Tätigkeitsbereich nicht im Fokus der Öffentlichkeit steht, politischen Aspekten eine geringere Bedeutung beimessen. Es kann folgende Hypothese formuliert werden: *Je größer die politische Salienz eines Verantwortungsbereichs, desto stärker sind die damit betrauten Akteure funktional politisiert.*

3.2.2 Soziologische Erklärungsansätze

Es ist anzunehmen, dass die *funktionale Politisierung* des Leitungspersonals neben den soeben diskutierten Anreizen auch von individuellen Einstellungsmustern, insbesondere ihrer *Parteiensympathie* und ihrem *Rollenbild* beeinflusst wird. Die *Parteiensympathie* bezeichnet dabei die affektive Bindung einzelner Akteure an politische Parteien. Dieser Zugang erlaubt eine trennschärfere Bewertung der Beziehung zu einer Partei als eine Parteimitgliedschaft, da sie auch Neigungen von Akteuren erfasst, die aus individuellen strategischen Überlegungen keine Mitgliedschaft eingegangen sind oder Führungspositionen ausüben, die aus politischen Erwägungen an „neutrale“ Parteilose vergeben werden. Akteure, die dem politischen Prinzipal eine hohe Sympathie entgegenbringen, werden dessen Belange verstärkt in ihren fachlichen Entscheidungen berücksichtigen (vgl. Beyme 1993, S. 72–73). Steht ein leitender Beamter hingegen den Oppositionsparteien nahe, werden eher fachliche Aspekte betont. Es kann die folgende Hypothese formuliert werden: *Je schwächer die Sympathie zur Regierungspartei des einzelnen Akteurs, desto geringer ist er funktional politisiert.*

Zudem wird das individuelle Rollenbild⁸ einen Einfluss auf die *funktionale Politisierung* des Leitungspersonals von Verwaltungseinheiten ausüben. So wurden in Großbritannien oder Skandinavien, die zu den Vorreitern bei der Umsetzung des NPM gehören, Agenturen insbesondere deshalb gegründet, um die als nicht steuerbar wahrgenommenen Ministerialverwaltungen besser kontrollieren zu können (vgl. Hood 1990). In Deutschland waren solche Tendenzen durch das starke Loyalitätsempfinden des klassischen Beamtentypus nahezu unbekannt. Dieser Typus ist noch weit verbreitet und verfügt im Hinblick auf Regeln und Verhaltensstandards über ein starkes Bewusstsein hierarchischer Einbindung und über eine Binnenorientierung (vgl. Döhler 2005, S. 227). Durch die Selbstständigkeit von Verwaltungseinheiten und die externe Rekrutierung von Führungs-

⁸ Vgl. einführend zu Verwaltungskultur und Rollenbildern Fisch (2002, S. 463–464), Yesilkagit (2004, S. 532), Adler (1993, S. 30–31), Gilardi u. Braun (2002, S. 157).

personal könnten sich diese Verhaltensstandards verändert haben.⁹ Generell kann erwartet werden, dass Akteure mit einem klassischen *Rollenbild*, welches die Loyalität gegenüber dem politischen Prinzipal betont, politische Aspekte stärker antizipieren und in ihre Entscheidungen einfließen lassen. Es kann die folgende Hypothese formuliert werden: *Je geringer die Loyalität eines Akteurs gegenüber dem politischen Prinzipal ausgeprägt ist, desto geringer ist er funktional politisiert.*

3.3 Interaktionseffekte: Entfernung vom politischen Zentrum und Wirkung der Erklärungsfaktoren

Neben der unmittelbaren Wirkung von *Management- und Policy-Autonomie*, *politischer Salienz*, *Parteiensympathie* und *Rollenbild* auf die *funktionale Politisierung* könnte der Einfluss dieser Erklärungsfaktoren zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten in Abhängigkeit von deren Nähe zum politischen Zentrum variieren (vgl. Verschuere et al. 2006, S. 279–280). So ist beispielsweise anzunehmen, dass der Einfluss der *politischen Salienz* auf die *funktionale Politisierung* in autonomen Verwaltungseinheiten geringer ausfällt als in Verwaltungseinheiten, die dem politischen Entscheidungszentrum nahestehen, wie beispielsweise die Ministerien (vgl. Mayntz 1997/1978, S. 181–184). Der politische Prinzipal ist in seinem Umfeld und bei politisch sehr relevanten Verantwortungsbereichen stark darauf angewiesen, dass das Führungspersonal politische Implikationen antizipiert und berücksichtigt. In politisch unwichtigeren Einheiten dürfte hingegen Interesse und Durchsetzungsfähigkeit des politischen Prinzipals in dieser Hinsicht abnehmen. Daraus kann abgeleitet werden, dass Akteure in Agenturen eher die Möglichkeit haben könnten, sich von inhaltlichen Aspekten leiten zu lassen. Auch für *Management- und Policy-Autonomie* ist ein schwächerer Effekt in Verwaltungseinheiten mit insgesamt hohem Niveau an Selbstständigkeit zu erwarten, da ein abnehmender Grenznutzeneffekt auftreten könnte. Ein Mehr an Autonomie wird die *funktionale Politisierung* von Akteuren, die ohnehin über einen hohen Grad an organisatorischer und inhaltlicher Autonomie verfügen, in geringerem Maße beeinflussen als jene von Akteuren, die sich sehr nah am politischen Entscheidungszentrum bewegen. Das *Rollenbild* dürfte hingegen in autonomen Verwaltungseinheiten eine stärkere Wirkung entfalten als in traditionellen Verwaltungseinheiten, da in Letzteren eine ausgeprägte Responsivität in viel stärkerem Maße vorausgesetzt wird. Auch der Einfluss der *Parteiensympathie* sollte in hoch politisierten Kontexten weniger entscheidend für das Ausmaß *funktionaler Politisierung* sein als in Kontexten, in denen politische Aspekte eine geringere Rolle spielen. Insgesamt können zu den genannten Interaktionseffekten folgende Hypothesen formuliert werden: *Der Einfluss von Management-Autonomie, Policy-Autonomie und politischer Salienz auf die funktionale Politisierung der politisch-administrativen Elite nimmt mit der Entfernung vom politischen*

⁹ Zeichen für die immer noch vergleichsweise moderaten Veränderungen in der Bundesverwaltung sind die neueren Agenturgründungen, insbesondere mit Aufsichts- und Regulierungsaufgaben (beispielsweise die Bundesnetzagentur [früher RegTP] oder das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte), die verstärkte Einstellung von Quereinsteigern aus der Wirtschaft, der häufige Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden und der (gescheiterte) Ansatz, Führungspositionen an Beamte auf Zeit zu vergeben.

Entscheidungszentrum ab. Gleichzeitig ist die Bedeutung der Parteiensympathie und des Rollenbilds für die funktionale Politisierung in autonomen Verwaltungseinheiten größer als in dem politischen Entscheidungszentrum nahestehenden Einrichtungen.

4 Daten, Methode und Operationalisierungen

Als Datengrundlage für die multivariaten Regressionsanalysen wird auf die von Schwanke und Ebinger im Jahr 2005 durchgeführte Replikation der *Comparative Elite Study* (CES) für die politisch-administrative Elite Deutschlands zurückgegriffen (vgl. Schwanke u. Ebinger 2006). Aberbach, Putnam und Rockman realisierten diese wegweisende Befragung erstmals in den 1970er Jahren in international vergleichender Perspektive. Mayntz und Derlien replizierten sie 1988 für die Bundesrepublik (vgl. Aberbach et al. 1981; Putnam 1976; Mayntz u. Derlien 1989). Die hier zugrunde liegende dritte Befragungswelle¹⁰ wurde inhaltlich und hinsichtlich der befragten Zielgruppe beträchtlich erweitert. Neben den Bundesministerien wurden auch jene Bundesoberbehörden¹¹ in die Analyse einbezogen, deren Aufgabenbereich zumindest potenziell einen politisch relevanten Entscheidungsspielraum aufweist (vgl. Döhler 2002, S. 114).¹²

Die deutschen Bundesoberbehörden entsprechen der Agentur-Definition von Pollitt et al. (2001, S. 274–275). Da die Gruppe der Bundesoberbehörden trotz *formal* identischer hierarchischer Einbindung unterschiedlichen Steuerungsmodi und Beschränkungen in organisatorischen und fachlichen Entscheidungen unterworfen ist (vgl. Döhler 2001, S. 71),¹³ werden zur detaillierten Analyse sowohl die hier als *Bundesoberbehörden* bezeichnete Gesamtgruppe als auch die beiden Teilgruppen „gewöhnliche“ Bundesoberbehörden (im Folgenden *abhängige Bundesoberbehörden*) und als verhältnismäßig unabhängig geltende Agenturen (im Folgenden *unabhängige Bundesoberbehörden*) betrachtet.¹⁴

10 Die Erhebung wurde im Rahmen einer internetbasierten Befragung mit der Erhebungsplattform UNIPARK durchgeführt. Für Details zur Erhebung, Pretest-Verfahren und Validierung der Items siehe Schwanke und Ebinger (2006).

11 Zusätzlich zu den Bundesoberbehörden wurden auch solche Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung und privatrechtlich organisierte Einheiten einbezogen, die trotz ihrer Rechtsform der Fachaufsicht eines Ministeriums unterliegen und somit eine paradoxe Hybridform einnehmen. Beispiele hierfür sind die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (vgl. Döhler 2005, S. 11).

12 Der Rückgriff auf Perzeptionsdaten birgt methodische Risiken (vgl. Yesilkagit u. van Thiel 2008, S. 142). Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass die Maßstäbe bei der Beantwortung einzelner Items zwischen Angehörigen unterschiedlicher Akteursgruppen variieren könnten.

13 Vgl. auch Döhler u. Jann (2002, S. 107): „[...] there has been for some time some suspicion that certain *agencies are run largely on „auto-pilot“*, hardly controlled or influenced by their parent ministry [...]“

14 Siehe Anhang. Diese Aufteilung beruht auf Experteneinschätzungen und berücksichtigt den besonderen rechtlichen Status sowie informell zugestandene Freiheiten in Form von „Gewohnheitsrechten“ einzelner Verwaltungseinheiten wie bspw. hinsichtlich Weisungsfreiheit, Beneh-

Befragt wurden die Leiter(innen) und stellvertretenden Leiter(innen) von 51 Bundesoberbehörden. Als Vergleichsgruppe wurden in die vorliegende Untersuchung auch die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter(innen) aller Bundesministerien¹⁵ in die Untersuchung einbezogen. Diese kommen dem Führungspersonal von Bundesoberbehörden im Hinblick auf Funktion, Verantwortungsbereich und Status am nächsten.¹⁶ Es wurde Rücklauf aus allen Ministerien sowie aus 40 der 51 Behörden verzeichnet. Insgesamt antworteten 63 Abteilungsleiter(innen), 51 Unterabteilungsleiter(innen) und 50 Leiter(innen) bzw. stellvertretende Leiter(innen) von Bundesoberbehörden, sodass 164 Fragebögen ausgewertet wurden.¹⁷

Die im Erklärungsmodell enthaltenen Variablen wurden wie folgt operationalisiert (eine detaillierte Übersicht der verwendeten Items für alle Variablen, deren genaue Formulierung und Skalenbreite sowie Details zur Indexkonstruktion befindet sich im Anhang):

- Die abhängige Variable *funktionale Politisierung* wurde mittels dreier Items gemessen. Das Führungspersonal wurde danach gefragt, ob es seine Entscheidungen an die aktuelle politische Linie anpasst, politische Implikationen eine hohe Wertigkeit bei der Entscheidungsfindung haben und wie abhängig der eigene Verantwortungsbereich von der politischen Führung wahrgenommen wird.
- Der Grad der Selbstbestimmung bei der Auswahl von Personal und der Verwendung von Ressourcen sowie die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Geschäftsordnung indiziert die technische und organisatorische Unabhängigkeit der Befragten in ihrer Führung der Verwaltungseinheit und damit deren *Management-Autonomie*.
- Die Anzahl der formellen und informellen Weisungen und Vorgaben der politischen Führung gibt die *Policy-Autonomie der Befragten* wieder.
- Um zu erfassen, inwieweit das *Rollenbild* der Akteure dem klassischen Rollenbild eines Beamten entspricht, sollten die Befragten Auskunft darüber geben, ob sie nach einem Regierungswechsel die demokratisch legitimierte Politik der neuen Regierung in allen Bereichen loyal akzeptieren oder ob sie abweichende Positionen für legitim halten.
- Die *Parteiensympathie* wurde mit dem gängigen Sympathieskalometer erfasst.
- Außerdem wurde die *politische Salienz* der Verantwortungsbereiche durch Selbsteinschätzung der Befragten erhoben.

Da einige theoretische Konstrukte mit mehreren Items gemessen wurden, die jeweils zu einem Index zusammengefasst werden sollen, muss deren Eignung zur Indexkonstruk-

mensfreiheit in Kernfragen und öffentlichen Stellungnahmen, weitestgehend unparteiische Besetzung der Führungsstellen etc.

15 Mit Ausnahme des Bundesministeriums der Verteidigung.

16 Siehe im Anhang die Institutionen, aus denen Mitarbeiter(innen) befragt wurden.

17 Der verwertbare Rücklauf liegt sowohl bei den Abteilungsleiter(inne)n von Bundesministerien als auch den Leiter(innen) von Bundesoberbehörden bei 63%. Damit konnte eine Rücklaufquote knapp über der Interviewanzahl der Vorgängerbefragung von Mayntz u. Derlien (1989) erreicht werden. In die Auswertung wurden nur diejenigen Fragebögen aufgenommen, die Antworten auf alle in die Analyse einfließenden Items aufwiesen. Der verwertbare Rücklauf ist daher niedriger als in der Randauszählung von Schwanke u. Ebinger (2006) berichtet.

Tab. 1: Verteilung der Variablen nach Gruppenzugehörigkeit

| | Ministerien | Bundesoberbe- hörden | Abh. Bundes- oberbehörden | Unabh. Bundesober- behörden | Sample |
|--------------------------------------|----------------|-------------------------|------------------------------|-----------------------------------|----------------|
| Funktionale Politisierung | 3,71 (0,67) | 2,64 (0,92) | 2,81 (0,96) | 2,27 (0,72) | 3,39 (0,90) |
| Management- Autonomie | 3,26 (0,81) | 4,04 (0,70) | 4,11 (0,54) | 3,89 (0,97) | 3,49 (0,86) |
| Policy- Autonomie | 5,79 (2,36) | 7,71 (2,20) | 7,91 (1,86) | 7,28 (2,82) | 6,38 (2,47) |
| Sympathie für Regierungsparteien | 3,91 (2,20) | 5,02 (2,79) | 5,10 (2,78) | 4,84 (2,89) | 4,25 (2,44) |
| Sympathie für Oppositionsparteien | 6,19 (2,66) | 4,69 (2,72) | 4,38 (2,66) | 5,33 (2,81) | 5,73 (2,76) |
| Rollenbild | 2,82 (1,42) | 2,58 (1,40) | 2,74 (1,40) | 2,25 (1,39) | 2,75 (1,42) |
| Politische Salienz | 3,73 (1,10) | 3,42 (1,05) | 3,26 (1,05) | 3,75 (1,00) | 3,63 (1,09) |
| N | 114 | 50 | 31 | 19 | 164 |

Quelle: Politisch-Administrative Elite 2005

Anmerkung: arithmetisches Mittel und Standardabweichungen in Klammern

tion überprüft werden. Die Faktorenanalyse indiziert, dass den Items eines theoretischen Konstrukts auch auf empirischer Ebene nur ein Faktor zugrunde liegt.¹⁸ Außerdem weisen die Alphawerte auf ausreichende interne Konsistenz der Items hin. Die Werte der *Mittleren Inter-Item-Korrelation* (MIC) und des *Trennschärfekoeffizienten* liegen insgesamt auf hohem Niveau. Die Items sind neben deren theoretischer Angemessenheit auch empirisch sehr gut für eine Indexkonstruktion geeignet.¹⁹

5 Empirische Befunde

5.1 Deskriptive Ergebnisse: Das politisch-administrative Führungspersonal im Vergleich

Tabelle 1 stellt die durchschnittliche Ausprägung der abhängigen und unabhängigen Variablen sowie deren Standardabweichung dar.

¹⁸ Es wurde jeweils eine Hauptkomponentenanalyse mit der Rotationsmethode Varimax durchgeführt.

¹⁹ Detailliert sehen die Ergebnisse folgendermaßen aus (für alle durchgeführten Verfahren gilt N = 164): *funktionale Politisierung* (drei Items, erklärte Varianz = 64,63%, Eigenwert = 1,94, α = 0,73, MIC = 0,47), *Management-Autonomie* (fünf Items, erklärte Varianz = 61,63%, Eigenwert = 3,08, α = 0,84, MIC = 0,52), *Policy-Autonomie* (α = 0,68, MIC = 0,52), *Sympathie für Regierungsparteien* (α = 0,75, MIC = 0,60).

Darin werden die grundlegenden Erwartungen an Agenturbildungen bestätigt: Die Berücksichtigung politischer Implikationen im Sinne einer *funktionalen Politisierung* nimmt mit zunehmender Entfernung zum politischen Zentrum ab. Ministeriumsangehörige sind erwartungsgemäß mit einem Mittelwert von 3,71 am stärksten *funktional politisiert*. Mitarbeiter(innen) der Bundesoberbehörden weisen dagegen einen deutlich niedrigeren Wert von 2,64 auf. Außerdem sind die Befragten aus *unabhängigen Bundesoberbehörden* mit einem Wert von 2,27 durchschnittlich geringfügig weniger *funktional politisiert* als leitende Mitarbeiter(innen) aus den *abhängigen Bundesbehörden*.

Die Ausprägungen der unabhängigen Variablen bergen hingegen manche Überraschung: Entsprechend den theoretischen Erwartungen berichtet das Führungspersonal der Bundesoberbehörden von einer höheren *Management-Autonomie* als die Abteilungs- und Unterabteilungsleiter(innen) der Ministerien. Überraschenderweise offenbart eine genauere Betrachtung der Bundesoberbehörden jedoch, dass die durchschnittliche Autonomie in den *abhängigen Bundesoberbehörden* geringfügig höher als in den *unabhängigen Bundesoberbehörden* eingeschätzt wird. Diese kontraintuitive Bewertung zieht sich durch alle Items der Variable *Management-Autonomie*. Dies könnte damit erklärt werden, dass Führungskräfte von autonomen Verwaltungseinheiten, wie beispielsweise Regulierungsagenturen, häufiger aus der Privatwirtschaft rekrutiert werden und sich stärker durch das dienstrechtliche und politische Umfeld beengt fühlen könnten, als dies bei Laufbahnbeamten der Fall ist. Für die *Policy-Autonomie* ergeben sich ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen Bundesoberbehörden (7,71) und Ministerien (5,79).²⁰ Während die Mitarbeiter(innen) der Bundesoberbehörden insgesamt durchschnittlich circa drei explizite und implizite Weisungen pro Jahr erhalten, liegt die Anzahl für das Führungspersonal der Ministerien bei rund zehn Weisungen jährlich. Innerhalb der Gruppe der Bundesoberbehörden werden aus den *abhängigen Bundesoberbehörden* nur marginal höhere Interventionszahlen als aus den *unabhängigen Bundesoberbehörden* berichtet. Überraschungen bietet auch die *Parteiensympathie*. Bei den Befragten aus den Ministerien liegt die Sympathie für die damaligen Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit einem durchschnittlichen Wert von 3,91 deutlich unter jener für die Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP, die einen Wert von 6,19 erreichen. Das Führungspersonal der Bundesoberbehörden berichtete mit einem Wert von 5,02 für die Regierung und 4,69 für die Opposition fast ausgeglichene Sympathien. Die Zahlen aus den Bundesministerien zeigen, dass der Durchschnitt der Abteilungs- und Unterabteilungsleiter(innen) in den Ministerien auch nach sieben Jahren rot-grüner Koalition im Jahr 2005 die Opposition der Regierung vorzieht. Da die politischen Beamtenpositionen der Abteilungsleiter(innen) als weitestgehend loyal besetzt gelten können, könnten die Sympathiewerte damit erklärt werden, dass für die „zweite Reihe“ der Unterabteilungsleiter(innen) auf in der Ära Kohl rekrutierte Laufbahnbeamte zurückgegriffen werden musste. Die Frage nach dem eigenen *Rollenbild* beantworteten alle Befragten ähnlich und unabhängig von ihrer institutionellen Einbettung. Ebenfalls erstaunlich ist, dass die Einschätzung der *politischen Salienz* des eigenen Verantwortungsbereichs sich im Durchschnitt zwischen Minis-

20 Abgefragt wurde die Häufigkeit der Weisungen auf einer Antwortskala jeweils von 1 bis 10, wobei eine 1 „wöchentlich“ bedeutet, eine 10 „nie“ (siehe Details im Anhang Operationalisierungen).

teriumsangehörigen und Befragten aus den Bundesoberbehörden nicht unterscheidet. Führungskräfte der Bundesoberbehörden sehen ihre Aufgaben nicht als weniger politisch relevant als Angehörige der Ministerien.

5.2 Das Erklärungsmodell im empirischen Test

Die in Abschnitt 3 formulierten Hypothesen werden in einem ersten Schritt für die Gesamtgruppe aller Befragten (Modell I und II) sowie anschließend getrennt für das Führungspersonal der Ministerien (Modell III) und die Leiter(innen) der Bundesoberbehörden (Modell IV und V) mithilfe von OLS-Regressionsmodellen getestet.²¹

Tabelle 2 zeigt, dass entgegen den theoretischen Erwartungen die *Management-Autonomie* der Befragten für deren Grad an *funktionaler Politisierung* eine geringe Rolle spielt. Auch der *Sympathie für Regierungsparteien* und dem *Rollenbild* kann empirisch in keiner der Modellspezifikationen ein Effekt auf die *funktionale Politisierung* nachgewiesen werden.²² Im Gegensatz dazu wirkt sich die *Policy-Autonomie* in Form einer geringen Anzahl an informellen und formellen Weisungen – wie theoretisch erwartet – negativ auf die *funktionale Politisierung* des Führungspersonals in den Ministerien und Bundesoberbehörden aus. Allerdings ist die Schätzung des Regressionskoeffizienten in der Gruppe der Ministeriumsangehörigen deutlich effizienter (Modell III, t-Wert = $-3,27$) als für das Führungspersonal in den Bundesoberbehörden (Modell IV, t-Wert = $-1,72$).²³ Der stabilste Effekt lässt sich jedoch für die *politische Salienz* nachweisen. Dieser ist sowohl für die Gesamtgruppe als auch für die Ministeriumsangehörigen und das Führungspersonal der Bundesoberbehörden mindestens auf dem 1-Prozent-Niveau positiv und signifikant. Je höher die Befragten die Relevanz ihres politischen Verantwortungsbereichs einschätzen, desto stärker sind sie auch *funktional politisiert*. Darüber hinaus zeigt Modell II, welches die Gruppenzugehörigkeit berücksichtigt, dass das Führungspersonal der Ministerien einen signifikant höheren Mittelwert an *funktionaler Politisierung* aufweist als die Referenzgruppe aus den Bundesoberbehörden. Dies gilt auch für Befragte aus den *unabhängigen Bundesoberbehörden*, die im Vergleich zum Führungspersonal aus den *abhängigen Bundesoberbehörden* im Schnitt weniger *funktional politisiert* sind. Es zeigt sich, dass trotz Einbeziehung der in der Agenturforschung diskutierten Einflussfaktoren

21 Die Ergebnisse werden auf der Grundlage inferenzstatistischer Verfahren dargestellt, obwohl es sich bei dem Sample nicht um eine Zufallsstichprobe handelt. Wendet man inferenzstatistische Verfahren bei derartigen Samples an, muss die Interpretation der Ergebnisse modifiziert werden, da das Konfidenzintervall nicht mehr als die Wahrscheinlichkeit gelten kann, mit der die Parameter der Stichprobe in der Grundgesamtheit vorliegen. Die Nullhypothese lautet in diesem Fall vielmehr, dass die Anordnung der Messwerte bestimmter Bedingungen auf die Merkmalsträger (leitende Beamte) zufälliger Natur ist. Für eine ausführliche Diskussion zur Anwendung inferenzstatistischer Verfahren, beispielsweise bei Vollerhebungen, siehe Behnke (2005), Berk et al. (1995) sowie Broscheid u. Gschwend (2005).

22 Neben der *Sympathie für Regierungsparteien* wurde der Effekt der *Sympathie für Oppositionsparteien* überprüft, der wie erwartet in ähnlicher Effektstärke, nur mit entgegengesetztem Vorzeichen, geschätzt wird. Weiterhin wurde auch der Effekt der Parteimitgliedschaft überprüft, für die sich empirisch kein Einfluss ermitteln ließ.

23 Die empirische Überprüfung der Interaktionseffekte erfolgt ausführlich in Tab. 3.

Tab. 2: Bestimmungsfaktoren funktionaler Politisierung

| | I | II | III | IV | V |
|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| Konstante | 3,57 (0,36)*** | 2,52 (0,38)*** | 3,22 (0,33) | 1,68 (1,01) | 2,24 (0,93)* |
| Management-Autonomie | -0,14 (0,07)* | 0,01 (0,06) | -0,02 (0,07) | 0,12 (0,18) | 0,04 (0,16) |
| Policy-Autonomie | -0,13 (0,02)*** | -0,09 (0,02)*** | -0,08 (0,02)*** | -0,10 (0,06) | -0,11 (0,05) |
| Sympathie Regierungsparteien | -0,02 (0,02) | 0,00 (0,02) | -0,04 (0,02) | 0,06 (0,04) | 0,06 (0,04) |
| Rollenbild | 0,04 (0,04) | 0,00 (0,03) | 0,04 (0,04) | -0,03 (0,09) | -0,07 (0,08) |
| Politische Salienz | 0,30 (0,05)*** | 0,30 (0,05)*** | 0,28 (0,05)*** | 0,29 (0,12)** | 0,36 (0,11)** |
| Ministerium | - | 0,58 (0,15)*** | - | - | - |
| Unabh. Bundesoberbehörden | - | -0,74 (0,20)*** | - | - | -0,80 (0,24)** |
| N | 164 | 164 | 114 | 50 | 50 |
| Adj. R ² (SEE) | 0,33 (0,74)*** | 0,51 (0,64)*** | 0,30 (0,57)*** | 0,16 (0,84)* | 0,31 (0,76)*** |

Quelle: Politisch-Administrative Elite 2005

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$, unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern. Modellspezifikationen: I: Sample, II: Sample mit Dummies für die Gruppenzugehörigkeit, III: Ministeriumsangehörige, IV: Bundesoberbehörden, V: Bundesoberbehörden mit Dummy für Zugehörigkeit zu Unabh. Bundesoberbehörde

ein signifikanter, positiver Effekt des Organisationstyps auf die funktionale Politisierung nachgewiesen werden kann. Je weiter die Befragten also vom politischen Entscheidungszentrum entfernt sind, desto schwächer sind sie *funktional politisiert*.

In einem zweiten Schritt soll nun genauer überprüft werden, inwieweit sich der Einfluss der individuellen Faktoren auf die *funktionale Politisierung* in den verschiedenen Verwaltungseinheiten unterscheidet. Damit kann gezeigt werden, ob für die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Verwaltungseinheit ein Moderatoreffekt nachgewiesen werden kann. Tabelle 2 liefert dafür erste Hinweise. Allerdings war hier der Vergleich der Regressionskoeffizienten für die einzelnen Teilgruppen nur per Augenschein möglich, und es konnten keine Aussagen über Stärke, Richtung und Signifikanz des Moderatoreffekts getroffen werden. In Modell I werden die Interaktionseffekte für das gesamte Sample getestet. Aufgrund der geringen Fallzahl von 50 müssen in den Modellen II bis VI die Interaktionseffekte für das Führungspersonal in den Bundesoberbehörden nacheinander geschätzt werden.²⁴ Tabelle 3 zeigt die empirischen Befunde der Modellspezifikationen,

²⁴ Die Fallzahl wirkt sich direkt auf die Teststärke aus, also auf die Wahrscheinlichkeit, eine richtige Alternativhypothese korrekterweise vorläufig anzunehmen. Ein simultaner Test der Interaktionseffekte würde bei einer Fallzahl von 50, einer gewählten Irrtumswahrscheinlichkeit von 5%

Tab. 3: Verwaltungseinheit und Bestimmungsfaktoren funktionaler Politisierung

| | I | II | III | IV | V | VI |
|-----------------------------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Konstante | 2,71 (0,14)*** | 2,33 (0,70)** | 1,61 (0,76)* | 2,46 (0,92)** | 2,19 (0,93) | 3,61 (0,79)*** |
| Management-Autonomie | 0,12 (0,14) | 0,15 (0,25) | 0,09 (0,16) | 0,04 (0,16) | -0,01 (0,17) | 0,07 (0,15) |
| Policy-Autonomie | -0,10 (0,04)* | -0,12 (0,05)* | -0,22 (0,07)** | -0,11 (0,05) | -0,12 (0,05)* | -0,13 (0,05)* |
| Sympathie Regierungsparteien | 0,06 (0,03) | 0,06 (0,04) | 0,04 (0,04) | 0,06 (0,05) | 0,06 (0,04) | 0,07 (0,04) |
| Rollenbild | -0,03 (0,07) | -0,06 (0,08) | -0,09 (0,08) | -0,07 (0,08) | -0,13 (0,10) | -0,11 (0,08) |
| Politische Salienz | 0,029 (0,09)** | 0,36 (0,11)** | 0,36 (0,11)** | 0,37 (0,11)** | 0,39 (0,11)*** | 0,53 (0,12)*** |
| Verwaltungseinheit (=VE) | 0,91 (0,15)*** | -0,69 (0,30)* | -1,06 (0,26)*** | -0,79 (0,25)** | -0,75 (0,25)** | -0,83 (0,23)*** |
| Management-Autonomie × VE | -0,14 (0,16) | -0,20 (0,33) | - | - | - | - |
| Policy-Autonomie × VE | 0,02 (0,05) | - | 0,22 (0,10)* | - | - | - |
| Sympathie Regierungsparteien × VE | -0,10 (0,04)* | - | - | -0,01 (0,09) | - | - |
| Rollenbild × VE | 0,07 (0,08) | - | - | - | 0,22 (0,18) | - |
| Politische Salienz × VE | -0,02 (0,11) | - | - | - | - | -0,58 (0,23)* |
| N | 164 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Adj. R ² (SEE) | 0,47 (0,66)*** | 0,30 (0,77)** | 0,37 (0,73)*** | 0,30 (0,77)** | 0,32 (0,76)*** | 0,39 (0,72)*** |

Quelle: Politisch-Administrative Elite 2005

Anmerkungen: *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001, unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern. Variablen, deren Haupteffekt und Interaktionseffekt gleichzeitig geschätzt werden, gehen zentriert in die Schätzung ein, um Multikollinearitätsproblemen vorzubeugen. Modellspezifikationen: I: Sample mit Verwaltungseinheit = Ministerium (1: zugehörig; 0: nicht zugehörig), II – VI: Bundesoberbehörden mit Verwaltungseinheit = unabhängige Bundesoberbehörde (1: zugehörig; 0: nicht zugehörig)

in denen die angenommenen Moderatoreffekte mithilfe von Interaktionstermen überprüft wurden. Analysen mit Interaktionstermen sind üblicherweise mit erheblichen Multikollinearitätsproblemen behaftet (Aiken u. West 1991). Die Variablen, deren Interaktions-

die in der Literatur üblicherweise verwendete Grenze für die Teststärke von 0,8 unterschreiten (Cohen 1988; Jaccard et al. 1990; Aiken u. West 1991). Die Teststärke im Modell I liegt deutlich höher, was die gleichzeitige Schätzung aller Interaktionseffekte erlaubt. Hier unterscheiden sich die Regressionskoeffizienten für die Interaktionsterme bei einer Nacheinanderschätzung deshalb auch nicht von den dargestellten Ergebnissen.

effekt gleichzeitig geschätzt wird, gehen deshalb zentriert in die Regressionsgleichung ein.²⁵ Interaktionsterme sind generell so zu interpretieren, dass ein signifikanter Effekt des Interaktionsterms auf eine Moderatorwirkung hinweist. Entspricht die Wirkungsrichtung des Haupteffekts der des Interaktionsterms, wird der Effekt der substantiellen Prädiktorvariable verstärkt. Haben die Regressionskoeffizienten hingegen entgegengesetzte Vorzeichen, wird der Effekt abgeschwächt. Modell I in Tab. 3 prüft, ob sich der Einfluss der *Management- und Policy-Autonomie*, der *Sympathie für die Regierungsparteien*, des *Rollenbilds* und der *politischen Salienz* auf die *funktionale Politisierung* bei den Ministeriumsangehörigen und dem Führungspersonal der Bundesoberbehörden signifikant unterscheidet. Dazu werden die Haupt- und Interaktionseffekte der zentrierten Variablen geschätzt. Lediglich die Dummyvariablen behalten ihre ursprüngliche binäre Kodierung bei. In den Modellspezifikationen II bis VI wird hingegen getestet, ob sich der Zusammenhang zwischen oben genannten Faktoren und der *funktionalen Politisierung* zwischen dem Führungspersonal der *abhängigen* und *unabhängigen Bundesoberbehörden* signifikant voneinander unterscheidet.

Die in Tab. 3 geschätzten Modelle bestätigen die ermittelten Befunde aus Tab. 2. Sind die Befragten von der politischen Relevanz ihres Verantwortungsbereichs überzeugt (*politische Salienz*) und erhalten sie eine Vielzahl an politischen Weisungen (geringe *Policy-Autonomie*), sind sie in stärkerem Maße *funktional politisiert*.²⁶ Für die Variablen *Management-Autonomie*, *Rollenbild* und *Sympathie für die Regierungsparteien*, denen auf theoretischer Ebene ein Effekt zugesprochen wird, lässt sich auf empirischer Ebene auch hier kein Einfluss nachweisen.

Hinsichtlich der Überprüfung der Interaktionseffekte wird in Modell I ein signifikanter Interaktionseffekt für die *Sympathie für Regierungsparteien* in den Ministerien ermittelt. Das negative Vorzeichen des Interaktionseffekts im Vergleich zum positiven Haupteffekt weist darauf hin, dass für die Befragten der Bundesoberbehörden die *Sympathie für die Regierungsparteien* eine signifikant größere Rolle spielt als für die Referenzgruppe aus den Bundesoberbehörden. Offensichtlich hemmt das stärker hierarchisch strukturierte Umfeld der Ministerien, wie angenommen, die Wirkung der Parteiensympathie. Des Weiteren indiziert die empirische Überprüfung von Interaktionseffekten innerhalb der Bundesoberbehörden, dass sich die Wirkung der *Policy-Autonomie* signifikant zwischen *unabhängigen* und *abhängigen Bundesoberbehörden* unterscheidet (Modell III). Auch hier wird der Haupteffekt abgeschwächt. Die *Policy-Autonomie* beeinflusst die *funktionale Politisierung* der Leitung der *unabhängigen Bundesoberbehörden* deutlich geringer als jene der Befragten aus den *abhängigen Bundesoberbehörden*. Ein Mehr an Autonomie in einem Umfeld, das ohnehin großen Gestaltungsspielraum lässt, hat weniger Einfluss auf das Ausmaß an *funktionaler Politisierung* als in einem Umfeld mit großer Nähe zum politischen Entscheidungszentrum.

25 Nach Zentrierung liegen die VIF-Werte für die Modelle II bis VI auf unproblematischem Niveau. Lediglich Modell I weist mit 5,21 einen höheren Wert auf. Zahlreiche alternative Modellspezifikationen indizieren jedoch keine abweichenden empirischen Ergebnisse. Es gilt zu beachten, dass die binäre 0/1-Kodierung der Dummyvariablen beibehalten wird.

26 Eine Ausnahme bildet das Ergebnis für *Policy-Autonomie* in Modell V. Allerdings zeigt das Verhältnis zwischen Standardfehler und Regressionskoeffizient, dass der t-Wert sehr dicht am gewählten Signifikanzniveau liegt.

Auch die Bedeutung der *politischen Salienz* für den Grad an *funktionaler Politisierung* weicht zwischen dem Führungspersonal in *unabhängigen* und *abhängigen Bundesoberbehörden* signifikant voneinander ab. Die *politische Salienz* des Verantwortungsbereichs ist für die *funktionale Politisierung* der Befragten aus den *unabhängigen Bundesoberbehörden* weniger einflussreich als für die Referenzgruppe aus den *abhängigen Bundesoberbehörden*. Für die *funktionale Politisierung* des Leitungspersonals in autonomen Kontexten ist die politische Relevanz des Verantwortungsbereichs also von geringerer Bedeutung als für die Gruppe der weniger selbstständigen Verwaltungseinheiten.

6 Schlussfolgerungen

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat das Konzept der Agenturbildung weltweit das Gesicht öffentlicher Verwaltungen verändert. In der Hoffnung auf die Realisierung von *efficiency gains* wurden traditionelle Verwaltungen mit mehr oder weniger umfassenden Autonomierechten ausgestattet und zu modernen Agenturen umgestaltet. Die Wirkungsmechanismen, die zu einer Performanzsteigerung der Agenturen führen sollen, werden in erster Linie handlungstheoretisch damit begründet, dass dem politisch-administrativen Führungspersonal ein größerer Gestaltungsspielraum zur Verfügung steht, der effiziente Entscheidungen ermöglicht. Empirisch wurden diese Zusammenhänge bislang nur sehr unzureichend untersucht. Die vorliegende Studie setzte an dieser Erkenntnislücke an. Mit einem neuen Datensatz zur politisch-administrativen Elite Deutschlands konnte empirisch überprüft werden, wie sich die *funktionale Politisierung* der Akteure zwischen traditionellen Verwaltungseinheiten und modernen Agenturen unterscheidet. Neben dem Einfluss der organisatorischen und inhaltlichen Autonomie und der *politischen Salienz* des Verantwortungsbereichs wurde auch der Einfluss sozialisationstheoretischer Erklärungsfaktoren wie das *Rollenbild* und die *Parteiensympathie* der verantwortlichen Akteure untersucht.

Die empirischen Ergebnisse stützen nur teilweise die in der Agenturforschung formulierten Wirkungsmechanismen. Zwar konnte gezeigt werden, dass sich mit größerer Entfernung zum politischen Entscheidungszentrum die *funktionale Politisierung* abschwächt: Leitende Beamte in autonomeren Bundesoberbehörden berücksichtigen politische Implikationen in ihren Entscheidungen deutlich geringer als das Führungspersonal in Ministerien. Darüber hinaus unterscheidet sich die wahrgenommene Handlungsfreiheit auch innerhalb der Bundesoberbehörden. Das Führungspersonal unabhängiger Verwaltungseinheiten ist in geringerem Maße *funktional politisiert* als die Leitung abhängiger Bundesoberbehörden. Jedoch liegt dies nur teilweise an den in der Verwaltungswissenschaft diskutierten Einflussfaktoren. Eine genauere Untersuchung legt ein differenzierteres Bild offen. Einzig für die Anzahl der formellen und informellen politischen Weisungen und damit der *Policy-Autonomie* konnte ein bedeutsamer und signifikanter Effekt auf die *funktionale Politisierung* nachgewiesen werden. Politische Interventionen in Form von Weisungen jeglicher Form haben also starke Auswirkungen auf die wahrgenommene Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals. Für Freiheiten in der Binnenorganisation ließ sich hingegen kein Effekt ermitteln. Der Einfluss der Autonomie ist also stark von der betrachteten Dimension abhängig. Eindeutiger sind die Ergebnisse für die *politische Salienz* des Verantwortungsbereichs. Die *funktionale Politisierung* von Verwaltungseliten ist haupt-

sächlich von der politischen Bedeutung des verantworteten Tätigkeitsfelds abhängig. Politisch brisante Entscheidungen werden demnach nie nach rein fachlichen Kriterien gefällt, unabhängig davon wie autonom diese organisiert sind. Die Vermutung, dass die *Parteiensympathie* oder das *Rollenbild* der Führungskräfte einen Effekt auf deren funktionale Politisierung habe, konnte empirisch nicht bestätigt werden. Soziologische Erklärungsfaktoren erscheinen für die *funktionale Politisierung* des Führungspersonals von untergeordneter Bedeutung. Insgesamt zeigt der eigenständige und signifikante Effekt des Organisationstyps auf die *funktionale Politisierung*, dass Faktoren über die in der Agenturforschung diskutierten Einflussgrößen hinaus für die Unterschiede zwischen klassischer Verwaltung und Agenturen verantwortlich sein müssen. Ferner konnte durch die empirische Analyse möglicher Interaktionseffekte festgestellt werden, dass sich die Bedeutung der einzelnen Faktoren zwischen traditionellen Verwaltungseinheiten und Agenturen unterscheidet. So spielt die *politische Salienz* zwar in allen Verwaltungseinheiten eine bedeutsame Rolle. Ihr Einfluss ist jedoch in autonomen Verwaltungseinheiten schwächer ausgeprägt als im traditionell hochpolitisierten Kontext der Ministerien.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass eine reine Input-Output-Analyse dem Forschungsgegenstand nicht angemessen ist. Zahlreiche Reformen der vergangenen Jahre gehen von dem Automatismus aus, dem zufolge die Erweiterung der Autonomierechte zu einer geringeren Abhängigkeit des Führungspersonals vom politischen Prinzipal führt und damit den Weg zu effizienten Entscheidungen frei macht. Dieses Bild hat sich jedoch als unterkomplex erwiesen, da insbesondere die häufig praktizierte Überlassung von Management-Autonomie nicht den erhofften Effekt zu haben scheint. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um zu verstehen, welche institutionellen Veränderungen tatsächlich die gewünschten Effekte hervorrufen.

Anhang: Operationalisierungen

Funktionale Politisierung

„Wie würden Sie die Abhängigkeit Ihres Verantwortungsbereichs von der politischen Führung einschätzen?“ (Antwortskala von 1 bis 5: 1: sehr unabhängig; 5: sehr abhängig)

„Haben Überlegungen zu politischen Implikationen eine hohe Wertigkeit bei der Auswahl zwischen Alternativen?“ (Antwortskala von 1 bis 5: 1: nein; 5: ja)

„Stimmen Sie ihre Entscheidungen von sich aus auf die aktuelle politische Linie ab?“ (Antwortskala von 1 bis 5: 1: nein; 5: ja)

Index zu *funktionaler Politisierung* = $\sum \text{Items}/3$.

Management-Autonomie

(Antwortskala jeweils von 1 bis 5; 1: nein; 5: ja)

„Verfügen Sie über Freiheit bei der Personalrekrutierung für Ihren Verantwortungsbereich?“

„Können Sie Ihnen unterstehendes Führungspersonal selbst bestimmen?“

„Verfügen Sie über Freiheit bei der organisatorischen Gestaltung Ihres Verantwortungsbereichs?“

„Können Sie die Ihrem Arbeitsbereich verfügbaren Ressourcen frei den zu erledigenden Aufgaben zuordnen?“

„Können Sie die in Ihrem Verantwortungsbereich geltende Geschäftsordnung beeinflussen?“

Index *Management Autonomie* = \sum Items/5.

Policy-Autonomie

(Antwortskala jeweils von 1 bis 9; 1: wöchentlich, 2: 26–50; 3: 16–25; 4: 10–15; 5: 6–9; 6: 4–5; 7: 2–3; 8: jährlich; 9: nie)

„Wenn Sie an das vergangene Jahr denken: Wie oft erhielten Sie Ihre inhaltliche Arbeit betreffende formale Weisungen von der politischen Führung?“

„Wie oft erhielten Sie Ihre inhaltliche Arbeit betreffende informale, von Ihnen jedoch als verbindlich empfundene Weisungen von der politischen Führung?“

Index zu *Policy Autonomie* = \sum Items/2.

Politische Salienz

„Glauben Sie, dass Ihr Verantwortungsbereich für die Regierung hohe politische Relevanz hat?“ (Antwortskala von 1 bis 5; 1: nein; 5: ja)

Rollenbild

„Nach einem Regierungswechsel kommt es manchmal zu Konflikten zwischen dem neuen Regierungsprogramm und der bisherigen Ressortpolitik. Halten Sie es für akzeptabel, dass ein Beamter/Führungskraft unter diesen Umständen die Ressortpolitik auch weiterhin unterstützt?“ (Antwortskala von 1 bis 5; 1: voll akzeptabel; 5: nicht akzeptabel)

Parteiensympathie

„Wie denken Sie über die großen Parteien?“ (Antwortskala von –5 bis +5; für die Auswertung in Kapitel 5 wurden die Werte auf eine Skala von 1 bis 11 umkodiert)

Index zu *Sympathie für Regierungsparteien* = $(\text{Sympathie}_{\text{SPD}} + \text{Sympathie}_{\text{B90/Grüne}})/2$.

Index zu *Sympathie für Oppositionsparteien* = $(\text{Sympathie}_{\text{CDU}} + \text{Sympathie}_{\text{CSU}} + \text{Sympathie}_{\text{FDP}})/3$.

Ministerium

0: kein(e) Ministeriumsangehörige(r) 1: Ministeriumsangehörige(r)

Es wurden Mitarbeiter(inne)n aus allen Ministerien außer BMVg befragt.

Abhängige Bundesoberbehörden

0: kein(e) Mitarbeiter(in) einer selbstständigen Bundesbehörde 1: Mitarbeiter(in) einer selbstständigen Bundesbehörde

Zu Bundesoberbehörden zählen: Bundesagentur für Außenwirtschaft, BRD Finanzagentur GmbH, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bundesamt für den Zivildienst, Bundesamt für Güterverkehr, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesamt für Naturschutz, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Bundesamt für Strahlenschutz, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, Bundeskriminalamt, Bundessortenamt, Bundesversicherungsamt, Bundesverwaltungsamt, Eisenbahn-Bundesamt, Kraftfahrt-Bundesamt, Luftfahrt-Bundesamt, Statistisches Bundesamt, Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Bundesanstalt für Materialforschung und -Prüfung, Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

Unabhängige Bundesoberbehörden

0: kein(e) Mitarbeiter(in) einer Sonderbehörde 1: Mitarbeiter(in) einer Sonderbehörde

Zu den Sonderbehörden zählen: Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt, Deutsches Patent- und Markenamt, Umweltbundesamt, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, Bundesinstitut für Risikobewertung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehem. DDR, Bundeszentrale für politische Bildung.

Literatur

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, und Bert Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Adler, Nancy. 1993. Do cultures vary? In *National culture and management. Managing in cultures of different countries*, Hrsg. Theodore Weinshall, 23–46. Berlin: deGruyter.
- Aiken, Leona S., und Stephen G. West. 1991. *Multiple regression. Testing and interpreting interactions*. Thousand Oaks: Sage.
- Behnke, Joachim. 2005. Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. *Politische Vierteljahresschrift* 46:1–15.
- Berk, Richard, Bruce Western, und Robert E. Weiss. 1995. Statistical inference for apparent populations. *Sociological methodology* 25:421–458.
- Beyme, Klaus von. 1993. *Die politische Klasse im Parteienstaat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg, und Josef Schmid. 2001. *Politik in Organisationen*. Opladen: Leske+Budrich.
- Böllhoff, Dominik. 2003. *The regulatory capacity of agencies. A comparative study of telecoms regulatory agencies in Britain and Germany*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Bouckaert, Geert, und Guy B. Peters. 2004. What is available and what is missing in the study of Quangos? In *Unbundled Government*, Hrsg. Christopher Pollitt und Colin Talbot, 22–49. London: Routledge.

- Broscheid, Andreas, und Thomas Gschwend. 2005. Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. *Politische Vierteljahresschrift* 46:16–26.
- Christensen, Jørgen G. 1999. Bureaucratic autonomy as a political asset. *Paper for ECPR Joint Sessions 1999*, Mannheim.
- Christensen, Tom, und Per Læg Reid. 2001a. A transformative perspective on administrative reforms. In *New Public Management*, Hrsg. Tom Christensen und Per Læg Reid, 13–39. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom, und Per Læg Reid. 2001b. New public management. The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review* 3:73–94.
- Christensen, Tom, und Per Læg Reid. 2004. Governmental autonomisation and control. The Norwegian way. *Public Administration and Development* 24:129–135.
- Christensen, Tom, und Per Læg Reid. 2005. Agencification and regulatory reforms. *Paper for SCANCOR/SOG 2005*, Stanford.
- Christensen, Tom, und Per Læg Reid. Hrsg. 2006. *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, Tom, Amund Lie, und Per Læg Reid. 2008. Beyond new public management. Agencification and regulatory reform in Norway. *Financial Accountability & Management* 24:15–30.
- Cohen, Jacob. 1988. *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1986. Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft. In *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*, Hrsg. Hans-Georg Wehling, 115–132. Stuttgart: Kohlhammer.
- Döhler, Marian. 2001. Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des Deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems. *Die Verwaltung* 34:59–91.
- Döhler, Marian. 2002. Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany. *West European Politics* 25:101–124.
- Döhler, Marian. 2005. Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In *Mechanismen der Politik*, Hrsg. Steffen Ganghof und Philip Manow, 215–243. Frankfurt a.M.: Campus.
- Döhler, Marian. 2007a. *Die politische Steuerung der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian. 2007b. Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In *Agencies in Westeuropa*, Hrsg. Werner Jann und Marian Döhler, 12–47. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Döhler, Marian, und Werner Jann. 2002. Germany. In *Distributed public governance. Agencies, authorities and other public bodies*, Hrsg. OECD, 97–112. Paris: OECD.
- Elder, Neil C. M., und Edward C. Page. 1998. Culture and agency. Fragmentation and agency structures in Germany and Sweden. *Public Policy and Administration* 13:28–45.
- Epstein, David, und Sharyn O'Halloran. 1994. Administrative procedures, information and agency discretion. *American Journal of Political Science* 38:697–722.
- Everson, Michelle, Giandomenico Majone, Les Metcalfe, und Adriaan Schout. 2001. The role of specialised agencies in decentralising EU governance. *Report to the EC*. Florenz/Maastricht.
- Fisch, Rudolf. 2002. Organisationskultur von Behörden. In *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Hrsg. Klaus König, 449–468. Baden-Baden: Nomos.
- Flinders, Matthew. 2004. Distributed public governance in Britain. *Public Administration* 82:883–909.
- Gilardi, Fabrizio, und Dietmar Braun. 2002. Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent Theorie. *Politische Vierteljahresschrift* 43:147–161.
- Gormley, William T., und Steven J. Balla. 2004. *Bureaucracy and democracy. Accountability and performance*. Washington: CQ Press.
- Greve, Carsten, Matthew Flinders, und Sandra van Thiel. 1999. What's in a name? Defining Quangos from a comparative perspective. *Governance* 12:129–146.
- Hall, Peter A., und Rosemary C. R. Taylor. 1996. Political science and the three institutionalisms. *Political Studies* 44:936–957.

- Hood, Christopher. 1990. De-Sir Humphreying (sic!) the Westminster Model of Bureaucracy. A New Style of Governance. *Governance* 3:205–214.
- ibbs Report. 1988. *Improving management in government. The next steps*. London: HMSO.
- Jaccard, James, Robert Turrissi, und Choi K. Wan. 1990. *Interaction effects in multiple regression*. Newbury Park: Sage.
- Jann, Werner. 1999. Neue Steuerungslogik. In *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform*, Hrsg. Frieder Naschold, Werner Jann, und Christoph Reichard, 15–37. Berlin: Edition Sigma.
- Jann, Werner, und Bastian Jantz. 2008. A better performance of performance management? In *Holy Grail or achievable quest? International perspectives on public sector performance management*. Hrsg. KPMG/CAPAM/IPAC/IPAA. O. O.: KPMG.
- Jensen, Michael C., und William H. Meckling. 1976. Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3:303–360.
- Kelemen, Daniel R. 2002. The politics of „Eurocratic“ structure and the new European agencies. *West European Politics* 25:93–118.
- Kettl, Donald F. 1997. The global revolution in public management. Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis & Management* 16:446–462.
- Kickert, Walter J. M. und Jørgensen T. Beck. 1995. Conclusion and discussion: Management, policy, politics and public values. *International Review of Administrative Sciences* 61:577–586.
- Macey, Jonathan R. 1992. Organizational design and the political control of administrative agencies. *Journal of Law, Economics & Organization* 8:93–110.
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, Giandomenico. 1997. From the positive to the regulatory state. Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy* 17:139–167.
- March, James G., und Johan P. Olsen. 1984. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78:734–749.
- Mayntz, Renate, und Ulrich Derlien. 1989. Party patronage and politicization of the West German administrative elite 1970–1987. Towards hybridization? *Governance* 2:384–404.
- Mayntz, Renate. 1997/1978. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 1. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. Hrsg. 1995. *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- McCubbins, Matthew D., Roger Noll, und Barry Weingast. 1987. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics & Organization* 3:243–277.
- McCubbins, Matthew D., Roger Noll, und Barry Weingast. 1989. Structure and process, politics and policy. Administrative arrangements and the political control. *Virginia Law Review* 75:431–482.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliveira, Gesner, Eduardo Luiz Machado, Lucas Martins Novaes, und Carla Guimaraes Ferreira. 2005. Aspects of the independence of regulatory agencies and competition advocacy. *Competition Policy Implementation Working Group*. Sao Paulo.
- Ostrom, Elinor. 1995. New horizons in institutional analysis. *American Political Science Review* 89:174–178.
- Pliatsky, Leo. 1980. *Report on non-departmental public bodies*. Command Paper Cm. 7797. London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO).
- Pollitt, Christopher, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen, und Colin Talbot. 2001. Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research & Practice* 3:271–290.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2000. *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, und Amanda Smullen. 2004. *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Putnam, Robert D. 1976. *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Roness, Paul, Koen Verhoest, Kristin Rubecksen, und Muiris MacCarthaigh. 2008. Autonomy and regulation of state agencies. Reinforcement, indifference or compensation? *Public Organization Review* 8:155–174.
- Scharpf, Fritz W. 2006. *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuppert, Gunnar Folke. 1981. *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten*. Göttingen: Schwartz.
- Schwanke, Katja, und Falk Ebinger. 2006. Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. In *Politik und Verwaltung*, Hrsg. Jörg Bogumil, Werner Jann, und Frank Nullmeier, 227–249. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 37.
- Seibel, Wolfgang. 2005. *Verwaltete Illusionen. Die Privatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt und ihre Nachfolger 1990–2000*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Smullen, Amanda. 2004. Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of ‚Agency‘. The Dutch case. In *Unbundled Government*, Hrsg. Christopher Pollitt und Colin Talbot, 184–202. London: Routledge.
- Spence, David B. 1999. Managing delegation ex ante. Using law to steer administrative agencies. *Journal of Legal Studies* 28:413–459.
- Steinkemper, Bärbel. 1974. *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln u. a.: Heymanns.
- Talbot, Colin. 2004a. The agency idea. Sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. In *Unbundled Government*, Hrsg. Christopher Pollitt und Colin Talbot, 3–21. London: Routledge.
- Talbot, Colin. 2004b. Executive agencies. Have they improved management in government? *Public Money & Management* 24:104–112.
- Thatcher, Marc, und Alec Stone Sweet. 2002. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics* 25:1–22.
- Tsebelis, George. 1995. Decision making in political systems. Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science* 25:289–325.
- Van Thiel, Sandra. 2001. *Quangos: Trends, causes and consequences*. Aldershot: Ashgate.
- Verhoest Koen, Guy B. Peters, Geert Bouckaert, und Bram Verschuere. 2004. The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development* 24:101–118.
- Verschuere, Bram. 2006. *Autonomy & control in arm's length public agencies. Exploring the determinants of policy autonomy*. K.U. Leuven.
- Verschuere, Bram, Koen Verhoest, Falke Meyers, und Guy B. Peters. 2006. Accountability and accountability arrangements in public agencies. In *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*, Hrsg. Tom Christensen und Per Lægread, 268–298. Cheltenham: Elgar.
- Voigt, Stefan. 2002. *Institutionenökonomik*. München: Fink.
- Whitehall Programme. 2000. *The quest for a taxonomy of government organisations*. ESCR Whitehall Programme.
- Yesilkagit, Kutsal. 2004. Bureaucratic autonomy, organizational culture and habituation. Politicians and independent administrative bodies in the Netherlands. *Administration & Society* 36:528–552.
- Yesilkagit, Kutsal, und Sandra vanThiel. 2008. Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review* 8:137–153.