der moderne staat
dms
Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2011

The American State – symposium

› Explaining the Riddle of America
› The American State and the Obama Presidency
› The Tea Party and American Populism Today
› Amerikanische Sozialpolitik zwischen Markt und Staat

Schwerpunkt: Electronic Government

› Ununterbrochene Informatisierung der Verwaltung
› Staatsmodernisierung und Territorialität
› Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government
› Bürgerpartizipation durch Electronic Government

Abhandlungen

› Technische Innovation im Datenschutzregime
› Die kommunale Implementation des Konjunkturprogramms
› Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite
› Haushaltswirtschaft der Länder und „Schuldenbremse“

4. Jahrgang
2. Halbjahr 2011
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

dms **der moderne staat** – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

4. Jg., Heft 2/2011

Inhaltsverzeichnis

Editorial 251

The American State – symposium

Laurence E. Lynn Explaining the Riddle of America: What Europeans Should Know about Madisonian Democracy 255

Desmond King The American State and the Obama Presidency: A Preliminary Discussion 269

Michael Minkenberg The Tea Party and American Populism Today: Between Protest, Patriotism and Paranoia 283

Margitta Mätzke Amerikanische Sozialpolitik zwischen starkem Markt und starkem Staat 297

Schwerpunkt: „Electronic Government“

Special Editor: *Martin Brüggemeier*

Klaus Lenk Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung 315

Tino Schuppan „Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung 335

Martin Brüggemeier/ Manfred Röber Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management 357

Olaf Winkel Bürgerpartizipation – Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government..... 381

Abhandlungen

Andreas Busch Die Regulierung von Privatheit: Technische Innovation als Herausforderung von Datenschutzregimes 403

Jessika Schneider/ Stephan Grohs/ Christoph Knill Wer hat, dem wird gegeben? Die Implementation des Konjunkturprogramms auf kommunaler Ebene 423

Klaus-Peter Timm-Arnold Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite in Nordrhein-Westfalen – Welche Rolle spielen Bürgermeister und Parteien? 445

Hans-Peter Schneider Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“ ... 465

Forschungsagenda

Michael Noweski Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie ... 481

Editorial

Bei den tektonischen Verschiebungen in der globalen Politik und Wirtschaft steht die Bewertung der Rolle der Vereinigten Staaten von Amerika im Vergleich zu Europa und konkurrierenden Großmächten im Zentrum. Die Debatte hierüber wird aber überschattet von internationaler Finanzkrise, regionalen Kriegen und Konflikten, die sich in eher eindeutig schockierenden Begriffen präsentieren, während die „klassische" Frage nach den Besonderheiten (American exceptionalism) des politischen Systems, seiner Zwiespältigkeit, seinen spezifischen Risiken aber auch Problemlösungsfähigkeiten selten diskutiert wird. Gebannt von einem permanenten Wahlkampf, der nicht nur die amerikanische Bürgerschaft polarisiert, richten sich die Blicke aus Europa vor allem auf den jeweiligen Präsidenten. In eindrucksvoller Erinnerung dürfte zuletzt die einmalige Inszenierung von Barack Obamas Inauguration und internationaler Präsentation gewesen sein. Aktuell scheinen Befürchtungen und Hoffnungen vieler Menschen auf seine Person fixiert zu sein. Aber wie mächtig ist der Präsident der USA eigentlich? Sind nicht gouvernementale Strukturen und Prozesse im Ganzen entscheidender? Welche offensichtliche politische Krise, gar Spaltung machen die USA derzeit durch? Und wie ist ihr sozialpolitisches Modell zu verstehen? Im **Symposium: The American State**, das vom geschäftsführenden Herausgeber, angeregt durch einen Aufsatz von *Desmond King* und *Robert C. Liebermann* von 2008 im Dialog mit den Autoren organisiert wurde, analysieren *Laurence E. Lynn*, *Desmond King*, *Michael Minkenberg* und *Margitta Mätzke* Themen und Thesen, die aus unserer europäischen Sicht zentral für das Verständnis der USA sein sollten. „Long a puzzle to both its admirers and detractors across the world, the United States of America has, in the second decade of the twenty-first century, become more puzzling than ever" schreibt *Lynn* und intoniert ein *Leitmotiv* des Symposiums so: "The source of authority and, of equal importance, the legitimacy of American governing institutions and their outcomes is the faith placed in them by citizens, elected officials, and judges, requiring a sense of responsibility on the part of all to the principles that protect all. That the sense of responsibility on the part of some, as America's recent political crises demonstrates, can fail, jeopardizes not only domestic liberty and justice but threatens the well being of peoples far distant". Eine abschließende Lösung des Puzzles kann auch hier nicht gelingen, aber die Argumente der Autoren sind so reichhaltig und beeindruckend, dass jeder Versuch scheitern muss, sie kurz zusammenzufassen. Wir halten deshalb die Spannung hier aufrecht und empfehlen die rasche Lektüre!

Mit einem scheinbar einfacheren Thema ist der von *Martin Brüggemeier* als special editor konzipierte und betreute **Schwerpunkt „Electronic Government“** befasst. Für viele Beobachter der Staatsmodernisierung mag sich es sich hier um eher technische Fragen handeln. Aber in diesem Heft geht es nicht um „E“ oder um „Technik“, sondern darum, wie der Staat – *in einer mit Informationstechnik durchdrungenen Gesellschaft* – arbeitet und insbesondere durch seine Verwaltung Leistungen und Legitimation „produziert“. Wenn ein politisches Programm zulasten der Schwächsten in der Gesellschaft ohne hinreichend geplanten informationstechnisch-gestützten Vollzug mit hohen Kosten im Chaos von Bürokratie und Zuständigkeiten versinkt und verpufft (Beispiel „Bildungs- und Teilhabepaket“) oder wenn ein politisches Programm zugunsten der Stärksten schnell, konjunkturwirksam, „unbürokratisch“ und effizient im „Direktvertrieb“ vom Bund selbst vollzogen wird, gleichsam mit einem elektronischen Bypass vorbei am deutschen Exekutivföderalismus (Beispiel „Abwrackprämie“) – dann hat dies offensichtlich ganz entscheidend mit Electronic Government zu tun.

Zum Auftakt zeichnet *Klaus Lenk* die großen Linien einer schon lange anhaltenden Informatisierung der Arbeit der Verwaltung nach. Allerdings werde diese erst seit dem Siegeszug des Labels „E-Government“ als eine politisch-strategisch zu gestaltende Entwicklung wahrgenommen. In der schon älteren sozio-technischen Tradition der deutschen Verwaltungsinformatik lasse sich ein besseres Verständnis für die sich abzeichnenden grundlegenden Veränderungen in den Handlungsweisen der Verwaltung erreichen. Entscheidend seien die internen Veränderungen in der Verwaltungsarbeit, die auf neuen Infrastrukturen beruhen und von dort organisatorischen Wandel auf der Ebene der Prozesse der Produktion und Distribution öffentlicher Leistungen bewirken. Deren Gestaltung wiederum habe Einfluss darauf, was Politik letztlich „top down“ im Verwaltungsvollzug zu leisten vermag.

Der politische und verwaltungswissenschaftliche Diskurs über kommunale Selbstverwaltung, Föderalismus-, Gebiets- und Funktionalreform kann heute nicht mehr so geführt werden, als seien Staat und Verwaltung „unplugged“. *Tino Schuppan* sieht die Prinzipien des in die Jahre gekommenen napoleonischen Verwaltungssystems durch E-Government herausgefordert. Zuständigkeitsgrenzen erreicht man inzwischen nicht mehr mit einem Tagesritt, sondern mit einem Mausklick. Am Schlüsselprinzip der Territorialität zeigt er analytisch wie empirisch auf, dass es zu kurz greife, die Wirkung von E-Government mit seinen Potenzialen auf „Entörtlichung“ zu reduzieren. Vielmehr stehen hinter dem provokanten Aufhänger „Stein-Hardenberg 2.0“ komplexe Fragen der Neukonfiguration von Territorialität.

Ausgangsthese von *Martin Brüggemeier* und *Manfred Röber* ist, dass die Verwaltungsreform in Form des „Neuen Steuerungsmodells“ auch deshalb hinter den Erwartungen zurückgeblieben sei, weil die Modalitäten der bürokratischen Produktion öffentlicher Leistungen nahezu unverändert beibehalten wurden. Sie konstatieren und analysieren auf Modularisierung und Vernetzung basierende „Neue Produktionsmodelle“, die durch moderne Informationstechnik ermöglicht werden und die ihrerseits neue, synchronisierte und kontextualisierte Steuerungsarrangements erfordern. Hierauf aufbauend spannen sie nach einer kritischen Prüfung „post-managerialer“ Konzepte einen theoretisch-konzeptionellen Bezugsrahmen auf für ein im Lichte von E-Government erneuertes Public Management.

Angesichts der Diskussion um „Neue Produktionsmodelle“ darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich mit E-Government auch Potenziale und Probleme in Bezug auf

„Neue Legitimationsmodelle“ eröffnen, indem demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse mit Hilfe von moderner Informationstechnik anders organisiert, angesichts wachsender Politikverdrossenheit ggf. vitalisiert und möglicherweise sogar „transformiert“ werden können. Unbeeindruckt vom aktuell überbewerteten „Open-Government“-Diskurs werden die vielfach behaupteten politischen und „deliberativen“ Reichweiten der internetbasierten Bürgerpartizipation von *Olaf Winkel* nüchtern analysiert und vermessen. Mit seinem pragmatischen Plädoyer für die Position des „Netzneutralismus“ reklamiert er zugleich einen umfassenden Gestaltungsbedarf. In diesem Zusammenhang mahnt er unter anderem auch einen sorgsamen Umgang mit der Partizipationsbereitschaft der Bürger an, damit durch Beteiligung nicht mehr Frustration erzeugt, als zur Entscheidungsfindung beigetragen werde.

In den **Abhandlungen** wirft auch *Andreas Busch* einen Blick auf Veränderungen im Bereich von Telekommunikation und Computernutzung, und zwar hinsichtlich der Regulierung von Privatheit. Er diskutiert, vor dem Hintergrund von Theorien über Staatstätigkeit, regulative Reaktionen anhand exemplarischer Beispiele für die Länder Deutschland, Großbritannien, USA und Schweden und differenziert eine Bandbreite verschiedener Regulierungsformen, deren Hauptunterschied das Ausmaß an Politisierung darstellt. Der Beitrag von *Jessika Schneider, Stephan Grohs* und *Christoph Knill* widmet sich der Implementation des bundesdeutschen Konjunkturprogramms. Die Ergebnisse der Untersuchung auf kommunaler Ebene spiegeln sich bereits im Titel: Wer hat, dem wird gegeben? Investitionsmittel und Mitnahmeeffekte, das zeigt die Analyse, variieren nach administrativer Kapazität, Haushaltslage und Gemeindegröße. Die im Aufsatz herausgearbeiteten Zielverschiebungen und relative Ungleichverteilung der Investitionsmittel unter den Kommunen führen zur abschließenden Frage, ob diese von den Gestaltern des Programms billigend in Kauf genommen oder gar im Sinne einer schnellen Programmdurchführung befördert wurden. Mit kommunalen Haushaltsdefiziten beschäftigt sich *Klaus-Peter Timm-Arnold* aus der Perspektive der endogenen Ursachen. Er geht der Frage nach, welche Rolle Bürgermeister und Parteien in der die politische Handlungsfähigkeit der Kommunen bedrohenden kommunalen Finanzkrise spielen, da die Varianz der Haushaltsergebnisse von Kommunen mit ähnlichen strukturellen Ausgangssituationen auch auf „hausgemachte“ Ursachenbündel hindeuten. Die Ergebnisse von sechs qualitativ-vergleichenden Fallstudien zeigen, dass eine Zentralisierung der Haushaltspolitik und das Führungswollen und -können eines durchsetzungsstarken Bürgermeisters wichtige Voraussetzungen dafür sind, den Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs zu halten. Auch *Hans-Peter Schneider* beschäftigt sich mit dem Thema von Verschuldung, auf Länderebene geht er den verfassungsrechtlichen Grenzen einer „Schuldenbremse“ nach und kommt zu dem Schluss, dass die Verfassungsänderung, mit der die Schuldenregelung für die Länder im Grundgesetz verankert wurde, als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ mit der sog. Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar ist, weil sie die Haushalts- und Kreditautonomie der Länder als Kernbestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit berührt.

Abschließend wirft *Michael Noweski* in der **Forschungsagenda** einen Blick auf Theorieperspektiven und schlägt vor, den Wandel von Politikfeldern explizit als Reifeprozess zu konzeptualisieren. Er zeigt, dass eine „Ausreifungstheorie“ in der Literatur implizit bereits anzutreffen ist und nicht nur eine historische und politikfeldübergreifende Analyseperspektive eröffnet sondern auch ganz pragmatisch dazu dienen kann, neu

entstehende Felder zu entwickeln um die Errichtung neuer politischer Institutionen zu beschleunigen; also im Sinne der Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen nützlich sein könnte.

Wie immer wünschen wir eine spannende und – wenn möglich – lehrreiche Lektüre dieses insgesamt achten Heftes unserer Zeitschrift.

Hannover, im Oktober 2011 *Bernhard Blanke und Maren Kellermann*

Laurence E. Lynn

Explaining the Riddle of America: What Europeans Should Know about Madisonian Democracy

Abstract
Long a puzzle to both its admirers and detractors across the world, the United States of America has, in the second decade of the twenty-first century, become more puzzling than ever. A variety of explanations has been proposed for America's paradoxical combination of apparent "statelessness" and its capability to produce positive policy outcomes. This essay will argue that, properly understood, the structural features of America's constitutional scheme of governance, largely credited to founder James Madison, provide a necessary *but insufficient* explanation of the "riddle of America". The success of America's "compound republic" (in Madison's words), was intended to depend not only on the capacities of its basic governing structures – separation of powers, checks and balances, federalism, and pluralism – but, *in extremis*, on the inherent fairness of "the people", both of which have been achieved in American history but neither of which can be guaranteed. The source of authority and, of equal importance, the legitimacy of American governing institutions and their outcomes is the faith placed in them by citizens, elected officials, and judges, requiring a sense of responsibility on the part of all to the principles that protect all. That the sense of responsibility on the part of some, as America's recent political crises demonstrates, can fail, jeopardizes not only domestic liberty and justice but threatens the well being of peoples far distant.

Key words: James Madison, checks and balances, structures of governance, U.S. Government

1. Introduction

Consider the following facts about the United States of America:

- Thirteen colonies defeated Great Britain in a war for independence organized as a confederacy of "states" barely capable of unified action.
- Its founders adopted a republican constitution of "separated powers", "checks and balances", and federalism; drafted in four months, it has been amended only twenty-six times in 220 years and is now the oldest constitution in the world continuously in force.
- The "Union" won a divisive war against secessionist states with consequences which still echo in American culture and politics.
- In its second century, the U.S. national government allocated its rapidly increasing economic and political capacities toward victories in two world wars begun in Europe, the reconstruction of former enemies and allies, and the creation of new alliances warranting the twentieth-century sobriquet "the American Century".

- Along the way, American government has abolished slavery, established universal suffrage and public education, made significant reductions in poverty and income inequality, and codified a dramatic expansion of civil rights.

Yet, beginning in 2008, America's regulatory policies and financial institutions led the world into a deep, prolonged financial and economic crisis from which full recovery remains in doubt. Then, in 2011, less than two years after the enactment of a historic reform of its health care system, an ideological faction of Congressional Republicans was able, in effect, to veto pragmatic long-term solutions to the crisis crafted by leaders of both parties and favored by a majority of Americans, yielding only when an expedient that postponed solving the underlying problems was the only feasible action. Defaulting on its financial obligations to its creditors was averted only on the brink of chaos, producing a first ever downgrade of its credit rating. A nation whose "manifest destiny" on the North American continent was fulfilled by immigrants was subjecting them to harassment and persecution. Its foreign and national security policies, on which the free world once depended, had become uncertain and confusing. Only one fourth of American citizens trusted their national government to "do the right thing" all or most of the time, and eighty percent disapproved of Congress.

Long a puzzle to both its admirers and detractors across the world, the United States of America has, in the second decade of the twenty-first century, become more puzzling than ever at home and abroad. How are we to account for what Eric Foner termed "the riddle of America" (Foner 1984, 57).

Over a long period, students of American political development and American exceptionalism have adduced an evolving variety of explanations for America's paradoxical combination of apparent "statelessness" and its capability to produce positive policy outcomes. Explanations range from the inherent weakness of its institutions to its distinctive anti-statist ideology to "the state of society" (*King*/*Lieberman* 2008; cf. *Schuck*/*Wilson* 2008). *Desmond King* and *Robert Lieberman* have added to the list of possible explanations still unresolved issues associated with race and the tendency of American's regulatory style of government to promote "comparatively distinctive state-society associational patterns" (2008, 378).

Many in America believe that, whatever might have been its virtues in the past, the American political system is now broken. The debt crisis of 2011 "revealed a number of weaknesses in the political system," said conservative *Washington Post* columnist *Michael Gerson*, whose views were widely shared (Gerson 2011). The presidency was weakened when one party took "a routine procedure – the debt-limit increase – and [turned] it into a powerful policy lever." That party had come to be dominated by an intransigent faction that attained a virtual veto over pragmatic solutions to the crisis. The resulting policy would hurt the poor and the unemployed the most, make the revival of a struggling economy much more difficult, and presage rising debt levels due to higher interest costs on existing Federal debt. Public opinion polls revealed extraordinary anger among people who expected better from their leaders. Ideological polarization of the two political parties made serious discussion of the most important issues of taxation and entitlements literally impossible. "[A]fter this spectacle," *Gerson* asked, "why would a credit rating agency, a foreign investor or an American voter have confidence in the ability of the American political system to confront" those issues?

This essay will argue that, properly understood, the structural features of America's constitutional scheme of governance, largely credited to founder *James Madison*, provide

a necessary *but insufficient* explanation of why America can both supply "the defects of better motives", in *Madison's* words,[1] while also demonstrating the failings of baser motives.[2] These failings – on near-fatal display as Abraham Lincoln was gaining the presidency on the eve of the Civil War – were on conspicuous display again during America's 2011 "debt/spending/deficit crisis". But most readings of the words of the founders, and especially of *Madison*, have neglect passages that add essential qualifications to their most famous statements which emphasize the structures of government. These qualifications make it clear that the success of America's "compound republic" (in *Madison's* words), was intended to depend not only on the capacities of its basic governing structures but, *in extremis*, on the inherent fairness of "the people", both of which have been achieved in American history but neither of which can be guaranteed.

2. "The Political Hand": *Madison's* Institutional Design

In *The Federalist*, Nos. 47 and 51, *Madison* explains the institutional design incorporated in the then-draft Constitution. In *Federalist* 47, he examined "the particular structure of this government, and the distribution of . . . power among its constituent parts", that is, among its three "departments": legislative, executive, and judicial (312).[3] His objective was mainly to counter the criticism that the powers of the three branches were overlapping, not strictly separate. His argument that none of the colonies, nor the government of Great Britain, featured such strict separation, nor did *Montesquieu*, author of the tripartite scheme, required such separation.

Checks and Balances

It is in *the Federalist* No. 51, "The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments", that *Madison* explains the structural key to understanding American democracy (*Lynn* forthcoming). In that famous essay, *Madison* addresses the question: How shall the separation of powers be maintained in practice? His argument is both a passionate defense of liberty and an elegantly reasoned argument for the structures in the draft Constitution, his analysis both a splendid polemic and a sophisticated example of institutional design. A balance of power will be secured by an "interior structure" (336) of checks and balances between the separate departments (branches) of the government.

Madison's argument proceeds from the premise that "each department should have a will of its own" (336). While that principle might be secured by giving each department an entirely independent base of power among the people, practical considerations – ensuring a qualified judiciary and an executive with sufficient authority and resources to act – dictate that "some deviations . . . must be admitted" (336). Argues *Madison*, "the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. . . [A]mbition must be made to counteract ambition" (337).

Madison's combination of separated powers and checks and balances is why *Dwight Waldo* and other seminal scholars of American public administration, many with intellec-

tual roots in European universities, believed that European administrative thought and practice were inappropriate for the emerging American administrative state. It explains, too, why *Walter Kickert* and other Europeans argue that American administrative thought and practice are not automatically transferable to European and other non-American contexts (*Lynn* 2008).

Madison and Adam Smith

A significant exception to the American aversion to foreign doctrines was *Adam Smith*. The resemblance between *Madison's* institutional design and the ideas of *Smith* concerning the virtues of collective action, in his case markets, guided by a competition of interests is no accident. *Madison* and other American Founders were familiar with *Smith's The Wealth of Nations* and shared his liberal values. As a consequence, according to *David Prindle* (2004, 223), "Madison believed that in politics as in commerce, market competition among self-interested participants, if correctly structured, could produce republican virtue." *Prindle* continues:

> "Madison is a philosopher of regulated conflict, but he is not an advocate of amoral struggle [as some have contended];[4] he intends the competition his system creates to force self-interested individuals to become partisans of public virtue. As with Smith, it turns out that given the right sort of social order the evident tendency of men to pursue their own interest is a boon, not a problem" (234).

In the light of financial and fiscal crises beginning in 2008, the truth of that proposition is, as already noted, far from clear, however.

Checks and Balances in Practice

The checks and balances in the Constitution itself are enumerated in Figure 1. They are familiar to all students of American government and will not be further explained.

Madison, also made reference in *The Federalist* 51 to "subordinate distributions of power" (337):

> "This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other -- that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights" (337).

Although not often interpreted as such (or at all), the concept of subordinate distributions of power can be construed as depicting a system of what may be termed "subordinate checks and balances" created pursuant to the exercise of constitutional authority and resulting in what has been called "the diffusion of sovereignty" (*Price* 1965).[5] These subordinate checks and balances are defined, for example in statutes or other rules that have the force of law as well as in conventions of governance, such as the standing rules of the Senate and the House and the nominating practices of political parties (*Hill/Lynn* 2009).

Figure 1: Checks and Balances in U.S. Constitution

Legislative Branch

- **Checks on the Executive**
  - Impeachment power (House)
  - Trial of impeachments (Senate)
  - Selection of the President (House) and Vice President (Senate) in the case of no majority of electoral votes
  - May override Presidential vetoes
  - Senate approves departmental appointments
  - Senate approves treaties and ambassadors
  - Approval of replacement Vice President
  - Power to declare war
  - Power to enact taxes and allocate funds
  - President must, from time-to-time, deliver a State of the Union address
- **Checks on the Judiciary**
  - Senate approves federal judges
  - Impeachment power (House)
  - Trial of impeachments (Senate)
  - Power to initiate constitutional amendments
  - Power to set courts inferior to the Supreme Court
  - Power to set jurisdiction of courts
  - Power to alter the size of the Supreme Court
- **Checks on the Legislature – because it is bi-cameral, the Legislative branch has a degree of self-checking**
  - Bills must be passed by both houses of Congress
  - House must originate revenue bills
  - Neither house may adjourn for more than three days without the consent of the other house
  - All journals are to be published

Executive Branch

- **Checks on the Legislature**
  - Veto power
  - Vice President is President of the Senate
  - Commander in chief of the military
  - Recess appointments
  - Emergency calling into session of one or both houses of Congress
  - May force adjournment when both houses cannot agree on adjournment
  - Compensation cannot be diminished Power to set jurisdiction of courts
- **Checks on the Judiciary**
  - Power to appoint judges
  - Pardon power
- **Checks on the Executive**
  - Vice President and Cabinet can vote that the President is unable to discharge his duties

Judicial Branch

- **Checks on the Legislature**
  - Judicial review
  - Seats are held on good behavior
  - Compensation cannot be diminished
- **Checks on the Executive**
  - Judicial review
  - Chief Justice sits as President of the Senate during presidential impeachment

Source: "U.S. Constitution on Line" at: http://www.usconstitution.net/consttop_cnb.html.

Four categories of subordinate checks and balances encompass a wide swath of what *Madison* called "the whole system of human affairs" (examples of which are enumerated in Figure 2): checks by one branch on another; checks that operate within the branches of government; checks by "the people", that is by private citizens and organizations, on the branches of government; and lawful delegations to or acknowledgements of power and influence of private individuals or organized entities (*Lynn* forthcoming). These sorts of checks have a pervasive influence on the character and extent of government's capacity to deliberate, decide upon, and implement how the manifold expression of public interests will be determined and fulfilled.

Figure 2: Subordinate Checks and Balances

Between the branches of government

- Legislative authority to compel executive branch officials to testify under oath concerning their actions
- Judicial authority to issue, and enforce consent decrees and injunctions
- Government Accountability Office, Congressional Budget Office, and state equivalents
- Foreign Intelligence Surveillance Act
- Legislative and legislatively-authorized oversight and investigation
- "Sunset" laws

Within the branches of government

- Inspectors general
- U.S. Office of the Special Counsel
- Whistleblower and other public employee protections
- Separation of legislative authorization and appropriation processes
- Multi-tiered judiciary
- Overhead offices (personnel, budget, audit, general counsel)
- Professional advisory panels, state laboratories

Outside the branches of government

- Administrative Procedure Act
- Freedom-of-information, government-in-the-sunshine acts; WTO disclosure rules
- Office of the IRS Taxpayer Advocate, ombudsmen
- Laws at all levels of government authorizing "citizens petitions"
- "Watchdog" groups organized under federal and state laws as nonprofit organizations

Other

- National Academy of Sciences/Institute of Medicine
- Federal False Claims Act
- The professions (auditors, actuaries, statisticians, intelligence analysts, scientists) and their codes of conduct.
- Negotiated and private standard-setting and rulemaking (Government Accounting Standards Board, Underwriters Laboratories)

Source: Based on Hill and Lynn (2009)

The first category of subordinate checks and balances adds to the original capabilities of each branch to check the others. It includes, for example, such diverse mechanisms as the authority of the courts to approve, monitor, and enforce consent decrees in lawsuits in which the government is a defendant; the activities of the Government Accountability Office and the Congressional Budget Office, both of which are agencies of the U.S. Congress, to provide audits, analyses, research, and evaluations which often contain alternative perspectives to those of the executive branch on public policy and management issues and, therefore, provide a check on executive or legislative branch rationalizations of issues and events;[6] and the authority of legislatures to oversee, monitor, and investigate the activities of public officers and agencies and to authorize independent investigations for such purposes in which witnesses may be subpoenaed.

The second category of subordinate checks and balances operates within the branches of government. Within the executive branch, for example, it includes inspectors general, whose independent investigations influence the content and direction of public policy, protections afforded whistleblowers and other employee rights (including the right to sue their employers), and overhead offices that perform functions such as review of agency budget requests and budget execution, set and administer or implement human resources policies, and internal audit of agency accounts. Within the judicial branch, this category

includes the multiple levels of review of the decisions of trial courts. Within the legislative branch, the category includes, for example, the separation of the authorization and the appropriations processes and a wide variety of rules that allocate authority and balance competing interests of legislative committees and subcommittees.

The third category of subordinate checks and balances concerns the power of private citizens and groups with respect to the three branches of government. This category includes various transparency measures such as labor relations acts, freedom of information acts, administrative procedure acts, acts authorizing citizens' petitions, and "government in the sunshine" and open meetings acts (some of which are actually written into the constitutions of individual states), which provide citizens with opportunities to question the exercise of government authority, with the attendant political consequences, or even, usually on an ad hoc basis, to share power over decisions affecting local interests. This category also includes watchdog groups which enjoy the privileges of formal non-for-profit status, such as tax exemption and the right to receive tax-exempt contributions and engage in virtually constant surveillance of public agency activity and actively engage in litigation on behalf of their constituencies.

The final category of subordinate checks and balances includes the variety of ways by which power and influence are distributed among individuals or among entities created or allowed to exercise it in the pursuit of a public interest and in lieu of, but often in conjunction with, government agencies. This category includes, for example, Congressional chartering of such entities as the National Academy of Sciences and the Institute of Medicine, which are often commissioned by the executive branch and Congress to produce authoritative analyses of controversial public policy issues (such as dietary standards and the nature and extent of global climate change); the power inherent in the independent professional status of public employees such as actuaries, scientists, lawyers, physicians, and statisticians, many of which have enforceable codes of ethics; the Federal False Claims Act, which entitles employees of private firms under contract to the government who report deliberate waste of public funds to a share of any funds that are recovered through legal action; and government's reliance on what are termed negotiated and private rulemaking and on self-regulation (such as that of the Government Accounting Standards Board and Underwriters Laboratories).

Veto Players

The implications of this complex system of checks and balances is illuminated by a simple veto player analysis (*Tsebelis* 2002). A veto player is a political actor with the power to prevent an action from being taken or a policy from being adopted. The U.S. Constitution establishes three *institutional* veto players in the legislative process: the Senate, the House of Representatives, and the President; any one of them can prevent ("veto") the enactment of a law. In the event of a legal challenge to the constitutionality of a law or its provisions, the Supreme Court is also an institutional veto player.

Additional veto players, termed *partisan* veto players, may be generated by the political process itself, including the process of formally making or informally acknowledging subordinate distributions of power. As was demonstrated in the 2011 American debt crisis, it wasn't the House of Representatives as an institution but the Republican Party as the majority party within the House that could veto action on debt ceiling legislation. Not only that, a

cohesive faction within the Republican Party, the so-called "Tea-Party conservatives", was large enough and sufficiently cohesive to exercise a de facto veto over the Republican Party's position on various debt ceiling relief proposals. In the Senate, in contrast, the Democratic Party held the majority and was a partisan veto player in that body.

The situation is even more complex in the Senate, however. That body has adopted a rule that, to pass, significant legislation requires 60 (of the 100 possible) votes, i.e., a supermajority. Thus any block of 41 senators can become a partisan veto player on a given legislative proposal. Further, any senator may, on a given occasion, become a partisan veto player by positioning him- or herself as the "41st senator" holding out for a particular provision or "deal". In general, any faction that acquires sufficient influence to block action by an institutional veto player becomes a partisan veto player. The identity of such powerful factions can vary widely from issue to issue and from one Congress to the next (as the dramatic shift of legislative power from Democrats to Republicans between 2009 and 2011 illustrates).

A revealing example of how this system of checks and balances works is provided by the attempt by the Clinton administration to implement an administrative reform adopted in Great Britain, the so-called "Next Steps" reform. This reform mimicked corporate management by creating individual agencies headed by chief executive officers (CEOs) to handle distinct governmental activities on behalf of ministries, each within a regulatory framework that included features such as performance measures and targets. Although the CEOs were civil servants, their pay was to be based on meeting targets, and removal for poor performance was possible in principle. The Clinton administration called its version of such agencies, operating under cabinet-level departments, *performance based organizations* (PBOs). The idea was to have performance agreements that required the administration to commit to provide specific budgets for the period of years covered by the agreements and allow the CEOs considerable latitude in how to use them.

In Great Britain, the prime minister could authorize the creation of such agencies in a message to parliament. In the United States, however, *Madison's* checks and balances immediately created obstacles to the creation of PBOs. For example, future Congresses cannot be legally bound by the decisions of a sitting Congress. Because power can change hands from one Congress to the next, an agreement with the CEO of a PBO was legally in force for a maximum of two years. An additional constitutional problem was the inclusion of terms preventing the termination of CEO appointments for other than performance-related reasons. As *Andrew Graham* and *Alasdair Roberts* have shown (2004), America's formal separation of powers allowed Congress to complicate negotiations over the content of annual performance agreements. At the same time, in the U.S. system of governance, Congress "may not limit the ability of the President to remove appointees, unless those appointees exercise quasi-legislative or quasi-judicial functions that require some independence from the administration." As a consequence of checks and balances, only three PBOs were ultimately created, and they were denied significant flexibilities essential to the PBO concept and were but a ghostly reflection of the British model.

In general, management strategies available to governments without a separation of powers and with extensive checks and balances (such as the United Kingdom) or to corporate executives in the private sector with unchecked authority over internal organization are available only in highly attenuated form to public administrators in the U.S., with its separation of powers and extensive checks and balances, not to mention constitutionally-prescribed federalism, and, thus, its numerous institutional and partisan veto players.

The Goal: Equilibrium

Madison and the other Founders believed that their exceptional scheme of governance would tend toward balance, in effect an equilibrium, among its myriad factions and interests. And so it has, surviving a potentially mortal threat to its unity to become the most durable written constitution in the world, adjusting the balance among rival interests as necessary to meet ordinary and extraordinary circumstances. When the political branches of government have been in the hands of different political parties, the resulting gridlocks have tended to reflect divisions among the people themselves: ideological and interest-based conflicts that remain until a greater clarity and sense of direction emerges.

The extent to which *Madison's* argument on behalf of the equilibrating mechanism, checks and balances, depends on the overall structure of what *Madison* terms "the compound republic of America" (339) cannot be overemphasized, however. Both federalism – all those state and local governments (so long, *Madison* insists, as they are of adequate size) and pluralism – all those "parts, interests, and classes of citizens" (so long, *Madison* says, as no one faction can dominate the others) – and a federal, state, and local judiciary to ensure the rule of law and the just redress of grievances at all levels, are, in the Madisonian system, essential to effective republican governance characterized by liberty and justice. It is the entire scheme, not just a few constitutional formalities, which will ensure "that the rights of individuals, or of the minority, will be in little danger from the interested combinations [comprising] the majority" (339).

3. Will Structures Alone Secure Liberty and Justice?

Yet it is *Madison's* scheme which, as we have already noted, produces so many puzzles, in the minds of Americans as well as of observers elsewhere, nurturing the impression of statelessness. Whenever the American political system appears to be "out of equilibrium", as has arguably been the case in recent years, citizens may become restive and express a lack of trust in their governing institutions.[7] In the absence of trust and approval, governments have fewer resources – of loyalty, skill, forbearance, and funds – to govern. Does the Federal government's chronic failure to address its long-run fiscal imbalances demonstrate that *Madison's* finely wrought handiwork is failing? Great Britain's more unified system was able to muster the political will to embrace austerity. Without judging the wisdom of its policies, it is evident that a scheme of governance less encumbered with veto players produced a decisive outcome where one appeared to be called for. America's government could not do that.

The Defect of Base Motives

The problems of governability, accountability, responsiveness, and legitimacy that have been piling up make an eighteenth century system of structural checks and balances seem to many to be obsolete. According to its critics, Madisonian governance cannot be trusted to produce either the procedural fairness that legitimizes its outcomes or socially just outcomes that legitimize its procedures.[8] But short of a Jacobin revolution, whose only con-

temporary avatar appears to be the "primitive libertarian philistines" (Fox's term) of many in the Tea Party movement. It is not clear how radical structural reforms might eventuate as either a "whole-of-government" reform or as a revolution.

Whatever one's ideology on the virtues or vices of the American republic, the conundrum noted by *Madison* himself cannot be avoided: not enough controls on power allows for abuse and arbitrariness, too many checks and balances unduly restricts government's capacity to act to realize policies. How, then, are the problems of the American republican democracy to be addressed? Should Americans remain resolved to confront such problems using the scheme devised by *Madison* and his colleagues for just such purposes, as has been done to confront the crises that began in 2008? It is not an academic question: the possibility of global depression has, after all, been willfully avoided, with unacceptable consequences.

But the issue is deeper and more difficult. The reality is that public policy at all levels of government now requires countless specific decisions that are both arcane and consequential for "the people" in their many categories and groups, for politics, and for public administration. While the jugular of major legislation attracts the lion's share of public attention – the individual mandate in the Patient Protection and Affordable Care Act of 2010 – the capillaries – the minimum loss ratio provisions of that Act – inscribed in specific authorities, appropriations, regulations, and guidelines, and the "rent-seeking" that is associated with them, is of vast but much less well understood importance and is closely monitored by specific interest groups.

The following detailed example illustrates the point. In the summer of 2011, the Federal Aviation Administration, was forced to shut down, leading to the immediate unemployment, on furlough, of 74,000 employees of the agency and its contractors. The reason was a disagreement between the Senate and the House on certain provisions in legislation, passed in 2007, that would provide long-term authorization for the funding of FAA operations. Pending a resolution of this difference, the FAA operated under a series of short-term "continuing resolutions" that ensured continuation of existing funding levels. Two constitutional checks and balances come into play here. First, all appropriations laws must originate in the House. Second, both houses must agree on the text of a law for it to be sent to the President for signature.

In the summer of 2011, however, the Chair of the House Transportation and Infrastructure Committee slipped into the short-term funding bill a provision that cut funds for the Essential Air Service program, which subsidizes the operations of rural airports that otherwise cannot continue to operate. He also added a provision that would reverse a regulatory ruling that airline workers can form a union if a majority of ballots favor it, the same rule that governs most workplaces. This had the effect of restoring the status quo in which employees not voting were counted as "no" votes. Other provisions seemed directed at the interests of particular Democratic Senators. The Senate refused to accept – vetoed – these changes to the continuing resolution, forcing a shutdown of the agency.

A *Washington Post* reporter subsequently reported as follows. [9]

> Congressman John Mica, the Florida Republican blamed for single-handedly shutting down the Federal Aviation Administration, sounded like a beaten man when he called me Thursday evening. The usually biting chairman of the House transportation committee spoke with remorse about the standoff, which put 74,000 people on furlough or out of work, caused delays to airport-safety projects, and cost hundreds of millions of taxpayer dollars.

> "I've had a brutal week, getting beat up by everybody," Mica told me, minutes after Senate Majority Leader Harry Reid announced a deal that would end the shutdown and avoid the cuts to regional air service that Mica wanted. I didn't know it would cause this much consternation," Mica said. . . . "So I don't know what to do, what to say."

As the *Post* reporter, *Dana Milbank*, put it: "With no goodwill between the two parties, or the two chambers, ordinary disagreements mushroom into governing crises, with unpredictable results."

The extraordinary, often deeply divisive, and continuously increasing complexity of the issues facing American; policy makers helps explain both the growing significance of constitutional checks and balances and the proliferation of the kinds of subordinate checks and balances enumerated in Figure 2.

The Madisonian Solution: Add Virtue

That the current volatile array of groups and categories of Americans, each pursuing its own interests, has led to deep fractures in the popular will is, however, neither a valid argument against *Madison's* scheme nor a reason for its amendment in any particular way. The solutions to the contemporary ills of American democracy must come from within the constitutional system itself.

For example the extent to which the outcomes of American democracy reflect how the nation's income and wealth are distributed among "the people", including business corporations whose spending on election campaigns now enjoys the free-speech protection of the First Amendment, remains an urgent question: can a democracy with seriously imbalanced income and wealth ensure social justice? To an increasing extent, American democracy's most basic processes, political communication, deliberation, and election, are fueled by money, and its concentration distorts these processes. Wealthy individuals and corporations can speak much more loudly and often to politicians needing funding for their election campaigns than can other individuals.

This is a political, not a structural, question, however. One suggestion is that the growing perception of capitalism's weaknesses might finally supersede *Warner Sombart's* question, Why is there no socialism in America? "[T]he current economic crisis", wrote *Miguel Requena* in 2009, "puts Sombart's essay on the table for discussion today, a hundred years after it was written." He speculated about the renewed interest in social democracy in the United States in the light of the impact Americans were suffering as its recession deepened. The reaction of conservative populists to greed on Wall Street and of liberals to the consequences of deregulation and the lack of transparency suggest at least the possibility of eventual political realignments favoring the left, notwithstanding the clamor for reductions in spending, debt, and deficits. Stagnant wages, prolonged joblessness, and rising income inequality and its visible symbols were having their effects, too.

But *Madison* wouldn't flinch at this issue or its prospective solutions. In addressing it and the many other problems of our democracy, *Madison's* checks and balances have served in the past to assist in dramatic reductions in American poverty and income inequality, and they can do so again. But something must be added: virtue among the people. *Madison's* own argument in *The Federalist* No. 51 is dispositive:

> "Justice is the end of government. It is the end of civil society. It ever has been and ever will be pursued until it be obtained, or until liberty be lost in the pursuit. In a society under the forms of

> which the stronger faction can readily unite and oppress the weaker, anarchy may as truly be said to reign as in a state of nature, where the weaker individual is not secured against the violence of the stronger; and as, in the latter state, even the stronger individuals are prompted, by the uncertainty of their condition, to submit to a government which may protect the weak as well as themselves; so, in the former state, will the more powerful factions or parties be gradually induced, by a like motive, *to wish for a government which will protect all parties, the weaker as well as the more powerful*" (340, italics added).

Madison thus comprehended here, and elsewhere in *The Federalist*, that, even within the constitutional scheme in the draft Constitution, liberty might be lost and anarchy reign unless the stronger parties submit to a government that protects all parties, the weaker as well as themselves.

Alexander Hamilton concurred. Among his most famous utterances in *The Federalist* No. 70, is that : "Energy in the Executive is a leading character in the definition of good government". This sentence has led many to suppose that America is an executive-oriented, managerialist state (*Lynn* 2008). This supposition, however, overlooks another, equally important Hamiltonian precept. To ensure that citizens enjoy "safety" from tyranny of the sort that had led to the Declaration of Independence, administration must, said *Hamilton*, exhibit a *"due dependence on the people [and] a due responsibility [in a republican sense]*." In other words, the new nation must not tolerate the recreation of European-style central institutions that the Founders saw as threatening liberty and property.

Appeals to *Madison's* evident respect for *Adam Smith's* "invisible hand" to supply the defect of better motives, moreover, will not defeat the appeal to virtue. In *The Wealth of Nations*, *Smith* suggested not only the prospect of economic transformation and dramatic enhancements of national wealth but, as well, the necessity of regulating the agents of such transformation for the preservation of civil rights and for the just distribution of its benefits. *Smith* cautioned, that "civil government, so far as it is instituted for the security of property, is in reality instituted for the defense of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all."[10] He acknowledges that "regulations may, no doubt, be considered as in some respects a violation of natural liberty. But these exertions of the natural liberty of a few individuals, which might endanger the security of the whole society, are, and ought to be, restrained by the laws of all governments."[11]

It is ironic, but true**,** that the legitimacy of American political institutions, sustained as they are by the rule of law, depends on an unwritten and unenforceable faith in law and lawful institutions. Legal scholar *Michael Mullane* puts it this way:

> "When you get right down to it, the rule of law only exists because enough of us believe in it and insist that everyone, even the nonbelievers, behave as if it exists. The minute enough of us stop believing, stop insisting that the law protect us all, and that every single one of us is accountable to the law – in that moment, the rule of law will be gone. So I cling to my belief in the rule of law. It is probably the single greatest achievement of our society. It is our bulwark against both mob rule and the overweening power of the modern state. It is the rule of law that governs us, that protects each one of us when we stand alone against those who disagree with us, or fear us, or do not like us because we are different. It is the strongbox that keeps all our other values safe".

The riddle of America, then, is explained this way: the authority and, of equal importance, the legitimacy of American governing institutions and their outcomes is the faith placed in them by citizens, elected officials, and judges, requiring a sense of responsibility on the part of all to the principles that protect all. That sense of responsibility on the

part of some, as America's recent political crises demonstrates, can fail, jeopardizing not only domestic liberty and justice but threatening the well being of peoples far distant. Alas, republican democracy can be like that.

Notes

1 The "defects" of better motives refers to the private interests of office holders which, because they are constituted to be "rival and opposite", supplement "the people" as a check on tyranny by checking each other. See (*Allen/Cloonan* 2009, 248-249).
2 This essay draws on, and adapts material from, *Bertelli/Lynn* 2006, *Hill/Lynn* 2009, and *Lynn* 2008, 2009, forthcoming).
3 All quotations re from *The Federalist,* Modern Library College Editions (softcover), published by Random House, n/d.
4 As *Prindle* (2004) analyzes it, the argument is between those who privilege Madison's views concerning the tendency of his political scheme to generate virtuous officials and *Madison's* mechanistic/Smithian view that "ambition must be made to counter ambition".
5 For an elaboration of this idea, see *Hill/Lynn* (2008), pp. 101-115.
6 Independent estimates by the Congressional Budget Office of the amount of deficit reduction that would be accomplished by rival plans to cut spending during the 2011 debt crisis had significant political impacts. This was also the case during the 2009 debates over the Obama Administration's proposed health care reforms.
7 Immediately following the legislative agreement that ended the debt crisis in August 2011, 82 percent of respondents in a popular public opinion poll said that they disapproved of how Congress was doing its job, the highest disapproval rate on record (*New York Times*/CBS News Poll, August 2-3, 2011; at: http://www.nytimes.com/interactive/2011/08/05/us/politics/20110805_Poll-docs.html?ref=politics.
8 The concept of an "equilibrium" to depict Madisonian outcomes may be uninsightful. A netter conceptual framework might be provided by repeated game theory and the folk theorem, according to which any outcome can be a feasible solution if certain conditions are satisfied.
9 *Dana Milbank.* 2011. "The FAA and the New Rules of Washington." *Washington Post* 5 August.
10 A contemporary source for this quote is Spiegel (1991, 236).
11 A contemporary source for this quote is *Cassiday* (2009, 35).

References

Allen, W. B. with *Kevin A. Cloonan*, 2009: The Federalist Papers: A Commentary – "The Baton Rouge Lectures, New York: Peter Lang.

Bertelli, Anthony M./ Lynn, Laurence E., Jr., 2006: Madison's Managers: Public Administration and the Constitution, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Cassiday, John, 2009: How Markets Fail: The Logic of Economic Calamities, New York: Farrar, Straus & Giroux.

Gerson, Michael, 2011: "Too Dysfunctional to Lead." *The Washington Post*, 2 August 2011.

Foner, Eric, 1984: "Why is there no Socialism in the United States?" *History Workshop Journal* 17, p. 57-80.

Graham, Andrew/Roberts, Alasdair, 2004: The Agency Concept in North America: Failure, Adaptation and Incremental Change, in: *Pollitt, Christopher/Talbot, Colin* (eds.), Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, London/New York: Routledge, p. 140-163.

Hill, Carolyn J./ Lynn, Laurence E., Jr., 2009: Public Management: A Three-Dimensional Approach, Washington, D.C.: CQ Press.

King, Desmond/Lieberman, Robert C., 2008: Finding the American State: Transcending the Statelessness Account, in: *Polity* 40:3, p. 368-378.

Lynn, Laurence E., Jr. 2008. The Study of Public Management in the United States: Management in the New World and a Reflection on Europe, in *Kickert, Walter J. (ed.), The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London: Routledge, pp. 233-262.

Lynn, Laurence E., Jr., 2009: Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't, in: *Public Administration Review* 69:5, p. 803-813.

Lynn, Laurence E., Jr., Forthcoming: Federalist 51: Is Liberty Guaranteed by Structures?, in: *Public Administration Review*

Mullane, Michael, 2006: The Rule of Law, *NPR Morning Edition*, June 5.

Price, Don K., 1965: The Scientific Estate, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Prindle, David, 2004: The Invisible Hand of James Madison, in: *Constitutional Political Economy* 15, p. 223-237.

Requena, Miguel, 2009: Socialism, Roast Beef, and Apple Pie: Werner Sombart on Socialism a Hundred years Later, in: Socio*logica* the Italian Journal of Sociology, 2-3/2009.

Schuck, Peter H./Wilson, James Q. (eds.), 2008: Understanding America: The Anatomy of an Exceptional Nation, New York: Public Affairs.

Spiegel, Henry William, 1991: The Growth of Economic Thought, Third Edition, Durham, NC: Duke University Press.

Tsebelis, George, 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Anschrift des Autors:
Laurence E. Lynn, Jr., Sid Richardson Research Professor, LBJ School of Public Affairs, University of Texas at Austin, 100 Monarch Lane, Austin, TX 78737
E-Mail: llynnjr@gmail.com

Desmond King

The American State and the Obama Presidency: A Preliminary Discussion

Abstract:
I characterize American State power as the expression of a "shock and awe" strategy, that is, the style of making dramatic policy pronouncements which centralise efforts and concentrate bureaucratic resources. Shock and awe,' refers to the capacity of American state leaders to employ its sovereign power and ample resources determinedly to a particular end. This capacity rebuffs the notion of the United States as a weak state. It describes how powerful the centralized exercise of (civilian and military) bureaucratic authority bent on a single purpose has become in the US state. The state is the executive – the bureaucratic departments and agencies including the military controlled under presidential authority. Shock and awe is a strategy which presidents seek to employ definitively to address a crisis at home or abroad. It is distinctly American because of the constraints – including constitutional, political and electoral – under which the executive pursues policy and responds to crises.

Keywords: American state, executive, Obama, shock and awe, Tea Party

1. The nature of American State power

In this essay I characterize American State power as the expression of a "shock and awe" strategy, that is, the style of making dramatic policy pronouncements which centralise efforts and concentrate bureaucratic resources. Examples of this approach since the Second World War include President Barack Obama's jobs speech to Congress on 8 September 2011 recommending his American Jobs Bill, President George W Bush's emergency legislation to bail out Wall Street, the $800 billion Troubled Asset Relief Program (TARP) and in earlier periods President Lyndon Johnson's war on poverty and President Jimmy Carter's declaration of a policy to reduce America's consumption of energy as the moral equivalent of a war. 'Shock and awe,' refers to the capacity of American state leaders to employ its sovereign power and ample resources determinedly to a particular end. This capacity rebuffs the notion of the United States as a weak state. It describes how powerful the centralized exercise of (civilian and military) bureaucratic authority bent on a single purpose has become in the US state. The state is the executive – the bureaucratic departments and agencies including the military controlled under presidential authority. Shock and awe is a strategy which presidents seek to employ definitively to address a crisis at home or abroad. It is distinctly American because of the constraints – including constitutional, political and electoral – under which the executive pursues policy and responds to

crises. And it is often a means of overwhelming and side tracking local obstacles to expressions of national public authority.

This centralized bureaucratic and military capacity is a long distance from the hidden or nascent nineteenth century American state.[1] The early American polity was not a complete state as it is recognized to be today because it had such an undeveloped administrative arm. The U.S. Constitution barely mentions administration and early amendments to the Constitution emphasize rights of citizen (notably that of bearing arms) that in some ways conflicted with a state notionally holding a monopoly on the use of violence – a core state function. But over time administrative capacity grew[2] and by the middle of the twentieth century that capacity includes extensive regulation and policing, growing social welfare programs and the building of a substantial professional military. Constructing, testing and using the first nuclear mass bomb on Hiroshima epitomized these expansive features of the American state, signalling a new era of capacity.

Any president making policy with American state capacity faces a compelling and recurring constraint:[3]citizens of the United States favour limited government (see *Lynn* in this issue). Belief in a small national state has prevailed among both voters and elites since the Republic's creation. Countless surveys of public opinion document this preference.[4] Two public administration scholars characterize a brief period between the late 1930s and early 1960s as the state's "administrative heyday – a time when government and administration were held in high popular esteem, trusted, and enjoyed bipartisan support." [5] This positive view was short lived. Through the 1970s and 1980s hostility to government grew as did declining trust in national institutions. As a stance toward government the opposition to 'big government' has grown since the presidential election in 2008 galvanized under the Tea Party umbrella: 77 of the 87 new GOP House members elected in November 2010 for instance gather under the Republican Study Committee a conservative grouping united around shared Tea Movement sympathies such as reducing federal deficits and opposing the rise of 'big government.' This expression of populist opposition to government action is cyclical. President Ronald Reagan famously declared that "government is the problem" not the means with which Americans can address enduring problems, challenging many of his predecessors' actions such as presidents Johnson and Nixon.[6] Although a sentiment widely embraced and celebrated by the Republican Party nonetheless Reagan's intellectual heir President George W Bush left office in 2008 after a notable expansion of federal spending.

But, and without paradox, Americans even conservative ones, look to this same ideally limited government for responses to crises and emergencies. Following the devastation of Alabama and six other states by tornadoes on 28 April 2011, President Barack Obama assured the survivors that "I want every American who has been affected by this disaster to know that the federal government will do everything we can to help you recover, and we will stand with you as you rebuild." Formulating such responses, policy makers highlight the need for state action – not acting merely from blind ambition but to persuade reluctant voters of the seriousness of the problem. The strategy of shock and awe then unfolds. In due course populist discontent and anti-government sentiment pushes these policies backward and the state withdraws. A new cycle of crisis and response gives us the American state as a powerful recurring presence in US politics. The Tea Movement is unremarkable historically in this cycle, as the Occupy Wall Street protest may prove to be too.

The Great Recession (2007-08) illustrates both the appeal to presidents of deploying state power and voter ambivalence about such exercises of executive power. The almost daily government responses to the US's financial crisis in the fall 2008 show the modern American state dramatically at work. On 25 November alone, in their diet of 'shock and awe' measures,[7] the US Treasury Secretary Hank Paulson and Federal Reserve chairman Ben Bernanke announced a lending program providing up to $800 billion. This program underwrote securities backed by car loans, student loans, credit card debt and small business loans[8] and financed buying up debt tied to home loans guaranteed by the government agencies Fannie Mae and Freddie Mac.[9] On 18 March 2009 the chairman of the Federal Reserve, Ben Bernanke, announced a massive expenditure of three hundred billion dollars purchasing US government debt, raising the Fed's balance sheet to over $3 trillion. One newspaper columnist looked on in shock and awe at this exercise in shock and awe.[10] In November 2009 Fed Reserve chairman Ben Bernanke ruminated that "I honestly believe that September and October of 2008 was the worst financial crisis in global history, including the Great Depression;" and confirmed that 12 of the country's 13 most important financial institutions faced collapse: "so out of the maybe 13 most important financial institutions in the United States, 12 were at risk of failing within a period of a week or two."[11] A year later, Chairman Bernanke committed the Fed to an extended quantitative easing intervention into the financial markets. The scale of Federal Reserve support to banks internationally at the peak of the September-December 2008 crisis became public two years later, showing this institution to be a global lender of last resort – in effect shock and awe abroad.

Pumping billions of dollars of loans, buy outs and guarantees into the US economy to shore up the financial sector was conceived of as a short gap measures. But such American state largesse was also a logical culmination of a half century of activist State expansion.[12]

Shock and awe strategies are not necessarily successful as long term solutions to deep problems – as the continuous war on drugs reveals. And it is not demonstrated efficacy and policy solution that executives draw on the American State's shock and awe capacities. It is to be in a position to demonstrate leadership and initiative, and to intimidate adversaries that the idea of dramatic announcement and concentrated resource deployment is drawn upon by presidents.

2. Why shock and awe developed

Three major factors explain and define the development of the shock and awe strategy in the US polity.

2.1 State capacity

The first is the exceptional capacities of the American State as they have developed since mid-twentieth century. These capacities cover several dimensions – fiscal, military, bureaucratic, ideological, rhetorical, cultural and economic.

American presidents have fiscal, bureaucratic, military and policy resources in their command and authority arising from electoral legitimation. Executive authority is also

deployed. They can issue executive orders and in 'signing agreements' stipulate a particular meaning of legislative intent often contrary to that intended by the bill's sponsors. Certainly many of the measures undertaken in different parts of the American State rely on congressional appropriations and rest under congressional oversight (and ultimately judicial review[13]). But as an architectural inheritance expanded and controlled by the executive and administrators since the 1940s, the American State is vast. It is the executive which employs and deploys these resources.

These capacities are best understood as distinct streams of resources within the executive forming in effect mini-states. Different 'states' categorise familiar government activities but differentiate them as distinct spheres within the executive-led State. The *military state* encompasses the sixteen agency intelligence sector built since 1946, regularly reorganized most recently after the September 2001 terrorist attacks, and the civil defence program built up during the Cold War decades as well as the conventional military personnel and hardware resources. These are executive controlled. *The activist state* extends over the most familiar notions of 'government', the regulatory state, the employment of bureaucracy to deliver public policy programs, the numerous tax expenditure measures variously termed the invisible or submerged state,[14] and the criminal justice system where congressional legislation imposing prison terms in a defined way has created a punitive carceral state with high numbers of prisoners compared with other countries.[15] Mimicking war like mobilization to achieve domestic goals is the main characteristic of the *quasi-war state*. Such initiatives as the war on poverty in the 1960s and the militarisation of the policy since the 1990s to exclude illegal immigrants illustrate this dimension of the American state; the transfer of military policy principles to domestic policy is a further aspect of this state activity discussed in *Jennifer Light'*s study of urban policy in Cold War America.[16] Fiscal activity and resources are standard fare for any state[17] and the American executive is no different in developing and expanding spending, often funded through deficits, and taxing regimes. It is distinct in the scale of deficit spending which can be undertaken because of the status of the dollar as the global reserve currency and the depth of money markets (especially in New York) based on the dollar.[18] The scale of this resource is demonstrated by the Fed Reserve and Treasury Department's scheme, in October 2008 to rescue the financial sector. Working together under George W Bush's delegation, the two agencies received an agreed $700 billion fund, the Troubled Asset Relief Program (TARP), from Congress with which to prop up the US's ailing financial institutions in a shock and awe response.[19] As the global leader of democratic values and Western interests the executive dominated American state has a powerful and influential *foreign* presence. In addition to its role in coordinating or leading military actions, the American state created an extensive garrison presence globally after 1945,[20] and articulated democratic beliefs under both Republican and Democrat presidents – as George W Bush's speech in China in 2005 and Barack Obama's in Cairo 2009 each illustrates. Global leadership by the executive is often of a shock and awe type. President George W Bush's declaration of a war on terrorism after the September 2001 Al-Qaeda led attacks on the Pentagon and New York is such an instance. Invading Iraq in 2003 had this character too.

The relationship between these tributaries and shock and awe executive action is dynamic and mostly reinforcing. Not all these tributaries of the American state result from shock and awe initiatives; nor are they all constantly expanded or renewed through such concentrated policy onslaughts. But few of these American state activities have been im-

mune since the 1940s from periodic shock and awe executive attention which galvanizes expansion and development.

2.2 Executive power

A second force driving the use of shock and awe strategies in the American state is the growth of executive power since the 1940s. This growth has occurred especially in the contexts of crises. How crises – military or domestic – drive state expansion is crucial to understanding the American State structures inherited by President Obama.

Accounts of American state expansion documenting the military and domestic shocks provoking such growth underplay how much these efforts were driven by and centred on the executive not the other branches. Legislation such as the Administrative Procedure Act in practice enhanced rather than limited executive authority, scholars *Posner* and *Vermeule* contend, because of the many legal "black holes" and presidential exemptions from legal requirements they create. The two scholars add: "the scope of these exemptions waxes and wanes with circumstances, expanding during emergencies and contracting during normal times, but it is never trivial, and the administrative state has never been brought wholly under the rule of law; periodically the shackles slip off altogether."[21] 'Emergencies' equates to crises.

The upshot of administrative development during the Progressive era and its institutionalization in the 1946 Act is a distinctive state in *Hamilton* and *Sutton*'s view: "American social and legal thinkers did not accept the European characterization of organizations and nation building, and attempted to replace these formal qualities of bureaucracy with substantive ones: rules were not justified by hierarchy, but by the immanent contours of the process of social life; obedience arose not from discipline, but from persuasion."[22]

This configuration helps explain the development of shock and awe type strategies as responses to crises. Centralized administrative and political authority is not as weak in the US as often assumed; nonetheless engaging in determinedly policy focused action necessitates either being able to cite a crisis of such proportion that it can't be ignored or orchestrating crisis-like circumstances around a specific problem. The strength of *agencies* constituting the American state also illustrates a key proactive element in executive use of American state shock and awe resources. Crisis action quite clearly implies a responsive mode and therefore describing a circumstance as of crisis proportions is often politically valuable to incumbents of the executive.

National state power is therefore in effect executive power. The political executive – the presidency and its rich bureaucratic and administrative resources – decides upon the deployment of legitimate force and the expansion of legitimate policy measures and government power. As legal scholars *Posner* and *Vermeule* point out, "in the administrative state, it is not the case that legislatures govern, even subject to constraints and the need for cooperation with other branches. Rather the executive governs, in the sense that it drives the policy agenda even where the cooperation of other branches is needed for political reasons."[23] In driving the 'policy agenda,' resort to shock and awe measures especially during periods of crisis is crucial. A vivid instance of executive authority comes from President Franklin D Roosevelt, a pioneering state builder of augmented central authority. In the pursuit of radical and innovative economic measures Roosevelt faced a potentially intransigent Congress in 1933. Speaking after being sworn in as

president, Roosevelt invoked a military metaphor to be embraced by all his successors: if Congress failed to convene, "'I shall ask the Congress for the one remaining instrument to meet the crisis – broad Executive power to wage a war against the emergency, as great as the power that would be given to me if we were in fact invaded by a foreign foe.'"[24]

2.3 The state as a resource

The third way of thinking about the American state as instrument through which shock and awe measures can be driven is to recognize how this ability enables executive to use the state as a resource rather than being overwhelmed by the 'hapless giant' tendency of the US bureaucracy.[25] For executives controlling the American state it is a dependent rather than independent variable.

Even with a delimitation of the state to the executive it is clear that many agencies often conflict in their respective views and values. But what an executive focused approach to the aggregation of these units explains is the mobilization of these agencies toward a common object in a period of crisis.[26] Shared emphasis does not mean inter-agency conflicts vanish but it does put limits on their salience for key periods and events which have significance for the state's endurance and construction of legitimacy. The significant challenges to the executive state's capacities and powers are more likely to come from other parts of the separated system – Congress for instance – than from within its own functioning. The August 2011 budget and debt ceiling debacle – when agreement to raise the national debt level came only at the very final hour and after one credit rating agency downgraded US debt - illustrates this point.

The executive-led expansion of the American state after 1940 unfolded through overlapping but distinct streams which built up collectively the capacities of the state as an instrument of presidential power. The Second World War and ensuing Cold War powered a military and emergency state itself with two sub strands – military power and intelligence agencies. Second, building upon but consolidating the New Deal era[27], federal government activism extended to an expanding litany of domestic policies.[28] This activism continues.[29] Third, the idea of state power as a tool of presidential policy making and leadership imbued White House rhetoric, pronouncements, designs and strategy. Following Franklin Roosevelt's lead the rhetoric of war on domestic inanimate foes such as poverty or crime seized presidential speech writers' and advisers' imagination as a standard ingredient in major presidential declarations and speeches.[30] Strategically such combative language signalled to government officials a distinct policy focus to which resources should be directed and imparted elbow power in struggles over scarce funds. A recent instance is the way in which US policy toward the prevention of illegal immigrant entry across the US-Mexican border has developed under the administrations of Bill Clinton, George W Bush and Barack Obama, very different presidents.

Since the middle of the twentieth century presidents recognize in the American state an activist and interventionist system of governance, a recognition exploited as much by Republican presidents like Richard Nixon and George W Bush as by Democrats such as Lyndon Johnson and Bill Clinton. This enlarged presence includes not just the reasonably observable changes in taxing, spending and regulating in the United States – thereby remaking through 'a great transformation' the US state into 'an activist state' for one lead-

ing political scientist[31] – but extends to deploying legitimate national authority for democratic nation building, defence and against internal if recondite 'enemies' such as illegal drug users or illegal immigrants, and to social policies such as education (see *Mätzke* in this issue) . The parameters of legitimate state authority and activism grew.

The exercise of 'shock and awe' executive leadership significantly drives the growth of the American State in a political culture hostile to government activism. In some respects a weak political institution, the presidency,[32] can nonetheless be directed by skilful incumbents in concentrated bursts of action against generalized problems often called enemies such as poverty or illegal immigrants or more obviously against measurable threats such as war. For some scholars this capacity makes for an 'imperial presidency' but such a characterization over personalizes the phenomenon of executive power and underestimates the wider sources of state growth propelling an augmented executive administrative presence in American society. In fact the 'shock and awe' strategy as developed by presidents is a response to the distinctive if familiar understanding of where the executive is located constitutionally. A federal political system with institutionalized and entrenched horizontal and vertical divisions of power (see *Lynn* in this issue) the United States' founding fathers acceded reluctantly to the necessity of centralized national authority, and even then placed constitutional and judicial limits on any central concentration of resources. The United States can often appear consequently as a 'stateless' society[33] compared with others in the family of advanced democratic nations including even other federal systems such as Canada or Germany.[34]

Thus American central power is exercised by the executive on many occasions: to wage war, to galvanize or control social and economic change, to revoke or to institute rights, to impose public order, to empower Americans against foreign threats or to vanquish inanimate foes such as poverty. Whether these campaigns succeed or are appropriate is of course routinely contested, a dispute fuelling the US's polarized partisan politics, about which more below.[35] The motive for such political initiatives is both reactive (or crisis driven) and proactive – for example, when Presidents seize the initiative to outline a plethora of 'shock and awe' measures to vanquish a salient foe.

Both this mimicking of war strategy and reactive measures are comprehensible in the institutional, electoral and political incentives structuring presidential decision making and actions. These incentives transformed what began as a dramatic but pragmatic response to war time crisis in the Pacific – bombing Hiroshima and Nagasaki – into an increasingly routinized strategy.

Thus strategies of shock and awe rest fundamentally in the institutional division of authority across the presidency, congress and Supreme Court and in the widespread consensus among Americans about that state's claim to have a monopoly of legitimate force. The way in which the monopoly on legitimate force developed enabled the American State to acquire expansive powers of intervention for 'short shock' episodes. All states claim a monopoly of legitimate coercive powers and prohibit private militias. This common feature of state power assumed deeper political significance in the United States because – once it was established despite the constitutional protection to citizens' bearing arms - it is used to legitimate a wider range of actions; because bureaucratic powers were less developed, the authority provided by a legitimate exercise of violence acquired greater salience. It structured for instance nineteenth century power against Native Americans.[36] Consequently and despite the preference of many Americans for a small government and a proscribed state, in fact the United States now has a large national state

– but equally important a proclivity by presidents to employ national authority on a systematic and large scale for problem solving.

3. President Obama and Shock and Awe after 2009.

President Barack Obama's incumbency of the American State has been trammelled by three major developments in US politics. First, entrenched and intensified partisan ideological polarization. Second, the rise of the populist anti-government Tea Party, with some taints of racism (see *Minkenberg* in this issue), has injected an intensified anti-statism into American politics, limiting the use of shock and awe measures. And third, the economic crisis – the depths of which were not fully grasped by policy makers in 2008-09 but which is now recognized as a long term and entrenched structural crisis in production, demand and employment rather than merely an intensified cyclical recession.

These fetters on the deployment of American state resources have not stopped President Obama attempting to resort to big government as a means of achieving ends. He successfully passed a stimulus package in the spring 2009 and in 2010 his health care reform – the Patient Protection and Affordable Care Act - was enacted.[37] But the administration has had increasingly to grapple with a profound structural (not cyclical) economic crisis in a context of Tea Party influenced resistance of any use of policy instruments such as spending or stimulus packages.

Obama has continued nonetheless to seek to use the American state in a shock and awe fashion. This can be illustrated with the pursuit of the American Jobs Bill in September 2011.

3.1 Announcing the Jobs Bill: Fighting the Economic "Emergency".

First, President Obama presented this idea in classic shock and awe fashion – a dramatic televised speech to a joint session of Congress, focused on a single issue (employment creation), with a repeated message to 'pass this bill.' Both in rhetoric and detail he pitches the bill as a measure all parties should pass – offering a specificity of tax increases and itemized exemptions on the wealthy as the means to fund it.

It is not as large as the April 2009 $787 billion stimulus package but at a proposed $447 billion the jobs bill is far from trivial. The bill proposes spending $240 billion on employer and employee payroll tax cuts, designed to encourage hiring, $140 billion on infrastructure and extends both unemployment benefits and business tax-relief for new investment. It will be funded by raising taxes – households earning over $200k and $250k per annum (2 per cent of taxpayers, about 3 million households) will lose itemized deductions (such as mortgage relief) and the reduction of certain tax benefits/reliefs enjoyed by corporations.[38] And under the so-called Buffet rule – named after the billionaire businessman Warren Buffet – there is a proposed tax on millionaires. Such proposals will be aided by the developing grass roots Occupy Wall Street protest movement.

President Obama vigorously promoted his jobs bill across the nation urging voters to write Congress members in support of the measure. Adopting the common shock and awe strategy in his speeches the President has stressed the scale of crisis necessitating the enactment of his bill. He characterized the economic and labour market conditions as an

"emergency" and like such predecessors as Presidents Lyndon Johnson and Ronald Reagan he has toured the country speaking in areas blighted by job losses. He told reporters: "what I've done over the last several weeks is to take the case to the American people so that they understand what's at stake. It is now up to all the senators, and hopefully all the members of the House, to explain to their constituencies why they would be opposed to common-sense ideas that historically have been supported by Democrats and Republicans in the past."[39]

Presenting the Jobs Bill

Second, even delivery of his speech was marred by disrespect and partisan polarization. Having requested to deliver the speech 7th September, the GOP in the Congress led by Speaker John Boehner forced the White House to switch to Thursday 8th in order to avoid a clash with a Republican Party nominee hopefuls' debate. This rebuff by the Congress is unprecedented historically. It shows the extent to which the executive needs to marshal dramatic capacities to achieve ends.

While not massively welcomed by Republicans his speech and proposals got more positive noises than most of his bills. There may be some agreement on small aspects of the bill – notably payroll tax relief – but on fundamentals it will fail to be enacted. Indeed none of the proposals may succeed.

This negative reception and pending legislative struggle reflects two aspects of American politics bearing down on the Obama administration. First, he coincides with the cyclical populist anti-government thread in US political culture. The cleavage about the size and role of the American state has rarely been as salient politically. Second, this anti-statism is in part a manifestation of anti-Obamaism.[40] This creates the third stage in the jobs bill initiative as an instance of pursuing shock and awe strategy. Announcement of a shock and awe policy does not guarantee enactment or efficacy.

Jobs versus the anti-government Tea Party

Third, this outcome is a consequence of the rise of a Tea Party movement which helped elect a majority of Republicans in the House in November 2010. Eighty five members of the House GOP belong to the Conservative Study Group; as the push to default America showed this movement believes it is almost a patriotic duty to take risks with the country's well-being. This is an age of asymmetric polarization and as the noted journalist EJ Dionne Jr. writes "when your adversaries' ideas are so dastardly, it's better to court chaos, win a fight and pick up the pieces later." This Tea Party influenced GOP has a "new sensibility linking radical individualism with a loathing for government that would shock Hamilton, Lincoln and Robert Taft. Thus the GOP sees the solution to the crisis in the measures its right wing has always favoured: gutting regulation; keeping taxes on the affluent low; cutting government programs; and stopping Ben Bernanke and the Fed from doing anything to put the unemployed back to work that might risk the tiniest bit of inflation and thus deflate, even momentarily, the wealth of the already wealthy."[41]

But the hatred of Obama led Democratic policy to deal with the economic crisis goes deeper than mere partisan disagreement, even at the current severe levels of partisan division. It reflects the racial structures influencing American political development since the nation's creation, and reflected in government institutions and policy since the middle of the nineteenth century.[42] Tea Party rallies are white. GOP candidate references to welfare

have racist connotations. The Orange County GOP officeholder who circulated an email showing Obama as a monkey expressed surprise that her caricature could be racist. Having seen the historic election of an African American into the White House, the southern dominated Tea Party movement formed. Its struggle is against both the American state and the Obama White House incumbency.

The Tea Party scored a remarkable success in the November 2010 mid-term elections, catapulting over 80 new Republican members into the House of Representatives. The movement was founded after the election of Barack Obama, America's first African American president. Focused initially on hostility to government spending in general, the Tea Party gathered momentum as an ideological opposition to President Obama's health care reform, enacted after months of struggle in July 2010.However this ideological distinctness masks a historically significant regional pattern to the GOP Tea Party representatives. The movement's elected members are predominantly southern: in the House 39 members come from the South, 23 from the other three regions combined. In percentage terms in the Tea Party caucus this translates into 63 per cent (South), 19 per cent (Midwest), 16 per cent (West) and 2 per cent (East). There are no representatives from New England states.

What these roots of the Tea Party movement reveals is the extent to which its anti-government spending strategy and opposition to a raised debt ceiling are not expressions of standard Republican conservatism but come from a distinct Southern ideological conservatism. This conservatism was Democratic during the one-party segregationist era but is now Republican (with many former Democrat officeholders and voters changing party identification). As a force in national politics this southern GOP faction favours tax cuts, privatizing entitlement programs and increasing tax expenditure relief on private schemes.

This tendency toward intense ideological policy built in the 1980s and 1990s, spurred by the southern leadership of the GOP during Newt Gingrich's period as House Speaker. Its success in the debt ceiling-budget agreement was the refusal to have any tax increases included in the August 9th outcome. This powerful anti-taxes, pro spending cuts Tea Party agenda has been inserted centrally in national politics. But is has now provoked a sort of opposition in the Occupy Wall Street protests.

4. Conclusion: The Demise of the Shock and Awe State?

President Obama's effort to mobilise the American state's resources in a shock and awe strategy to address mass unemployment is consistent with how this institution has developed and has been employed by executives since the Second World War through several decades of executive expansion and initiatives.[43]

Why has this traditional use of the American state's resources and authority proved to challenging to President Obama? The explanation lies in a threefold sequence some independent or the Obama White House and some specific to this administration.

First, shock and awe has been routinized and lost its dramatic edge. So many presidents have declared war on inanimate or animate objects and deployed this rhetoric so forcefully that its power is diminished. Rather than looking for instance to President George W Bush's response to the effects of Hurricane Katrina on New Orleans – in which he promised massive federal aid and military assistance – Americans look to outcomes and often find them wanting. Although President Obama – unlike his predecessors

– has not used the language mimicking war, he has nonetheless promised massive federal assistance in response to crises and marshalled attention in a focused way on specific problem promising the deployment of American state resources to address it. What has happened in the last decade is that this strategy has lost its edge.

Part of the reason for this routinization effect of shock and awe is the development, in a historically consistent way, of a cultural backlash against government. Mobilized by the Tea Party activists and taken to Washington through elected Republican officeholders with Tea Party endorsement this populist sentiment fetters any use of American state resources even in the face of palpable crises such as mass unemployment. President Obama's carefully limited engagement in Libya illustrates this new constraint, while his American Jobs Bill is an attempt to harness this traditional state capacity. But a relentless opposition to the health care law, the subject of a Supreme Court review about its constitutionality in 2012, illustrates how the constraints under which his deployment of American state capacities have deepened. Short of an unprovoked military attack on the US, using American state power decisively is harder and harder for the executive.

Further trammelling Obama's efforts to deploy American state resources is the on occasion racist tinted hostility to him and his policies in American politics. This unexpected but enlarged incivility means the Obama presidency marks a dramatic moment of its own for the present and future development of the American state as an institution and set of resources in US society.

Notes

1 About which institution there has been an outpouring of important scholarly writing including *Gerstle* (2009), *Balogh* (2009), *Banaszak* (2010), *Novak* (2008), *Edling* (2003), *Johnson* (2007), *Rockwell* (2010), *Skrentny* (2006), *Steinmo* (2010).
2 *Skowronek* (1982, 2009), *Johnson* (2007, 2009), *Rohr* (1986), *Carpente*r (2005, 2010).
3 Though as *Posner* and *Vermeule* (2010) note this constraint is in practice muted most of the time.
4 ANES data record growing number of respondents agreeing that "government is too powerful" (from 30 per cent in 1964 to 39 per cent in 2000) and a declining number accepting that "government is not too strong" (down to 17 per cent in 2000 from 36 per cent in 1964).
5 *Moynihan* and *Ingraham* (2010) p230. The authors seem unaware that the period of strong public support for the administrative system coincided with its role in upholding segregation – one reason for the favourable perception (*King* 2007); the collapse of segregation coincided with declining public support.
6 "In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem."First Inaugural Address 20 January 1981.
7 A term embraced amongst others by *David Brooks* in his op-ed "The Testing Time," *New York Times* October 7 2008.
8 The TALF programme: Term Asset-Backed Securities Loan Facility.
9 A complement to the October 2008 initiative TARP: Troubled Asset Relief Program.
10 *John Authors*: "The Short View" *Financial Times* 19 March 2009: "for now, shock and awe rules."
11 Quoted from testimony by *Bernanke* to the Financial Crisis Inquiry Commission, The Financial Crisis Inquiry Report, New York: Public Affairs Publishers, January 2011, p354.
12 By the time of this November announcement the federal government has taken on close to $7.8 trillion of direct and indirect financial obligations, a sum equivalent to half of the US's GNP.
13 The US Supreme Court has issued memorable decisions knocking back executive power at key moments such as the decision against President Harry Truman's efforts to nationalize a steel company for the Korean War: *Youngstown Sheet & Tube Co v. Sawyer* 343 US 579 (1952).
14 *Mettler* (2010, 2011)
15 *Murakawa* (2008).

16 *Light* (2003).
17 *Lieberman* (2003).
18 *Krippner* (2011). These strengths remain despite the August 5 downgrade by Standard and Poor of US Treasuries to AA+ from AAA rating.
19 Of the $700bn the US Treasury drew down only $475bn. This was used as follows: $245bn supporting banks (including some non-US based banks), $151bn to support American International Group (AIG) and auto firms, $1bn for the housing market, and $17bn on a range of credit support programs including securities backed by credit cards. Most of this has been recouped. *Gillian Tett*: Tarp shows that US can break political deadlock, Financial Times, 13 May 2011.
20 *Friedberg* (2000), *Sanders* (2000).
21 Posner and Vermeule 2010: 10.
22 Hamilton and Sutton (1989) p34; and see King and Lieberman (2009).
23 *Posner* and *Vermeule* (2010) p11.
24 Cited in *Kennedy* (1999), p134.
25 *Skowronek* (1982).
26 *Greta Krippner* writes that while "policymakers [in the state] are not presumed to share the same objectives, what they hold in common.. is the set of problems to which they are responding" (2011: 23).
27 *Brinkley* (1995).
28 *Galambos* (1987), *Aberbach* and *Peterson* (2005).
29 *Pierson* and *Skocpol* (2007); *Jacobs* and *King* (2009).
30 *Tulis* (1988).
31 *Pierson* (2007) p19.
32 For an introduction to the vast scholarly literature on the US presidency see the excellent essays in *Edwards III* and *Howell* (2009). And see *Pious* (2008).
33 *Nettl* (1968), *King* and *Lieberman* (2009).
34 See *Ziblatt* (2006).
35 Among an extensive literature on polarization see *McCarty* et al (2006), and *Lee* (2009).
36 *Balogh* (2009) and *Rockwell* (2010).
37 *Jacobs* and *Skocpol* (2010).
38 For the background to such tax expenditures see *Mettler* (2011).
39 *Calmes* (2011).
40 *Jacobs* and *King* (2010).
41 *EJ Dionne* "How much has Obama learned?" Washington Post 12 September 2011.
42 *King* (2007), *King* and *Smith* (2005, 2011).
43 *B. Sparrow* (1996) and *J. Sparrow* (2011).

References

Aberbach, Joel D./Peterson, Mark A (eds.), 2005: The Executive Branch, New York: Oxford University Press.

Balogh, Brian, 2010: A Government Out of Sight: The Mystery of National Authority in Nineteenth-Century America, New York: Cambridge University Press.

Banaszak, Lee Ann: 2010: The Women's Movement Inside and Outside the State, New York: Cambridge University Press.

Brinkley, Alan, 1995: The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War, New York: Random.

Calmes, Jackie, 2011: Making Case for Jobs Bill, Obama Cites Europe's Woes, *New York Times* October 6.

Carpenter, Daniel, 2005: The Evolution of National Bureaucracy in the United States, in *Aberbach, Joel D./Peterson, Mark A.* (eds.), The Executive Branch, New York: Oxford University Press.

Carpenter, Daniel, 2010: Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA, Princeton: Princeton University Press.

Dionne Jr., E. J.: "How much has Obama learned?", in: Washington Post, 12 September 2011.

Edling, Max, 2003: A Revolution in Favor of Government: Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State, New York: Oxford University Press.
Edwards III, George C./Howell, William G. (eds.), 2009: The Oxford Handbook of the American Presidency, Oxford: Oxford University Press.
Freidberg, Aaron L., 2000: In the Shadow of the Garrison State, Princeton: Princeton University Press.
Galambos, Louis (ed.), 1987: The New American State, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Gerstle, Gary, 2009: The Resilient Power of the States across the Long Nineteenth Century: An Inquiry into a Pattern of American Governance, in: *Jacobs*/*King (*eds.), The Unsustainable American State.
Jacobs, Lawrence/King, Desmond (eds.), 2009: The Unsustainable American State, New York: Oxford University Press.
Jacobs, Lawrence/*King, Desmond*, 2010: Varieties of Obamaism: Structure, Agency and the Obama Presidency, in: *Perspectives on Politics* 8: 793-802.
Jacobs, Lawrence R./Skocpol, Theda, 2010: Health Care reform and American Politics, New York: Oxford University Press.
Johnson, Kimberley S., 2007: Governing the American State, Princeton: Princeton University Press.
Johnson, Kimberley S., 2009: The First New Federalism and the Development of the Modern American State: Patchwork, Reconstitution or Transition?, in: Jacobs/King (eds.), The Unsustainable American State.
Kennedy, David, 1999: Freedom from Fear, New York: Oxford University Press.
King, Desmond, 2007: Separate and Unequal: African Americans and the US Federal Government, 2nd ed., New York: Oxford University Press.
King, Desmond/Lieberman, Robert C., 2009: Ironies of the American State: A Comparative Perspective on the American state, in: World Politics, 61: 547-88.
King, Desmond/Smith, Rogers M., 2005: Racial Orders in American Political Development, in: American Political Science Review, 99: 75-92.
King, Desmond/Smith, Rogers M., 2011: Still a House Divided: Race and Politics in Obama's America, Princeton NJ: Princeton University Press.
Krippner, Greta R., 2011: Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance, Cambridge MA: Harvard University Press.
Lee, Frances E., 2009: Beyond Ideology: Politics, Principles and Partisanship in the U.S. Senate, Chicago: University of Chicago Press.
Lieberman, Evan, 2003: Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa, Princeton: Princeton University Press.
Light, Jennifer, 2003: From Warfare to Welfare, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Moynihan, Donald P./Ingraham, Patricia W., 2010: The Suspect Handmaiden: The Evolution of Politics and Administration in the American State, in: Public Administration Review, 70: 229-237.
McCarty, Nolan/Poole, Keith T./Rosenthal, Howard, 2006: Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches, Cambridge MA: MIT Press.
Mettler, Suzanne, 2010: Reconstituting the Submerged State: The Challenge of Social Policy Reform in the Obama Era, in: *Perspectives on Politics* 8: 803-824.
Mettler, Suzanne, 2011: The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy, Chicago: University of Chicago Press.
Murakawa, Naomi, 2008: The origins of the carceral crisis: racial order as 'law and order' in postwar American politics, in: *Lowndes, Joseph/Novkov, Julie/Warren, Dorian T.* (eds.), Race and American Political Development, New York: Routledge.
Nettl, J. P., 1968: The State as a Conceptual Variable, in: World Politics, 20: 559-92.
Pierson, Paul/Skocpol, Theda (eds.), 2007: The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism, Princeton: Princeton University Press.
Pierson, Paul, 2007: The Rise and Reconfiguration of Activist Government, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (eds.), 2007: The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism, Princeton: Princeton University Press.
Pious, Richard M., 2008: Why Presidents Fail, Lanham: Rowman & Littlefield.
Posner, Eric/Vermeule, Adrian, 2010: The Executive Unbound, New York: Oxford University Press.

Rockwell, Stephen J., 2010: Indian Affairs and the Administrative State in the Nineteenth Century, New York: Cambridge University Press.
Rohr, John A., 1986: To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State, Lawrence KS: University Press of Kansas.
Sandars, Christopher, 2000: America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire, Oxford: Oxford University Press.
Skowronek, Stephen, 1982: Building a New American State, Cambridge: Cambridge University Press.
Skowronek, Stephen, 2009: Taking Stock, in: *Jacobs/King* (eds.), The Unsustainable American State.
Skrentny, John D., 2006: Law and the American State, in: Annual Review of Sociology 32: 213-44.
Sparrow, Bartholomew, 1996: From the outside in: World War II and the American state, Princeton: Princeton University Press.
Sparrow, James T., 2011: Warfare State: World War II Americans and the Age of Big Government, New York: Oxford University Press.
Steinmo, Sven, 2010: The Evolution of Modern States, New York: Cambridge University Press.
Tulis, Jeffrey, 1988: The Rhetorical President, Princeton: Princeton University Press.
Ziblatt, Daniel, 2006: Structuring the State, Princeton: Princeton University Press.

Anschrift des Autors:
Desmond King, Andrew Mellon Professor of American Government and Professorial Fellow, Nuffield College, University of Oxford, New Road, Oxford OX1 1NF
E-Mail: desmond.king@nuffield.ox.ac.uk

Michael Minkenberg

The Tea Party and American Populism Today: Between Protest, Patriotism and Paranoia

Abstract
This article takes a closer look at the Tea Party by adding a transatlantic perspective. Its aim is to show that the Tea Party is a genuine right-wing movement with strong affinities to the Republican Party which revives particular American traditions of conservatism *and* the radical right. Its support base is not 'the mainstream' but a particular cross section of the white middle classes. In this, it is the American mirror image of many European parties and movements of the populist radical right which share the Tea Party's anti-establishment message, its ultra-patriotism and ethnocentrism. It also shares some of its characteristics with the Christian Right with which it competes and cooperates when aiming at influencing the Republican Party and Washington while marking the merger of the Christian Right with Southern conservatism.

Key words: Populism, American conservatism, radical right, Christian Right, Republican Party

1. Introduction

"*Keep your government hands off my Medicare!"*
(at a town hall meeting in South Carolina, quoted in *Zernike* 2011a, p. 135)

After more than one and a half years of its existence and unmistakable presence in American politics, and of its accompanying scrutiny, the Tea Party movement remains a deeply ambivalent phenomenon. Ambivalent in terms of its independence as a movement or and its relationship to the Republican party, conservative business elites, or right-wing media; ambivalent in terms of its message, the kind of change it advocates in explicit demarcation from the change its adherents attribute to President Obama; ambivalent about its social base as a true grass-roots or an elite-driven network of organizations and activists, a middle class or cross-class movement (see *Rahe* 2011; *Rasmussen/Schoen* 2010; *Williamson* et al. 2011). It has been credited with a number of things – as well as being denied such credit: as being a veto player (within the Congressional veto player, i.e. the House Republicans) which prevented a sensible solution to the deficit and debt crisis in the summer of 2011 (see article by *Lynn* in this issue), or as being just a "phantom" at the debt limit opera (see *Zernike* 2011b); as "fundamentally remaking" the entire American party system (*Rasmussen/Schoen* 2010) or as re-doing the Republican party (*Rahe* 2011); as the driving force behind the recapture of the House by the Republicans in November

2010 (*Bromwich* in: *Dworkin* et al. 2010) or as not much more than a rattling noise which will pass away soon (*Brooks* 2010). More generally, it has been characterized as a populist anti-government revolt and, alternatively, as a reincarnation of American conservatism, as something principally new, or as the renewal of long-standing right-wing traditions in line with Pat Buchanan, George Wallace, Barry Goldwater, Joseph Mc Carthy, and others (*Rahe* 2011; *Rasmussen/Schoen* 2010; *Williamson/Skocpol/Cottin* 2011; *Zernike* 2011a).

This article takes a closer look at the Tea Party not by simply interpreting it in the context of American politics and history but by adding a transatlantic perspective. Its aim is to show that the Tea Party is a genuine right-wing movement with strong affinities to the Republican Party (rather than being independent or bi-partisan) which revives particular American traditions of conservatism *and* the radical right. Its support base is not 'the mainstream', as its sympathizers suggest (see *Rasmussen/Schoen* 2010), but a particular cross section of the white middle classes. In this, it is the American mirror image of many European parties and movements of the populist radical right which share the Tea Party's anti-establishment message, its ultra-patriotism and ethnocentrism, its particular look at and instrumentalization of the past – though not its decentralized organizational characteristics. It shares some of its characteristics with another very American movement, the Christian Right with which it competes and cooperates when aiming at influencing the Republican Party and Washington – in the tradition of the New Right of the 1970s and the conservative revolution of the 1980s (see *Minkenberg* 1990, 2003; also *Hertzke* 1993; *Berlet/Lyons* 2000).

2. Comparative Reflections on Populism and the Radical Right – A Transatlantic View

Studies of right-wing populism or the radical right usually constrain themselves to either side of the Atlantic, thereby implicitly subscribing to or explicitly affirming the paradigm of American exceptionalism. Only a few publications, usually edited volumes, try a transatlantic or even global approach to these phenomena (see *Betz/Immerfall* 1998; *Kaplan/Weinberg* 1998; *Minkenberg* 1998; *Taggart* 2000; *Faber/Unger* 2008). But comparativists since Aristotle know that the exceptional can only be exposed by comparing (for a felicitous example, see *Lipset* 1996). Hence, even a quintessentially American movement such as the Tea Party might be understood by comparing it and putting it into context. In the following, this context will be historical (comparisons with previous incarnations of populism in the US) and contemporary (comparisons with European equivalents). But first, a few conceptual words are in order.

Definitions about the radical, populist or other right abound, usually by identifying some criteria which are deemed essential aspects. In the 1990s, when the radical right in Europe was on the rise, *Cas Mudde* calculated that in the literature on these parties, there were 26 different approaches of definition which included at least 58 different criteria, and later he attributes the "terminological chaos" to a lack of a clear and operational definition in most accounts (*Mudde* 1996: 229; idem 2007: 11-20). For the Tea Party which is often treated as a phenomenon *sui generis*, this definitional exercise (or lack thereof) is substituted by an exercise of characterization (populist, conservative, middle-class etc.) which, in turn, rests on largely implicit definitional assumptions. For example, when *Paul*

Rahe (2010) characterizes the Tea Party by pitting "ordinary citizens" and their "upheaval" against "the elites" and "the tyrannical impulse underpinning the administrative state", and by invoking Madison's warning of the dangers resulting from an absence of "popular checks" against a national government running out of control ("the Progressives and their heirs – the proponents of the New Deal, the Great Society, and Barack Obama's New Foundation", ibid., p. 17), he does nothing else than introducing a (vague) concept of populism (the common people against the establishment) to classify the Tea Party as an example of a more general phenomenon, i.e. anti-statist protest American style, or Madisonian democracy.[1]

In the US debate, the concept of populism is rather widespread though typically understood as a genuinely, hence specifically American concept. *Michael Kazin* in his history of American populism traces the term and concept back to the historical movement of Populism in the 1890s and its subsequent transitions and sees populism mainly as "a persistent yet mutable style of political rhetoric with roots deep in the nineteenth century" (*Kazin* 1995: 5). Others like *Margaret Canovan* stress the ideological components such as a political programme organized around anti-elitism and an appeal to 'the people' to justify criticism of representative democracy (see *Canovan* 1981: 289-294; also *Berlet/ Lyons* 2000: 4-13). Often, variations of populism such as left-wing and right-wing, agrarian and political are constructed to add nuance. Nonetheless, in his succinct but exhaustive overview of various versions of populism and the respective literature, *Paul Taggart* summarizes: "populism is a reaction against the ideas, institutions and practices of representative politics which celebrates an implicit or explicit heartland as a response to a sense of crisis; however, lacking universal key values, it is chameleonic, taking on attributes of its environment, and, in practice, is episodic" (*Taggart* 2000: 5).

According to this characterization, populism is more a political style and impulse (*Taggar*t calls it "anti-political, empty-hearted", ibid.) rather than a political program. As such, it connects well with all political movements which are directed against representative politics, mostly found on the political right in many Western democracies. In fact, many current definitions of the radical right focus on the combination of an anti-elite and anti-representational thrust and the populist style and rhetoric, aimed at mobilizing 'the people' against 'the system' or 'the state', often adding a particular nationalistic or xenophobic message to the concept and pointing out the contextual factor of a crisis, real or imagined. For example, *Hans-Georg Betz* in an early comparative work on the subject defines radical right-wing populism according to three 'supply-side' criteria: a) a critique of the welfare state, b) the refusal to integrate marginal groups in society, and c) a populist rhetoric (*Betz* 1994: 4). He argues that in the current phase of postindustrial capitalism, traditional political and social attachments are dissolved and both losers and winners of this process, i.e. unemployed and young entrepreneurs, vote, for different reasons, for parties of the radical right. With this broad definition *Betz* includes among the radical right very diverse phenomena, such as nationalist-authoritarian parties like the German 'Republikaner' and the Belgian 'Vlaams Blok' (now 'Vlaams Belang'), and more economically liberal, anti-tax parties such as the Scandinavian Progress Parties. Similarly, *Mudde*'s concept of the populist radical right postulates as a definitional minimum nationalism and/or nativism and adds aspects of xenophobia, a strong state and welfare chauvinism as core ideological features in an expanded definition (see *Mudde* 2007: 15-23).

3. The Message and the Messenger – a Look at the Supply Side

Given the widespread definitions of populism, it is no big task to pigeonhole the Tea Party as the latest reincarnation of American populism (see *Rasmussen/Schoen* 2010; *Zernike* 2011a). However, a second look reveals that it is a very special brand of populism which puts the Tea Party closer to the European radical right than to the 19th century version of American populism. First, its anti-elitism and its frequent attacks on big government, big spending, 'Obamacare' etc. should not be confused with a principled rejection of the state. On the one hand, a typical Tea Party statement clearly opposes 'big government', as a participant put it in a focus group study: "I don't want big government… I want the people to have the say-so" (quoted in *Zernike* 2011a: 153; see also *King*, in this issue). More specifically, it has been observed numerous times that on the one hand, the Tea Party questions all the federal approaches to problem solving in economic and social matters, from the New Deal on (see *Rahe* 2011; a telling rundown of Tea Party themes in *Rasmussen/Schoen* 2010: chap. 4). On the other hand, the Tea Party is not willing to dismantle government programs like Medicare or the US military which both are among the major spending units in the federal budget (see *Zernike* 2011a: 135).[2] Moreover, the Tea Party's opposition to government spending (or its "spreading the wealth around") is voiced by many who benefit from Medicare, Social Security or disability payments (see *Williamson* et al. 2011: 32)[3]. Behind the Tea Party's anti-statism and anti-elitism does not lurk the elimination of state and elites, and an Athenian-style grass roots democracy but rather a different state and different elite. This echoes a familiar theme in US populism: it is liberal elites, and a Democratic government, more than elites and the state in general, which are the targets of criticism. Already in the early 1980s, *Richard Viguerie*, one of the masterminds of the 1970s New Right which helped Ronald Reagan and the Republicans into power, published a book titled "The Establishment vs. the People" (1983) in which he massively criticized "the establishment" and celebrated the founding fathers. Upon closer inspection, he disclosed that he did not want to do away with the establishment as such but with the *liberal* establishment in Congress, the media, the professions and so-called "interest group liberalism" (see *Minkenberg* 1990: 131).[4]

Here, the Tea Party links up with anti-establishment rhetoric of both other right-wing movements in the United States, such as the 1970s New Right and its religious offspring and ally, the Christian Right, and significant parts of the European radical right (see *Minkenberg* 1998: 142-149). The Christian Right's critique of Congress, partisan politics and the federal courts went hand in hand with a statist philosophy which wanted to strengthen the executive (for example with the line item veto for the President), a strong administration as far as law and order were concerned, and even the acceptance of the welfare state as far as it remained largely in the hands of the states (see *Lowi* 1995: 197-208). In Europe, the radical right frequently attacks the established parties, parliament and the political elites, the mainstream media and the professions – and supports strengthening of the executive (e.g. in Germany: direct elections of the President, in France: the disempowerment of the parliament and cabinet) (see *Minkenberg* 1998: chap. 7; *Mudde* 2007: chap. 6). In sum, despite the specific situational context of the US government bailout of American banks and industries in the transition of the Bush to the Obama administration in which the Tea Party emerged, despite the heavy emphasis on taxes and the deficit, Tea Party populism ties in with that of other right-wing movements and parties on both sides of the Atlantic in the attack on the institutions and practices of

representative democracy. However, as far as the literature shows, they are less specific than the Christian Right or the European radical right when it comes to concepts which should substitute these institutions and practices (see *Zernike* 2011a).

One European group of radical right-wing politics deserves particular attention in this regard: the Danish and Norwegian Progress parties of the 1970s which attracted a considerable following by attacking their countries' tax systems; the Italian Lega Nord which equally criticized the country's use of tax money for government projects in the South and Italian state centralism in general; and the Austrian Freedom Party under Haider which pursued a similar strategy (see *Betz* 1994: 4-13). What these parties had in common was the focus on national policies of taxing and spending, an attack on undeserving beneficiaries of tax money, and calls for a dismantling of 'big government' – themes that echo American right-wing populist movements. What they also had in common was a slow but persistent readjustment of their main message over time, from their primarily anti-government anti-tax positions to a growing emphasis on immigration and xenophobia. In the end, the free market liberalism gave way to 'welfare chauvinism' and support for a vigorous state in the interest of the nation and nationalism, with principles of a 'fair market economy' rather than a 'free market economy', i.e. an economic program which is a peculiar mix of liberalism and socialism, and a strong dose of xenophobia which targets both particular migrant groups from other parts of the country and immigrants from abroad, most notably non-European immigrants (see *Minkenberg* 2000; also *Mudde* 2007: 122-132). Is this a likely trajectory of the Tea Party movement as well? Will it revitalize Buchanan-style populism of the 1990s?

Journalistic impressions and social science research indicate in fact a tendency towards an exclusionary patriotism among the Tea Party, the extreme end of which is represented by the so-called 'birthers', those who claim that President Obama was not born an American citizen and hence took over the White House illegitimately (see *Rasmussen/Schoen* 2010: 194-197; *Zernike* 2011a: 95-98). Observers generally agree that Tea Party organizers try to separate the movement from "fringe elements" (*Rasmussen/Schoen* 2010: 167) and try to avoid "divisive social issues" such as abortion or school prayer (see *Zernike* 2011a: 96, 104; 143f.). However, as one analyst remarked, "for a movement that does not want to talk about social issues, the Tea Party talks an awful lot about them".[5] The support for and by public figures, such as Tea Party backed Republican candidates in the 2010 Congressional elections or media personalities like Glenn Beck, Rush Limbaugh, Sarah Palin and others, reveals the strong current of social conservatism running underneath the officially proclaimed fiscal and economic platform (see, for example, *Rasmussen/Schoen* 2010: 184-197; *Zernike* 2011a: 92-98; *Karpowitz* et al., 2011). And there are numerous accounts of the tendency to raise the flag along with social issues: calls by Tea Party Patriots, an umbrella organization of more than 2,000 local Tea Party groups, to ask Congress to enact "an official language of the United States" (see *Williamson* et al. 2011: 28; *Zernike* 2011a: 143f.); patriotic singing and prayers which frequently turn "folksy piety and patriotism … into crude nativism, conspiracy theory, and xenophobia" (*Raban* 2010: 5; see also *Lepore* 2011: 99). These examples indicate a strong sense of patriotism which borders on xenophobia. In fact, while explicit racism is clearly rejected by most Tea Partiers, a more subtle version of 'othering' seems to run through the movement. There is strong opposition to President Obama as shown by a large majority of Tea Partiers who doubt Obama's nationality and a tendency of "racial neo-liberalism" in the Tea Party's criticism of Obama and the Democratic Party (see *Enck-Walzer* 2011:

24f.; *Williamson* et al. 2011: 34; see also below). Distrust of politicians is coupled with fear of immigrants and desire for stronger border control; and opposition to government spending for the poor and the national health insurance are inacceptable because the recipients are not seen as deserving. Here, the difference between the deserving, and the undeserving, the working poor and the non-working poor turns out to be "a cultural category rather than a straightforward definition" (*Williamson* et al. 2011: 33).

This is reinforced by the official distancing from the Christian Right and avoidance of social issues, while at the same time invoking religion and assuming the United States to have been founded as a Christian nation in an a-historical fashion (see *Lepore* 2011: 126-129). Again, this coding strongly resembles the European radical right's concern with immigrants who undeservedly take away national resources, i.e. 'welfare chauvinism' (see above and *Betz* 1994: 170-184; *Mudde* 2007: 130-132). Finally, the Tea Party's particular approach to appropriating American history by emphasizing the superiority of the ideas and institutions of the Founding Fathers (see also footnote 2), by calling upon Americans to return to the original meaning of the Constitution (so-called 'originalism') while at the same time exercising a relatively liberal handling of historical facts (the overemphasis on the Christian roots of the American revolution, or the disregard for the race issue at the founding of the United States) displays the high level of politics and instrumentalization of the past in the Tea Party movement (see *Lepore* 2011). The propensity to "historical simplism" (*Lipset/Raab* 1978: 8), the tendency to mythologize a country's past is common to most ultranationalist and right-wing movements and ideologies (see *Minkenberg* 2000; also *Lipset/Raab* 1978) and serves as a powerful weapon in discrediting political opponents. This becomes even clearer when looking at the demand side of the phenomenon.

4. Crises and Chauvinists – a Look at the Demand Side

On the 'demand side', key analytical concepts of right-wing populism and the radical right are often tied to a context of crisis, more particularly intense social and cultural change (see *Minkenberg*, 1998: chap. 1; 2000). Following earlier work by *Theodore W. Adorno* et al. (1969), *Seymour M. Lipset* (1960), and German sociologists *Erwin Scheuch* and *Hans-Dieter Klingemann* (1967) one can assume that the potential for radical right-wing movements exists in all industrial societies and should be understood as a 'normal pathological' condition. In all fast-growing modernizing countries there are people who cannot cope with economic and cultural developments and who react to the pressures of readjustment with rigidity and closed-mindedness. These reactions can be mobilized by right-wing movements or parties offering political philosophies that promise an elimination of pressures and a simpler, better society (see *Lipset/Raab* 1978: 4-17). These philosophies do not contain just any thinkable utopia but usually a romanticized version of the nation before the first large wave of modernization. That is, like *Ernst Bloch* in his analysis of National Socialism in 1932 (*Bloch* 1962; here pp. 104-160), *Scheuch* and *Klingemann* postulate that the core of the problem consists of a specifically a-synchronous dealing with the past, especially a dissent about the evaluation of modernity in the respective societies.

It is such a social and cultural modernization shift following the 1960s which led to a renewal of the radical right in various Western democracies and to the emergence of new

actors and agendas. This shift has been conceptualized in numerous ways, such as 'post-industrialism', 'value change', 'late capitalism', 'the third modernity' and so on (see *Touraine* 1969; *Bell* 1973; *Beck* 1986; *Inglehart* 1997, among others). In this shift towards what can be summarily termed 'post-modernity', understood not as the opposite to modernity, but an increasingly reflexive process of modernization and a new, self-critical posture towards modernity, cultural orientations and competences (education, language, communication), a sharpened sense of crisis, and the primacy of the *Lebenswelt* (*Habermas*) assume a central role. The process can be read as a new phase of individualization and pluralization, along with a de-emphasis of authority, both religious and rational-legal in the Weberian sense (see *Inglehart* 1997).

Beginning in the 1960s, the United States experienced a rapid modernization shift which included a massive cultural and political liberalization in terms of the intensified separation of church and state and, legalization of abortion, the rise of the women's movement, the success of the civil rights movement, and political reforms in the wake of the student protests (see *Mickelthwait/Wooldridge* 2004: 64-68). Among the most prominent groups which formed then were those of the New Right and Christian Right (see *Minkenberg* 1990, 2000; *Williams* 2010; *Rozell* 2011). In the language of social movement research, the Christian Right organizations, most notably Moral Majority and Christian Coalition, operated as organizational foci in a network of networks of many single issue movements and helped mobilize and politicize protestant fundamentalists. This movement is inspired by a literal understanding of the Bible, in the vein of religious fundamentalism, sees the United States as a Christian nation and advocates a political platform, which, in the words of American political scientist *Theodore Lowi*, can be characterized as "a combination of the Bible and Edmund Burke" (1996: 6). Over the years, the Christian Right applied a strategy not unlike that of the European New Right in the 1970s, that is of mimicking the Left and applying a culture war or 'Gramscism from the Right' in order to establish a cultural hegemony before winning offices (see *Minkenberg* 1998: 141-166, 252-259; also *Lo* 1982; *Lind* 1996; *Pfahl-Traughber* 2004). With this approach, it succeeded if not in taking over key institutions of the United States, then at least large parts of the Republican Party (see *Minkenberg* 2003; *Rozell* 2011). In the 1990s, another radical right-wing group, the Pat Buchanan movement, appeared and built a new bridge between the Republican Party and the Christian Right. Buchanan's ethnocentrist 'America First' platform merged rather smoothly with the cultural nationalism of the Christian Right into American nativism: both wanted to preserve the 'European core' of the United States, both appealed to a similar audience in the 1990s, and both played a prominent role at the Republican convention of 1992 (see *Lind* 1995: 245-247; *Minkenberg* 1998: 343-346; also *Williams* 2010: 231).

Against this backdrop, the Tea Party continues certain traditions of the American conservative movement since Goldwater which has fundamentally transformed the Republican Party (see *Micklethwait/Wooldridge* 2004; *Peele* 2011) while connecting them to the recent crisis of 2008 and after. Beyond the well-known tenets of populism and patriotism, the opposition to liberal elites, politics and 'big government', and the insistence on the religious nature of the American nation, ethnic markers appear, brought out by the Obama Presidency: "the ideology of grassroots Tea Party adherents fits with long-standing, well-documented connections between opposition to federal entitlement programs and espousal of racial stereotypes. This helps us situate this variant of populist mobilization in the broader history of post 1960s conservatism" (*Williamson* et al. 2011:

35). Indeed, numerous observers confirm the return of Goldwater references at Tea Party events or the logic of Goldwater conservatism (ibid., and *Zernike* 2011a: 52-60).

In the election year of 2010, a series of Gallup polls[6] reported that the Tea Party rank and file constituted about a quarter of the American public (18% in the New York Times/CBS News Poll of April 2010, see Zernike 2011a: 218; for the following, see ibid., pp. 195-227). They are 89% white and 1% black (all respondents: 77% and 12% respectively), and have an above average degree of education (33% have some college, and 23% some college, as opposed to all respondents with 28% and 15% respectively). But they are wealthier than the average American in *all* income brackets except for the lowest two, and not just the top brackets. In their age structure, they clearly diverge from the overall population: only 7% are younger than 30 years (compared to 23% overall), 46% are between 45 and 64 years (compared to 34%) and 29% are over 64 years (16%).

At the same time, the Tea Party supporters do not differ much from the followers of the Christian Right some decades earlier, with the possible exception of their education levels (see *Wilcox/Larson* 2006: 51-159). They practice religion more regularly than average Americans (50% and 35%, respectively, attend church every week or almost every week) and they exhibit a larger share of self-declared born-again Christians (39%) than the average Americans (28%) (*Zernike* 2011a: 225). Like adherents to the Christian Right, Tea Party supporters are clearly partisan: 54% of them consider themselves Republicans, only 5% Democrats, and the 36% of 'independent' Tea Party supporters include also Republican and Democratic 'leaners' who do not differ much from Republican and Democratic identifiers – hence it is realistic to assume that about three quarters of Tea Partiers are Republicans (see *Williamson* et al. 2011: 27). More precisely they are conservative Republicans, as the 73% who think of themselves as somewhat or very conservative indicate (*Zernike* 2011a: 226). Among current political figures which Tea Party supporters admire most, Newt Gingrich, Sarah Palin, George W. Bush and Mitt Romney top the list (57% of them have a favorable view of the former president, 66% of Sarah Palin, ibid. pp. 207f.). These findings are reinforced by reports that many Christian Right activists joined Tea Party groups (*Rozell* 2011: 127) – although it may be too early to determine whether the Christian Right is in the process of taking over the Tea Party movement.

The congruence between Tea Partyism and Republican conservatism Goldwater-, Buchanan- or early Christian Right-style is also highlighted by the role of the Tea Party in the 2010 midterm elections. Generally, the Tea Party is credited with contributing to the defeat of a number of Democrats (including incumbents) by conservative Republicans, such as Scott Brown in an early Senate election in Massachusetts, Ron Johnson in the Wisconsin and Rand Paul in the Kentucky Senate races.[7] In-depth analyses reveal only modest effects by Tea Party organizations; only endorsements by Freedom Works led to a significant increase in the vote share for a Republican candidate in the general election (see *Karpowitz* et al., 2011). However, the movement was clearly decisive in a number of Republican primaries. As a correlation analysis shows, "candidates endorsed by the Tea Party Express and Sarah Palin garnered approximately 8–9 percentages points more than candidates who did not receive an endorsement. Candidates who adopted the Tea Party label themselves by signing the Contract from America did even better, with their vote shares increasing by more than 20 points" (ibid., p. 306). In other words, Tea Party endorsement or self-endorsement improved the chances of a candidate to win the Republican nomination, and these candidates were typically of a very conservative persuasion and figured as insurgents challenging candidates backed by the party establish-

ment. As a result, Congress after the 2010 elections is more conservative and more polarized than ever before (see *Abramowitz* 2011). This echoes the role of the Christian Right in the 1994 elections which did not only produce Republican domination of the 104th Congress but a substantially more conservative Republican Party than before (see *Green* et al. 1995; *Minkenberg* 1996: 148-150).

Similar to previous right-wing movements, Tea Party supporters can be interpreted as the new 'modernization losers' in the wake of the crisis – an explanation which has also been employed for many of the European radical right supporters (see *Lipset/Raab* 1978; *Minkenberg* 2000). However, all 'objectifying' interpretations, which postulate a direct relationship between social and economic change and individual political behavior, must be treated carefully. For they neglect the dimension of political mediation and the subjective perception of the problems involved – or to speak with *Berger* and *Luckmann*, they overlook that a social and political construction of reality is involved. Various empirical studies showed that neither the actual level of unemployment nor the immediate presence or influx of immigrants correlate with a growth in right-wing attitudes or voting behavior (see e.g. *Mudde* 2007: 201-231). Here, it might be useful to remember *Ernst Bloch*'s paradigm of a dual, i.e. objective and subjective, 'dis-simultaneousness' (see above).

Therefore, supporters of right-wing populism and the radical right today should be interpreted as 'modernization losers' in a subjective sense. These are primarily not victims of a process of social pauperization, like the working class in late 19th century or today's unemployed, but 'losers' in a process of a differentiation of life chances. In post-modern society, where social and cultural capital is increasingly important, theirs is shrinking and they are intend on defending it against encroachments on their traditional entitlements. In this sense, they have been characterized as 'welfare chauvinists' (see above). This does not preclude at all an ideological component. Instead of a diffuse unease with post-modernity which might befall many, supporters of these movements are characterized by a mix of this unease, rigid thinking, authoritarian attitudes and traditional values – all of which reinforce each other (see *Lipset/Raab* 1978; *Spier* 2010).

For the United States, public opinion surveys demonstrate that adherents to the Moral Majority or Christian Coalition or Pat Robertson's and Pat Buchanan's voters were not simply dissatisfied voters who protest by sending a message to their party. They differ from both the general electorate and other 'protest voters' such as Ross Perot's by their distinct ideological orientations (see *Minkenberg* 1998: 315-323). These reflect the large share of protestant fundamentalists among them. In socio-structural terms, they were rather working class and lower middle class with low to medium levels of formal education and a large concentration in the Southern states. But more than social characteristics, it was value orientations, traditional religiosity and an opposition to a pluralization of life styles which determine their political attitudes and behavior.

Survey data evidence (for the following see the New York Times/CBS Poll in *Zernike* 2011a: 195-227) suggest the supporters of the Tea Party share these characteristics of 'subjective modernization losers'. They are united by the feeling that the United States are generally going in the wrong direction (92%, compared to 59% of all respondents), and their primary emotional reaction to politics in Washington is not dissatisfaction (41%, compared to 48% of all respondents) but "anger" (53%, compared to 19%; see ibid., p. 204). Clearly, the economy is seen by them as the most important problem facing the country – but in that they do not differ from the rest of the country (23% and 23%, respectively). A difference emerges when it comes to who is mostly to blame for the eco-

nomic situation: only 5% of Tea Party supporters blame the Bush administration (32% of all respondents) but 10% the Obama administration (4%). The number one culprit for them, however, is Congress (28%, compared to 10% of all respondents). This may yet be another indicator of right-wing populists' distrust of institutions of representative government, in particular parliament, as discussed earlier – and is fully in line with previous movements such as the Christian Right or the Wallace movement. However, in the case of the Tea Party, another dimension which is related to the current president assumes prominence: a strong rejection of Barack Obama whom Tea Partiers deeply distrust. Only 20% of them believe he shares the values of most Americans (57% overall); 92% of them think Obama is moving the country towards socialism (52% overall). Moreover, only 41% (compared to 58% overall) think he was born in the United States, that is almost two thirds of the Tea Partiers see in him an illegitimate president. Similar discrepancies between the beliefs of Tea Party supporters and the American public in general can be seen with regard to the issues of illegal immigration, problems facing black people, global warming, same-sex marriage, abortion and gun control, with Tea Partiers being decidedly more conservative. Yet at the same time, 84% of Tea Party supporters think their views reflect the views of most Americans (compared to 25% overall). While these data do not suggest that Tea Party supporters are an ideologically uniform bloc they demonstrate an identifiable pattern: Tea Partiers tend to have a very particular view of the country, its problems and its president which is more radical and right-wing, especially more anti-Obama and socially conservative and in some instances more out of touch with reality, than that of the average American (see also *Lepore* 2010; *Williamson* et al. 2011: 32-34). Some interpret it as a distinctly "Southern ideological conservatism", with racist connotations (*King*, in this issue; see also *Lind* 1996, pp. 123-133). This puts it in line with Goldwater and Wallace, and their followers. And like these, the Tea Party and its leaders exhibit traces of "heated exaggeration, suspiciousness, and conspirational fantasy", that is the "angry mind" of the "paranoid style", as defined famously by *Richard Hofstadter*: "the clinical paranoid sees the hostile and conspirational world in which he finds himself to be living as directed specifically *against him*; whereas the spokesman of the paranoid style finds it directed against a nation, a culture, a way of life whose fate affects not himself alone but millions of others… His sense that his political passions are unselfish and patriotic, in fact, goes far to intensify his feeling of righteousness and his moral indignation" (*Hofstadter* 1965: 3-4, emphasis in the original; see also *Lipset/Raab* 1978: 12-17; *Williamson* et al., 2011: 35).

5. Conclusion

The Tea Party movement stands in the tradition of many right-wing populist movements in American history – and is also comparable to its European counterpart, the contemporary radical right, if not in the programmatic package it offers then in its welfare chauvinist and anti-parliamentary thrust, its populist style, and key characteristics of its support base. Rather than being a populist anti-government revolt and far from an independent movement, the Tea Party is the continuation of a long-standing post-war right-wing tradition, from Joseph McCarthy to Barry Goldwater, George Wallace, the Christian Right and Pat Buchanan. As such it is an expression of "backlash politics" (*Lipset/Raab*, 1978: 29) in a dual way. First a 'supply side' backlash against a government and a president

who embody values and politics diametrically opposed to the particular utopia of Tea Party America. That is, behind the tax-and-spend rhetoric and anti-Obamaism of leaders and activists lurk social conservatism and even racist overtones. Examples include the popularity of Goldwater conservatism among Tea Partiers (he campaigned on the issue of states' rights, i.e. the continuation of racial segregation in the South) or the role of the Koch family, of Birch Society fame (known for its conspiracy theories and homeland nativism), in establishing one of the most important Tea Party organizations, Freedom Works (see *Zernike* 2011a: 35; also *Micklethwait/Wooldridge* 2004: 61; *Lipset/Raab* 1978: 248-287). Like the Christian Right before, which played a marginal role in recent elections, the Tea Party has begun to take over the Republican Party and is credited with having had decisive influence on the midterm elections in 2010. Considering the observation that Christian Right activists and social conservatives make up a large and assumedly increasing portion of Tea Party activists, it seems likely that a merger of Christian Right and the Tea Party will result in a re-birth of the former and a metamorphosis of the latter – thereby consolidating the cultural conservative current within the Republican Party.

The second backlash occurs at the level of the 'demand side', or the supporters. Similar to their predecessors, supporters of the Tea Party movement are the current 'modernization losers' in the wake of a crisis (an explanation which has also been employed for many of the European radical right supporters). Their reaction to, and interpretation of, the financial crisis exposes a political outlook which is more than a sense of economic loss and a diffuse protest against Washington. It is a decidedly right-wing ideology which merges economic with social and cultural concerns, and it has deep roots in the American political culture: "… extreme *rightist* movements have been more indigenous to America [than leftist movements; M.M.] and have left more of a mark on its history" (*Lipset/Raab* 1978: 3, emphasis in the original). Profound unease with the direction the country is headed under its first African-American president and anger at those who are seen as responsible for the economic and cultural downturn fuel a political style which has been characterized as 'paranoid' and has itself a long history in American politics: "The recurrence of the paranoid style over a long span of time and indifferent places suggests that a mentality disposed to see the world in the paranoid's way may always be present in some considerable minority of the population. But the fact that movements employing the paranoid style are not constant but come in successive episodic waves suggests that the paranoid disposition is mobilized into action chiefly by social conflicts that involve ultimate schemes of values and that bring fundamental fears and hatreds, rather than negotiable interests, into political action. Catastrophe or the fear of catastrophe is most likely to elicit the syndrome of paranoid rhetoric." (*Hofstadter* 1965: 39) The question arises which is the true catastrophe for the Tea Party movement: the financial meltdown in 2008 and the deficit, or the election of Barack Obama.

Notes

1 Of course, *Rahe*'s is a vastly simplistic version of *Madison's* idea of checks and balances with "popular checks" being only one type of a myriad of checks and balances; see article by *Lynn,* this issue, figures 1 and 2.

2 See also http://www.usgovernmentspending.com/breakdown (accessed August 22, 2011).

3 The Tea Party's opposition to big government and government spending goes hand in hand with the acceptance of big money. For example, Freedom Works, one of the key organizations in the movement,

evolved from a group underwritten by the wealthy and conservative Koch family (see *Zernike* 2011a: 35); another core groupe, Tea Party Express, likewise attracted big money which it spent in Republican primaries (see *Williamson et al.* 2011: 28; also *Zernike* 2011a: 155). This earned the Tea Party the label "astroturf" which critics use to point out the influential role of wealthy conservative groups and lobby organizations in what claims to be a grass-roots movement. In that, the Tea Party continues the tradition of alliances between big money and right-wing populism in America, from Henry Ford onwards (see *Berlet/Lyons* 2000).

4 In an interview with the author in Washington DC in April 1986, *Viguerie* asserted: "I am not anti-establishment per se … I have no problem with the establishment. It is this establishment that is working against the best interests of the people which concerns me. You take two hundred years ago, our country had a wonderful establishment" (in *Minkenberg* 1990: 148). It does not come as a surprise that today, *Richard Viguerie* supports the Tea Party movement as a promising reincarnation of American populism(see *Rasmussen/Schoen* 2010: 119, 196f.).

5 Prof. *Gabriel Hudson*, George Mason University, at the panel "Sex, Gender, and the Tea Party", APSA 2011 Annual Meeting, Seattle, WA, Sep. 4, 2011. See also his paper at this panel "Civil Rights and LGBTQ Scapegoats in the Tea Party Movement".

6 See *Jeffrey Jones*, Americans see Positive, Negative Effects of Tea Party Movement, in: Gallup, November 4, 2010; http://www.gallup.com/poll/144242/americans-positive-negative-effects-tea-party-movement.aspx, (accessed Oct. 3, 2011).

7 See ABC News, Which Tea Party Candidates Won? November 3, 2010; http://abcnews.go.com/Politics/2010_Elections/vote-2010-elections-tea-party-winners-losers/story?id=12023076, (accessed October 3, 2011); also *Zernike* 2011a: 86-92.

References

Abramowitz, Alan I., 2011: Expect Confrontation, Not Compromise: The 112th House of Representatives Is Likely to Be the Most Conservative and Polarized House in the Modern Era, in: PS. Political Science & Politics, vol. 44, no. 2: 293-295.

Adorno, Theodor W. et al., 1969: The Authoritarian Personality, New York: W.W. Norton.

Beck, Ulrich, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Bell, Daniel, 1973. The Coming of Post-Industrial Society, New York: Basic Books.

Berlet, Chip/Lyons, Matthew N., 2000: Right-wing Populism in America. Too Close for Comfort, New York/London: Guilford Press.

Betz, Hans-Georg, 1994: Radical Right-wing Populism in Europe, New York: St. Martin's Press.

Betz, Hans-Georg/Immefall, Stefan (eds.), 1998: The New Politics of the Right. Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies. New York: St. Martin's Press.

Bloch, Ernst, 1962: Erbschaft dieser Zeit, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Brooks, David, 2010: The Wal-Mart Hippies, in: New York Times (March 4).

Canovan, Margaret, 1981: Populism, New York/London: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Dworkin, Ronald/Lilla, Mark/Bromwich, David/Raban, Jonathan, 2010: The Historic Election: Four Views, in: The New York Review of Books, vol. 57, no. 19.

Enck-Walzer, Darrel, 2011: Barack Obama, the Tea Party, and the Threat of Race: On Racial Neoliberalism and Born Again Racism, in: Communication, Culture & Critique 4: 23-30.

Faber, Richard/Unger, Frank (eds.), 2008: Populismus in Geschichte und Gegenwart, Würzburg: Königshausen & Neumann.

Green, John C. et al., 1995: The Christian Right and the 1994 Elections, in: PS. Political Science and Politics 28 (March): 5-23.

Hertzke, Allen D., 1993: Echoes of Discontent. Jesse Jackson, Pat Robertson and the Resurgence of Populism, Washington DC: CQ Press.

Inglehart, Ronald, 1997: Modernization and Post-Modernization, Princeton: Princeton University Press.

Kaplan, Jeffery/Weinberg, Leonard (eds.), 1998: The Emergence of a Euro-American Radical Right, New Brunswick/London: Rutgers University Press.

Karpowitz, Christopher F./Monson, J. Quin/Patterson, Kelly D./Pope, Jeremy C., 2011: Tea Time in America? The Impact of the Tea Party Movement on the 2010 Midterm Elections, in: PS. Political Science & Politics, vol. 44, no. 2: 303-310.

Kazin, Michael, 1995: The Populist Persuasion. An American History, New York: Basic Books.

Lind, Michael, 1995: The Next American Nation. The New Nationalism and the Fourth American Revolution, New York: The Free Press.

Lind, Michael, 1996: Up from Conservatism. Why the Right Is Wrong for America, New York: The Free Press.

Lipset, Seymour M., 1960: Political Man. The Social Bases of Politics, New York: Doubleday.

Lipset, Seymour M., 1996: American Exceptionalism. A Double-Edged Swort, New York/London: W.W. Norton.

Lipset, Seymour M./Raab, Earl, 1978: The Politics of Unreason. Right-Wing Extremism in America, 1790-1977, 2nd edition, Chicago/London: University of Chicago Press.

Lepore, Jill, 2011: The Whites of Their Eyes. The Tea Party's Revolution and the Battle over American History, Princeton: Princeton University Press.

Lo, Clarence, 1982: Countermovements and Conservative Movements in the Contemporary U.S, in: Annual Review of Sociology 8: 107-134.

Lowi, Theodore, 1995: The End of the Republican Era, Norman: University of Oklahoma Press.

Lowi, Theodore, 1996: American Impasse. The Ideological Dimension at Era's End, in: *Michael Minkenberg/Herbert Dittgen* (eds.), The American Impasse. U.S. Domestic and Foreign Policy after the Cold War, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press: 1-12.

Micklethwait, John/Wooldridge, Adrian, 2004: The Right Nation. Conservative Power in America. New York: The Penguin Press.

Minkenberg, Michael, 1990: Neokonservatismus und Neue Rechte in den USA, Baden-Baden: Nomos.

Minkenberg, Michael, 1996: The End of Conservatism? Public Opinion and the American Electorate in the 1990s, in: idem/*Dittgen, Herbert* (eds.), The American Impasse. U.S. Domestic and Foreign Policy after the Cold War, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press: 125-156.

Minkenberg, Michael, 1998: Die neue radikale Rechte im Vergleich. USA, Frankreich, Deutschland, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Minkenberg, Michael, 2000: The renewal of the radical right: between modernity and anti-modernity, in: Government and Opposition 35 (2): 170-188.

Minkenberg, Michael, 2003: Die Christliche Rechte und die amerikanische Politik von der ersten bis zur zweiten Bush-Administration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 46 (10 November): 23-32.

Mudde, Cas, 1996: The War of Words Defining the Extreme Right Party Family, in: West European Politics 19 (April): 225-248.

Mudde, Cas, 2007: Populist Radical Right Parties in Europe, Cambridge: Cambridge University Press.

Peele, Gillian, 2011: American Conservatism in Historical Perspective, in: *Aberbach, Joel D./Peele, Gillian* (eds.), Crisis of Conservatism? The Republican Party, the Conservative Movement & American Politics After Bush, Oxford: Oxford University Press: 15-39.

Pfahl-Traughber, Armin, 2004: Die "Umwertung der Werte" als Bestandteil einer Strategie der "Kulturrevolution", in: *Gessenharter, Wolfgang/Pfeiffer, Thomas* (eds.), Die Neue Rechte – eine Gefahr für die Demokratie?, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 73-94.

Raban, Jonathan, 2010: At the Tea Party, in: New York Review of Books 57, 5 (March 25): 3-7.

Rahe, Paul, 2010: How to Think About the Tea Party, in: Commentary (February): 13-18.

Rasmussen, Scott/Schoen, Douglas, 2010: Mad as Hell. How the Tea Party Movement Is Fundamentally Remaking our Two-Party System, New York: HarperCollins.

Rozell, Mark, 2011: The Christian Right and Contemporary Politics: A Movement at the Crossroads, in: *Aberbach, Joel D./Peele, Gillian* (eds.), Crisis of Conservatism? The Republican Party, the Conservative Movement & American Politics After Bush, Oxford: Oxford University Press: 114-128.

Scheuch, Erwin/Klingemann, Hans Dieter, 1967: Theorie des Rechtsradikalismus in westlichen Industriegesellschaften, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 12: 11-29.

Spier, Tim, 2010: Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Taggart, Paul, 2000: Populism, Buckingham: Open University Press.
Touraine, Alain, 1969: La société post-industrielle, Paris: Denoël.
Viguerie, Richard, 1983: The Establishment vs. the People. Is a New Populist Revolt on the Way?, Chicago: Regnery Gateway.
Wilcox, Clyde/Larson, Carin, 2006: Onward Christian Soldiers? The Religious Right in American Politics. 3rd edition. Boulder: Westview Press.
Williams, Daniel K., 2010: God's Own Party. The Making of the Christian Right, Oxford: Oxford University Press.
Williamson, Vanessa/Skocpol, Theda/Coggin, John, 2011: The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism, in: Perspectives on Politics, vol. 9, no. 1 (March): 25-43.
Zernike, Kate, 2011a: Boiling Mad. Inside Tea Party America, New York: Times Books.
Zernike, Kate, 2001b: The Monolithic Tea Party Just Wasn't There, in: New York Times (August 1) (online edition; http://www.nytimes.com/2011/08/02/us/politics/02teaparty.html; accessed August 2, 2011).

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Michael Minkenberg, Professur Vergleichende Politikwissenschaft, Kulturwissenschaftliche Fakultät, Europa-Universität Viadrina, Postfach 1786, D-15207 Frankfurt (Oder)
E-Mail: minkenberg@europa-uni.de

Margitta Mätzke

Amerikanische Sozialpolitik zwischen starkem Markt und starkem Staat

Zusammenfassung
Dieser Aufsatz nimmt schlaglichtartig einige Schlüsselaspekte der Sozialpolitik-Entwicklung in den USA in den Blick und fragt an diesen Beispielen nach der Realität und den Erscheinungsformen von staatlicher Aktivität in der Sozialpolitik und ihrem möglichen Bedeutungsgewinn oder Bedeutungsverlust. Der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit liegt dabei auf den Sozialhilfeprogrammen, weil in ihnen der starke Staat am virulentesten Thema öffentlicher und sozialwissenschaftlicher Debatten geworden ist. Im Licht dieser Beobachtungen werden danach einige wichtige empirische und theoretische Annäherungen an das Thema staatliche vs. privatwirtschaftliche Organisationsformen der Daseinsvorsorge in international vergleichenden Gegenwartsanalysen betrachtet. Es wird deutlich, dass die durchgängig „wirtschaftsliberale" Klassifizierung der USA im Kontrast zu den europäischen Ländern richtig sein mag, dass man mit ihr aber wichtige Aspekte US-amerikanischer Staatlichkeit – und hier vor allem die ausgeprägte Präsenz staatlicher Gebote und Vorschriften im Leben der Sozialleistungsempfänger – nur schlecht in den Griff bekommt. Das abschließende Fazit fragt nach den Implikationen für empirische Konzepte zur Erforschung von Markt und Staat in der heutigen Sozialpolitik.

Schlagworte: Sozialpolitik der USA, Staatliche Interventionen, US-Welfare Reform 1996, Sozialdisziplinierung, Liberaler Wohlfahrtsstaat

Abstract
Social Policy in the United States between Strong State and Strong Market
This paper takes key elements of the United States' welfare system as examples for analyzing manifestations of "activist government" in the country's social policy processes. It asks whether we can observe growing or declining significance of the state in shaping welfare and redistribution. The focus of attention is on social assistance programs, because state intervention is most salient and most pervasive in this policy area. In light of observations in the social assistance field important theoretical and empirical approaches to the question of public or private organization of social protection, as they exist in internationally comparative studies of welfare state development, will be assessed. Classifying the United States solely as an instance of the liberal welfare regime, it turns out, may have some merit when ascertaining the contrasts between European and American cases. However, it is not well-suited for identifying important aspects of the state's role in social policy. In particular, it fails to highlight the strong interventionist presence of state rules and regulations in the lives of social assistance recipients. In closing the paper interrogates implications for the development of more suitable concepts for the study of state intervention and market coordination in today's social policy.

Key words: US-Social Policy, State Intervention, US-Welfare Reform 1996, Liberal Welfare Regime, Ponitive Aspects of Social Assistance

1. Einleitung

Das politische System der USA gilt in der international vergleichenden Politikforschung gemeinhin als ausgeprägteste Verkörperung liberaler Prinzipien. Das gilt auch für den Bereich der Sozialpolitik: Private Vorsorge und marktwirtschaftliche Koordination treten in vielen Bereichen der US-amerikanischen Sozialpolitik an die zentralen Stellen, die in europäischen Ländern von staatlichen Institutionen, selbstverwalteten Körperschaften oder der freien Wohlfahrtspflege eingenommen werden. Diese zentrale Stellung des Marktes ist seit dem Ende der sozialpolitischen Expansionsphase Mitte der 1970er Jahre noch weiter ausgebaut worden. So legt es der internationale Vergleich nahe, der die frühesten und entschiedensten neoliberalen Gegenbewegungen gegen den ausgebauten Sozialstaat in den angelsächsischen Ländern sah; so formuliert es auch die öffentliche Rhetorik im Land selbst, wenn der Demokratische Präsident Clinton erklärt, dass die Ära von *„big government"* vorbei sei (zitiert in *Hacker* 2004, S. 251). In überparteilicher Geschlossenheit scheint in den USA das Bekenntnis zum residualen Wohlfahrtsstaat, zu (wirtschafts-)liberalen Grundsätzen in Wirtschaft und Gesellschaft und zur weiteren Ausdehnung der Rolle des Marktes demnach politisches Programm zu sein. In international vergleichender Perspektive scheint die Einordnung des als Paradebeispiel des liberalen Regimes entsprechend unproblematisch.

Betrachtet man die sozialpolitischen Kontroversen und die einheimische Sozialpolitikforschung in den USA jedoch näher, so ist nicht viel von dieser überparteilichen Geschlossenheit zu sehen, und die Gemeinsamkeit in der Ablehnung von *„big government"* bleibt sehr auf der Oberfläche der politischen Rhetorik. Historische Forschung diagnostiziert ein immer schon bestehendes starkes Maß an öffentlicher Intervention in soziale Verhältnisse und wirtschaftliche Prozesse (*Novak* 2008, *King/Lieberman* 2008). Politische Gegenwartsdiagnosen sind bereits seit einiger Zeit praktisch ausnahmslos durchzogen von dem Befund tief greifender und wachsender Polarisierung (*Weir* 1998) hinsichtlich Fragen der sozialen Sicherheit, und das Bild vom Gesellschaft und Sozialpolitik durchdringenden (Wirtschafts-) Liberalismus der USA muss korrigiert werden: Der Kampf gegen „big government" ist seinerseits umkämpftes Terrain, er hat an realen Ergebnissen noch nicht so viele Früchte getragen wie oft nahe gelegt wird, und *„activist government"* (*Pierson/Skocpol* 2007a) zeigt bislang wenige Anzeichen des Niedergangs (*Pierson* 2007). Das gilt für die Realität der politischen Intervention (siehe auch *King* in diesem Heft).

Anders sieht es in der politischen Programmatik aus. Dort zeitigte das wirtschaftsliberale Programm der Re-Kommodifizierung von Arbeit und Daseinsvorsorge in den neoliberalen Attacken der Reagan-Ära zwar nicht sofort die angekündigten Wirkungen (*Pierson* 1994), doch es wurde in der Folgezeit auch von Demokratischen Präsidenten und Parlamentsmehrheiten nie mehr ganz zurückgenommen.[1] Es bildet eins der zentralen, einenden Elemente eines seit den 70er Jahren immer stärker werdenden Konservatismus (*Mayer* 2008), und für die kritische Reflexion der verbreiteten Amerika-Rezeption in der vergleichenden Forschung ist es von besonderem Interesse: Ungebrochen starke staatliche Aktivität wo Rückzug des Staates proklamiert wird, tief greifende politische Spaltungen in Aktionsfeldern, in denen die politische Rhetorik jegliche Präsenz des Politischen eigentlich delegitimiert – so wie die international vergleichende Klassifizierung als liberales Regime diese Präsenz eigentlich negiert – eine vielleicht sogar zunehmende Dichte an staatlichen Vorschriften im Privatleben vieler Bürger – das alles sind Anomalien, die

US-Sozialpolitik zum interessanten Testfall machen. An ihnen können einige der Kategorien und Unterscheidungsdimensionen, mit denen die international vergleichende Forschung zu sozialpolitischen Institutionen und Entwicklungen die westlichen Länder sortiert, in ihrer Anwendung erprobt und kommentiert werden.

Dies ist das Anliegen des vorliegenden Papiers: In welchem Verhältnis steht also die Programmatik vom Rückzug des Staates und Vormarsch des Marktes zum sozialpolitisch aktiven Staat der Vereinigten Staaten? Und wie kann man das Verhältnis zwischen Privatautonomie und politischer Intervention analytisch so fassen, dass man der ungebrochen großen Präsenz des amerikanischen Staates und der im internationalen Vergleich großen Rolle des Marktes gleichermaßen gerecht wird? Um diese Fragen zu beantworten, nimmt dieses Papier in den folgenden vier Abschnitten schlaglichtartig einige Schlüsselaspekte der Sozialpolitik-Entwicklung in den USA in den Blick und fragt an diesen Beispielen nach den Erscheinungsformen von staatlicher Aktivität in der Sozialpolitik und möglichen Veränderungen in ihrer Bedeutung. Der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit liegt dabei auf den Sozialhilfeprogrammen, weil diese, obgleich sie nur einen kleinen Teil des Ausgabenvolumens ausmachen, das Bild US-amerikanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit maßgeblich beeinflussen, und weil sich an ihnen zudem in jüngerer Zeit signifikante Veränderungen beobachten lassen. Im Licht dieser Beobachtungen werden danach einige Überlegungen zum Verhältnis von Staat und Markt in den gängigen international vergleichenden Annäherungen an die US-amerikanische Sozialpolitik angestellt. Es wird deutlich, dass die durchgängig „wirtschaftsliberale" Klassifizierung des Landes im Kontrast zu den europäischen Ländern richtig sein mag, dass man mit ihr aber wichtige Aspekte US-amerikanischer (Sozial-) Staatlichkeit nur schlecht in den Griff bekommt. Das abschließende Fazit plädiert für theoretische Konzepte zur Erforschung von Markt und Staat in der heutigen Sozialpolitik, die es erlauben, den Rückzug des Staates aus vielen seiner umverteilenden Verbindlichkeiten *als einhergehend* mit der wachsenden Präsenz staatlicher Reglementierung im Privatleben der Bürger zu verstehen.

2. Der sozialpolitisch aktive Staat in den USA und seine Zukunft

Das Bild des „liberalen" Wohlfahrtsstaates in den USA lenkt den Blick vor allem auf das Leistungsrecht, die Finanzierungsformen und die Verteilungsaspekte der Sozialpolitik. Eine Schlüsselkategorie zur Unterscheidung von sozialpolitischen Regimes ist der Grad, in dem es den Menschen ermöglicht wird, unabhängig von den Bedingungen des Arbeitsmarktes in einem eigenen Haushalt zu leben. Dieses von *Esping-Andersen* (1990) entwickelte Merkmal, der Grad der Dekommodifizierung, zeigt für die USA das bekannte Bild eines lückenhaften und ungenerösen Wohlfahrtsstaates, der den Bürgern nur einen kümmerlichen Schutz vor den sozialen Verwerfungen des Marktes bietet. Die Entwicklungsperspektive in Zeiten von *„diminished expectations"* (*Krugman* 1994) erscheint relativ klar in Richtung einer weiteren Intensivierung der (wirtschafts-) liberalen Charakteristika der US-Sozialpolitik zu weisen.

Amerikanische Forscher haben sich gegen die Darstellung ihres Wohlfahrtsstaates einzig als Nachzügler und unvollständigen, in Generosität und Reichweite minderwertigen „Schatten" der großen europäischen Systeme gewehrt (*Skocpol* 1994, S. 12) und gezeigt, dass es auch vor dem New Deal der 30er Jahre, der üblicherweise als Grundsteinlegung der Sozialpolitik-Entwicklung in den USA angesehen wird, bereits generöse und

viele Menschen erfassende sozialpolitische Programme gab (*Orloff* 1988, S. 38-41, *Amenta* u.a. 2001, S. 214-217). Sie haben ferner betont, dass es qualitative Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten und der Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten gab (und gibt) (*Alber* 2010, S. 103): Sozialpolitik für „Mütter und Soldaten" (*Skocpol* 1992), anstatt für die industrielle Arbeiterschaft; soziale Absicherung, die zum großen Teil über den privaten Sektor bereitgestellt und durch Steuersubventionen staatlich unterstützt wird *(Hacker* 2002), und die – soweit hat die „liberale" Charakterisierung recht – auch in der Nachkriegszeit noch beträchtliche Lücken (in den abzusichernden Tatbeständen, im Kreis der Leistungsberechtigten und in der Leistungshöhe) aufweist (*Skocpol* 1988).

In diesen amerika-spezifischen Bestandsaufnahmen der US-Sozialpolitik spielen staatliche Institutionen und Aktivitäten eine wichtige Rolle: Sie erklären die institutionellen Besonderheiten der amerikanischen Sozialpolitik (*Amenta* u.a. 2001: S. 228f., *Skocpol/Amenta* 1986, S. 147-149); gleichzeitig wird die Expansion der sozialpolitischen Institutionen und Programme mithin als *State Formation* – als Herausbildung eines Staates und als „Transformation des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft" (*Skocpol* 1994, *Mettler* 2007, *Pierson* 2007) beschrieben. Im Liberalen Wohlfahrtsstaat, am „marktorientierten" Ende des Spektrums unterschiedlicher Konfigurationen von Markt und Staat, ist also das wissenschaftliche Interesse am Staat am größten![2]

Unter den Diagnosen der aktuellen Gegenwartstrends kann man derzeit keinen tonangebenden Befund ausmachen: Lange Zeit galt der Wohlfahrtsstaat als Paradebeispiel widerstandsfähiger Institutionen (*Pierson* 1994), der auch den Attacken durch Republikanische Präsidenten gewachsen war.[3] Neuere Ansätze zum institutionellen Wandel bezweifeln das jedoch (*Hacker* 2005, *Streeck/Thelen* 2005) und erkunden die Möglichkeiten wenig sichtbarer, gradueller Transformationen, an deren Ende wohlfahrtsstaatliche Institutionen sich auch ohne dramatische, ideologisch aufgeladene Richtungsentscheidungen fundamental geändert haben. Eine Reihe von Autoren fasst eine Zurückdrängung des großen Sozialstaates zugunsten einer immer stärker privatwirtschaftlichen und marktvermittelten Organisation der sozialen Absicherung ins Auge (z.B. *Katz* 2001, S. 357, *Mettler* 2007, S. 198). Zuweilen finden sich jedoch auch Hinweise darauf, dass der sozialpolitisch aktive Staat noch über starke Abwehrkräfte verfügt (*Pierson* 2007), und dass zudem bei aller strukturellen Stärke der Wohlfahrtsstaats-Gegner (*Hacker/Pierson* 2010) das politische System auch liberalen, aktiver Sozialpolitik gegenüber positiver eingestellten Stimmen Geltung verschafft.

Realgeschichtliche Ereignisse – vor allem die 1996 verabschiedete Reform des Sozialhilfeprogramms der Vereinigten Staaten sowie überraschend weit gehende Initiativen der Bush Administration zur Privatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung – unterminieren jedoch die Vorstellung vom robusten Wohlfahrtsstaat. Schließlich haben eine Reihe von neueren Arbeiten in detaillierten Analysen der politischen Kräfteverhältnisse in den USA auf eine Konservative Gegenbewegung zum *„Entrenched Liberalism"* hingewiesen, die, politisch sehr schlagkräftig, in der Gesellschaft gut platziert und finanziell gut ausgestattet, ihre gemeinsame Identität vor allem in der Opposition zur großen sozialpolitisch aktiven Regierung fand, und die den Sozialstaats-Programmen der USA daher sehr gefährlich werden kann (*Skocpol* 2000, *Hacker/Pierson* 2005, *Mayer* 2008). Aus den Analysen des politischen Kräftefeldes lassen sich jedoch genaue Policy-Effekte kaum ablesen (*Pierson/Skocpol* 2007b, S. 291).

Es lohnt sich daher, die Frage nach Stabilität oder Erosion, und vor allem nach der genauen Erscheinungsform des sozialpolitisch aktiven Staates der USA konkreter zu stellen und einzelne Politikfelder in den Blick zu nehmen. Dieser Frage nähern sich die folgenden Ausführungen. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen Formen und Ziele staatlicher Intervention in der Sozialhilfepolitik der USA. Gemessen an ihrem Ausgabevolumen spielt diese zwar in der US-amerikanischen Sozialpolitik nur eine untergeordnete Rolle (*Alber* 2010, S. 107), doch sie hat das Bild vom „residualen Wohlfahrtsstaat" der USA sehr stark geprägt und ist daher der Bereich, in dem es am meisten ins Gewicht fällt, wenn man dort aktiv gestaltende, interventionistische Politik beobachtet. Zunächst werden daher einige der längeren Linien der Armenfürsorge betrachtet. Danach geht es um die Veränderungen im Selbstverständnis (sozial-)staatlicher Intervention, wie sie die 1996er Sozialhilfereform umgesetzt hat. Die politisch fragile Armenpolitik bietet sich für diese Analyse an, weil sich dort die größten Veränderungen in sozialpolitischen Maßnahmen und unterlegten Zielen ereignet haben.[4] Es wird in Bezug auf die Sozialhilfe-Reform am entschiedensten von „Vermarktlichung", oder „Re-Kommodifizierung" gesprochen, so dass sich dieses Politikfeld besonders gut eignet, der Frage nachzugehen, was mit dem Staat geschieht, wenn er sich aus traditionellen umverteilenden Verantwortlichkeiten zurückziehen will. Die historischen Beobachtungen helfen, das Bild von der einfach kategorisierten, „wirtschaftsliberalen Welt" der USA zu differenzieren. Es wird deutlich, dass die Präsenz des Staates in der Sozialpolitik der Vereinigten Staaten nicht einfach einer marktförmigen Steuerung des Politikfeldes Platz gemacht hat. Die fortdauernden interventionistischen Elemente verweisen auf eine andere Seite des US-Wohlfahrtsstaates, die zwar in ihren einzelnen Erscheinungen durchaus bekannt ist, jedoch meistens bei Diagnosen gegenwärtiger Trends und bei der vergleichenden Klassifizierung sozialpolitischer Regimes nicht genügend Beachtung findet.

3. Armenpolitische Traditionslinien: Der Staat als Erzieher

Man kann die Armenpolitik der Vereinigten Staaten kaum verstehen, wenn man sich nicht die zentrale Rolle der Familie im Verständnis der dortigen Sozialpolitik vergegenwärtigt. In der sozialpolitischen Stellung der Familie verdichtet sich wie in einem Brennglas die ganze Widersprüchlichkeit des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, welche die Sozialpolitik der USA im größeren Maßstab auch prägt: Wie in vielen Wohlfahrtsstaaten beruhen viele öffentliche Dienstleistungen, sozialpolitische Programme oder gesetzliche Regelungen in den USA auf der Familie als soziale Einheit. Die Familie liefert in vielen sozialpolitischen Bereichen Kriterien für den Leistungsbezug (etwa bei Steuerfreibeträgen, Hinterbliebenenrenten etc.), sie wirkt bei der Umsetzung mancher sozialpolitischer Maßnahmen (wie etwa der Bildungspolitik) mit, und sie ist der normative Bezugspunkt für viele Vorstellungen über wünschenswerte soziale Beziehungen (*Strach* 2007, S. 2). Im Gegensatz zu den meisten anderen westlichen Wohlfahrtsstaaten wird in der öffentlichen Rhetorik (wie auch in vielen wissenschaftlichen Analysen) die Familie jedoch als privater, „staatsfreier Raum" dargestellt.[5] Mit dieser Haltung wird auch das Fehlen universalistischer Unterstützungsprogramme für die Familie erklärt. Dass man sie im privaten, staatsfreien Raum ansiedelt, ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass Familien öffentliche Funktionen ausführen (*Strach* 2007, S. 161), und es hindert politische Entscheidungsträger nicht daran, hohe Erwartungen an „intakte" Familien zu formulieren.

Und dementsprechend streng werden die Demarkationslinien zu den defekten Familien gezogen, die sozialpolitisch betreut werden.

„Intakte" Familien, in denen es zwei Elternteile und mindestens ein Erwerbseinkommen gibt, erhalten in den USA sehr wenig Unterstützung durch den Staat (*Swan* 1986); dies würde, so das (weithin geteilte) Argument, in den „privaten Raum" der Familien unangemessen weit eindringen (*Morgan* 2001, S. 237). Eine Initiative Demokratischer Kongressabgeordneter aus dem Jahr 1971, in der ein für alle Kinder offenes Programm öffentlich finanzierter Kinderbetreuung angestrebt wurde, scheiterte am Veto Präsident Nixons, der die „kollektivistischen Ansätze" solcher Einrichtungen ablehnte (*Morgan* 2001, S. 215),[6] und stattdessen lieber die steuerliche Begünstigung von Elternpaaren, die für ihre Kinder privat Betreuungsmöglichkeiten organisieren, weiter ausbaute. Öffentlich finanzierte Betreuungsangebote stehen seither vorwiegend für arme Familien und benachteiligte Kinder zur Verfügung, und es werden mit ihnen immer auch bildungs- und integrationspolitische Ziele verfolgt (*White* 2002, S. 739).[7]

Was finanzielle Unterstützung betrifft, so war das amerikanische Sozialhilfeprogramm *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) in den 30er Jahren als Programm für Witwen mit minderjährigen Kindern ausgestaltet worden, und ein Programm für Alleinerziehende blieb es (abgesehen von kleineren Ausnahmen, die sich kaum verallgemeinerten) bis zu seinem Ende. Daraus folgte unter anderem, dass Leistungsbezieherinnen sich Prüfungen, ob tatsächlich kein Mann im Haushalt lebte, unterziehen mussten. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt wurde für die Sozialhilfebezieherinnen bereits Erwerbstätigkeit begrüßt und sozialpolitisch gefördert (*White* 2002, S. 730). Bereits in den 60er Jahren, also noch während der starken Expansion der Armenfürsorgeprogramme und der insgesamt liberalen, permissiven Grundhaltung gegenüber der Sozialhilfe, wandelte sich die Auffassung über Müttererwerbstätigkeit dahingehend, dass für die Armenbevölkerung die Betreuung (kleiner) Kinder als kein hinreichender Grund mehr galt, zuhause zu bleiben (*Swan* 1986, S. 748). Sozialdisziplinierende Absichten waren bereits in einigen Programmen aus Präsident Johnsons *War on Poverty* unverkennbar, obwohl diese eigentlich mit großen sozialarbeiterischen Hoffnungen angetreten waren (*Berkowitz* 1991, S. 115). Universalistische Ansätze (wie etwa öffentliche Kinderbetreuung oder direkte finanzielle Unterstützung aller Familien durch ein Kindergeld) stießen hier, wie auch in anderen Bereichen der Sozialpolitik, bei den ethnischen und kulturellen Unterschieden in der amerikanischen Gesellschaft immer wieder an ihre Grenzen, und Armenprogramme waren seit spätestens Mitte der 60er überschattet von stereotypen Auffassungen über inadäquates und unmoralisches Verhalten ethnischer Minderheiten und insbesondere der schwarzen Bevölkerung (*Bensonsmith* 2005, S. 125).

Angesichts steigenden Sozialhilfebezugs verschwand aus der Armenpolitik der 1970er Jahre bereits das aus dem New Deal noch stammende Prinzip, dass allein Bedürftigkeit und Zugehörigkeit zum Kreis der Leistungsberechtigten ausreichten, um einen Leistungsanspruch zu rechtfertigen. Erst im Gefolge der *Civil Rights* Bewegung der 1960er Jahre zu einer Realität für die zum großen Teil afroamerikanische Armenbevölkerung geworden, wurde es seit dem ersten *Work Incentive Programm* von 1967 bereits ersetzt durch verschiedene Formulierungen von zu erbringenden Gegenleistungen – zumeist Arbeit –, die man von den Sozialhilfebeziehern fortan erwartete (*White* 2002, S. 736, *Bertram* 2006). In ihrer Ausgestaltung variierten diese Gegenleistungen zwar über die Zeit, aber sie blieben grundsätzlich ein Element der armenpolitischen Konzeptionen (vertreten von Politikern aller Couleur). Lange Zeit (praktisch bis 1996) wurden sie

noch nicht systematisch und effektiv eingefordert, doch das ursprüngliche Projekt Liberaler Sozialpolitik hatte sich in der Praxis stark gewandelt: Autonomie und Selbstbestimmung, zentrale Werte im Selbstverständnis der amerikanischen Öffentlichkeit, zentrale Werte auch in der liberalen politischen Grundüberzeugung, sollten nun nicht mehr durch monetäre Unterstützungsleistungen an arme Familien – Dekommodifizierung – gefördert werden. Das sozialpolitische Ziel *materielle Teilhabe* wurde vom Schreckgespenst der langfristigen Abhängigkeit von Geldtransfers *(dependency)* verdrängt, und wandelte sich zur *Arbeitsmarkt-Teilnahme* als Garant für Autonomie und Selbstbestimmung.[8]

Im amerikanischen Sozialhilfeprogramm häuften sich nun Maßnahmen, die Leute aus dem Leistungsbezug herausholen und in die Erwerbstätigkeit vermitteln sollten. Während das in den 1960ern und 1970ern noch durch verschiedene Programme zur beruflichen Rehabilitation erreicht werden sollte (*Berkowitz* 1991, S. 109-111), so nahm die Sozialhilfe im Laufe der 1980er Jahre immer stärker den Charakter residualer, temporärer Grundsicherung an. Der sozialarbeiterische Ansatz positiver Anreize (*Glazer* 1988, S. 42f.), der für den *War on Poverty* charakteristisch gewesen war, wurde damit ersetzt durch eine Armenpolitik, die die Norm der Erwerbstätigkeit setzte und als einzige Maßnahme, auf diese Norm hinzuarbeiten, Leistungskürzungen vorsah: „The incentive-based approach has been abandoned in favor of what we may well call moralism and traditionalism." (*Glazer* 1988, S. 47). Dieser Ansatz, wie auch verstärkte *Welfare-to-Work*-Elemente, die mit dem *Family Support Act* von 1988 in das AFDC-Programm eingeführt wurden, konnten nicht verhindern, dass die Zahl der Leute im Sozialhilfebezug weiterhin anstieg (*King* 1999: S. 274-277, *Katz* 2001: S. 74). Jedoch verstärkten sie die staatlichen Verhaltensanforderungen und auch die zentralstaatliche Reglementierung der Umsetzung des Programms in den einzelnen Bundesstaaten.

4. Zurückweisung staatlicher Verantwortlichkeit für die Armen in der 1996er Welfare Reform

Im Jahr 1996 unterzeichnete Präsident Clinton den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), der so etwas wie eine Kulmination all dieser Entwicklungen in der Armutspolitik markierte. Die Reform knüpft an eine lange *Welfare-to-Work* Tradition an, die im Sozialhilfeprogramm bis in die 60er Jahre zurückreicht. Neu an der 1996er Reform sind somit nicht so sehr die sozialpolitischen Ziele selbst, sondern vielmehr die Entschiedenheit, mit der sie von nun an, notfalls unter Einsatz von Sanktionen, durchgesetzt werden würden. Neu ist auch eine Lebenszeit-Begrenzung des Sozialhilfebezugs (mit dem neuen Namen *Temporary Assistance for Needy Families,* TANF) auf fünf Jahre, wodurch die 60 Jahre alte staatliche Garantie auf finanzielle Unterstützung bei Bedürftigkeit, die bei allen Kürzungen immer ein Teil von AFDC geblieben war, zurückgenommen wurde (*Wiseman* 2007, S. 979).

Die Sozialreform der Clinton-Zeit ist hinsichtlich der Frage der Präsenz des Staates im Leben der Bürger (oder eines Teils der Bevölkerung) besonders interessant, weil sie sehr klar die doppelte Stoßrichtung der Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat verkörpert: Auf der einen Seite ging es durchaus um Privatisierung von Lebensrisiken, um Re-Kommodifizierung, und es ist somit richtig, den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* als Rückzug des Staates aus hergebrachten Verantwortlichkeiten zu

beschreiben. Schon der Name des Gesetzes deutet ja an, dass von nun an persönliche Verantwortung statt staatliche Garantien zentrales Element der Armutspolitik sein soll. Auf der anderen Seite enthält das neue Sozialhilfeprogramm jedoch viele Elemente, die ein erhebliches Maß an staatlichen Eingriffen in das Leben der Leistungsempfänger bedeuten. Zudem bekamen die Einzelstaaten zwar mehr finanziellen Spielraum bei der Umsetzung der neuen Richtlinien, doch das Netz von Richtlinien, zentralstaatlichen Kontrollen und Auflagen, die die Bundesstaaten erfüllen müssen, ist viel dichter geworden, so dass auch im Hinblick auf einzelstaatliche Autonomie der Beitrag von PRWORA zweischneidig, in vielerlei Hinsicht zentralisierend, ist.

Die Finanzierungsstruktur von TANF bietet den Bundesstaaten erheblich größere Freiräume bei der Implementation des Sozialhilfeprogramms als es bei AFDC der Fall war. Anstelle der Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt für jeden Sozialhilfebezieher bekommen die Bundesstaaten nun Pauschalsummen *(Block Grants),* und sie können – in Grenzen – selbst entscheiden, wie sie diese Mittel verwenden, wie sie also das TANF-Programm organisatorisch ausgestalten und umsetzen. Es steht den Bundesstaaten frei, über die in PRWORA festgelegten Standards hinaus Sozialleistungen anzubieten.[9] Die Verwendung der Block Grants ist jedoch an eine Fülle von organisatorischen und administrativen Auflagen gebunden, aus denen sich vier breit formulierte Ziele herauskristallisierten. Diese Ziele vermitteln einen guten Eindruck darüber, wie eng die Armutspolitik an eine Vorstellung über die intakte Familie angebunden ist, und wie speziell diese Vorstellung ihrerseits ist. Die vorgegebenen Ziele von TANF sind:

- „to support children from destitute families, so they can be raised at home by their parents;
- to help families achieve independence from welfare through work and marriage;
- to increase the percentage of children being reared in married, two-parent families; and
- to reduce the incidence of nonmarital births.“(vgl. *Haskins* 2006, S. 364)[10]

Teilweise stehen alle diese Ziele natürlich im Zeichen der Kosteneinsparung; sie sollten die Zahl der Leistungsbezieher im TANF-Programm begrenzen. Doch zum großen Teil waren die Reformimpulse auch ideologischer Natur (*Haskins* 2006, S. 296), und diese schlugen sich in den Reformmaßnahmen nieder. Wie ernst es dem (maßgeblich Republikanischen) Gesetzgeber mit der Konzeption der intakten Familie war, davon vermitteln die Bestimmungen, mit denen PRWORA versucht, uneheliche Geburten zu verhindern, zu allen Kindern möglichst die Väter zu lokalisieren und diese zu Unterhaltszahlungen zu verpflichten, einen Eindruck. Uneheliche Kinder und ohne Vater aufwachsende Kinder war neben den *Welfare-to-Work*- Elementen das zentrale Thema, welches aus republikanischer Sicht unbedingt in TANF behandelt werden sollte.

Die Bestimmungen von PRWORA beinhalten eindeutige Festlegungen darüber, welches die beste und angestrebte Lebensform für die Erziehung von Kindern ist. Eine anlässlich der anstehenden Verlängerung des Programms im Jahr 2001 durchgeführte Studie formuliert dies explizit, und denkt sogar über finanzielle Anreize (Prämien) nach, die Eltern zur Eheschließung bewegen sollen (*Horn/Sawhill* 2001, S. 432). Ein anderer Versuch, die Geburt von unehelichen Kindern zu verhindern, ist ein (mit $ 50 Mio. pro Jahr finanziertes) Aufklärungsprogramm, vor allem an Schüler und Jugendliche gerichtet, welches durch Bildungsmaßnahmen auf sexuelle Enthaltsamkeit unter Minderjährigen hinarbeiten soll. Die Vorgaben für die Verwendung dieser Gelder sind im Gesetz sehr

speziell formuliert: „Abstinence programs (…) must teach that 'sexual activity outside … marriage is likely to have harmful psychological and physical effects' and 'that bearing children out-of-wedlock is likely to have harmful consequences for the child, the child's parents, and society.' " (*Haskins* 2006, S. 366f.)[11] Die Republikanische Parlamentsmehrheit hatte Gesetzentwürfe eingebracht, die Zwangsmaßnahmen enthielten, nach denen Mütter für Kinder, die sie während des Leistungsbezugs bekommen, keine Sozialhilfe erhalten (die sog. *Family Cap)*; diese Entwürfe enthielten auch Vorschläge, nach denen unverheiratete minderjährige Mütter keine oder reduzierte Sozialhilfe bekommen sollten. Diese Bestimmungen scheiterten im Senat und wurden nicht Teil des Gesetzes. Etwa die Hälfte aller Bundesstaaten haben jedoch die *Family Cap* in ihren eigenen Umsetzungsrichtlinien enthalten (*Haskins* 2006, S. 366).

Die 1996er Reform sieht Maßnahmen vor, die alleinerziehende Mütter (mit der Drohung der Kürzung oder Streichung von Leistungen) dazu nötigen sollen, die Identität der Väter ihrer Kinder preiszugeben, damit von denen Unterhaltszahlungen verlangt werden können. Wenn alleinerziehende Mütter Unterhaltszahlungen bekommen, dann werden diese im Gegensatz zur Rechtslage unter AFDC in voller Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet, während es früher einen Freibetrag von $ 50 pro Monat gegeben hat (*Haskins* 2006, S. 368f.). Unterhaltsrecht und Sozialhilfe werden hierdurch eng miteinander verquickt. Unterhaltszahlungen werden für die Sozialhilfe-Bezieher „verstaatlicht", und der Bereich Unterhalt aus dem Bereich privater Beziehungen zwischen Müttern und Vätern herausgehoben *(Kurz/Hirsch* 2003, S. 398f.). Finanzielle Autonomie der Mütter und Armutsvermeidung der Kinder spielen bei dieser Praxis keine Rolle; es geht eher darum, einen Teil der Sozialhilfe-Kosten durch elterliche Unterhaltszahlungen aufzufangen. Die Bestimmungen zum Unterhalt zeigen nicht nur ein drastisch gestiegenes Maß an staatlichen Eingriffen in die Privatsphäre der Leistungsempfänger. Sie zeigen auch, in welchem Ausmaß die Aktivitäten der Bundesstaaten durch zentrale Vorgaben reglementiert werden: Staaten sind verpflichtet, zentral Daten (Name, Adresse, Sozialversicherungsnummer und Arbeitgeber) unterhaltspflichtiger Elternteile zu sammeln, und eine Fülle von Regeln und Sanktionen soll bewirken, dass Eltern ihren Unterhaltsverpflichtungen auch nachkommen.

In *Welfare-to-Work* Elementen, d.h. dem Bestreben, möglichst alle Leistungsbezieher so schnell wie möglich in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, liegt die zweite große Zielsetzung von PRWORA, diejenige, die zwischen Republikanern und Demokraten in viel stärkerem Maße konsensfähig war. Wie oben ausgeführt, gibt es hier eine bis in die 1960er Jahre zurückreichende Tradition in der US-amerikanischen Armenpolitik (*Bertram* 2006), und viel bekannt ist auch über die vielfältigen Faktoren, die diese Aufgabe erschweren. PRWORA betritt neues Terrain in der Entschiedenheit, mit der zu Zwangsmaßnahmen gegriffen wird, die die Umsetzung erzwingen sollen. Wie bei den Unterhaltszahlungen auch richten sich diese Zwangsmaßnahmen teilweise auf die Bundesstaaten, teilweise auf die Leistungsbezieher. Im Gesetz selber gibt es eine Klausel, die von den Bundesstaaten verlangt, dass mindestens die Hälfte der Sozialhilfebezieher in eine Arbeitsstelle vermittelt werden müssen. Wenn diese Norm nicht erfüllt wird, drohen den Bundesstaaten finanzielle Sanktionen (*Haskins* 2006, S. 365). Sanktionen gegenüber Leistungsempfängern, die mit den *Workfare,* oder *Welfare-to-Work*-Bestimmungen Probleme haben (d.h. Arbeitsstellen nicht annehmen, unentschuldigt nicht erscheinen etc.) haben die Form von Kürzungen oder Streichungen der Geldleistungen. Diese Sanktionen sind ein wichtiger Grund dafür, dass Leute aus dem Leistungsbezug herausfallen, obwohl

sie bedürftig sind (*Pavetti/Bloom* 2001, S. 258f.). Bemerkenswert an der Arbeitsmarkt-Aktivierungspolitik ist auch hier wieder, wie weit sie inhaltlich klare und enge Zielvorgaben umsetzt, und wie weit das Bundesgesetz in das Leben der Leistungsempfänger wie auch in die Umsetzung der Maßnahmen in den Bundesstaaten hineinregieren kann und dies auch tut. Das ist kein Staat, der sich zugunsten dezentraler und privatwirtschaftlicher Organisationsformen auf einen kleineren Aufgabenbereich zurückzieht.

5. Normalitätsannahmen und staatliche Präsenz in anderen sozialpolitischen Feldern

Die verhaltensregulierende Präsenz des Staates ist in der Armenfürsorge nicht völlig überraschend; *Piven* und *Cloward* (1971) haben bereits früh auf die regulative Funktion der Sozialpolitik hingewiesen, und Forschungen im Gefolge von Foucault haben die „dunkleren" Seiten der Sozialpolitik, den Grenzbereich zwischen sozialen Rechten und dem Umgang mit abweichendem Verhalten, genauer betrachtet (*Orloff* 2005, S. 193). Auch dass diese Verhaltensregulierung in der Fürsorgepolitik zwar in allen Wohlfahrtsregimes im Prinzip existiert, in den USA jedoch vergleichsweise strikte Formen annimmt, wurde verschiedentlich hervorgehoben: Unter dem Einfluss einer reformiert-protestantischen Tradition mit ihrem hohen Stellenwert der (Erwerbs-) Arbeit (*Kahl* 2005, S. 106-111), wirft die Poorhouse-Tradition (*Katz* 1996) einen langen Schatten auf die Sozialhilfeprogramme der USA. Die verhaltensregulierenden Funktionen der Sozialpolitik verdienen es jedoch, betont zu werden, denn in den Konzepten und Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung werden sie wenig beachtet. Unterscheidungsmerkmale beziehen sich dort zumeist auf soziale Rechte. Dieser Fokus auf die „freundliche Seite" des Wohlfahrtsstaats neigt jedoch dazu, die etwas unfreundlichere, reglementierende Seite (die *„illiberal social policies"*, wie *Desmond King* (1999) sie nennt) zu sehr an den Rand der Aufmerksamkeit zu drängen. In der Sozialpolitikforschung ist ein Aspekt des vergleichenden Interesses immer auch auf das emanzipatorische Potenzial verschiedener Arten der Daseinsvorsorge gerichtet,[12] und dieses wird von der reglementierenden Sozialpolitik stark eingeschränkt. Verhaltensmodifizierende Ambitionen treten in den Armenfürsorgeprogrammen am nachdrücklichsten zutage. Sie werden direkt an die Leistungsempfänger herangetragen, und denen bleibt wenig Spielraum, sich dazu zu äußern oder zu verhalten. In dem Sinne findet sich in der Sozialhilfepolitik der „sozialpolitisch aktive Staat" in seiner deutlichsten Ausprägung.

Verhaltensnormierende Forderungen des Staates an seine Bürger durchziehen jedoch auch die anderen sozialpolitischen Felder. Sie kommen dort nur zumeist weniger direkt, und weniger unmittelbar mit Zwangsmaßnahmen verbunden zum Ausdruck. Verhaltensannahmen, die der beitragsfinanzierten Rentenversicherung zugrunde liegen unterscheiden sich in den USA nicht stark vom Sozialversicherungsgedanken in anderen Ländern. Man sah in den beitragsbasierten Leistungen gegenüber steuerfinanzierten Leistungen den Vorteil, dass sie individuelle Lebensleistungen honorieren (*Derthick* 1979, S. 256f., *Béland* 2005, S. 74), und dass sie mit Werten wie *„self-reliance and thrift"* (*Béland* 2005, S. 176) in Verbindung gebracht werden können. Gleichzeitig fungierte das öffentlich finanzierte Alterssicherungssystem aber auch als „Kontrollinstitution", welches den Zugang von älteren Menschen zum Arbeitsmarkt regulierte (*Graebner* 1980, S. 184).

Auch in der (rudimentären) Familienpolitik werden über die staatlichen Politiken weitreichende Verhaltenserwartungen transportiert. Wie *Ann Orloff* zeigt, sind Veränderungen im Erwerbsverhalten von Müttern durch staatliche Politiken und *„conscious social engineering“* (*Orloff* 2006, S. 232) gefördert worden. Dass es keine öffentlichen Betreuungsangebote für alle Kinder gibt, sollte nicht zu der Auffassung verleiten, die Familienpolitik der USA überließe alles dem Markt (*Orloff* 2006, S. 254), denn anstelle der sozialen Rechte und öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen hat hier ein gut entwickelter Apparat von arbeitsrechtlichen Regeln und Antidiskriminierungsrichtlinien Müttern den Eintritt ins Erwerbsleben erleichtert und auch die Einkommensdiskriminierung der Frauen verringert. Die Betreuungskosten wurden zum Teil über Steuersubventionen aufgefangen, und im Einklang mit den Arbeitsmarkt-Aktivierungsmaßnahmen im TANF-Programm wurde Erwerbstätigkeit auch für die Mütter kleiner Kinder zur sozialpolitisch unterstützten Norm.

Gegenüber verschiedenen Lebensentwürfen nicht neutral ist der amerikanische Staat auch bei der Unterstützung von Geringverdienern über das Steuersystem. Üblicherweise als Paradebeispiel für re-kommodifizierende Sozialpolitik, als Rückzug des Staates aus sozialpolitischen Verantwortlichkeiten angeführt, hat die steuerliche Unterstützung von Geringverdienern durch den *Earned Income Tax Credit* (EITC) schon in seiner Entstehung in den 1970er dazu beigetragen, eine Demarkationslinie zwischen den *deserving poor* und den *undeserving poor* zu ziehen (*Bertram* 2006). *Michael Katz* weist darauf hin, wie stark in diesem Instrument eine bestimmte Auffassung über den Wert der Arbeit transportiert und kommuniziert wird: „The EITC won wide support because it resolved the contradictions between the virtue of work and falling wages by partially socializing the cost of labor. Work remained the ultimate goal of welfare reform; from work flowed independence, personal responsibility, and citizenship. Work policed the border between the deserving and the undeserving poor.“ (*Katz* 2001, S. 296).

Nicht nur in der Armutspolitik, sondern auch in anderen sozialpolitischen Feldern basieren öffentliche Sozialleistungen somit auf Normalitätsannahmen und sehr dezidierten Vorstellungen über „intakte Familien“, „produktive Lebensentwürfe“ und erwünschtes Verhalten auf dem Arbeitsmarkt (vgl. auch *Mätzke* 2011a). Die Tatsache, dass diese Vorgaben in den meisten sozialpolitischen Feldern nicht, wie in der Fürsorgepolitik, mit direkten Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden, sollte nicht zu einer zu starken gedanklichen Trennung zwischen den „sozialen Rechten“ für die (arbeitende) Mitte der Gesellschaft und den sozialpolitisch erzieherisch wirkenden Maßnahmen im Bereich von Armut und abweichendem Verhalten verführen. Soziale Rechte und *Social Engineering* gehen für die meisten Mitglieder der Gesellschaft Hand in Hand. Konzepte zur empirischen Untersuchung verschiedener Wohlfahrtsstaaten oder aktueller sozialpolitischer Entwicklungen täten gut daran, diese *beiden* Aspekte sozialpolitischer Aktivität im Auge zu behalten. Tut man es nicht, dann kann man einen wichtigen Programmbestandteil der Wohlfahrtsstaatsforschung, das emanzipatorische Potenzial der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme, auch nur schlecht in die Betrachtung einbeziehen. Man würde Motive der kollektiv organisierten Daseinsvorsorge, soziale Interessen an diesen Programmen und mithin Erklärungen sozialpolitischer Entwicklungen nur noch sehr verzerrt darstellen können.

6. Markt, Staat und Amerika-Rezeption in empirischen vergleichenden Analysen

Klar definierte Unterscheidungskategorien zur empirischen Erfassung von Ähnlichkeiten und Unterschieden sind in der international vergleichenden Forschung von großem Wert. Und auch Diagnosen aktueller Gegenwartstrends gewinnen sehr, wenn sie die Richtung der Entwicklungen genau angeben und einer vergleichenden Betrachtung oder verallgemeinernden Aussage zugänglich machen. Dennoch bleibt die Frage notwendig und sinnvoll, wie gelungen diese Unterscheidungsdimensionen sind, und ob nicht die analytischen Instrumente unsere Aufmerksamkeit sehr einseitig nur auf bestimmte Unterschiede und Entwicklungen lenken, während andere relevante Aspekte am Rande des wissenschaftlichen Geschehens ihr Dasein fristen. Die international vergleichenden Einordnungen der US-Sozialpolitik basieren zumeist auf Konzeptualisierungen, denen der Aspekt zunehmender staatlicher Präsenz entgeht. Sie betonen den Charakter der Sozialpolitik als Garantie bestimmter sozialer Rechte, doch sie sehen nicht die verhaltensnormierenden, erzieherischen Aspekte, die in den sozialen Rechten auch transportiert werden.

Die Beispiele aus der sozialpolitischen Kürzungspolitik der USA haben jedoch gezeigt, dass beim Rückzug des Staates aus sozialpolitischen Verantwortlichkeiten öffentliche Ziele, die mit sozialpolitischen Maßnahmen verfolgt werden, keineswegs aufgegeben werden. Normative Ansprüche an individuelles Verhalten werden nicht liberaler, sondern im Gegenteil strikter, wenigstens für Teile der Bevölkerung. Insofern bleibt die Präsenz staatlicher Vorgaben im Leben von Privatleuten und Wirtschaftssubjekten in vollem Umfang erhalten. Staatliche Vorgaben treten Bürgern, Firmen und bürokratischen Einheiten in unterschiedlicher Form entgegen, doch in sehr vielen Maßnahmen schwingt der Versuch des Bundesgesetzgebers mit, das Verhalten dieser Subjekte durch Anweisungen und Sanktionen zu steuern und zu kontrollieren:

- Gegenüber den Sozialhilfeempfängerinnen äußert sich das in einem „Neuen Paternalismus“ (*Haskins* 2006, S. 34), in dem das Verhalten nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch in privaten Nahbeziehungen ziemlich weitgehend reglementiert werden soll.
- Im Verhältnis zwischen Washington und den Bundesstaaten nimmt zentralstaatliche Reglementierung die Form von extensiven prozeduralen und inhaltlichen Vorgaben sowie Informationspflichten an. Besonders deutlich wurde das am Beispiel der Durchsetzung von Unterhaltsverpflichtungen, doch auch die *Welfare-to-Work*-Programme sind durchzogen von „do’s und don’ts“, denen die Umsetzung auf Ebene der Bundesstaaten genügen muss (Vgl. *Haskins* 2006, S. 368-369).

Dieser sozialpolitisch aktive Staat, wie auch die wichtige Rolle des US-amerikanischen Zentralstaates auf dem Feld der Regulation privatwirtschaftlicher Tätigkeit, sind international vergleichenden Institutionenanalysen nicht entgangen (siehe auch den Aufsatz von *King* in diesem Heft), doch gibt es in den gängigen makro-typologischen Vergleichskonzepten keine sehr gute Möglichkeit, sie systematisch in die Betrachtung einzubeziehen.

Im wichtigsten Ansatz der international vergleichenden Betrachtung von Wohlfahrtsstaaten, *Esping-Andersens* Regime-Typologie, ist der Aspekt „Intervention in privatautonomes Verhalten“ allenfalls indirekt – im Schlüsselkonzept „Dekommodifizierung als Emanzipation“ – angesprochen. Insgesamt jedoch sind Markt und Staat gegensätzliche Pole einer Triade (aus Markt, Staat und Familie), durch die das Spektrum der jeweils

wichtigsten soziale Sicherheit produzierenden Institutionen in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes abgesteckt wird. Autonomie oder Fremdbestimmung werden hier demnach als Teil einer Unterscheidungsdimension (Dekommodifizierung) erfasst, der es jedoch im Kern um Umverteilung geht – um Einkommensersatzleistungen, die Unabhängigkeit von *Markt*zwängen ermöglichen sollen. Sie sind also *nicht unabhängig* von den Verteilungs- und Finanzierungsmerkmalen bestimmbar,[13] und sie sind letztlich auch in den binären Konzepten „staatliche Intervention *versus* Marktkoordination" oder „Rückzug des Staates *versus* Zunahme des umverteilenden Engagements" gefangen.[14]

Doch es gibt auch seit langem schon Einwände gegen solche binären Sichtweisen. Karl Polanyi hat bereits Mitte des 20. Jahrhunderts darauf hingewiesen, dass die Verallgemeinerung der marktförmigen Koordination in vielen gesellschaftlichen Bereichen historisch nichts Naturgesetzliches hatte, sondern eine extrem voraussetzungsreiche, *staatlich inszenierte* Veranstaltung war (*Polanyi* 1944, S. 57-67), dass, mehr noch, die Ausdehnung der Marktkoordination vor allem auf Arbeitsmärkte bereits im 19 Jh. eine Abwehrreaktionen hervorrief, in der Umverteilung und staatliche Regulierung die Betroffenen vor den sozialen Verwerfungen des Marktes schützen sollten (*Polany*i 1944, S. 76; 145-149). Von besonderem Interesse ist in unserem Zusammenhang weniger die Diskussion um mögliche Zukunftsprognosen, die hierin angelegt sind, als vielmehr die *konzeptionelle* Implikation von *Polanyis* Denkfigur: Sie kritisiert die Gegenüberstellung von Markt und Staat als entgegensetzte Pole eines Kontinuums unterschiedlicher Koordinationsmechanismen. Gemäß dieser Vorstellung eines Kontinuums kann man sich zwar verschiedene Mischungsverhältnisse marktförmiger und staatlich vermittelter Koordination und Verteilung vorstellen, nicht jedoch Situationen, in denen die Ausdehnung marktförmiger Koordination einhergeht mit einer wichtigen und ggf. sogar wachsenden Bedeutung staatlicher Intervention.

Doch genau das haben wir in der US-amerikanischen Sozialpolitik-Entwicklung beobachtet, und genau das wäre auch die Konsequenz aus der extrem fragilen, voraussetzungsreichen Natur funktionierender Märkte (*Polanyi* 1944, S. 149). Und es ist eigentlich in der Forschung zur Regulierung von Märkten eine bekannte Beobachtung (*Vogel* 1996). Wenn Märkte staatlich reguliert sind – und, wie Polanyi argumentiert, sein *müssen* – kann bei Deregulierung und selbst bei Privatisierung vormals staatlicher Unternehmen und Aufgabenbereiche von einem Rückzug des Staates nicht die Rede sein, auch dann nicht, wenn in der öffentlichen Rhetorik genau dieser Rückzug sehr dezidiert proklamiert wird. Statt von einer abnehmenden, muss man demnach über eine *veränderte* Rolle des Staates nachdenken (vgl. auch *Genschel/Zangl* 2007). Tatsächlich gehen viele sozialwissenschaftliche Analysen nicht von im internationalen oder intertemporalen Vergleich unterschiedlichen *Ausmaßen* staatlicher Präsenz in Wirtschaft und Gesellschaft aus, sondern vielmehr von unterschiedlichen Prioritäten[15], Zielsetzungen[16] oder Formen[17] solch einer Präsenz.

7. Sozialpolitische Intervention und Kürzungspolitik

Das in der US-Sozialpolitik beobachtbare Phänomen, dass zunehmende staatliche Reglementierung des Privatlebens von Leistungsempfängern einhergeht mit dem Rückzug des Staates aus verteilungspolitischen Verpflichtungen erfordert Konzepte, die es erlauben, sozialpolitischen Interventionismus auf Beobachtungsebene *unabhängig* von anderen Dimensionen wie z.B. Generosität oder Finanzierungsmodus zu erfassen. Das würde die

Aufmerksamkeit zurück auf den Staat und den Wandel von dessen Kapazitäten, Funktionen und Aktivitäten lenken. Es gibt durchaus international vergleichende Forschungen, (anknüpfend an *Nettl* 1968) Staatlichkeit als auf unterschiedlichen Dimensionen variabel auffassen und dabei die Möglichkeit erwägen, dass Veränderungen sich auf den unterschiedlichen Dimensionen nicht notwendigerweise synchron abspielen (*Zürn/Leibfried* 2005), man es also nicht mit einem Kontinuum zwischen Intervention und *Laissez Faire* zu tun hat.

Ernst genommen hat diesen Befund *Jonah Levy* in seinen konzeptionellen Ausführungen zum Sammelband „The State after Statism" (*Levy* 2006). Es geht in dem Sammelband vor allem um die Entwicklungstendenzen in den ehemals stark in die Wirtschaft intervenierenden Staaten Europas und Japans. Levy weist energisch die Vorstellung zurück, dass Vermarktlichung gleichbedeutend mit dem Rückzug des Staates sei. Neue Formen staatlicher Intervention sind ähnlich einschneidend, zuweilen sogar aggressiver als die traditionellen Formen der Regulation oder staatlichen Bereitstellung von Infrastruktur, Dienstleistungen und sozialer Absicherung. Während also ökonomische Liberalisierung einen der zentralen Veränderungsimpulse in der Rolle des Staates darstellt (*Levy* 2006, S. 19), so erschöpft sich das Verhältnis von Staat und Markt hierin nicht. Stattdessen verändern sich, wie *Levy* es ausdrückt, die „Missionen", die von Staaten verfolgt werden. Es geht nun nicht mehr vorwiegend um die Regulierung von Märkten, sondern um Beschäftigungsförderung, die Beseitigung institutioneller Dysfunktionen in den hochregulierten europäischen Marktwirtschaften sowie um die Erschließung neuer Märkte, in anderen Worten, um *„Market Support"* statt, wie früher *„Market Direction"* (*Levy* 2006, S. 367).

Diese Vorstellung von einer *neuen,* statt kleineren, staatlichen Rolle ist insgesamt sehr gelungen. Sozialpolitische Veränderungen lassen sich allerdings wahrscheinlich nicht erschöpfend in der Perspektive *„Market Support"* verstehen. Die Beobachtungen aus der US-amerikanischen Sozialpolitik-Entwicklung haben vielmehr unterschiedliche Quellen gezeigt, aus denen sich sozialpolitische Ziele speisen. Doch wichtig ist, dass Sozialpolitik nicht nur Ansprüche befriedigt und nicht nur soziale Rechte umsetzt, sondern ein stückweit immer instrumentell und damit gegenüber verschiedenen Lebensentwürfen nie vollkommen neutral ist (*Mätzke* 2011b). Allerdings gibt es Abstufungen in dem Ausmaß der gängelnden Einflussnahme: Es gibt mehr oder weniger Commitment zur Wahlfreiheit in der Entscheidung über Kinderbetreuung, und die Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen spiegelt dies auch wider (*Orloff* 2006, S. 252). Es gibt mehr oder weniger einschneidende Maßnahmen, die die Einhaltung der Verhaltensvorgaben – etwa aktive Suche nach Arbeit – erzwingen. Und es gibt Unterschiede in dem Ausmaß, in dem öffentliche Normen selektieren, Leute von Sozialleistungen ausschließen und nach meist undurchsichtigen Kriterien Ressourcen umverteilen. Die Präsenz staatlicher Verhaltensvorgaben in der Gesellschaft ist eine Funktion der konkreten Sozialpolitik; sie ist somit variabel, und dies sowohl in ihrem Ausmaß, als auch in ihrer Erscheinungsform und inhaltlichen Ausrichtung. Und vielleicht ist ein System, welches die Organisation und Koordination großer Bereiche dem Markt – der Interaktion privatautonomer Individuen und Wirtschaftssubjekte – überlässt, ja in besonderem Maße darauf angewiesen, dass die Bürger als Marktteilnehmer funktionieren. Es reagiert gerade deshalb besonders empfindlich auf abweichendes Verhalten, während europäische Wohlfahrtsstaaten „in der Mitte der Gesellschaft" stärker regulierend eingreifen, dadurch aber die Möglichkeit zu einem permissiveren Umgang mit Randgruppen und sozial Benachteiligten haben.

Anmerkungen

1 In der Verschiebung des diskursiven Feldes, nicht so sehr in den direkten Auswirkungen auf staatliche Aktivitäten, liegt nach *Béland/Waddan* (vgl. 2007) die nachhaltige Wirkung der konservativen Attacken gegen den Wohlfahrtsstaat.

2 Und das, obwohl *J.P. Nettl* (vgl. 1968) noch so weit ging, zu sagen, dass angelsächsischen Ländern ein Konzept aktiver Staaten abgehe und in der, wie er sagt, „relative statelessness of the United States" eine der Ursachen sah, warum sich auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung der USA nur langsam eine Konzeption des Staates herausbilden konnte (Vgl. S. 561f.).

3 In einer neuen Erscheinungsform dieses Arguments beschreibt *Teles* (vgl. 2007) sehr überzeugend die Institutionen und Akteurskonstellationen von *„Entrenched Liberalism"*, bleibt aber am Ende dennoch skeptischer über deren zukünftige Stabilität als *Pierson* es 1994 noch war.

4 Abgesehen von Barack Obamas großer Gesundheitsreform, über deren Umsetzung sich jedoch zurzeit noch wenig sagen lässt.

5 Vgl. stellvertretend für viele Aussagen dieser Art *Swan* (1986, S. 746): „The question of US familypolicy is a delicate one, because the family relationship fundamentally is private".

6 Konservative Sozialpolitiker erhoben den Vorwurf in drastischen Kategorien: „such programs [Betreuungsanagebote] would Sovietize American children and destroy the traditional family." (vgl. *Morgan* 2001, S. 234)

7 Historisch ging es in der Kinderbetreuung immer auch um die Assimilation der (schwarzen) Armenbevölkerung in einen Mainstream angelsächsischen Wertekanon (vgl. *White* 2002, S. 714-716).

8 Auf die doppelte Bedeutung von Inklusion als (materielle) *Teilhabe* und (Arbeitsmarkt-)*Teilnahme* hat *Kronauer* (vgl. 2002) hingewiesen.

9 Lokale Idiosynkrasien sind in der US-Sozialpolitik nichts Neues und nichts Ungewöhnliches, wenngleich die Bundesstaaten häufiger von der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit, nach unten von den zentralen Vorgaben abzuweichen, Gebrauch machten.

10 Die Zusammenfassung der verschiedenen Bestandteile der Reform und ihrer Ziele beruht auf der Darstellung von *Ron Haskins*, der als „architect, strategist, tactician, contractor, and day-and-night laborer" (vgl. *Wiseman* 2007, S. 975) die Reform von Republikanischer Seite aus begleitet und wesentlich geformt hat. Seine Zusammenstellung (vgl. *Haskins* 2006, S. 364-376) der Policy Änderungen (in PRWORA und in parallel verabschiedeten Gesetzen zu welfare-relevanten Themen) beruht auf der Darstellung des für das Gesetz maßgeblichen Parlamentsausschusses (House Committee on Ways and Means, *Summary of Welfare Reforms made by Public Law 104-193, The Personal Responsibility and Work OpportunityReconciliation Act*, WMCP 104-115, Government Printing Office 1996) (vgl. *Haskins* 2006, S. 427).

11 *Haskins* beeilt sich hier, hinzuzufügen, dass er den Gesetzestext zitiert (vgl. *Haskins* 2006, S. 427).

12 Die zentrale Unterscheidungskategorie Dekommodifizierung spricht diesen Aspekt implizit an.

13 Gefahren werden vor allem in den Zwängen des Arbeitsmarktes gesehen.

14 *Peter Evans* hat 1997 diesen Gedanken ähnlich formuliert, als er sagte, die Gefahr an der Vorstellung einer Erosion staatlicher Funktionen (unter dem Einfluss der Globalisierung) lenke uns ab von dem wichtigeren Thema, dass wir es mit einer dürftigeren, repressiveren Vision staatlicher Aktivitäten zu tun haben, nicht mit einem schwächeren Staat (vgl. *Evans* 1997, S. 84). Das Argument geht in die gleiche Richtung wie die exzellente Kritik an binären Konzepten von Staatlichkeit durch *Peter Baldwin* (vgl. 2005).

15 *Peter Baldwin* denkt an unterschiedliche Prioritätensetzungen, die, wenn man sie ernst nimmt, die generelle Unterscheidung zwischen starken und schwachen Staaten obsolet machen (*Baldwin* 2005).

16 *Jonah Levy* spricht von einem „shift in the purposes and modalities of contemporary state intervention" (S. 11), doch er lässt keinen Zweifel daran, dass der Staat auch nach „statism" ein aktiver Staat bleibt (*Levy* 2006, S. 368).

17 *Majone* (1994) stellt fest, dass der vermeintlich „schwache" Staat der Vereinigten Staaten von Amerika schon viel früher als Europäische Staaten ein dichtes Netz an Regulation entwickelt hat, und er sagt eine steigende Bedeutung regulativer Aktivitäten für Europa vorher. Dabei besteht er darauf, dass wir es nicht mit einem „retreat of the state" zu tun haben (S. 80).

Literatur

Alber, Jens, 2010: What the European and American Welfare States Have in Common and where they Differ: Facts and Fiction in Comparison of the European Social Model and the United States, in: Journal of European Social Policy 20 (2), S. 102-125.

Amenta, Edwin/Bonastia, Chris/Caren, Neal, 2001: US Social Policy in Comparative and Historical Perspective: Concepts, Images, Arguments, and Research Strategies, in: Annual Review of Sociology, 27, S. 213-234.

Baldwin, Peter, 2005: Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History, in: The Journal of Policy History, 17 (1), S. 12-33.

Béland, Daniel, 2005: Social Security. History and Politics from the New Deal to the Privatization Debate, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Béland, Daniel/Waddan, Alex, 2007: Conservative Ideas and Social Policy in the United States, in: Social Policy and Administration, 41 (7), S. 768-786.

Bensonsmith, Dionne, 2005: Jezebels, Matriarchs, and Welfare Queens: The Moynihan Report of 1965 and the Social Construction of African-American Women in Welfare Policy, in: *Schneider, Anne L./Ingram, Helen M.* (Hrsg.), Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy, Albany: State University of New York Press, S. 243-259.

Berkowitz, Edward D., 1991: America's Welfare State. From Rosevelt to Reagan, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

Bertram, Eva C., 2006: The Institutional Origins of "Workfarist" Social Policy (1971-1975), *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia.

Derthick, Martha, 1979: Policymaking for Social Security, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, Peter B., 1997: The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization, in: World Politics, 50 (1), S. 62-87.

Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard, 2007: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, Translate Working Papers 62, Bremen; Sonderforschungsbereich 597.

Glazer, Nathan, 1988: The Limits of Social Policy, Cambridge, Ma/London: Harvard University Press.

Graebner, William, 1980: A History of Retirement. The Meaning and Function of an American Institution, 1885-1987, New Haven/London: Yale University Press.

Hacker, Jacob, 2005: Bringing the Welfare State Back In: The Promise (and Perils) of the New Social Welfare History, in: Journal of Policy History, 17 (1), S. 125-154.

Hacker, Jacob, 2002: The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

Hacker, Jacob, 2004: Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, in: American Political Science Review, 98 (2), S. 243-260.

Hacker, Jacob/Pierson, Paul, 2005: Off Center. The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy, New Haven/London: Yale University Press

Hacker, Jacob/Pierson, Paul, 2010: Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipituous Rise of Top Income in the United States, in: Politics and Society, 38 (2), S. 152-204.

Haskins, Ron, 2006: Work over Welfare. The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law, Washington DC: Brookings Institution Press.

Horn, Wade F./Sawhill, Isabel V., 2001: Fathers, Marriage, and Welfare Reform, in: *Blank, Rebecca/ Haskins, Ron* (Hrsg.), The New World of Welfare, Washington DC: Brookings Institution Press, S. 421-439.

Kahl, Sigrun, 2005: The Religious Roots of Modern Poverty Policy: Catholic, Lutheran, and Reformed Protestant Traditions Compared, in: European Journal of Sociology, 46 (1), S. 91-126.

Katz, Michael B., 1996: In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America, New York: Basic Books.

Katz, Michael B., 2001: The Price of Citizenship. Redefining the American Welfare State, New York: Metropolitan Books.

King, Desmond, 1999: In the Name of Liberalism. Illiberal Social Policy in the USA and Britain, Oxford/New York: Oxford University Press.

King, Desmond/Lieberman, Robert C., 2008: Finding the American State: Transcending the "Statelessness" Account, in: Polity, 40 (5), S. 368-378.

Kronauer, Martin, 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.

Krugman, Paul, 1994: The Age of Diminished Expectations, Cambridge, Ma: The MIT Press.

Kurz, Demie/Hirsch, Amy, 2003: Welfare Reform and Child Support in the United States, in: Social Politics, 10 (3), S. 397-412.

Levy, Jonah D., 2006: The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization, Cambridge, Ma/London, England: Harvard University Press.

Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: West European Politics, 17 (3), S. 77-101.

Mätzke, Margitta, 2011a: Individuelles Verhalten und sozialpolitische Anreize: Das fordernde Element im Wohlfahrtsstaat, in: WSI Mitteilungen, 2011 (1), S. 3-10.

Mätzke, Margitta, 2011b: Staatsbürger als Wirtschaftssubjekte und als demografische Ressource. Die Ziele staatlicher Akteure in der Sozialpolitik, in: Leviathan, 39 (3), S. 385-406.

Mayer, Victoria, 2008: Crafting a New Conservative Consensus on Welfare Reform: Redefining Citizenship, Social Provision, and the Public/Private Divide, in: Social Politics, 15 (2), S. 154-181.

Mettler, Suzanne, 2007: The Transformed Welfare State and the Redistribbution of Political Voice, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 191-222.

Morgan, Kimberly J., 2001: A Child of the Sixties: The Great Society, the New Left, and the Politics of Federal Child Care, in: The Journal of Policy History, 13 (2), S. 215-250.

Nettl, J. P., 1968: The State as a Conceptual Variable, in: World Politics, 20, S. 559-592.

Novak, William J., 2008: The Myth of the "Weak" American State, in: The American Historical Review, 113 (3), S. 752-772.

Orloff, Ann Shola, 2006: From Maternalism to "Employment for All". State Policies to Promote Women's Employment Across the Affluent Democracies, in: *Levy, Jonah D.* (Hrsg.), The State after Statism, Cambridge, Ma/ London, England: Harvard University Press, S. 230-268.

Orloff, Ann Shola, 1988: The Political Origins of America's Belated Welfare State, in: *Weir, Margaret/Orloff, Ann/Skocpol, Theda* (Hrsg.), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 37-80.

Orloff, Ann Shola, 2005: Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies, and Modernity, in: *Adams, Julia/Clemens, Elisabeth S./Orloff, Ann Shola* (Hrsg.), Remaking Modernity. Politics, History, and Sociology, Durham/ London: Duke University Press, S. 190-224.

Pavetti, Ladonna/Bloom, Dan, 2001: State Sanctions and Time Limits, in: *Blank, Rebecca/Haskins, Ron* (Hrsg.), The New World of Welfare, Washington DC: Brookings Institution Press, S. 245-264.

Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

Pierson, Paul, 2007: The Rise and Reconfiguration of Activist Government, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 19-38.

Pierson, Paul/Skocpol, Theda, 2007a: American Politics in the Long Run, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 3-16.

Pierson, Paul/Skocpol, Theda, 2007b: Political Development and Contemporary American Politics, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 283-294.

Piven, Frances Fox/Cloward, Richard A., 1971: Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, New York: Vintage Books.

Polanyi, Karl, 1944: The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time, Boston: Beacon Press.

Skocpol, Theda, 1988: The Limits of the New Deal, and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas, in: *Weir, Margaret/Orloff, Ann/Skocpol, Theda* (Hrsg.), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 293-312.

Skocpol, Theda, 2000: The Missing Middle. Working Families and the Future of American Social Policy, New York/London: W.W. Norton & Company.

Skocpol, Theda, 1992: Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge, Massachusetts/London, England: Harvard University Press.

Skocpol, Theda, 1994: State Formation and Social Policy in the United States, in: *Skocpol, Theda* (Hrsg.), Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 11-36.

Skocpol, Theda/Amenta, Edwin, 1986: States and Social Policies, in: Annual Review of Sociology, 12, S. 131-157.

Strach, Patricia, 2007: All in the Family. The Private Roots of American Public Policy, Stanford, Ca: Stanford University Press.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen, 2005: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: *Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 1-39.

Swan, George Steven, 1986: The Political Economy of American Family Policy 1945-85, in: Population and Development Review, 12 (4), S. 739-758.

Teles, Steven M., 2007: Conservative Mobilization against Entrenched Liberalism, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 160-188.

Vogel, Steven, 1996: Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries, Ithaca/London: Cornell University Press.

Weir, Margaret, 1998: American Politics and the Future of Social Policy, in: *Weir, Margaret* (Hrsg.), The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government, Washington DC/New York: Brookings Institution Press, S. 506-530.

White, Linda A., 2002: Ideas and the Welfare State. Explaining Child Care Policy Development in Canada and the United States, in: Comparative Political Studies, 35 (6), S. 713-743.

Wiseman, Michael, 2007: Memoirs of a Welfare Warrior, in: Journal of Policy Analysis and Management, S. 975-980.

Zürn, Michael/Leibfried, Stefan, 2005: A New Perspective on the State, in: *Leibfried, Stefan/Zürn, Michael* (Hrsg.), Transformations of the State?, Cambridge, UK/New York: Cambridge University Press, S. 1-39.

Adresse der Autorin:
Prof. Margitta Mätzke Ph.D., Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, A-4040 Linz
E-Mail: margitta.maetzke@jku.at

Klaus Lenk

Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung

Zusammenfassung
Electronic Government hob die seit einem halben Jahrhundert stetig voranschreitende Informatisierung der Verwaltung erstmals ins politische Bewusstsein. Über eine Erklärung der bisherigen Entwicklung hinaus lassen sich mit dem soziotechnisch ausgerichteten Ansatz der Verwaltungsinformatik Transformationsperspektiven für die ausführenden Staatstätigkeiten erfassen. Diese verändern sich weniger auf der Ebene der gesellschaftlichen Steuerungswirkungen und der Governance-Strukturen als vielmehr in den Infrastrukturen der administrativen Leistungserstellung und in dieser Leistungserstellung selbst. Informatisierung befördert eine Tendenz zur Systematisierung und Modularisierung der technischen und wissensmäßigen Ressourcen der Verwaltungsarbeit. Diese Entwicklung beruhte bislang weithin auf unkoordinierten Anpassungsreaktionen der Verwaltungsorganisationen an eine Vielzahl von Einflüssen, sie wird aber zunehmend gesteuert.

Schlagworte: E-Government, Informatisierung, Verwaltungsinformatik, Verwaltungsmodernisierung

Abstract
Perspectives of the Continuous Informatization of Public Administration
With Electronic Government, the creeping informatization of public administration which went on for the last 50 years gained political relevance. The socio-technical approach of Administrative Informatics (Verwaltungsinformatik) which was developed in the German-speaking countries since about 1970 helps to perceive the significance of this development for the executive functions of the state. Their „E-Transformation“ occurs less at the level of societal steering effects and of governance structures than at an infrastructure level of human, technological and organisational resources which serve as input for the production of administrative output. Informatization promotes a more systematic view of the technical and knowledge-related resources of administrative action. Informatization so far was largely the effect of uncoordinated reactions of institutional actors, but now political steering efforts can be observed.

Key words: E-Government, Informatization, Administrative Informatics, Administrative Modernization

1. Die allmähliche Informatisierung der Verwaltung und ihre Wahrnehmung als E-Government

Erst mit der Verbreitung des Internet in den letzten zwei Jahrzehnten rückte die seit schon einem halben Jahrhundert fortschreitende Informatisierung der Verwaltungsarbeit in das Aufmerksamkeitsfeld der Politik. Im Gefolge der 1993 in den USA propagierten Entwicklung einer „National Information Infrastructure“ nahm man auch Möglichkeiten einer Veränderung des Arbeitens der öffentlichen Verwaltungen in den Blick, und zwar – bis in die Wortwahl hinein – parallel zum Electronic Commerce als Electronic Govern-

ment (im Folgenden E-Government). Damit wurde immer mehr Akteuren bewusst, was Kenner der Entwicklung der Informationstechnik schon lange zuvor ahnten und unter der Bezeichnung „elektronische Datenverarbeitung“ (EDV) verkündeten: grundlegende Veränderungen der Arbeit der öffentlichen Verwaltung waren jetzt ebenso möglich wie neue Arbeitsweisen und „Geschäftsmodelle“ in vielen Dienstleistungsbranchen. Auch eine „Information Utility“ wurde schon frühzeitig angedacht und in Pilotprojekten erprobt, bei der die Bürger nicht nur „raw computing power“ ins Heim geliefert bekommen (der Taschenrechner war gerade erst erfunden!), sondern auch dank „Electronic Shopping“ und „Electronic Voting“ ihr Haus nicht mehr zu verlassen brauchen sollten (*Sackman/Nie* 1970). Ein bidirektionales Kabelfernsehen sollte damals die technische Grundlage dafür abgeben.

Aus heutiger Sicht muten diese frühen Visionen (z.B. *Taviss* 1970, *Goller/Scheuring/Trageser* 1971, *Brinckmann u.a.* 1974, *Nora/Minc* 1978) erstaunlich modern an, wenngleich es öfter um die Unterstützung von Arbeit, Entscheidung und Management als um die heute im Mittelpunkt stehende technische Kommunikation ging. Aber auch das Zusammenwachsen von Datenverarbeitung und Nachrichtentechnik wurde schon früh bemerkt (*McHale* 1976) und gab zu gehaltvollen Analysen und mutigen Spekulationen Anlass.

Gegenüber diesen fast vergessenen Ansätzen, die oft mit sehr grundlegenden Überlegungen zu den gesellschaftlichen Implikationen der Informationstechnik verbunden waren, stellt die 1993 losgetretene Welle der Aufmerksamkeit für die „Informationsgesellschaft“ einen Neuanfang auf bescheidenerem intellektuellen Niveau dar. Während sich in frühen Darstellungen eine ausgiebige Beschäftigung mit möglichen Chancen und Gefahren der Entwicklung findet, auf die der Datenschutz, die Medienpolitik und die Organisationstheorie reagierten (vgl. zum Überblick *Lenk* 1983), wurden nunmehr vor allem wirtschaftliche Chancen der Entwicklung hervorgekehrt. Unter dem Eindruck der Möglichkeiten der technischen Kommunikation, der Informationsbereitstellung und der Automatisierung von Vorgängen, die jetzt der Ausreifung des Internet zugeschrieben wurden, stand E-Government im Zeichen einer selektiven Wahrnehmung der Chancen einer Informatisierung des „arbeitenden Staats“; diese richtete sich fast ausschließlich auf die Außenkommunikation der öffentlichen Verwaltung, nicht auf ihre Arbeit und ihre Binnenkommunikation. Man sah nur die Spitze des Eisbergs. Das interne technikgestützte Arbeiten der Machinery of Government, mit massenhaften Rechen- und Schreibleistungen, mit automatischer Subsumtion, Datenbanken, Simulationstechniken u.a.m., kam erst allmählich in den Blick.

Diese Informatisierung, die um 1960 massiv einsetzte, wirkt aber ununterbrochen fort. Die gedankliche Zäsur, die in der amerikanischen Propagierung der National Information Infrastructure lag, überdeckt die Kontinuität einer stetigen Entwicklung, in der menschliche Arbeitsvorgänge teilweise oder ganz von Technik übernommen, Raum und Zeit immer effektiver kommunikativ überwunden und Informationen zunehmend „ubiquitär“ bereitgestellt wurden. Auf verhältnismäßig unentwickelter technischer Grundlage war gedanklich schon Vieles vorbereitet, was im Nachhinein als Errungenschaft des Internet ausgegeben wurde. Nur ein Beispiel: wenn auch um 1975 neben der prinzipiell schon verfügbaren Datenfernübertragung noch Magnetbänder als Datenträger mit Kurierdiensten verschickt werden mussten, so gab es doch damals schon eine vollautomatische Übergabe von Sozialversicherungsdaten aus den betrieblichen Informationssystemen an die Clearingstelle der deutschen Sozialversicherungen (*Lenk* 1975).

Die vor allem auf die Außenkommunikation ausgerichteten E-Government-Projekte bauen auf diesen alten Entwicklungen auf und führen sie fort. Die ununterbrochene Informatisierung ist längst zur Grundlage vieler Veränderungsprozesse geworden, die das Arbeiten der Verwaltung, ihre Leistungserstellung und Entscheidungstätigkeit umgestalten: effizienter und oft auch effektiver und adressatengerechter. Über die Jahre hinweg stellten sich zahlreiche Veränderungen in der Verwaltungspraxis ein: in der technischen Unterstützung einzelner Arbeitsschritte und Geschäftsprozesse, aber auch in den Rollen und im Bewusstsein der Mitarbeiter, die in neue Arbeitsumgebungen hineinwachsen mussten.

Die vor einigen Jahren noch herrschende eng verstandene, den Fundus der schon erreichten Informatisierung außer Acht lassende E-Government-Rhetorik mit ihrer Betonung auf den Online-Bürgerdiensten führt somit auf die falsche Fährte, wenn man die Bedeutung der Informatisierung für die Verwaltungsarbeit und ihre Organisation ergründen will. Inzwischen arbeiten die meisten Menschen im öffentlichen Dienst technikunterstützt, nicht nur mit Textverarbeitung und E-Mail. Insgesamt wächst eine informationstechnische Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung heran, die in technischen Kommunikationsnetzen und Endgeräten ihren sichtbaren Ausdruck findet. Deren Systematisierung und Standardisierung schreitet seit Jahrzehnten voran. Dies inmitten einer wachsenden Durchdringung der gesamten Gesellschaft mit technisierter Kommunikation, aber auch mit anderen Leistungen der Informationstechnik.

Zu folgern ist aus diesen Zusammenhängen, dass der Begriff E-Government breiter verstanden werden muss, so dass er alle Erscheinungen der Informatisierung der öffentlichen Verwaltung umfasst (*Lenk/Traunmüller* 2001). Diese prägt die Praxis der Verwaltungsmodernisierung nicht nur in Deutschland, sondern weltweit in so hohem Maße, dass andere Reformthemen – die Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens eingeschlossen – daneben verblassen. Ein flüchtiger Blick in Zeitschriften wie den „Behördenspiegel“ (Auflage monatlich ca. 100.000) oder die „innovative Verwaltung“ zeigt, welchen Raum dieser Reformstrang inzwischen einnimmt. „E-Government“ stellt alles andere in den Schatten.

Zu fragen ist daher, wie diese Entwicklung wissenschaftlich erfasst werden kann und in welchem Maße sie gestaltbar ist. Hierzu wird in diesem Beitrag ein wissenschaftlicher Ansatz, die Verwaltungsinformatik, eingeführt. Er ist zugleich angewandte Informatik und Teil der Verwaltungswissenschaft. Auf seiner Grundlage wird ein Rahmen für das Verständnis der Entwicklungen skizziert, der unterschiedliche verwaltungswissenschaftliche Vorgehensweisen und Reformbemühungen zusammenbringen kann. Die spezifische Ausrichtung der Informatisierung in der gegenwärtigen Epoche wird sodann kurz charakterisiert, in ihrem Staatsverständnis, ihren Zielsetzungen und ihren Interessen. Einige Ausführungen zu Gestaltungstendenzen und Möglichkeiten wissenschaftlich angeleiteter Gestaltung folgen.

2. Die Verwaltungsinformatik und das Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“

Nicht nur die tatsächliche Entwicklung der Informatisierung, auch erste Versuche zu ihrer wissenschaftlichen Erfassung sind schon älteren Datums. Nach einigen interdisziplinären Pionierleistungen (*Bull* 1964, *Fiedler* 1966, *Luhmann* 1966), die zu ihrer Zeit nicht im-

mer auf Verständnis stießen, sowie einer Vielzahl rechtlicher Untersuchungen zu dem als Kehrseite mancher Visionen aufkommenden Thema Datenschutz, bildete sich ab etwa 1975 im deutschen Sprachraum eine Wissenschaftsrichtung heraus, welche die Informatisierung der Verwaltung über Jahrzehnte hinweg begleitete. Gemeint ist die Verwaltungsinformatik in ihrer Brückenfunktion als angewandte Informatik und als Teil der Verwaltungswissenschaft (*Grimmer* 1991). Sie bezieht sich auf die IT-gestützte Gestaltung von Verwaltungshandeln, wobei der Schwerpunkt mehr auf der Organisation der Verwaltungsarbeit als auf den dabei verwendeten Artefakten der Informatik liegt; die Anwendungssysteme, die sie in den Blick nimmt, versteht sie als soziotechnische Systeme (*Engel* 2008, S. 22ff.). In dieser soziotechnischen Sicht wird das technische Subsystem nicht als Black Box behandelt, das irgendwelche „Impacts" auf eine nicht weiter analysierte Praxis hat. Vielmehr werden seine Ingredienzen in ihrer Funktion und ihrer Entstehungsweise bestimmt und auf schon eingetretene oder mögliche Veränderungen der Praxis bezogen. Wechselwirkungen technischer Artefakte mit menschlichen Arbeitsprozessen werden bestimmt. Leitbegriff ist dabei nicht die Technik, sondern die Information in ihren Bezügen auf Arbeits- und Entscheidungsprozesse sowie auf Kommunikation.

Die Verwaltungsinformatik trat in einigen neuen Universitäten, in Kassel, Koblenz, Linz und Oldenburg, wie auch an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer an mit dem Bestreben, die fachliche Seite des operativen Geschäfts der öffentlichen Verwaltung mit den technischen Möglichkeiten zu seiner Erledigung zusammen zu führen. Es ging darum, zu beschreiben, zu verstehen und mitzugestalten, was sich in der Praxis rasch, aber außerhalb der Wahrnehmung durch die Politik und anfangs auch großer Teile des Verwaltungsmanagements entwickelte. Auf einige Veröffentlichungen, aus denen sich die Entwicklung ablesen lässt, sei summarisch hingewiesen (*Brinckmann u.a.* 1974, *Garstka/Schneider/Weigand* 1980, *Grimmer* 1986, *Reinermann u.a.* 1988, *Brinckmann/Kuhlmann* 1990, *Bonin* 1992, *Lenk/Traunmüller* 1999, *Killian/Kneissler* 1999, *Reinermann* 2000, *Lüttich/Rautenstrauch* 2000, *Lenk* 2004, knapp zusammenfassend *Beyer* 2005).

Diese Tradition der deutschsprachigen Verwaltungsinformatik findet in anderen Ländern kaum eine Parallele. Sie ist geprägt durch ein Hin- und Herwandern des Blicks zwischen technisch eröffneten Möglichkeiten der Arbeitsgestaltung einerseits und verwaltungspolitischen Zielen und Notwendigkeiten andererseits. Technische Moden, die herangespült wurden, hat sie immer beachtet, dabei jedoch deren Gehalt auf Nützlichkeit hin geprüft – nicht in blinder Technikgläubigkeit, sondern ausgehend von Vorstellungen über eine künftige Architektur der Verwaltung, die ihrerseits wiederum im Lichte des technisch Möglichen gesehen wurden. Dabei wurden wir nicht müde darauf hinzuweisen, dass Informationstechnik eine ermöglichende („enabling") Rolle spielte und keineswegs deterministisch neue Formen der Aufgabenerfüllung herbeizwang. Eine monatlich im Kohlhammer-Verlag erscheinende Zeitschrift „Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung" (ÖVD) unterstützte ab 1971 dieses Bemühen und diente bis zu Beginn der E-Government-Welle als Plattform für den Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft.

Neben den deutschen Ansätzen gab es damals nur eine Stelle, die University of California in Irvine, die ähnliche Forschungen durchführte, allerdings mit einem klaren Fokus auf der ex-post-Beschreibung des schon Erreichten, also ohne die für die deutschen Ansätze alsbald charakteristische Gestaltungsorientierung (vgl. *Reinermann* 1988 mit *Kraemer* 1988). Jedenfalls war der Austausch in den Anfangsjahren intensiv und produktiv.

Rückblickend muss man aber sagen, dass die deutsche Verwaltungsinformatik es versäumte, ihre Erkenntnisse auf Englisch zu publizieren. Hätten nicht Wissenschaftler in

den Niederlanden um 1985 die Ansätze aufgegriffen und mit stärker sozialwissenschaftlich ausgerichtetem Blick weiterentwickelt (vgl. *Snellen u.a.* 1989, *Zuurmond u.a.* 1995), dann hätten diese Ansätze kaum eine Chance gehabt. So aber wurde die Study Group on Informatization der European Group of Public Administration (EGPA), 1986 von *Ignace Snellen* und anderen (darunter der jetzige Präsident der EGPA, *Wim van de Donk*) gegründet, zur weitaus wichtigsten Untergruppe der jährlich stattfindenden EGPA-Tagungen. Mit aufgrund der niederländischen Vermittlungsarbeit wuchs dann auch das Interesse in den englischsprachigen Ländern (*Taylor/Williams* 1991, *Barrett* 1992, *Bellamy* 1996).

Das gute Einvernehmen zwischen Wissenschaft und Praxis, das sich vor allem in Arbeitsgruppen im Rahmen der Gesellschaft für Informatik e.V. ausdrückte, trübte sich ab etwa 1995. Die Praxis suchte Rat bei Stellen, die zwar die technischen Möglichkeiten, aber nicht die Anforderungen der Verwaltungspraxis gut kannten. Weil das New Public Management zu dieser Zeit ausrief, dass die Verwaltungsarbeit nicht so verschieden von privatwirtschaftlichem Handeln sei und man sich daher dort seine Vorbilder suchen solle, kam es immer mehr dazu, dass in der „Wirtschaft" angeblich bewährte Technik eingeführt und erst danach überlegt wurde, ob sie den Anforderungen des Geschäfts der Verwaltung entspricht (im Sinne des „business alignment") und ob das Zusammenspiel der technischen und der menschlichen Handlungsträger bzw. Produktionsfaktoren auch tatsächlich die erstrebten Effizienzgewinne oder Qualitätsverbesserungen nach sich zog.

Das allein vermag freilich nicht zu erklären, warum dieser Wissenschaftszweig, anders als die Wirtschaftsinformatik, bei gleichzeitigem massiven Bedeutungszuwachs des IT-Einsatzes in der Verwaltung, so wenig Erfolg hatte. Status und wissenschaftliche Hauptinteressen der deutschsprachigen Verwaltungswissenschaft trugen dazu bei, dass ein Wissenszweig, der Verwaltung primär aus der Froschperspektive ihres technikgestützten Arbeitens wahrnahm, ein Schattendasein führte. Darauf ist zurückzukommen.

Auf diese Lage reagierte die etwas in Abseits geratene Verwaltungsinformatik mit einem Memorandum „Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung". Zwei wissenschaftliche und zugleich praxisbezogene Vereinigungen, der Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und die Informationstechnische Gesellschaft im VDE, brachten im Herbst 2000 dieses Memorandum auf den Weg. Es suchte die Bedeutung der seit Jahrzehnten fortschreitenden Informatisierung des Verwaltungshandelns für den künftigen Zuschnitt von Staat und Verwaltung ins rechte Licht zu rücken. Insbesondere sollten das gängige und leider von vielen Akteuren auch genährte Missverständnis aufgelöst werden, es handle sich bei der Informatisierung der Verwaltung um ein technisches Thema, das man getrost delegieren und auch wissenschaftlich unbeachtet lassen könne. Das Memorandum schlug eine Erweiterung des Konzepts E-Government vor. E-Government wird hier definiert als die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik (*GI/VDE* 2000, S. 15).

In mehreren Kernthesen legte das Memorandum dar,

- dass Electronic Government das gesamte Handeln von Staat und Verwaltung, nicht nur – als Spitze des Eisbergs – neue Bürgerdienste und elektronische Demokratie betrifft
- dass das Arbeiten öffentlicher Dienste mit der umsichtigen Nutzung des organisatorischen Potenzials der IT vielen Erwartungen und Zielsetzungen (wie Effektivität, Effizienz, Bürgernähe, Transparenz) besser als zuvor gerecht werden kann

– dass Erfolge in diese Richtung nicht als technische Selbstläufer eintreten, sondern nur zu erzielen sind, wenn strategisches Denken, Finanzierung, innere Bereitschaft der Menschen und ein gutes Änderungsmanagement zur Deckung gebracht werden.

Dieses Memorandum wurde von gut 75 Verwaltungspraktikern, IT-Fachleuten und Wissenschaftlern unterzeichnet und alsbald auch breit zur Kenntnis genommen. Die praktische Wirkung war jedoch gering. Die Großwetterlage eines technisch verengten Begriffs von E-Government, erzeugt von technikverliebten Akteuren durch Seelenmassage und durch sanften und weniger sanften Druck, wirkte weiter. So nahm niemand die damals erhobene und im Nachhinein als berechtigt bestätigte Forderung nach notwendiger Forschungsförderung im dreistelligen Millionenbereich so recht ernst. Stand doch die Bundesregierung damals noch voll im Internetrausch und im Bann der Vermessung der Spitze des Eisbergs, so dass Bundeskanzler Schröder nicht nur den schon 1971 geprägten Spruch (*Goller/Scheuring/Trageser* 1971, S. 34) „Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger“ als neu ausgeben konnte, sondern immer wieder auch stolz verkündete, wieviel „Services“ der Bundesregierung nunmehr online erhältlich seien – ohne zu bedenken, dass solches Nachahmen britischer Vorbilder im deutschen Verwaltungssystem mit seinen nur bescheidenen exekutivischen Tätigkeiten des Bundes eher deplaciert wirkte.

Ein Vergleich der Rhetorik um 2000 mit heute (2011) zeigt, dass inzwischen viele der Aussagen des Memorandums im Denken der Verwaltungspraxis und auch in Teilen der Verwaltungswissenschaft angekommen sind. So finden wir inzwischen breite Unterstützung für die Umgestaltung von Geschäftsprozessen der Verwaltung, die mit Informationstechnik-Einsatz anders erledigt werden können als zuvor. Der jährliche Verwaltungsreport der Prognos AG (*Prognos* 2009) und auch verwaltungswissenschaftliche Tagungen haben sich inzwischen dieses Themas angenommen; gewiss reichlich spät, wenn man bedenkt, dass Verwaltungs-Insider die Relevanz einer Prozessbetrachtung des Verwaltungshandelns spätestens 1996 (*AWV* 1996) schon klar aufgezeigt hatten.

3. Die Zeit nach dem E-Government

Die folgenden Ausführungen suchen die Verwaltungsinformatik für einen Blick in die Zukunft zu nutzen. Sie knüpfen an einen Versuch an, eine Einführung in „Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung“ zu geben (*Lenk* 2004). Die dortigen Ausführungen sollen nicht wiederholt werden. Es geht auch nicht darum zu erklären, wie es zu dem heute erreichten Stand der Informatisierung kam; der Blick richtet sich vielmehr auf mögliche und erwartbare Zukünfte der Verwaltungsentwicklung. Dies kann nur teilweise an empirische Beobachtungen anknüpfen, muss vielmehr auch die Potenziale und Synergien unterschiedlicher Arten der Nutzung von Informationstechnik in Rechnung stellen, bezogen auf alte und neue öffentliche Agenden. Wenn es seine normativen und prognostischen Prämissen offenlegt, schützt ein solches Vorgehen vor eng begrenzten Trendextrapolationen. Es kann der Formbarkeit von Ausprägungen der Informationstechnik gerecht werden. Allein mit den in der Techniksoziologie verbreiteten Vorstellungen einer gesellschaftlichen Konstruktion von technischen Artefakten, die an Techniken des Umgehens mit Materie/Energie entwickelt wurden, lässt sich diese Formbarkeit nicht erklären. Zur ersten Annäherung hilfreich ist die Auffassung, dass informationstechnische Artefakte eine nicht zu Ende gebaute Technik darstellen. Genauer lassen

sich die Gestaltungsmöglichkeiten erst bestimmen, wenn man den menschlichen Umgang mit Information und mit Wissen zum Gegenstand macht und die einzelnen Funktionen der Technik hierauf bezieht (vgl. *Lenk* 2000, *Lenk* 2004, S. 33ff.).

Die in den Sozialwissenschaften ungewöhnliche, aber dem Gegenstand angemessene Vorgehensweise der Verwaltungsinformatik mag eine Ursache dafür sein, dass es über die Jahre hinweg sehr schwer war, ihre Erkenntnisse in den anderen Zweigen der Verwaltungswissenschaft zu verbreiten. Die dort anzutreffenden Darstellungen der Informatisierung der Verwaltung gleichen durchweg einem Ausflug in unbekanntes Gelände. Dass die Eule der Minerva ihren Flug erst nach Einbruch der Dunkelheit beginnt, reicht als Erklärung für diesen *Lag* nicht aus. Wenn Technikverkäufer und andere Interessierte ein entsprechendes Bild verbreiten, dann ist es begreiflich, dass man in der Praxis wie in der Wissenschaft die Informatisierung als rein technische Angelegenheit betrachtet. Jedoch hat es nicht nur mit der Techniklastigkeit der E-Government-Rhetorik zu tun, wenn die seit einem halben Jahrhundert voranschreitende Informatisierung der Verwaltungsarbeit noch nicht im Hauptstrom der auf Verwaltungsmodernisierung gerichteten Wissenschaft verankert ist (*Meijer* 2007, *Lenk* 2007). In der auf die großen Zusammenhänge ausgerichteten Vogelperspektive des Hauptstroms der Verwaltungswissenschaft mag eine Entwicklung auf Gebieten, die zuvor bestenfalls Gegenstand einer wissenschaftlich nicht ernstzunehmenden Bürokunde waren, als unbedeutend erscheinen. Diese Vogelperspektive wäre zwar stärker auch auf die Informatisierung anzuwenden (so *Taylor* 2007), muss aber unterfüttert werden mit Betrachtungsweisen, welche den „arbeitenden Staat" in seinen vielfältigen Bezügen schärfer in den Blick nehmen. Unterschiedliche Sichten auf die in vollem Gang befindlichen Veränderungen in der Struktur, der Kultur und der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung müssen zusammengeführt werden, um ein reichhaltigeres Bild der Wirklichkeit und ihrer möglichen Weiterentwicklungen zu gewinnen.[1] Erst dann kann deutlich werden, was Informatisierung bewirkt.

4. Verwaltungswissenschaft – vom Kopf auf die Füße gestellt

Informatisierung ist eine Entwicklung, die sich primär auf der Ebene der Leistungserstellung durch die öffentliche Verwaltung und der dafür zusammengespannten Ressourcen abspielt. Sie hat bislang die organisatorischen Strukturen des politisch-administrativen Systems und seine gesellschaftlichen Steuerungsfunktionen noch nicht unmittelbar in einem solchen Maße beeinflusst, dass allein von dort aus die Entwicklungen zu verstehen sind. Als Beleg sei der Versuch von *Christopher Hood* angeführt, sein seinerzeit wegweisendes Konzept der „Tools of Government" (*Hood* 1983) um „Tools of Government in the Information Age" anzureichern (*Hood* 2007, *Hood/Margetts* 2006). Hier wird zu Recht festgestellt, dass das gesellschaftliche Steuerungsinstrumentarium der öffentlichen Akteure sich kaum verändert hat, während sich die Input liefernden Informationsinstrumente schon in vieler Hinsicht gewandelt haben. Übersehen wird in dieser auf die Außenbeziehungen der Verwaltung gerichteten Betrachtung jedoch, dass sich intern eine Menge getan hat. Schon in einer oberflächlichen Betrachtung zeigt sich, dass eine weniger an das Papier als Trägermedium gebundene elektronische Vorgangsbearbeitung zu vielen neuen Arbeitsabläufen geführt hat, zu neuen Führungsproblemen, zu veränderter Qualität der Arbeit, zum Abbau von Stellen. Solche Effekte untersuchte die deutschsprachige Verwaltungsinformatik schon frühzeitig (vgl. *Grimmer* 1986, *Brinckmann/Kuhl-*

mann 1990). Neue Organisationsformen wie das Bürgeramt haben zu entspannteren Kontakten zwischen Bürgern und Verwaltung geführt. Wenn man solche Entwicklungen nicht völlig abgekoppelt vom gegenwärtigen Wandel der Staatlichkeit sehen will, dann muss eine Grundlage dafür geschaffen werden, empirisch beobachtbare Entwicklungen ebenso wie die organisatorischen Potenzialfaktoren der IT (*Brüggemeier u.a.* 2006) in den Blick zu nehmen und die entsprechenden Erkenntnisse mit solchen zu verbinden, die sich auf die gesellschaftlichen Steuerungsfunktionen der Verwaltung richten.

Zu diesem Zweck wird im Folgenden ein gedankliches Modell von drei Ebenen des Verwaltungshandelns eingeführt, in dem E-Government verortet werden kann. Genauer betrachtet werden im Anschluss daran Entwicklungen auf der Infrastruktur-Ebene des Verwaltens, wo der Umgang mit den Ressourcen bzw. Produktionsfaktoren des Verwaltungshandelns zunehmend kooperativ und vernetzt gestaltet werden kann und auch schon wird.

Der Einsatz der Informationstechnik verändert die Verwaltung vor allem in ihrer Arbeitsweise und nur daraus abgeleitet in den Strukturen („structure follows process"). Die Strukturen können bleiben, wie sie sind, werden aber gleichsam unterspült von Informationsflüssen, was neue Formen der Leistungserstellung und der Zusammenarbeit mit sich bringt. Daher ist es sinnvoll, zum Verständnis der Informatisierung nicht von den vorfindlichen Strukturen und Institutionen auszugehen, sondern von der Arbeitsweise der Verwaltung bei der Erfüllung der politisch definierten und rechtlich fixierten Aufgaben, die ihr gestellt werden. Während verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen in der Regel den Zugang von Struktur oder Kultur her vorziehen, oft verknüpft im Institutionenbegriff, gehen wir von einem dritten Einfallstor (*Dunsire* 1995) aus, den Prozessen oder Arbeitsweisen. Diese können umgestaltet werden, wenn ihre Abarbeitung informationstechnisch unterstützt oder gar völlig automatisiert wird. Versucht man, diese Zusammenhänge von den Strukturen her zu erfassen, in denen die Prozesse ablaufen, dann wird das Bild komplizierter als erforderlich. Strukturelle Veränderungen, die aus der neuen Arbeitsweise folgen, sollten daher erst in einem zweiten Schritt behandelt werden.

Auf der Grundlage einer solchen Prozessbetrachtung des Verwaltungshandelns kann man ein Modell des öffentlichen Handelns in drei Schichten (Ebenen) wie folgt fassen:

- eine obere Ebene des Bewirkens von Ergebnissen in Gesellschaft und Natur,
- eine mittlere Ebene der Produktion, also der Erstellung der dafür erforderlichen Leistung, einschließlich des hierfür erforderlichen Managements,
- eine untere Ebene der Infrastruktur, die die Produktion ermöglicht.

Dieses Modell soll den Blick auf die mittlere und die untere Ebene lenken, um die Bedeutung der Informationstechnik für das Verwaltungshandeln, die von ihrem Einsatz eröffneten Gestaltungschancen und die von ihren Ausprägungen ausgehenden Wirkungen besser zu erfassen.

Auf der oberen Ebene des Bewirkens von Veränderungen oder auch von Stabilisierung in der Umwelt geht es darum, dass das öffentliche Gemeinwesen politische Aufträge und verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgaben erfüllt. Der typische (Policy-)Prozess läuft von der Politikkonzeption über die Gesetzgebung zum Verwaltungsvollzug und zur Kontrolle bzw. Evaluation der Geschehnisse. Im Mittelpunkt steht hier die gesellschaftliche Steuerung im Sinne einer Intervention in gesellschaftliche Zustände oder Prozesse.[2] Rechtsetzung bzw. politische Programmierung, Vollzug und Kontrolle können horizontal integriert als „Bewirkensordnung" (*Hill* 2010, S.18) gesehen werden; sie wirken über Le-

gislative und Exekutive hinweg zusammen. Eine Folgerung hieraus ist, dass schon in der Phase der Politik-Konzeption ein grobes Vollzugsmodell zu entwerfen ist, um die Policy bzw. die Gesetzgebung zielgerecht auszugestalten, z.B. so, dass sie effektiv und zugleich bürokratiesparend wird.

Auf der mittleren Ebene der Erstellung administrativer Leistungen wird dann die Phase „Vollzug" des Bewirkensprozesses gezoomt und konkretisiert. Das im Hinblick auf seinen Wirksamkeitsbeitrag ausgewählte Vollzugsmodell wird verfeinert, indem zunächst die Geschäftsprozesse definiert werden. Träger dieser Prozesse sind zu bestimmen und ihre interne Beherrschung ist zu sichern. Aus den Prozessen werden Anforderungen abgeleitet: an die Träger-Organisationen, an ihre Vernetzung und an die Governance dieser Vernetzung, an die beteiligten Menschen und – was heute als „Anforderungserhebung" („requirements elicitation") exklusiv im Vordergrund steht – an die zu nutzende Software. Das damit festgelegte konkrete Vollzugsmodell ist in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass sowohl Menschen wie auch die Informationstechnik Handlungsträger sind und dabei eng verzahnt interagieren. Vollautomation hingegen ist ebenso eine Ausnahme wie händisches Arbeiten ohne Technikunterstützung. Dieses Vollzugsmodell wird dann technisch und organisatorisch implementiert und in den dauerhaften Wirkbetrieb überführt. Dort findet oft noch eine Umprägung statt, wenn sich die Mitarbeiter die technischen Arbeitsanteile aneignen müssen („design-in-use").

Mindestens ebenso bedeutend jedoch ist die untere Ebene. Auf dieser Infrastrukturebene finden wir einen Bestand von Ressourcen: Verfahrensrecht, Organisationen, Handlungsroutinen, Mitarbeiter mit ihrem Wissen und ihrem Geschick, technische Netze, Geräte und Software, Register mit Basisdaten. Dies sind die Produktionsfaktoren, die zu konkreten Verwaltungsleistungen auf der mittleren Ebene kombiniert werden. Zum Teil werden solche Produktionsfaktoren vorgehalten; zum Teil müssen sie aber speziell für bestimmte Vollzugsmodelle beschafft, angepasst oder ertüchtigt werden.

Dieses Drei-Ebenen-Modell ist kein Mehrebenen-Modell im strukturellen Sinn. Es hat auch nicht die gleichen Erkenntnisabsichten wie Modelle, die das Verhältnis von Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns klären sollen (*Budäus* 1998, S. 59). Ebenso wenig sollte es mit handlungsbezogenen Modellen verwechselt werden, in denen sich zwischen Intentionen bzw. Zwecken und den operativen Handlungen zu ihrer Ausführung das Management dieser Handlungen ansiedelt. Vielmehr soll es einen gedanklichen Rahmen schaffen für das Verständnis der Veränderungen, die sich von den Infrastrukturen des Verwaltungshandelns und den veränderten Verfahren der Produktion und Distribution von Verwaltungsleistungen her gleichsam nach oben vorarbeiten. Nur von einem Verständnis der Veränderungen auf der infrastrukturellen Ebene und der Ebene der Leistungserstellung her erschließt sich, auf welche Veränderungen der Wirkungsweise öffentlichen Handelns die gegenwärtig stattfindenden und die darüber hinaus möglichen bzw. wahrscheinlichen Veränderungen hinauslaufen können.

Auf diese Ebenen bezogene Erklärungs- und Gestaltungsansätze, vor allem also Public Management in einem auf Produktionsprozesse erweiterten Verständnis (*Brüggemeier/Röber*, in diesem Heft) und die Verwaltungsinformatik können zusammen mit der auf die gesellschaftliche Steuerungsebene bezogenen rechts- und politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung in eine Forschungsagenda münden, welche die drei gedanklich zu trennenden Ebenen integriert. Eine auf die operative Ebene des Verwaltungshandelns bezogene Wirkungs- und Gestaltungsforschung verbindet sich auf diese Weise mit einer auf Steuerungswirkungen bezogenen Wirkungsforschung und mit Fragestellungen zum staat-

lichen Wandel. Exemplarisch zeigt sich der Nutzen einer solchen Agenda in einer erweiterten Sicht auf die Thematik von Bürokratieabbau und „Better Regulation“: Während die Möglichkeiten zur Reduzierung administrativer Lasten auf der Rechtsetzungsebene schnell an ihre Grenzen stoßen und von den Betroffenen oft gar nicht bemerkt werden, lässt sich durch konsequente Nutzung informationstechnischer Potenziale im Verwaltungsvollzug ein spürbarer Abbau von Lasten und Belästigungen erreichen (*Brüggemeier/Lenk* 2011). Der Beitrag der Verwaltungsinformatik zu dieser Forschungsagenda kommt von den Grundlagen her: den Ressourcen und den operativen Vollzügen des Verwaltungshandelns. Exemplarisch sei dies im Folgenden am Beispiel Infrastruktur geschildert; zur Produktionsebene vgl. *Brüggemeier/Röber* (in diesem Heft).

5. Wachsende Systematisierung des Verwaltungshandelns als übergreifender Trend der Informatisierung

Die Infrastruktur des Verwaltungshandelns, welche die Leistungserstellung auf der mittleren Ebene ermöglicht, verändert sich gegenwärtig rapide, etwa mit Verwaltungsdiensteverzeichnissen, Leistungskatalogen, Prozessregistern, gemeinsam nutzbaren Identifizierungs-, Zustell- oder Bezahldiensten. Dabei wird immer deutlicher erkannt, dass viele der Ressourcen nicht länger als ängstlich gehüteter Besitz einzelner Verwaltungsebenen und -organisationen verstanden werden dürfen. Dies ist der Hintergrund des neuen Art. 91c GG und der Einrichtung des IT-Planungsrats. Ausgehend von den technischen Kommunikationsnetzen werden Aufbau und Pflege der technischen Infrastruktur zunehmend als gemeinsame Aufgabe aller Verwaltungsträger verstanden. Für die technischen Infrastrukturen wird dies zunehmend akzeptiert. Aber es gilt auch für informationelle Ressourcen und für wiederverwendbare Prozessbausteine, wobei die Datensammlungen verwaltender oder Bausteine bereitstellender Einrichtungen als Treuhänder für das Gesamtsystem öffentlicher Dienst auftreten müssen. Konsequent umgesetzt wird dieser Gedanke in den Niederlanden, wo eine Reihe von Basisregistern (wie die Einwohnerregister der Kommunen) als gemeinsam zu nutzende festgelegt sind: Die Verwaltung fragt nicht nach dem Weg, den sie schon kennt, ist dort ein oft gehörter Ausspruch.

Die sich herausbildende informationstechnische und organisatorische Infrastruktur aus Netzen, Basisregistern, Geodaten, Prozessbausteinen usw. führt in eine Welt, die es erst noch zu erkunden gilt. Sie lässt auch die nichttechnischen Ressourcen des Verwaltungshandelns in einem neuen Licht erscheinen. Vor allem das menschliche, aber auch das von Menschen erarbeitete, maschinell gespeicherte oder aufbereitete Wissen zählt hierzu, einschließlich der fraglos befolgten Routinen („standard operating procedures“). Hier sind viele Schwierigkeiten zu überwinden, was bald zu einem Neubeginn im bislang vorwiegend technisch verstandenen Wissensmanagement führen dürfte. Weil Wissen nicht leicht messbar ist und weil sein Beitrag zur Effektivität und Effizienz von vielen Zufällen abhängt, wurde es oft allzu leichtfertig einem verkürzten Effizienzdenken geopfert. Die „Besinnung auf das Kerngeschäft“ ließ viel angeblich überflüssiges Wissen verkümmern. Die Realität des Dienstwissens, die aus der innigen Verbindung von offiziellem und lokalem Wissen entsteht, ist schwer fassbar. Kulturelle Kompetenz, Wissensverdichtung, Einfühlung in den Wissenshorizont des Gegenübers bleiben zentral. Das alles lässt sich monetär nicht bewerten, ist aber für die Infrastruktur des Verwaltens von überragender Bedeutung.

Allgemein führt die Herausbildung einer technisch-organisatorischen Infrastruktur für das gesamte Verwaltungshandeln zu einer wachsenden Systematisierung und Modularisierung des Verwaltungshandelns. Leistungskataloge befördern eine sprachliche Standardisierung, die zusammen mit ebenenübergreifender Kooperation wesentliche Voraussetzungen für ein einfacheres und damit auch transparenteres Verwaltungshandeln schafft. Wiederverwendbare Prozessbausteine werden definiert. Ansätze zu sog. Ontologien des Verwaltungshandelns im Sinne eines auf einen Weltausschnitt bezogenen kontrollierten Vokabulars werden verfolgt, um technische Tätigkeitsabfolgen ohne menschliches Dazwischentreten zu ermöglichen.

Diese Perspektiven der Systematisierung des Verwaltungshandelns wurden in der deutschen Verwaltungsinformatik schon frühzeitig gesehen. So forderte *Reinermann* (1986), dass mehr Ordnung in die Datenwirtschaft gebracht werde und dass Daten nicht länger quasi als Eigentum bestimmter Behörden oder Programme anzusehen seien; vielmehr sei – soweit Berechtigungen zum Zugriff rechtlich gewollt sind – zu einem Gemeineigentum an Daten, zu einer „Daten-Allmende“ zu kommen.

Eine wichtige Forschungsfrage ist es, solche Entwicklungen auf ihre Folgen auf der Bewirkensebene hin zu untersuchen. Denkbar ist es, dass z.B. Standardisierung von Bausteinen und die naheliegende Versuchung, gewollte Wirkungen durch eine simple Kombination von Bausteinen herbeiführen zu wollen, als sich durchsetzende kulturelle Orientierung zu disfunktionalen Folgen führen (*Kallinikos* 2004). Solche Forschungsfragen stellen sich erst, wenn man die unteren Ebenen unseres Modells genau in den Blick nimmt.

6. Zur weiteren Entwicklung

Über Jahrzehnte hinweg war die allmähliche Informatisierung der öffentlichen Verwaltung kaum das Ergebnis bewusster politischer Steuerung. Vielmehr stellte sie sich überwiegend als Folge von Anpassungsleistungen der Verwaltungsorganisationen an veränderte politisch-gesellschaftliche und ökonomische Bedingungen dar (*Grimmer* 2000, S. 22). Diese Anpassungsleistungen waren und sind eine Reaktion auf eine Vielzahl von Einflüssen. Diese wirken zum Teil weiter, so dass es keineswegs ausgemacht ist, dass in Zukunft eine das Potenzial der Informatisierung gezielt nutzende Verwaltungspolitik die Oberhand gewinnt.

Die aus heutiger Sicht wichtigsten Einflüsse sind neben allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen zum einen ein von wirtschaftspolitischen Wünschen und einzelwirtschaftlichen Interessen gespeister Technikappeal, mit Moden als Begleiterscheinungen, zum anderen an der Technik ansetzende Versuche zur bewussten Gestaltung der Entwicklung.

Wir sehen einen ungebrochenen Appeal der Technik, weniger bei den Verwaltungen selbst als bei der Politik, die über Investitionen entscheidet. Mit „modernster“ Informationstechnik zur Schau getragene Modernität ist Türöffner für viele Projekte, die dann jedoch oftmals die beschränkten ingenieurmäßigen Kapazitäten aller Beteiligten übersteigen, Technikhersteller und Beratungsfirmen eingeschlossen. Die mangelnde Berücksichtigung organisatorischer Zusammenhänge führt zu einer hohen Rate mehr oder weniger „erfolgreichen“ Scheiterns (*Brüggemeier* u.a. 2006, S. 184ff.). Informationstechnik fungiert zudem als Attraktor (*van de Donk*/*Snellen* 1998, S. 11ff.) für eine Vielzahl von Inte-

ressen. Diese organisieren sich zunehmend nicht nur auf der Ebene einzelner Projekte oder Verwaltungsträger, sondern national und vor allem auf EU-Ebene, von wo sie mit Mitteln der weichen Koordination vor allem auf die kleineren Mitgliedstaaten großen Einfluss ausüben.

Begleitet wird dies von um die Welt ziehenden Modernisierungskarawanen. Ihr Gepäck wird abgeladen, ohne dass lange darüber nachgedacht wird, ob Reformen, die auf dem Boden bestimmter nationaler Verwaltungskulturen (bisher vor allem der britischen Commonwealth-Staaten) wuchsen und auf dort spürbare Probleme reagierten, auch in Staaten mit ganz anderer Verwaltungstradition sinnvoll sind. Wer gegen die Übertreibungen, die von den Modernisierungskarawanen transportiert werden, argumentativ vorgeht, riskiert den Pranger. Das führt dazu, dass man zunehmend nur das tut, was andere tun. Die sich vertiefende Fiskalkrise wirkt auf dieses Verhalten ebenso verstärkend wie die Glaubenssätze einer europäischen Wirtschaftspolitik, welche auf die „Information Technology Society" setzt, um im weltweiten wirtschaftlichen Wettrüsten nicht zurückzustehen. Das oft verschwommene und einseitig an den neuen Aspekten des Internet ausgerichtete medial vermittelte Bild der Informationstechnik mit seinem Versprechen einer der europäischen Wirtschaft neuen Schwung gebenden Informationsgesellschaft verleitet zudem viele Akteure zu der Überzeugung, man müsse nur Technik einführen, und schon sei alles geregelt.

Damit baut sich ein erheblicher Außendruck auf die Verwaltungen auf. Sie müssen sich ständig rechtfertigen, auf immer mehr Feldern, und sie lernen es rasch, dass sie auf der sicheren Seite sind, wenn sie sich angeblicher Best Practice aus anderen Verwaltungskulturen einfach anschließen, anstatt auf eigene Faust grundlegende Innovationen zu versuchen (*Lenk* 2006).

Dieser Druck erklärt auch die Zählebigkeit verengter Staatsvorstellungen, die dem E-Government weltweit mit auf den Weg gegeben wurden. Indem E-Government auf sog. Online-Dienste reduziert wird, erscheint der Staat als eine Einrichtung zur Erbringung von „Services" für benennbare Adressaten. Zusammenhalt der Gesellschaft, das Zusammenleben auf engem Raum und soziale Gerechtigkeit als Gegenstände von Politik können in diesem Rahmen gar nicht mehr gedacht werden. Rückbesinnungen auf die Rolle des Staats in der Gegenwart haben dieses Minimalstaatskonzept – man kann mit *Herbert Fiedler* vom Dienstmädchenstaat sprechen (*Fiedler* 2005, S. 69) – noch gar nicht erreicht. Es führt ein interessenbesetztes zähes Eigenleben.

Auf diesem Hintergrund artikulieren sich allgemein wirtschaftspolitische sowie industriepolitische Interessen, vertreten etwa durch die EG-Kommission einerseits, den Branchenverband BITKOM andererseits, vor allem bei Großprojekten. Zusammen mit Modewellen und dem verengten Staatsverständnis führt der aus wirtschaftlichen Interessen resultierende Druck zu einer verzerrten Wahrnehmung. Diese äußert sich unter anderem darin, dass auf der Zielebene von Projekten und zu ihrer Legitimation einzelne Aspekte von Good Governance überbetont werden. So hat „Open Government" derzeit in der Reformrhetorik einen hohen Stellenwert. Die gegenwärtige Überbetonung von Transparenz und demokratischer Mitgestaltung mag einen gewissen Nachholbedarf signalisieren. Die Interessenlage ist jedoch nicht eindeutig für diesen bislang eher im Schatten stehenden Aspekt von Good Governance. Auffällig ist, dass einzelne Verwaltungsorganisationen eher mit Unlustgefühlen an die Öffnung herangehen und dass sich schon ältere Ansätze der Informationsfreiheit wie etwa die Bereitstellung von Metainformationen zur Erleichterung des Informationszugangs (*Kohl/Hagen* 2010) nur langsam durchsetzen.

7. Gestaltungsansätze

Auch Versuche zur bewussten Gestaltung beeinflussen die weitere Entwicklung der Informatisierung der Verwaltung. Sie können zu Schieflagen und zu nicht beabsichtigten Wirkungen führen, denn gegenwärtig ist ihnen noch gemeinsam, dass sie die Arbeitsvollzüge, den „arbeitenden Staat“ nicht unmittelbar, sondern über die informationstechnischen Ressourcen und Tätigkeitsanteile gestalten wollen. Diese Gestaltungsanstrengungen spielen sich in drei unterschiedlichen Dimensionen ab: einer strategischen, einer auf übergreifende (Groß-)systeme bezogenen, sowie einer aufgaben- bzw. prozessbezogenen. Wir haben es also zu tun mit

- einer Makro-Dimension nationaler Strategien,
- einer Meso-Dimension von Großprojekten, die jeweils weite Bereiche des Verwaltungshandelns erfassen, und
- einer Mikro-Dimension der projektmäßigen Reorganisation der Verwaltungsarbeit, üblicherweise nunmehr unter dem Gesichtswinkel ihrer Geschäftsprozesse.

In allen drei Dimensionen geht es meistens nicht um die Verwaltungsarbeit insgesamt, sondern nur um ihre technischen Anteile. In der Sprache der Verwaltungsinformatik: man plant nicht das Anwendungssystem, sondern das technische Unterstützungssystem. Dies freilich mit Ausgriffen in die wenig erschlossenen und teilweise unbesetzten Regionen der Gestaltung des Anwendungssystems, zu denen sich die Informatik kraft der unbestreitbaren Potenziale ihrer Artefakte befugt glaubt, auch ohne auf das jeweilige Handlungsfeld gerichtete spezielle Anwendungsinformatik zu sein. Solange alle Anstrengungen darauf gerichtet waren, das technische Subsystem des aus menschlicher Arbeit und maschinellen Verrichtungen bestehenden Systems der administrativen Leistungserstellung erfolgreich zum Laufen zu bringen, konnte man diese Fokussierung verstehen. Diese aus den Anfangszeiten der Informatisierung ererbte Verzerrung der Aufmerksamkeit war aber auch damals schon gut dazu geeignet, die Zwecke der Technikunterstützung im Dunkeln zu lassen und sowohl den Informatikern Wertneutralität ihres Tuns zu suggerieren, als auch den Organisatoren und Strategen Sachzwänge einzureden, hinter denen unbefragte Interessen der Auftraggeber und auch ihrer Lieferanten sich durchsetzen konnten.

So verfügen wir in Deutschland in der strategischen Makro-Dimension nicht über eine ausformulierte Strategie der (von der Informationstechnik ermöglichten) Verwaltungsmodernisierung, die das Verwaltungshandeln auf im Einzelnen teils noch nicht bekannte Aufgaben ausrichtet und entsprechend gestaltet. Gestaltet werden im Rahmen einer nationalen E-Government-Strategie nur die technischen Anteile dieser Tätigkeit, vor allem auf der Infrastrukturebene. Implizit wird mit einer solchen Strategie auf die organisatorischen Abläufe ausgegriffen. Aber Versuche zur Verknüpfung von E-Government mit anderen Reformsträngen resultierten bislang lediglich in einem unverbundenen Nebeneinander der entsprechenden Ansätze.

In der Meso-Dimension haben wir es mit Großprojekten zu tun, die heute noch von ihren technischen Möglichkeiten her geplant werden. Im Falle des inzwischen gescheiterten Großsystems ELENA, dem elektronischen Einkommensnachweis, verbanden sich Wünsche nach stärkerer Kontrolle der angeblichen faulen oder schwarzarbeitenden Arbeitnehmer mit dem Versuch, die elektronische Signatur, die sich auf freiwilliger Basis seit über 15 Jahren nicht durchsetzen konnte, für den Kreis der Arbeitslosen und Wohn-

geldempfänger zwingend einzuführen, damit sie überhaupt an ihre Leistungen gelangen (*Lenk* 2010). Das Ganze wurde dann später noch mit Bürokratieabbau für die Unternehmen gerechtfertigt, obwohl es für die Leistungsempfänger und auch für die leistenden Verwaltungsstellen neue bürokratische Anforderungen gebracht hätte. Neben solchen mehr oder weniger erfolgreich scheiternden Großprojekten finden sich freilich schon andere, die in eher dezentraler Manier angegangen werden, wie die einheitliche Telefonservicenummer 115. Dieses umsichtigere und weniger von Industrieinteressen überlagerte Vorgehen scheint gegenwärtig (2011) recht erfolgreich zu sein (*Schuppan* 2011).

In der Mikro-Dimension werden Geschäftsprozesse reorganisiert. Damit kann E-Government zu technisch ermöglichten *organisatorischen* Entwicklungen führen. Dies ist die Domäne des Prozessdenkens und der Reform von Geschäftsprozessen, auf die sich nunmehr, nach langer Inkubationszeit, die Aufmerksamkeit richtet. Hier kommt es zu neuen Produktionsverfahren, die oftmals mehrere Trägerorganisationen vernetzen. Es entwickelt sich eine Dynamik, die stark von Erwartungen auf Effizienzsteigerung bei der Verwaltungsarbeit, daneben zum Teil auch durch Bestrebungen zu mehr Transparenz gekennzeichnet ist. Eine gewisse Schlagseite hat die Geschäftsprozessreorganisation durch das Übergewicht von Verfahren, Vorgehensmodellen, Methoden, Entwurfs- und Dokumentationssprachen aus der Informatik. Zwar wird in der Literatur immer wieder die Trennung von drei Ebenen beschworen: der Geschäftsebene, der organisatorischen Ebene, sowie der technischen Unterstützungsebene. Gleichwohl wird diese Trennung dadurch unterlaufen, dass Verfahren, Entwurfssprachen und Methoden von der Ebene des technischen Unterstützungssystems gleichsam hochwandern auf die organisatorische Ebene. Aus Kerninformatiksicht handelt es sich bei organisatorischen Überlegungen lediglich um die „frühen Phasen" der Softwareentwicklung. Verfahren, Entwurfs- und Dokumentationssprachen, Methoden und Tools sind auf die Entwicklung bzw. das Customizing von Software ausgerichtet. Sie müssen eindeutige Spezifikationen liefern und weisen daher eine rationalistische Schlagseite auf. Nutzt man sie nicht nur für die Spezifizierung von Anforderungen an die Software, sondern auch auf der Geschäfts- bzw. Organisationsebene, dann legen sie mehr Formalisierung der Arbeitsprozesse nahe; Handlungsspielräume werden eingeengt. Das begünstigt eine Tendenz zur Vollautomation ohne Rücksicht darauf, ob dies dem jeweiligen Prozess bekommt oder nicht. Mit dieser durchgehenden Vernachlässigung der organisatorischen Ebene zwischen Geschäfts- bzw. Bewirkensebene und der Konzentration auf die technische Unterstützung der die angestrebten Zwecke realisierenden Arbeit verbindet sich die Vermutung, dass alles, was von Technikanbietern gerade propagiert wird, sinnvoll und daher zu nutzen ist. Veränderungen auf der Arbeitsebene werden damit in die Richtung der jeweils gerade modischen Formen der Nutzung der Informationstechnik gedrängt.

8. Gestaltungsforschung: Entwicklung verwaltungsadäquater Gestaltungsverfahren und Referenzmodelle

Gestaltung kann aber auch anders ablaufen, und dies weist hin auf die Bedeutung einer sich inzwischen selbstbewusster gebenden Gestaltungsforschung (*Winter* 2008; für E-Government vgl. *Fedorowicz/Dias* 2010) für die Reformpraxis. Eine schon verloren geglaubte Synergie von Interessen an besserem Staatshandeln und wissenschaftlichen Gestaltungsansätzen manifestiert sich in jüngster Zeit in Forschungs- und Entwicklungspro-

jekten, die sich, in der von der Verwaltungsinformatik vorgezeichneten Richtung, normativ und zugleich praktisch auf den Umbau der Verwaltung den neuen Anforderungen gemäß richten (*Schuppan*, in diesem Heft).

Ein Ziel von Gestaltungsforschung ist es herauszufinden, wie und in welchen Grenzen die künftige Entwicklung planvoll gestaltet werden kann. Grundlage dafür ist eine Wirkungsforschung. Im Nachhinein lässt sich untersuchen, was in der bisherigen Informatisierung und allgemein in den Versuchen, den Umbau der Verwaltung im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen (Effizienzsteigerung, Abbau administrativer Lasten, Abhängigkeit von menschlicher Arbeit verringern, etc.) zu beeinflussen, in den letzten Jahrzehnten misslang. Auf dieser Grundlage können Praxis und Wissenschaft versuchen, durch bessere Verfahren und Vorgaben diese Versuche zielgenauer werden zu lassen und dabei unerwünschte Nebenfolgen zu neutralisieren.

Auf eine solche Gestaltungsforschung bezog sich eine der Kernthesen des schon erwähnten Memorandums: „Eine umfassende Gestaltung der Prozesse und Ressourcen der Verwaltungsarbeit im Sinne eines Verwaltungs-Engineering unter weitest gehender Nutzung der Informationstechnik ist jetzt möglich." (GI/VDE 2000, S. 23). Das war offensichtlich verfrüht. Die Botschaft wurde überhört, obwohl die Bereitschaft, sich mit Umsetzungsfragen, mit Change Management zu beschäftigen, schon durchaus gegeben war. Aber die Konzepte, die umgesetzt werden sollen, sind nicht in gleichem Maße Gegenstand der Aufmerksamkeit. Wenn Projekte scheitern muss man sich immer fragen, ob Konzeptions- oder Implementationsfehler vorlagen. Immer noch werden Großprojekte auf Zuruf, aus Technikfaszination und in blinder Nachahmung angeblicher Best Practice aufgesetzt und Top-down durchgesetzt. Im Falle von ELENA geschah dies ohne jede Abwägung der auf dem Spiel stehenden Werte und Interessen. Alternativen wurden nicht bedacht.

Aber wie soll man vorgehen? Die Gestaltungsaufgaben des Verwaltungs-Engineering müssen systematisch angegangen werden. Sie erfordern zum einen verlässliches Wissen über die Praxis und die theoretischen Grundlagen des arbeitenden Staats. Zum anderen erfordern sie Vorgehensmodelle und Verfahren für das Design, damit bewährte Praxis wiederholbar wird. Die nötigen Verfahren müssen angesichts der Komplexität vieler Staatsaufgaben weit über die zaghaften Ansätze zu partizipativer Systemgestaltung hinausgehen, die vor 30 Jahren diskutiert wurden.

Gestaltungspraxis wie auch wissenschaftliche Anstrengungen können an informatische Vorgehensmodelle anknüpfen. Sowohl (Meta-)Modelle für Vorgehensweisen und Verfahren als auch Referenzmodelle für typische Gestaltungsformen bei Verwaltungsleistungen können entwickelt werden. Grundlage hierfür sind systematische Betrachtungen von Objekten und Trägern der Gestaltung, von Zielen und Interessenlagen (*Steinmüller* 1993, S. 559f.). Immer ist dabei zu fragen, in welche Welt die gestalteten Objekte, seien es komplexe, menschliche und maschinelle Arbeitsanteile verbindende Arbeitssysteme oder lediglich technische Artefakte, hineingestellt werden, was sie dort bewirken sollen und was sie im Lauf der Zeit tatsächlich bewirken.

Solche Fragen werden im verwaltungspolitischen Kontext noch kaum gestellt. Behandelt werden sie unter anderem in der ingenieurmäßigen Konstruktionslehre, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat und die man als Teilgebiet einer allgemeinen Technikwissenschaft auffassen kann (vgl. einführend *Ropohl* 1998, S. 49ff.; weiterführend *Banse/Friedrich* 2000). Die Konstruktion technischer Artefakte wird von Laien zu Unrecht als eine starre, naturwissenschaftlich voll erfassbare Tätigkeit betrachtet. Aber

dort geht es um eine Suche nach gestalterischen Möglichkeiten, die zwar naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten berücksichtigen muss, sich darin jedoch nicht erschöpft. Obwohl die erforderliche Phantasie des Ingenieurs an künstlerische Tätigkeit denken lässt, können systematische Verfahren bei der Konstruktion technischer Artefakte helfen. So sind gedankliche Modelle aller denkbaren Entwürfe möglich, um – übertragen auf unser Feld – zum Beispiel ein neues Vollzugssystem zu gestalten, mit dem die administrativen Lasten und Belästigungen von Unternehmen reduziert werden können. Diese Modelle können dann verglichen werden im Hinblick auf ihre Eignung, bestimmte Ziele zu erreichen oder bestimmte Nebenfolgen (wie z.B. umfangreiche Sammlung personenbezogener Informationen) zu vermeiden. In diesem Sinne wird bereits aus der Praxis eine „Vorausschauende Technikfolgenabschätzung" gefordert für die rechtzeitige Bewertung der Folgen von IT-gestützten Systemen in der Verwaltungsarbeit (*Wulff* 2010).

Eine vollständige gedankliche Vorwegnahme eines zu gestaltenden Systems in seinem gesamten Lebenszyklus ist gleichwohl nicht möglich. Grenzen der Vorwegnahme von Zuständen und Entwicklungen folgen schon aus dem soziotechnischen Charakter von IT-gestützten Vollzugssystemen. Welche Absichten die am Vollzug beteiligten Menschen verfolgen werden, nicht nur aus egoistischen Motiven, sondern auch zum Beispiel, um eine gesetzliche Regelung an geänderte Verhältnisse anzupassen, lässt sich nicht vorhersagen. Und lediglich die technischen Anteile des Vollzugssystems zu betrachten hilft nicht weiter, führt im Gegenteil zu falschen Gewissheiten. Aneignung von Technik durch Nutzer und Betroffene ist auch in Organisationen oder Organisationsnetzen wenig planbar. Sie richtet sich zwar an nahegelegten Eigenschaften („affordances") des technischen Teilsystems aus, kann aber davon abweichen, wie bei der Nutzung einer Luxuskarosse als Mordwerkzeug. Und bei der Gestaltung vorausgesetzte feste Annahmen über Verhaltensweisen der Nutzer werden oft enttäuscht, wie das Schicksal der Kunststädte des Architekten *Le Corbusier* (Brasilia, Chandigarh) zeigt. Gestaltungsverfahren müssen mithin offen sein, so dass sie auch in der Implementierungsphase Raum gewähren für Erweiterungen, für „opportunity-based change" (*Orlikowski/Hofman* 1997). Noch mehr gilt das für die Zeit nach der offiziellen Einweihung eines Systems. Der design-in-use, die Anpassung der in Technik gegossenen Vorgaben an die Alltagspraxis der Mitarbeiter beginnt erst jetzt richtig. Von der kreativen Aneignung des neuen Systems hängt es ab, ob es ein Erfolg wird.

9. Schluss

Die Informatisierung der Verwaltung auf den seit Jahrzehnten vorgezeichneten Spuren hat sich in der neuen Wahrnehmung als E-Government spürbar beschleunigt. Anders als zuvor ist diese Entwicklung von politischen Steuerungsversuchen und von verstärkter Kooperation über die Verwaltungsebenen hinweg geprägt. Es geht dabei zunehmend um eine andere Art zu arbeiten, nicht nur um die zunächst im Vordergrund stehenden Bürgerdienste, deren unterschiedliche Organisationsmodelle (*Brüggemeier* 2010) erst jetzt systematisch im Hinblick auf Chancen zum Bürokratieabbau untersucht werden. Es geht auch nicht primär um besseres Management der Verwaltungsarbeit, sondern um die Neuorganisation dieser Arbeit selbst. Gesellschaftliche Wirkungen des Verwaltungshandelns sowie Organisationsstrukturen mögen sich dadurch verändern, aber dies ist nicht unmittelbar Gegenstand der Bemühungen. Die Erforschung der Zusammenhänge zwischen er-

neuerten Infrastrukturen, verbesserten Verfahren der administrativen Leistungserstellung und Zielgenauigkeit sowie Nebenfolgen öffentlicher Steuerungsbemühungen steht in den allerersten Anfängen.

Das Ganze spielt sich ab vor dem Hintergrund einer wachsenden Durchdringung der Gesellschaft mit kommerziell vorgeformten Ausprägungen der Informationstechnik, welche schon jetzt die Menschen in ihrer Arbeitspraxis und in ihrem Kommunikationsverhalten ergreifen und – nicht zuletzt im Interesse der an den technischen Systemen verdienenden Kräfte – sozialisieren. Das hat Folgen für menschliches Handeln und für das Gemeinwesen, die wir überhaupt noch nicht absehen. Damit ist die Informatisierung der Verwaltung, ebenso wie das gesamte Staatshandeln, eingebettet in eine sich verändernde Gesellschaft, die man jetzt gern als digitale apostrophiert. Sie wird damit überlagert von Entwicklungen, die noch weniger wissenschaftlich auf den Punkt gebracht sind als diese Informatisierung selbst. Was die weltweite kommunikative Vernetzung für politisches Handeln bedeutet ist eine Frage, über die sich zu verständigen extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist. Es fällt schwer, Realentwicklungen zu trennen von Wunschträumen und kurzschlüssigen Erfolgsmeldungen, etwa zu aufrührerischen „Flash Mobs", soweit diese in politisch ungeliebten Regimes sich betätigen. Man hat gelegentlich den Eindruck, dass ein extrem libertäres um nicht zu sagen anarchistisches Denken sich aus dem es bislang tragenden Neoliberalismus in eine vom Internet aufgespannte Traumwelt rettet.

Unter diesen Bedingungen die seit einem halben Jahrhundert voranschreitende Informatisierung des Verwaltungshandelns auf Zielwerte einer guten, der Gesellschaft angemessenen Verwaltung zu lenken, ist mithin eine Aufgabe, deren Erfüllung alles andere als selbstverständlich ist. Sie sollte ins Zentrum von Überlegungen und Forschungen zum Wandel der Staatlichkeit gerückt werden. Das erfordert Forschungsanstrengungen, die ausgetretene Pfade verlassen.

Der Beitrag der Verwaltungsinformatik zu dieser Forschung ist ein mehrfacher. Erstens kann sie die Informatisierung laufend weltweit beobachten (Observatoriumsfunktion). Zweitens kann sie das Erfahrungskapital gelungener wie auch gescheiterter Projekte sichern. Drittens kann sie Vorgehensmodelle sowie fachliche Referenzmodelle entwickeln (Gestaltungsfunktion). Und viertens kann sie bei einer Folgenforschung mitwirken, die sich auf längerfristige Auswirkungen von Systemgestalten in ihrem Lebenszyklus richtet; das kann dann auf die Gestaltungsfunktion zurückwirken. Einer Verschränkung mit anderen verwaltungswissenschaftlichen Ansätzen ist damit der Weg bereitet.

Anmerkungen

1 Zu diesen verwaltungswissenschaftlichen Sichten gehören auch solche, die in den letzten Jahrzehnten in den Hintergrund traten, aber Aspekte des operativen Verwaltungshandelns betrachten, so vor allem unter dem Aspekt der Außenbeziehungen (*Grunow* 1988) oder der Entscheidungstätigkeit (*Becker* 1989).

2 Mit den Ansätzen der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft" (*Hoffmann-Riem* 2008) ziehe ich „*Be*wirkung" vor, weil es nicht unbedingt steuernder *Ein*wirkungen bedarf, um etwas zu bewirken. Die Jahrzehnte alten Diskussionen um den Steuerungsbegriff und ihr zeitbedingtes Abschweifen im Zuge der Erkenntnis, dass der Staat ausfranst und dass er Gesellschaft bekommt (*Genschel/Leibfried* 2008), werden hier nicht weiter verfolgt.

Literatur

AWV – Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung e.V., 1996: Integrierte Vorgangsbearbeitung – Wunsch und Wirklichkeit, Eschborn: AWV.

Banse, Gerhard/Friedrich, Käthe (Hrsg.), 2000: Konstruieren zwischen Kunst und Wissenschaft. Idee – Entwurf – Gestaltung, Berlin: Edition Sigma.

Barrett, Susan M., 1992: Information technology and organizational culture: implementing change, in: International Review of Administrative Sciences, 58, S. 363-374.

Becker, Bernd, 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha: Verlag R. S. Schulz.

Bellamy, Christine, 1996: Transforming social security benefits administration for the twenty-first century: towards one-stop services and the client group principle?, in: Public Administration, 74, S. 159-179.

Beyer, Lothar, 2005: Informations- und Kommunikationstechnik, in: *Blanke, Bernhard/v.Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 192-205.

Bonin, Hinrich E.G. (Hrsg.),1992: Verwaltungsinformatik. Konturen einer Disziplin. Mannheim/Leipzig/Wiesbaden/Zürich: BI-Wissenschaftsverlag.

Brinckmann, Hans/Grimmer, Klaus/Lenk, Klaus/Rave, Dieter, 1974: Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung, Darmstadt: S. Toeche-Mittler Verlag.

Brinckmann, Hans/Kuhlmann, Stefan, 1990: Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Brüggemeier, Martin 2010: Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung. Bürokratieabbau durch vernetzten und besser organisierten Verwaltungsvollzug, in: Verwaltung & Management, 16, S. 93-101.

Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen/Lenk, Klaus/Reichard, Christoph/Siegfried, Tina, 2006: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin: Edition Sigma.

Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus (Hrsg.), 2011: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin: Edition Sigma (i.E.).

Budäus, Dietrich 1998: Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 4. Aufl., Berlin: Edition Sigma.

Bull, Hans-Peter, 1964: Verwaltung durch Maschinen, Köln/Berlin: Grote.

Dunsire, Andrew, 1995: Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint, in: Public Administration, 73, S. 17-40.

Engel, Andreas, 2008: IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung. Bausteine zur Prozessgestaltung im E-Government, Berlin: Edition Sigma.

Fedorowicz, Jane/Dias, Martin A., 2010: A decade of design in digital government research, in: Government Information Quarterly, 27, S. 1-8.

Fiedler, Herbert, 1966: Rechenautomaten in Recht und Verwaltung, in: Juristenzeitung, 21, S. 689-696.

Fiedler, Herbert, 2005: Die Utopie einer libertären Informationsgesellschaft und die Zukunft des Staates, in: *Klewitz-Hommelsen, Sayeed/Bonin, Hinrich* (Hrsg.), Die Zeit nach dem E-Government, Münster: LIT, S. 67-75.

Garstka, Hansjürgen/Schneider, Jochen/Weigand, Karl-Heinz (Hrsg.), 1980: Verwaltungsinformatik. Textbuch herausgegeben im Auftrag des Arbeitskreises Verwaltungsinformatik, Darmstadt: S. Toeche-Mittler Verlag.

Genschel, Philipp/Leibfried, Stefan, 2008: Schupperts Staat. Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee?, in: Der Staat, 47, S. 360-380.

GI/VDE 2000: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, Stuttgart/Frankfurt a.M. Online verfügbar unter: http://www.gi-ev.org/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf, Stand: 07.09.2010.

Goller, Friedrich/Scheuring, Heinrich/Trageser, Alfred, 1971: Das KI-System. Automatisierte Kommunikation und Information in Politik und Verwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.

Grimmer, Klaus (Hrsg.), 1986: Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen. Handlungsstrategien ohne Politik, Basel/Boston/Stuttgart: Birkhäuser Verlag.

Grimmer, Klaus, 1991: Die Eigenart der Verwaltungsinformatik, in: Die öffentliche Verwaltung, 44, S. 867-872.

Grimmer, Klaus, 2000: Verwaltungsmodernisierung – politisch oder technisch bestimmt?, in: *Lüttich, Hans-Jürgen /Rautenstrauch, Claus* (Hrsg.), Verwaltungsinformatik 2000. Verwaltungsinformatik in Theorie, Anwendung und Hochschulausbildung, Halle: Mitteldeutscher Verlag, S. 11-23.

Grunow, Dieter, 1988: Bürgernahe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle. Frankfurt/New York: Campus.

Hill, Hermann, 2010: Perspektive 2020, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung 2010, Baden-Baden: Nomos, S. 9-29.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2008: Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Vosskuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd.2, München: C. H. Beck, S. 885-958.

Hood, Christopher, 1983: The Tools of Government, London: Palgrave Macmillan.

Hood, Christopher, 2007: Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades, in: Governance, 20, S. 127-144.

Hood, Christopher/Margetts, Helen, 2006: The Tools of Government in the Digital Age, London: Palgrave Macmillan.

Kallinikos, Jannis, 2004: The Social Foundation of the Bureaucratic Order, in: Organization, 11, S. 13-36.

Killian, Werner/Kneissler, Thomas (Hrsg.), 1999: Demokratische und partizipative Verwaltung. Festschrift für *Hans Brinckmann* und *Klaus Grimmer*, Baden-Baden: Nomos.

Kohl, Sandra/Hagen, Martin, 2010: Verwaltung öffne Dich: Mehrwert für die Bürger durch E-Government, in: AWV-Informationen, H.6, S. 12-14.

Kraemer, Kenneth L., 1988: Warum von der Technik getragene Verwaltungsreformen wahrscheinlich nicht zustandekommen werden, in: *Reinermann, Heinrich/Fiedler, Herbert/Grimmer, Klaus/Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland* (Hrsg.), Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg: Decker & Müller, S. 51-66.

Lenk, Klaus, 1975: Automation und Zentralisation im Bereich der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: ÖVD – Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, 5, S. 291-297.

Lenk, Klaus, 1983: Informationstechnik als Machtverstärker. Bemerkungen zu den gesellschaftlichen Implikationen der Informationstechnik, in: Rundfunk und Fernsehen, 31, S. 247-259.

Lenk, Klaus, 2000: Zur Bedeutung von Information und Kommunikation in der Verwaltung. Außerrechtliche Grundlagen für das Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, in: *Hoffmann- Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard* (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden: Nomos, S. 59-99.

Lenk, Klaus, 2004: Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, Berlin: Edition Sigma.

Lenk, Klaus, 2006: Sind E-Government-Wettbewerbe innovationsfeindlich?, in: Verwaltung & Management, 2, S. 74-80.

Lenk, Klaus, 2007: Reconstructing Public Administration theory from below, in: Information Polity, 12, S. 207-212.

Lenk, Klaus, 2010: ELENA oder der Weg in die durchorganisierte Informationsgesellschaft, in: Verwaltung & Management, 16, S. 137-146.

Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hrsg.), 1999: Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik – Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik, Heidelberg: R.v.Decker.

Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland, 2001: Broadening the Concept of Electronic Government, in: *Prins, J.E.J.* (Hrsg.), Designing E-Government, Amsterdam: Kluwer, S. 63-74.

Luhmann, Niklas, 1966: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin: Duncker & Humblot.

Lüttich, Hans-Jürgen/Rautenstrauch, Claus, (Hrsg.), 2000: Verwaltungsinformatik 2000. Verwaltungsinformatik in Theorie, Anwendung und Hochschulausbildung. 3. Internationale Fachtagung „Verwaltungsinformatik" der Gesellschaft für Informatik, Halberstadt 2000, Halle: Mitteldeutscher Verlag.

McHale, John, 1976: The Changing Information Environment, London: Elek.

Meijer, Albert, 2007: Why don't they listen to us? Reasserting the role of ICT in Public Administration, in: Information Polity, 12, S. 233-242.

Nora, Philippe/Minc, Alain, 1978: L'informatisation de la société, Paris: La Documentation Française.

Orlikowski, Wanda/Hofman, J. Debra, 1997: An Improvisational Model for Change Management. The Case of Groupware Technologies, in: Sloan Management Review, 38, S. 11-22.

Prognos AG, 2009: Zukunftsreport MODERNER STAAT 2009, in: Innovative Verwaltung, Special 3/2009.

Reinermann, Heinrich, 1986: Die Verwaltung der Zukunft, in: *Schulz, Arno* (Hrsg.), Die Zukunft der Informationssysteme. Lehre der 80er Jahre. Fachtagung, Linz, September 1986, Heidelberg u.a.: Springer, S. 111-136.

Reinermann, Heinrich, 1988: Vor einer Verwaltungsreform? Informationstechnisch motivierte Ziele und „Systemkonzepte" der Verwaltungspolitik, in: *Reinermann, Heinrich/Fiedler, Herbert/Grimmer, Klaus/Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland* (Hrsg.), Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg: Decker & Müller, S. 38-51.

Reinermann, Heinrich/Fiedler, Herbert/Grimmer, Klaus/Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hrsg.), 1988: Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg: Decker & Müller.

Reinermann, Heinrich (Hrsg.), 2000: Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Unterwegs zur virtuellen Verwaltung, Heidelberg: Decker & Müller.

Ropohl, Günter, 1998: Wie die Technik zur Vernunft kommt. Beiträge zum Paradigmenwechsel in den Technikwissenschaften, Amsterdam: Fakultas.

Sackman, Harold/Nie, Norman (Hrsg.), 1970: The Information Utility and Social Choice, Montvale NJ.: AFIPS Press.

Schuppan, Tino, 2011: Reduktion von Verwaltungslasten durch Einheitliche Behördenrufnummern: Erfahrungen und Entwicklungsstand in den EU-Mitgliedsstaaten, in*: Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), 2011: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin: Edition Sigma, S. 135-158 (i.E.).

Snellen, Ignace Th.M./Balfoort, C.L./van de Donk, Wim B.H.J./Stevens, J.J.M./Westra, R.L.N., 1989: Informatisering in het Openbaar Bestuur. Indicaties voor politiek-inhoudelijke sturing, Den Haag: Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA).

Steinmüller, Wilhelm, 1993: Informationstechnologie und Gesellschaft. Einführung in die angewandte Informatik, Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft.

Taviss, Irene (Hrsg.), 1970: The Computer Impact, Englewood Cliffs: Prentice-Hall .

Taylor, John A., 2007: Rediscovering the grand narratives of the information polity: Reflections on the achievement and potential of the EGPA Study Group on ICT in Public Administration, in: Information Polity, 12, S. 213-217.

Taylor, John A./Williams, Howard, 1991: Public Administration and the Information Polity, in: Public Administration, 69, S. 171-190.

van de Donk, Wim B.H.J./Snellen, Ignace Th.M., 1998: Towards a Theory of Public Administration in an Information Age?, in: *Snellen, Ignace Th.M./van de Donk, Wim B.H.J.* (Hrsg.), Public Administration in an Information Age. A Handbook, Amsterdam: IOS Press, S. 3-19.

Winter, Robert, 2008: Design science research in Europe, in: European Journal of Information Systems, 17, S. 470-475.

Wulff, Marianne, 2010: Vorausschauende Technikfolgenabschätzung, in: Innovative Verwaltung, H. 6, S. 43.

Zuurmond, Arre/Huigen, Jos/Frissen, Paul H.A./Snellen, Ignace Th.M./Tops, Pieter W., (Hrsg.), 1994: Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd, Den Haag: VUGA.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Klaus Lenk, Universität Oldenburg, Professor (em.) für Verwaltungswissenschaft
E-Mail: lenk@uni-oldenburg.de

Tino Schuppan

„Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung

Zusammenfassung
Ausgehend von E-Government und den damit einhergehenden Möglichkeiten der Vernetzung werden Potenziale und Implikationen für die Staats- und Verwaltungsorganisation und deren Transformation herausgearbeitet. Grundlegendes Prinzip der Verwaltung, das durch E-Government und die Vernetzungsmöglichkeiten herausgefordert wird, bildet die Territorialität der Verwaltung. Im Hinblick auf die organisatorische und funktionale Dimension von Territorialität kann Verwaltung und deren Handeln geändert werden. Spezifische Grenzen ergeben sich jedoch hinsichtlich der politischen, juristischen, aber auch der symbolischen Dimension. Deutlich wird, dass es nicht zu einer einfachen Entörtlichung der Verwaltung kommt, die auch nicht wünschenswert wäre. Vielmehr geht es um eine Neukonfiguration von Territorialität, bei der ein realer und ein elektronischer Raum neu aufeinander bezogen werden. Hierdurch wird die Funktionsweise von Verwaltung geändert, was jedoch verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung für E-Government erfordert.

Schlagworte: E-Government, Territorialität, Vernetzung, Kfz-Zulassung, Transformation

Abstract
„Stein-Hardenberg 2.0“? – Modernization of the State, Territoriality and Administrative Scientific oriented Transformation Research
Based on e-government and its capacity to create a networked government enabled by ICT new potentials and implications for the state and administrative organization and their transformation will be elaborated. One of the basic principles of public administration which is challenged by networked e-government is territoriality. In an organizational and functional dimension territoriality can be changed. Nevertheless, specific limitations arise in a political, juridical, but also in a symbolic dimension. It becomes obvious, that ICT does not contribute to a simple de-territorialization which would not be desirable from a normative perspective. Rather territoriality is submitted to a re-configuration in that physical aspects and electronic space are applied to one another in new manner. Thereby the functionality of public administration are affected what calls for administrative-scientific based transformation research in the context of e-government.

Key words: E-Government, Territoriality, Network, Vehicle Registration, Transformation

1. Transformation als verwaltungswissenschaftlicher Kern von E-Government

E-Government hat in Deutschland, aber auch in der internationalen Debatte nur sehr begrenzt Eingang in die verwaltungswissenschaftliche Diskussion gefunden. Eine Analyse einschlägiger internationaler Journale, wie Public Administration, Public Administration Review oder Public Management Review zeigt, dass E-Government nicht nur unterreprä-

sentiert ist, sondern de facto kaum vorkommt. Es gibt zwar Artikel zu Themen wie One Stop Government oder Whole of Government, die aber kaum oder gar nicht auf E-Government oder IT-Aspekte eingehen (vgl. z.B. *Askim* et al. 2011, *Christensen/Lægreid* 2007). Stattdessen werden solche Ansätze, die systemische Fehler des NPM – wie die Fragmentierung – korrigieren sollen, mitunter als Teil einer „Post-NPM-Bewegung" deklariert (vgl. z.B. *Wegrich* 2011), obwohl sie eigentlich einen eigenen Modernisierungsstrang darstellen, der teilweise sogar vor dem NPM einsetzte. In diesen Beiträgen wird meist so getan, als ob E-Government nicht existiert, obwohl viele der genannten Reformansätze überhaupt erst durch IT ermöglicht werden. Auch wenn nicht explizit geäußert, so ist bestenfalls zu unterstellen, dass vom Mainstream der Verwaltungs- und Verwaltungsreformforschung E-Government „freundlich ignoriert" wird, wofür Sender- und Empfängerprobleme gleichermaßen verantwortlich sind (vgl. hierzu *Meijer* 2007, *Snellen* 2007, *Lips* 2007, *Wind* 2006).

Demgegenüber ist festzustellen, dass E-Government in der Literatur und in der Praxis – zumindest in deren Reformrhetorik – vieler westlicher Industriestaaten in den Zusammenhang mit einer Transformation gestellt wird. Ein früher wissenschaftlicher Vertreter, der im Zusammenhang mit dem Internet auf Transformation eingeht, war *Manuel Castells* (1996): In seinem ersten Band der Trilogie zur Netzwerkgesellschaft schreibt er, dass es bei der Nutzung des Internets um Transformation geht, die er darin sieht, die gleichen Dinge anders zu machen („doing the same things different"). In Bezug auf E-Government geht es bei Transformation um die Frage nach der Veränderung von Prinzipien der öffentlichen Leistungserbringung. Auf diesen Aspekt wurde vor allem in E-Government-Strategien diverser angelsächsischer Länder unter Bezugnahme auf IT-basierte Möglichkeiten der Kooperation bereits hinweisen (vgl. z.B. *O'Neill* 2009). So heißt es in der neuseeländischen E-Government-Strategie aus dem Jahr 2003 (www.e.govt.nz): „Increasingly, agencies will take a whole-of-government perspective when designing and implementing services. This will involve collaboration with other agencies,…" Eine ähnlich gelagerte Ausrichtung hat die britische E-Government-Strategie aus dem Jahr 2005, die ebenfalls neue Formen der Zusammenarbeit bzw. der behördenübergreifenden Vernetzung in den Mittelpunkt stellt (vgl. ausführlich: *Sharif* 2008).

Die Erwartung ist, dass Vernetzung und Zusammenarbeit eine transformatorische Wirkung entwickeln, wenngleich der Transformationsbegriff auch im E-Government-Kontext vielfältig verwendet wird (vgl. z.B. *Zuurmond* 2005, *Bloomfield/Hayes* 2009, S. 461ff.). *O'Neill* (2009) definiert eine zweite Stufe der Transformation: Danach geht es nicht nur darum, die gleichen Dinge anders zu machen, sondern darüber hinaus andere Dinge zu machen („doing different things"). Änderungen sollen damit so weit durch E-Government ermöglicht werden, dass es zu einer Änderung der Funktionsweise von öffentlicher Verwaltung kommt. Es geht also nicht nur um die Frage, wie man mit E-Government die öffentliche Leistungserbringung neu gestaltet und Geschäftsprozesse nach einem Business Process Reengineering (organisationsübergreifend) verändert (*Scholl* 2005), sondern welche grundlegenderen strukturellen Veränderungen hiervon ausgehen (können). Der Grundkonflikt liegt darin, dass – wie noch deutlicher werden wird – die E-Government-Potenziale einer Vernetzung offensichtlich mit klassischen Prinzipien der Staats- und Verwaltungsorganisation kollidieren. Fragen sind beispielsweise, inwieweit bestehende Institutionen, wie z.B. Hierarchie oder Zuständigkeit, schon verändert werden und verändert werden könnten. Gibt es zu bisherigen Prinzipien der Verwaltungsorganisation denkbare Äquivalente oder Kompensationen oder ist doch besser Bestehendes bei-

zubehalten? Fragen, wie mit der Vernetzung umzugehen ist, sind jedoch in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung nicht gänzlich neu, wie beispielsweise die Diskussionen zu Politikverflechtung (*Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976), kooperativer Verwaltung (*Benz* 1994) oder die Governance-Diskussion (*Kenis/Schneider* 1996) zeigen. Bei E-Government handelt es sich jedoch um eine spezielle Art der Vernetzung, die von der Produktionsebene ausgeht und deshalb leicht durch das Raster bisheriger verwaltungswissenschaftlicher Perspektiven fällt, jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – nicht weniger relevant für die Verwaltungswissenschaften ist.

Um Transformation im Kontext von vernetztem E-Government zu untersuchen, ist auf der Seite der Staats- und Verwaltungsorganisation Territorialität ein guter Ausgangspunkt, denn das Prinzip der Territorialität der Verwaltung kollidiert offensichtlich mit den Möglichkeiten der Vernetzung und der damit einhergehenden Raumüberbrückung. Außerdem ist Territorialität ein staats- und verwaltungsorganisatorisches Basisprinzip, an das eine ganze Reihe von weiteren Prinzipien gekoppelt ist, wie föderale Arbeitsteilung, Selbstverwaltung, Zuständigkeit oder Gewaltenteilung. Als historisch und kulturell tief verwurzeltes Prinzip hat sich Territorialität über Jahrhunderte entwickelt und ist eng an die Staatsentstehung gekoppelt. Als die Herrscher begannen, sesshaft zu werden (vgl. *Benz* 2002, *Mayntz* 1985), war das die Voraussetzung dafür, dass sich Macht in einem Territorium entfalten konnte, woraus sich später das Staatsgebiet entwickelte (vgl. *Graf Vitzthum* 1987, *Benz* 2002, S. 207). Territorialität ist bis heute Grundmuster für die staatliche Binnenstruktur. Es handelt sich mithin um Organisationsprinzipien, die das bis heute fortwirkende napoleonische Verwaltungssystem prägen und in Preußen wesentlich auf die Reformen von Karl Freiherr vom Stein und nach ihm auf Karl August Fürst von Hardenberg von vor über 200 Jahren zurückgehen. Auf sie lassen sich moderne Verwaltungsprinzipien wie das Ressortprinzip oder die kommunale Selbstverwaltung zurückführen. Das heißt, wenn sich territoriale Bezüge der Verwaltung mit E-Government ändern (lassen), so hätte dies Folgewirkungen für weitere Prinzipien der Staatsorganisation, beispielsweise für die kommunale Selbstverwaltung.[1] Eine verwaltungswissenschaftlich wichtige Frage ist daher: Lassen sich die über Jahrhunderte gewachsenen und kulturell fest verankerten Institutionen, wie das der Territorialität durch E-Government verändern oder sind die damit im Zusammenhang stehenden Institutionen gar schon obsolet geworden? Diese Frage kann nicht etwa aus einer Informatiksicht beantwortet werden, obgleich in der Praxis Informatiker bereits an Stellschrauben der Verwaltungsarchitektur arbeiten, was ein Risiko für nicht-erwünschte Nebenwirkungen birgt.

Um einen Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, wird zunächst Vernetzung im Kontext von E-Government als gestaltungsorientierte und analytische Hintergrundfolie herausgearbeitet und von anderen Vernetzungsperspektiven der Verwaltungswissenschaften abgegrenzt. Auch wenn es über Vernetzung hinaus weitere Formen und Ausprägungen von E-Government gibt (vgl. *Lenk* 2007, *Schuppan* 2011, *Lenk* in diesem Heft), so weist die durch E-Government ermöglichte Vernetzung besonders hohe Modernisierungspotenziale auf. Danach werden Wirkungen und Wirkungspotenziale in Bezug auf Territorialität mit weiteren Folgewirkungen herausgearbeitet, anhand einer Fallstudie überprüft und weitergehend analysiert. Anschließend werden – ausgehend von unter-

1 Ob und inwieweit diese grundlegenden Prinzipien vor dem Hintergrund von E-Government sich ändern (könnten) wird in einem dreijährigen Forschungsprojekt am Potsdamer E-Government-Institut untersucht. Das Projekt startete im Juni 2011 unter dem bewusst provokant gewählten Titel „Stein_Hardenberg_2.0“.

schiedlichen Disziplinen, die sich mit E-Government beschäftigen und unter Berücksichtigung der Empirie – Kernanforderungen für eine Transformationsforschung für E-Government abgeleitet und diskutiert. Abschließend werden zentrale Aussagen zusammengefasst, und Konturen veränderter Territorialität skizziert.

2. Vernetztes E-Government als Modernisierungsansatz

Als Analysehintergrund für neue Formen der Leistungserbringung dienen neue Formen der vernetzten Leistungserstellung. Vernetztes E-Government zeichnet sich generell dadurch aus, dass es durch IT erst ermöglicht (enabling) wird. Die Leistungserstellung ist hochgradig arbeitsteilig, vernetzt, modularisiert und standardisiert, wobei die Steuerung umfassend über Verträge bezogen auf miniaturisierte Service-Bestandteile einer Leistungserbringung erfolgt (vgl. *Brüggemeier/Röber* in diesem Heft). Arbeitsprozesse werden räumlich und organisationsübergreifend auseinandergezogen, um über bestehende Organisationsgrenzen hinaus Effizienz- und Effektivitätspotenziale heben zu können.

Über E-Government hinaus ist das Vernetzungs- oder Netzwerkphänomen auch Gegenstand der Policy-Forschung. Hier wird seit längerem das Netzwerkphänomen in der „Politikproduktion“ beobachtet, weil private, staatliche und/oder halbstaatliche Akteure beim Agenda-Setting und der Politikformulierung zusammenwirken. Der Unterschied von Policy-Netzwerken und E-Government-Vernetzung wird jedoch erst klar, wenn man konsequent von den Geschäftsprozessen (Vorgängen) auf der Arbeitsebene der Verwaltung ausgeht (*Lenk* 2006). Denn IT gestattet es, Geschäftsprozesse räumlich und institutionell so auseinanderzuziehen, dass neue Organisationsformen entstehen, an denen meistens mehr als zwei Akteure bzw. Organisationen, ggf. sektorübergreifend, beteiligt sind (vgl. auch *Brüggemeier/Röber* in diesem Heft). Unterstützt wird die Prozessverteilung durch die Bildung von Modulen, die durch Kapselung von Arbeitsschritten, Aktivitäten und/ oder IT-Funktionen entstehen (vgl. *Picot/Reichwald/Wigand* 2001, S. 230). Module in der öffentlichen Verwaltung können beispielsweise Posteingangsprüfung, formelle Prüfung, Authentifizierung, Bezahlung oder auch Terminvereinbarung sein. Durch Modulbildung werden Aktivitäten entlang einer Prozesskette zusammengefasst, die in sich abgeschlossen sind, jedoch über standardisierte Schnittstellen nach außen interagieren. Hierdurch ist eine feingliedrigere Arbeitsteilung und genaue Abgrenzung von Arbeitsschritten zwischen Organisationen möglich, die in besonderer Weise vernetzte Organisationsformen ermöglichen.

Konkrete Varianten vernetzter Organisationsformen, die seit einiger Zeit auch in der Verwaltungspraxis umgesetzt werden, sind One Stop Government (vgl. hierzu *Hagen/Kubicek* 2000, *Askim* et al. 2011) und Shared Service Center (*Wind/Schuppan* 2010). Bei One Stop Government kommt es zu einer Aufspaltung der Leistungserbringung in Front und Back-Office über Organisationsgrenzen hinweg. Sie dient wesentlich dazu, Teile (bzw. Module) der öffentlichen Leistungserbringung herauszulösen und an einer Stelle (im Front- Office) zu bündeln, um den Zugang zu öffentlichen Leistungen zu erleichtern, was Kooperation voraussetzt. Dass One Stop Government bereits heute in und zwischen EU-Ländern zu einem gewissen Grad umgesetzt sind, zeigt z.B. die Europäische Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR). Darin ist zwingend vorgesehen, dass Dienstleister aus EU-Staaten alle im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Verfahren und Formalitäten elektronisch und aus der Ferne erledigen können. Da-

für war bis Ende 2009 in jedem EU-Land ein so genannter Einheitlicher Ansprechpartner (EA) zu etablieren, um so einen einheitlichen Zugang für alle Verfahren zu eröffnen, die mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit verbunden sind. Die Notwendigkeit zur vernetzten Zusammenarbeit ergibt sich daraus, dass EA und zuständige Stellen (z.B. insbesondere Kommunen und Kammern) kooperativ Leistungen, ggf. unter Einbeziehung von EU-Institutionen, erbringen.

Bei Shared Service Center – als weitere Spielart vernetzter Organisationsformen – werden Prozessteile zwecks Skaleneffekten (Economies of Scales) über Entfernung hinweg gebündelt. In ihnen werden einzelne und vorzugsweise häufig auftretende Unterstützungsprozesse bzw. Teile davon aus dem Bereich Finanzen, Personal oder IT-Dienste, die bei allen Verwaltungseinheiten gleichermaßen vorkommen, herausgelöst und in einem teilverselbständigten Center zur Erreichung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen zusammengefasst (vgl. z.B. *Janssen/Wagenaar* 2004, *Wagenaar* 2006). Dabei bleiben Arbeitsschritte mit Entscheidungsgehalt bei der (einkaufenden) Verwaltungseinheit – wie die Einstellung von Personal –, während die unterstützenden (Teil-)Prozesse wie die Stellenausschreibung oder das Assessment Center durch das Shared Service Center erfolgen. Dabei ist es nur mittels IT möglich, aus ganzen Aufgabenzusammenhängen einzelne Leistungsbestandteile herauszulösen und unabhängig von der räumlichen Entfernung in einem Center zusammenzufassen.

Im Kern stellen die aufgezeigten vernetzten Organisationsformen hohe Anforderungen an die Prozessgestaltung, den IT-Einsatz, die Interoperabilität und die Governance-Struktur, so dass es mit einer reinen Softwareanwendung nicht getan ist. Gemeinsam ist ihnen, dass sie räumliche und organisatorische Grenzen überwinden, so dass Territorialität beeinflusst wird.

3. Veränderte Territorialität durch E-Government

Um den Zusammenhang von Vernetzung mit weiteren IT-Funktionen und Territorialität beurteilen zu können, ist die Territorialität der Verwaltung analytisch in einzelne Dimensionen zu zerlegen, die jedoch nicht unabhängig voneinander sind. Territorialität bedeutet ganz allgemein, dass etwas auf einen abgegrenzten Bereich der physischen Erdoberfläche bezogen ist, wie die öffentliche Verwaltung, wobei sich Territorialität analytisch in eine organisatorische, politische, funktionale, symbolische und rechtliche Dimension aufspalten lässt.

3.1 Organisatorische Dimension

Die organisatorische Dimension von Territorialität resultiert aus der Notwendigkeit der Erfüllung von Aufgaben, was arbeitsteilige Strukturen erfordert (vgl. *Mayntz* 1985, S. 14ff.). Deutlich spiegelt sich Territorialität in einer dezentralen Verwaltungsorganisation wider, weil eine Leistungserbringung in der Fläche eines Landes sicherzustellen ist. Dezentrale Organisation kann durch das Modell der Gebietsorganisation oder das der Funktionalorganisation umgesetzt werden (vgl. *Püttner* 2000, S. 73, *Wagener/Blümel* 2001, S. 98), wenngleich im Gebietsorganisationsmodell Territorialität besonders zum Ausdruck kommt. Denn werden möglichst viele Aufgaben an einer Stelle für ein Territorium, z.B.

durch eine Gemeinde wahrgenommen, entsteht eine umfassende Aufgabenverantwortung für das jeweilige (Gemeinde-)Gebiet. Sie muss Mindestgrößen bei der Einwohnerzahl aufweisen, damit die jeweiligen Aufgaben auch wirtschaftlich erbracht werden können (vgl. *Wagener* 1969). Aber auch die Funktionalorganisation hat eine, wenn auch schwächere, territoriale Komponente. Beim Funktionalprinzip liegt die administrative Verantwortung für einen klar abgegrenzten Funktionsbereich bei einer Organisation, um Spezialisierungsvorteile zu erreichen (*Püttner* 2000, S. 73). Aufgaben können, wie die der Bundesagentur für Arbeit, von einer zentralen bis auf eine lokale Ebene wahrgenommen werden (*Wollmann* 2003, S. 596).

Die aufgezeigte organisatorische Dimension von Territorialität kann durch E-Government und Vernetzung in vielfältiger Weise geändert werden. Insbesondere ist es nicht mehr erforderlich, dass alle Aufgabenbestandteile in einer Gemeinde ausgeführt werden. Im Ergebnis ist für die in einer wie auch immer ausgeprägten Shared-Service-Konstruktion abgewickelten Prozessteile nicht mehr die Einwohnerzahl in einer Gebietskörperschaft maßgeblich, weil dieses Kriterium wegen der Bündelung der Leistungserstellung an anderer Stelle irrelevant geworden ist.

Anders ist es, wenn die Gemeinden Front-Office-Funktionen für den physischen Zugang übernehmen. Hierfür ist nach wie vor eine Mindesteinwohnerzahl erforderlich, wenngleich auch hier eine Leistungserbringung über die eigenen Gebietsgrenzen hinaus und damit eine die Territorialität verändernde Wirkung möglich wäre. Aus heutiger Sicht ist festzuhalten, dass der enge Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl in einem Gebiet bezogen auf die Gebietsgröße und effizienter Aufgabenwahrnehmung nicht mehr besteht. Das gilt insbesondere für Prozessteile ohne lokalen Verantwortungsbezug, weil sie nicht mehr unter Beachtung territorialer Gesichtspunkte zu erbringen sind. Gleichzeitig lassen sich physische Front-Office-Funktionen zwecks besseren dezentralen Zugangs auf die Gemeinden übertragen.

3.2 Politische Dimension

Historisch entstand die politische Dimension aus der Zentralisierung von Herrschaft und einer sich etablierenden Zentralmacht (*Mayntz* 1985, S. 14ff., S. 18). Wenn Territorialorganisationen, wie Gemeinden, über politische Vertretungsorgane verfügen, sind sie nicht nur administrative Einheiten, sondern haben auch politische Integrationskraft, tragen Verantwortung für das Gemeindegebiet und damit zur Legitimationssicherung bei Entscheidungen bei (vgl. *Czybulka* 1989, S. 68, *Peters* 1949, S. 50, *Schmidt-Eichstaedt* 1994, S. 104, *v.Unruh* 1981, S. 43-44). Damit wird eine Kongruenz von Betroffenen, Territorium und politischer Repräsentation erreicht (*Sideras* 2001, S. 129), was zu einer höheren Akzeptanz bei Bürgern und höherer Legitimation bei der Leistungserbringung führen soll. Durch politische Vertretungsorgane dienen Ebenen, wie etwa die der Kommunen, auch der vertikalen Gewaltenteilung, die über die Legitimationssicherung bei konkreten Entscheidungen hinausgeht.

Entsprechend der politischen Dimension von Territorialität könnten aus Vernetzungssicht nur diejenigen Prozess- bzw. Entscheidungsanteile in einer Gemeinde belassen werden, die auch zwingend einen lokalen Verantwortungsbezug erfordern. So bedürfen beispielsweise bestimmte lokale Planungsentscheidungen einer besonderen örtlichen Legitimation, wenn davon die Bürger im Gemeindegebiet in besonderer Weise betroffen sind.

Alle anderen Prozessteile könnten in anderen Arrangements, wie z.B. Shared Service Center, abwickelt werden, sollten diese effizienter und effektiver als die Ausführung in der Gemeinde sein. Eine reine prozessbezogene Betrachtung ist jedoch nicht ausreichend, da es übergreifende Aspekte einer politischen Dimension gibt, wie z.B. die Gewaltenteilung. Das heißt, in den Strukturen selbst liegt eine hohe politische Rechtfertigung, die sich jedoch nicht aus der Erbringung einer einzelnen konkreten Leistung rechtfertigt, sondern in der Wahrnehmung umfassender Bündel von Aufgaben liegt. Andernfalls wäre kein (ausreichendes) Gegengewicht zu den anderen Ebenen vorhanden. Zumindest wäre diese Funktion bei Vernetzung auch dann erfüllt, wenn die Planung und Steuerung der Leistungserbringung weiterhin durch die jeweilige Kommunalverwaltung vorgenommen wird, wie es auch schon in frühen Überlegungen der Föderalismusökonomie vorgesehen ist (*Ostrom/Tiebout/Warren* 1961). Danach übernimmt die Gemeinde die Rolle als „Einkaufsgemeinde“, muss jedoch nicht notwendigerweise Leistungen selbst erstellen, was im hohen Maße der Idee des Gewährleistungsstaates entspricht (*Brüggemeier* 2007). Die Folge ist, dass Verwaltungsstrukturen als Produktionskapazität die primäre Legitimationsbasis für die politischen Strukturen verlieren; wenn beispielsweise die Länder beim Bund Mitsprache reklamieren können, da sie ja schließlich den Vollzug verantworten. Dieser Zusammenhang würde sich verlieren.

3.3 Funktionale Dimension

Die funktionale Dimension zielt auf Bereiche des Verwaltungshandelns ab, die aus verwaltungstechnischen Gründen eine physische Präsenz voraussetzen (vgl. *Grunow* 1994, S. 364-365, *Grunow* 2001, S. 279, *Schmid* 1981, S. 41, *Thieme* 1984, S. 88, *Thieme* 1995, S. 27), z.B. zwecks Inaugenscheinnahme, Kontrolle, Begehung, Inspektion oder der händischen Übergabe physischer Objekte (z.B. Urkunden, Dokumente, Siegel etc.). Sachgerechte Verwaltungsentscheidungen erfordern Kenntnisse von Land und Leuten sowie physische Handlungen vor Ort, z.B. durch Außendienstmitarbeiter (*Wagener* 1977, S. 56). Bei Baugenehmigungen bedarf es beispielsweise lokaler Kenntnisse, die nicht nur durch formales Gesetzeswissen bestimmt sind (*Lenk* 2004, S. 66), so dass eine Begehung und persönliche Inaugenscheinnahme notwendig sein kann. Die Festnahme von Verbrechern, die Verteilung von Strafzetteln oder Kontrollen zur Einhaltung von Gesetzen erfordern ebenfalls physische Präsenz. Auch gibt es Aufgaben, die durch eine zu erbringende Dienstleistung einer Person an andere Personen oder an Objekten physische Präsenz voraussetzen, wie Schulunterricht, Sozialarbeit, Feuerwehrdienst oder die Straßenunterhaltung. Hinzu kommen Leistungen, deren Inanspruchnahme nur durch persönliche Interaktion möglich wird, weil sich dadurch erst die zu erbringende Dienstleistung konkretisiert. Das gilt insbesondere dann, wenn mit der Leistungserbringung komplexere Beratungsleistungen verbunden sind oder die Leistungserbringung selbst eine Beratungsleistung darstellt, wie z.B. Sucht- oder Schuldenberatung. Klassisch wird die physische Nähe durch die Standortwahl von Verwaltungsgebäuden sichergestellt, die möglichst leicht für Bürger erreichbar sein sollen (vgl. *Schmid* 1981, S. 41, *Thieme* 1984, S. 77).

Aus Vernetzungs- und IT-Sicht lässt sich eine ganze Reihe von Bestandteilen von Verwaltungsverfahren visualisieren, mit denen eine physische Präsenz zumindest reduziert werden kann und ggf. eine persönliche Inaugenscheinnahme nicht mehr erforderlich ist. Bei Visualisierung werden abstrakte Daten zu Bildern aufbereitet (*Card/Mackinlay/*

Shneiderman 1999, S. 7), wie bei Geografischen Informationssystemen (GIS) (*Moody/Bekkers/Kouw* 2010, S. 3, *Lips/Boogers/Wetering* 2000, S. 174). Hierdurch kommt es zu einer bestimmten Art der Territorialisierung, da ein Territorialbezug hergestellt wird, der bisher in dieser Form nicht möglich war. Die Standortbindung nimmt auch bei drahtloser Kommunikation in Verbindung mit mobilen Endgeräten ab, z.B. wenn Mitarbeiter per Laptop Leistungen standortunabhängig vor Ort anbieten oder Außendienste eine Dateneingabe direkt vor Ort vornehmen (vgl. *Scholl* et al. 2007) und mit dem Back-Office vernetzt sind. Weitere IT-Funktionen, die eine persönliche Inaugenscheinnahme reduzieren können, sind Technologien, mit denen sich eine Verbindung zwischen physischer und elektronischer Welt herstellen lässt (vgl. *Snellen/Thaens* 2008), wie z.B. Sensortechnik oder GPS (Global Positioning System). Sensoren können mittels Fühler Eigenschaften der Umwelt oder Umgebung (z.B. Temperatur, Feuchtigkeit, Druck, Schall, Helligkeit oder Beschleunigung) abtasten, in Daten umwandeln, weiterleiten und verarbeiten. Damit wird eine neue Art von Raumbezug hergestellt, der bisher nicht möglich war. Typische Anwendungsfelder für GPS sind Navigationssysteme, die für Routenführung und Positionsbestimmung von Fahrzeugen genutzt werden, z.B. Polizeiautos, Fahrzeuge des öffentlichen Nahverkehrs, Müllautos oder private Kfz zur Erhebung der Kfz-Steuern (z.B. *Snellen/Thaens* 2008, S. 20, *Van Ooijen* 2008, S. 7, *Van Ooijen/Nouwt* 2009, S. 78). Allerdings stellt sich bei Medieneinsatz immer auch die Frage, ob und inwieweit weiteres Kontext-Wissen erforderlich ist und durch das jeweils eingesetzte Medium mittransportiert wird, was die Media-Richness-Theorie thematisiert (vgl. u.a. *Daft/Lengel* 1986). Je nach Kommunikationsart ist eine entsprechende Medienauswahl notwendig, so dass die Qualität und Effektivität bei der öffentlichen Leistungserbringung weiterhin gewährleistet ist.

3.4 Symbolische Dimension

Schließlich ist bei Veränderungen von Territorialität nicht nur die Formalstruktur zu berücksichtigen, sondern auch eine symbolische Dimension ist für effektives Verwaltungshandeln entscheidend. Denn ein Gemeindegebiet ist nicht nur ein lebloser Verwaltungsbezirk, sondern als Raum sozial und kulturell konstruiert (*Holm* 2004, S. 18ff., *Giddens* 1988, S. 90). Der Raum ist Ort der Aufbewahrung von Tradition und Vergangenheit, so dass generell mit Raum starke Gefühlsqualitäten verbunden sind (*Halbwachs* 1967). Beispielsweise ist der Ortsname einer Gemeinde zentraler Bestandteil kollektiver Raumidentifikation (*Treinen* 1965a, *Treinen* 1965b). Das Territorium und die darin stattfindenden Handlungen vermitteln Sinnbezug, weshalb auch Veränderungen von Verwaltungsgrenzen durch Gemeindezusammenschlüsse hochgradig emotionalisiert sind (vgl. z.B. *Wagener* 1979, S. 297). Sowohl die Verwaltungsstruktur im Raum wie auch die Handlungen der Verwaltung im Raum sind Bestandteil und Ausgangspunkt komplexer Symbolisierungen: So haben physische Handlungen der Verwaltung, wie die Inspektion, oder die physische Sichtbarkeit der Verwaltung, z.B. auch Verwaltungsgebäude mit ihrer Form und Anordnung, über ihre verwaltungstechnische Funktion hinaus symbolische Bedeutung, mit der die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns beeinflusst wird. So ist die physische Präsenz von Polizisten oder Kontrolleuren nicht nur funktional zu verstehen, sondern sie hat auch disziplinierende Wirkung auf Bürger, die zu gesetzeskonformen Verhalten angehalten werden sollen. Auch der physische Gang zum Rathaus und die Pflicht zur

persönlichen Vorsprache können beispielsweise bei Ordnungswidrigkeiten eine disziplinierende Wirkung entfalten, so dass die Symbolik hier auch zur besseren Funktionsweise beiträgt.

Gerade wenn IT zur Veränderung von territorialen Bezügen eingesetzt wird, stellt sich die Frage, wie viel Symbolik und Identifikation in Verwaltungsstrukturen und das in ihnen vorgenommene Verwaltungshandeln eingebaut sind, die für die Wirksamkeit der Leistungserbringung eine Rolle spielen und die unter Umständen durch IT-Einsatz verloren zu gehen drohen. Wenn die Polizeistreife durch eine Kamera ersetzt wird oder physische Kontrollgänge durch Sensoren wegfallen, fällt auch Symbolik weg, die von einer physischen Präsenz ausgeht.

3.5 Rechtliche Dimension

Nicht zuletzt sind Territorialität und insbesondere hieraus resultierende Staats- und Verwaltungsorganisationsprinzipien in diversen Gesetzen verankert, wie im Grundgesetz, im Verwaltungsverfahrensgesetz, in Fachgesetzen (z.B. Melderecht, Baurecht) und in der Datenschutzgesetzgebung. Grundgesetzlich ist die kommunale Selbstverwaltung garantiert, die den Kommunen örtliche Allzuständigkeit und damit verbunden umfassende Organisationshoheit, auch für staatlich übertragene Aufgaben zusichert, wenngleich die staatliche Fachaufsicht weiterhin besteht. Das heißt, Kommunen können auch dann über das „Wie“ der Aufgabenausführung entscheiden, wenn es sich um staatliche Aufgaben handelt, die sie im Auftrag der staatlichen Ebenen (Bund oder Land) ausführen. Weiterhin sind in Landesorganisationsgesetzen zum Teil detailliert vertikale Zuständigkeiten mit Bezug zur Territorialität festgelegt, welche Aufgaben Kreis, Gemeinde oder das jeweilige Land wahrnimmt. In der Datenschutzgesetzgebung spielt Territorialität insofern eine Rolle, als ein Austausch von Daten über Gebietsorganisationsgrenzen nur begrenzt möglich ist und zudem das Zweckbindungsprinzip gilt, wonach Daten nur für den Zweck verwendet werden dürfen, für den sie erhoben wurden. Datenschutzfragen stellen sich auch im Zusammenhang mit anderen territorialen Bezügen, z.B. weil bei geografischen Visualisierungen keine zu hohe Bildauflösung zulässig ist, um den Datenschutz zu sichern. Gleiches gilt für die Auswertung von Daten, die so zu erfolgen hat, dass durch Datenverschneidung nicht auf einzelne Personen zurückgeschlossen werden kann oder gar einzelne Personenprofile angefertigt werden können.

Gerade weil Territorialität rechtlich stark verankert ist, sind Änderungen aus juristischer Sicht nicht ohne weiteres möglich. In den letzten Jahren hat es jedoch vor dem Hintergrund von E-Government eine juristische Diskussion und bereits diverse rechtliche Änderungen mit Auswirkungen auf Territorialität gegeben. Grundlegende Themen sind, mit welchen Rechtsfiguren einer geänderten Verantwortlichkeit bei Vernetzung über Verwaltungsgrenzen begegnet werden kann (vgl. *Eifert* 2006), was anstelle einer hierarchischen Legitimationskette zwecks Verantwortungssicherung (vgl. *Mehde* 2010) treten sollte und ob bzw. inwieweit territoriale Zuständigkeiten und damit Verantwortung geändert werden können (*Hill* 2009, S. 349, 354). Allerdings wird mit dem Verbot der Mischverwaltung durch das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass dem klassischen Verantwortungsverständnis der Vorrang gilt, zumal das Bundesverfassungsgericht auf das im Grundgesetz festgelegte Rechtsstaatsprinzip Bezug nimmt (vgl. *Mehde* 2010). Für den Bürger muss erkennbar sein, welche Behörde eine Entscheidung trifft, was die Umset-

zung von One Stop Government erschwert (*Mehde* 2010). Oder anders formuliert: Vernetzung hat keinen Verfassungsrang, klare Zuständigkeiten schon. Die Praxis der Rechtssetzung zeigt jedoch auch gewisse Aufweichungen: Auf EU-Ebene sind bereits durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie (*Hill* 2009) und national im Verwaltungsverfahrensrecht gemeinsame Anlaufstellen bzw. einheitliche Stellen vorgesehen, so dass es schon zu gewissen rechtlichen Anpassungen gekommen ist. Ebenfalls als neue Kooperationsform ist im Rahmen der Föderalismusreform 2009 der in Kraft getretene Artikel 91c Grundgesetz zu sehen, der im Bereich der IT u.a. vorsieht, dass Bund und Länder zusammenarbeiten (vgl. ausführlich: *Siegel* 2009). Vor allem betrifft die Zusammenarbeit die Festlegung von Datenformaten und Verfahren zur Datenübertragung zwecks Standardisierung. Man kann zwar hier nicht vom Verfassungsrang der Vernetzung sprechen, weil diese so nicht auf der Prozessebene zwingend ist, aber zumindest stellt der Artikel 91 c GG einen deutlichen Schub in Richtung Vernetzung dar. Insbesondere kann auch vom sonst üblichen Einstimmigkeitsprinzip abgewichen werden, weil eine qualifizierte Mehrheit im IT-Planungsrat vorgesehen ist. Weiterhin ist festgelegt, dass der Bund zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz errichtet. Durch den neuen Art. 91c GG zeichnet sich ab, dass es im Bereich der Basisinfrastrukturen für E-Government zu Abweichungen von der bisherigen Organisationshoheit und dem damit verbundenen ausschließlichen Örtlichkeitsbezug gekommen ist. Das ist insofern bemerkenswert, da der Verwaltungsföderalismus ein wesentliches Kernmerkmal des deutschen Föderalismus darstellt.

Die Analyse hat gezeigt, dass IT und E-Government territoriale Bezüge der Verwaltung in vielfältiger Weise verändern können. Es gibt sowohl Möglichkeiten der Territorialisierung, z.B. durch Visualisierung wie auch der De-Territorialisierung, so dass die Territorialität auch weiterhin eine starke Bedeutung hat, die zudem hochgradig rechtlich verankert ist. Besonders in der funktionalen Dimension zeigt sich, dass sich in völlig neuer Form und auch vermehrt territoriale Bezüge herstellen, die es bisher nicht gab. In jedem Fall kann sich sowohl die organisatorische Bindung und Standortfixierung verändern als auch der feststehende Zusammenhang zwischen Gebietsgröße und Effizienz. Allerdings wurde auch deutlich, dass Territorialität nicht nur ein formales Konstrukt, sondern auch emotional und politisch bedeutsam ist, so dass bei Veränderungen mit starken Widerständen zu rechnen ist, wie die nachfolgend ausgeführten empirischen Befunde zeigen.

4. Empirische Befunde veränderter Territorialität: Erfahrungen aus dem Kfz-Zulassungsbereich

Im Folgenden werden anhand des Beispiels aus dem Bereich der Kfz-Zulassung E-Government-Potenziale, Umsetzungsschwierigkeiten und Aspekte veränderter Territorialität herausgearbeitet. Die Datenerhebung erfolgte im Rahmen einer Aktions- und Begleitforschung, die von Oktober 2006 bis Juni 2011 stattfand. Während dieser Zeit wurden vier Fokusgruppen-Workshops mit für die Kfz-Zulassung relevanten Stakeholdern, Interviews und diverse interne (Teil-) Evaluierungen durchgeführt. Befragt wurden Projektleiter, Berater, an dem Leistungsprozess beteiligte Verwaltungsmitarbeiter sowie beteiligte IT-Hersteller.

4.1 Ausgangslage im Projekt

In Deutschland gab es seit dem Aufkommen von E-Government immer wieder Versuche, das Kfz-Zulassungswesen zu modernisieren. Ein neuerlicher Versuch startete im Rahmen des Deutschland-Online-Projektes im Jahr 2006, wobei die Finanzbehörde des Stadtstaates Hamburg die Federführung übernahm. Ziel des Projektes war es, die Online-Abwicklung der Kfz-Zulassung für Bürger und Unternehmen bis 2010 sicherzustellen, wobei auch die internen Prozesse mittels IT optimiert werden sollten. Das Kfz-Projekt wurde als besonders lohnenswerter Bereich für E-Government und Rationalisierung mit IT angesehen: Denn insgesamt gibt es mehr als 10.000 Verwaltungsmitarbeiter in 450 Behörden auf (kreis-)kommunaler Ebene, die jährlich mehr als 24 Mio. Zulassungsvorgänge (An-, Ab- und Ummeldung) bei einem Fahrzeugbestand von ca. 50 Mio. ausführen. Insgesamt sind am Zulassungswesen alle Verwaltungsebenen in unterschiedlichen Rollen beteiligt. Nach den Regeln der föderalen Arbeitsteilung liegt die Gesetzgebung zwar überwiegend beim Bund, dieser hat jedoch mit dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) auch eine eigene Behörde, die u.a. – zusätzlich neben den kommunalen Registern – ein zentrales Fahrzeugregister vorhält. Die Länder führen die Bundesgesetze in eigener Zuständigkeit aus. Sie bedienen sich bei der Aufgabenausführung der Kreisebene bzw. der kreisfreien Städte, um einen ortsnahen Zugang für Bürger sicherzustellen. Im Gegenzug behält sich das Land das Aufsichts- und Weisungsrecht vor, wenngleich die Art der Aufgabenausführung der kommunalen Organisationshoheit unterliegt. Eine weitere Übertragung der Kfz-Zulassung von den Kreisen auf die Gemeinden wurde nicht vorgenommen. Das hätte zwar die physische Erreichbarkeit für Bürger verbessert, jedoch gelten in Deutschland Gemeinden generell als zu klein, um diese Aufgabe wirtschaftlich auszuführen.

Unter Leitung der Freien und Hansestadt Hamburg wurde eine Projektgruppe eingerichtet, die für ganz Deutschland ein zukunftsfähiges Konzept für das Kfz-Zulassungswesen entwickeln sollte. Beteiligte in der Projektgruppe waren Vertreter der Kommunen (aus den Zulassungsbehörden), der Länder sowie des Bundes und der Verbände. Als Spannungsfeld in dem Projekt erwies sich nicht nur der Umstand, dass unterschiedliche Ebenen (Bund, Land, Kreis und teilweise Gemeinden) gleichzeitig in das Projekt involviert waren, sondern auch jeweils unterschiedliche Fachressorts der jeweiligen Ebenen (Finanz-, Verkehr- und Innenressort), die zum Teil recht unterschiedliche Interessen vertraten. Hinzu kamen weitere Akteure, wie kommunale Verbände, Verbände von privaten Zulassungsdiensten oder Vertreter von Banken und Versicherungen, die in der Konzeptionsphase bereits zeitweise beteiligt waren und wiederum jeweils ihre spezifischen Interessen einbrachten.

4.2 Modernisierungsansatz

Bis 2008 wurden mehrere Lösungsansätze diskutiert und entwickelt, wobei der Fokus auf der Online-Abwicklung lag. Schnell wurde den Beteiligten klar, dass die entwickelte Lösung zu einer massiven Veränderung im Hinblick auf die Territorialität führen würde.

Die Herausforderung bestand im Kfz-Wesen darin, physische Bestandteile bzw. Handlungen bei der Aufgabenausführung digital abzubilden, weil sonst eine Online-Lösung bzw. weitergehende Modernisierung von den Beteiligten als nicht möglich angesehen wurde. Dazu zählen das Kfz-Kennzeichen, die Siegelung des Kfz-Kennzeichens, was

als hoheitliche Aufgabe zwingend durch Verwaltungsmitarbeiter des Kreises händisch vorzunehmen ist, sowie papierne Fahrzeugdokumente, bei denen Eintragungen ebenfalls händisch zu erfolgen haben. Für alle physischen Bestandteile wurden Äquivalente konzipiert, mit denen eine Online-Abwicklung möglich sein sollte.

Ein Schlüsselelement war das Kennzeichen, das als unmittelbar sichtbarstes Symbol für die Territorialität der gesamten Organisation des Kfz-Zulassungswesens gilt. Denn die Nummerierung der Kennzeichen orientiert sich an den Verwaltungsgrenzen des Kreises und hat für Bürger wie für die Verwaltung in Deutschland eine besonders starke Symbol- und Identifikationskraft mit hoher emotionaler Bedeutung. Geplant war die Einführung eines von der regionalen Zuständigkeit unabhängigen Kennzeichens, wie es auch in anderen europäischen Staaten, z.B. in Spanien oder Belgien, üblich ist. Das hätte z.B. dazu geführt, dass bei einem Umzug in eine andere Stadt/einen anderen Kreis nicht auch das Kennzeichen hätte gewechselt werden müssen, was erhebliche Erleichterungen auf Bürgerseite sowie Einsparungen durch Prozessvereinfachung auf Verwaltungsseite zur Folge gehabt hätte. Dann wäre nur eine Adressänderung erforderlich gewesen, die leicht online abzuwickeln gewesen wäre. Auf eine physische Übergabe und Siegelung des Kennzeichens hätte verzichtet werden können. Ein von der regionalen Nummerierung unabhängiges Kennzeichen war jedoch politisch nicht durchsetzbar, so dass dieser Ansatz noch nicht einmal die Konzeptionsphase erreicht hat. Nicht nur, dass kommunale Verbände vehement gegen die Abschaffung regionaler Kennzeichnung waren, sondern selbst die Bundeskanzlerin hat sich 2007 persönlich dafür eingesetzt, dass die regionale Kennzeichnung erhalten bleibt, nachdem das Thema zum Gegenstand der Boulevardpresse wurde. Es musste daher im Projekt ein neues (elektronisches) Verfahren entwickelt werden, bei dem die regionale Kennzeichnung in der bestehenden Form erhalten bleibt. Dafür wurde 2008 ein auf Transaktionsnummern basierendes System von der Projektgruppe vorgeschlagen, bei der zumindest eine Abmeldung von Fahrzeugen online möglich gewesen wäre, was zehn Millionen Vorgänge jährlich betroffen hätte. Diese Lösung wurde jedoch von Vertretern des Bundesministeriums für Verkehr mit der Begründung abgelehnt, dass sie zu wenig zukunftsorientiert ist und keine moderne technische Lösung sei. Daraufhin wurde von der Projektgruppe ein ambitioniertes Zukunftsszenario erarbeitet, das weiterreichende organisatorische sowie territoriale Änderungen für das gesamte Zulassungswesen bedeutet hätte.

4.3 Kfz-Szenario 2020

In dem Zukunftsszenario war u.a. ein elektronisches Kennzeichen mit der Abschaffung physischer Siegel vorgesehen, das fest mit dem Fahrzug verbunden ist. Denn es gibt bereits Materialien, mit denen auf elektronischem Weg eine Kennzeichenänderung im elektronischen Display möglich ist, so dass hierdurch der Regionalbezug auf elektronischem Weg beibehalten werden kann. Das entwickelte Szenario ging so weit, dass der Fahrzeughalter Änderungen in der Zulassung direkt aus dem Bordcomputer des Kfz kabellos mittels eines chipkartenbasierten Fahrzeugscheins bzw. mit einem elektronischen Personalausweis hätte vornehmen können.

Die Kennzeichen-Träger aus Blech würden durch Displaykennzeichen ersetzt, so dass es bei einer Kennzeichenänderung nicht mehr erforderlich ist, den Träger zu wechseln. Das Display ist dabei so abgesichert, dass es sich nur verändert, wenn Zulassungsprozesse durchgeführt werden. Wenn die Bürger die Zulassungsprozesse nicht selbst durchfüh-

ren können oder wollen, können sie zertifizierte und staatlich beauftragte Organisationen, wie z.B. die technischen Sachverständigenorganisationen, Versicherungsagenten oder Autohäuser nutzen. Lokale Register sollten komplett abgeschafft werden. Ein zentrales Kfz-Zulassungsportal mit weiteren für die Zulassung notwendigen Infrastrukturkomponenten sollte eingerichtet werden, auf das auch die kommunalen Akteure hätten zugreifen können. Damit wäre eine durchgängig elektronische Prozesskette entstanden, womit eine Einbeziehung lokaler Behörden aus Sicht der Beteiligten weitestgehend obsolet geworden wäre. Bestimmte Verwaltungshandlungen wie Zwangsvollstreckungen hätten weiterhin eine physische Präsenz vor Ort erfordert, wenngleich eine Zwangsstilllegung auch elektronisch denkbar gewesen wäre. Zusätzlich hätte die Kopplung diverser elektronischer Register weitere Vereinfachung geboten, was teilweise heute schon umgesetzt ist. Erfolgt beispielsweise eine Kopplung zur Kfz-Steuerrückständedatei bei der Zollverwaltung, ist sichergestellt, dass nur Kfz zugelassen werden, wenn auch Steuern gezahlt wurden. Das heißt, bei Zulassungsprozessen wird ein automatisierter Abgleich mit diversen Registern vorgenommen, was man als „elektronische Kettenreaktion“ umschreiben könnte, so dass Betrug verhindert wird. Alle Fahrzeuge, deren Kauf über ein Kreditinstitut finanziert wurde, werden in ein Register eingetragen, das vom Bundesverband deutscher Banken geführt wird, so dass die Zulassungsbescheinigung, Teil II (ZB II) in der Papierform als Eigentumsnachweis verzichtbar ist. Auch die Zulassungsbescheinigung, Teil I (ZB I) wird durch ein Register ersetzt. Das bedeutet, dass der Fahrer eines Fahrzeugs nur noch seinen digitalen Personalausweis mitführen müsste. Bei einer Polizeikontrolle oder bei einem Unfall authentifiziert sich der Fahrzeughalter mit seinem elektronischen Personalausweis und erlaubt damit der Polizei und dem Unfallgegner den Zugriff auf erforderliche Einträge in den Registern.

4.4 Ergebnisse

Auch das Zukunftsszenario mit seiner ambitionierten Lösung wurde von den Vertretern des zuständigen Verkehrsministeriums verworfen; diesmal mit der Begründung, dass die Lösung zu unrealistisch sei. Die Ablehnung der ambitionierten Lösung führte 2009 letztlich zu einer weiteren Projektphase, die sich auf pragmatische Schritte beschränkte. Jede Pilotkommune sollte auf ihren weitestgehend territorialen Wirkungskreis auf kommunaler Ebene begrenzte Lösungsansätze erproben, die bei weitestgehender Beibehaltung des bestehenden Systems erfolgt. Beispielsweise haben Autohändler die Möglichkeit, Zulassungsprozesse für ihre Kunden anzustoßen, indem sie beispielsweise eine Datenvoreingabe ausführen. Das aus Metall bestehende Kennzeichen soll dann per Kurierdienst übermittelt werden, wodurch jedoch eine sofortige Zulassung nicht möglich ist. Auch ist es in einigen Bundesländern möglich, dass technische Eintragungen unmittelbar bei den technischen Überwachungsorganisationen in die Zulassungsunterlagen eingetragen werden, so dass nicht mehr unbedingt die Zulassungsstelle aufgesucht werden muss. Im Ergebnis wurde innerhalb des bestehenden territorialen Verwaltungssystems experimentiert. Die Folge: Es sind im Vergleich zur ambitionierten Lösung kaum Verbesserungen für Bürger möglich; auch die wirtschaftlichen Möglichkeiten sind in Anbetracht der Potenziale, die der ambitionierte Lösungsansatz geboten hätte, eher als begrenzt einzuschätzen. Teilweise hat sich durch die Kompromisslösung der Aufwand in den Zulassungsbehörden sogar erhöht, so dass auch erhebliche Einsparungspotenziale verspielt wurden.

4.5 Diskussion der Dimensionen veränderter Territorialität

Der Fall verdeutlicht, dass das gesamte Zulassungswesen in seiner bestehenden Form in hohem Maße territorial-lokal organisiert ist. Vor dem Analysehintergrund der unterschiedlichen Dimensionen von Territorialität zeigt sich jedoch, welche Veränderungen vor dem Hintergrund einer IT-Nutzung möglich sind.

Die gegenwärtige Organisation der Erbringung von Kfz-Zulassungsleistungen ist fest auf kreislicher Ebene verankert, die innerhalb der räumlichen Zuständigkeitsgrenzen des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt erfolgt. In Anbetracht der aufgezeigten IT-Möglichkeiten besteht jedoch keine Notwendigkeit mehr, den Kreis weiterhin in Zulassungsaufgaben einzubeziehen. Insbesondere könnten erforderliche IT-Anwendungssysteme und Back-Office-Aktivitäten, die nicht direkten Bürgerkontakt erfordern, weitestgehend de-territorialisiert werden, was in dem Szenario 2020 vorgesehen war. Denkbar wäre auch, dass mehrere Kreise ein Shared Service Center einrichten oder die Aufgabenwahrnehmung durch eine Landes- oder eine Bundesbehörde erfolgt. Umgekehrt könnten verbleibende physische Front-Office-Aktivitäten auf die Gemeinden übertragen werden. Denn die Gemeinden müssten demnach nicht die gesamte Leistungserbringung übernehmen, sondern nur die Front-Office-Funktionen, was in der Regel mit geringerem Aufwand verbunden ist, so dass die gemeindliche Leistungsfähigkeit dafür durchaus ausreichend wäre (vgl. *Schuppan/Penning-Poggenbeck* 2003). Dadurch käme es gleichermaßen zu einer Territorialisierung im Sinne einer Dezentralisierung des Front-Office und einer De-territorialisierung durch eine Zusammenführung von Prozessteilen an anderer Stelle in einem Shared Service Center.

Aus Sicht der politischen Dimension von Territorialität hat die Kfz-Zulassung keine besondere Bedeutung, als dass sie zwingend auf kreislicher oder gemeindlicher Ebene ausgeführt werden müsste. Die Zulassungsprozesse basieren weitestgehend auf hochgradig konditionalisiertem Recht nach der „Wenn-Dann-Logik“, so dass ein möglicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum bei der Rechtsanwendung eher gering ist. Es gibt auch keinen besonderen lokalen Verantwortungszusammenhang, der nur eine ausschließliche lokale Ausführung innerhalb der Kreisgrenzen rechtfertigen würde, weil etwa lokale Spezifika eine besondere Rolle spielen würden. Dass übergeordnete politische Funktionen wie Gewaltenteilung allein durch eine Herauslösung des Zulassungswesens betroffen wären, ist nicht zu erkennen, insbesondere dann nicht, wenn Gemeinden auch weiterhin Front-Office-Funktionen übernehmen.

Aus Sicht einer funktionalen Dimension von Territorialität steht einer Entörtlichung des Zulassungswesens kaum etwas entgegen. Es sind einige Verwaltungshandlungen erforderlich, die eine Vor-Ort-Präsenz erfordern, wie die Zwangsstilllegungen oder ggf. die Inaugenscheinnahme, wenn technische Änderungen am Kfz vorgenommen werden. Allerdings ist bei technischen Änderungen erheblicher Sachverstand erforderlich, wofür jedoch auch private Träger herangezogen werden können. Bisher erfordern auch die händische Übergabe von physischen Dokumenten, Kennzeichen und Siegelung eine ortsnahe Leistungserbringung. Spätestens mit den technischen Möglichkeiten des Szenarios 2020 würden jedoch die funktionalen Bezüge von Territorialität kompensiert werden können, so dass eine lokale Ausführung nicht mehr erforderlich ist. Das Land hat die Aufgabe der Kfz-Zulassung nur deshalb den Kommunen übertragen, um eine bessere physische Erreichbarkeit für die Bürger sicherzustellen, was spätestens beim ambitionierten Szenario nicht mehr erforderlich wäre.

Deutlich wurde jedoch im Kfz-Wesen die symbolische Funktion. Insbesondere war eine Abschaffung des örtlichen Bezugs beim Kennzeichen nicht möglich; gleiches gilt für die lokalen Register. Die Kommunen waren nicht bereit, „ihre“ Daten aus der Hand zu geben. Die gesamte Organisation und Perzeption des Zulassungswesens steht als Beispiel dafür, wie Registerprozesse einschließlich ihrer gesamten Infrastruktur in Deutschland im hohen Maße territorialisiert sind, wenngleich hierzu in Anbetracht der technischen Möglichkeiten keine Notwendigkeit besteht, so dass Modernisierungspotenziale verschenkt werden. Vor allem aus wirtschaftlichen Gründen wäre rational argumentiert für die Verwaltung wie auch für Bürger zwar eine Änderung sinnvoll und möglich gewesen, jedoch nicht aus symbolischer Sicht. Das traf sowohl für die Bürger, die Politiker wie auch für die kommunalen Verwaltungsmitarbeiter zu. Erschwerend für eine Änderung wirkt die lange historische Entwicklung: Die regionale Kennzeichnung war Anfang des 20. Jahrhunderts deshalb eingeführt worden, weil die Kennzeichenvergabe noch per Karteikarten durchgeführt wurde. Die regionale Kennzeichnung diente dem Zweck, dass ein Kennzeichen nicht versehentlich doppelt vergeben wird, was jedoch auf heutiger IT-Basis überhaupt nicht mehr erforderlich ist.

Juristisch gibt es Zuständigkeitsfixierungen im Kommunalrecht sowie im Straßenverkehrsrecht des Bundes und der Länder, in denen zum Teil detaillierte Vorgaben enthalten sind. Überdies erwiesen sich im Projekt der Umgang mit der Siegelung des Kennzeichens und die Entfernung des Siegels als schwierig. Da die Siegelung selbst ein Verwaltungsakt darstellt, können hierfür nicht ohne weiteres private Dritte herangezogen werden oder die Entsiegelung durch den Bürger selbst vorgenommen werden. Nicht zuletzt spielt der Datenschutz eine Rolle, weil vorgesehen war, Zulassungsvorgänge unabhängig von territorialen Zuständigkeiten zu erbringen.

Insgesamt wurde deutlich, dass die genannten Dimensionen für die Veränderung von Territorialität zu kurz greifen, da nicht nur mangelnde Anreize zur Veränderung des Systems eine Rolle spielen, sondern auch die mikropolitische Ebene starken Einfluss ausübt (vgl. hierzu: *Brüggemeier/Dovifat/Kubisch* 2005). Im Projekt zeigte sich, dass die symbolische und juristische Dimension von Akteuren lediglich aufgegriffen wurde, um eine politische „Drohkulisse“ aufzubauen, um nicht das System ändern zu müssen. Die bestehende Akteurs- und Interessenkonstellation im Zulassungswesen stellt sich insgesamt so dar, dass keine tiefgreifenden Veränderung in naher Zukunft zu erwarten sind. Die Wirkungen wurden von den beteiligten Verwaltungsmitarbeitern auf kommunaler Ebene und den kommunalen Verbänden erkannt und es gab massive Widerstände in den zuständigen Fachministerien. Nicht einmal private Akteure hatten Interesse an einer Veränderung: Beispielsweise sind Versicherungen daran interessiert, territoriale Zuordnungen aufrechtzuerhalten, weil deren Tarifsystem sich an Regionen orientiert. Bei den Kreisen bestand noch die Befürchtung, dass durch die Abgabe der Aufgabe bzw. veränderten Zuständigkeiten (Gebühren-)Einnahmen verloren gehen. Damit wurde schnell deutlich, dass die angedachte Lösung so nicht umsetzbar war. Ein Gesamtansatz („Whole of Government“) für ein grundlegend neues Kfz-Zulassungssystem war damit nicht umsetzbar.

5. Anforderungen an eine Transformationsforschung für E-Government

Deutlich wurde, dass die institutionellen Änderungen, hier Territorialität, von einer Arbeitsebene, die sich auf die Prozesse und Informationen stützt, auszugehen haben. Hierfür verwendet der britische Verwaltungswissenschaftler *John Taylor* (1998) die Metapher des Röntgenblicks, weil die unterhalb der Organisationsstrukturen liegenden Informationsströme sichtbar werden, die organisations- bzw. institutionenverändernde Wirkungen entfalten. Unter den Aufbaustrukturen liegende Informations- und Prozessflüsse stoppen nicht zwangsläufig an Organisationsgrenzen (vgl. *Davenport* 1993). Bestehende Organisationsgrenzen werden aufgelöst bzw. neu gezogen (vgl. *Bekkers* 1998). Zwar spielt die Arbeitsebene auch in der Politikwissenschaft eine gewisse Rolle, wie beispielsweise in dem in Deutschland kaum rezipierten Ansatz der Street Level Bureaucrats (vgl. *Lipsky* 1980) – allerdings überwiegt hier eine klassische Policy-Sicht (vgl. *Blum/Schubert* 2008): Es wird u.a. festgestellt, dass Verwaltungsmitarbeiter an der Schnittstelle zum Bürger Handlungs- und Interpretationsspielräume haben, die auch der intendierten politischen Absicht zuwiderlaufen können. Nicht nur beim Forschungsobjekt, sondern auch methodisch sind Spezifika zu beachten: Vom Charakter her kann das Zukunftsszenario der Kfz-Zulassung 2020 im weiteren Sinne der in der Wirtschaftsinformatik zu findenden Gestaltungsforschung (vgl. *Fedorowicz/Dias* 2010, *Gericke/Winter* 2009) zugeordnet werden. In der Gestaltungsforschung geht es um das Design von Informationssystemen, bestenfalls in ihrem Zusammenspiel von Mensch/Aufgabe und Technik-Systemen. Es sollen Dinge (Artefakte) geschaffen werden, die menschlichen Zwecken dienen (*March/Smith* 1995, S. 253) und die durch den Menschen geschaffene Probleme lösen (*Hevner/Chatterjee* 2010, S. 5). Transformationsforschung im Kontext von E-Government erfordert insofern verwaltungswissenschaftliche Gestaltungsforschung, weil IT-Anwendungen mit ihren Potenzialen erst in einen Verwaltungskontext – wie das Kfz-Szenario 2020 veranschaulicht – zu setzen sind, was sich nicht „irgendwie“ bei der IT-Nutzung von selbst ergibt (*Lenk* 2007), zumindest nicht so, dass zwangsläufig Transformation eintritt. Um solch einen Möglichkeitsspielraum zu erschließen, wurde in den letzten Jahren im E-Government als eine Methode vermehrt die Szenariomethodik eingesetzt, mit der das Spektrum von Positiv- und Negativszenarien bei der IT-Nutzung für öffentliche Leistungserbringung auf unterschiedlichen Ebenen entwickelt wurde (vgl. *Codagnone/Wimmer* 2007, *Nordfors/Ericson/Lindell* 2006, *Cairns et al.* 2004). Hierdurch bietet sich die Möglichkeit, IT-basierte Zukünfte (Plural!) zu entwickeln, die einen wichtigen Beitrag zu einer Transformationsforschung leisten. Liegen Zukunftsszenarien wie das der Kfz-Zulassung 2020 vor, können hiervon ausgehend weitere Implikationen und Rückwirkungen auf die Prinzipien der Staats- und Verwaltungsorganisation herausgearbeitet werden. Insofern ersetzen Szenarien, pointiert formuliert, (noch) nicht ausreichend „brauchbare“ Empirie.

Gestaltungsforschung steht jedoch konträr zur klassischen Verwaltungsforschung, die sich wegen ihres sozialwissenschaftlichen Bezugs stark auf „Wie-Fragen“ konzentriert (*Orlikowski/Barley* 2001, S. 146), weil sie eher empirisch-erklärend ausgerichtet ist. Soweit sich klassische Verwaltungsforschung überhaupt auf Gestaltung einlässt, werden diesbezüglich Aussagen überwiegend auf empirischer Basis getroffen, was jedoch in Bezug auf Territorialität nicht ausreichend gewesen wäre. Das hat bei Vertretern der Gestaltungsforschung zu der etwas polemischen Aussage geführt, dass mit dieser Art von For-

schung das Auto nach vorn mit Blick in den Rückspiegel gesteuert wird (vgl. *Snellen/Zuurmond* 1997).

Dabei sind Artefakte als Ergebnisse der Gestaltungsforschung wiederum hilfreich für die empirische Implementations- und Impact-Forschung. Durch das komplexe Zusammenspiel von unterschiedlichen IT-Anwendungen, Organisationssphären und Menschen entstehen in der Verwaltungsorganisation unterschiedliche „Biotope“ (vgl. *Bekkers/Homburg 2005*), so dass nicht-geplante Wirkungen sehr wahrscheinlich sind. Auch aus Gestaltungssicht ist zu empfehlen, solche „Biotope“ zu pflegen, damit Innovationsfähigkeit erhalten bleibt. Allerdings ist eine Impact- bzw. Wirkungsforschung im Sinne einer ausschließlich auf passive Beobachtung reduzierten Technikfolgenabschätzung nicht ausreichend. Zwar deuten sich schon heute an vielen Stellen in der Praxis transformatorische Änderungen in Bezug auf klassische Verwaltungsstrukturen in ersten Ansätzen an, die jedoch weder den möglichen Gestaltungsraum aufzeigen noch systematisch die Grenzen mit den jeweiligen institutionellen Folgewirkungen.

6. Territorialität neu denken – Implikationen für die Staats- und Verwaltungsorganisation

Im Ergebnis zeigt sich, dass E-Government eine Territorialisierung als auch eine De-territorialisierung ermöglicht, wenngleich auf völlig unterschiedliche Weise:

- Die Territorialisierung findet statt, indem auf elektronischem Weg eine informationelle Verbindung zur geografischen Oberfläche hergestellt wird, die bisher in dieser Weise nicht möglich war. Hierdurch können z.B. Begehungen durch Verwaltungsmitarbeiter im Verwaltungsgebiet entfallen. Dadurch lassen sich jedoch Prozesse auf der Ausführungsebene zugleich de-territorialisieren, soweit sie keine besondere Symbolik aufweisen.
- De-territorialisierung ist weiterhin möglich, indem auf Basis vernetzter Arbeitsteilung Teile von Prozessen aus dem lokalen Verantwortungsbereich herausgelöst werden (z.B. als Shared Services). Gleichfalls ist eine Territorialisierung durch vernetzte Arbeitsteilung in Form von Dezentralisierung möglich und sinnvoll, wenn hierdurch der physische Zugang erleichtert wird.
- Schließlich wird es auch weiterhin Leistungen geben, die nicht oder nur teilweise digitalisierbar sind und daher physische oder reduzierte physische Präsenz erfordern. Dazu zählen Leistungen beispielsweise in der Pflege, Unterricht, Müll einsammeln, Kinderbetreuung oder bestimmte Polizeidienste. Diese können jedoch durch mobile Anwendungen unterstützt und in ihrer Funktionalität erweitert oder ergänzt werden, so dass deren Back-Office-Funktionen de-territorialisert werden können. Überdies können bei physischer Leistungsabgabe dazugehörige Steuerungs-, Planungs-, Kontrollprozesse de-territorialisiert werden.

Es wird deutlich, dass es zu einer Neukonfiguration von Territorialität bei entsprechender IT-Nutzung und nicht einfach zu einer Entörtlichung kommen kann. Damit sind die in der Literatur mitunter zu findenden Thesen, dass IT zu einer De-Territorialisierung oder auch Territorialisierung führt, zu allgemein. Sie erinnert letztlich an den Technikdeterminismus der 1970er Jahre, wo es darum ging, ob IT zur Zentralisierung oder Dezentralisierung führt. Vielmehr kommt es darauf an, welche Art von IT in welcher Form in Bezug

auf Territorialität eingesetzt wird, was jedoch Überlegungen verwaltungswissenschaftlicher Art erfordert.

Wie kann sich vor dem Hintergrund der aufgezeigten Möglichkeiten die Organisation der Verwaltung entwickeln? Standortfaktoren für die Verwaltung lassen sich schon heute vor dem Hintergrund der Vernetzungsmöglichkeiten neu bestimmen: Front-Office-Funktionen werden zunehmend mobil, Back-Offices können in periphere Lagen mit geringen Standortkosten, ggf. als Beitrag zur Wirtschaftsförderung in den ländlichen Raum oder ins Ausland verlagert werden. Letzteres ist nicht nur mit einem Verlust von Aufgaben gleichzusetzen, sondern auch die Übernahme von Auslandsaufträgen wäre eine strategische Option, um vorhandene Ressourcen besser auszulasten.

Über funktionale und organisatorische Aspekte hinaus ist aber auch relevant, dass die Kommunalverwaltung übergeordnete strukturelle Funktionen hat, wie Gewaltenteilung, Legitimationssicherung oder auch für Stabilität sorgt. Es handelt sich mithin um Funktionen, die sich nicht ohne weiteres substituieren lassen. Außerdem erfüllen territorial organisierte Strukturen eine Orientierungsfunktion und schaffen Identifikationsmöglichkeiten für Bürger wie für Beschäftigte. Möglicherweise fühlen sich Beschäftigte von in peripheren Lagen befindlichen Shared Service Centern als Mitarbeiter zweiter oder dritter Ordnung, was u.U. erheblichen Einfluss auf deren Motivation, Identifikation und Sinngehalt von Arbeit hätte. Karrieren werden klassisch in Institutionen und nicht in Prozessen gemacht (vgl. ähnlich: *Banner* 2010, S. 77). Das muss keineswegs unabänderlich sein. Empirische Forschung ist gefragt, zumal sich die Praxis der Rechtssetzung, wie z.B. mit dem Artikel 91 c GG schon sichtbar geändert hat.

Es ist zu erforschen, welche Konsequenzen eine veränderte Territorialität für die Staats- und Verwaltungsorganisation hat. In welcher Ausprägung und zu welchem Zweck sind weiterhin staatliche Untergliederungen notwendig? Kann der Bund im Zweifel zukünftig doch besser den „Direktvertrieb“, ggf. mit Hilfe Dritter, d.h. privater od. gemeinnütziger Akteure übernehmen, statt die Leistungserbringung aufwändig über das föderale System „zu spielen“?

Auch für de-territorialisierte Prozessteile sind weiterhin physische Standorte notwendig, weil Verwaltungsleistungen an physischen Orten zu erbringen sind, die jedoch keinen Territorialitätsbezug mehr im bisherigen Sinn aufweisen müssen. Damit gewinnt ein neuer Raumbegriff an Bedeutung, nämlich der Raum der Informations- und Prozessströme, der den am physischen Raum orientierten Organisationsstrukturen gegenübertritt und ihn dadurch verändert. Der Sinnbezug wäre dann stärker funktional und über elektronische Räume herzustellen, die als Äquivalente der bisherigen Territorialorientierung ebenfalls zu legitimieren sind. Insofern hätte dann Territorialität nur einen neuen „Aggregatszustand“ angenommen. Am Ende einer solchen Entwicklung könnte Territorialorganisation durch die „Produktionsentleerung“ zur „institutionellen Hülle“ werden, die allerdings weiterhin für Sichtbarkeit, Sinngebung, Legitimation und Verantwortungssicherung sorgt und damit neue Zwecke erfüllt. Dies alles wirft so weitreichende Forschungsfragen auf, deren pointierte Subsumierung unter der Frage „Stein-Hardenberg 2.0“? durchaus gerechtfertigt erscheinen lässt.

Literatur

Askim, Jostein/Fimreite, Anne Lise/Moseley, Alice/Pedersen, Lene Holm, 2011: One-Stop-shops for social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries, in: Public Administration, doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x (Heruntergeladen am 19. Juni 2011).

Banner, Gerhard, 2010: Kann E-Government einen Beitrag zur Staatsmodernisierung leisten?, in: Verwaltung & Management, 16, S. 73-78.

Bekkers, Victor, 1998: Wiring public organizations and changing organizational jurisdictions, in: *Snellen, Ignace/van de Donk, Wim* (eds.), Public administration in an information age, Amsterdam: IOS Press, S. 57-78.

Bekkers, Victor/Homburg, Victor, 2005: E-Government as an Information Ecology, in: *Bekkers, Victor/Homburg, Victor* (eds.), The Information Ecology of E-Government, Amsterdam: IOS Press, S. 1-19.

Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.

Benz, Arthur, 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: *König, Klaus* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 207-228.

Bloomfield, Brian P./Hayes, Niall, 2009: Power and Organizational Transformation through Technology: Hybrids of Electronic Government, in: Organization Studies, 30, S. 461-487.

Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2008: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, Wiesbaden: VS-Verlag.

Brüggemeier, Martin, 2007: Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government, in: Verwaltung & Management, 13, S. 79-85.

Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen, 2005: Analyse von Innovationsprozessen im Kontext von E-Government – Ein mikropolitisches Arenenmodell, in: Wirtschaftsinformatik, 47, S. 344-357.

Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred, 2011: Auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H.* (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler, S. 213-246.

Cairns, George/Wright, George/Bradfield, Ron/van der Hejden, Kees/Burt, George, 2004: Exploring e-government futures through the application of scenario planning, in: Technological Forecasting and Social Change, 71, S. 217-238.

Card, Stuart K./Mackinlay, Jock D./Shneiderman, Ben, 1999: Readings in information visualization: using vision to think, San Francisco: Morgan Kaufmann.

Castells, Manuel, 1996: The information age: economy, society and culture; Vol. 1: The rise of the network society, Cambridge, Mass. [u.a.]: Blackwell.

Christensen, Tom/Lægreid, Per, 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: Public Administration Review, 67, S. 1059-1066.

Codagnone, Cristiano/Wimmer, Maria A. (Hrsg.), 2007: Roadmapping eGovernment Research: Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020, Clusone: eGovRTD2020 Project Consortium.

Czybulka, Detlef, 1989: Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung ihrer Organisation sowie der Entstehungsgeschichte zum Grundgesetz, Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.

Daft, Richard L./Lengel, Robert H., 1986: Organizational information requirements, media richness and structural design, in: Management Science, 32, S. 554-571.

Davenport, Thomas, 1993: Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology, Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Eifert, Martin, 2006: Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung, Baden-Baden: Nomos.

Fedorowicz, Jane/Dias, Martin A., 2010: A Decade of Design in Digital Government Research, in: Government Information Quarterly, 27, S. 1-8.

Giddens, Anthony, 1988: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.

Gericke, Anke/Winter, Robert, 2009: Entwicklung eines Bezugsrahmens für Konstruktionsforschung und Artefaktkonstruktion in der gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik, in: *Becker, Jörg/Krcmar,*

Helmut/Niehaves, Björn (Hrsg.), Wissenschaftstheorie und gestaltungsorientierte Wirtschaftsinformatik, Heidelberg: Physica, S. 195-210.

Graf Vitzthum, Wolfgang, 1987: Staatsgebiet, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg: C.F. Müller, S. 709-732.

Grunow, Dieter, 1994: Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz; in: *Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut* (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen: Leske + Budrich, S. 362-379.

Grunow, Dieter, 2001: Public Services; in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (eds.): Public Administration in Germany, Baden-Baden: Nomos, S. 277-289.

Hagen, Martin/Kubicek, Herbert, 2000: One Stop Government in Europe. Results from 11 National Surveys. Bremen: University of Bremen.

Halbwachs, Maurice, 1967: Das kollektive Gedächtnis, Stuttgart: Enke.

Hevner, Alan/Chatterjee, Samir 2010: Design Research in Information Systems. Theory and Practice, Berlin/Heidelberg: Springer.

Hill, Hermann 2009: Vom Aufbrechen und der Veränderung der Verwaltungsrechtsordnung – verwaltungswissenschaftliche Perspektiven, in: *Hill, Hermann/Schliesky, Utz* (Hrsg.): Herausforderung e-Government. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, Baden-Baden: Nomos, S. 349-368.

Holm, Andrej, 2004: Sozialwissenschaftliche Theorien zu Raum und Fläche, UFZ-Bericht 26, Leipzig: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung.

Janssen, Marijn/Wagenaar, René, 2004: Developing Generic Shared Services for e-Government, in: Electronic Journal of e-Government, 1, S. 31-38.

Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.), 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

Lenk, Klaus, 2004: Der Staat am Draht: Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, Berlin: edition sigma.

Lenk, Klaus, 2006: Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor. Unterschied zur Privatwirtschaft?, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Baden-Baden: Nomos, S. 11-21.

Lenk, Klaus, 2007: Reconstructing Public Administration theory from below, in: Information Polity, 12, S. 207-212.

Lips, Miriam, 2007: Does public administration have artefacts?, in: Information Polity, 12, S. 243-252.

Lips, Miriam/Boogers, Marcel/Weterings, Rodney, 2000: Reinventing territory in Dutch local government: Experiences with the development and implementation of GIS in Amsterdam region, in: Information Polity, 6, S. 171-183.

Lipsky, Michael, 1980: Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, New York: Russell Sage Foundation.

March, Salvatore T./Smith, Gerald F., 1995: Design and natural science research on information technology, in: Decision Support Systems, 15, S. 251-266.

Mayntz, Renate, 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., Heidelberg: Müller, Juristischer Verlag.

Mehde, Veith, 2010: Qualitäts- und Prozessorientierung statt Zuständigkeitsdenken? – Zur rechtlichen Herausforderung eines konsequenten E-Government, in: *Bernd W. Wirtz* (Hrsg.), E-Government – Grundlagen, Instrumente, Strategien, Wiesbaden: Gabler, S. 133-152.

Meijer, Albert, 2007: Why don't they listen to us? Reasserting the role of ICT in Public Administration, in: Information Polity, 12, S. 233-242.

Moody, Rebecca/Bekkers, Victor/Kouw, Matthijs, 2010: Virtually Visual. An Assessment of the Influence of the Visual Component of GIS on Cyberinfrastructure in Public Policy-Making, Paper for TED3, 11-13 February, Ljubljana.

Nordfors, Lennart/Ericson, Bo/Lindell, Hemming, 2006: The Future of eGovernment: Scenarios 2016, VINNOVA Report VR 2006:11, Stockholm: VINNOVA.

O'Neill, Rose, 2009: E-Government: Transformation of public governance in New Zealand?, Wellington: Victoria University of Wellington. Online verfügbar unter: http://e-government.vuw.ac.nz/ Publications/Rose_Oneill_Thesis.pdf,Stand: 15. Juni 2011).

Orlikowski, Wanda J./Barley, Stephen R., 2001: Technology and Institutions: What Can Research on Information Technology and Research on Organizations Learn from Each Other?, in: MIS Quarterly, 25, S. 145-165.

Ostrom, Vincent/Tiebout, Charles M./Warren, Robert, 1961: The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, in: American Political Science Review, 55, S. 831-842.

Peters, Hans, 1949: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin: Springer.

Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wigand, Rolf T., 2001: Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management, 4. Aufl., Wiesbaden: Gabler.

Püttner, Günter, 2000: Verwaltungslehre: ein Studienbuch, München: C.H. Beck.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976*:* Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor.

Schmid, Karl-Rolf, 1981: Kommunale Verwaltungsleistungen und ihre interne Verrechnung, Baden-Baden: Nomos.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 1994: Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über-)Regelung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch EG-Normen, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen: Leske + Budrich, S. 95-108.

Scholl, H. Jochen/Liu, Shuhua/Fidel, Raya/Unsworth, Kristene, 2007: Choices and Challenges in e-Government Field Force Automation Projects: Insights from Case Studies, ICEGOV2007, December 10-13, 2007, Macao, S. 408-416.

Scholl, H. Jochen, 2005: Organizational Transformation through E-Government: Myth or Reality?, in: *Wimmer, Maria A./Traunmüller, Roland/Grönlund, Åke/Viborg Andersen, Kim* (eds.), Electronic Government: 4th International Conference, EGOV 2005, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 1-11.

Schuppan, Tino, 2011: Informatisierung der Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl, Wiesbaden: VS Verlag, S. 269-279.

Schuppan, Tino/Penning-Poggenbeck, Jörg, 2003: eGovernment im Kfz-Zulassungswesen. Konzeption zur Umsetzung, KWI-Projektberichte 2, Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.

Sharif, Amir M., 2008: Transformational Government: What is the shape of things to come?" (Invited Viewpoint), in: Transforming Government: People, Process and Policy, 2, S. 71-75.

Sideras, Jörn, 2001: Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl, in: *Lenel, Hans Otto/Gröner, Helmut/Hamm, Walter et al.* (Hrsg.), Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 52, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 103-129.

Siegel, Thorsten 2009: E-Government im Grundgesetz: Die Neuregelung des Art. 91c GG, in: *Hill, Hermann/Schliesky, Utz* (Hrsg.), Herausforderung e-Government. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, Baden-Baden: Nomos, S. 337-348.

Snellen, Ignace, 2007: Is "Informatisation" after 20 years still a "corpus alienum" in Public Administration?, in: Information Polity, 12, S. 201-206.

Snellen, Ignace/Thaens, Marcel, 2008: From e-Government to m-Government: Towards a New Paradigm in Public Administration, Working Paper for Promotion Seminar "Administrative Innovation, International Context and Growth", January 2008, Bologna.

Snellen, Ignace/Zuurmond, Arre, 1997: From Bureacracy to Infocracy: Management through Information Architecture, in: *Taylor, John A./Snellen, Ignace/Zuurmond, Arre* (eds.), Beyond BPR in Public Administration, Institutional Transformation in an Information Age, Amsterdam: IOS Press, S. 205-224.

Taylor, John A., 1998: Informatization as X-Ray: What is Public Administration for the Information Age?, in: *Snellen, Ignace/van de Donk, Wim* (eds.), Public Administration in an Information Age. A Handbook, Amsterdam: IOS Press, S. 21-32.

Thieme, Werner, 1984: Verwaltungslehre, Köln: Heymanns.

Thieme, Werner, 1995: Einführung in die Verwaltungslehre, Köln: Heymanns.

Treinen, Heiner, 1965a: Symbolische Ortsbezogenheit: eine soziologische Untersuchung zum Heimatproblem, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17, S. 73-97.

Treinen, Heiner, 1965b: Symbolische Ortsbezogenheit: eine soziologische Untersuchung zum Heimatproblem; Fortsetzung von Heft 1, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 17, S. 254-297.

v. Unruh, Georg-Christoph, 1981: Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: *Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 57-70.

Van Ooijen, Charlotte, 2008: Territorialising eGovernment: Institutional Innovation through the use of Location Aware Technologies. Paper for EGPA'08, 3-6 September 2008, Rotterdam.

Van Ooijen, Charlotte/Nouwt, Sjaak, 2009: Power and Privacy: the Use of LBS in Dutch Public Administration; in: *van Loenen, Bastiaan/Besemer, Jaap W.J./Zevenbergen, Jaap A.* (eds.), SDI Convergence. Research, Emerging Trends, and Critical Assessment. Nederlandse Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission 48, Den Haag.

Wagenaar, René, 2006: Governance of Shared Service Centers in Public Administration: Dilemma's and Trade-offs. Paper for ICEC'06, August 14-16, 2006, Fredericton (Canada).

Wagener, Frido, 1969: Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin: Duncker & Humblot.

Wagener, Frido, 1977: Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform – gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden aus organisatorischer Sicht, in: *Krabs, Otto* (Hrsg.), Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform – gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden, Köln: Grote, S. 55-75.

Wagener, Frido, 1979: Entwicklung des äußeren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Verwaltung, 3, S. 289-299.

Wagener, Frido/Blümel, Willi, 2001: State Structure and Administration Territories; in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (eds.), Public Administration in Germany, Baden-Baden: Nomos, S. 93-104.

Wegrich, Kai, 2011: Post-New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard Christoph/Wewer, Christopher* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 90-98.

Wind, Martin, 2006: IT in der Verwaltung – lange Historie, neue Perspektive, in: *Wind, Martin/Kröger, Detlef* (Hrsg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 3-33.

Wind, Martin/Schuppan, Tino, 2010: Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung". Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government), Abschlussbericht, Bochum: d-NRW.

Wollmann, Hellmut, 2003: Coordination in the Inter-governmental Setting, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (eds.), Handbook of Public Administration, London: Sage, S. 594-606.

Zuurmond, Arre, 2005: Organisational Transformation Through the Internet, in: Journal of Public Policy, 25, S 133-148.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG.CC – Institute for eGovernment, Am Neuen Markt 9c, 14467 Potsdam
E-Mail: schuppan@ifg.cc

Martin Brüggemeier/Manfred Röber

Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management

Zusammenfassung
Die bisherigen Verwaltungsreformbemühungen konzentrierten sich primär auf die Steuerungsebene; an den Mustern der bürokratischen Produktion öffentlicher Leistungen hat sich hingegen nur relativ wenig verändert. Mit moderner Informationstechnik werden jedoch zunehmend auch neue Produktionsregimes in Form Öffentlicher Leistungsnetzwerke möglich, aus denen wiederum veränderte Anforderungen an eine verantwortliche Steuerung resultieren. Auf der Grundlage einer organisationstheoretisch angeleiteten Analyse der Interdependenzen zwischen Steuerung und Produktion werden Überlegungen für eine Weiterentwicklung des Public Management dargelegt. Vorgeschlagen wird ein theoretisch-konzeptioneller Bezugsrahmen für ein im Lichte des E-Government erneuertes Public Management, bei dem die Gestaltung und Steuerung der vernetzten Produktion öffentlicher Leistungen in den Dienst einer umfassend angelegten und durch Politische Regulierung legitimierten Bewirkensordnung gestellt werden.

Schlagworte: E-Government, Öffentliche Leistungsnetzwerke, Regulierung, Public Management, Verwaltungsmodernisierung

Abstract
New Models of „Public Service Production“ by E-Government – Prospects for a renewed Public Management
Up to now, administrative reform efforts focused primarily on the steering level of institutions while the patterns of bureaucratic production have not been changed considerably. However, the development of modern ICT already moulded new patterns of public service networks, which – in turn – will cause new requirements concerning the control and management level. In this context and based on categories of organization theory the following article analyzes interdependencies between steering and production and introduces considerations about the further development of Public Management. In the light of new developments in E-Government, theoretical frameworks for a regenerated Public Management will be presented – aiming at a design in which the management of linked-up production processes of public services can be integrated into a democratically legitimated system of political control and better regulation.

Key words: E-Government, Public Service Networks, Regulation, Public Management, Public Sector Modernization

1. Einleitung: Modernisierung von Produktion *und* Steuerung

Leistungserstellung im öffentlichen Sektor basiert sehr stark auf der Verarbeitung von Informationen und auf dem Einsatz von Informationstechnik (vgl. schon *Luhmann* 1966a, 1966b). Insofern ist Informationstechnik im öffentlichen Sektor – unabhängig von ihrer konkreten technischen Ausprägung – die maßgebliche „Produktionstechnik“ bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive handelt es

sich bei der Produktionstechnik immer zugleich um Organisationsgestaltungstechnik, so dass sich verwaltungspolitisch die Frage stellt, wie die Produktion öffentlicher Leistungen im Informationszeitalter zu organisieren ist.

Der Frage neuer Produktionsformen im Kontext von Electronic Government ist bislang weder von der Politik- und Verwaltungswissenschaft noch vom Public Management die ihr gebührende Aufmerksamkeit gewidmet worden (vgl. auch *Goldsmith/Eggers* 2004, S. 22, *Dunleavy et al.* 2006). Im managementorientierten Reformansatz der vergangenen zwei Jahrzehnte waren ohne Zweifel Fortschritte auf der Steuerungsebene zu verzeichnen (vgl. *Reichard* 2007, S. 33, *Banner* 2001, S. 291). Zur Reform der Produktionsprozesse hat dieser Reformansatz aber nicht beigetragen. Sofern Fragen der Produktion öffentlicher Leistungen überhaupt thematisiert wurden, ging es praktisch nur darum, alte Strukturen ohne eine grundlegende Veränderung der alten Produktionslogik zu korrigieren bzw. marginal zu verbessern (zu einer ausführlichen Analyse vgl. *Brüggemeier/Röber* 2011, S. 216ff.). Dies hatte zur Folge, dass der „organizational fit" zwischen Steuerung und Produktion nicht stimmte und dass unter anderem deshalb Reformpotenziale des Neuen Steuerungsmodells nicht genutzt werden konnten.

Im Zusammenhang mit der E-Government-Diskussion ist in den letzten Jahren der Frage der Gestaltung von Leistungsprozessen allerdings zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet worden (vgl. *Traunmüller* 1995, *Lenk* 2004, *Klischewski/Wimmer* 2005, *Brüggemeier et al.* 2006, *Becker/Algermissen/Falk* 2009). Dass Geschäftsprozessmanagement tatsächlich „als Kernaufgabe der Verwaltungsmodernisierung" (*Heitzer/Fischer* 2008, S. 312) verstanden wird, ist jedoch nach wie vor der Ausnahmefall. Eine differenziertere Sicht auf Geschäftsprozesse im öffentlichen Sektor führte mittlerweile aber dazu, dass die Produktion öffentlicher Leistungen und deren Organisationsgrenzen überschreitende Vielfalt in den Blick geriet. Aber auch das E-Government als „neues" Modernisierungskonzept für den öffentlichen Sektor bietet – wie die Entwicklung der letzten zehn Jahre gezeigt hat – keine Garantie, dass die Produktionsebene öffentlicher Leistungen im Sinne eines umfassenden Verwaltungs-Reengineering hinreichend berücksichtigt wird (vgl. den Beitrag von *Lenk*, in diesem Heft). Das mit E-Government verbundene umfassende organisatorische Gestaltungspotenzial wird sich nur dann erschließen lassen, wenn E-Government nicht nur auf die Schnittstelle von Bürger und Verwaltung und die Informatisierung der traditionellen intra-organisatorischen Strukturen und Prozesse beschränkt wird, sondern neue organisations-, verwaltungsebenen- und sektorübergreifende Formen der Arbeitsteilung und Vernetzung einbezieht (vgl. *Lenk/Traunmüller* 1999, *GI/ITG* 2000, *Lenk* 2004, *Brüggemeier et al*. 2006, *Schuppan* 2006 sowie den Beitrag von *Schuppan*, in diesem Heft). Mit der Einfügung des neuen Artikels 91c GG wurden im August 2009 die konstitutionellen Voraussetzungen geschaffen, um die notwendigen technisch-organisatorischen Infrastrukturen für eine umfassende Vernetzung aller Verwaltungsebenen aufbauen zu können. Ausdruck dieser Bemühungen ist auch eine im September 2010 beschlossenen „Nationale E-Government-Strategie" (*IT-Planungsrat 2010*).

Wenn nunmehr die Produktion aufgrund neuer informationstechnologischer Möglichkeiten verändert werden kann, ist zu fragen, welche Anforderungen sich daraus für die Steuerung der Produktion im öffentlichen Sektor ergeben (müssen). Deshalb gehen wir in unserem Beitrag von der zentralen These aus, dass, wenn es zu keiner Synchronisierung von IT-gestützter Produktion in Leistungsnetzwerken und einer auf diese neuen Produktionsformen angepassten Steuerung kommt, die Reformpotenziale, die in der neuen Produktionsorganisation stecken, ebenfalls nicht ausgenutzt werden können und dass

auf dem mühsamen Wege der Staats- und Verwaltungsmodernisierung neue Reformruinen am Wegesrand drohen.

Das Ziel dieses Beitrags besteht darin, strukturelle Merkmale von Produktion und Steuerung herauszuarbeiten und im Hinblick auf neue, durch E-Government möglich werdende Leistungsnetzwerke zueinander in Beziehung zu setzen. Hierzu werden die Produktion öffentlicher Leistungen in Leistungsnetzwerken und die Steuerung dieser Netzwerke systematisch mit Hilfe organisationstheoretisch angeleiteter Analysen, die auf dem Wissensbestand der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre basieren, untersucht. Auf dieser Grundlage werden konzeptionelle Konsequenzen für das Public Management aufgezeigt und diskutiert. Dabei wird u.a. auf die Konzepte „Neo-Weberianischer-Staat", „Public Governance", „Joined-Up Government" in Verbindung mit „Whole-of-Government" sowie „Better Regulation" Bezug genommen.

2. Produktion in Öffentlichen Leistungsnetzwerken

Privatwirtschaftliche „Produktion erfolgt heute zumeist in einem Netzwerk von Unternehmungen" (*Sydow/Möllering* 2004, S. V). Die Diskussion über Netzwerke im öffentlichen Sektor, bei der es aber ganz überwiegend um Policy-Netzwerke ging (siehe z.B. *Marin/Mayntz* 1991, *Mayntz* 1993; international *Kickert/Klijn/Koppenjan* 1999; vgl. zu einer frühen Thematisierung interorganisationaler Beziehungen auf der Managementebene *Metcalfe/Richards* 1991), setzte in der deutschen Politik- und Verwaltungswissenschaft erst zu der Zeit ein, als im privaten Unternehmensbereich Leistungs- bzw. Produktionsnetzwerke bereits etabliert waren (vgl. z.B. *Womack/Jones/Roos* 1991, *Sydow* 1992). Die Produktionsebene wurde im öffentlichen Sektor lediglich in Ansätzen im Sozial- und Gesundheitssektor thematisiert (vgl. *Dahme/Wohlfahrt* 2000, *Dovifat* 2006, *Amelung/ Sydow/ Windeler* 2009). Im Zuge der durch moderne Informationstechnik geschaffenen Möglichkeit, einzelne Komponenten der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen zeitlich und örtlich zu entkoppeln, ist der Gedanke öffentlicher Leistungs- bzw. Produktionsnetzwerke inzwischen auch im öffentlichen Sektor angekommen (vgl. zu Beispielen *Brüggemeier et al.* 2006, *Schuppan/Reichard* 2010). Ein wichtiger Schlüssel für die Vernetzung ist eine Modularisierung des Leistungsprozesses. Dazu wird der Prozess in passgerechte Arbeitspakete bzw. Teilprozesse aufgeteilt, die im Prinzip ganze Wertschöpfungsstufen (z.B. Vertrieb), ein Bündel von zusammenhängenden Verrichtungen (z.B. Registrierung, Beratung, Bescheiderstellung) oder auch nur kleinste „Prozesspartikel" (z.B. Web-Services) umfassen können und die über definierte Schnittstellen wieder zu einem übergeordneten (Gesamt-)Prozess verknüpfbar sind (vgl. *Brüggemeier/Dovifat* 2005, *Brüggemeier et al.* 2006, *Brüggemeier* 2007a, *Schuppan* 2009a, *Schuppan/Reichard* 2010).

> Im Kontext von E-Government können „Öffentliche Leistungsnetzwerke … als eine Form der prozessorientierten Primärorganisation (definiert werden), mit der eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbständigen öffentlichen und ggf. auch nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer sehr intensiven Nutzung von Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert und/oder an die Adressaten abgegeben wird, um Effizienz-, Effektivitäts-, Qualitäts- und Legitimationsvorteile zu erzielen" (*Brüggemeier* 2004, S. 189).

Der Netzwerkorganisation im hier beschriebenen Sinne liegt eine konsequente Prozessperspektive zugrunde, die auch den Blick auf die Kooperation auf der Arbeitsebene anleitet. In

Abhängigkeit von den sich aus dem jeweiligen Prozesstyp ergebenden Anforderungen (z.B. Komplexitätsgrad, Umfang der zu berücksichtigenden Interessen) ist die Arbeitsorganisation durch die beiden grundlegenden Kooperationsformen der (sequentiellen) Vorgangsbearbeitung und der (in der Regel synchronen) Teamarbeit bzw. „Kollaboration" gekennzeichnet (vgl. hierzu *Lenk/Traunmüller* 1999, *Engel* 2008). Unter diesen Bedingungen wird sich die Arbeitsgestaltung bei komplexen und wenig strukturierten Prozessen tendenziell durch eine vergleichsweise hohe Autonomie und große Variabilität auszeichnen. Zusätzlich wird es aber auch weiterhin zahlreiche Prozesse geben, bei denen die Arbeitsgestaltung im Rahmen standardisierter Verfahren mit geringer Autonomie und Variabilität einhergeht.

Das sich in Leistungsnetzwerken abzeichnende Muster der Arbeitsteilung („organisationale Differenzierung") ist relativ eng mit den Kategorien der Verantwortungsteilung im Modell des Gewährleistungsstaates verbunden, in dem die Vollzugsverantwortung von der Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Auffangverantwortung unterschieden wird (vgl. hierzu *Schuppert* 2005, *Reichard* 2004). Diese unter der Überschrift „Leistungstiefe im öffentlichen Sektor" geführte Debatte beschränkt sich allerdings häufig auf die Wahrnehmung einer Gesamtaufgabe (vgl. *Röber* 2011a) und auf unterschiedliche Verantwortungskategorien in Bezug auf öffentliche Aufgaben (vgl. zu einer differenzierteren Sichtweise *Picot* 1996). Diese Beschränkung auf die „Verantwortungstiefe" ist erstaunlich, weil es in der entsprechenden Diskussion im privatwirtschaftlichen Bereich beim Thema „Leistungstiefe" um etwas ganz anderes geht: nämlich um die Abgrenzung von vor- und nachgelagerten (vertikalen) Stufen der Beschaffung, Produktion und Distribution im Kontext von Entscheidungen über Outsourcing bzw. Insourcing.

Bezieht man die Diskussion über E-Government auf die hier angesprochene Problematik, dann eröffnen sich völlig neue Perspektiven für die Weiterentwicklung des Gewährleistungsstaatsmodells und die Leistungstiefendiskussion – allerdings nur dann, wenn die Potenziale des E-Government für ein intra- und interorganisationales Prozess-Reengineering genutzt werden (vgl. *Brüggemeier/Dovifat* 2005). Dies führt zu wesentlich mehr und gänzlich neuen Formen der Arbeitsteilung bei der Produktion und Distribution öffentlicher Leistungen – mit der Folge, dass die traditionelle Simultanität von Produktion und Distribution als konstitutives Merkmal von Dienstleistungen (Uno-Actu-Prinzip der Dienstleistungstheorie) zumindest partiell aufgehoben wird. Durch die Aufspaltung von Produktion und Distribution können nunmehr bei der Arbeitsteilung unterschiedliche Differenzierungslogiken zum Tragen kommen, die das traditionelle Verhältnis von Mikro- (i.S. von Muster der funktionalen Differenzierung und Integration bei der Arbeitsorganisation der primären Wertschöpfungsprozesse) und Makroebene (i.S. von Muster der funktionalen Differenzierung und Integration bei der Bildung von Organisationseinheiten) im Kontext der Netzwerkorganisation neu bestimmen. Während man bei der Unterteilung in Mikro- und Makroorganisation bislang davon ausgehen konnte, dass es sich bei beiden um binnenstrukturelle Gestaltungsebenen ein und derselben Organisation handelt, ist dies bei der Netzwerkorganisation nicht mehr möglich. Analytisch ist hier zwischen *intra*organisationalen Makro- und Mikrostrukturen (der jeweiligen institutionellen Akteure, die in das Netzwerk eingebunden sind) und *inter*organisationalen Makro- und Mikrostrukturen (des Netzwerkes) zu unterscheiden.

Unter diesen Bedingungen ist es erheblich schwieriger, die Frage nach dem dominierenden Muster der Arbeitsteilung eindeutig zu beantworten. Auf der intraorganisationalen *Mikroebene* kann auch unter den Rahmenbedingungen der Netzwerkorganisation die Verrichtungsorientierung dominieren. Auf der intraorganisationalen *Makroebene* kann die

Arbeitsteilung im Prinzip nach Objekten erfolgen, wobei die Objektorientierung aus Netzwerkperspektive die oben angesprochene Modularisierung von Prozessen voraussetzt und sich in Zwischenprodukten niederschlägt. Diese Zwischenprodukte müssen am Ende der Wertschöpfungskette auf der interorganisationalen Makroebene in ein End- bzw. Gesamtprodukt münden, das auf derselben Differenzierungslogik wie die Zwischenprodukte basiert (Objektorientierung), damit auch im Leistungsnetzwerk eine Ergebnisverantwortung sichergestellt werden kann (vgl. *Brüggemeier* 2007a, S. 57). Damit bekommen die Produkte – anders als im Neuen Steuerungsmodell (vgl. *Brüggemeier/Röber* 2011, S. 217) – eine tatsächliche Steuerungsrelevanz, weil „die Vernetzungen von Prozessen auf der Grundlage eines koordinierten Austausches von Leistungen" erfolgt (*Lenk/Schuppan/Schaffroth* 2010, S. 33; vgl. hierzu im Übrigen auch schon *Budäus* 1996, S. 15).

Auf der interorganisationalen Mikroebene der Arbeitsorganisation haben wir es im Kontext der Netzwerkorganisation hingegen mit unterschiedlichen Logiken der Arbeitsteilung zu tun, wobei die Differenzierungslogik der Produktion keineswegs zwingend derjenigen der Distribution folgt. So spricht vieles dafür, die Distribution konsequent am Prinzip der Objektzentralisation mit kundenorientierten Leistungsbündelungen nach dem Lebenslagen- oder Zielgruppenprinzip vorzunehmen (vgl. *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 43ff.) und die Produktion am Prinzip der Verrichtungszentralisation unter Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen, mit denen ein hohes Maß an Fachlichkeit kosteneffizient realisiert werden kann, auszurichten. Dies darf allerdings nicht zu einem neuen Dogmatismus im Sinne des „one-best-way" führen, weil es sowohl in der Produktions- als auch in der Distributionsphase gute Gründe geben kann, von diesem Gestaltungsmuster abzuweichen. Damit steht ein weit gefächertes Repertoire an Arrangements zur Gestaltung der Arbeitsorganisation zur Verfügung. Die daraus resultierenden Gestaltungsspielräume werden aber nur dann genutzt werden können, wenn die Arbeitsorganisation aus ihrem binnenstrukturellen Mikrozusammenhang herausgelöst und im Sinne von intra- und interorganisationalem Prozessmanagement gänzlich neu definiert wird.

Die Möglichkeit, den Leistungsprozess in „Produktion" und „Distribution" aufzuspalten und das traditionelle Uno-Actu-Prinzip öffentlicher Leistungserstellung zu relativieren, führt zunächst zu der Unterscheidung in Front Office und Back Office. Das heißt aber nicht, dass das Back Office für die Produktion und das Front Office für die Distribution „zuständig" ist. Dadurch, dass Produktion und Distribution sowohl örtlich als auch zeitlich auseinandergezogen werden können, eröffnen sich verschiedene Optionen für die Ausgestaltung der Arbeitsteilung zwischen Front Office und Back Office (vgl. genauer *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 83ff.; zu Varianten vgl. auch *Hanken/Wind* 2006, S. 187f.). Die hieraus resultierenden Gestaltungsspielräume müssen genutzt werden, um den Anforderungen unterschiedlicher Prozesstypen (zum Beispiel Standardprozesse, individualisierte Fallbearbeitung, Aushandlungsprozesse, vgl. hierzu *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 48ff., *Lenk* 2005) und dem unterschiedlichen Interaktions-, Individualisierungs- und Immaterialitätsgrad öffentlicher (Dienst-) Leistungen (vgl. hierzu *Brüggemeier* et al. 2006, S. 58ff.) arbeitsorganisatorisch Rechnung zu tragen. In der Praxis stehen die in das Produktions- und Distributionsnetzwerk öffentlicher und privater Leistungserstellung eingebundenen Mitarbeiter vor der Herausforderung, verschiedene Formen der Arbeitsteilung miteinander zu kombinieren, um den unterschiedlichen Anliegen einzelner Bürger bzw. Kunden gerecht zu werden (vgl. *Lenk/Klee-Kruse* 2000, S. 89).

3. Steuerung Öffentlicher Leistungsnetzwerke

Aus der Produktion in Leistungsnetzwerken resultieren neue und komplexere Anforderungen an die Steuerung, nicht zuletzt deshalb, weil sie die Möglichkeit bietet, auch nicht-staatliche Akteure „zwanglos" in netzwerkartige Leistungsprozesse einzubeziehen (vgl. auch *Goldsmith/Eggers* 2004, S. 19ff.). Auf der intraorganisationalen Mikro- und Makroebene können bei den am Netzwerk beteiligten Organisationen die auf Einzelorganisationen bezogenen Steuerungsmodi zum Einsatz kommen. Entscheidend ist im Zusammenhang mit der Netzwerkorganisation allerdings, dass diese intraorganisationalen Integrationsmuster mit den interorganisationalen Integrationsmechanismen kompatibel sind (Metaperspektive). Der dominierende Steuerungsmodus auf der interorganisationalen Makroebene ist der Output, der sich – wie bereits angesprochen – auch auf Zwischenprodukte bezieht, weil sich hierdurch am besten die Gesamtverantwortung sichern lässt.

Die mit der Ausschöpfung der oben angesprochenen organisatorischen Gestaltungspotenziale der Informationstechnik im E-Government verbundenen vielfältigen und neuartigen Differenzierungsmöglichkeiten generieren einen beträchtlichen Bedarf an spezifischen Steuerungsleistungen – insbesondere auch auf der Mikroebene der Arbeitsorganisation. Dieser Bedarf kann im Prinzip auf dreierlei Weise gedeckt werden – nämlich durch Hierarchie, durch Standardisierung und durch Selbstabstimmung. Diese drei Formen können – je nach Prozesstyp und Netzwerkstruktur – alternativ, in der Regel jedoch komplementär, eingesetzt werden.

Ungeachtet der Problematik, bei der Netzwerkorganisation „sauber" zwischen Mikro- und Makroebene zu differenzieren, ist – im Vergleich zum Neuen Steuerungsmodell – mit einem Bedeutungsverlust hierarchischer Steuerung zu rechnen (vgl. *Brüggemeier* 2007a, S. 52f., *Goldsmith/Eggers* 2004, S.157ff.). Dieser kommt besonders deutlich auf der Makroebene zum Tragen, wenn die interorganisationalen Leistungsaustauschbeziehungen zwischen den verschiedenen Netzwerkpartnern auf vertraglicher Basis geregelt werden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Einbeziehung privater Unternehmen oder von Organisationen des sog. Dritten Sektors, sondern gerade auch dann, wenn die klassischen öffentlich-rechtlichen Aufsichtsbeziehungen zwischen den Ländern und den kommunalen Körperschaften von öffentlich-rechtlichen Verträgen abgelöst werden (vgl. *Lenk* 2001). In den Vertragswerken kann freilich eine Art hierarchisches Verhältnis zum Ausdruck kommen, zum Beispiel durch eine sanktionsbewehrte Machtposition des Gewährleistungsträgers, eine (partiell) abgetretene Organisationshoheit oder eine ungleiche Verteilung der Kooperationsrente.

Für die Mikroebene der Arbeitsorganisation ist jedoch vor allem nach der potenziellen Steuerungsleistung durch interaktionale (Personal-) Führung zu fragen. Diese muss sich ohnehin primär auf die intraorganisationale Sphäre konzentrieren. Die Funktion des interorganisationalen Schnittstellenmanagement *kann*, muss aber nicht in der Hand der Führungskräfte liegen. Und selbst wenn sie dort liegt, handelt es sich in diesem Fall nicht um Steuerung über die Hierarchie. Mit der Netzwerkorganisation können jedoch auch „eher unklare Zuständigkeiten, ungeregelte Kommunikationswege, ungeplante Abhängigkeiten und Ambiguitäten, ungewollte Verunsicherungen, etc." (*Sydow* 1999, S. 284) einhergehen. Diese Faktoren sind tendenziell dazu geeignet, den intraorganisationalen Personalführungsbedarf zu steigern. Inwieweit dies der Fall ist, hängt jedoch stark davon ab, in welchem Umfang und auf welche Weise die anderen Mechanismen zur Steuerung der arbeitsteiligen Leistungsprozesse wirksam werden. Hierbei ist der Standardisierung

als integralem Bestandteil der Modularisierung eine zentrale Bedeutung beizumessen. Kommt es im Rahmen der Modularisierung zu einer Aufspaltung der Prozesskette und zu einer Verteilung von Teilprozessen bzw. Prozessstufen auf unterschiedliche Netzwerkpartner (zum Beispiel staatliches Insourcing der Produktion für bestimmte öffentliche Dienstleistungen, die bislang im übertragenen Wirkungskreis durch die Kommunen erfolgte, und Vergabe des „Vertriebs" nach einer Ausschreibung an leistungsfähige privatwirtschaftliche und/oder öffentliche Vertriebsorganisationen; zum Beispiel Kfz-Zulassung durch Tankstellen, private Haftpflichtversicherer, Sparkassen, Kommunen), dann ist von der Standardisierung des Outputs nur dann eine Steuerungswirkung zu erwarten, wenn Zwischenprodukte gebildet und diese mit verbindlichen Qualitätsstandards verknüpft werden. An den Schnittstellen zwischen den Netzwerkpartnern entsteht dann eine Kunden-Lieferanten-Beziehung. Während sich die Standardisierung des Outputs bei bestimmten Routineleistungen im Bereich der Bürgerdienste als weniger problematisch erweisen dürfte, ist bei anderen Leistungen, bei denen es beispielsweise mehr um eine wirkungsorientierte Steuerung von Produktion und Distribution geht, aufgrund von komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, einem time lag zwischen der Leistungserstellung und der Wirkung dieser Leistung sowie der Einbeziehung vieler Akteure mit unterschiedlichen Interessen mit erheblichen Herausforderungen für die Steuerung zu rechnen.

Ohne koordinationssichernde Vorkehrungen auf der Produktionsebene kann der Eindruck einer „organisierten Unverantwortlichkeit" entstehen, wie sie vor Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Bezug auf die Steuerungsebene moniert wurde. Vor diesem Hintergrund ist mit einer Renaissance der Integration durch die Standardisierung der Verfahren zu rechnen. Die informationstechnischen und organisatorischen Anforderungen an effizient funktionierende Leistungsnetzwerke (Interoperabilität) sind mit einer uneingeschränkten Organisationshoheit der Netzwerkpartner kaum in Einklang zu bringen. Schon deshalb betrachten wir in diesem Modell auf der Mikroebene der Arbeitsorganisation die Standardisierung – insbesondere der Verfahren – als dominierendes Integrationsmuster. Gerade auf reformorientierte Verwaltungsakteure dürfte die Perspektive einer umfassenden Standardisierung aber nicht gerade verlockend wirken, sah man sich doch erst vor kurzem noch im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells mit den Autonomieverheißungen der dezentralen Ressourcenverantwortung „geködert".

Allerdings ist die Standardisierung der Verfahren im Modell der Netzwerkorganisation nicht ohne weiteres mit den traditionellen Steuerungsmodi der bürokratischen Verfahrensregeln gleich zu setzen. Denn zum einen geht es hier um die organisations*übergreifende* Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen unter weitgehender Ausschöpfung der Möglichkeiten, die die moderne Informationstechnik im Sinne einer Informations-, Kommunikations- und Kooperationstechnik als „Organisationstechnik" zu bieten hat (vgl. z.B. die Standardisierungsbemühungen mit Hilfe von „SAGA", das als Akronym für die in Deutschland vom Bund forcierten „Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen" steht). Zum anderen geht es aber angesichts der Modularisierung und der damit ermöglichten – und zur Ausschöpfung von Spezialisierungsvorteilen auch angestrebten – Kapselung von Teilprozessen vor allem um eine Standardisierung von Schnittstellen (vgl. unabhängig von Modularisierungen die „XÖV"-Standards für den Datenaustausch öffentlicher Verwaltungen), die in Kombination mit klar definierten Leistungen (Zwischenprodukten) eine Orientierung am autonomieschonenden Prinzip der losen Kopplung gestattet (vgl. hierzu anschaulich das Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz: *Lenk/Schuppan/Schaffroth* 2010). Anders ausgedrückt – und

nur auf den ersten Blick paradox anmutend – wird Standardisierung in dieser Form zur Voraussetzung für Autonomie. Hinzu kommt die Möglichkeit einer „flexiblen Standardisierung", bei der „best practice" nicht ein für alle Mal in Standards gegossen, sondern immer wieder den veränderten Rahmenbedingungen und neuen Erkenntnissen angepasst bzw. weiterentwickelt wird (vgl. hierzu am Beispiel der Automobilindustrie: *Springer* 2000, S. 98ff.).

Wie so etwas erfolgreich funktioniert, kann man auch an privatwirtschaftlichen Franchisesystemen bzw. -netzwerken im Dienstleistungssektor studieren (vgl. z.B. *Sydow* 1994). Es gibt indes bislang nur wenige Versuche, das Potenzial des Franchising für die Produktion und Distribution öffentlicher Leistungen zu erkunden (vgl. z.B. *Schanze* 1996, *Brüggemeier/Lenk* 1997, *Promberger/Piazolo* 2004). Dabei ist allerdings zu beachten, dass das, was angesichts der Anreizstrukturen in privatwirtschaftlichen Franchisenetzwerken (Partizipation am ökonomischen Erfolg des Gesamtnetzwerks als „virtuelles" Großunternehmen) als wirksamer Steuerungsmodus funktioniert, in Netzwerkorganisationen im öffentlichen Sektor aufgrund einer heterogenen Interessenstruktur der beteiligten Akteure auf erhebliche Akzeptanzprobleme stoßen dürfte (zum Beispiel Aufgabe der organisationsspezifischen Identität im Außenverhältnis; Kollisionen zwischen Organisations- und Netzwerkkultur etc., vgl. *Brüggemeier* 2004, S. 196ff.). Dies muss jedoch nicht für alle Aufgabenfelder bzw. Leistungsprozesse gelten, wie überhaupt von einer „situativen" Differenzierung von Netzwerktypen und nicht von Einheitsmodellen auszugehen ist. In den Leistungsnetzwerken entstehen im Rahmen institutionalisierter Kooperations- und Konkurrenzbeziehungen Abhängigkeiten und Autonomiebestrebungen. Versuche der Akteure, sich gleichsam „kooperativ" sowohl einer hierarchischen als auch einer marktlichen Steuerung zu entziehen, sind sehr wahrscheinlich. Dem kann partiell dadurch begegnet werden, dass innerhalb eines Leistungsnetzwerkes einzelne Module wettbewerblich vergeben werden (vgl. *Brüggemeier/Dovifat* 2005, S. 34) und/oder dass verschiedene Leistungsnetzwerke untereinander konkurrieren (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 1997). Während eine wettbewerbsorientierte Weiterentwicklung des Neuen Steuerungsmodells (vgl. *Brüggemeier/Röber* 2011, S. 220ff.) auf eine stärkere „Integration des Wettbewerbs in die Hierarchie" hinauslaufen würde, werden diese Bestrebungen bei der Netzwerkorganisation mit Ansätzen verknüpft, die eine „Integration der Hierarchie in den Wettbewerb" gestatten.

Eine wichtige Steuerungsfunktion bezieht sich auf die Standardisierung der Qualifikationen, die sich in Netzwerkkonfigurationen erheblich von den heute im öffentlichen Sektor vorherrschenden Qualifikationsstrukturen unterscheiden. Dabei muss – abgesehen vom Managementpersonal – zwischen Produktions- und Vertriebspersonal unterschieden werden (zur Ausdifferenzierung von Rollen vgl. etwa *KGSt* 2005). Für die Distribution – sei es im Dienstleistungseinzelhandel oder im Case-Management – bedarf es eines neuen Typus von qualifizierten Generalisten mit ausgeprägter Serviceorientierung, während die Produktion primär kommunikations- und „netzwerkfähige" Experten erfordert.

Die Standardisierung von Qualifikationen, aber auch die primär an einer gemeinsamen ergebnis- bzw. wirkungsorientierten Netzwerkkultur orientierte „Standardisierung" von Werten und Normen stellen wichtige Voraussetzungen dafür dar, dass zum Beispiel bei Leistungsprozessen, die sich weniger für eine Steuerung über standardisierte Verfahren eignen, die Selbstorganisation als flexibler Integrationsmechanismus zum Tragen kommt. Letztlich geht es um die „Netzwerkfähigkeit des öffentlichen Dienstes" (*Brüggemeier* 2004, S. 204; vgl. hierzu *auch Brüggemeier* et al. 2006, S. 302ff., *Schuppan* 2009b).

4. Überlegungen zur Zukunft des Public Management

4.1 Notwendige Neuorientierung

Angesichts der Tatsache, dass der öffentliche Sektor sehr stark ausdifferenziert ist und die Produktion öffentlicher Leistungen in vielen Bereichen schon heute nicht nur in einzelnen Behörden, sondern zunehmend auch in Netzwerken, die aus öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Akteuren bestehen, erfolgt (vgl. z.B. *Reichard* 2004, *KGSt* 2010, *Reichard/ Röber* 2011, *Röber* 2011b), ist davon auszugehen, dass Public Management anders zu konzeptualisieren und paradigmatisch weiterzuentwickeln ist. Es gilt vor allem, die bislang dominierende intraorganisationale um eine interorganisationale Perspektive zu erweitern. Dies bedeutet aber nicht, dass die primär auf die Einzelorganisation fokussierte institutionell-betriebliche Perspektive des Public Management gänzlich irrelevant wird. Ein solches einzelwirtschaftlich ausgerichtetes Management muss aber eingebettet sein in ein System, mit dem komplexe Organisationsgeflechte gestaltet und gesteuert werden können.

Beim Management unter den Rahmenbedingungen eines Netzwerkes geht es – im Vergleich zum Management einer einzelnen Organisation – um andere Anforderungen, weil sich die Akteure hinsichtlich ihrer Ziele (erwerbswirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich), Handlungslogiken (konditional- oder zweckprogrammiert), Kernkompetenzen (juristisch, politisch oder ökonomisch) und Organisationskulturen (bürokratisch oder unternehmerisch) zum Teil sehr stark unterscheiden können. Diese Unterschiede wirken sich z.B. in der Weise aus, dass es in den am Netzwerk beteiligten Institutionen unterschiedliche Anreiz- und Sanktionsmechanismen gibt, die nur bedingt kompatibel sind. Außerdem muss man davon ausgehen, dass die zum Netzwerk gehörenden Akteure über unterschiedliche Risikopräferenzen verfügen, die komplizierte Qualitätssicherungs- und Haftungsfragen für einzelne Teil- bzw. Zwischenprodukte und das Gesamtprodukt tangieren. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass im Falle der Modularisierung von Leistungsprozessen im öffentlichen Sektor die Leistungsprozesskette aufgespalten wird und Teilprozesse bzw. Prozessstufen auf unterschiedliche Netzwerkpartner verteilt werden. Dadurch erhöht sich die Zahl der Schnittstellen organisationsübergreifender arbeitsteiliger Leistungsprozesse, die zu Ungewissheiten und schlecht-strukturierten Entscheidungen an den jeweiligen Übergabepunkten führen kann. Schließlich werden „Produktionsprozesse" im öffentlichen Sektor (ebenso wie Policy-Prozesse), die nie im politikfreien Raum stattfinden, häufig von Politics-Prozessen überlagert. Insofern ist – anders als bei Netzwerken im privatwirtschaftlichen Bereich – zu berücksichtigen, dass das Verhalten der Akteure und die Steuerung dieser Prozesse nicht allein wirtschaftlichen, sondern auch politischen Rationalitätskriterien (wie z.B. der politischen Legitimation dieser Steuerung und der Wirkung politischer Programme, aber auch der Sicherung von Mehrheiten und Macht) folgt. Vor diesem Hintergrund sind – im Kontext von neuen, netzwerkartigen Produktionsmodellen – Perspektiven für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Public Management zu erarbeiten, bei denen es darauf ankommt, die Defizite des New Public Management (NPM) zu überwinden, aber zugleich nicht hinter die mit dem NPM erreichten Standards zurückzufallen.

Bei der Suche nach konzeptionellen Anknüpfungspunkten für eine theoretische Neu-Fundierung des Public Management liegt es nahe, jene aktuellen „post-managerialen" Ansätze aus dem internationalen Modernisierungsdiskurs aufzugreifen, die sich mehr

oder weniger kritisch vom New Public Management absetzen, und sie daraufhin zu untersuchen, welches Erkenntnispotenzial sie für ein inter-organisationales Netzwerkmanagement enthalten, das den Herausforderungen, die aus den neuen Produktionsformen resultieren, gerecht zu werden vermag. Hierbei gehen wir auf die Konzepte „Neo-Weberianischer Staat", „Public Governance" (einschließlich „Digital-Era Governance"), „Joined-Up Government" (JUG) in Verbindung mit „Whole-of-Government" (WoG) sowie „Better Regulation" ein (vgl. zum Thema „Post-New Public Management" auch *Wegrich* 2011a).

4.2 Erkenntnisse aus „post-managerialen" Ansätzen

Neo-Weberianischer Staat

Ausgangspunkt der auf *Pollitt/Bouckaert* (2004) und *Bouckaert* (2006) zurückgehenden Überlegungen zum Neo-Weberianischen Staat (Neo-Weberianism) ist die Feststellung, dass mit dem NPM-Idealtypus (interpretiert als Kombination aus „Minimizing-" und „Marketizing-Strategien" – vgl. hierzu *Pollitt/Bouckaert* 2004) kein Paradigmenwechsel von einem verfahrensorientierten juristischen zu einem outputorientierten ökonomischen Steuerungssystem verbunden war, weil dieser Reformansatz die Staats- und Verwaltungsmodernisierung lediglich in einigen englischsprachigen Ländern des OECD-Raums – und dies auch nur in einem relativ kurzen Zeitraum – prägte. Gleichwohl hat der NPM-Idealtypus Auswirkungen auf die Länder gehabt, deren Verwaltungsstrukturen und -verfahren im Prinzip nach wie vor am Weberianischen Bürokratiemodell ausgerichtet sind. Die vom NPM-Idealtypus bewirkten Veränderungen der klassischen Verwaltung werden – im Neo-Weberianischen Verständnis – als Stufe eines permanenten Prozesses der Entwicklung bürokratischer Systeme interpretiert, in der „Performance" als Schlüsselgröße fungiert (*Bouckaert* 2006, S. 363f.) und das *„Performancemanagement"* auf bürokratische Strukturen und Verfahren bezogen ist, mit denen – anders als bei den auf einzelne Organisationen bezogenen NPM-Strukturelementen – auch organisationsübergreifende Ergebnisse und Wirkungen konzeptionell erfasst werden können.

Die Integration von kunden-, wirkungs- und effizienzorientierten Komponenten des Performance-Management in das klassische Bürokratiemodell führt zum Idealtypus des Neo-Weberianischen Staates, dessen Bürokratie durch NPM-Elemente (wie z.B. Bürger als Kunden, Beamte mit Managementkenntnissen) aufgelockert ist. Die Bürokratie im Modell des Neo-Weberianischen Staates ist aber nach wie vor rechtsstaatlich verfasst; mit ihr wird weiterhin am Rechtsstaat als dem für die Gesellschaft zentralen Bezugssystem festgehalten.

Die bürokratische Steuerung wird demzufolge durch die Integration von performance-orientierten NPM-Elementen nicht grundlegend verändert, sondern lediglich in der Rigidität ihrer Konditionalprogrammierung relativiert. Dadurch, dass sich im Zuge der NPM-Reformen auch an der bürokratischen Produktion im Prinzip wenig geändert hat, bleibt die Kompatibilität von Steuerungs- und Produktionsregime erhalten.

Wenn nun allerdings die Produktion in Form von IT-basierten organisationsübergreifenden Leistungsnetzwerken erfolgt, dann stellt sich die Frage, welche Konzepte für die Gestaltung und Steuerung dieser Produktionsprozesse aus dem Modell des Neo-Weberianischen Staates abgeleitet werden können. Diese Frage ist schwer zu beantworten, weil die Definition des Modells des Neo-Weberianischen Staates sehr allgemein gehalten ist

und weitgehend unklar bleibt, in welchem „Mischungsverhältnis“ die Komponenten des Idealtypus weberianischer Bürokratie und des NPM-Idealtypus zueinander stehen sollen. Die sowohl an der Weberschen Verwaltung als auch am NPM-Modell geäußerte Kritik der fehlenden Kontextualisierung – z.B. in Bezug auf unterschiedliche Aufgabenkategorien – gilt deshalb auch für das Modell des Neo-Weberianischen Staates. Der Hinweis auf die Reintegration fallbedingter Eventualitäten und die Zweckmäßigkeit der Rekontextualisierung wirkt nicht wirklich überzeugend.

Insofern kann *Bouckaerts* eigenem Fazit (2004, S. 35) nur zugestimmt werden, dass „es zunächst eine offene empirische Frage (bleibt), wie dieser Neo-Weberianische Staat tatsächlich funktioniert.“ Eine für unsere Problemstellung interessante Perspektive könnte sich allerdings aus dem ergeben, was *Bouckaert* als „Performance Governance-Modell“ bezeichnet. Dieses Modell bezieht sich auf Performance „in einem Kontext von Public Public oder Public Private Partnerships, von mit der E-Society zusammenhängenden virtuellen Organisationen durch E-Government, von ausgehöhlten staatlichen Organisationen, die zentrale Aufgaben ausschreiben und ausgliedern oder von organisierten Bürgern, die Funktionen des öffentlichen Sektors mitgestalten, mit implementieren und coevaluieren“ (*Bouckaert* 2006, S. 364).

Public Governance

Der Terminus „Public Governance“ wird in ganz unterschiedlichen Anwendungskontexten benutzt und sowohl analytisch-deskriptiv als auch normativ verwendet. Gleichwohl kann ein konstanter Begriffskern identifiziert werden, der die Eckpfeiler eines neuen konzeptionellen Bezugsrahmens für das Management öffentlicher Aufgaben abstecken könnte (vgl. zum Folgenden *Benz/Dose* 2010; siehe auch *Jann/Wegrich* 2004). Demnach meint Governance das Steuern und Koordinieren mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (kollektiven) öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Akteuren, basierend auf institutionalisierten Regelsystemen, die das Handeln der Akteure lenken sollen. Üblicherweise werden dabei unterschiedliche Regelsysteme (Markt, Hierarchie, Verhandlungsregeln) und Steuerungsmodi kombiniert und Organisationsgrenzen überschreitende Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns (Netzwerke, Koalitionen, Verträge) eingeschlossen.

Das Konzept der Public Governance zielte ursprünglich darauf ab, die Reformbewegung des NPM weiterzuentwickeln (vgl. z.B. *Pierre* 2000, *Löffler 2001*, *Klenk/Nullmeier* 2003, *Bovaird/Löffler* 2008), ist aber in zunehmendem Maße als politisches Steuerungsmodell interpretiert worden, mit dem die Politikblindheit des NPM überwunden und der Prozess der „Verbetriebswirtschaftlichung“ (*Grunow* 2009) des öffentlichen Sektors eingedämmt werden soll.

Die mit der Erstellung öffentlicher Leistungen verbundenen Steuerungsanforderungen und -probleme im Rahmen von Netzwerken werden aber stark unterschätzt und bisher auch kaum thematisiert (*Brüggemeier* 2004, allgemein auch *Sydow* 2006). Der Versuch, die politisch-gesellschaftliche Dimension in die Steuerungsdebatte zu reintegrieren, geht mit einer bemerkenswerten Naivität in Bezug auf die organisatorischen Implikationen dieses Ansatzes einher. Überdies ist auch der konzeptionelle Anschluss an die Leistungstiefendiskussion im Kontext von „institutional choice“ nicht erkennbar. Bei diesem Governance-Verständnis besteht die Gefahr, dass die bisherigen Vorteile der managementorientierten Steuerung (wie Kosten- und Leistungstransparenz, Effizienz- und Effek-

tivitätsorientierung, Serviceorientierung und Ergebnisverantwortung) unterminiert werden (vgl. auch *Budäus* 2006, S. 179, 182, *Budäus* 2007) und wir gleichsam in einer Zirkelbewegung zu den Zuständen zurückkehren, die durch die Überpolitisierung der bürokratischen Produktion zum Auslöser des Neuen Steuerungsmodells geworden sind. Dies würde dann lediglich zu einer „organisierten Unverantwortlichkeit im neuen Gewande" führen.

Ungeachtet dieser Kritik ist nicht zu leugnen, dass Public Governance das konzeptionelle Potenzial birgt, Problemlösungsstrategien und deren Umsetzung sektor- und organisationsübergreifend zu thematisieren und dabei auch auf einen breiteren Mix von Steuerungsmodi zurückzugreifen. Public Governance wird aber für eine Neuausrichtung des Public Management nur dann weiterführend sein, wenn auch – wie in neueren Veröffentlichungen vorgeschlagen (vgl. *Osborne* 2010) – die Ebene der Leistungserstellung systematisch einbezogen wird. Genau dies geschieht in dem Konzept „Digital-Era Governance" von *Dunleavy et al.* (2006) und *Dunleavy* (2010), in dem ausführlich auf die kundenorientierte Gestaltung der Produktion auf IT-Basis eingegangen wird und konkrete Gestaltungsansätze aufgezeigt werden. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass die Ebene der Steuerung bzw. des Management sowie die Interdependenzen zwischen Steuerung und Produktion weitgehend unbeachtet bleiben.

Joined up-Government und Whole-of Government Approach

Das Joined-up Government (JUG) war Teil des Modernisierungsprogramms der Blair-Regierung in Großbritannien (vgl. *Ling* 2002, S. 615, *Goldsmith/Eggers* 2004, S. 15ff.) und ist auch durch die Entwicklung in anderen, vor allem englischsprachigen Ländern (vgl. *OECD* 2001) als Teil der Politik des sogenannten Dritten Weges immer wichtiger geworden (vgl. auch *Pollitt* 2003).

Mit diesem Ansatz hat die Labour-Regierung versucht, Schwächen des marktliberalen Modernisierungskonzepts ihrer Vorgängerinnen zu überwinden und den Folgen einer exzessiven Agencification entgegenzuwirken. Zugleich ist es der Versuch, Antworten auf Fragen zu Defiziten der alten bürokratischen Verwaltung zu finden.

Vorrangig geht es um die horizontale und vertikale Koordination von Politikprozessen („holistic view"). Dabei handelt es sich allerdings weder um neue Probleme noch um neue Lösungsansätze, weil diese Fragen auch schon früher sowohl im theoretischen Diskurs als auch in der praktischen Politik thematisiert worden sind – wobei die Koordination von sektoralen politischen Programmen ebenso wie in den aktuellen Konzepten vor allem über ganzheitliche Strategien und über zentrale (staatliche) Steuerungseinheiten erreicht werden sollte (vgl. z.B. die grundlegenden Arbeiten von *Mayntz/Scharpf* (1973) und *Scharpf/Reissert/Schnabel* (1976); zum Zusammenhang mit der aktuellen E-Government-Entwicklung auch *Lenk* 2004, S. 109 f.). Insofern trifft *Lings* ironische Bemerkung auch für diese Debatte zu: "Just as sex was probably going on before it was invented in the 1960s, so too was joined-up government being practiced before it was so named" (*Ling* 2002, S. 639).

Für unsere Fragestellung ist in diesem Zusammenhang allerdings die Differenzierung in "joined-up policymaking" und "joined up implementation" wichtig, auf die *Pollitt* (2003, S. 37) hingewiesen hat. Die daraus abgeleitete „bodenständigere" Interpretation von JuG bezieht die Vollzugsebene im Sinne der „service integration" (vgl. auch hierzu *Pollitt* 2003, S. 36) und das Management von netzwerkmäßig organisierten Leistungsprozessen ein, an denen Akteure aus Verwaltung, Drittem Sektor, Privatunternehmen und

Zivilgesellschaft beteiligt sind. Ähnlich kann auch der Whole-of-Government Approach (WoG) eingeschätzt werden (vgl. z.B. *Christensen/Lægreid* 2007, S. 1059, *Wegrich* 2011a, S. 93), in dem vor allem über die strukturelle Dimension, die sich auf Fragen des organisatorischen Designs bezieht (*Christensen/Lægreid* 2007, S. 1061f.), Implementationsprobleme bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben thematisiert werden können.

Ohne Zweifel haben JUG und WoG auf strukturelle Defizite des NPM, die sich aus der zunehmenden Fragmentierung ergeben, hingewiesen und den Blick dafür geschärft, dass durch eine netzwerkartige Kooperation das Gesamtergebnis arbeitsteiliger Politik- und Verwaltungsprozesse und damit die Wirksamkeit politischer Programme verbessert werden kann. Dies gilt sowohl für die Policymaking- als auch für die Implementationsebene, weil auch der wirksame Vollzug politischer Programme als organisationsübergreifendes Problem thematisiert wird. Insgesamt ist allerdings zu konstatieren, dass es sich bei JUG und WoG um ein Label mit Leitbildcharakter handelt, dass es aber keine konkreten Hinweise gibt, mit welchen Konzepten und Instrumenten arbeitsteilige Leistungsprozesse organisationsübergreifend gestaltet und gesteuert werden können.

Better Regulation

In den zuvor skizzierten Ansätzen wird mehr oder weniger explizit davon ausgegangen, dass es eine Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors mit einer zunehmenden Zahl von Akteuren gibt, die über bestimmte Handlungsspielräume verfügen und deren Handlungen im Falle von netzwerkartigen Entscheidungs- und Leistungsprozessen darauf gerichtet sind, bestimmte Leistungen, Ergebnisse und Wirkungen zu erzielen. Die Handlungsspielräume, die für die beteiligten Akteure mit Netzwerkkonfigurationen verbunden sind, werden aber nur dann sinnvoll genutzt werden können, wenn Spielregeln in Form eines Regulierungsregimes aufgestellt werden.

Während die Diskussion über Regulierung seit den 1980er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland sehr stark auf Bürokratieabbau primär im Sinne von Deregulierung abzielte, hat sich das Verständnis von und die Einstellung gegenüber Regulierung – nicht zuletzt unter dem Eindruck der internationalen Finanzkrise – inzwischen erheblich gewandelt. Dieser Verständniswandel spiegelt sich in Begriffen wie „Better Regulation", „Moderne Regulierung" oder „Bessere Rechtsetzung" wider (vgl. z.B. *Wegrich* 2011b).

Das Ziel von „Better Regulation" besteht darin, eine optimale Regulierungswirkung zu erzielen. In Bezug auf dieses Ziel kann „Better Regulation" allerdings nicht – wie es in Deutschland bislang weithin der Fall ist – auf das Thema „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" beschränkt werden (vgl. *Schröter/v.Maravic/Röber* 2008, *Dose* 2008, S. 112ff., *Jann et al.* 2009, *Piesker* 2009, S. 139ff., *Wegrich* 2011b, S. 7ff.). Es kommt vielmehr darauf an, schon in der Phase der Formulierung von politischen Programmen und der Gestaltung von Rechtsnormen die Konsequenzen für den Verwaltungsvollzug mit zu bedenken. Hierauf wurde von *Mayntz* (1980, S. 129) schon früh mit dem Hinweis aufmerksam gemacht, „dass die Qualität des Vollzugs ein eigenständiger Faktor neben der Qualität der Gesetzgebung ist und dass Verbesserungsbemühungen im Bereich der Gesetzgebung durch den Fortbestand von Mängeln im Vollzugsbereich wenigstens teilweise konterkariert werden können." Außerdem sind in der Vollzugsphase selbst laufend Managemententscheidungen zu treffen, weil die Programme, Gesetze und Verordnungen angesichts der Komplexität der Umwelt- und Implementationskonstellationen nicht jede zukünftige Situation antizipieren können. Wie überdies auch aus der Implementationsfor-

schung bekannt (vgl. hierzu konzeptionell *Mayntz* 1977) – bestehen im Verwaltungsvollzug Ermessens- und Handlungsspielräume, deren Nutzung sich ebenfalls auf die Wirksamkeit von Regulierungen auswirken kann.

Mit Better Regulation in der hier beschriebenen Form besteht die Möglichkeit, Public Management umfassend in rechtlich geregelte und politisch zu verantwortende Steuerungs- und Bewirkenszusammenhänge (vgl. *Hill* 2007 u. 2010) zu integrieren. Damit kann Public Management strategisch und wirkungsbezogen in die Politikplanung und -implementation eingebunden werden. Zugleich kann das Konzept von Better Regulation mit einem erneuerten Public Management auf der Vollzugsebene verankert werden. Erst mit dieser Rückbindung an die politisch-regulatorische Intention findet die Leistungserstellung durch Verwaltungseinheiten und durch die Organisationsgeflechte im Gewährleistungsstaat ihren Sinn und ihre Legitimation (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011, S. 17). Auf der Basis von organisationsübergreifenden Leistungsnetzwerken könnte sowohl den auf Integration angelegten Forderungen der „post-managerialen" Ansätze als auch den Forderungen nach Bürokratieabbau im konkreten Vollzug unter Einbeziehung von E-Government Rechnung getragen werden: „E-Government is proving to be an essential support tool for the effective deployment of Better Regulation policies" (*OECD* 2010, S. 65).

4.3 „PuMa reloaded" – Konturen eines erneuerten Public Management

Ein erneuertes Public Management muss sich mit der organisationsübergreifenden Gestaltung der Produktion und einer wiederum auf die jeweiligen „Produktionsverhältnisse" abgestimmten Steuerung befassen. Konzeptionell sollte dies einerseits unter Einbeziehung jener Erkenntnisse erfolgen, die sich aus der Analyse der „post-managerialen" Modernisierungsansätze ergeben. Andererseits gilt es zu verhindern, dass die Modernisierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung wieder in die organisierten Unverantwortlichkeiten „prä-managerialer" Zeiten zurückfällt.

In Abhängigkeit von Art und gradueller Ausprägung der Informationsbasiertheit der Kernprozesse öffentlicher Produktion liefert das E-Government unter Einbeziehung der Dienstleistungstheorie (vgl. z.B. *Bieger* 2007, *Fließ* 2006) theoretisch-konzeptionelle Bausteine für eine adäquate IT-basierte Gestaltung der öffentlichen Leistungserstellung (vgl. *Lenk/Traunmüller* 1999, *Lenk* 2004, *Brüggemeier et al.* 2006). Darüber hinaus liefert die Forschung zum Netzwerkmanagement (vgl. *Sydow* 2006) zahlreiche Anknüpfungspunkte für den theoretisch-konzeptionellen Bezugsrahmen eines erneuerten Public Management, das freilich nicht neu erfunden werden muss, sondern auf vorhandene Wissensbestände rekurrieren kann.

Als Ausgangsbasis für die weitere Ausarbeitung eines in diesem Sinne erneuerten Public Management („PuMa reloaded") spannen wir im Folgenden einen theoretisch-konzeptionellen Bezugsrahmen auf. Dieser Bezugsrahmen (siehe Abb. 1) umreißt und systematisiert zunächst nur grob und in generischer Form die Objekte eines sowohl politisch-regulatorisch als auch infrastrukturell eingebetteten Public Management. In unmittelbarem Anschluss an das von *Lenk* in diesem Heft dargelegte Drei-Schichten-Modell (vgl. auch *Brüggemeier/Lenk* 2011, S. 13ff.) setzen unsere Überlegungen zu einer Neuausrichtung des Public Management bei der mittleren Schicht an, d.h. bei den Prozessen der Leistungserbringung, die es zu gestalten und zu steuern gilt. Dabei ist die anlassbezogene Gestaltung der laufenden Steuerung systematisch vorgelagert.

Die Gestaltungs- und Steuerungsaufgaben sind auf den drei Managementebenen „Strategisches Netzwerkmanagement“, „Operatives Netzwerkmanagement“ und „Modulmanagement“ angesiedelt (vgl. *Brüggemeier* 2007a, S. 56ff., ähnlich auch *Schuppan* 2006, S. 163ff.), die weiter unten genauer beschrieben werden. Inhaltlich geht es auf allen drei Managementebenen in unterschiedlicher Ausprägung um Fragen des Programm-, Ressourcen-, Risiko- und Changemanagement.

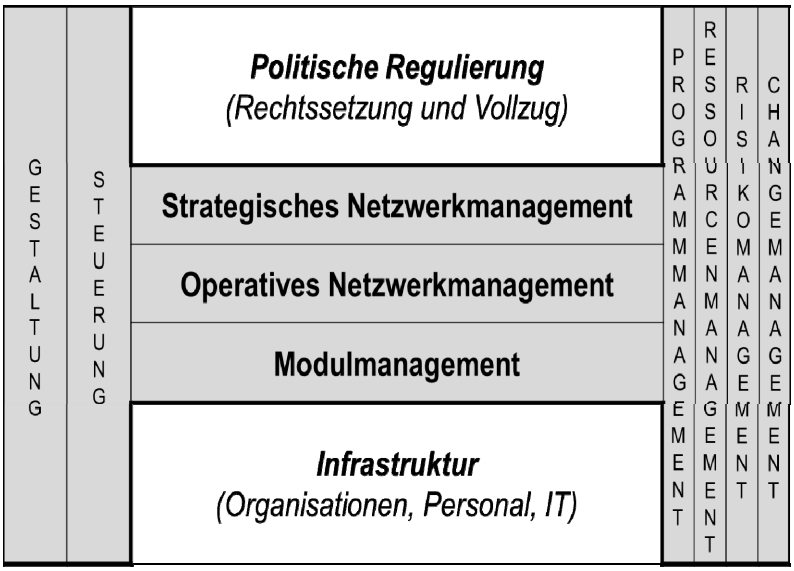


Abb. 1: Konzeptioneller Bezugsrahmen eines erneuerten Public Management

Die Aktivitäten zur Gestaltung und Steuerung folgen teilweise neuen bzw. veränderten paradigmatischen Grundorientierungen, bei denen es um Public Management als integralen Bestandteil einer „Bewirkensordnung“ (*Hill* 2010, S. 18) geht, die organisationsübergreifend vernetzt und prozessorientiert angelegt ist und die sich an übergeordneten Leitvorstellungen wie dem der „Coopetition“ und des „aufgeklärten Gewährleistungsstaates“ (*Brüggemeier* 2007b, S. 80ff.) orientiert. Außerdem wird bei der Gestaltung und Steuerung auf ein flexibles Set von „key components“ (*Dunleavy* et al. 2006, S. 481) oder teilweise neuen Konstruktionsprinzipien mit Leitbildcharakter (wie z.B. „end-to-end service reengineering“, „no-stop-government“ oder „one-stop-government“) zurückgegriffen, die idealerweise bereits auf der übergeordneten Ebene der politischen Regulierung mitbedacht und mitberücksichtigt werden müssen.

Das erneuerte Public Management steht ganz im Dienste von „Better Regulation“ im Sinne Politischer Regulierung gesellschaftlicher Sachverhalte, soweit es um den Vollzug öffentlicher Aufgaben geht. Gegenstand der Politischen Regulierung ist eine wirkungsorientierte und bürokratiesparende Rechtsetzung *und* Vollzugsplanung. Damit wird ein bislang kaum gesehener Weg zur Sicherung der Funktionalität von Bürokratie ermöglicht, indem der gesamte Zyklus Politischer Regulierung auch auf den Abbau von unnötigen bürokratischen Belästigungen und Belastungen ausgerichtet wird, die sowohl die Adressaten als auch die Verwaltung selbst betreffen (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011).

Dabei sind die vollzugsrelevanten Normen und Vollzugsalternativen (Gesetzesfolgenabschätzung) sowie die Kontrolle (Evaluation) des Vollzugs im Hinblick auf die erzielten Wirkungen zu betrachten. Der Vollzug wird von den angestrebten Wirkungen her geplant, und zwar bereits unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Infrastruktur für eine vernetzte und IT-basierte Erledigung öffentlicher Aufgaben (ein Konzept der Informatik aufgreifend, könnte man hier auch von einem „Reverse Engineering" sprechen). Mit Hilfe dieser technisch-organisatorischen Infrastruktur müssen ganz unterschiedliche (Produktions-)Lösungen für zunächst noch gar nicht absehbare Probleme flexibel realisierbar sein. Aus der Perspektive der Dienstleistungstheorie repräsentiert diese Infrastruktur jenen Anteil des sog. Leistungspotenzials, der auf – im weitesten Sinne – „internen" Produktionsfaktoren gründet, auf die im Gewährleistungsstaat bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben – unabhängig von konkreten Aufgaben und Leistungsprozessen – grundsätzlich zurückgegriffen werden kann.

Aufgrund der sog. Integrativität von Dienstleistungen ist allerdings auch jenes Potenzial bei der politischen Programm- und Vollzugsplanung mit zu berücksichtigen, welches die Adressaten eines Programms als sog. externen (Produktions-) Faktor in den Leistungsprozess einbringen können bzw. sollen.

Die Wirksamkeit politischer Programme wird maßgeblich davon beeinflusst (wie jüngst etwa das Beispiel des „Bildungs- und Teilhabepakets" gezeigt hat), in welcher Art und in welchem Umfang der externe Faktor in den Leistungsprozess einbezogen werden kann bzw. soll. Art und Umfang der Integration des externen Faktors hängen von der zu erledigenden Aufgabe (einschließlich damit verbundener professioneller Standards), der Mitwirkungsfähigkeit und -bereitschaft der Adressaten (Kompetenz, Zeit, Geld, Motivation etc.) und der politisch-regulatorischen Zielsetzung ab. So kann beispielweise entweder durch die Vermeidung überflüssiger Bürokratie oder durch Angebote zur Beteiligung am Leistungsprozess bei den Adressaten politischer Programme Akzeptanz für diese Programme geschaffen werden. Damit wird die Gestaltung der In- bzw. Exklusion von Adressaten zu einer wichtigen Qualitäts- und Steuerungsressource für die Regulierungswirkung. Deshalb muss die Planung des Leistungsprozesses gedanklich bereits auf der Ebene der Politischen Regulierung berücksichtigt und rechtzeitig überlegt werden, ob betroffene Adressaten einschlägige Regelungen verstehen oder akzeptieren oder ob bestimmte Regelungen – falls dies politisch gewollt ist – in der Lage sind, Adressaten zu aktivieren. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass mit einer vorhandenen Infrastruktur unterschiedliche Möglichkeiten bestehen, die Integration des externen Faktors zu gestalten und die Umsetzung von politischen Programmen positiv zu beeinflussen.

Auf dieser Basis muss eine grobe Vollzugsplanung unter Einbeziehung der Managementaspekte erfolgen, um frühzeitig sicherzustellen, dass ein Performancemanagement praktiziert werden kann, das nicht nur auf die Effektivität, sondern auch auf die Effizienz der Produktion und der Steuerung selber (insbes. auf die Höhe der anfallenden Transaktionskosten) ausgerichtet ist.

Ausgehend von der Rechtsetzung und der Vollzugsplanung auf der Ebene der Politischen Regulierung kann der Managementbedarf bei vernetzter Leistungserstellung wie folgt strukturiert werden (siehe Abb. 2):

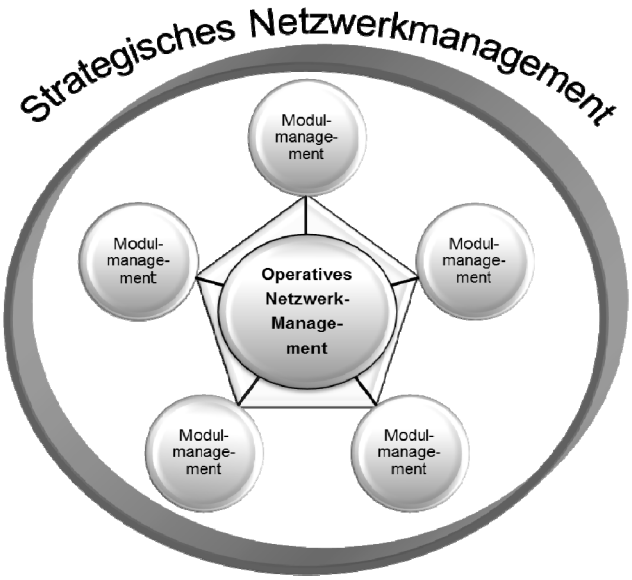


Abb. 2: Strukturierung des Managementbedarfs bei Öffentlichen Leistungsnetzwerken

Die inhaltliche Konturierung der drei Managementebenen orientiert sich konsequent an der Perspektive des Gesamtnetzwerkes als institutionellem „Vollzugs-Arrangement". Daraus ergeben sich im Unterschied zu autonom agierenden Organisationseinheiten anders gelagerte Managementbedarfe.

Gegenstand des *strategischen Netzwerkmanagement* sind grundlegende Entscheidungen und Handlungen, die sich auf die Initiierung, Gestaltung und Weiterentwicklung von Öffentlichen Leistungsnetzwerken beziehen. Als Schnittstelle zur Politischen Regulierung erbringt das strategische Netzwerkmanagement im Rahmen der jeweils vorgesehenen Gestaltungsspielräume die bewirkensorientierte „Übersetzungsleistung" von politisch-regulatorischen Absichten in konkrete institutionelle „Joined-up-Vollzugs-Arrangements und -Strategien". Als strategische Aufgaben bei der Gründung oder Neuausrichtung zählen hierzu insbesondere die Gestaltung eines Grob-Designs für die Leistungsprozesse auf modularer Basis unter Berücksichtigung strategischer Aspekte der Adressatenintegration, die Auswahl und die Evaluation der im Hinblick auf die angestrebten Ergebnisse und Leistungen zu beteiligenden Netzwerkpartner („Institutional Choice") und die (Re-) Konfiguration des konkreten, situativ angepassten Steuerungsmixes, der eine verantwortliche Gesamtsteuerung („Governance") des Öffentlichen Leistungsnetzwerkes auf der Basis von Performance-Kennzahlen und -Indikatoren gewährleistet (vgl. *Brüggemeier/Dovifat* 2005). Eine besondere Herausforderung dürfte auf dieser Managementebene darin liegen, die angestrebte „Bewirkensordnung" angesichts des Spannungsfelds unterschiedlicher Rationalitäten in kompatible Geschäftsmodelle zu überführen.

Beim *operativen Netzwerkmanagement* geht es um die Sicherstellung einer organisations- bzw. partnerübergreifend konfigurierten und koordinierten, effektiven und effizienten (laufenden) Leistungserstellung in Öffentlichen Leistungsnetzwerken (operatives

„Joined-up-Prozessmanagement“ auf Netzwerkebene). Hierzu zählen insbesondere die Aushandlung und das Controlling von Service-Level-Agreements und Key-Performance-Indikatoren der Netzwerkpartner, die operative bewirkensorientierte Koordination (z.B. Statusmeldungen, Schnittstellenmanagement) sowie die Abrechnung von konkreten Leistungsbeiträgen, die Einrichtung und Überwachung von Budgets für netzwerkbezogene Gemeinkostenbereiche, die Pflege der Netzwerkkultur und die Klärung operativer, netzwerkübergreifender Fragen der Adressatenintegration und des Qualitätsmanagements. Auf dieser Managementebene dürfte eine besondere Herausforderung darin liegen, ein leistungsfähiges, netzwerkübergreifendes Wissensmanagement zu gewährleisten.

Das *Modulmanagement* steht in der Verantwortung der jeweiligen Netzwerkpartner und hat die betriebliche Sicherung einer ergebnisorientierten Leistungserstellung innerhalb der einzelnen Module zum Gegenstand (operatives Prozessmanagement auf der Modulebene). Hierzu zählen zunächst alle operativen Managementfunktionen, wie sie auch bei der bisher üblichen intraorganisationalen Gestaltung und Steuerung arbeitsteiliger Systeme erforderlich waren. Allerdings ergeben sich aus der Einbindung in ein oder mehrere Öffentliche Leistungsnetzwerke bestimmte Restriktionen und auch veränderte inhaltliche Anforderungen sowohl hinsichtlich der Sicherung der Netzwerkfähigkeit der Produktion (z.B. Anschlussfähigkeit der Teilleistungen) als auch der Steuerung (z.B. spezifische Personalführungsbedarfe) auf Modulebene. Die besondere Herausforderung liegt auf dieser Ebene darin, die arbeitsteilige modulare Leistungserstellung (z.B. Anwendung von Fachkonzepten, Interaktionsstil, Adressaten-Integration „vor Ort“ etc.) laufend auf übergeordnete Bewirkenszusammenhänge auszurichten.

Bezogen auf das strategische Management bedeutet diese Strukturierung von Managementbedarfen bei Öffentlichen Leistungsnetzwerken, dass Fragen des strategischen Managements der einzelnen, am Netzwerk (potenziell) beteiligten Netzwerkpartner (z.B. Entscheidungen über die Art und den Umfang der eigenen Beteiligung an Öffentlichen Leistungsnetzwerken) hier zunächst systematisch ausgeklammert bleiben, auch wenn es diesbezüglich – beispielsweise in Abhängigkeit von der Gründungssituation – wichtige Berührungspunkte und Überschneidungen mit dem strategischen Netzwerkmanagement geben kann. Bei der weiteren theoretisch-konzeptionellen Ausarbeitung eines unter dem Einfluss von E-Government erneuerten Public Management müsste diese einzelorganisationsbezogene Management-Perspektive jedoch ebenso anschlussfähig „eingefangen“ und in ein Public Management-Gesamtsystem integriert werden, wie auch die Management-Besonderheiten der politisch-administrativen Gestaltung und Steuerung der Politischen Regulierung selbst (Management des Policy-Prozesses als eine Art „Meta-Geschäftsprozess“) sowie die Spezifika des Managements der Infrastruktur als Leistungspotenzial im oben beschriebenen Sinne. Bei alledem ist ferner nicht zu vergessen, dass nicht nur die „neue Produktion“, sondern auch die Deckung dieser Managementbedarfe ebenfalls unter umfassender und bedarfsgerechter IT-Nutzung zu konzipieren ist.

4 Fazit: Kein „Public Management for All Seasons“

Durch den Einsatz moderner IT zeichnen sich auf der Ebene der Produktion öffentlicher Leistungen bereits an vielen Stellen mehr oder weniger weitreichende Veränderungen ab. Diese Veränderungen folgen jedoch keinem technologischen Determinismus. Außerdem ist die intelligente Nutzung der Gestaltungspotenziale durch E-Government für eine poli-

tisch legitimierte, verantwortungsbewusste, nachhaltige Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität unter den Bedingungen von Ressourcenknappheit alles andere als ein Selbstläufer. Deshalb bedarf es jenseits bloßer Beschwörungen von „Joined-up", „Holistic Government" oder „Governance" eines handfesten, flexiblen und tatsächlich „ganzheitlichen" Ansatzes, der statt eines neuen Einheitsmodells eine in Bezug auf die jeweilige öffentliche Aufgabe und die mit ihr verbundene politisch-regulatorische Intention konsequent kontextbezogene Synchronisation der Produktion öffentlicher Leistungen und deren Steuerung ermöglicht. Einem im Lichte der durch IT veränderten Produktionsverhältnisse erneuerten Public Management wäre dabei eine tragende „Brückenrolle" zuzuschreiben, die darin besteht, auf der Basis von leistungsfähigen Infrastrukturen einen leistungsfähigen Vollzug der jeweiligen politischen Regulierungsabsichten „auf die Beine zu stellen". Die von *Christopher Hood* in seinem prominenten Beitrag bereits vor genau 20 Jahren zu Recht aufgeworfene Frage nach der Universalität des Public Management ist mit den sich ausdifferenzierenden Produktionsverhältnissen im öffentlichen Sektor noch eindeutiger zu beantworten: ein „Public Management for all Seasons" (*Hood* 1991) kann und sollte es nicht geben.

Wer Public Management schon bisher nicht als modischen Anglizismus für „Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre" interpretiert oder gar für ein doktrinäres Konzept („NPM-Bewegung") gehalten hat, der wird erkennen, dass Public Management weder „tot" (so *Dunleavy* et al. 2006) noch gänzlich neu zu erfinden ist. Wenn Public Management – auch im Lichte von E-Government – „als eine verwaltungswissenschaftlich aufgeklärte, interdisziplinär aufgeschlossene und empirisch reflektierte betriebswirtschaftliche Lehre von der effizienz- und effektivitätsorientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verstanden" wird (*Brüggemeier* 2001, S. 377), dann wird deutlich, dass sich mit der hier reklamierten und skizzierten theoretisch-konzeptionellen Weiterentwicklung des Public Management neue Forschungsbedarfe und Forschungsperspektiven ergeben, die der gemeinsamen Anstrengung aller mit dem öffentlichen Sektor befassten Disziplinen bedürfen.

Literatur

Amelung, Volker, E./Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hrsg.), 2009: Vernetzung im Gesundheitswesen, Stuttgart: Kohlhammer.

Banner, Gerhard, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Festschrift für *Hellmut Wollmann*, Opladen: Leske & Budrich, S. 279-303.

Becker, Jörg/Algermissen, Lars/Falk, Thorsten, 2009: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York: Springer.

Bieger, Thomas, 2007: Dienstleistungsmanagement, 4. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Bouckaert, Geert, 2004: Die Dynamik von Verwaltungsreformen, in: *Jann, Werner et al.* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform, Berlin: Edition Sigma, S. 22-35.

Bouckaert, Geert, 2006: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, Wiesbaden: VS Verlag, S. 354-372.

Bovaird, Tony/Löffler, Elke (Eds.), 2008: Public Management and Governance, Second Edition, London/New York: Routledge.

Brüggemeier, Martin, 2001: Public Management, in: Hanft, Anke (Hrsg.), Grundbegriffe des Hochschulmanagements, Neuwied/Kriftel: Luchterhand, S. 377-383.

Brüggemeier, Martin, 2004: Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: *Reichard, Christoph/Scheske, Michael/Schuppan, Tino* (Hrsg.), Das Reformkonzept E-Government, Münster: LIT, S. 188-209.

Brüggemeier, Martin, 2007a: Controlling kommunaler Leistungsnetzwerke, in: *Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno* (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Ein Handbuch, Festschrift für *Dietrich Budäus*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 51-60.

Brüggemeier, Martin, 2007b: Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government, in: Verwaltung & Management, 13. Jg. (1), S. 79-85.

Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela, 2005: *„OPEN CHOICE"* – Ein strategisches Modell für das Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung auf Basis von E-Government, in: *Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria* (Hrsg.), Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Münster: LIT, S. 28-42.

Brüggemeier, Martin/Dovifat, Angela/Kubisch, Doreen/Lenk, Klaus/Reichard, Christoph/Siegfried, Tina, 2006: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin: Edition Sigma.

Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus, 1997: Franchising im öffentlichen Sektor als Organisationsmodell zur weiten Verbreitung multifunktionaler Serviceläden. Bericht zu einem von der *Hans Böckler Stiftung* geförderten Forschungsvorhaben, Projekt-Nr. 97/918-4, Oldenburg/Hamburg: Eigendruck.

Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus, 2011: Einführung: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, in*: Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin: Edition Sigma, S. 11-24.

Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred, 2011: Auf dem Weg zu einem neuen Steuerungsregime? Eine Analyse des Zusammenhangs von Steuerung und Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H.* (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler, S. 213-245.

Budäus, Dietrich, 1996: Produktbildung als zentrales Element von Verwaltungsreform – Funktionen, Probleme und Kritiken, Diskussionsbeiträge Nr. 27, Arbeitsbereich Public Management, Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik.

Budäus, Dietrich, 2006: Entwicklung und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Festschrift für *Christoph Reichard*, Berlin: Edition Sigma, S. 173-186.

Budäus, Dietrich, 2007: Vom New Public Management zur Governance, in: *Wagner, Dieter/Lattemann, Christoph/Kupke, Sören/Legel, Alexander* (Hrsg.), Governance-Theorien oder Goverance als Theorie?, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin, S. 15-28

Christensen, Tom/Laegreid, Per 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: Public Administration Review, November/December, S. 1059-1066.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), 2000: Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor, Berlin: Edition Sigma.

Davies, Jonathan S., 2009: The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis, in: Public Administration, Vol. 87 (1), S. 80-96.

Döhler, Marian/Wegrich, Kai, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: dms – der moderne staat, 3. Jg. (1), S. 31-52.

Dose, Nicolai, 2008: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: dms – der moderne staat, 1. Jg. (1), S. 99-120.

Dovifat, Angela, 2006: „Soziale Arbeit heißt, das soziale Netz verfügbar machen…" – Besonderheiten und Probleme bei der organisationsübergreifenden Produktion sozialer Dienstleistungen, in: *Birkholz, Kai/Maaß, Christian/v.Maravic, Patrick/Siebart, Patricia* (Hrsg.), Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für *Christoph Reichard*, Potsdam: Universitätsverlag Posdam, S. 315-335.

Dunleavy, Patrick, 2010: The Future of Joined-up Public Services. 2020 Public Services Trust at the RSA, Online verfügbar unter: http://eprints.lse.ac.uk/28373/1/The_Future_of_Joined_Up_Public_Services.pdf, Stand: 01.09.2011.

Dunleavy, Patrick/Margetts, Helen/Bastow, Simon/Tinkler, Jane, 2006: New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16 (3), S. 467-494.

Engel, Andreas, 2008: IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung. Bausteine zur Prozessgestaltung im E-Government, Berlin: Edition Sigma.

Fließ, Sabine, 2006: Prozessorganisation in Dienstleistungsunternehmen, Stuttgart: Kohlhammer.

GI/ITG - Gesellschaft für Informatik/Informationstechnische Gesellschaft im VDE 2000: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum, Bonn/Frankfurt a.M., Online verfügbar unter: http://www.gi-ev.org/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf, Stand: 07.09.2010.

Goldsmith, Stephen/Eggers, William D., 2004: Governing by Network. The New Shape of the Public Sector, Washington D.C.: Bookings Institution.

Grunow, Dieter, 2009: Bürokratieforschung, in: *Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea* (Hrsg.), Politische Soziologie. Ein Studienbuch, Wiesbaden: VS Verlag, S. 353-383.

Hanken, Claas/Wind, Martin, 2006: Interkommunale Kooperation und E-Government, in: Verwaltung & Management, 12. Jg. (4), S. 184-188.

Heitzer, Berni P./Fischer, Hans 2008: Geschäftsprozessmanagement als Kernaufgabe der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung & Management, 14. Jg. (6), S. 312-317.

Hill, Hermann, 2004: Transformation der Verwaltung durch E-Government, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jg. (II), S. 17-47.

Hill, Hermann, 2007: Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation zu New Regulation, in: Die Öffentliche Verwaltung, 60. Jg. (19), S. 809-819.

Hill, Hermann, 2010: Perspektive 2020, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung, Baden-Baden: Nomos, S. 9-29.

Hood, Christopher, 1991: A Public Management for All Seasons?, in: Public Administration, Vol. 69 (1), S. 3-19.

IT-Planungsrat, 2010: Nationale E-Government-Strategie, Berlin, Online verfügbar unter: http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Aktuelles/nationale_e_government_strategie_beschluss_20100924_download.pdf;jsessionid=4B90370080E399DE7EF0ADB39A163A2F.2_cid164?__blob=publicationFile, Stand: 01.07.2011.

Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 193-212.

Jann, Werner/Wegrich, Kai /Jantz, Bastian/Veit, Sylvia, 2009: Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: FES.

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle, 2005: E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung, Positionspapier des „Strategiezirkel E-Government", Köln: KGSt.

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle, 2010: Kommunale Organisationspolitik, Teil 1: Entwicklungslinien, Konzepte, Erscheinungsformen und Teil 2: Auswahl, Gestaltung und Einführung organisationspolitischer Lösungen, KGSt-Gutachten 1/2010, Köln: KGSt.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, 2003: Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf: Hans-Böckler Stiftung.

Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria (Hrsg.), 2005: Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Münster: LIT.

Lenk, Klaus, 2001: Muss die Bürgerkommune Dienstleistungskommune sein?, in: *Walche, Henning* (Hrsg.), Diskurs kommunal: Wissen schaffen – Zukunft gestalten, Wesseling: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Lenk, Klaus, 2004: Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung, Berlin: Edition Sigma.

Lenk, Klaus, 2005: Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung, in: *Klischewski, Ralf/Wimmer, Maria* (Hrsg.), 2005: Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Münster: LIT, S. 43-55.

Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun, 2000: Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin: Edition Sigma.

Lenk, Klaus/Schuppan, Tino/Schaffroth, Marc, 2010: Vernetzte Verwaltung. Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz. eCH-White Paper, Bern: Strategieorgan Schweizerische Eidgenossenschaft.

Lenk, Klaus/Traunmüller, Roland (Hrsg.), 1999: Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, Heidelberg: R.v. Decker.

Ling, Tom, 2002: Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems, in: Public Administration, Vol. 80 (4), S. 615-642.

Löffler, Elke, 2001: Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung & Management, 7. Jg. (4), S. 212-215.

Luhmann, Niklas, 1966a: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln/Berlin: Grote.

Luhmann, Niklas, 1966b: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin: Duncker & Humblot.

Mayntz, Renate, 1977: Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 10. Jg. (1), S. 51-66.

Mayntz, Renate, 1980: Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, Teil C, Wissenschaftliche Auswertung „Gesetzgebung und Bürokratisierung", hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn: BMI.

Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Heritier, Adrienne* (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), 1973: Planungsorganisation, München: Piper.

Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a.M.: Campus.

Metcalfe, Les/Richards, Sue, 1991: Improving Public Management. Second Edition, London et al.: Sage.

OECD, 2001: Managing Cross-cutting Issues, PUMA, Online verfügbar unter: http://www.oecd.org/puma/strat/managing.htm, Stand: 01.09.2011.

OECD, 2010: Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth, Draft report, Paris: OECD.

Osborne, Stephen P. (Ed.), 2010: The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, London/ New York: Routledge.

Picot, Arnold, 1996: Leistungskette, in: *Naschold, Frieder* et al. (Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin: Edition Sigma, S. 39-44.

Pierre, Jon (Ed.), 2000: Debating Governance. Authority, Steering and Democracy, Oxford: Oxford University Press.

Piesker, Axel, 2009: Better regulation in Europe – Entwicklungspfade, Akteure und Instrumente in Großbritannien und Deutschland, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, S. 139-172.

Pollitt, Christopher, 2003: Joined-up Government: a Survey, in: Political Studies Review, Vol.1 (1), S. 34-49.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis, Second Edition, Oxford/New York: Oxford University Press.

Promberger, Kurt/Piazolo, Felix, 2004: Franchise-Systeme in der Verwaltung, Universität Innsbruck, Zentrum für Verwaltungsmanagement, Working-Paper 13/2004, Innsbruck: Universität Innsbruck.

Reichard, Christoph, 2004: Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW)* (Hrsg.), Neue Institutionenökonomik – Public-Private-Partnership – Gewährleistungsstaat, Berlin: GÖW, S. 48-60.

Reichard, Christoph, 2007: Verwaltung aus der Sicht der Managementlehre, in: *König, Klaus/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyerer Forschungsberichte, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, S. 25-38.

Reichard, Christoph/Röber, Manfred, 2011: Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/ Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 168-176.

Röber, Manfred, 2011a: Aufgabenplanung und Aufgabenkritik, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 108-117.

Röber, Manfred (Hrsg.), 2011b: Institutionelle Vielfalt und Neue Unübersichtlichkeit – Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance, Berlin: BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag (i.E.).

Schanze, Erich, 1996: Franchising im öffentlichen Sektor, in: *Naschold, Frieder et al.* (Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin: Edition Sigma, S. 127-140.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg i.Ts.: Scriptor.

Schröter, Eckhard/v.Maravic, Patrick/Röber, Jörg, 2008: Wider den Entbürokratisierungszwang: Anforderungen an eine flexible Regulierungskultur, in: Verwaltung & Management, 14. Jg. (5), S. 235-246.

Schuppan, Tino, 2006: Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government, Berlin: Edition Sigma.

Schuppan, Tino, 2009a: Reassessing Outsourcing in ICT-Enabled Public Management. Examples from the UK, in: Public Management Review, Vol. 11 (6), S. 811-831.

Schuppan, Tino, 2009b: Neue Kompetenz-Anforderungen für (vernetztes) E-Government, in: Verwaltung & Management, 15. Jg. (3), S. 126-135.

Schuppan Tino/Reichard, Christoph, 2010: Neubewertung staatlicher Leistungstiefe bei Informatisierung, in: Verwaltung & Management, 16. Jg. (2), Themenschwerpunktheft, *Klaus Lenk* zum 70. Geburtstag gewidmet, S. 84-92.

Schuppert, Gunnar Folke, 2005: Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit, in*: Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos, S. 11-61.

Springer, Roland, 2000: Zukunft der „Wissenschaftlichen Betriebsführung", in: *Institut für angewandte Arbeitswissenschaft* (Hrsg.), Arbeitsorganisation in der Automobilindustrie. Stand und Ausblick, Köln: J. P. Bachem, S. 89-107.

Sydow, Jörg, 1992: Strategische Netzwerke, Wiesbaden: Gabler.

Sydow, Jörg, 1994: Franchisenetzwerke. Ökonomische Analyse einer Organisationsform der Dienstleistungsproduktion und -distribution, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 64. Jg. (1), S. 95-113.

Sydow, Jörg, 1999: Führung in Netzwerkorganisationen – Fragen an die Führungsforschung, in: *Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg* (Hrsg.), Führung – neu gesehen (= Managementforschung 9), Berlin/New York: de Gruyter, S. 279-292.

Sydow, Jörg, 2006: Management von Netzwerkorganisationen – Zum Stand der Forschung, in: *Jörg Sydow* (Hrsg.), Management von Netzwerkorganisationen, 4. Aufl., Wiesbaden: Gabler S. 387-472.

Sydow, Jörg/Möllering, Guido, 2004: Produktion in Netzwerken, München: Vahlen.

Traunmüller, Roland (Hrsg.), 1995: Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen. Neugestaltung mit Informationstechnik, Heidelberg: R.v. Decker.

Wegrich, Kai, 2011a: Post-New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 90-98.

Wegrich, Kai 2011b: Das Leitbild „Better Regulation". Ziele, Instrumente, Wirkungsweise, Berlin: Edition Sigma.

Womack, James P./Jones, Daniel T./Roos, Daniel, 1991: Die zweite Revolution in der Automobilindustrie, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Anschriften der Autoren:
Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Professur für Betriebswirtschaftslehre und Public Management, Treskowallee 8, 10318 Berlin
E-Mail: martin.brueggemeier@htw-berlin.de

Prof. Dr. Manfred Röber, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Professur für Verwaltungsmanagement / Public Management, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig
E-Mail: roeber@wifa.uni-leipzig.de

Olaf Winkel

Bürgerpartizipation – Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government

Zusammenfassung
Der Übergang Deutschlands und anderer hochentwickelter Länder zur digitalen Informationsgesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass immer mehr gesellschaftliche Funktionen in elektronische Netzwerke verlagert werden. Die demokratische Willensbildung ist davon auf der Ebene der Information bereits nachhaltig und auf der Stufe des Diskurses immerhin schon deutlich erkennbar tangiert worden, während auf der Ebene der Entscheidung bislang noch keine direkten Auswirkungen zu verzeichnen gewesen sind. Bei der Reflexion von Lage und Perspektiven der demokratischen Partizipation im elektronischen Zeitalter kann der Rückgriff auf die analytischen Kategorien Netzoptimismus, Netzneutralismus und Netzpessimismus hilfreich sein, wobei pragmatische Erwägungen für eine neutralistische Orientierung sprechen, die Gestaltungsräume im informationstechnischen Wandel unterstellt. Damit offenbart sich ein immenser Handlungsbedarf, der neben technologischen unter anderem auch politische, institutionelle und kulturelle Aspekte aufweist.

Schlagworte: Bürgerpartizipation, Demokratischer Prozess, E-Government, Informationsgesellschaft, Telepartizipation

Abstract
Civic participation – the organization and invigoration of political processes by electronic government
An increasing transfer of social functions into electronic networks characterizes the transformation of Germany and other highly developed countries into a digital information society. Appropriate innovations have affected democratic processes and civic participation on the information-level strongly and on the discourse-level still noticeable, whereas the decision-level is still free of direct impacts. The analytic categories of net-optimism, net-neutralism and net-pessimism can help reflecting the state and the perspectives of democratic participation in the digital era. However, pragmatic considerations suggest putting one’s hopes in a neutralistic position, expecting political scope for influence in the socio-technological change. In this way an immense need for action becomes evident, including not only technological but also, among others, political, institutional and cultural aspects.

Key words: Civic participation, Democratic process, Electronic democracy, E-Government, Information society

1. Einführung

Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind die Potentiale, die Electronic Government zur Ausweitung und qualitativen Verbesserung bürgerschaftlicher Teilhabe bietet. Der Fokus liegt auf der Bundesrepublik Deutschland, wo die rechtlich vorgesehenen Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene noch am weitesten ausdifferenziert sind und am intensivsten genutzt werden. Schon wegen der grenzüberschreitenden Anlage des Internets

spielen internationale Aspekte aber ebenfalls eine Rolle.[1] Abgesehen von den einführenden und abschließenden Betrachtungen gliedert sich der Beitrag in drei Komplexe, die weitgehend aufeinander aufbauen. Der erste Arbeitsgang dient der Auseinandersetzung mit relevanten Grundbegriffen und den dahinter stehenden Phänomenen und Entwicklungen. In weiteren Schritten werden die Möglichkeiten und Grenzen der Förderung demokratischer Willensbildungsprozesse mittels informationstechnischer Innovationen unter Einbeziehung empirischer Befunde aufgearbeitet, wobei sich die Erkenntnislage allerdings noch lückenhaft und uneinheitlich darstellt. Und der dritte Arbeitsgang dient der theoretischen Reflexion der Problematik unter Bezugnahme auf Positionen, die in der Fachdiskussion mit den Begriffen Netzoptimismus, Netzneutralismus und Netzpessimismus verbunden werden.

2. Demokratische Willensbildung und der Trend zur Deliberation

In einer pluralismustheoretischen Lesart lässt sich die demokratische Willensbildung idealtypisch in die Stufen der Information, des Diskurses und der Entscheidung unterteilen (vgl. *Fraenkel* 1968, S. 165ff.). Auf der ersten Stufe werden relevante Impulse und Sachverhalte aufgenommen, auf der zweiten kommt es zur Aufdeckung und zum Abgleich der Wahrnehmungen und Interessen unterschiedlicher Akteure sowie zur Formulierung der politischen Agenda und auf der dritten mündet die Willensbildung in die Entscheidungsphase ein.

Die Qualität der Ergebnisse solcher Prozesse, die in der Massengesellschaft einer massenmedialen Vermittlung bedürfen, bemisst sich einerseits danach, inwieweit sie Entscheidungen hervorbringen, die den gesellschaftlichen Problemen sachlich angemessen sind und inwieweit diese Entscheidungen tatsächlich zu den angestrebten Wirkungen führen *(Scharpf* 1999, S. 10ff.). Andererseits hängt sie davon ab, inwieweit die von den Entscheidungen betroffenen Gesellschaftsmitglieder selbst oder über Repräsentanten in die Meinungsbildung einbezogen werden, denn dies impliziert der normative Wesensgehalt von Demokratie, der das ideelle Fundament demokratischer Willensbildung darstellt (*Besson/Jasper* 1990, S. 14).

Der demokratische Willensbildungsprozess bedarf der institutionellen Absicherung. So enthält das Grundgesetz nicht nur die zentrale Aussage, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen soll und dass dieses seine Souveränität in Wahlen und Abstimmungen ausüben kann, sondern zudem unterschiedliche Bestimmungen zum Schutz von Information, Kommunikation und bürgerschaftlicher Kooperation. Daneben setzt eine funktionierende demokratische Willensbildung korrespondierende Überzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen in der Bevölkerung voraus, die in ihrer Gesamtheit die politische Kultur einer Gesellschaft ausmachen (vgl. *Sontheimer/Bleek* 1999, S. 178).

Phänomene wie die tendenziell rückläufige Wahlbeteiligung, die abnehmende Bindungskraft von politischen Großorganisationen und die Ausbreitung zivilgesellschaftlicher Protestformen, die gelegentlich sogar eruptiven Charakter annehmen (vgl. *Kornelius/ Roth* 2004, *Bertelsmann Stiftung* 2011), zeugen aber davon, dass die überkommenen politischen Wertverwirklichungsangebote den politischen Wertverwirklichungsbedürfnissen weiter Teile der deutschen Bevölkerung inzwischen nicht mehr entsprechen (*Klages* 2001, S. 726ff.). In der Diskussion über Strategien zum Abbau dieser Diskrepanz nimmt die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen deliberativer Verfahren breiten Raum ein.

Das auf *Jürgen Habermas* zurückgehende Konzept der deliberativen Demokratie transportiert das Idealbild einer kommunikativen und lernfähigen Gesellschaft, in der dem guten Argument entscheidungsleitende Funktion zukommt (vgl. *Habermas* 1985, S. 141ff.). Ursprünglich hatte dieser Ansatz primär die Funktion eines Gegenentwurfs zu einer repräsentativen Demokratie, die von einer außerparlamentarischen Opposition als zunehmend fremdbestimmt kritisiert wurde, dann wurde er auch von staatlichen und lokalen Entscheidungsträgern aufgenommen, die ihn in der Form thematisch begrenzter Projekte in die gesellschaftliche Problembearbeitung zu integrieren suchten.

Zu den deliberativen Verfahren, mit denen man in Deutschland und anderen Ländern Erfahrungen gesammelt hat, zählen der Runde Tisch, das Bürgerforum, das Bürgergutachten, die Mediation, die Zukunftskonferenz, Agenda 21-Projekte und der Bürgerhaushalt.

Der Runde Tisch, der hierzulande durch die friedliche Revolution in der DDR einer breiten Öffentlichkeit bekannt geworden ist, soll von anstehenden Veränderungen Betroffenen als „Forum der Planung, Beratung und Konfliktlösung“ (*Wollmann* 2002, S. 30) dienen.

Auch das Bürgerforum zielt darauf ab, unterschiedliche Seiten mit ihren Problemwahrnehmungen und Interessen in die Lösungssuche einzubeziehen, wobei der Dialog zumeist auf einen längeren Zeitraum angelegt ist (vgl. *Schwarz-Österreicher* 2003, S. 255ff.).

Das Bürgergutachten (vgl. *Dienel* 1992) soll der Überlagerung von Gemeinwohlinteressen durch Sonderinteressen entgegenwirken, indem nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Laien Fragestellungen in sogenannten Planungszellen bearbeiten und die dabei erzielten Ergebnisse später allgemein zugänglich gemacht werden. Die Teilnehmer werden durch Prozessbegleiter unterstützt, von Fachleuten beraten und mit Interessenvertretern konfrontiert.

Mediation dient der Bearbeitung von Kontroversen, in denen sich bereits Konfliktparteien bzw. Konfliktlinien herausgebildet haben, und in denen man die Chance sieht, zwischen den widerstreitenden Standpunkten zu vermitteln (vgl. *Roth* 1997, S. 434). Zu den Aufgaben des Mediators gehören auch die Organisation der Verhandlungen, die Leitung der Diskussionen und die Gewährleistung eines Ablaufs, in dem alle Mitwirkenden die Chance zur Einbringung ihrer Positionen haben.

Eine Zukunftskonferenz zielt darauf ab, ein Entwicklungsprogramm etwa für eine Organisation oder eine Stadt zu entwerfen (vgl. *Bauer* 2003, S. 274ff.). Die Teilnehmer befassen sich in wechselnden Arbeitsgruppen mit der Vergangenheit, analysieren und bewerten die aktuelle Situation und formulieren schließlich Zukunftsvisionen und Umsetzungsstrategien. Die Zukunftskonferenz wird „typischerweise“ dann eingesetzt, wenn „eine Neuorientierung bzw. ein Aufbruch“ geplant ist, „an dem möglichst alle wichtigen Bereiche, Strömungen, Interessengruppen mitwirken sollen“ (*Bauer* 2003, S. 276).

Den politischen Anstoß für Agenda 21-Prozesse gab die Weltumweltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahre 1992 (vgl. *Apel* 1998, S. 7ff.). Das dort verabschiedete Aktionsprogramm, das darauf angelegt ist, ökologische, ökonomische und soziale Belange besser als bisher auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, sieht vor, dass die konkreten Schritte in Richtung auf nachhaltiges Wirtschaften und die Veränderung von Lebensstilen vor Ort und damit in den Städten und Gemeinden der Unterzeichnerstaaten verabredet und umgesetzt werden sollen.

Ein noch relativ junges, aber dennoch prominentes deliberatives Instrument, das Bürgerinnen und Bürgern „Beteiligung an der Macht“ (*Rupp* 2003, S. 1126) bieten soll, ist

der kommunale Bürgerhaushalt.[2] Das in der brasilianischen Großstadt Porto Alegre entwickelte Verfahren (*Herzberg* 2002) lässt sich in drei Phasen gliedern: Zuerst informiert die Kommune die Bürgerschaft über den im politischen Vertretungsorgan eingebrachten Haushalt und insbesondere über beteiligungsrelevante Haushaltsteile. Dann erhalten interessierte Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, ihre Meinungen zu möglichen Sparmaßnahmen, Ausgaben und Investitionen auf unterschiedlichen Wegen einzubringen. Und schließlich erläutert das politische Vertretungsorgan als Adressat der Beteiligung und letztlich entscheidungsberechtigte Instanz, welche Beteiligungsergebnisse umgesetzt und welche aus welchen Gründen vernachlässigt werden. Eine solche Rechenschaft wird übrigens auch im Hinblick auf andere Deliberationsformen gefordert.

Während nicht nur die Anordnung und Durchführung der oben aufgeführten Deliberationsverfahren, sondern auch die Umsetzung ihrer Ergebnisse in Deutschland exklusiv im Benehmen der politischen Führung steht, können direktdemokratische bzw. plebiszitäre Verfahren, wie sie hierzulande etwa in den Formen des Volksentscheids und des Bürgerentscheids vorgesehen sind, von Bürgerinnen und Bürgern unter spezifischen Voraussetzungen erzwungen werden und zu Ergebnissen führen, die auch Repräsentativorgane binden.

Die Frage, ob und inwieweit die deutsche Demokratie um direktdemokratische Elemente angereichert werden soll, ist seit vielen Jahren umstritten (vgl. *Schaal/Habermann* 1999, *S.* 340 ff.). Für solche Lösungen spricht, dass sich auf diese Weise neue Möglichkeiten eröffnen, um einer gleichermaßen globalisierungs- und differenzierungsbedingten Steuerungskrise entgegenzuwirken, um negative Folgen eines immer weiter ausufernden Lobbyismus zu begrenzen, um die Akzeptanz des politisch-administrativen Handelns zu erhöhen und um veränderten Wertverwirklichungsbedürfnissen in weiten Teilen der Bevölkerung durch die Schaffung neuer Verantwortungsrollen entgegenzukommen. Gegen sie spricht etwa, dass der für die Bürgerbeteiligung erforderliche Aufwand die Bearbeitung drängender Probleme verzögern kann, dass soziale Unterschiede symmetrischen Beteiligungsprozessen und ausgewogenen Beteiligungsergebnissen entgegenstehen und dass Plebiszite nicht nur der „Weisheit der Massen" (*Surowiecki* 2005) Geltung verschaffen, sondern auch populistischen oder demagogischen Strömungen Einflussgewinne bescheren können.

Wegen ihrer Unverbindlichkeit sind Deliberationen im Unterschied zu direktdemokratischen Verfahren nicht der Entscheidungsebene, sondern der Diskursebene zuzuordnen. Was ihre Bedeutung weiter relativiert, ist der Umstand, dass sie hierzulande noch keine institutionelle Verankerung erfahren haben. Selbst die Gemeindeordnungen haben sich gegenüber entsprechenden Bestrebungen bislang als resistent erwiesen.

3. Electronic Government

Zur Herauserarbeitung dessen, was unter Electronic Government zu verstehen ist, kann man auf das im September 2000 von etwa 70 Experten unterzeichnete Memorandum zum Electronic Government (*GI/VDE* 2000) zurückgreifen, welches das mit diesem Begriff nicht nur in Deutschland, sondern auch auf der Ebene der Europäischen Union verbundene Verständnis stark beeinflusst hat (vgl. *EU-Kommission* 2003, S. 8, *Winkel* 2006, S. 269ff.). Government wird darin als „Regieren und Verwalten unter Einschluss der demokratischen Prozesse" (*GI/VDE* 2000, S. 36) gekennzeichnet und Electronic Government

folgerichtig als die „Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“ (*GI/VDE* 2000, S. 3).

Die aktuelle Gestalt der Informationstechnik ist das Ergebnis eines bis heute noch nicht abgeschlossenen Prozesses des Zusammenwachsens ehemals getrennter technologischer Linien. Noch in den ausgehenden 70er Jahren standen die Computertechnik – also Systeme zur Verarbeitung und Speicherung von Informationen, vorzugsweise von Datenmassen – und die Telekommunikationstechnik – also Systeme ohne eigene Verarbeitungskapazitäten, die der Übertragung von Informationen von einem Ort zu einem anderen dienen – weitgehend unverbunden nebeneinander (vgl. *Wersig* 2002, S. 31ff.). Begünstigt durch Fortschritte in der Halbleitertechnik und der Übertragungstechnik begann in den 80er Jahren die Verschmelzung von Computertechnik und Nachrichtentechnik, die in den 90er Jahren durch Innovationen in der Mobilfunktechnik zusätzliche Impulse erhielt. Zuerst bildeten sich telematische Systeme heraus, dann multimediale Systeme (vgl. *Reinermann* 1986, S. 10ff., *Schulz* 1999, S. 140ff.). Telematik ist eine Sammelbezeichnung für integrierte Anwendungen der digitalen Individualkommunikation, die dazu dienen, Texte, Daten, Festbilder, Bewegtbilder und Sprache bruchlos zu verarbeiten, zu speichern und zu übertragen. Damit verweist dieser Begriff nicht nur auf die Integration von Informationsverarbeitung und Informationsübertragung, sondern auch auf das Zusammenwachsen der ehemals weitgehend getrennten technischen Handhabung unterschiedlicher Informationsformen. Multimedia steht für eine noch weitergehende Integration, nämlich für die Verschmelzung von Anwendungen der interaktiven und multimedialen Individualkommunikation mit moderner Massenkommunikation.

Seit den ausgehenden 90er Jahren ist die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Internet (vgl. *Bleicher* 2010) gerichtet, unabhängig davon, ob es um politische, ökonomische, soziale oder kulturelle Potentiale der Informationstechnik geht.[3] Dabei handelt es sich um ein virtuelles Netz, das nicht in herkömmlicher Weise als System konzipiert ist, das von einem zentralen Rechner aus Informationen verwaltet und diese dezentralen Computern zur Verfügung stellt, sondern als System, dessen dezentrale Komponenten eigenständig miteinander kommunizieren und kooperieren. Diese Struktur schützt es gegenüber Kontrollen und versetzt es in die Lage, auch dann weiterzuarbeiten, wenn es in Teilen zerstört wird.

Die zentralen Bereiche des Internets – Elektronische Post, Websites, Informationsdienste, Newsgroups und Chatgroups (vgl. *Bleicher* 2010, S. 57ff., *Winter* 2000, S. 277ff.) – stehen für eine breite Palette von Kommunikationsformen. E-Mail wird vorwiegend, aber keineswegs ausschließlich für die Individualkommunikation auf Textbasis genutzt. Websites dienen primär der text- und grafikbasierten Präsentation einzelner Teilnehmer gegenüber einem dispersen Publikum, wobei neben Verlinkungen aber häufig auch Kommunikationsoptionen integriert sind. Und die zahlreichen Informationsdienste unterstützen nicht nur den Abruf von Wissen in allen denkbaren Darstellungsformen, sondern auch die Bereitstellung immaterieller Produkte bis hin zur Verschlüsselungssoftware. Während eine Newsgroup als eine Art elektronischer Zettelkasten dient, ermöglichen Chatgroups elektronische Echtzeitkommunikation, die sich in den unterschiedlichsten Größenordnungen und Formen realisieren lässt.

Die in Anlehnung an den Softwarejargon geprägte und zumeist mit dem Begriff Social Software verbundene Bezeichnung Web 2.0 steht für einen veränderten Umgang mit dem Internet, bei dem bislang eher passive Nutzer mittels einfach handhabbarer Werk-

zeuge in die Netzgestaltung einbezogen werden und damit auch eigene Inhalte nach eigenen Prioritäten verbreiten können (*Münker* 2010, S. 31ff.). Zu den kombiniert einsetzbaren Instrumenten, die nicht nur stationär, sondern zunehmend auch mobil – etwa über Laptops und Smartphones – in Anspruch genommen werden, zählen Blogs, Microblogs, Twitter, Wikis, Videoportale und Social Networks (vgl. *BITKOM* 2008, S. 11ff., *Schmidt* 2006, S. 37ff.). Blogs oder Weblogs sind allgemein einsehbare Internettagebücher mit chronologisch angeordneten Autorentexten und Kommentaren, die durch Schlagworte und Kategorien strukturiert werden. Als Microblogs bezeichnet man interne Blogs oder Gruppenblogs, die etwa innerhalb einer Arbeitsgruppe als Kommunikationsmedium dienen können. Twitter ermöglicht die Verbreitung von Kurznachrichten, die häufig Links zu Hintergrundinformationen enthalten, über Abonnentensysteme. In einem Filmportal wie YouTube können individuell erstellte Videos eingestellt, kommentiert und abgerufen werden. Wikis stehen für eine Technik zur kollektiven Erstellung und Fortentwicklung von Dokumenten, wobei die digitale Enzyklopädie Wikipedia das bekannteste Beispiel darstellt. Und als Social Networks bezeichnet man Plattformen für unterschiedliche Kommunikationsmöglichkeiten im Sinne von „Informations-, Identitäts- und Beziehungsmanagement“ (*Schmidt* 2006, S. 37) wie Facebook, StudiVZ oder MySpace.

Mit den neuen Chancen, die informationstechnische Innovationen eröffnen, gehen aber auch neue Risiken einher. Dies gilt nicht zuletzt auch im Hinblick auf den Datenschutz (vgl. *Kutscha* 2010, S. 112ff.). Denn die Digitalisierung von Informationen und die Vernetzung und Mobilisierung von Computern eröffnet unberechtigten Dritten völlig neue Möglichkeiten, vertrauliche Inhalte auszuforschen und Kommunikationsbeziehungen nachzuvollziehen (vgl. *Schulzki-Haddouti* 2001).

In der Diskussion um Electronic Government stehen allerdings nicht die Risiken, sondern die Chancen des informationstechnischen Wandels im Vordergrund. Dabei ist unumstritten, dass Electronic Government nicht nur auf die Nutzung der Möglichkeiten abzielen soll, welche die Digitaltechnik als Kommunikations- und Kooperationsmittel bietet, sondern auch auf die Produktivmachung der Potentiale, die ihr als „Enabler für neuartige organisatorische Konzepte“ (*Lenk* 2000, S. 170) innewohnen. Erstere sind immens, weil virtuelle Netzwerke prinzipiell zugangsoffen, interaktiv, multimedial und grenzüberschreitend angelegt sind und Individual- und Massenkommunikation gleichermaßen unterstützen. Letztere sind immens, weil die Software als dominierende Komponente der Informationstechnik keinen „technologischen“, sondern „sozialen Paradigmata“ folgt (*Naschold* 1986, S. 232), so dass Ziele und Prozesse nach politischen Prioritäten modelliert werden können.

4. Bürgerpartizipation mittels Electronic Government

Indem das Memorandum zum Electronic Government informationstechnische Innovationen nicht nur als Mittel zur Unterstützung von Prozessen des Regierens und Verwaltens, sondern auch als Mittel zur Förderung demokratischer Beteiligung vorsieht, stellt es das Anwendungsfeld der Telepartizipation gleichberechtigt neben die der Teleadministration und des organisatorischen Reengineerings. Dabei deckt das Spektrum möglicher Telepartizipationsanwendungen alle Ebenen der demokratischen Willensbildung ab.[4]

Auf der untersten Stufe der demokratischen Willensbildung haben digitaltechnische Instrumente schon seit geraumer Zeit ihren festen Platz (vgl. *Albrecht* u.a. 2008, S.

5/30ff., *Emmer/Vowe/Wolling* 2010, S. 87ff., *Maar* 2006, S. 261ff.). So machen viele Menschen schon gewohnheitsmäßig von der Möglichkeit Gebrauch, über die Portale staatlicher Einrichtungen Einblick in Protokolle, Programme, Planungsunterlagen, Haushaltsdaten oder Gutachten zu nehmen, Websites von Politikern und Parteien aufzusuchen, um deren Positionen zu tagespolitischen Fragen zu erfahren, und sich aus unabhängigen digitalen Quellen mit Hintergrundinformationen zu versorgen. Auch wenn sich selbst in einem hochentwickelten Land wie Deutschland nicht die „breite Masse der Internetnutzer", sondern lediglich eine Minderheit von „aktiven und interessierten Akteuren" in dieser Weise betätigt, kann man angesichts von Multiplikatoreneffekten und Drittwirkungen doch davon ausgehen, dass die „Transparenz des demokratischen Prozesses" dadurch bereits heute eine „neue Qualitätsstufe" erreicht hat (*Meißelbach* 2009, S. 119).

Die bei der Open Data-Idee (vgl. *Berners-Lee* 2006, *Open Knowledge Foundation 2006*) ansetzenden Verfechter von Open Government bzw. Open Government Data als dessen Kernstück (vgl. *Sunlight Foundation* 2010) plädieren dafür, diesen Weg konsequent fortzusetzen. In aller Welt sollen sich Regierungen und Verwaltungen „gegenüber der Gesellschaft öffnen" (*Birk/Ovey/Seidel* 2010, S. 7) und „sämtliche für Bürgerinnen und Bürger relevanten Daten und Informationen in geeigneter Form" allgemein zugänglich machen (*Medimorec* u.a. 2010, S. 10). Durch Open Government soll nicht nur Transparenz hergestellt, sondern darauf aufbauend auch der Partizipation und Kooperation im Verhältnis von Bürgerschaft und politisch-administrativem System Vorschub geleistet werden.

Die Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen ist ein wichtiger legislatorischer Schritt auf dem Weg zu Open Government. In Deutschland gilt vielen der Bremer Ansatz einer proaktiven Veröffentlichungspflicht über ein zentrales elektronisches Informationsregister als wegweisend (vgl. *IFIB* 2010, *Hagen/Kubicek* 2011, S. 32f.). Obwohl das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes wie auch die Regelungswerke anderer Länder hinter der Bremer Lösung zurückbleibt (vgl. *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* 2006), hat die Bundesregierung das Thema Open Government in ihre Programmatik integriert (vgl. *BMI* 2010, S. 57f.). Im Dezember 2010 wurde auf dem IT-Gipfel in Dresden der Aufbau einer allgemein zugänglichen Open Data-Plattform vereinbart, die Plattformen von Bund, Ländern und Kommunen fachgerecht vernetzen soll (vgl. *BMWi* 2010).

Nicht nur als Nachfrager, auch als Anbieter politisch relevanter Informationen treten Bürgerinnen und Bürger immer stärker in Erscheinung. Insbesondere zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse – von der Bürgerinitiative mit lokalem Fokus bis hin zu grenzüberschreitend agierenden Nichtregierungsorganisationen mit humanistischen, sozialen oder ökologischen Zielen – bedienen sich der elektronischen Netzwerke, um Mitglieder und Sympathisanten über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten und neue Unterstützer zu gewinnen (vgl. *Albrecht* u.a. 2008, S. 7/59, *Grunwald* u.a. 2006, S. 190, *Gysel/Michelis/Schildhauer* 2010, S. 221ff.).

Dabei gewähren Verlinkungen und neue Selektionssysteme auch Akteuren eine Chance auf „Sichtbarkeit ihrer Positionen" (*Zimmermann* 2006, S. 31), die unter den Bedingungen herkömmlicher Massenkommunikation nur geringe oder gar keine Möglichkeit hätten, Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Die Reichweite dieser Entwicklung wird allerdings unterschiedlich beurteilt. So verweisen die einen auf Phänomene, die auf die Entstehung einer „politischen Gegenöffentlichkeit im Internet" hindeuten (*Gleich* 2002, S. 237), während andere davon ausgehen, dass man dort von der Herausbildung einer

„grundlegend neuen politischen Öffentlichkeit“ noch weit entfernt ist (*Meißelbach* 2009, S. 119) und dass auch die „zivilgesellschaftliche politische Öffentlichkeit derzeit noch weitgehend in den Strukturen der Massenmediengesellschaft“ verharrt (*Meißelbach* 2009, S. 120).

In diesem Zusammenhang wird auch eine Kontroverse um die Bewertung der sozialen und politischen Implikationen von Suchmaschinen geführt, deren Bedeutungszuwachs mit einer „Demontage der Gatekeeper“ der überkommenen Massenkommunikation (*Röhle* 2010, S. 133) korrespondiert. Die einen schreiben den Suchmaschinen unter Hinweis darauf, dass ihr Gebrauch „das zufällige Auffinden von Informationen“ begünstigt, „die das eigene Weltbild in Frage stellen“, und „gebündelte Informationen zu politischen Themen“ leicht auffindbar macht, „demokratisierende Effekte“ zu (*Bleicher* 2010, S. 74). Andere vertreten dagegen die Ansicht, dass diese „dominierenden Medien im Web“ (*Hoboken* 2010, S. 99) durch die Bevorzugung bestimmter Sites Hierarchisierungstendenzen fördern und Demokratisierungsprozesse eher behindern als unterstützen (vgl. *Röhle* 2009, S. 27).

Auf der Diskursebene haben digitaltechnische Innovationen die demokratische Willensbildung ebenfalls verändert, wenn auch weniger stark als auf der Informationsebene. So nutzen zivilgesellschaftliche Akteure in allen Teilen der Welt nicht nur E-Mail und Hypertext, sondern inzwischen auch Social Software zum Austausch politischer Sachverhalte, zur Herausarbeitung konsensfähiger Positionen, zur Festigung von Koalitionen, zur Artikulation von Protest und nicht zuletzt als Mittel zur Vorbereitung und Koordination von Aktionen und Kampagnen (vgl. *Albrecht* u.a. 2008, S. 7/59, *Grunwald* u.a. 2006, S. 190, *Gysel/Michelis/Schildhauer* 2010, S. 221ff.). Durch die Aufstände im arabischen Raum ist das enorme Mobilisierungs- und Koordinationspotential von Weblogs, Microblogs, Videoportalen und Social Networks jüngst auch in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit geraten.

Die griffige Formel vom „Organisieren ohne Organisation“ (*Shirky* 2008) macht deutlich, dass sich solche Veränderungen nicht mehr nur in Form der Elektronifizierung äußern – d.h. sich weitgehend auf einen digitalen Vollzug oder Teilvollzug herkömmlicher Handlungsprogramme beschränken – sondern ebenso in der Umgestaltung bzw. Neugestaltung von Strukturen und Prozessen.

Die eingangs aufgeführten projektbezogenen Verfahren – vom Runden Tisch über Bürgerforum, Bürgergutachten, Mediation, Zukunftskonferenz und Lokale Agenda 21 bis hin zum Bürgerhaushalt – sind allesamt einer Technikunterstützung zugänglich. Dabei steht Deutschland bei der praktischen Umsetzung dieser Potentiale selbst Ländern wie den Vereinigten Staaten, Kanada, Neuseeland, Großbritannien und Dänemark nicht nach, die in der Telepartizipation als Vorreiter gelten (vgl. *Albrecht* u.a. 2008, S. 6f.).

Staatlich initiierte Deliberationsprojekte sind in der Bundesrepublik allerdings selten. Zu ihnen gehören die durch den Unterausschuss Neue Medien des Deutschen Bundestags initiierte Onlinediskussion zur Modernisierung des Informationsrechtes im Jahr 2001 (vgl. *Grunwald* 2006, S. 156) und das unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten durchgeführte überregionale Bürgerforum 2011, in dem 10.000 Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit erhielten, per Onlinedebatte neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements zu entwickeln (vgl. *Bürgerforum* 2011a, *Bürgerforum* 2011b). Zählt man die Petition zum Kernbereich deliberativer Verfahren, sind auch die Onlinepetitionen erwähnenswert, die Bürgerinnen und Bürger an den deutschen Bundestag richten können, wobei in Deutschland im Unterschied zu anderen Ländern aber noch kein zentrales Portal als Anlaufstelle zur Verfügung steht (vgl. *Albrecht* u.a. 2008, S. 6).

Die meisten netzgestützten Diskussionsforen und Onlinekonsultationen sind hierzulande in der kommunalen Selbstverwaltung anzutreffen. Dort setzt man einerseits auf einen erfolgversprechenden „Medienmix in der Bürgerbeteiligung", also auf die „Integration von Onlineelementen in Beteiligungsverfahren" (*Kubicek/Lippa/Westholm* 2009, S. 9), andererseits aber auch zunehmend auf Deliberationen, die sich weitgehend oder exklusiv in elektronischen Netzwerken vollziehen (vgl. *Märker/Trenel* 2003, S. 7ff., *Schulze-Wolf* 2007, S. 7ff.).

Zu den auf kommunaler Ebene angesiedelten Deliberationen, in denen überkommene und digitale Beteiligungsformen gleichermaßen eine Rolle gespielt haben, zählen beispielsweise das Esslinger Projekt zur Gestaltung eines Neubaugebietes (vgl. *Hagedorn/ Märker/Trenel* 2003, S. 365ff.), das Projekte zur Umgestaltung des Bremer Stephanviertels (vgl. *Kubicek/Lippa/Westholm* 2009, S. 258ff.), das Projekt Interaktiver Landschaftsplan in Königslutter am Elm (vgl. *Kubicek/Lippa/Westholm* 2009, S. 265ff.), das Projekt der Kindertagesstättenbedarfsplanung in Diepholz (vgl. *Kubicek/Lippa/Westholm* 2009, S. 252ff.) und das Projekt Lokale Bürgerpanels, das in Arnsberg, Hassloch, Herford, Speyer und Viernheim durchgeführt worden ist (vgl. *Klages/Daramus/Masser* 2008). Auch für den 2005 erstmals praktizierten und daraufhin verstetigten Bürgerhaushalt Berlin Lichtenberg hat man einen Methodenmix gewählt (vgl. *Klages/Daramus* 2007). Die erste Säule bilden mit herkömmlicher Post versandte Abstimmungsbögen, die zweite Präsenzveranstaltungen mit Diskussions- und Abstimmungsrunden und die dritte Onlinedialoge und Onlineabstimmungen auf einer speziell für den Bürgerhaushalt eingerichteten Internetplattform.

Als Beispiele für Deliberationen, die ausschließlich oder im Schwerpunkt auf digitale Partizipation setzten, sind etwa die Projekte Kulturforum Berlin (vgl. *Klima/Hagedorn* 2007, S. 237ff.), Familienfreundlicher Wohnort Hamburg (vgl. *Lührs/Hohberg* 2007, S. 30ff.), Kinder- und Familienstadt München (vgl. *Lührs/Hohberg* 2007, S. 30ff.) sowie der mehrfach ausgezeichnete Kölner Bürgerhaushalt 2008 zu nennen, welcher weitaus stärker als der Bürgerhaushalt Berlin Lichtenberg netzwerkbasiert abgewickelt worden ist (vgl. *Märker/Wehner* 2008, S. 67f.).

Unabhängig davon, ob sie einen Methodenmix oder vornehmlich virtuelle Kommunikation vorsehen, werden mit solchen Foren und Konsultationen hohe Erwartungen verbunden. Bei näherer Prüfung verliert das Bild von der elektronisch gestützten Deliberation als „Herzstück" deutscher „E-Partizipation" (*Albrecht* u.a. 2008, S. 5), an deren Ende „hochwertige Ergebnisse einer großen Öffentlichkeit stehen, auf deren Basis Entscheidungen demokratischer und qualifizierter getroffen werden" (*Böhme/Riedel* 2008, S. 115), aber an Überzeugungskraft. Denn es hapert in vielen Fällen nicht nur an der Herstellung von Transparenz über Regeln und Abläufe, welche nach allgemeiner Meinung eine zentrale Erfolgsbedingung von Deliberationsprojekten darstellt, sondern auch an der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen (vgl. *Klima/Hagedorn* 2007, S. 248ff., *Kubicek/ Lippa/Westholm* 2009, S. 223ff., *Meißelbach* 2009, S. 118ff., *Selle* 2006, S. 501ff.).

Der Umstand, dass netzgestützte Deliberationen häufig folgenlos bleiben, wird insbesondere auf machtpolitische Beharrungskräfte zurückgeführt. Nach *Christoph Meißelbach* fehlt es den „Akteuren im Zentrum" allgemein an Bereitschaft, „sich dem durchaus existierenden erweiterten Input auf den neuen Kanälen in weniger hierarchischen Kommunikationskontexten zu stellen", weil das „egalisierende Potential" der Informationstechnik von den „Führungseliten" zumeist „mehr als Gefahr denn als Chance" betrachtet wird (*Meißelbach* 2009, S. 121). *Armin Grunwald, Gerhard Banse, Christopher Coenen*

und *Leonhard Hennen* präsentieren Befunde, nach denen bei Parlamentariern „die Neigung" besteht, „Gästebücher zu schließen oder Websites abzuschalten", wenn „die Zahl der Einträge zu groß und die Kritik zu stark" wird (*Grunwald* u.a. 2006, S. 134). Ohne dies explizit zur virtuellen Welt in Bezug zu setzen, sehen *Jörg Bogumil*, *Lars Holtkamp* und *Gudrun Schwarz* Anzeichen dafür, dass „große Teile von Politik und Verwaltung" Deliberation „als eine Konkurrenzveranstaltung" deuten, die den eigenen Interessen und Zielen „maßgeblich widerspricht" (*Bogumil/Holtkamp/Schwarz* 2003, S. 87f.). Und *Jochen Franzke* und *Heinz Kleger* weisen darauf hin, dass selbst die populären Bürgerhaushalte, welche hinsichtlich der Ergebnisumsetzung besser abschneiden als etwa Konsultationen zur Verkehrsplanung oder Mediationen zu Standortkonflikten (vgl. *Holtkamp* 2009, S. 77), von „Ratsmitgliedern", die eine „bewusste Aushöhlung ihrer Kompetenzen" befürchten, „sehr misstrauisch begleitet" werden (*Franzke/Kleger* 2010, S. 56).

Die Frustration, die eine Vernachlässigung von Beteiligungsergebnissen bei den Mitwirkenden auslösen kann, spiegelt sich in der Aussage eines in das oben angesprochene Esslinger Projekt eingebundenen Bürgers wider, welcher die dortige Missachtung der Deliberationsresultate folgendermaßen kommentiert: „Wir sehen das Forum deshalb nur als eine Alibiveranstaltung an, in der die Bürger sich zwar austoben durften, deren Inhalte jedoch für das Entscheidungsgremium keinerlei Bedeutung hatten" (*Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006, S. 205).

Neben Schäden, die aus einem „nicht nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen" (*Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006, S. 225) erwachsen, treten weitere Probleme, die daraus resultieren, dass das Phänomen der „sozial selektiven Partizipation" (*Holtkamp* 2009, S. 79) überkommener deliberativer Verfahren in der virtuellen Welt nicht nur seine Fortsetzung findet, sondern dort auch noch um weitere Aspekte angereichert wird, wie man sie mit Begriffen wie „digital divide" (*Compaine* 2001) und „segmentierte elektronische Demokratie" (*Seifert* 2006, S. 50) verbindet.

Entscheidungsprozesse, in denen die demokratische Willensbildung ihren Abschluss findet, sind von informationstechnischen Innovationen hierzulande bislang kaum tangiert worden. Dies gilt bereits für elektronische Wahlen[5], mit denen man in Deutschland anders als insbesondere in Estland (vgl. *Mundorf/Reiners* 2010, S. 42ff., *Meagher* 2008, S. 349ff.) nur sporadisch experimentiert hat, etwa bei den Sozialwahlen der Techniker Krankenkasse Hamburg, bei der Wahl des Studierendenparlaments der Universität Osnabrück oder bei einer Jugendgemeinderatswahl in Fellbach (vgl. *Schütz* 2009, S. 63f., *Will* 2002, S. 23ff.).

Die „gewisse Skepsis" (*Feick* 2007, S. 232), die man elektronischen Wahlen vielerorts entgegenbringt, speist sich vor allem aus einer „technisch-mechanistischen" Betrachtungsweise (*Leggewie* 2004, S. 25) und daraus abgeleiteten Bedenken hinsichtlich der „technischen Sicherheit" und „rechtlichen Unbedenklichkeit" entsprechender Verfahren (*Feick* 2007, S. 232). So führt *Jürgen Feick* aus:

> „Auf der Basis bestehender technischer und organisatorischer Vorkehrungen ist der Wahlprozess nicht öffentlich kontrollierbar. Die Software wird von den kommerziellen Anbietern nicht offengelegt. Dort, wo sie versehendlich zugänglich war, mussten Fehlerquellen von einer solchen Schwere festgestellt werden, dass Manipulationsmöglichkeiten durch diejenigen, die die Programme schreiben und die Systeme betreuen wie auch durch mögliche Eingriffe von außen, etwa Hacker, nicht auszuschließen sind. Dabei gehen Wähler eher unkritisch mit dieser Situation um. Sie scheinen geneigt, ein Wahlsystem selbst dann für sicher und kontrollierbar zu halten, wenn die Bedingungen dafür objektiv nicht gegeben sind. Umso deutlicher artikuliert sich die neuerliche Skepsis und Risikoscheu bei denen, deren politische Position von Wahlergebnissen abhängt" (*Feick* 2007, S. 233).

Daneben wird moniert, dass die „sozial asymmetrische Verteilung von Onlinezugang und Onlinenutzung generell und der Onlinewählerschaft speziell das Wahlgewicht bestimmter Teile der Gesellschaft verstärken“ könne (*Feick* 2007, S. 233), dass die Entscheidungsfreiheit des Wählers nur im Wahllokal, nicht aber am heimischen Computer gesichert sei (vgl. *Buchstein/Neymanns* 2002, S. 7ff.) und dass eine „höhere Wahlbeteiligung durch Onlinewahlen“ eine „zunehmende symbolische Entleerung des Wahlaktes“ nach sich ziehen würde (*Feick* 2007, S. 233). Dabei lassen sich allerdings nur wenige Argumente ausmachen, die nicht auch gegen Briefwahlen sprechen, welche in Deutschland über Jahrzehnte unbeanstandet durchgeführt worden sind.

So lange elektronische Wahlen hierzulande unter Hinweis auf mögliche organisatorische und technische Probleme ausgeschlossen werden, können elektronische Abstimmungen, die über eine entsprechende Infrastruktur (vgl. *Langer/Schmidt/Volkamer* 2009, S. 20f.) ebenfalls realisierbar wären, erst gar nicht in den Blick geraten. Dagegen hat man in Schweizer Kantonen mit digitaltechnisch gestützten Plebisziten bereits Erfahrungen gesammelt (vgl. *Kersting* 2004, S. 21f., *Schweizerischer Bundesrat* 2006).

In der Zusammensicht ist festzuhalten, dass sich digitaltechnische Innovationen auf der Entscheidungsebene bis heute nicht nur in Deutschland, sondern auch in fast allen anderen Ländern bestenfalls indirekt auswirken. Auf den Stufen der Information und des Diskurses, wo neben zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auch staatlich und kommunal initiierte Projekte eine Rolle spielen, haben sie dagegen durchaus Veränderungen hervorgerufen, die sich sowohl in der Elektronifizierung herkömmlicher Arrangements und Praktiken als auch in der Entstehung neuer Organisationsformen und der Modifizierung von Handlungsprogrammen äußern. Die Machtpositionen der überkommenen Massenmedien und der politischen Eliten – insbesondere deren Möglichkeiten, die politische Agenda zu bestimmen, die darin enthaltenen Themen allgemeinverbindlich zu interpretieren und die politischen Aktivitäten der Bevölkerung zu steuern – sind dadurch geschwächt worden, während eine aktive Minderheit von zumeist gut ausgebildeten und technikaffinen Bürgerinnen und Bürgern und insbesondere zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen an Einfluss gewonnen hat. Schon wegen des selektiven Zugangs zur Netzwelt, des Ausnahmecharakters von Deliberationsprojekten und des Umstands, dass deren Ergebnisse nicht immer umgesetzt werden, dürfen die positiven Effekte dieser Entwicklung hinsichtlich der demokratischen Legitimation politischer Entscheidungen aber nicht überschätzt werden. Was die Outputlegitimation angeht – hier in einem weiten Sinne verstanden als Frage, inwieweit die technischen bzw. technikinduzierten Innovationen zu sachgerechteren Entscheidungen und diese wiederum zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen – lassen sich auf dem gegenwärtigen Wissensstand noch nicht einmal spekulative Aussagen treffen.

Unabhängig davon, auf welcher Stufe der politischen Willensbildung digitaltechnische Systeme eingesetzt werden, stellt die Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit eine wichtige Herausforderung dar. Auch wenn es auf diesem Feld immer wieder innenpolitische Kontroversen gibt, kann man in Deutschland doch davon ausgehen, dass der Staat an der Bewältigung dieser Herausforderung mitwirkt. Dagegen gehen in Ländern wie China, wo die politische Nutzung des Internets unerwünscht ist, von staatlichen Einrichtungen gravierende Bedrohungen für die Verfügbarkeit und Vertraulichkeit relevanter Informationen und Kommunikationsbeziehungen aus (vgl. *Bernhardt* 2003, S. 319ff.).

5. Theoretische Rückkopplung

Die Kontroverse um die demokratischen Potentiale der digitalen Informationstechnologien wird seit den frühen 90er Jahren geführt und ist bis heute nicht abgeschlossen. Die in dieser Diskussion vorherrschenden Strömungen hat *Hubertus Buchstein* in den ausgehenden 90er Jahren in wegweisenden Arbeiten mit den Begriffen Netzoptimismus, Netzneutralismus und Netzpessimismus verbunden (vgl. *Buchstein* 1996, S. 583ff.).[6]

Zu den Begründern der optimistischen Position zählen *Esther Dyson* (1997), *Nicholas Negroponte* (1995), *Howard Rheingold* (1991) und *James Snider* (1994). Sie eint die Überzeugung, dass die Verbreitung digitaler Informationstechnologien schon wegen deren spezifischer Beschaffenheit – insbesondere wegen des Umstands, dass die Netzwerkkommunikation einen komfortablen, ungefilterten, kostengünstigen und universellen Zugang zu politischen Informationen und Prozessen ermöglicht und der politischen Einwegkommunikation der Massenmedien eine Zweiwegkommunikation entgegensetzt – quasi automatisch Verbesserungen im Bereich der politischen Partizipation nach sich zieht. Mit einer solchen Lageeinschätzung verbinden unterschiedliche Autoren allerdings unterschiedliche Perspektiven, wobei sich eine marktorientierte, eine zivilgesellschaftlich ausgerichtete und eine repräsentationsverhaftete Variante des Netzoptimismus unterscheiden lassen.

In der marktorientierten Ausprägung impliziert die optimistische Lageeinschätzung, dass die Entwicklung des Internets weitgehend dem Wettbewerb überlassen bleibt, dem die Fähigkeit zugeschrieben wird, nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen Potentiale der Netzkommunikation am besten zur Entfaltung bringen zu können.

Die Vertreter eines zivilgesellschaftlich orientierten Netzoptimismus empfehlen wie die Verfechter eines marktorientierten Netzoptimismus einen weitgehenden Verzicht staatlicher Stellen auf direkte Interventionen zur Ausgestaltung der Netzwelt. Im Unterschied zu diesen gehen sie aber nicht von einer vorwiegend marktförmigen, sondern von einer vorwiegend bürgerschaftlichen Ausfüllung der sich dort ergebenden Freiräume aus. Weil die Teilnehmersituation im Internet als einem „Medium deliberativer Demokratie“ (*Benhabib* 1994, S. 30) der idealen Sprechsituation der Diskurstheorie (vgl. *Habermas* 1985, S. 162) ähnele, erhielten mit der zunehmenden Ausbreitung der Netzwerke auch bisher unterrepräsentierte Interessen Zugang zur politischen Agenda. Zudem fördere die virtuelle Kooperation die Entwicklung „kollektiver Intelligenz“ (*Levy* 1997), welche sich auch für die Lösung politischer Probleme produktiv machen lasse.

Während die marktorientierte und die zivilgesellschaftlich ausgerichtete Vatiante des Netzoptimismus von technisch induzierten Verbesserungen ausgehen, die prinzipiell alle Stufen der demokratischen Willensbildung umfassen, gehen Anhänger eines repräsentationsverhafteten Netzoptimismus davon aus, dass die positiven Auswirkungen des Technikeinsatzes im wesentlichen in einer Erhöhung von Transparenz und Responsivität bestehen. Responsivität steht dabei für eine stetige Rückkopplung des politischen Handelns der Repräsentanten an die Interessen der Repräsentierten (vgl. *Sarcinelli* 1997, S. 324f.). Als Voraussetzung einer gelungenen Rückkopplung gilt dabei, dass nicht nur die Repräsentierten wissen, was die Repräsentanten tun, sondern auch, dass die Repräsentanten wissen, wie sich die Interessen und Probleme der Repräsentierten darstellen. Auf diese Weise verbindet sich das Postulat der Responsivität mit dem der Transparenz, zu verstehen als „Grad der Nachvollziehbarkeit und Durchschaubarkeit“ von Strukturen und Prozessen (*Steffani* 1979, S. 144).

Die Position des Netzneutralismus, nach der die informationstechnischen Innovationen in ihren Auswirkungen auf das politische System ambivalent sind, so dass der modernen Demokratie daraus gleichermaßen Chancen und Risiken erwachsen, geht insbesondere auf *Benjamin Barber* zurück. Aber auch deutsche Autoren wie *Herbert Kubicek* (1998) und *Claus Leggewie* (1998) haben Anteil an der Entwicklung und Verbreitung eines solchen Denkens.

Benjamin Barber bringt die neutralistische Grundüberzeugung, dass eine Technologie keine ihr angemessene Form von Demokratie hervorbringen könne und dass vielmehr die Demokratie eine ihr angemessene Technologie schaffen müsse, folgendermaßen zum Ausdruck:

> „Wenn wir dem nächsten Jahrtausend – in dem höchstwahrscheinlich unser Leben von Technologie beherrscht werden wird wie nie zuvor – die Demokratie bewahren wollen, dann müssen die bittersüßen Früchte der Wissenschaft unseren demokratischen Zielen untergeordnet und dazu gebracht werden, die kostbaren demokratischen Prozesse zu erleichtern und nicht zu unterminieren. Und ob dies gelingt, wird nicht von dem Charakter unserer Technologie abhängen, sondern von der Qualität unserer politischen Institutionen und dem Charakter unserer Bürger“ (*Barber* 1998, S. 131f.).

Die Chancen, elektronische Netzwerke in den Dienst der Verbesserung des politischen Systems zu stellen, sehen die Verfechter der Ambivalenzthese dort, wo Netzoptimisten von primär technikinduzierten Veränderungen ausgehen. Dabei konzentrieren sie sich anders als die Letztgenannten nicht nur auf die positiven Perspektiven, welche neue Wissenszugänge, symmetrisch angelegte Kommunikationsformen und alternative Kooperationsweisen eröffnen, sondern ebenso auf mögliche Fehlentwicklungen, die aus ihrer Sicht die Kehrseite der Medaille bilden. Anhänger der neutralistischen Position warnen vor einer neuen sozialen Segmentierung, vor der Identifizierung, Diskriminierung und Disziplinierung von Kommunikationsteilnehmern mit unliebsamen politischen Einstellungen, vor einer wachsenden verbalen Aggression, vor der Verbreitung verfassungsfeindlichen und menschenverachtenden Materials, vor einem Verlust an politischer Orientierung, der sowohl eine Aushöhlung politischer Handlungsfähigkeit als auch das Vordringen populistischer Strömungen zur Folge haben könne, vor einem Zerfall der politischen Öffentlichkeit, ohne die demokratische Willensbildung in der Massengesellschaft nicht möglich sei, und vor der Verschüttung partizipatorischer Potentiale als Folge einer umfassenden Kommerzialisierung der Netzwelt.

Aus diesem Blickwinkel kommt es im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft darauf an, durch geeignete Weichenstellungen und Maßnahmen auf die Maximierung der Chancen und die Minimierung der Risiken des informationstechnischen Wandels hinzuwirken. Dabei gibt es im neutralistischen Lager wie unter denjenigen, die dem Netzoptimisten zuneigen, sowohl Stimmen, die für breit angelegte Innovationen eintreten, als auch solche, die eher repräsentationsverhaftet argumentieren.

Zu den Begründern der pessimistischen Position zählt neben *Philip Agre* (1997) auch *Hubertus Buchstein* (1996) selbst, auf den die Kategorientrias Netzoptimismus, Netzneutralismus und Netzpessimismus zurückgeht. Sie steht in diametralem Gegensatz zur optimistischen und in kritischer Distanz zur neutralistischen Auffassung. Unabhängig davon, ob entsprechende Wirkungen als systemimmanent antizipiert oder an die Voraussetzung spezieller politischer Weichenstellungen gebunden werden, halten es Netzpessimisten für verfehlt, informationstechnischen Innovationen umfassendes demokratieförderliches Potential zuzuordnen. Sie gehen vielmehr davon aus, dass eine breite Übertragung politischer Funktionen auf elektronische Netzwerke sogar äußerst bedenkliche Folgen zeitigen

kann. Fehlentwicklungen, die Verfechter der Ambivalenzthese durch geeignete Maßnahmen verhindert sehen wollen, werden aus netzpessimistischer Sicht zu unmittelbaren und weitgehend unvermeidbaren Folgen des informationstechnischen Wandels. Als ursächlich dafür werden neben technikimmanenten auch sozioökonomische und machtpolitische Faktoren ausgemacht.

Die spezifischen Eigenschaften der interaktiven Informationstechnologien, auf denen die Hoffnungen von Netzoptimisten ruhen, machen die Welt der Netze in den Augen von Netzpessimisten zu einem Raum, dessen Strukturen in vielerlei Hinsicht nicht mit den Standards der modernen Demokratie zu vereinbaren sind. Sie zeichnen das Bild von einer Welt der schlechten Alternativen, in der sich eine Fehlentwicklung oft nur unter Inkaufnahme einer anderen ebenso gravierenden verhindern lässt. So sei es in einer digitalen Informationsgesellschaft zwar möglich, eine Informationsüberflutung mit negativen Auswirkungen für die politische Orientierung der Bürgerinnen und Bürgern durch die „Etablierung neuer Knoten“ (*Buchstein* 1996, S. 599) – d.h. durch die Schaffung netzinterner Selektionsinstanzen – zu verhindern. Dies ziehe aber notgedrungen einen Zerfall der politischen Öffentlichkeit nach sich, da die Selektionsinstanzen selbst zu den Triebkräften der kulturellen Ausdifferenzierung gehörten, die dem Zerfall der Öffentlichkeit zugrunde liegen. Damit sei nur eines von beidem zu haben, entweder eine hohe Zahl gut informierter und handlungsfähiger Bürger, ohne die demokratische Politik nicht denkbar sei, oder eine funktionierende Öffentlichkeit, ohne die demokratische Politik ebenfalls nicht stattfinden könne. Mit einer ähnlich angelegten Argumentation wird auch bestritten, dass die von Netzneutralisten zum Programm erhobene Austarierung von bürgerlichen Freiheitsrechten und staatlichen Ordnungsbelangen im Internet gelingen kann (vgl. *Brückmann* 1998, S. 184).

Daneben verweisen Netzpessimisten auf sozioökonomische Rahmenbedingungen und korrespondierende Machtbeziehungen, die aus ihrer Sicht dazu beitragen, dass neutralistische Konzepte zur politischen Produktivmachung des informationstechnischen Wandels ins Leere laufen. So wird bestritten, dass sich die Forderung nach der Gewährleistung eines allgemeinen Netzzugangs erfüllen lässt (vgl. *Buchstein* 1996, S. 591) und dass eine virtuelle Demokratie mehr sein kann als eine neue Form der Elitendemokratie (vgl. *Stegbauer* 1996, S. 144). Zudem sehen Netzpessimisten keine Möglichkeit, die ökonomische Überformung der Netzwelt und daraus resultierende Deformations- und Marginalisierungstendenzen zu Lasten des Politischen dauerhaft zu verhindern (vgl. *Buchstein* 1996, S. 592).

Bei einem solchen Lagebild ist es nur eine logische Konsequenz, dass die Begründer dieses Lagers für eine restriktive Nutzung digitaler Informationstechnologien in politischen Zusammenhängen eintreten. Sie wollen entsprechende Anwendungen in erster Linie auf den zivilgesellschaftlichen Raum fokussiert sehen und raten von jeder Form virtueller Demokratie ab, die geeignet sein könnte, herkömmliche demokratische Entscheidungsverfahren zu verdrängen, was sie mit den Verfechtern eines repräsentationszentrierten Netzoptimismus und den Verfechtern eines repräsentationszentrierten Netzneutralismus gleichermaßen verbindet.

Auch fünfzehn Jahre nach der Einführung der Kategorientrias Netzoptimismus, Netzneutralismus und Netzpessimismus durch die *Hubertus Buchstein* lassen sich kaum Aussagen zur Plausibilität und Relevanz dieser Positionen treffen. Fast alle Entwicklungen, die seither zu beobachten waren, können von den unterschiedlichen Seiten jeweils in ihrem Sinne interpretiert werden.

Wer dem netzoptimistischen Idealtyp zuneigt, kann zur Untermauerung der eigenen Position nicht nur auf die Umwälzungen verweisen, welche sich in den letzten Jahren auf der untersten Stufe des demokratischen Willensbildungsprozesses vollzogen und in jüngster Zeit durch das Web 2.0 noch zusätzliche Dynamik erhalten haben, sondern auch auf die gegenwärtige Konjunktur der informationstechnisch gestützten Deliberation. Letzteres setzt allerdings voraus, dass man an Phänomenen wie sozial selektiven Beteiligungsstrukturen und Defiziten bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen keinen Anstoß nimmt. Der Umstand, dass die Entscheidungsebene von den informationstechnischen Innovationen bislang weitgehend unberührt geblieben ist, lässt sich dabei entweder als vorläufig oder im Sinne des repräsentationsverhafteten Netzoptimismus als systemische Konsequenz in das Gesamtbild einfügen.

Allerdings können diese Entwicklungen ebenso gut von Netzneutralisten zur Verteidigung ihrer Sicht in Anspruch genommen werden. Denn es lässt sich kaum entscheiden, ob die Modifikation von Informations- und Diskursprozessen unmittelbar auf den technischen Wandel oder auf kulturelle, institutionelle und politische Faktoren zurückzuführen ist, welche einen entsprechenden Umgang mit der Technik erst bewirkt haben. Dabei können Anhänger der Ambivalenzthese auf eine hohe Zahl von Förderprogrammen verweisen, welche neben der Bundesregierung auch die Länder und die Europäische Union aufgelegt haben, um in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen aus dem informationstechnischen Wandel resultierende Chancen zu nutzen und Risiken zu entschärfen. Die Tatsache, dass die Entscheidungsprozesse weitgehend unverändert geblieben sind, kann aus neutralistischer Sicht wahlweise auf die Überzeugung zurückgeführt werden, dass eine Anreicherung des repräsentativen Systems um direktdemokratische Elemente nicht opportun sei, oder darauf, dass diese Aspekte in den Förderprogrammen bislang keine wesentliche Rolle gespielt haben.

Der Umstand, dass viele Probleme, die sich im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft stellen, bislang keiner Lösung zugeführt werden konnten, leitet dagegen Wasser auf die Mühlen von Netzpessimisten. Zur Untermauerung ihrer Thesen können diese nicht nur ins Feld führen, dass auch hierzulande trotz steigender Nutzerzahlen nach wie vor viele Menschen vom informationstechnischen Fortschritt und damit auch von jeder Form der Telepartizipation abgekoppelt sind, während sich an anderer Stelle „Informationseliten“ *(Schenk*/*Wolf* 2006, S. 258) etablieren. Sie können zudem darauf verweisen, dass es sich als unmöglich erwiesen hat, verfassungsfeindliches und anderes demokratieschädliches Material aus dem Internet zu verbannen, dass der für eine funktionierende Demokratie essentielle Ausgleich von bürgerschaftlichen Schutzräumen und staatlichen Ordnungsansprüchen in der Netzwelt bisher nicht erkennbar ist und dass in den Technologien und Informationsbeständen, die sich heute in den Händen von Unternehmen befinden und von diesen primär zur Gewinnerzielung genutzt werden, durchaus auch das Potential für eine gesellschaftliche „Panoptifizierung“ (*Buchstein* 1996, S. 595) und die Herausbildung eines totalitären Überwachungsstaates angelegt ist.

Vermutlich wird es in der digitalen Informationsgesellschaft sowohl Bereiche geben, in denen den Menschen die demokratiepolitischen Früchte des informationstechnischen Wandels tatsächlich in den Schoß fallen, als auch Felder, in denen entsprechende Erfolge gezieltes Handeln voraussetzen, als auch Bereiche, in denen sich Fortschritte bei bestem Willen nicht erzielen und negative Auswirkungen für das politische System selbst durch intensive Gegenwehr nicht verhindern lassen. Das Problem ist aber, dass sich ex ante kaum bestimmen lässt, in welchen Feldern welche Bedingungen welche Entwicklungen

hervorbringen werden. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, auf einen pragmatischen Netzneutralismus zu setzen, denn eine Voraussetzung erfolgreichen Gestaltens ist der Glaube an Gestaltbarkeit.

Dabei wäre es aber ein Fehler, die von Netzoptimisten und Netzpessimisten entworfenen technikdeterministischen Szenarien aus dem Blickfeld zu verbannen, denn sie liefern zusätzliche Orientierung. So ist die Auseinandersetzung mit netzoptimistischen Thesen geeignet, die Sensibilität dafür zu schärfen, dass staatlichen Interventionen in der Netzwelt Grenzen gesetzt werden müssen, wenn man nicht riskieren will, dass demokratische Potentiale verschüttet werden. Und so können uns netzpessimistische Positionen auf den vielleicht auch gar nicht so unwahrscheinlichen Fall vorbereiten, dass viele überkommene Vorstellungen von einem demokratischen Miteinander unter den technischen Vorzeichen einer digitalen Informationsgesellschaft keinen Bestand mehr haben und wir eine Demokratie bekommen werden, die unter anderem in ihrer rechtlichen und kulturellen Fundierung hinter derjenigen zurückbleibt, in der wir heute leben.

Schlussbetrachtung und Ausblick

Der Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass immer mehr gesellschaftliche Funktionen in elektronische Netzwerke verlagert werden. Die demokratische Willensbildung ist davon auf der Ebene der Information bereits nachhaltig und auf der Ebene des Diskurses immerhin schon deutlich erkennbar tangiert worden. Durch das Hinzutreten von neuen Instrumenten, die mit den Begriffen Web 2.0 und Social Software verbunden werden, hat diese Entwicklung noch einmal neuen Schub erhalten. Dagegen spielen nicht nur in Deutschland, sondern auch in fast allen anderen Ländern elektronische Wahlen und Abstimmungen keine nennenswerte Rolle.

Bei der theoretischen Reflexion des partizipatorischen Potentials digitaler Informationstechnologien ist der Rückgriff auf die Kategorien Netzoptimismus, Netzneutralismus und Netzpessimismus hilfreich, weil dadurch ein breites Spektrum alternativer Lageeinschätzungen und Entwicklungsperspektiven in den Blick gerät. Aus einem Blickwinkel, der Neutralismus mit Pragmatismus gleichsetzt, offenbart sich großer Handlungsbedarf, der neben technologischen unter anderem auch politische, institutionelle und kulturelle Aspekte aufweist.

Was die politische Willensbildung auf den Stufen der Information und des Diskurses angeht, bleibt die Förderung von Netzzugang eine zentrale Herausforderung, was natürlich nicht nur für hochentwickelte Staaten wie Deutschland gilt, sondern vielleicht sogar noch mehr für unterentwickelte Länder. Neben der Bereitstellung von Technik und der Vermittlung von Medienkompetenz stellt die im Memorandum zum Electronic Government erhobene Forderung nach einem mehrdimensionalen Einlass in die Netzwelt, der sich „auf die vier Hauptkanäle Internet, Call-Center, mobiler Zugang und Bürgerläden in der Nachbarschaft“ abstützten kann (*GI/VDE* 2000, S. 13), auch hier eine wichtige Säule dar. Bezüglich der digitaltechnisch gestützten Deliberation legt dies die Schlussfolgerung nahe, dass der Methodenmix, welcher auch technikfernen Bevölkerungsteilen Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet, einer ausschließlich netzbasierten Abwicklung prinzipiell vorzuziehen ist.

Daneben drängt sich angesichts der kontraproduktiven Wirkungen, die ein verschwenderischer Umgang mit der Beteiligungsbereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern

verursachen kann, die Frage auf, ob die Herrschaft über Onlinedeliberationen einschließlich der Umsetzung ihrer Ergebnisse hierzulande weiterhin exklusiv in der Hand der etablierten Politik verbleiben sollte. Eine alternative Lösung könnte auch darin bestehen, dass Verfahrensregeln und Rechenschaftspflichten verbindlich eingeführt werden, die sicherstellen, dass Bürgerbeteiligung nicht mehr Frustration erzeugt als sie zur Entscheidungsfindung beiträgt.

Dass informationstechnische Innovationen auf der Entscheidungsebene in Deutschland nicht nur unter Hinweis auf demokratiepolitische, sondern auch auf sicherheitsspezifische Bedenken verworfen werden, ist unbefriedigend. Weil es in der virtuellen wie auch in der sogenannten realen Welt keine absolute Sicherheit geben kann, finden sich dafür zwar durchaus Argumente. Trotzdem wirkt die Vorstellung von einer Gesellschaft, die ihr Geld digitaltechnischen Systemen anvertraut, dies bei Wahlen und Abstimmungen aber kategorisch ablehnt, weil ihr das bürgerschaftliche Votum zu kostbar erscheint, um es den stets verbleibenden Restrisiken auszusetzen, zumindest weltfremd.

Die zentralen Fragen wirft nicht die elektronische Wahl, sondern die internetbasierte Abstimmung auf, deren Einführung den politischen Willen voraussetzt, die primär repräsentativ ausgerichtete Demokratie der Bundesrepublik um direktdemokratische Elemente anzureichern. Direktdemokratische Verfahren lassen sich aber schon wegen der damit verbundenen politischen Risiken auch in einer digitalen Informationsgesellschaft nicht von heute auf morgen zu einem funktionsfähigen Beteiligungsinstrumentarium ausbauen, sondern nur in einem schrittweise angelegten Entwicklungsprozess, der es erlaubt, Erfahrungen mit ihren Möglichkeiten und Grenzen zu sammeln. Wenn sich die politischen Eliten für entsprechende Bestrebungen öffnen sollten, kämen vielleicht auch neuartige Lösungen in Betracht. So könnte man ein Bürgerbegehren vorsehen, das sich nicht auf die Abhaltung eines Bürgerentscheids richtet, sondern auf die Durchführung einer Mediation oder die Erstellung eines Bürgergutachtens.

Einer anwendungsorientierten Wissenschaft kommt die Aufgabe zu, die Fortentwicklung der Bürgerpartizipation unter den veränderten technischen Vorzeichen der digitalen Informationsgesellschaft zu begleiten und zu unterstützen. Bei der Auseinandersetzung mit nationalen und internationalen Entwicklungen stellt die Evaluation von Teleadministrationsprojekten eine zentrale Herausforderung dar, wobei Aspekte der demokratischen Legitimation und der Legitimation durch effektive Problembearbeitung gleichberechtigt in die Betrachtungen einbezogen werden sollten.

Anmerkungen

1 Auch wenn es bislang noch an einem differenzierten internationalen Überblick über die Nutzung der demokratischen Potentiale elektronischer Netzwerke fehlt, kann man doch davon ausgehen, dass selbst bei modernen Demokratien westlicher Prägung nicht nur Parallelen, sondern auch Unterschiede festzustellen sind, was die „Quantität und Qualität der Angebote“ angeht (*Albrecht* u.a. 2008, S. 6). Der technische Wandel stellt sich allen gleich dar, Unterschiede erwachsen aber aus abweichenden staatlichen Strukturen, geographischen Voraussetzungen, Kulturen, Traditionen, Pfadabhängigkeiten und machtpolitischen Konstellationen (vgl. *Eifert* 2004, *Forlano* 2004, *Relyea/Hogue* 2004).

2 Im März 2010 wurden 140 deutsche Kommunen gezählt, die sich mit diesem Thema „aktiv beschäftigen“ und weitere 69, in denen eine „Diskussion über die Einführung von Bürgerhaushalten stattfindet“ (*Franzke/Kleger* 2010, S. 59). In mehreren deutschen Städten stellte der Bürgerhaushalt zu jenem Zeitpunkt bereits ein „etabliertes Instrument der Haushaltsplanung unter Einbeziehung der Bürgerschaft“ dar (*Franzke/Kleger* 2010, S. 60), nämlich in Berlin, Bonn, Emsdetten, Groß-Umstadt, Hilden, Potsdam und Rheins-

tetten. Der Bürgerhaushalt Köln ist zwar noch nicht kontinuierlich erprobt, aber dennoch mehrfach ausgezeichnet worden (vgl. *Märker/Vorwerk/Wehner* 2009, S. 114ff.).

3 In Deutschland haben inzwischen über 70 Prozent der Bürgerinnen und Bürger Zugang zum Internet. Besonders stark vertreten sind dabei jüngere Männer mit höherem Einkommen und höherem Bildungsabschluss, die am häufigsten anzutreffenden „Offliner" sind ältere Frauen mit niedrigem Einkommen und niedrigem Bildungsabschluss (vgl. *Initiative D 21* 2010, S. 11ff.).

4 Der Sichtweise einiger Autoren, die zwischen Electronic Participation und Electronic Democracy unterscheiden, wobei sie Electronic Voting exklusiv dem letztgenannten Bereich zuordnen (vgl. *Albrecht* u.a. 2008, S. 15), wird hier nicht gefolgt. Die Entscheidung, stattdessen mit einem umfassenden Telepartizipationsbegriff zu arbeiten, ist nicht zuletzt auch der Überzeugung geschuldet, dass dies dem Umstand, dass die unterschiedlichen Beteiligungsformen in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, besser Rechnung trägt.

5 Gemeint ist hier nicht der Einsatz von Wahlmaschinen in Wahllokalen, sondern die Stimmabgabe über elektronische Netzwerke.

6 Es versteht sich, dass es sich dabei um Idealtypen handelt, die komplexe Positionen und Argumentationslinien nicht originalgetreu wiedergeben können. Zusammenfassende und partiell auch weiterführende Darstellungen finden sich bei *Winkel* (2001, S. 140 ff.).

Literatur

Agre, Philip, 1997: Building an Internet Culture, in: Revista, 3, S. 112-117.

Albrecht, Steffen u.a. 2008: E-Partizipation, Bremen: IFIB.

Apel, Heino, 1998: Lokale Agenda 21 in Deutschland, in: *Apel, Heino* u.a. (Hrsg.), Wege zur Zukunftsfähigkeit, Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 7-12.

Barber, Benjamin, 1998: Wie demokratisch ist das Internet?, in: *Leggewie, Claus/Maar, Christa* (Hrsg.), Internet und Politik, Köln: Bollmann, S. 120-133.

Bauer, Peter, 2003: Die Zukunftskonferenz, in: *Ley, Astrid/Weitz, Ludwig* (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 274-279.

Benhabib, Seyla, 1994: Deliberative Democracy, in: Constellations, 1, S. 30-51.

Berners-Lee, Tim, 2006: Linked data, London: MIT Press.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2011: Bundesbürger möchten sich politisch beteiligen, vor allem aber mitentscheiden, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Besson, Waldemar/Jasper, Gotthard, 1990: Das Leitbild der modernen Demokratie, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Birk, Susanne/Ovey, Joey-David/Seidel, Axel, 2010: Wandel der Verwaltungskultur durch Open Government, in: Innovative Verwaltung Special, 3, S. 7-8.

Bleicher, Joan, 2010: Internet, Konstanz: UTB.

Böhme, Anina/Riedel, Daniela, 2008: Stadtentwicklung 2.0, in: *Habbel, Franz-Reinhard/Huber, Andreas* (Hrsg.), Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, Boizenburg: Hülsbusch, S. 109-115.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun, 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune, Berlin: Edition Sigma.

Branchenverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien BITKOM (Hrsg.), 2008: Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung, Berlin: BITKOM.

Brückmann, Jürgen, 1998: Datennetze, in: *Bollmann, Stefan* (Hrsg.), Kursbuch Neue Medien, Reinbek: Rowohlt, S. 167-191.

Buchstein, Hubertus, 1996: Bittere Bytes, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 4, S. 583-607.

Buchstein, Hubertus/Neymanns, Harald, 2002: Einleitung Online-Wahlen, in: *Buchstein, Hubertus/Neymanns, Harald* (Hrsg.), Online-Wahlen, Opladen: Leske und Budrich, S. 7-22.

Bürgerforum (Hrsg.), 2011a: Das Bürgerforum 2011 stellt sich vor, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bürgerforum (Hrsg.), 2011b: Sechs Vorschläge für die Politik, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.), 2006: Das Informationsfreiheitsgesetz, Bonn: Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

Bundesministerium des Innern BMI (Hrsg.), 2010: Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung, Berlin: BMI.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi (Hrsg.), 2010: Fünfter Nationaler IT-Gipfel, Berlin: BMWi.

Compaine, Benjamin, 2001: The digital divide, London: MIT Press.

Dienel, Peter, 1992: Die Planungszelle, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Dyson, Esther, 1997: Release 2.0, New York: Broadway Books.

Eifert, Martin (Hrsg.), 2004: National electronic government, London: Routledge.

Emmer, Martin/Vowe, Gerhard/Wolling, Jens, 2010: Ein Medium wird erwachsen, in: *Wolling, Jens/ Seifert, Markus/Emmer, Martin* (Hrsg.), Politik 2.0, Baden-Baden: Nomos, S. 87-108.

Feick, Jürgen, 2007: Demokratische Partizipation im Zeitalter des Internet, in: *Dolata, Ulrich/Werle, Raymund* (Hrsg.), Gesellschaft und die Macht der Technik, Frankfurt a.M.: Campus, S. 221-239.

Forlano, Laura, 2004: The emergence of digital government – international perspectives, in: *Paylichev, Alexei/Garson, David* (Hrsg.), Digital government – principles and best practices, London: Routledge, S. 34-51.

Fraenkel, Ernst, 1968: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: *Fraenkel, Ernst* (Hrsg.), Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart: Kohlhammer, S. 165-189.

Franzke, Jochen/Kleger, Heinz, 2010: Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen, Berlin: Edition Sigma.

Gesellschaft für Informatik GI und Verband Deutscher Elektrotechniker VDE (Hrsg.), 2000: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum, Bonn/ Frankfurt a.M. Online verfügbar unter: http://www.gi-ev.org/fileadmin/redaktion/Download/presse_ memorandum.pdf, Stand: 07.09.2010.

Gleich, Michael, 2002: Web of life, Hamburg: Hoffmann und Campe.

Grunwald, Armin u.a., 2006: Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie, Berlin: Edition Sigma.

Gysel, Sascha/Michelis, Daniel/Schildhauer, Thomas, 2010: Die sozialen Medien des Web 2.0, in: *Michelis, Daniel/Schildhauer, Thomas* (Hrsg.), Social Media Handbuch, Baden-Baden: Nomos, S. 221-235.

Habermas, Jürgen, 1985: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: *Habermas, Jürgen* (Hrsg.), Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 141-162.

Hagedorn, Hans/Märker, Oliver/Trenel, Matthias, 2003: Internetgestützte Bürgerbeteiligung – das Esslinger Fallbeispiel, in: *Märker, Oliver/Trenel, Matthias* (Hrsg.), Online-Mediation, Berlin: Edition Sigma, S. 365-391.

Hagen, Martin/Kubicek, Herbert, 2011: Informationsfreiheitsgesetze bereiten den Weg zu Open Data, in: Innovative Verwaltung, 3, S. 32-33.

Herzberg, Carsten, 2002: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster: Lit.

Hoboken, Joris van, 2010: Suchmaschinen-Gesetzgebung und die Frage der Ausdrucksfreiheit, in: *Becker, Konrad/Stalder, Felix*: Deep Search, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 98-111.

Holtkamp, Lars, 2008: Bürgerhaushalt, in: *Kersting, Norbert* (Hrsg.), Politische Beteiligung, Wiesbaden: VS, S. 230-240.

Holtkamp, Lars, 2009: Verwaltung und Partizipation, in: *Czerwick, Edwin/Lorig, Wolfgang/Treutner, Erhard* (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS, S. 65-86.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo, 2006: Kooperative Demokratie, Frankfurt a.M.: Campus.

Initiative D 21 (Hrsg.), 2010: (N)onliner Atlas 2010, Berlin: Initiative D 21.

Institut für Informationsmanagement Bremen IFIB (Hrsg.), 2010: Bericht über die Umsetzung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes sowie seine Auswirkungen, Bremen: IFIB.

Kersting, Norbert, 2004: Online-Wahlen im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18, S. 16-23.

Klages, Helmut, 2001: Werte und Wertewandel, in: *Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang* (Hrsg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen: Leske und Budrich, S. 726-738.

Klages, Helmut/Daramus, Carmen, 2007: Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Klages, Helmut/Daramus, Carmen/Masser, Kai, 2008: Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels, Berlin: Edition Sigma.

Klima, Markus/Hagedorn, Hans, 2007: Informelle Beteiligungsverfahren im Internet, in: *Stiftung Mitarbeit* (Hrsg.), E-Partizipation, Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 237-251.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 2003: Die Rolle elektronischer Behördendienste für die Zukunft Europas, Brüssel: EU-Kommission.

Koop, Alexander, 2010: Leitfaden Online-Konsultation, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Kornelius, Bernhard/Roth, Dieter, 2004: Politische Partizipation in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Kubicek, Herbert, 1998: Die Medien- und Kommunikationspolitik in und nach der Ära Kohl, in: Wissenschaftsnotizen, 13, S. 48-56.

Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara/Westholm, Hilmar, 2009: Medienmix in der Bürgerbeteiligung, Berlin: Edition Sigma.

Kutscha, Martin, 2010: Mehr Datenschutz – aber wie?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 4, S. 112-114.

Langer, Lucie/Schmidt, Axel/Volkamer, Melanie, 2009: Verifizierbarkeit elektronischer Wahlen, in: E-Government Review, 4, S. 20-21.

Leggewie, Claus, 1998: Demokratie auf der Datenautobahn, in: *Leggewie, Claus/Maar, Christa* (Hrsg.), Internet und Politik, Köln: Bollmann, S. 15-51.

Leggewie, Claus, 2004: Von der elektronischen zur interaktiven Demokratie, in: *Kübler, Hans-Dieter/Elling, Elmar* (Hrsg.), Wissensgesellschaft, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 21-30.

Lenk, Klaus, 2000: Electronic Government – die nächsten Schritte, in: *Lüttich, Hans-Jürgen/Rautenstrauch, Claus* (Hrsg.), Verwaltungsinformatik 2000, Halle a.d.S.: Mitteldeutscher Verlag, S. 170-180.

Levy, Pierre, 1997: Collective intelligence, New York: Basic Books.

Lührs, Rolf/Hohberg, Birgit, 2007: Familiendiskurse.de, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), E-Partizipation, Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 30-53.

Maar, Mirko, 2006: Das Internet als politisches Informationsmedium, in: *Imhof, Kurt* u.a. (Hrsg.), Demokratie in der Mediengesellschaft, Wiesbaden: VS, S. 261-284.

Märker, Oliver/Trenel, Matthias, 2003: Online-Mediation, in: *Märker, Oliver/Trenel, Matthias* (Hrsg.), Online-Mediation, Berlin: Edition Sigma, S. 7-20.

Märker, Oliver/Vorwerk, Volker/Wehner, Josef, 2009: Bürgerbeteiligung am Haushalt. Das Beispiel Bürgerhaushalt Köln, in: Standort, 3, S. 114-119.

Märker, Oliver/Wehner, Josef, 2008: Haushaltsplanung 2.0, in: *Habbel, Franz-Reinhard/Huber, Andreas* (Hrsg.), Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, Boizenburg: Hülsbusch, S. 63-70.

Meagher, Sutton, 2008: When personal computers are transformed into ballot boxes, in: American University International Law Review, 2, S. 349-386.

Medimorec, Daniel u.a., 2010: Let the sunshine in – open government, in: E-Government Review, 6, S. 10-11.

Meißelbach, Christoph, 2009: Web 2.0 – Demokratie 3.0?, Baden-Baden: Nomos.

Münker, Stefan, 2010: Die Sozialen Medien des Web 2.0, in: *Michelis, Daniel/Schildhauer, Thomas* (Hrsg.), Social Media Handbuch, Baden-Baden: Nomos, S. 31-41.

Mundorf, Philipp/Reiners, Markus, 2010: E-Voting als wegweisende Innovation in Estland, in: Innovative Verwaltung, 10, S. 42-45.

Naschold, Frieder, 1986: Politik und Produktion, in: *Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.), Politik und die Macht der Technik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 231-241.

Negroponte, Nicholas, 1995: Beeing digital, New York: Knopf.

Open Knowledge Foundation (Hrsg.), 2006: Open knowledge definition, London: Open Knowledge Foundation.

Reinermann, Heinrich, 1986: Verwaltungsinnovation und Informationsmanagement, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Relyea, Harold/Hogue, Henry, 2004: A brief history of the emergence of digital government in the United States, in: *Paylichev, Alexei/Garson, David* (Hrsg.), Digital government – principles and best practices, London: Routledge, S. 16-33.

Rheingold, Howard, 1991: Electronic Democracy, in: Whole Earth Review, 1, S. 4-6.

Röhle, Theo, 2009: Dispositiv Google, Hamburg: Transcript.
Röhle, Theo, 2010: Macht. Die Demontage der Gatekeeper, in: *Becker, Konrad/Stalder, Felix*: Deep Search, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 133-149.
Roth, Roland, 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: *Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer* (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 405-447.
Rupp, Klaus-Rainer, 2003: Bürgerhaushalte als linke Alternative zur Bürgerkommune, in: Utopie kreativ, 3, S. 1126-1131.
Sarcinelli, Ulrich, 1997: Demokratiewandel im Zeichen medialen Wandels?, in: *Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer* (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 314-345.
Schaal, Diana/Habermann, Gerd, 1999: Pro und Contra direkte Demokratie, in: *Heußner, Hermann/Jung, Otmar* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, München: Olzog, S. 340-350.
Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa, Frankfurt a.M.: Campus.
Schenk, Michael/Wolf, Malthe, 2006: Die digitale Spaltung der Gesellschaft, in: *Imhof, Kurt u.a.* (Hrsg.), Demokratie in der Mediengesellschaft, Wiesbaden: VS, S. 258-268.
Schmidt, Jan, 2006: Social Software, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 2, S. 37-47.
Schütz, Gudrun, 2009: E-Democracy und E-Voting, Saarbrücken: VDM.
Schulz, Winfried, 1999: Kommunikationsprozess, in: *Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/ Wilke, Jürgen* (Hrsg.), Publizistik und Massenkommunikation, Frankfurt a.M.: Fischer, S. 140-171.
Schulze-Wolf, Tilmann, 2007: Beteiligungsprojekte im Internet, in: *Stiftung Mitarbeit* (Hrsg.), E-Partizipation, Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 7-14.
Bernhardt, Ute, 2003: Filtern, Sperren, Zensieren?, in: S*chulzki-Haddouti, Christiane* (Hrsg.), Bürgerrechte im Netz, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 319-335
Schwarz-Österreicher, Uta, 2003: Stadtteilforen, in*: Ley, Astrid/Weitz, Ludwig* (Hrsg.), Praxis Bürgerbeteiligung, Bonn: Stiftung Mitarbeit, S. 255-262.
Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.), 2006: Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique, Bern: Schweizerischer Bundesrat.
Seifert, Markus, 2006: Neue Demokratie durch das Internet?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 2, S. 48-59.
Selle, Klaus: 2006: Ende der Bürgerbeteiligung?, in: *Selle, Klaus/Zalas, Lucyna* (Hrsg.), Planung neu denken. Bd. 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen, Dortmund: Rohn, S. 497-514.
Shirky, Clay, 2008: Here comes everybody. The power of organizing without organisations, London: Penguin Press.
Snider, James, 1994: Democracy Online, in: The Futurist, 1, S. 15-25.
Sontheimer, Kurt/Bleek, Wilhelm, 1999: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München: Piper.
Steffani, Winfried, 1979: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Stegbauer, Christian, 1996: Euphorie und Ernüchterung auf der Datenautobahn, Frankfurt a.M.: Dipa.
Sunlight Foundation (Hrsg.), 2010: Ten principles for opening up government information, Washington: Sunlight Foundation.
Surowiecki, James, 2005: The wisdom of the crowds, London: Abacus.
Wersig, Gernot, 2002: Informations- und Kommunikationstechnologien, Konstanz: UVK Medien.
Will, Martin, 2002: Internetwahlen, Berlin: Boorberg.
Winkel, Olaf, 2001: Die Kontroverse um die demokratischen Potentiale der interaktiven Informationstechnologien, in: Publizistik, 2, S. 140-161.
Winkel, Olaf, 2006: Electronic Government in Deutschland, in: Verwaltung & Management, 5, S. 269-278.
Winter, Carsten, 2000: Internet, in: *Faulstich, Werner* (Hrsg.), Grundwissen Medien, München: Fink, S. 274-295.

Wollmann, Hellmut, 2002: Die Bürgergemeinde, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2, S. 23-43.
Zimmermann, Ann, 2006: Online-Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 2, S. 22-36.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Olaf Winkel, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Campus Lichtenberg, Alt Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin
E-Mail: olaf.winkel@hwr-berlin.de

Andreas Busch

Die Regulierung von Privatheit: Technische Innovation als Herausforderung von Datenschutzregimes

Zusammenfassung
Veränderungen im Bereich von Telekommunikation und Computernutzung (hin zu einem *ubiquitous computing*) haben das Thema der Regulierung von Privatheit auf die politische Agenda gesetzt. Der vorliegende Aufsatz fragt, wie etablierte Datenschutz-Systeme auf diese Entwicklung reagiert haben und untersucht das für die Länder Deutschland, Großbritannien, USA und Schweden. Anhand der Beispiele ausgewählter Technologien werden regulative Reaktionen untersucht und konkurrierende Hypothesen über zu erwartende Gemeinsamkeiten getestet. Die Ergebnisse werden vor dem Hintergrund von Theorien über Staatstätigkeit diskutiert.

Schlagworte: Regulierung, Datenschutz, Vergleich, Staatstätigkeit

Abstract
The Regulation of Privacy: Technical Innovation as a Challenge for Data Protection Regimes
Changes in the use of telecommunications and computers towards a situation of 'ubiquitous computing' have put the topic of regulation of privacy squarely onto the political agenda. This article asks how established systems of data protection have reacted to these developments and looks at the cases of Germany, the United Kingdom, the United States and Sweden. The examples of selected technologies are subjected to an analysis of regulatory reactions, and competing hypotheses about expected commonalities are being tested. The results are being discussed against established theories of determinants of public policy.

Key words: Regulation, Privacy, Data Protection, Comparative Public Policy

1. Einleitung

Debatten über das Thema Datenschutz und den Gebrauch von Technologien, die in Verbindung mit personenbezogenen Daten stehen, haben in der letzten Zeit stark zugenommen.[1] Dazu beigetragen haben – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland – eine Reihe von publizitätsträchtigen Datenskandalen, die sich in den vergangenen Jahren in mehreren deutschen Unternehmen ereignet haben, sowie öffentliche Diskussionen über geplante Datensammlungen sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor:

– So wurde im Jahr 2008 bekannt, dass die Deutsche Telekom Verkehrsdaten von Mitarbeitern, Aufsichtsratsmitgliedern, Journalisten und Gewerkschaftern missbraucht hatte, um eigene Untersuchungen über die Weitergabe vertraulicher Konzerninformationen anzustellen. Personenbezogene Daten waren zu diesem Zweck an Detekteien weitergegeben worden (*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informa-*

tionsfreiheit, 2009, S. 33f.). Der Vorfall führte zu einer Umstrukturierung des Unternehmensvorstandes.

– Die Deutsche Bahn unternahm im Jahr 2009 den Versuch, Korruption im eigenen Unternehmen durch die geheime Überprüfung von 173.000 Mitarbeitern vermittels automatischem Datenabgleich und unter Umgehung der Arbeitnehmervertretungen zu bekämpfen – ein Vorgehen, das nicht nur einen großen Vertrauensverlust für das Unternehmen bedeutete, sondern auch den Vorsitzenden des Vorstands der Deutschen Bahn, Hartmut Mehdorn, schließlich zum Rücktritt zwang.[2]
– Über den Discounter Lidl wurde in den selben Jahren bekannt, Mitarbeiter seien in den Filialen heimlich per Video überwacht worden und die Firma habe über Toilettengänge und Krankheitstage umfassend Protokoll geführt. Die Verstöße gegen Datenschutzregeln führten schließlich zur Entlassung des Deutschland-Chefs der Firma.[3]

Doch nicht nur bei großen Unternehmen fanden sich Probleme im Umgang mit personenbezogenen Daten; auch im öffentlichen Sektor gab es eine Reihe von Debatten, die dem Thema Datenschutz erhöhte Aufmerksamkeit sicherten:

– So sorgte beispielsweise das bereits vor vielen Jahren beschlossene Verfahren zum „elektronischen Entgeltnachweis“ (ELENA) – das zu Vereinfachung und Effizienzsteigerung in der Verwaltung von Einkommensdaten beitragen sollte – zu Beginn des Jahres 2010 für Unruhe. Unter dem neuen System sind Unternehmen seit Januar 2010 verpflichtet, die Einkommensdaten ihrer Mitarbeiter an eine zentrale elektronische Datei zu übermitteln. In Zukunft sollen Arbeitsagenturen und Elterngeldstellen, später dann auch Kranken- und Pflegekassen sowie die Sozialversicherungen mithilfe dieser Daten Ansprüche auf Zahlungen effizienter und kostengünstiger bearbeiten können. Sorgen hinsichtlich der zentralen Speicherung sowie über die Zugriffsrechte auf die Daten führten im März 2010 dann zu einer Massenklage von etwa 10.000 Bürgern vor dem Bundesverfassungsgericht.[4]
– Ebenfalls im Frühjahr 2010 thematisierte Verbraucherschutzministerin Ilse Aigner (CSU) Datenschutzprobleme beim Unternehmen *Facebook* und eröffnete somit eine politische Debatte zu diesem Thema. Die Ministerin kritisierte, das amerikanische Unternehmen gehe mit den Privatheitsinteressen seiner weltweit 400 Millionen Mitglieder im firmeneigenen sozialen Netzwerk nachlässig um. Auslöser war das Vorhaben der Firma, personenbezogene Daten an ausgewählte Kooperationspartner weiterzugeben, ohne die Nutzer vorher zu konsultieren. Selbst wenn die Ministerin mit ihrer Drohung, ihre Mitgliedschaft bei Facebook zu beenden, falls das Unternehmen sein Verhalten nicht ändere, auch Spott erntete – es gelang ihr doch, erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit für ihren Vorstoß zu erreichen.

Als dann im Sommer 2010, unter Ausnutzung einer Sicherheitslücke im System von Facebook, die Namen sowie die Zugangsadressen der Facebook-Seiten von über 100 Millionen Facebook-Benutzern zusammengestellt und im Internet veröffentlicht wurden, gewann das Thema weitere Popularität. Titelgeschichten in Zeitschriften wie *Stern* und *Focus* spitzten die Problematik zu: *Focus* porträtierte Facebook als „Großen Bruder“ und konstatierte: „Facebook weiß mehr als jede Stasi der Weltgeschichte.“ Auch der *Stern* bemühte die Analogie mit George Orwells berühmtem Roman und schrieb auf seinem Titelblatt: „Big Brother Google is watching you“.

Sowohl in der öffentlichen wie auch in der akademischen Diskussion verbreitete sich in Folge das Bewusstsein darüber, dass einmal ins Internet gestellte Daten dort vermutlich

auch immer verfügbar bleiben würden, da sie nicht mehr sicher gelöscht werden können; denn schließlich können andere Benutzer sofort Kopien der Daten anlegen, über die der Urheber nicht verfügen kann. Diese Problematik ist auch ein Beispiel für die Vielfältigkeit diskutierter Lösungen: sie reichen in diesem Fall von dem Vorschlag, automatisierte Löschfristen für ins Internet eingestellte personenbezogene Daten einzuführen (*Mayer-Schönberger* 2009) bis zu der von Google-CEO Eric Schmidt geäußerten Idee, ein Recht auf Namensänderung bei Erreichen der Volljährigkeit einzuführen, um sich so mit einem Schlag der eigenen (und im Internet dokumentierten) Jugendsünden zu entledigen.[5]

Auch aus dem politischen Raum wurden vermehrt Forderungen nach verbesserter Regulierung von Privatheit laut, die insbesondere von Bundesministerin Aigner vorgetragen wurden. Nachdem ihr Konflikt mit der Firma *Facebook* über mangelnde Datenschutzbestimmungen zu ihrem Austritt aus diesem sozialen Netzwerk geführt hatte,[6] griff die Ministerin Sorgen über den Dienst *Google Streetview* auf, der ab Ende des Jahres 2010 auch in Deutschland angeboten werden sollte. Das systematische Fotografieren von Straßen und Häusern wurde von ihr als datenschutzrechtliches Problem bewertet, gegen das besserer Schutz gewährleistet werden müsse.[7] Eine Widerspruchsregelung, auf die sich die Politik mit der Firma Google schließlich einigte, beendete die Diskussionen dann im Herbst 2010 zunächst.

Die Regulierung von personenbezogenen Daten und Privatheit im weiteren Sinne ist also ein Thema, das auf der politischen Agenda in den letzten Jahren beständig weiter nach oben gestiegen ist.[8] Ein weiteres Indiz hierfür – und auch für die Wichtigkeit, die politische Parteien diesem Themenbereich neuerdings zuschreiben – ist die Einrichtung der Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft" durch den Deutschen Bundestag im Frühjahr 2010. Und die Bundesrepublik steht mit dieser wachsenden Thematisierung von Privatheit, Überwachung und „Netzpolitik" nicht allein, wie etwa die Untersuchungskommissionen zum Thema Überwachung in Großbritannien (sowohl durch das britische Unterhaus wie durch das House of Lords) zeigen.[9]

Aus analytischer Perspektive handelt es sich bei den geschilderten Entwicklungen um Reaktionen auf die Herausforderungen, denen sich die etablierten Datenschutz-Systeme im letzten Jahrzehnt durch die Entstehung einer Situation „allgegenwärtiger Datenverarbeitung" (engl.: *ubiquitous computing*) ausgesetzt gesehen haben.[10] Vor allem drei Faktoren sind hier zu nennen, die die ursprünglich ja aus den 1970er und 1980er Jahren stammenden Regimes des Datenschutzes einem Änderungsdruck aussetzen:

– Die technologische Entwicklung hat zu einer „Kommunikationsrevolution" geführt, in der die Zahl der Nutzer ebenso wie die der Daten explodiert ist. So ist die Zahl der Internetnutzer zwischen 1997 und 2007 um den Faktor sechs (entwickelte Länder) beziehungsweise mehr als den Faktor 10 (entwickelnde Länder) gestiegen; ihre Zahl wurde im Januar 2009 auf weltweit 1,5 Milliarden geschätzt.[11] Die Zahl der Mobiltelefone liegt noch deutlich höher: mit über 4 Milliarden im Jahr 2008 ergibt sich eine globale Abdeckungsrate von 61% (!) der Weltbevölkerung (*International Telecommunication Union*, 2009, S. 3). Gemeinsam ist diesen Kommunikationstechnologien, dass für ihr ordnungsgemäßes Funktionieren große Mengen an personenbezogenen Daten notwendig sind, die Überwachung in einem völlig neuen Umfang möglich machen, etwa in Bezug auf geographische Bewegung (durch Einbuchung in Mobilfunkmasten), Interessen (über Suchmaschinen) und Kommunikationspartner (durch Telefon- und Email-Kontakte).

– Der beschriebene Zuwachs an Datenverkehr hat nicht nur *in*, sondern durch steigende Internationalisierung auch sehr stark *zwischen* Ländern zugenommen. Neben den ökonomischen Vorteilen von zunehmendem Handel bringt dies allerdings auch Schwierigkeiten durch Konflikte zwischen zum Teil stark voneinander abweichenden nationalen Regulierungsmodellen mit sich – einschließlich der Frage, auf welche Weise solche Konflikte angesichts der Abwesenheit internationaler Institutionen oder Regimes in diesem Feld gelöst werden sollen.
– Eine dritte Herausforderung für die etablierten Regulierungen im Bereich des Datenschutzes ist seit September 2001 der Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Die diesbezügliche Gesetzgebung hat praktisch in allen Ländern Einschränkungen von Bürger- und Datenschutzrechten und eine massive Ausweitung der Rolle von Informationstechnologie bei Polizei und Geheimdiensten mit sich gebracht. Die leitende Idee dabei ist, dass die Strafverfolgungsbehörden durch die systematische Erlangung, Speicherung und Auswertung aller Arten von Informationen terroristische Gewaltakte noch vor deren Ausführung verhindern können, zumal internationale Kooperation dabei den gegenseitigen Zugriff auf Datenbestände erlaubt. Gleichzeitig wirft dieses Vorgehen aber auch die Frage auf, ob hier nicht der Schritt weg vom Rechtsstaat und hin zu einem „Präventionsstaat" gemacht wird (*Denninger* 2002).

Der vorliegende Artikel konzentriert sich auf die erste dieser drei Herausforderungen und fragt, auf welche Weise etablierte Datenschutz-Systeme auf die vor allem durch technologische Weiterentwicklung ausgelösten Veränderungen und die massive Ausweitung der anfallenden Daten reagiert haben. Denn die zur Zeit der Entstehung der Datenschutzregimes (also zu Beginn der 1970er Jahre) typische Situation, in der wenige Großcomputer unverbunden nebeneinander standen, ist heute einer Wirklichkeit gewichen, in der zahlreiche und miteinander vernetzte Geräte vom Großcomputer bis zum mobilen Kleingerät, von Mobiltelefonen über mit dem Internet verbundenen PCs bis zu Bankautomaten und intelligenten Kundenkarten beständig personenbezogene Daten von sich geben. Hinzu kommt, dass die Regulierung personenbezogener Daten in wachsendem Maße politisch umstritten geworden ist (*Bennett* 2008), wie auch aus einigen der weiter oben genannten Episoden deutlich wurde.

Die Diskussion des Themas beginnt mit theoretischen Überlegungen zu den Themen Regulierung von Privatheit und Staatstätigkeit, bevor das der hier vorgelegten Untersuchung zu Grunde liegende Forschungsdesign dargelegt wird. Im Hauptteil werden dessen Ergebnisse dargestellt, und ein abschließender Teil diskutiert diese und ordnet sie in die gegenwärtige Debatte um Regulierung und Privatheit ein.

2. Die Regulierung von Privatheit als *public policy*: Theoretische Überlegungen

Als Gegenstand der politikwissenschaftlichen Analyse von regulativer Politik oder von Staatstätigkeit ist der Themenbereich Privatheit beziehungsweise Datenschutz bisher kaum hervorgetreten. Es gibt nur wenige Studien, die in den letzten Jahrzehnten Ausnahmen von dieser Regel gebildet haben (etwa *Bennett* 1992; *Regan* 1995; *Bennett*/*Raab* 2006).

Die Studie von *Bennett*, die die Entstehung von Datenschutz-Regimes in vier Ländern (Vereinigte Staaten, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland und Schweden)

nachzeichnete und analysierte, extrapolierte die Erfahrungen der Vergangenheit in die Erwartung, dass die Gemeinsamkeit der sachpolitischen Herausforderungen, gepaart mit wachsender Diffusion erfolgreicher Lösungen, zu einer immer stärkeren Angleichung der Politikergebnisse in diesem Bereich führen werde. *Bennetts* Thesen waren zu Beginn der 1990er Jahre ein Auslöser für die Debatte über *policy learning* und *policy transfer* (vgl. *Bennett* 1991a, b; *Bennett*/*Howlett* 1992; *Dolowitz/Marsh* 1996). Die Begründung für diese Erwartungen lag unter anderem in der zunehmenden internationalen Integration sowie der wichtigen Rolle, die ein Netzwerk transnationaler Politikexperten und Datenschutzbeauftragter wahrnehmen würde. Auch in den Vereinigten Staaten wurde erwartet, dass sich das dort im internationalen Vergleich eher gering ausgeprägte Niveau gesetzlicher Datenschutzbestimmungen durch internationalen Wettbewerb – sowohl im Hinblick auf politische Wirkungsfaktoren wie die EU-Datenschutzrichtlinie als auch durch wirtschaftliche Mechanismen wie das Streben nach Marktvergrößerung – im Sinne einer Konvergenzbewegung „nach oben" anpassen werde (*Regan* 1993; *Shaffer* 2000). Einige Autoren erwarteten sogar, dass die EU-Datenschutzrichtlinie einen „globalen Standard" setzen werde (*Heisenberg*/*Fandel* 2004).

Tatsächlich aber zeigt ein Blick in die Empirie 20 Jahre nach der Konvergenz-Prognose eine anhaltende Diversität von Datenschutz-Regimen, selbst in so relativ ähnlichen Ländern wie den Mitgliedsstaaten der OECD (*Busch* 2010). Sowohl im Hinblick auf Institutionalisierung, Ausstattung und Mandat wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung unterscheiden sich die Regelungen im internationalen Vergleich. So gibt es beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika als einzigem OECD-Land keine Institutionalisierung in Form einer für den Datenschutz zuständigen Behörde; in der Bundesrepublik Deutschland hingegen gibt es ein Nebeneinander von Datenschutzbeauftragten sowohl auf der Landes- wie auf der Bundesebene. Und auch im Hinblick auf die Ausrichtung der Gesetzgebung in diesem Bereich kann man Unterschiede feststellen zwischen umfassend angelegten Regulierungssystemen und solchen, die nur spezifische Teile von Privatheit einem gesetzlichen Schutz unterstellen (*Newman* 2008).

Die weiter oben gestellte Frage, wie die etablierten Datenschutz-Systeme auf die Herausforderungen durch technologische Innovationen reagiert haben, lässt sich in theoretischer Hinsicht gut kombinieren mit der Frage, inwieweit die in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung etablierten Theorieangebote[12] auch in diesem – außerhalb des sozioökonomischen Schwerpunkts jener Literatur liegenden – Themenfeld eine Erklärungskraft besitzen. Insbesondere vier theoretische Ansätze sind hierbei von Interesse:

- *Theorien über Pfadabhängigkeit* und institutionelle Trägheit, die die Stabilität nationaler Politikprofile betonen und diese auf etablierte Routinen und positive Feedback-Effekte zwischen nationalen Institutionen zurückführen (*Pierson* 2000, 2004). Aus dieser Perspektive bestimmen zeitlich früher vorgenommene Entscheidungen oft in einem erheblichen Maße den später zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum, so dass größere Abweichungen von in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen unwahrscheinlich sind, da sie mit hohen politischen und administrativen Kosten verbunden sind.
- Die *Parteiendifferenzhypothese* stellt hingegen die programmatischen Unterschiede zwischen verschiedenen miteinander konkurrierenden politischen Parteien in den Mittelpunkt ihrer Analyse und postuliert, dass die Ergebnisse von Staatstätigkeit vor allem durch die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung bestimmt werden

(*Schmidt* 1996; *Schmidt* u.a. 2007, Kap. 4). Aus dieser Perspektive ist also davon auszugehen, dass politische Entscheidungen dergestalt getroffen werden, dass sie den Interessen der Anhänger der die Regierung bildenden Parteien entsprechen. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Interessen eindeutig zu bestimmen sind und die Anhänger verschiedener Parteien unterschiedliche Interessen haben.

– *Institutionalistisch orientierte Theorien* betonen die Wichtigkeit der Regeln und Normen, mit denen – formell oder informell und im staatlichen Sektor oder außerhalb desselben – kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Diese Entscheidungsregeln bilden Anreize für die verschiedenen an einer Entscheidung beteiligten Akteure, etwa, indem sie ihnen die Möglichkeit zu einem Veto einräumen (*Tsebelis* 2002).
– *Theorien über nationale Politikstile* verweisen auf länderspezifische Konglomerate von Faktoren, die Politikergebnisse durch zentrale strukturelle und kulturelle Eigenschaften beeinflussen, die den nationalen Institutionensystemen innewohnen. Diese Politikstile bilden eine über Politikfelder hinweg wirkende stabile Einflussmacht, die in der Literatur vor allem auf die Herangehensweise der Regierung bei der Lösung von politischen Problemen sowie auf das Verhältnis der Regierung zu anderen an Entscheidungen beteiligten Akteuren zurückgeführt wird (*Richardson* u.a. 1982).

Um diese theoretischen Ansätze im Hinblick auf die hier im Mittelpunkt stehende Frage nach der Veränderung von Datenschutz-Regimes überprüfbar zu machen, bedarf es zunächst einer konkreten Operationalisierung sowie eines geeigneten Forschungsdesigns. Beides steht im Mittelpunkt des nächsten Abschnitts.

3. Untersuchte Sektoren und Länder

Der Ausgangspunkt für die Untersuchung der Entwicklung von Datenschutz-Regimes ist die These, dass es in diesem Bereich unterschiedliche Interessen gibt und dass die jeweilige Konstellation der Interessen die Entwicklung der Regulierungsregimes erklären kann. Zu erwarten ist demnach, dass sich die Regulierung von Privatheit nicht einheitlich verändert, sondern dass unterschiedliche Aspekte der Regulierung von Privatheit unterschiedlichen Entwicklungen unterlegen haben. Bezugnehmend auf die Literatur kann man demnach von der Existenz unterschiedlicher „advocacy coalitions“ (*Sabatier*/*Jenkins-Smith* 1993), „policy ideas” (*Braun*/*Busch* 1999) und „discourses” (*Schmidt* 2002) im Themenbereich Privatheit/Datenschutz ausgehen. Genauer untersucht werden muss, welcher dieser Diskurse in einer Gesellschaft dominant wird und sich in Bezug auf die übernommenen Regelungen durchsetzen kann. So wird im Folgenden in Bezug auf personenbezogene Daten zwischen wirtschaftlichen Interessen, Sicherheitsinteressen und Bürgerrechtsinteressen unterschieden. Aus jedem dieser drei Interessengebiete wird dann ein entsprechendes Thema ausgewählt, dessen Regulierung vergleichend in unterschiedlichen Ländern untersucht wird, um so der oben angesprochenen erwarteten Unterschiedlichkeit der Entwicklungen durch ein angemessenes Untersuchungsdesign zu entsprechen.

– Aus der Perspektive *wirtschaftlicher Interessen* sind personenbezogene Daten ein wirtschaftliches Gut, das in verschiedener Hinsicht profitabel genutzt werden kann – etwa für Marketingzwecke (durch direkte, zielgruppenspezifische und oft sehr per-

sönliche Werbung), zur Durchsetzung von differenzierten Preisen für dasselbe Gut (durch Nutzung unterschiedlicher Zahlungsbereitschaft durch verschiedene Konsumentengruppen), oder zur Kosteneinsparung (durch massive Rationalisierung der Kosten von Inventarisierung und Verfolgung von Gütern). Aus Sicht dieser Interessen sind Informationen ein Gut, das für die Wissensökonomie eine ähnliche Bedeutung hat wie sie Kohle für das Industriezeitalter hatte. Zudem sind Aufbau und Unterhaltung der Infrastruktur für die Sammlung solcher Informationen und ihrer Verarbeitung natürlich selbst mit erheblichen wirtschaftlichen Möglichkeiten verbunden.

Als Fallstudie für die wirtschaftlichen Interessen werden so genannte RFID-Chips (*radio frequency identification*) hinsichtlich ihrer Einführung und Regulierung untersucht.[13] Dabei handelt es sich um kleine Chips, die bei Bestrahlung mit Radiowellen durch ein Lesegerät digitale Daten aussenden und dadurch die automatisierte Identifikation unterschiedlichster Gegenstände (vom Schokoriegel bis zum Container) erlauben. Neben der vereinfachten und verbilligten Inventarisierung können dadurch sowohl Fehlleitungen wie auch Diebstähle verhindert beziehungsweise erschwert werden; vor allem aber (und hier setzen die Sorgen von Konsumentenorganisationen an) können diese Güterdaten digital mit den Kennungen von Kunden sowie Zeit- und Ortsdaten verknüpft und daraus wertvolle neue Informationsbestände aufgebaut werden.

– Betrachtet man hingegen personenbezogene Daten unter dem Gesichtspunkt von *Sicherheitsinteressen*, so stehen Gesichtspunkte wie die zuverlässige Identifikation von Individuen mit dem Zweck der Erhöhung von Sicherheit, der Verhinderung von Kriminalität oder der Rationalisierung von Verwaltungsaufgaben im Vordergrund. Hierbei spielen natürlich auch wirtschaftliche Interessen eine Rolle (etwa durch Einsparungen bei der Verwaltung), doch sind diese nicht zentral. Zentral sind vielmehr die Verhinderung bzw. Aufklärung von Straftaten und Terrorismus, wozu Informationen z.B. über individuelle Telefon- und Internetverbindungen, von Kameras im öffentlichen Raum oder aus DNS-Datenbanken genutzt werden sollen. Generell gilt für diese Perspektive, dass der erhoffte Schutz- bzw. Aufklärungseffekt umso größer erwartet wird, je mehr Informationen über Individuen verfügbar und zugänglich sind.

  Die Regulierung von Sicherheitsinteressen bei personenbezogenen Daten wird anhand von Kameras im öffentlichen Raum (sogenannte CCTV-Kameras) untersucht.[14] Solche Kameras haben in den letzten zwei Jahrzehnten erhebliche Verbreitung erfahren, die jedoch zwischen Ländern variiert. Dabei sind z.T. erhebliche Kosten entstanden, angesichts derer die Effektivität dieses Instruments zur Verbrechensbekämpfung kontrovers diskutiert wird (*Ditton/Short* 1999). Der Fokus der Fallstudien liegt deshalb auf der Spannung zwischen den Sicherheits- und den Privatheitsinteressen der Bürger sowie der Frage, für welche Balance zwischen den beiden sich das politische System entscheidet.

– *Bürgerrechtsinteressen* spielen in Bezug auf personenbezogene Daten in mehrfacher Hinsicht eine Rolle: Zum einen gibt es Länder, deren Verfassungen Regeln über den Schutz von Privatheit beinhalten – sowohl der Europarat wie auch die Europäische Union betrachten Privatheit beispielsweise als ein zu schützendes Menschenrecht, und in der Bundesrepublik Deutschland ist ein solcher Schutz ebenfalls verfassungsrechtlich verankert (*Busch*/*Jakobi* 2011). Zum anderen haben eine Reihe von Menschenrechtsgruppen (sowohl traditionelle wie auch neu entstandene) sich des Themas Privatheitsschutz im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologie angenommen und fordern eine Berücksichtigung ihrer Interessen bei Entscheidungen der regulativen Politik.

Die ersten beiden Untersuchungsthemen fokussieren auf Bereiche, die eher spezielle Interessen als die Gesamtbevölkerung betreffen. Aus der Literatur ist aber bekannt, dass die Anreize für politisches Engagement mit der Größe von Gruppen variieren (*Olson* 1965). Das dritte Untersuchungsthema behandelt deshalb einen Bereich, der alle Bürger eines Landes betrifft, nämlich die Einführung von Pässen und Personalausweisen mit biometrischen Merkmalen. Erfahrungen wie etwa der Fall der Volkszählung von 1983 in der Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, dass die Massenmobilisierung von Protest zum Schutz von Privatheitsinteressen möglich ist (*Pfetsch* 1986); ob es auch im Fall der neuen Technologien zu Protestbewegungen kommen wird, ist deshalb von besonderem Interesse.

Die Auswahl der Untersuchungsländer (Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Schweden und die Vereinigten Staaten) ist geleitet von dem Bestreben, innerhalb einer Gruppe relativ ähnlicher Fälle die Variation zu maximieren. Innerhalb des Grundansatzes eines „most similar systems"-Designs (*Przeworski/Teune* 1970) unterscheiden sich diese Länder hinsichtlich einer ganzen Reihe potentiell erklärungskräftiger politischer Variablen wie etwa in Bezug auf die staatliche Organisation (föderal versus unitarisch), die dominante Regierungspartei über die letzten Jahrzehnte, die Unabhängigkeit parlamentarischer Ausschüsse von der Regierung, den Typ des Rechtssystems sowie die Länge der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind als einziges OECD-Land ohne eine Behörde zum Datenschutz ein Ausnahmefall (*Bennett*/*Raab* 2006, S. 137), und sie unterscheiden sich im Hinblick auf die rechtliche Konzeption eines Schutzes von Privatheit deutlich von den Ländern der Europäischen Union (*Busch* 2006). Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien sind zwei Mitgliedsländer der Europäischen Union, die in der Vergangenheit bei innereuropäischen Verhandlungen oft die Pole besonders hohen beziehungsweise besonders niedrigen Schutzes für Privatheit vertreten haben – etwa im Fall der Europäischen Datenschutzrichtlinie zu Beginn der 1990er Jahre (*Heisenberg* 2005, S. 64f.). Schweden schließlich ist mit einer langen Tradition von Transparenz-Gesetzgebung ein besonders interessanter Fall, da diese in einem potentiellen Spannungsverhältnis mit den Zielen von Daten- und Privatheitsschutz steht.

Insgesamt ergibt ein solches Forschungsdesign eine Matrix aus 3 Themen mal 4 Ländern, mithin 12 detaillierte Fallstudien. Das Design hat den Vorteil, dass die Fälle in zwei Dimensionen – also sowohl hinsichtlich der Themen wie auch hinsichtlich der Länder – auf Ähnlichkeiten und Unterschiede untersucht werden können, was es erlaubt, die Zahl der untersuchten Fälle zu steigern, ohne den Vorteil einer fall-orientierten Analyse (nämlich die Detailkenntnis) zu verlieren (*Levi-Faur* 2006). Damit wird es auch möglich, zwei in der Literatur konkurrierende Hypothesen zu testen, nämlich die Frage, ob in diesem Bereich eher spezifisch nationale, institutionelle und historische Charakteristika eines Landes (*policy styles*, vgl. *Richardson* u.a. 1982) bestimmenden Einfluss auf die Politikergebnisse haben, oder ob die *policy networks*, die sich auf supra- und internationaler Ebene entlang bestimmter Politiksektoren und -themen bilden, durch Diffusions- und Lerneffekte entscheidend wirken und so den Einfluss nationaler Netzwerke und Bestimmungsfaktoren übertreffen (*Freeman* 1986).

4. Die Herausforderung etablierter Datenschutzregimes durch technische Entwicklungen

Wie haben die Datenschutzregimes in den vier untersuchten Ländern auf durch technologische Entwicklungen ermöglichte Ausweitung personenbezogener Daten in den hier betrachteten drei Bereichen reagiert? Im folgenden Abschnitt werden diese Reaktionen zunächst überblicksartig nach den drei Themenbereichen geschildert, bevor eine zusammenfassende Analyse folgt.

4.1 CCTV: Kameras im öffentlichen Raum

Die Verbreitung von Kameras im öffentlichen Raum variiert zwischen den vier untersuchten Ländern erheblich. Genaue statistische Kennzahlen sind von öffentlicher Seite zwar für keines der Länder erhältlich, aber Angaben in der Literatur von kompetenter Seite deuten darauf hin, dass beispielsweise die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland installierten CCTV-Kameras lediglich ein Zehntel der in Großbritannien vorhandenen beträgt: 400.000 versus über 4 Millionen (*Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* 2004, S. 80).

Die vergleichsweise geringe Zahl von CCTV-Kameras in Deutschland erweist sich bei genauer Untersuchung als das Produkt vor allem zweier Faktoren: zum einen besteht durch das Bundesdatenschutzgesetz ein umfassender regulativer Rahmen, der (nicht zuletzt durch eine Initiative der Konferenz deutscher Datenschutzbeauftragter im Jahr 2000[15]) Videoüberwachung im öffentlichen Raum auf so genannte „Kriminalitätsbrennpunkte" beschränkt – und dabei auch das verfassungsrechtlich abgesicherte Recht auf „informationelle Selbstbestimmung" berücksichtigt;[16] zum anderen liegt die Polizeikompetenz in der Hoheit der Bundesländer, was eine zentral gesteuerte Initiative zur landesweiten Einführung einer solchen Technologie unmöglich machte.

Der deutlichste Kontrastfall dazu ist der Großbritanniens. Hier wurde zu Beginn der 1990er Jahre von der damaligen konservativen Regierung die Einführung von CCTV-Kameras als zentrale Strategie gegen andauernd ansteigende Kriminalität ausgewählt und unter Einsatz großer Investitionsmittel umgesetzt. Die Zentralregierung stellte insgesamt 500 Mio. £ (etwa 80 Prozent des Budgets zur Kriminalitätsbekämpfung des Home Office) zur Verfügung (*House of Lords Select Committee on the Constitution* 2009) und verteilte dieses Geld unter den regionalen Polizeidirektionen vermittels eines Wettbewerbs. Erleichtert wurde diese massive Verbreitung von Kameras im öffentlichen Raum durch den Umstand, dass es lange Zeit keine Regulierung für diese Technologie gab, da der Data Protection Act von 1984 diese nicht erfasste. Der flächendeckenden Einführung standen also wenig Hindernisse entgegen; angesichts des starken politischen Drucks hatte man sich allerdings auch keine Gedanken über die Effektivität von CCTV-Kameras gemacht, und nachträgliche Evaluationen des Innenministeriums kamen zu weitgehend negativen Einschätzungen (*Gill*/*Spriggs* 2005). Erst im Jahr 2007 wurde zudem eine *National CCTV Strategy* beschlossen, die – unter anderem durch die Einführung verbindlicher technischer Standards sowie der Betonung von Interoperabilität – die Effizienz der Technologie verbessern sollte (*Gerrard* u.a. 2007).

Auch in Schweden sind CCTV-Kameras relativ weit verbreitet, doch der (ähnlich wie in Großbritannien) zentralisierte Staat hat bei deren Einführung eine vergleichsweise ge-

ringe Rolle gespielt. Bereits 1977 gab es eine gesetzliche Regulierung für diese Technologie, die zudem auch durch das schwedische Datenschutzgesetz erfasst wird (*Svenonius* 2004). Im Gegensatz zum britischen Fall liegt die Kompetenz zur Lizenzierung der Kameras jedoch auf der Ebene der Kommunen und Landkreise, und dieses „Wachstum von unten" sicherte sowohl die öffentliche Akzeptanz der Technologie wie auch die Effizienz ihres Einsatzes (vgl. *Gras* 2004).

Auch in den Vereinigten Staaten ist das Thema „Kameras im öffentlichen Raum" politisch nicht sehr umstritten, was an der vergleichsweise geringen Verbreitung der Technologie liegt. Versuche von Bürgerrechtsorganisationen wie der *American Civil Liberties Union* (ACLU), das Thema zu politisieren, haben bisher nicht zu staatlicher Regulierung geführt – und da es in den USA keinen gesetzlichen Datenschutz auf Bundesebene gibt, greift in Bezug auf CCTV-Kameras bisher keine gesetzliche Regulierung. Es gibt daher nur regional unterschiedliche Regulierungen auf kommunaler Ebene, unterschiedliche Gerichtsentscheidungen (*Lin* 2006, S. 137-139) und Selbstregulierung etwa durch die Standards der *American Bar Association*. Obwohl einer weiten Verbreitung der Technologie mithin wenig Hindernisse entgegenstehen, ist es bis jetzt dazu nicht gekommen, da auch die Faktoren fehlen, die eine solche Initiative auf der Ebene des Gesamtstaates vorantreiben könnten. In Großstädten wie New York, Washington D.C. oder Chicago hat jedoch in den letzten Jahren ein Anstieg der Zahl von CCTV-Kameras stattgefunden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich im Falle von CCTV-Kameras die Variablen „Staatsstruktur" und „Existenz von Regulierung" als wichtige Erklärungsfaktoren für die Variation in der Verbreitung erweisen: In zentralisierten Staaten kann – entsprechender politischer Wille vorausgesetzt – die Einführung einfach umgesetzt werden, vor allem, wenn dem wenig regulative Hindernisse entgegenstehen; in föderalen Staaten hingegen, in denen die Polizeikompetenz zumeist auf der unteren Ebene angesiedelt ist, ist dies ohne gute Effizienz-Argumente kaum möglich, und bereits existierende Regulierungen können einem Ausbau zusätzlich entgegenstehen.

4.2 RFID: Automatisierte Identifikation von Gütern

Im Gegensatz zu CCTV-Kameras, die als Hilfsmittel zur Kriminalitätsbekämpfung vor allem von staatlicher Seite eingeführt wurden, ist die Verbreitung von RFID-Chips hauptsächlich das Resultat von Interessen im privatwirtschaftlichen Sektor. Auf die politische Agenda ist das Thema daher vor allem insoweit gekommen, als Reaktionen auf Regulierungswünsche – etwa durch Bürgerrechtsbewegungen – notwendig wurden. Dabei unterscheidet sich das Niveau der Politisierung des Themas im internationalen Vergleich deutlich.

In der Bundesrepublik Deutschland ist diese Politisierung als vergleichsweise gering einzuschätzen. Als politisches Problem taucht es erstmals im Jahr 2003 im Bericht des Datenschutzbeauftragten an den Deutschen Bundestag auf und zwei Jahre später konkretisiert durch die Verwendung von RFID-Chips im neuen elektronischen Reisepass und den Eintrittskarten zur Fußballweltmeisterschaft (*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* 2007, S. 71f.). Die Bundesregierung war jedoch zögerlich, hier regulierend einzugreifen, und sowohl die Konferenz der Datenschutzbeauftragten wie auch die damaligen Oppositionsparteien Grüne und FDP forderten eine gesetzliche Regelung nur für den Fall, dass eine Selbstregulierung durch die Wirtschafts-

verbände scheitere. Nachdem der Bundesdatenschutzbeauftragte die Bundesregierung aufgefordert hatte, ihre Pläne in diesem Bereich offen zu legen, legte diese im Januar 2008 dem Bundestag einen Bericht vor, in dem sie den Sinn einer nationalen Regulierung in Zweifel zog und auf die Verhandlungen auf der Ebene der Europäischen Union verwies.[17]

Auch in den Vereinigten Staaten gibt es bis jetzt keine staatliche Regulierung im Bereich RFID-Chips, da die Federal Trade Commission (FTC) sich im März 2005 explizit für eine Selbstregulierung dieses Bereichs durch die Wirtschaft entschieden hat (*Hildner* 2006) und diese Haltung aufrecht erhält. Doch verglichen mit der Bundesrepublik ist es in den USA zumindest zeitweise zu einer erheblich höheren Politisierung und Standardisierung gekommen: hierzu haben vor allem Aktivisten wie die Konsumentenorganisation CASPIAN beigetragen, die die Technologie als „Spionage-Chips" brandmarkten und zum Boykott von diese nutzenden Unternehmen wie Benetton oder Gillette aufriefen.[18] Breite Unterstützung durch 35 Bürgerrechtsgruppen, die ein Moratorium für die Einführung der Technologie forderten, erhöhte den politischen Druck beträchtlich: Es kam zu Anhörungen im Kongress und zu Gesetzgebungsinitiativen sowohl auf staatlicher wie auf der Bundesebene, doch mit geringem Erfolg.[19] Ein wichtiger Grund hierfür ist die große Vielfalt von Einsatzgebieten für die Technologie und die daraus folgenden sehr unterschiedlichen Schwerpunkte der Gesetzesinitiativen, welche von Konsumentenschutz bis zur Regelung von RFID-Implantaten reichte. Wirtschaftsverbände argumentierten dagegen erfolgreich, eine voreilige Regulierung verhindere die Entfaltung des der Technologie innewohnenden Wachstumspotentials.

US-Aktivisten versuchten, ihren Protest gegen die RFID-Technologie nach Großbritannien zu exportieren, wo (wie in den USA Wal-Mart) vor allem große Handelsketten wie Tesco den Einsatz stark forcierten. Doch fand der Protest wenig Resonanz. Vielmehr rief der britische *National Consumer Council* lediglich dazu auf, die Datenschutz-Gesetzgebung an die neue Technologie anzupassen, und das Londoner Parlament beriet sehr abgewogen die Gefahren für die Privatheit, aber auch die neuen Geschäftsmöglichkeiten, die sich im Groß- und Einzelhandel durch RFID-Chips boten (*House of Commons* 2004, Spalte 284-292). Die Regierung, die die Technologie aktiv als zukunftsweisend förderte und bewarb, verweigerte sich einer restriktiven Regulierungen und sprach sich für eine Selbstregulierung auf der Ebene der Wirtschaft aus.

Förderten sowohl in Großbritannien wie in den USA große Wirtschaftsunternehmen die Einführung von RFID-Chips aktiv, so bildet die Entwicklung in Schweden in dieser Hinsicht einen markanten Kontrast: Die geringe Verbreitung der Technologie in diesem Land ist vor allem auf das Zögern von Handelsketten wie *Svensk Handel* oder *ICA* zurückzuführen, RFID-Chips im Konsumentenmarkt einzusetzen. Der Grund dafür waren Befürchtungen, es könne zu Protesten kommen, da Meinungsumfragen Sorgen in der Bevölkerung über den Eingriff der Technologie in die Privatsphäre festgestellt hatten (*Integritetsskyddskommittén* 2007,S. 78). Auch von staatlicher Seite erfuhr RFID-Technologie wenig aktive Unterstützung, so dass in Schweden die Abwesenheit von Promotoren die vergleichsweise geringe Verbreitung der Technologie erklären kann. Auch der Versuch der Liberalen Partei, das Thema auf die politische Tagesordnung zu bringen, führte nicht sehr weit – zumal auch die Partei von einer klaren Forderung nach gesetzlicher Regulierung angesichts der Kosten für Unternehmen absah (vgl. *Folkpartiet liberalerna* 2008).

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass RFID-Technologie in den vier untersuchten Ländern (mit der qualifizierten Ausnahme Schwedens, wo sie nur in der Logis-

tik und nicht im Konsumentensektor eingesetzt wird) relativ ungehindert eingeführt werden konnte. Hierfür sind vor allem wirtschaftliche Interessen, die noch dazu zumeist von den Regierungen aus strategischen Gründen unterstützt wurden, verantwortlich. Versuche zur Skandalisierung und zur Mobilisierung von verbreitetem Protest gab es lediglich in den USA, und auch dort waren diese nur für einen geringen Zeitraum erfolgreich.

4.3 Biometrische Pässe und Ausweise

Die Einführung biometrischer Merkmale in Personalausweise und Reisepässe ist in vielen Ländern mit dem terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 auf die politische Agenda gekommen, da sie als probates Mittel gegen die Fälschung solcher Ausweispapiere und für die sichere Identifikation der sie benutzenden Individuen gilt. Doch auch andere Motive haben bei ihrer Einführung eine Rolle gespielt – im Falle Deutschlands gegen Ende der 1990er Jahre beispielsweise Initiativen zur Verwaltungsmodernisierung und zur Förderung von e-Commerce. Es gibt von diesem Thema also Verbindungen zu mehreren „policy streams“ (*Kingdon* 1995; *Rüb* 2009).

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es seit jeher eine Pflicht zum Besitz von Personalausweisen, die seit den 1980er Jahren auch maschinenlesbar sind (*Hornung* 2005). Die Einführung biometrischer Ausweise und Pässe stellte daher im internationalen Vergleich nur eine relativ geringe Veränderung dar. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder problematisierten die geplante Einführung, doch erwiesen sich in der politischen Diskussion vor allem die Fragen der Informationszentralisierung und der Kosten als wichtig, da es hinsichtlich der biometrischen Merkmale eine Verpflichtung von EU-Seite gab. Nachdem in beiden Fragen für die Kritiker weitgehend zufrieden stellende Lösungen gefunden worden waren, erwies sich die Einführung der neuen Pässe als unproblematisch. Bei den geplanten neuen Personalausweisen wurde entschieden, die Aufnahme von Fingerabdrücken lediglich optional zu machen.

Die Vereinigten Staaten bilden mit einem hohen Maß an Politisierung bei diesem Thema einen deutlichen Kontrast zum Fall Deutschland. Da nur etwa ein Viertel der US-Bürger einen Reisepass besitzt und es historisch keine Ausweispflicht gibt, entzündete sich der Streit am Plan zur Einführung eines Personalausweises. Der REAL ID Act 2005, der angesichts drohender Opposition nur mit Verfahrenstricks verabschiedet werden konnte (*Ni/Ho* 2008; *Milberg* 2007), löste eine heftige Kontroverse aus und mobilisierte eine Koalition aus Gegnern, die von Bürgerrechtsgruppen bis zur konservativen Libertären reichte. Neben den entstehenden Kosten spielen hier vor allem Bedenken hinsichtlich der Kompetenzanmaßung der Bundesregierung eine Rolle. Durch massive Opposition auf der Ebene der Staaten wurde die Durchsetzung der Pläne für einen Personalausweis gestoppt, so dass es auch zehn Jahre nach den die Initiative auslösenden Terroranschlägen in den USA noch immer kein sicheres und verfälschungsfestes Identifikationsmittel gibt.

Auch in Großbritannien gibt es seit Mitte der 1950er Jahre keinen verpflichtenden Personalausweis mehr, und ähnlich wie in den USA hat der Versuch einer Wiedereinführung massive politische Kontroversen ausgelöst. Auch hier erwies sich die Einführung eines biometrischen Passes als unproblematisch, während die Pläne für einen Personalausweis (ID Card) bislang gescheitert sind. Hierfür sind zum einen politisch-taktische Gründe ausschlaggebend (die Konservative Partei wechselte ihre frühere Position und opponierte gegen die Einführung), vor allem aber der Plan eines umfassenden, zentralisierten

und computergestützten Identitäts-Registers, das mit der ID Karte eingeführt werden sollte. Experten befürchteten hierfür hohe Kosten und bezweifelten Sicherheit und technische Durchführbarkeit (*Davies*/*Hosein* 2005), was angesichts vergangener schlechter Erfahrungen mit von der britischen Regierung betriebenen zentralen IT-Großprojekten (vgl. *Dunleavy* u.a. 2008) in der Öffentlichkeit erhebliche Resonanz fand. Nach der Abwahl der Labour-Regierung wurde das Projekt durch die Regierung Cameron/Clegg gestoppt.

In Schweden gab es, ebenso wie in Großbritannien und den USA, vor 2001 keine Personalausweis-Pflicht. Identitätsdokumente wurden jedoch beispielsweise von Unternehmen für ihre Angestellten ausgegeben, vom *Swedish Standards Institute* zertifiziert und allgemein anerkannt. Obwohl der Staat sich mit der Übernahme dieser Aufgabe eine neue Kompetenz sicherte, kam es nicht zu einer Politisierung des Themas oder gar zu politischen Protesten. Vielmehr werden seit 2005 sowohl Pässe wie auch Personalausweise ausgegeben, die den EU-Vorschriften für biometrische Dokumente entsprechen. Der Verweis auf die auf der europäischen Ebene eingegangenen Verpflichtungen, den die Regierung als Rechtfertigung vorbrachte, reichte offenbar zur Legitimation dieses Schrittes.

Bei der Einführung biometrischer Merkmale in Pässe und Ausweispapiere ist es in den untersuchten Ländern in keinem Fall zu Protesten mit Massenmobilisierung gekommen. Die Legitimation dieser Neuerung stand im Gefolge der terroristischen Anschläge vom September 2001 wohl nicht grundsätzlich infrage. Politisch kontrovers diskutiert wurden vor allem die Themen Kosten und Datenzentralisierung. Wo es gelang, diese zu entschärfen, stieß die Einführung auf keine größeren Probleme – wie in der Bundesrepublik und Schweden. In Großbritannien führte ein Festhalten an den Plänen der Datenzentralisierung in Verbindung mit hoher Politisierung und einem Regierungswechsel zur Beendigung des Projekts der Einführung einer *ID card*. In den USA hingegen führten weniger das Kostenproblem als vielmehr verbreitete prinzipielle Opposition gegen die Schaffung eines nationalen Identitätdokuments zur andauernden Verschleppung der Pläne und zum Scheitern einer zeitnahen Umsetzung.

4.4 Die Reaktionen der untersuchten Länder

Soweit die Analyse nach Themengebieten. Wie aber sieht es aus mit den themenübergreifenden Charakteristika der vier untersuchten Länder hinsichtlich ihrer Reaktionen auf die Herausforderungen im Bereich des Schutzes von Privatheit? In wie weit können wir hier ländertypische Muster erkennen?

In der Bundesrepublik Deutschland zeigen die Fallstudien, dass das Thema Datenschutz als wichtiges Prinzip institutionell im politischen Prozess verankert ist und über das gesamte politische Spektrum der politischen Kräfte weitgehend akzeptiert wird. Diese Haltung mag ein Reflex auf die Tatsache sein, dass die deutsche Bevölkerung das Thema für wichtig hält, wie in Meinungsumfragen immer wieder bestätigt wird – auch im internationalen Vergleich. Obwohl die Politisierung der hier untersuchten Themen im Durchschnitt nur gemäßigt war, existiert ein erhebliches Potenzial in dieser Richtung, wie vor allem in den Debatten über die biometrischen Ausweise deutlich wurde. Was den Modus der Regulierung betrifft, so ist für den Fall Deutschland eine Präferenz für gesetzliche Regelungen zu konstatieren, die vorzugsweise auf der Ebene des Zentralstaates stattfindet.

In den Vereinigten Staaten hingegen spielt die Bundesebene keine Rolle in zwei der hier untersuchten drei Themenbereiche. Dies ist in erheblichem Maße die Folge der Mitte

der 1970er Jahre gescheiterten Institutionalisierung im Bereich Datenschutz, die zu mangelnder Kontinuität und Einseitigkeiten in den öffentlichen Diskursen über dieses Thema geführt hat. Eine in der amerikanischen politischen Kultur tief verwurzelte Skepsis gegenüber der Rolle zumal des Zentralstaates und dessen Kompetenzen hat sich damals ebenso durchgesetzt wie sie in den letzten Jahren den Versuch zur Einführung eines nationalen Personalausweises hintertrieben hat. Dabei sind in der Debatte bisweilen hysterische Züge zu konstatieren, und die Zersplitterung der Zuständigkeiten sowie die Vielfalt der involvierten Akteure macht eine kohärente Politik in diesem Bereich praktisch unmöglich.

Doch auch die gegenteilige Situation – ein hoch zentralisiertes politisches System praktisch ohne relevante Gegenakteure – führt nicht unbedingt zu regulativem Erfolg, wie das Beispiel Großbritannien zeigt. Die technokratischen Lösungsträume in den Bereichen CCTV-Kameras und nationales Identitätregister fügen sich gut in die Analysen des britischen regulativen Staates als gekennzeichnet durch „high modernism" und „hyperinnovation" ein (*Moran* 2003), und auch ihr allenfalls mäßiger Erfolg erweist sich als durchaus nicht untypisch für das Land. Angesichts dieser starken Rolle des Staates mag die sektorübergreifende Präferenz für den Modus der Selbstregulierung zunächst erstaunen, ist aber durch tiefe Verwurzelung im britischen politischen Denken zu erklären.

In Schweden fällt im Kontrast dazu das dem Staat entgegengebrachte Vertrauen der Bürger bei der Regulierung des Schutzes von Privatheit auf, das sich in einer ausgesprochen niedrigen Politisierung dieses Themenbereiches niederschlägt. Dass dies nicht auf Ignoranz oder Sorglosigkeit zurückgeführt werden kann, zeigt sich in den oft bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt vorgenommenen Regulierungen, die von staatlicher Seite oft bereits eingeführt zu werden scheinen, bevor sich eine allgemeine Problemperzeption bildet. Der schwedische Staat kann also als „vorausschauend" oder „fürsorglich" charakterisiert werden, und dem entspricht eine Präferenz für Gesetze als Regulierungsmodus.

5. Schluss

Die vorangegangenen Abschnitte des Aufsatzes haben deutlich gemacht, dass die zwölf hier kurz in ihren Ergebnissen zusammengefassten Fallstudien erhebliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der politischen Dynamiken wie auch in Bezug auf die Regulierungsergebnisse aufweisen – trotz des gemeinsamen Bezuges auf die Thematik Regulierung von personenbezogenen Daten und Privatheit. Im Hinblick auf die weiter oben erwähnten konkurrierenden Theorien, die Ähnlichkeiten entweder vor allem entlang nationaler oder aber entlang sektoraler Linien erwarten ließen, scheint daher keine Entscheidung möglich: Weder in die eine noch in die andere Richtung der Fallstudien-Matrix lassen sich offenkundige systematische Ähnlichkeiten erkennen.

Tabelle 1: Regulierungsmodi der 12 Fallstudien

	CCTV	RFID	Biometrische Ausweise
Deutschland	gesetzlich	keine / Delegation an EU	gesetzlich
Großbritannien	gesetzlich + Selbstregulierung	Selbstregulierung	gesetzlich
Schweden	gesetzlich	keine / Delegation an EU	gesetzlich
Vereinigte Staaten	Selbstregulierung	(gesetzlich) [Ebene der Einzelstaaten]	gesetzlich

Betrachtet man die Fallstudien im Hinblick auf die Modi der Regulierung (vgl. Tabelle 1), so zeigt sich sowohl nach Ländern wie nach Themenbereichen eine Mischung von gesetzlicher Regulierung, Selbstregulierung und Abwesenheit von Regulierung bzw. Delegation derselben an die europäische Ebene. Die einzige Ausnahme bildet der Bereich biometrische Ausweise, für deren Einführung bzw. Änderung durchgängig eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, da der Bereich einen Kern staatlicher Hoheitlichkeit betrifft. Doch auch hier sind jenseits dieser eher formalen Ähnlichkeit erhebliche Unterschiede im Detail aufgetreten, wie weiter oben ausgeführt wurde.

Einen Hauptunterschied stellt hierbei das Ausmaß an Politisierung dar, und deren deutliche Variation lässt sich auch für die Matrix der Fallstudien als ganze zeigen (vgl. Tabelle 2). In fast allen untersuchten Ländern (mit der Ausnahme Schwedens) gab es zum Teil erheblichen politischen Streit um die Einführung bzw. Regulierung von personenbezogene Daten produzierenden Technologien. Dass die Umstrittenheit ausgerechnet im Bereich der biometrischen Ausweisdokumente im Schnitt am höchsten liegt, deutet darauf hin, dass ein Grund für die Einbeziehung dieses Themenfeldes, nämlich die auf *Olson* (1965) zurückgehende Erkenntnis unterschiedlicher politischer Mobilisierungsanreize für Themen, die nur kleine Gruppen betreffen und solchen, die die gesamte Bevölkerung betreffen, sich als valide herausgestellt hat.

Tabelle 2: Ausmaß der Politisierung der 12 Fallstudien

	CCTV	RFID	Biometrische Ausweise
Deutschland	Mittel	mittel	erheblich
Großbritannien	Gering	gering	erheblich
Schweden	Gering	keine	keine
Vereinigte Staaten	Gering	erheblich	erheblich

Dennoch bleibt auch eine solche Erkenntnis unbefriedigend, wenn gleichzeitig eingeräumt werden muss, dass für die deutlichen Unterschiede in der Politisierung der verschiedenen Fallstudien keine systematische Erklärung angeboten werden kann. Der Grund dafür liegt allerdings hauptsächlich darin, dass die Literatur zur Entstehung politischen Protests sehr unterschiedliche Erklärungsmodelle anbietet (vgl. etwa *McAdam*/*McCarthy*/*Zald* 1996), es aber keine systematisch erhobenen Daten zu privatheitsbezogenen Protesten gibt, die einen empirischen Test zwischen den miteinander im Wettstreit liegenden Ansätzen erlauben würden.

So kann das unterschiedliche Ausmaß an Politisierung wohl am ehesten mit Bezug auf das Ausmaß an Vertrauen bzw. Misstrauen erklärt werden, mit dem die Bürger dem Staat begegnen. Hier gibt es, wie die Fallstudien insbesondere im Bereich der biometrischen Ausweispapiere zeigen (freilich ein Gebiet, in dem der Staat besonders stark involviert ist), deutliche Unterschiede. Das Vertrauen in den Staat scheint am höchsten in Schweden zu sein, wo es trotz einer erheblich gestiegenen Rolle des Staates noch nicht einmal Ansätze zu Kritik gab; in Deutschland wurden die Reformvorschläge der Regierung kritisch geprüft, die in der Debatte erreichten Kompromisse hinsichtlich der zentralisierten Speicherung biometrischer Daten und geringer Kosten dann jedoch nicht mehr in Frage gestellt. In Großbritannien basierten Einwände gegen die Pläne der Regierung hauptsächlich auf rationaler Kritik, die jedoch ignoriert wurden (was auch möglich war, da die Regierung nicht auf die Zustimmung anderer Akteure angewiesen war). In den Vereinigten Staaten entsprachen die Behauptungen über die Motive der Regierung bei

den Plänen für REAL ID und RFID im allgemeinen hingegen sicher nicht immer dem Standard rationaler Kritik (vgl. *Albrecht*/*McIntyre* 2006); doch ist dies im amerikanischen politischen Diskurs keine Ausnahme, gibt es in dieser Hinsicht doch eine ehrwürdige Tradition im Lande (*Hofstadter* 1996).[20]

Anhand dieses Beispiels wird noch einmal deutlich, was die kurze Darstellung der zwölf Fallstudien insgesamt vor Augen führt: Sowohl Politikentwicklung wie Politikergebnisse im Bereich der Regulierung von Privatheit scheinen stark kontextabhängig zu sein. Im Gegensatz zu den eingangs des Artikels erwähnten Erwartungen haben sich systematische Ähnlichkeiten weder entlang von Ländercharakteristika noch in Bezug auf die untersuchten Technologien ergeben. Man muss deshalb die Frage stellen, ob so etwas wie „privacy policy" als Politikfeld vielleicht nur in der Vorstellung des politikwissenschaftlichen Analytikers existiert, wenn man in der Wirklichkeit keine Hinweise auf entsprechende Gemeinsamkeiten findet? Offenbar führen ja die in Bezug auf die Kategorie „Privatheit" bestehenden theoretischen Gemeinsamkeiten der hier untersuchten Politikepisoden nicht zu Gemeinsamkeiten im politischen Handeln – was auch die Frage aufwirft, ob man überhaupt von der Existenz von Regimes in diesem Bereich ausgehen kann. Es scheint, als ob man eher von *issue networks* sprechen kann, da die Zusammensetzung der Akteure und ihre Involviertheit zwischen den einzelnen hier untersuchten Themen doch erheblich variiert.

Weniger pessimistisch fällt die abschließende Bewertung mit Hinblick auf die Theorieansätze der Staatstätigkeitsforschung aus. Zwar sind auch hier keine alle untersuchten Fälle abdeckenden Gemeinsamkeiten zu konstatieren, doch ist dies als Nachweis für die Relevanz der Theorieansätze auch im nicht-sozioökonomischen Bereich ja auch nicht notwendig. Zumindest können eine Reihe von relevanten Aussagen gemacht werden:

- So wird etwa mit Bezug auf den *Parteienwettbewerb* deutlich, dass dieser in den hier untersuchten Fällen wenig Einfluss auf die Positionen von Regierung und Opposition gehabt hat. Eine Ausnahme von dieser Regel stellt der Fall der geplanten ID Cards in Großbritannien dar: dieses Projekt wurde von der *Conservative Party* seit 2007 politisiert und nach der Regierungsübernahme durch Premierminister David Cameron im Frühjahr 2010 gestoppt. Doch im Allgemeinen gilt, dass die Details der Regulierung in diesem Bereich komplex und durch eine Vielzahl technischer Argumente beeinflusst sind und sich daher schlecht für eine (Partei-)Politisierung eignen – eine generelle Erkenntnis im Bereich der regulativen Politik, die auch damit zusammenhängt, dass die politischen *issues* in diesem Bereich keine distributiven Konsequenzen haben.
- *Institutionelle Variablen* beeinflussen die Politikentwicklung in den hier betrachteten Fällen offenbar erheblich und können somit einen Erklärungsbeitrag bei der Analyse leisten. So haben beispielsweise die Existenz von Föderalismus und das Ausmaß an Zentralisierung von staatlicher Entscheidungsmacht in den Fällen CCTV und RFID eine wichtige Rolle gespielt; CCTV-Kameras haben bisher weite Verbreitung nur in unitarischen Staaten wie Großbritannien und Schweden gefunden, während in föderalen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland oder den Vereinigten Staaten die „push"-Faktoren auf der zentralstaatlichen Ebene aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen fehlten.
- *Pfadabhängigkeit* (also der Einfluss von in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen) ist in einer Reihe von Fallstudien zu diagnostizieren, am stärksten mit Bezug

auf die Institutionalisierung von Datenschutzbeauftragten. Sofern diese stattfand (in den hier untersuchten Ländern im Lauf der 1970er Jahre), führte sie zu einer Beeinflussung des öffentlichen Diskurses und oft zu einer stärkeren Berücksichtigung von datenschutz-affinen Positionen; scheiterte die Errichtung einer Datenschutzbehörde (wie in der Untersuchungsgruppe nur in den Vereinigten Staaten der Fall), dann fehlte zum einen ein Standpunkt in der öffentlichen Debatte (mit entsprechend zu den eben geschilderten entgegengesetzten Ergebnissen); daneben fehlte aber auch ein konsistenter Ansprechpartner für die internationalen Verhandlungen im Bereich Datenschutz, die seit Ende der 1990er Jahre von zunehmender Wichtigkeit gewesen sind (vgl. *Busch* 2010).

Auch außerhalb ihres *home turf* im Bereich der Analyse sozio-ökonomischer Zusammenhänge besitzen diese Theorieansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung mithin eine Erklärungskraft. Ihre Reichweite genauer auszuloten wird eine Aufgabe zukünftiger Forschung sein.

Anmerkungen

1 Dieser Artikel entstand im Zusammenhang von Forschung, die durch den britischen Economic and Social Research Council im Rahmen des Drittmittelprojekts „Coping with innovation: The political regulation of personal information in comparative perspective“ (RES-062-23-0536) gefördert wurde. Die empirischen Informationen befinden sich auf dem Stand vom Frühjahr 2010. Mein Dank für Hilfen bei der Erforschung der schwedischen und britischen Fallstudien gilt Dr. Michael Koß und insbesondere Dr. Tobias Jakobi.

2 Vgl. etwa http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,605225,00.html (30.8.2010).

3 Vgl. http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,543431,00.html, http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,617723,00.html (Stand: 30.8.2010).

4 Vgl. beispielsweise http://www.wdr.de/themen/politik/nrw03/datenschutz/100317.jhtml (Stand: 30.8.2010).

5 Vgl. das Interview im *Wall Street Journal* vom 14. August 2010, online erhältlich unter: http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704901104575423294099527212.html?KEYWORDS=schmidt (Stand: 01.09.2010).

6 Siehe dazu das Interview der Ministerin auf der website ihres Ministeriums unter http://www.bmelv.de/cln_172/SharedDocs/Interviews/2010/2010-06-05-AI-Facebook-TheEuropean.html (Stand: 30.08.2010): „Mit dem Austritt ist das Thema für mich nicht erledigt“.

7 Interview *Süddeutsche Zeitung*, 1. März 2010.

8 Vgl. auch die diesbezügliche Einschätzung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz: „In den vergangenen beiden Jahren hat der Datenschutz die öffentliche Diskussion in einem Maße geprägt, wie man es seit der Volkszählungsdebatte Anfang der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts nicht mehr erlebt hat.“ (*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* 2009, S. 16)

9 Siehe dazu den Bericht des House of Lords Select Committee zum Thema „Surveillance: Citizens and the State“ (*House of Lords Select Committee on the Constitution* 2009).

10 Siehe zur Problematik einführend etwa *Rossnagel* 2006.

11 Vgl. http://en.wikipedia.org/wiki/Internet#Growth (Stand: 24.08.2009).

12 Einen guten Überblick zu diesen Theorieangeboten bieten Kap. 2 bis 7 von *Schmidt* u.a. 2007.

13 Siehe als einführenden Überblick zu RFID-Chips etwa *Royal Academy of Engineering* 2007; *Glasser* u.a. 2007.

14 Vgl. als einführenden Überblick *Gill* 2003; *Kammerer* 2008.

15 Vgl. den Bericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz für die Jahre 1999-2000, abgedruckt in *Bundestags-Drucksachen*, 14/5555 vom 13. März 2001, S. 223-224.

16 Zur Entstehung dieses Rechts vgl. *Busch*/*Jakobi* 2011.

17 Vgl. Bundestag Drucks. 16/7891 vom 23.1.2008, zugänglich unter http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/078/1607891.pdf (Stand: 06.09.2009).

18 Die Argumentation der Aktivisten wird ausführlich dargestellt in *Albrecht*/*McIntyre* 2005, den beiden Gründerinnen von CASPIAN. Es ist wohl eine US-amerikanische Besonderheit, dass es von dem Buch auch eine gesonderte Ausgabe gibt, die sich eigens an Christen wendet und RFID-Chips in Verbindung bringt mit apokalyptischen Bibel-Prophezeiungen aus Kapitel 13 der Offenbarung des Johannes. Dort ist nämlich die Rede von „Malzeichen" eines Ungeheuers, ohne das „niemand kaufen oder verkaufen kann", und das sind nach Ansicht der Autorinnen RFID-Chips (*Albrecht*/*McIntyre* 2006).

19 Allerdings gab es Regulierungsversuche auf der Ebene der Staaten. Ausweislich der website der *National Conference of State Legislatures* (http://www.ncsl.org/default. aspx?tabid=13451, Stand 28.6.2011), bei der man Details über die Gesetzgebung der Staaten einsehen kann, haben im Jahr 2005 mindestens 12 Staaten Gesetze zum Schutz von Privatheit im Bereich von RFID-Chips erlassen; 2006 waren es 17, 2007 13 und 2008 20 Staaten.

20 *Hofstadter* (1996 S. 3) spricht in seinem ursprünglich aus dem Jahr 1963 stammenden Essay von „heated exaggeration, suspiciousness, and conspiratorial fantasy".

Literatur

Albrecht, Katherine/*McIntyre, Liz*, 2005: Spychips. How major corporations and government plan to track your every move with RFID, Nashville, TN: Nelson Current.

Albrecht, Katherine/*McIntyre, Liz*, 2006: The spychips threat. Why Christians should resist RFID and electronic surveillance, Nashville, TN: Nelson Current.

Bennett, Colin J., 1991a: How States Utilize Foreign Evidence, in: Journal of Public Policy, 11, S. 31-54.

Bennett, Colin J., 1991b: Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?, in: British Journal of Political Science, 21, S. 215-233.

Bennett, Colin J., 1992: Regulating privacy: Data protection and public policy in Europe and the United States, Ithaca: Cornell University Press.

Bennett, Colin J., 2008: The privacy advocates: Resisting the spread of surveillance, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Bennett, Colin J./*Howlett, Michael*, 1992: The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change, in: Policy Sciences, 25 (3), S. 275-294.

Bennett, Colin J./*Raab, Charles D.*, 2006: The governance of privacy: Policy instruments in global perspective, Cambridge, MA, London: MIT Press.

Braun, Dietmar/*Busch, Andreas*, 2000: A Reassessment of Public Policy and Political Ideas, in: *Braun, Dietmar*/*Busch, Andreas* (Hrsg.), Public policy and political ideas, Cheltenham: Elgar, S. 189-199.

Busch, Andreas, 2006: Verfassungspolitik in der Bundesrepublik, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 33-56.

Busch, Andreas, 2009: Regulatory regimes under stress: Protecting privacy in Germany and the United States. Paper presented to the panel "Networks of regulation and the management of transnational risk" at the 5th ECPR General Conference, Potsdam, Sept. 10-12, 2009.

Busch, Andreas, 2010: The Regulation of Privacy, Jerusalem Papers in Regulation & Governance, No. 26. Online verfügbar unter: http://regulation.huji.ac.il, Stand: 28.06.2011.

Busch, Andreas/*Jakobi, Tobias*, 2011: Die Erfindung eines neuen Grundrechts: Zu Konzept und Auswirkungen der „informationellen Selbstbestimmung", in: *Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid* (Hrsg.), Verfassungswandel im Mehrebenensystem, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297-320.

Davies, Simon/*Hosein, Gus*, 2005: The Identity Project. An assessment of the UK Identity Cards Bill and its implications, Department of Information Systems, London School of Economics and Political Science, London (Hrsg.).Online verfügbar unter: http://is.lse.ac.uk/idcard/identityreport.pdf, Stand: 09.03.2010.

Denninger, Erhard, 2002: Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10-11, S. 22-30.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2007: Tätigkeitsbericht 2005-2006. 21. Tätigkeitsbericht, Bonn.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2009: Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2007 und 2008, 22. Tätigkeitsbericht, Bonn.

Ditton, Jason/*Short, Emma*, 1999: Yes, it works – no, it doesn't: Comparing the effects of open-street CCTV in two adjacent town centres, in: Crime Prevention Studies 10, S. 201-223.

Dolowitz, David/*Marsh, David*, 1996: Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies, 44, S. 343-357.

Dunleavy, Patrick/*Margetts, Helen*/*Bastow, Simon*/*Tinkler, Jane*, 2008: Digital era governance. IT corporations, the state, and e-government. Oxford: Oxford University Press.

Folkpartiet liberalerna, 2008: Integritet i en ny tid: Integritetspolitikt program för folkpartiet liberalerna, Stockholm.

Freeman, Gary P., 1986: National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation, in: Journal of Public Policy, 5 (4), S. 467-496.

Gerrard, Graeme/Parkins, Garry/Cunningham, Ian/Jones, Wayne/Hill, Samantha/Douglas, Sarah, 2007: National CCTV Strategy, London: Home Office and Association of Chief Police Officers.

Gill, Martin (Hrsg.), 2003: CCTV, Leicester: Perpetuity Press.

Gill, Martin/*Spriggs, Angela*, 2005: Assessing the impact of CCTV, Home Office research study, London: Home Office Research Development and Statistics Directorate.

Glasser, Dara J./*Goodman, Kenneth W.*/*Einspruch, Norman G.*, 2007: Chips, tags and scanners: Ethical challenges for radio frequency identification, in: Ethics and Information Technology, 9, S. 101-109.

Gras, Marianne L., 2004: The Legal Regulation of CCTV in Europe, in: Surveillance and Society, 2 (2/3).

Heisenberg, Dorothee, 2005: Taking a second look at Germany's motivation to establish economic and monetary union: A critique of "economic interests" claims, in: German Politics, 14 (1), S. 95-109.

Heisenberg, Dorothee/*Fandel, Marie-Hélène*, 2004: Projecting EU Regimes Abroad: The EU Data Protection Directive as Global Standard, in: *Braman, Sandra* (Hrsg.), The emergent global information policy regime, International political economy series, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 109-129.

Hildner, Laura, 2006: Defusing the Threat of RFID: Protecting Consumer Privacy through Technology-Specific Legislation at the State Level, in: Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, 41 (1), S. 133-176.

Hofstadter, Richard, 1996: The paranoid style in American politics, and other essays. Cambridge/Mass: Harvard University Press.

Hornung, Gerrit, 2005: Die digitale Identität. Der elektronische Rechtsverkehr, Bd. 10, Rechtsprobleme von Chipkartenausweisen: digitaler Personalausweis, elektronische Gesundheitskarte, JobCard-Verfahren, Baden-Baden: Nomos.

House of Commons, 2004: House of Commons Debates, Her Majesty's Stationery Office, January 27.

House of Lords Select Committee on the Constitution, 2009: Surveillance: Citizens and the State. Volume I: Report, The Stationery Office Limited, HL Paper, 18-1.

Integritetsskyddskommittén, 2007: Skyddet för den personliga integriteten: kartläggning och analys. Delbetänkande, del 1, SOU 2007, 22, Stockholm: Fritze.

International Telecommunication Union, 2009: Measuring the information society: The ICT Development Index, Geneva: International Telecommunication Union.

Kammerer, Dietmar, 2008: Bilder der Überwachung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Kingdon, John W., 1995: Agendas, alternatives, and public policies, 2. Aufl., New York: Longman.

Levi-Faur, David, 2006: Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method, in: Governance, 19(3), S. 367-382.

Lin, Chen-Yu, 2006: Öffentliche Videoüberwachung in den USA, Großbritannien und Deutschland: Ein Drei-Länder-Vergleich, Dissertation, Georg-August-Universität Göttingen. Online verfügbar unter: http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2006/lin/lin.pdf, Stand: 28.06.2011.

Mayer-Schönberger, Viktor, 2009: Delete: The virtue of forgetting in the digital age, Princeton, NJ: Princeton University Press.

McAdam, Doug/*McCarthy, John D.*/*Zald, Mayer N.* (Hrsg.), 1996: Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings, Cambridge: Cambridge University Press.

Milberg, Debra, 2007: The National Identification Debate. Real ID and Voter Identification, in: I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 3 (3), S. 443-472.
Moran, Michael, 2003: The British regulatory state: high modernism and hyper-innovation, Oxford: Oxford University Press.
Newman, Abraham L., 2008: Protectors of privacy: Regulating personal data in the global economy, Ithaca u. a.: Cornell University Press.
Ni, Anna Ya/*Ho, Alfred Tat-Kei*, 2008: A Quiet Revolution or a Flashy Blip? The Real ID Act and U.S. National Identification System Reform, in: Public Administration Review, 68 (5), S. 1063-1078.
Olson, Mancur, 1965: The logic of collective action. Public goods and the theory of group, Cambridge, Mass.: Harvard University Press (Harvard economic studies).
Pfetsch, Barbara, 1986: Volkszählung '83: Ein Beispiel für die Thematisierung eines politischen Issues in den Massenmedien, in: *Klingemann, Hans-Dieter*/*Kaase, Max* (Hrsg.), Wahlen und politischer Prozeß: Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 201-231.
Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review, 94 (2), S. 251-267.
Pierson, Paul, 2004: Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis, Princeton, NJ, Oxford: Princeton University Press.
Przeworski, Adam/*Teune, Henry*, 1970: The Logic of Comparative Social Inquiry, New York/London/Toronto/Sidney: Wiley-Interscience.
Regan, Priscilla M., 1993: The Globalization of privacy: Implications of recent changes in Europe, in: American Journal of Economics and Sociology, 52, S. 257-274.
Regan, Priscilla M., 1995: Legislating Privacy: Technology, Social Values, and Public Policy, Chapel Hill, London: University of North Carolina Press.
Richardson, Jeremy J./*Gustafsson, Gunnel*/*Jordan, Grant*, 1982: The Concept of Policy Style, in: Policy Styles in Western Europe, S. 1-16.
Royal Academy of Engineering, 2007: Dilemmas of Privacy and Surveillance: Challenges of Technological Change, London.
Rüb, Friedbert W., 2009: Multiple-Streams-Ansatz. Grundlagen, Probleme und Kritik, in: *Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0., vollständig überarb. und erw. Aufl., München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 348-376.
Sabatier, Paul A./*Jenkins-Smith, Henk* (Hrsg.), 1993: Policy change and learning. An advocacy coalition approach, Boulder, CO: Westview Press.
Schmidt, Manfred G., 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: European Journal of Political Research, 30, S. 155-183.
Schmidt, Manfred G./*Ostheim, Tobias*/*Siegel, Nico A.*/*Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), 2007: Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Schmidt, Vivien A., 2002: The Futures of European Capitalism, Oxford: Oxford University Press.
Shaffer, Gregory, 2000: Globalization and social protection: the impact of EU and international rules in the ratcheting up of U. S. privacy standards, in: Yale Journal of International Law, 25 (1), S. 1-88.
Svenonius, Ola, 2004: Surveillance Intensification - Privacy Simulation: Swedish Surveillance and its Basic Conditions, Master Thesis, Stockholm: Södertörns Högskola.
Tsebelis, George, 2002: Veto players: How political institutions work, New York/Princeton/NJ: Princeton University Press.
Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, 2004: Tätigkeitsbericht 2004, Kiel: Landeszentrum für Datenschutz.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Andreas Busch, Universität Göttingen, Institut für Politikwissenschaft, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: andreas.busch@sowi.uni-goettingen.de

Jessika Schneider/Stephan Grohs/Christoph Knill

Wer hat, dem wird gegeben? Die Implementation des Konjunkturprogramms auf kommunaler Ebene

Zusammenfassung
Der Beitrag untersucht die Implementation des deutschen Konjunkturprogramms auf kommunaler Ebene. Die Maßnahmen des Konjunkturpakets II stellen einen hervorragenden Fall zur Untersuchung der intendierten und nichtintendierten Wirkungen zeitlich begrenzter distributiver Policies dar. Am Beispiel der baden-württembergischen Kommunen werden anhand quantitativer Analysen zwei typische nichtintendierte Effekte untersucht: Die relative Ungleichverteilung der Investitionsmittel unter den Kommunen sowie das Auftreten von Mitnahmeeffekten. Die Analyse zeigt verschiedene Einflussfaktoren auf, die diese Effekte beeinflussen. So variieren Investitionsmittel und Mitnahmeeffekte deutlich nach administrativer Kapazität, Haushaltslage und Gemeindegröße. Die aufgezeigten Zielverschiebungen führen zur abschließenden Frage, ob diese von den Gestaltern des Programms billigend in Kauf genommen oder gar im Sinne einer schnellen Programmdurchführung befördert wurden.

Schlagworte: Implementationsforschung, Konjunkturprogramme, Wirtschafts- und Finanzkrise, Kommunalverwaltung, Policy-Forschung

Abstract
Whoever has will be given more? The Implementation of Economic Stimulus Packages in German Local Governments
The article examines the implementation of the German economic stimulus packages at the local level. The measures of the second economic stimulus package („*Konjunkturpaket II*“) provide an excellent test case for the intended and unintended effects of temporary distributive policies. Using the example of Baden-Württemberg municipalities, two typical unintended effects are examined by the use of quantitative methods: The unequal distribution of investment resources among local authorities and the occurrence of deadweight. The analysis identifies various factors that influence these effects. Investment resources and deadweight effects vary significantly according to administrative capacity, financial situation and community size. The identified target displacements lead to the final question whether these were considered acceptable to the designers of the program or were even promoted in terms of a fast implementation.

Key words: implementation, economic stimulus packages, economic and fiscal crisis, local government, public policy

1. Einleitung

Die Finanz- und Konjunkturkrise der Jahre 2008 und 2009 brachte eine Reihe von neuen Politikinstrumenten hervor, deren Einsatz neu und in ihren Wirkungen unsicher war. Neben der Stabilisierung des Bankensektors und einer Re-Regulierung der Finanzmärkte be-

inhaltete das neue Set von Steuerungsinstrumenten auch eine Reihe von konjunkturpolitischen Maßnahmen (vgl. *Hassel/Lütz* 2010; *Roos* 2009). Die „Rückkehr des Staates" (*Heinze* 2009) war so auch eine Rückkehr zum längst abgelegten Repertoire keynesianisch inspirierter Konjunkturprogramme zur kurzfristigen Nachfragestimulierung (vgl. *Gaul* 2008). Ein wesentlicher Baustein des so genannten Konjunkturpakets II, das Anfang 2009 verabschiedet wurde, war das Kommunale Investitionsprogramm, das zukunftsorientierte Investitionen des öffentlichen Sektors anstoßen sollte. Dieses Programm kann als Beispiel einer zeitlich begrenzten distributiven Policy betrachtet werden, die für die Implementationsforschung einen hervorragenden Testfall zu intendierten und nicht intendierten Wirkungen solcher Maßnahmen bietet. Dabei stehen hier nicht die konjunkturellen Auswirkungen der Konjunkturprogramme (vgl. hierzu *Barabas u.a.* 2009; 2011; *Brenke u.a.* 2009; *Horn u.a.* 2009), deren wachstums- und nachhaltigkeitspolitischen Folgen (vgl. *Pavel/Proske* 2009; *Pavel* 2009; *Schmidt et al.* 2009) oder deren fiskalpolitischen Folgen (vgl. *Fuest* 2009; *OECD* 2010) im Mittelpunkt. Vielmehr sollen im Weiteren am Beispiel Baden-Württembergs die spezifischen Steuerungswirkungen des Programmdesigns im deutschen Mehrebenensystem untersucht werden.

Dabei soll im Besonderen den Fragen nachgegangen werden, ob

- gemäß der distributiven Intention eine weitgehende Gleichverteilung der Mittel erreicht wurde,
- die Mittel tatsächlich zusätzlich verausgabt wurden oder letztendlich Mitnahmeeffekte zu beobachten waren, und
- wie zu beobachtende Varianz im Mittelabruf und wahrscheinliche Mitnahmeeffekte zu erklären sind.

Das komplexe Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Kommunen legt zunächst die Vermutung nahe, dass mit einem distributiven Programm zwar ein relativ konfliktfrei und rasch zu implementierendes Programm verabschiedet wurde, dieses aber gleichzeitig Zielverschiebungen und Mitnahmeeffekte bei der implementierenden Ebene, den Kommunen mit sich bringt. Die distributive Ausgestaltung des Konjunkturpakets war eine typische „Simplifizierungsstrategie" (*Klenk/Nullmeier* 2010, S. 281-285): Die Dämpfung von Verteilungskonflikten erleichterte einerseits die schnelle Durchführung und Umsetzung des mehrere administrative Ebenen übergreifenden Programms, die von wirtschaftswissenschaftlichen Beobachtern einhellig gefordert wurden (vgl. *Elmendorf/Furman* 2008; *Roos* 2009). Aus zahlreichen Implementationsstudien ist andererseits bekannt, dass Programme, die an Kommunen gerichtet sind, häufig von diesen unterlaufen werden und den lokalen Bedürfnissen angepasst werden (vgl. *Wollmann* 1983; Grohs 2010). Dies wurde im vorliegenden Fall durch eine sehr flexible Interpretation des Vergaberechts und des Zusätzlichkeitskriteriums erleichtert (vgl. *Klenk/Nullmeier* 2010, S. 285). Dies legt nahe, dass Kommunen unterschiedlich auf das Anreizprogramm reagieren und es letztendlich zu einer asymmetrischen Verteilung zu Gunsten derjenigen Kommunen kommt, die auf der Klaviatur von Antragsverfahren am versiertesten spielen können und hierzu über die erforderlichen administrativen Kapazitäten verfügen. Letztendlich läuft dies also auf das Matthäus-Prinzip hinaus: „Denn wer da hat, dem wird gegeben werden" (Matth. 25, 29).

Ob und unter welchen Bedingungen dieses Phänomen empirisch nachweisbar ist, ist Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Dabei wird ein innovativer Weg zur Erfassung

von Mitnahmeeffekten beschritten, welcher auf einer quantitativen Analyse kommunaler Investitionen am Beispiel der baden-württembergischen Kommunen basiert. Für diese liegen gegenwärtig die zuverlässigsten Daten vor. Zwar bescheinigt der Rechnungshof Baden-Württemberg dem Investitionsprogramm eine fast durchgängige Erfüllung des Zusätzlichkeitskriteriums (vgl. *Rechnungshof* 2011). In Einzelfallstudien wurde jedoch bereits festgestellt, dass es sich z.B. im Falle Bremens bei den durchgeführten Investitionsvorhaben „ganz überwiegend nicht um zusätzliche, sondern lediglich um vorgezogene Vorhaben" (*Klenk/Nullmeier* 2010, S. 285) gehandelt habe und die vereinnahmten Mittel durch haushaltsplanerische Tricks im Gesamthaushalt so umgelegt wurden, dass das Konjunkturprogramm „wie eine generelle Erhöhung des Haushaltes" (*Klenk/Nullmeie*r 2010, S. 285) wirkte. Die vorliegende Untersuchung ergänzt diese Einzelfallperspektive auf einer breiten empirischen Basis und versucht so über die bislang nur anekdotisch verfügbare Evidenz hinauszugehen. Dabei steht insbesondere die Varianz des Umgangs der Programmadressaten mit dem Angebot zusätzlicher Investitionsmittel im Fokus, welche auf der Basis klassischer Variablen der Policy- und Implementationsforschung erklärt werden soll.

Hierzu führen wir zunächst kurz in das Programmdesign des Kommunalen Investitionsprogramms ein (2.) und entwickeln unter Rückgriff auf Konzepte der Policy- und Implementationsforschung (3.) Hypothesen zum differentiellen Umgang der Programmadressaten mit dem Konjunkturprogramm (4.). Nach einer Erläuterung des methodischen Vorgehens (5.) werden sodann Ergebnisse der Analyse hinsichtlich der Varianz des Mittelabrufs und wahrscheinlichen Mitnahmeeffekten präsentiert (6.) und abschließend hinsichtlich ihrer Implikationen für generelle Steuerungseffekte von Anreizprogrammen diskutiert (7.).

2. Das Investitionsprogramm für die Kommunen

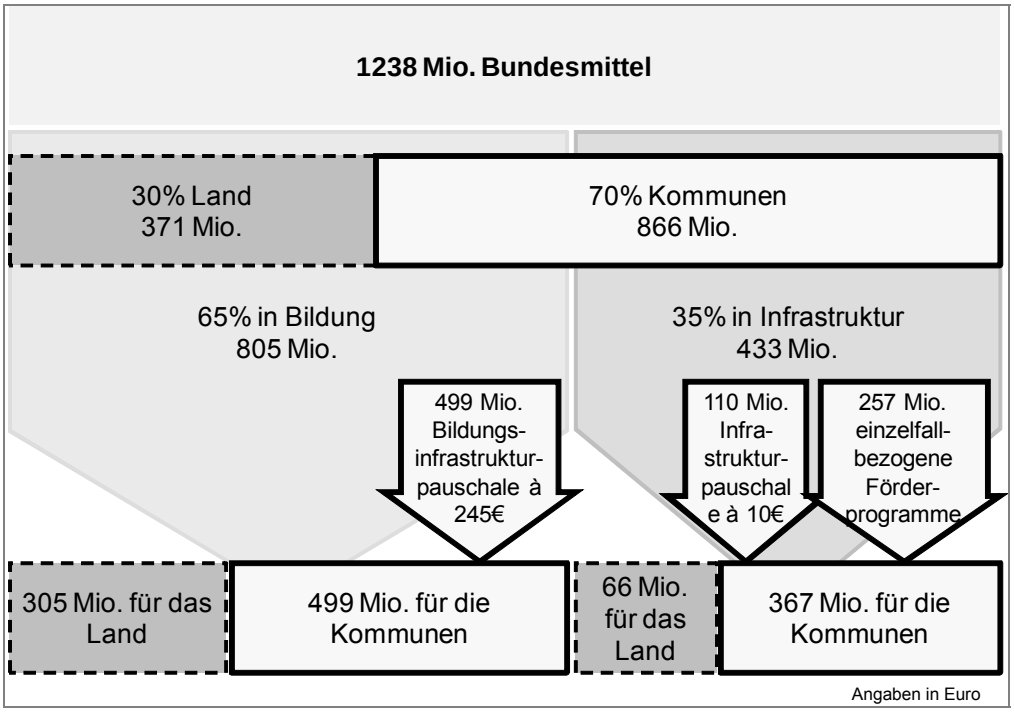
Nach anfänglichem Zögern entschied sich die Bundesregierung zum breiten Einsatz konjunkturpolitischer Instrumente zur Bewältigung der Auswirkungen der globalen Finanzkrise, welche im Herbst 2008 ihren Lauf genommen hatte. Zwischen November 2008 und Januar 2009 wurden in kurzem Abstand zwei Konjunkturpakete verabschiedet. Diese sollten primär einen kurzfristigen Konjunkturimpuls setzen, daneben aber auch Kriterien der Nachhaltigkeit und der Förderung der „Zukunftsfähigkeit" genügen (vgl. *Roos* 2009). Das erste Konjunkturpaket mit dem Titel *„Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung"* förderte Investitionen seitens staatlicher und privater Akteure, entlastete private Haushalte und Unternehmen steuerlich und konkretisierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere die Kurzarbeitsregelungen. Ihm folgte nur wenige Monate später im Januar 2009 das zweite Paket. Der *„Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes"* umfasste u.a. staatliche Investitionen, Steuer- und Abgabensenkungen, die Förderung der Automobilindustrie („Abwrackprämie") und weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Im Rahmen des zweiten Maßnahmenpakets beabsichtigte der Bund mit einer Finanzhilfe für „besonders bedeutsame Investitionen" (§ 8 ZuInvG) in Höhe von zehn Milliarden Euro die Länder und Kommunen zu zusätzlichen Investitionen anzutreiben. Auf diesem Wege wurde das Kommunale Investitionsprogramm ins Leben gerufen.

Um die Verteilung der Mittel innerhalb des vorgegebenen Zeitfensters zu gewährleisten, mussten Bund und Länder unter großem Zeitdruck eine Reihe von Hindernissen beseitigen: Möglichst kurzfristig galt es zu entscheiden, wie die Mittel verfassungskonform, dabei aber strategisch sinnvoll implementiert werden können. Das größte Problem stellte hier die Konformität der Verfahren mit dem Verbot einer direkten Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen nach Art. 84 Abs.1 GG dar. Über eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern wurde die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG) vereinbart, jedoch nicht vereinheitlicht. Artikel 104b GG wurde 2009 dahingehend geändert, dass „[…] der Bund in außergewöhnlichen Notsituationen auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz Finanzhilfen gewähren können [soll]“ (*BMF*, Brief an die Finanzminister der Länder am 23.03.2009). Die Änderung soll die Abgrenzung der Förderbereiche nach dem ZuInvG vereinfachen, um den Kreis der förderfähigen Investitionsvorhaben zu erweitern (ebd.). Im ZuInvG ist eine Förderquote verankert: 75% des Gesamtvolumens des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten eines Landes trägt der Bund und 25% übernehmen die Länder.

Die „einfache und verwaltungseffiziente Ausgestaltung“ (§8 ZuInvG) der Mittelvergabe übernahm jedes Land in Eigenregie (vgl. *Hammerschmid/Stemmler* 2010). Hier drängt sich zwangsläufig die Frage auf, wie die Mittel im distributiven Sinne gerecht unter den Kommunen verteilt werden, so dass alle die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu den Bundesmitteln haben. Die Länder entwickelten hier unterschiedliche Modelle. Wesentliche Unterschiede ergeben sich dabei aus dem Anteil von Bundesmitteln an der Gesamtförderung, dem Anteil pauschalierter Mittelzuweisung und dem uns interessierenden Verteilungsverfahren. Bei letzterem finden sich rein pauschalisierte Verfahren in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen; reine Antragsverfahren finden sich in Bayern, Bremen und Rheinland-Pfalz. Gemischte Verfahren aus Pauschalen und Antragsverfahren finden sich schließlich in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Schleswig-Holstein. Im Weiteren konzentrieren wir uns auf das kombinierte Verfahren in Baden-Württemberg.

Für Baden-Württemberg wurden insgesamt Bundesmittel im Umfang von rd. 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Dabei sollen 65% (805 Mio. Euro) auf den Bereich Bildung entfallen, die restlichen 35% (433 Mio. Euro) waren für Infrastruktur vorgesehen. Die Kommunen erhalten insgesamt 70% (866 Mio. Euro) und das Land 30% (371 Mio. Euro) der Mittel. Für die Bildungsinfrastruktur stehen den Gemeinden, Landkreisen, Verwaltungsverbänden als Schulträgern und kommunalen Schulverbänden so 499 Mio. Euro zu, die über die Bildungsinfrastrukturpauschale verteilt werden. Für jede einzelne Kommune wird die Pauschale nach Schülerzahl gemäß der Schulstatistik des Jahres 2007 und der Anzahl der Kinder in Kindertageseinrichtungen (Bemessungsgrundlage ist hier die Kinder- und Jugendhilfestatistik 2008) berechnet. Pro Kind und Schüler erhalten die Zuwendungsempfänger demzufolge etwa 245 Euro (*FM BW* 2010a). Für den Schwerpunkt Infrastruktur werden 110 Mio. Euro als Pauschale vergeben, die aus der Einwohnerzahl laut der Bevölkerungsfortschreibung zum 30.6.2008 berechnet wird. Jeder Kommune stehen daher pro Einwohner rund zehn Euro für Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung. Aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass den Kommunen neben den 110 Mio. Euro aus der Infrastrukturpauschale noch weitere 257 Mio. Euro aus den Bundesmitteln bereitgestellt wurden. Dieser Restbetrag wird den Kommunen in Baden-Württemberg über Fachförderungen zugänglich gemacht.

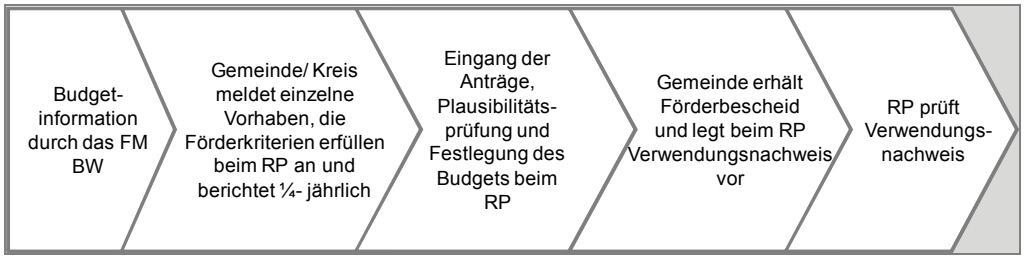
Abbildung 1: Mittelverteilung in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Abbildung nach *FM BW* 2010b

Die administrative Umsetzung des Zunkunftsinvestitionsprogramms (ZIP) wird in Baden-Württemberg durch ein antragsbasiertes Verfahren gehandhabt, welches die Vergabe der Bildung- und Infrastrukturpauschale regelt. Die wesentlichen Etappen sind in Abbildung 2 festgehalten.

Abbildung 2: Umsetzungsprozess des ZIP in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Abbildung nach FM BW 2010d

Das Verfahren ist durch zwei wesentliche Elemente gekennzeichnet: 1. Die Kommunen müssen selbst aktiv werden, um die Mittel abzuschöpfen. Die Entscheidung, welche Maßnahme beim bewilligenden Regierungspräsidium angemeldet wird, liegt bei den be-

antragenden Zuwendungsempfängern. Möchten die Kommunen die zur Verfügung gestellten Bundesmittel abrufen, müssen sie einen Eigenanteil von 25% aufbringen. 2. Die Plausibilitätsprüfungen erfolgen nach einem formalen Verfahren, was angesichts der Menge der Anträge und der Kurzfristigkeit des Verfahrens auch nicht anders zu bewerkstelligen gewesen wäre. Um einen tatsächlichen Konjunkturimpuls zu setzen ist hier aus Sicht der Programminitiatoren die Zusätzlichkeit der investierten Mittel entscheidend: Es sollten nur Investitionen der Kommunen gefördert werden, die ohne diese Mittel nicht getätigt worden wären. Das bedeutet, dass das Vorhaben noch nicht im Haushaltsplan der Kommune festgeschrieben sein darf, wenn es als Vorschlag beim Regierungspräsidium eingereicht werden soll. Demnach waren Kommunen im Nachteil, die frühzeitig selbst einen Wachstumsimpuls angestrebt haben, indem sie ihre Haushaltsplanung für das Jahr 2009 früh und fristgemäß abgeschlossen haben. Vorhaben dürfen zudem nicht doppelt, das heißt nicht zugleich durch Mittel aus dem Konjunkturprogramm und durch die anderer Gesetze und Vereinbarungen als auch nicht mit dem KfW-Darlehensprogramm gefördert werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Lage und der finanziellen Situation mancher Gemeinden (vgl. *Holtkamp* 2010), ist es für finanziell schwache Gemeinden schwierig, die Eigenanteile und administrativen Kapazitäten aufzubringen, um die für sie bereitgestellten Mittel abzurufen. So ist fraglich, ob die Finanzhilfe bei denjenigen Kommunen ausreichend ankommt, welche sie eigentlich am dringendsten benötigen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Verteilung der Mittel ein sehr komplexes Verfahren darstellt, das von den Kommunen zusätzlich zum Tagesgeschäft in einem relativ engen Zeitfenster bewältigt werden muss. Vergleicht man die Investitionsvolumina der baden-württembergischen Gemeinden, ist eine hohe Varianz zwischen den einzelnen Kommunen festzustellen (vgl. Tabelle 2). Es stellt sich die Frage, wie sich diese Unterschiede in der Höhe der Zukunftsinvestitionen erklären lassen und ob damit der Anspruch eines distributiven Verfahrens noch gewährleistet werden kann. Erstens wird daher anhand des Investitionsvolumens die Implementationseffektivität und zweitens durch die Identifikation von potentiell vorhandenen Mitnahmeeffekten die Steuerungswirkung des untersuchten distributiven Programms untersucht.

3. Implementationsforschung und distributive Politik

Die Implementation des Investitionsprogramms für Kommunen kann weitestgehend als anreizbasierte distributive Policy charakterisiert werden. In der Politikwissenschaft finden sich verschiedene Systematisierungen von Policies (vgl. *Windhoff-Héritier* 1987). *Theodore Lowi* hat mit seiner Unterscheidung von distributiven, regulativen und redistributiven Policies den Grundstein gelegt, um die Natur von Policies als unabhängige Variable zur Erklärung von Politikwirkungen zu verwenden. Nach *Lowis* These verbinden sich distributive, redistributive und regulative Policies mit je spezifischen Konfliktmustern und Implementationsproblemen (vgl. *Lowi* 1972). Redistributive Policies erzeugen so durch Umverteilungseffekte starke Verteilungskonflikte, da Kosten und Nutzen der Programme relativ klar zuzuordnen sind. Regulative Policies erzeugen dagegen ebenso wie distributive Policies durch die weitgehende Gleichverteilung der Be- und Entlastung eher konsensuale Politikmuster.

Spezifisch sind auch die Implementationsprobleme: Regulative Politik bringt vor allem Kontrollprobleme und Widerstände der Adressaten mit sich; redistributive Politik ist gegenüber der Gefahr von Moral Hazard und Adverse Selection anfällig und erzeugt so meist hohe administrative Kosten (z.B. zur Bedarfsprüfung); distributive Anreizprogramme sind schließlich wenig zielgenau und bringen Mitnahmeeffekte mit sich (vgl. *Bogumil/Jann* 2009, S. 176). Die spezifische Konfliktstruktur erklärt die Attraktivität distributiver Politik als kurzfristiges Instrument zur Krisenbewältigung: Da die Kosten und Nutzen breit gestreut sind und es scheinbar keine „Verlierer" gibt, sind kaum Widerstände und eine relativ schnelle Umsetzung zu erwarten: also eine ideale „Simplifizierungsstrategie" (*Klenk/Nullmeier* 2010). Auf der anderen Seite sind allerdings auch die Probleme der Gießkannenpolitik voraussehbar: Sie ist wenig treffsicher und lädt zur Mitnahme ein.

Tabelle 1: Die Policy-Typen: Merkmale, Wirkungen und Steuerungsprinzipien

Policy-Typ	Merkmale der Policy	Merkmale der Arena	Steuerungs-prinzipien	Implementationsprobleme
Distributiv	Gleichbehandlung der Adressaten; Kosten und Nutzen diffus	• konsensual • keine Opposition	• Anreiz	• Geringe Zielgenauigkeit • Mitnahmeeffekte
Re-distributiv	Relation zw. Kosten und Nutzen deutlich (umverteilend)	• Konfliktorientiert • Polarisierung zw. Gewinnern/Verlierern • Ideologische Untermauerung	• Staatlicher Zwang • Sozial selektive Leistungs-gewährung/ -zuweisung	• Umgehungsstrategien • Großer bürokratischer Aufwand • Politisierung • Moral Hazard und Adverse Selection
Regulativ	Verhaltensvorschriften für private Aktivitäten	• Wechselnde Koalitionen und Konfliktlinien • Je nach Kosten/Nutzen unterschiedliche Organisationen betroffen	• Staatlicher Zwang (Gebot/ Verbot) • Überzeugung und Vorbild • Selbstregulation durch Betroffene	• Vollzugs- und Kontrolldefizite • Widerstände der Adressaten

Eigene Darstellung auf Basis von *Lowi* 1972; *Heinelt* 2009; *Hill/Hupe* 2009

Im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes war die programmgemäß gleichberechtigte Verteilung der Mittel zunächst nur ein Nebenziel, primäres Ziel blieb die Setzung von Konjunkturimpulsen bei gleichzeitiger Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen. Eine Ungleichverteilung der Mittel würde jedoch auch dieses Programmziel in Frage stellen, wenn damit ein Verfehlen des Zusätzlichkeitskriteriums einherginge. Damit eröffnet das Konjunkturprogramm einen hervorragenden Testfall zur Untersuchung klassischer Implementationsprobleme distributiver Policies, namentlich der Ungleichverteilung der Mittel und die Entstehung von Mitnahmeeffekten.

Ungleichverteilung (oder in der Sprache der frühen Implementationsforschung „Soziale Selektivitäten" (*Mayntz* 1983)) beschreibt hier Abweichungen vom distributiven Verteilungsziel, die nicht zufällig gestreut sind und auffällige Muster aufweisen. Im ersten Schritt der quantitativen Analyse ist daher das Investitionsvolumen der Kommunen in Baden-Württemberg im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms der Bundesregierung die abhängige Variable. Die erfolgreiche Implementation des Kommunalen Investitionsprogramms wird so definiert, dass die Mittelverteilung umso effektiver ist, je

einheitlicher die Zugangschancen der Zuwendungsempfänger zu den Mitteln sind. Zwar haben alle Kommunen Baden-Württembergs theoretisch gesehen die gleichen Möglichkeiten die für sie vorgesehenen Mittel abzurufen, jedoch lässt die Varianz der Investitionsvolumina der einzelnen Kommunen vermuten, dass die praktischen Chancen divergieren.

Mitnahmeeffekte bezeichnen hier die Inanspruchnahme finanzieller Anreize als Belohnung für ein Verhalten, das auch ohne den zusätzlichen Anreiz stattgefunden hätte. Damit wird die Lenkungswirkung konterkariert. Da sich das jeweilige Ausmaß eines Mitnahmeeffekts empirisch nicht exakt ermitteln, sondern nur vermuten lässt, ist die Bewertung des Effekts umstritten. Ziel der folgenden Analyse ist es, Ursachen für die auftretende Varianz und etwaige Mitnahmeeffekte aufzudecken (vgl. auch *Hill/Hupe* 2009, S. 77).

4. Erklärungsfaktoren für Ungleichverteilung und Mitnahmeeffekte

Die Implementationsforschung hat sich zwar mittlerweile vom Ziel anspruchsvoller theoretischer Modelle verabschiedet (vgl. *Knill/Tosun* 2010; *DeLeon/DeLeon* 2002; *Hill/Hupe* 2009); im Rahmen von Ansätzen mittlerer Reichweite haben sich inzwischen jedoch mehrere Bündel von Kausalbegründungen der Abweichung von Policies von ihren Programmzielen ausdifferenziert. Im Einzelnen werden hier Programmdefizite, Kontrolldefizite, Informationsasymmetrien, Probleme der Instrumentenwahl, fehlende institutionelle Kompatibilitäten, Präferenzen und Strategien der implementierenden Akteure sowie die administrative Kapazität der implementierenden Ebene genannt (vgl. *Knill/Tosun* 2010, S. 121-131). Aus diesem Bündel möglicher Ursachen lassen sich im Weiteren zur Bildung von Hypothesen zur differentiellen Umsetzung des Konjunkturprogrammes zwei wesentliche Aspekte herausgreifen: Charakteristiken des Programms einerseits und Eigeninteressen, Strategien und Kapazitäten der Adressaten andererseits. Dabei bilden Programmdefizite, Informationsasymmetrien und Instrumentenwahl den (für alle Adressaten konstanten) Rahmen, in dem – so unsere These – spezifische Präferenzen und Strategien der Akteure sowie deren administrative Kapazität die wesentlichen Unterschiede erklären können. Im Weiteren werden Hypothesen zur differentiellen Inanspruchnahme des Anreizprogramms skizziert. Da der programmatische Rahmen stabil bleibt, werden zur Erklärung der differentiellen Ausnutzung der so eröffneten Implementationsspielräume durch die Kommunen als Programmadressaten im Folgenden Problemdruck, administrative Kapazitäten und politische Präferenzen als wesentliche Einflussfaktoren betrachtet.

4.1 Ungleichverteilung im Investitionsvolumen

Problemdruck

Die Haushaltslage der baden-württembergischen Kommunen ist im Vergleich zu anderen Bundesländern zwar weniger drückend (vgl. *Holtkamp* 2010), dennoch spielen auch hier Haushaltsrestriktionen eine entscheidende Rolle für die Politikgestaltung. Zunächst ließe sich annehmen, dass finanzschwache Kommunen aus purer Not stärker auf Mittel des

Konjunkturprogramms zurückgreifen. Eine Reihe von Programmcharakteristiken sorgt jedoch dafür, dass die vermuteten Auswirkungen umgekehrt sein sollten. Zunächst ist da die Eigenbeteiligung: So ist zu erwarten, dass die Haushaltslage eine Auswirkung darauf hat, ob und wie viele Vorhaben eine Kommune beim zuständigen Regierungspräsidium anmeldet, da der Eigenanteil von 25% für finanzschwache Kommunen eine Hürde darstellen kann. Um dieses Problem aufzufangen hat das Land Baden-Württemberg den Ausgleichsstock um 60 Mio. Euro erhöht, sodass für die als finanzschwach eingestuften Kommunen insgesamt 210 Mio. Euro als Ausgleichsstock zur Beantragung zur Verfügung stehen (VwV Ausgleichsstock). Setzt man also rationales Handeln der Kommunen voraus, werden sie nur Mittel aus dem Konjunkturpaket beantragen, wenn sie in der Lage sind den Eigenanteil von 25% selbst oder über den Ausgleichsstock zu finanzieren. Aus diesem theoretischen Zusammenhang lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H1: Je besser ihre Haushaltslage, desto höher das Investitionsvolumen der Kommunen.

Administrative Kapazität

Antragsbasierte Verfahren, wie sie in zahlreichen an die Kommunen gerichteten Programmen die Regel sind, setzen eine administrative Kapazität zur Antragstellung voraus (vgl. *Bogumil/Grohs/Reiter* 2008). Administrative Kapazität auf kommunaler Ebene hängt dabei vor allem von der Größe der Kommune wie von deren Personalausstattung ab (vgl. auch *Bogumil et al.* 2007, S. 97ff.). Die Spannbreiten sind hier erheblich und reichen in Baden-Württemberg von Kleinstgemeinden mit weniger als fünf Mitarbeitern zu Großstadtverwaltungen mit über 17.000 Mitarbeitern. Klein- und Kleinstgemeinden verfügen so kaum über die notwendigen Ressourcen, um über das „Tagesgeschäft" hinausgehende Aktivitäten und eine Einarbeitung in das Antragsprozedere leisten zu können. Demgegenüber verfügen Großstadtverwaltungen häufig über spezialisierte Verwaltungsakteure, die das „Antragsgeschäft" beherrschen. Wir nehmen daher an, dass Kommunen mit größerer Verwaltungskapazität eher in der Lage sind, Anträge innerhalb kurzer Zeit vorzubereiten und zu stellen, als Kommunen mit einer geringen Verwaltungskapazität, die den zusätzlichen Organisationsaufwand auf weniger spezialisierte Mitarbeiter verteilen müssen.

H2: Je größer die Kommune, desto höher ist ihr Investitionsvolumen.

H3: Je mehr Personal je Einwohner eine Kommune beschäftigt, desto höher ihr Investitionsvolumen.

Parteipolitische Präferenzen

Ein dritter zu testender Einflussfaktor auf das Investitionsvolumen der Kommunen ist die Zusammensetzung des Entscheidungsorgans, das über das Etatrecht verfügt. Der Parteiendifferenzhypothese von *Hibbs* (1977) folgend kann erwartet werden, dass eine bestimmte parteipolitische Färbung des Rates Auswirkungen auf die Höhe des Investitionsvolumens hat. Konkret steht zu vermuten, dass rechte Parteien eine die Marktkräfte stärkende Politik verfolgen, während linke Parteien eher gewillt sind in die Volkswirtschaft

einzugreifen und eine ausgabenorientierte Politik zu verfolgen (ebd.). Kontrazyklische Konjunkturpolitik ist zudem ein typisches Instrument keynesianischer Politik, die größere Unterstützung bei sozialdemokratischen Parteien findet. Daher gehen wir – ähnlich *Wagschal* und *Jäckel* (2010, S. 311), davon aus, dass das Investitionsvolumen in Kommunen mit hohem Anteil linker bzw. sozialdemokratischer Sitze im Rat höher ist:

H4: Je mehr Sitze im Rat der Kommune an linke und sozialdemokratische Parteien vergeben sind, desto höher ist ihr Investitionsvolumen.

Aus der lokalen Politikforschung wissen wir, dass der Grad des Parteienwettbewerbs und damit der Einfluss parteipolitischer Variablen zwischen unterschiedlichen Gemeindeordnungen und unterschiedlichen Gemeindegrößen stark variiert (vgl. *Holtkamp* 2008). Daher gehen wir ergänzend davon aus, dass der Einfluss der parteipolitischen Variablen mit abnehmender Gemeindegröße abnimmt, da in kleinen Gemeinden eher konkordante Politikmuster zu erwarten sind.

H4a: Der Effekt linker und sozialdemokratischer Parteien auf das Investitionsvolumen reduziert sich mit abnehmender Gemeindegröße.

4.2 Mitnahmeeffekte

Im zweiten Schritt der Analyse gilt es zu prüfen, ob bei der Distribution der Mittel Mitnahmeeffekte seitens der Kommunen auftreten. Darüber hinaus soll getestet werden, ob die oben genannten Einflussfaktoren (kommunale Schulden, Verwaltungskapazität, Zusammensetzung des Rates und Größe) Mitnahmeeffekte begünstigen, um zu ergründen, welche Kommunen stärker oder schwächer von der distributiven Politik profitieren. Ein Mitnahmeeffekt ist nach der hier verwendeten Definition dann vorhanden, wenn eine Kommune Mittel aus dem Kommunalen Investitionsprogramm abruft, aber insgesamt keine höheren Investitionen vorweisen kann. Aus den zuvor genannten theoretischen Erklärungen der unabhängigen Variablen ergeben sich bezüglich Mitnahmeeffekten daher folgende Annahmen:

Problemdruck

Zwar müsste man annehmen dass ein stärkerer haushaltspolitischer Druck die Kommunen zur verstärkten Nutzung von Mitnahmeeffekten treibt. Jedoch wird dieser Effekt durch abnehmende Handlungsspielräume letztendlich aufgehoben. Daher wird angenommen, dass Kommunen mit schlechter Haushaltslage weniger dazu in der Lage sind „mitzunehmen“. Der Eigenanteil ist für weniger verschuldete Kommunen einfacher und unkomplizierter zu leisten, was sie somit dazu bewegen kann mehr Projektanträge für Fördergelder zu stellen.

H5: Je schwächer die Haushaltslage der Kommunen, desto unwahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte.

Administrative Kapazität

Analog zum Investitionsvolumen gehen wir davon aus, dass die administrative Kapazität Einfluss auf die Mitnahmeeffekte hat. Wie im Zusammenhang des Investitionsvolumens als abhängige Variable, beeinflusst die Gemeindegröße die Verwaltungskapazität ebenso wie der relative Personalbestand.

H6: Je größer die Kommune, desto wahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte.

H7: Je mehr Personal je Einwohner eine Kommune beschäftigt, desto stärker sind die Mitnahmeeffekte.

Parteipolitische Präferenzen

Die parteipolitischen Annahmen bezüglich der Mitnahmeeffekte werden aus den theoretischen Ausführungen zum Einfluss der Parteien auf das Investitionsvolumen abgeleitet. Nimmt man an, dass sozial-demokratische Parteien eher zu konjunkturpolitischen Maßnahmen greifen, ist davon auszugehen, dass ein höherer Anteil links-sozialdemokratischer Parteien mit stärkeren Mitnahmeeffekten einhergeht.

H8: Je mehr Sitze im Entscheidungsorgan der Kommune an linke und sozialdemokratische Parteien vergeben sind, desto stärker sind die Mitnahmeeffekte.

Diese Hypothese muss wiederum dahingehend spezifiziert werden, dass die konkordanteren Orientierungen in kleinen Gemeinden den Parteiwettbewerb eindämmen.

H8a: Der Effekt linker und sozialdemokratischer Parteien auf die Höhe der Mitnahmeeffekte reduziert sich mit abnehmender Gemeindegröße.

5. Methodisches Vorgehen

Die weitere Untersuchung basiert auf einer Vollerhebung unter den baden-württembergischen Kommunen. Für die ausschließliche Betrachtung Baden-Württembergs spricht, dass bis Mitte 2009 bereits ein großer Anteil des den Bundesländern gemäß ZuInvG verfügbaren Investitionsbudgets in nachvollziehbaren Vorhaben- oder Projektlisten dokumentiert und somit die Mittelverwendung bereits sehr weit fortgeschritten war (*Handrich et al.* 2009, S. 750). Für die bis heute noch nicht vollständig abgeschlossene Implementation der distributiven Maßnahmen ist daher im Bundesländervergleich eine überdurchschnittlich genaue Messung möglich.

Bei der Operationalisierung wurde folgendermaßen vorgegangen: Zur Messung des *Investitionsvolumens* wurde die „Vorhabenliste der bewilligten Projekte des Zukunftsinvestitionsprogramms“ zum Stichtag 23.06.2010 herangezogen, die vom Finanzministerium Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt wurde. Als Bezugsgröße wurden nicht die pauschalverteilten Mittel, sondern nur die über förderfähige Projekte verteilten Mittel (insgesamt 257 Millionen Euro) herangezogen. Hierzu wurde der über die Infrastrukturpauschale und Bildungspauschale errechnete Bundesanteil von der Gesamtsumme pro Kommune abgezogen. Die *Gemeindegröße* wurde über den Einwohnerstand zum 30.06.

2008 gemessen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009). Zur Messung der Haushaltslage wurde der *kommunale Schuldenstand* des Jahres 2008 (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg) verwendet. Die *Verwaltungskapazität* wird durch den Quotienten Personal pro Einwohner im Jahr 2008 operationalisiert (Personalstandsstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg). Bei der Analyse der *Zusammensetzung des Rates* wurden die Sitzanteile in den Gemeinderäten der CDU, der FDP und der FW als bürgerliche liberale Variable (CDU_FDP_FW) addiert und die entsprechenden Anteile der SPD und der GRÜNEN als links-sozialdemokratische Variable (SPD_GRÜNE).

Die größten methodischen Probleme ergeben sich bei der Messung der *Mitnahmeeffekte*. Mitnahmeeffekte beruhen auf verdecktem Handeln, das sich nicht direkt nachweisen lässt. Aus diesem Grund versuchen wir die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten über den Umweg des Investitionsverhaltens der Kommunen über die zurückliegenden fünf Jahre anzugehen. Dazu wurde der Durchschnitt der Investitionsvolumina der Kommunen aus den Jahren 2004 bis 2008 berechnet. Dieser Durchschnittswert dient als Referenzwert. Da Investitionen jedoch nicht nur von verfügbaren Zuschüssen abhängen, sondern von der allgemeinen Einnahmesituation einer Kommune, müssen zusätzlich konjunkturelle und durch Änderungen des Steuerrechts bedingte Veränderungen der Steuereinnahmen berücksichtigt werden. Hierzu wurde ein Prozentsatz (P) berechnet, um welchen die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Jahre 2004 bis 2008 hinter denen des Jahres 2009 liegen. Der Referenzwert wurde auf der Basis dieser Abweichung anteilig verringert, um die Mitnahmeeffekte zu berechnen. Dabei wird angenommen, dass Mitnahmeeffekte per definitionem dann vorhanden sind, wenn das Investitionsvolumen einer Kommune im Jahr 2009 nicht höher liegt, als der festgesetzte Referenzwert der Jahre 2004 bis 2008 verringert um den Steuerprozentanteil P. Inhaltlich bedeutet dies, dass keine zusätzlichen Investitionen, auch nicht durch das Kommunale Investitionsprogramm, getätigt wurden. Die so berechnete Variable Mitnahmeeffekte aus der Differenz zwischen dem Referenzwert und den Investitionen des Jahres 2009 stellt somit eine Proxyvariable für die Mitnahmeeffekte dar und spiegelt inhaltlich die Zusätzlichkeit der Investitionen wider. Die Daten zu eben genannten Berechnungen wurden auf Nachfrage vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt und entstammen der Kommunalen Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2004 bis 2008 und 2009.

6. Analyse

Sowohl für das Investitionsvolumen (Analyseschritt 1) als auch für die Mitnahmeeffekte (Analyseschritt 2) als abhängige Variable wurden die Tests jeweils zweistufig durchgeführt. Zunächst wurde der bivariate Zusammenhang geprüft. Danach wurden zur Identifikation plausibler Erklärungsmodelle lineare Regressionsmodelle eingesetzt.

Tabelle 2 präsentiert die Mittelwerte sowie die Spannweite des Investitionsvolumens für die verschiedenen Gemeindegrößenklassen. Insgesamt wurden Zuwendungen für 4.472 Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 1,07 Mrd. Euro bewilligt. Nach Angaben des Finanzministeriums verzichteten lediglich 23 Kommunen in Baden-Württemberg auf Zuwendungen (vgl. *Rechungshof Baden-Württemberg* 2011). Ersicht-

lich wird hierbei, dass zwar generell die Größe der Kommune erheblichen Einfluss auf die Investitionsvolumina hat, aber erhebliche Varianz zwischen einzelnen Kommunen ähnlicher Größe besteht. So liegt das Maximum der GK4 weit über dem Minimum der GK3, was die Annahme berechtigt, dass das Investitionsvolumen nicht einzig von der Gemeindegröße abhängig ist.

Tabelle 2: Mittelwerte des Investitionsvolumens je Gemeindegrößenklasse

	Fälle	Mittelwert (in €)	Mittelwert pro Kopf (in €)	Min (in €)	Max (in €)	Std. Abw.
> 400.000	1	82.100.000	136,72	82.100.000	82.100.000	.
200.000- 400.000	3	53.700.000	**208,68**	42.900.000	73.500.000	17.200.000
100.000- 200.000	5	26.400.000	199,21	**3.808.107**	73.400.000	29.100.000
50.000- 100.000	13	13.300.000	171,03	1.818.422	**66.700.000**	18.400.000
25.000- 50.000	50	2.756.237	**78,94**	-27.874	17.100.000	3.041.573
10.000- 25.000	175	1.316.986	83,31	**-691.714**	15.400.000	2.077.383
< 10.000	848	361.196	106,02	-412.010	**7.951.462**	625.567
insgesamt	1095	1.116.491	102,66	- 691.714	82.100.000	5.252.985

Quelle: Eigene Darstellung *Anmerkung*: Negative Minima des Investitionsvolumens in Tabelle 2 entstehen durch die Bestimmung des Investitionsvolumens nach Abzug der Pauschalen. Hat eine Kommune die Pauschalen noch nicht vollständig abgerufen, entsteht ein negatives Investitionsvolumen I.

Wahrscheinliche Mitnahmeeffekte nach unserer Definition konnten in insgesamt 456 Fällen, also 41,6% nachgewiesen werden. Tabelle 3 zeigt das Vorliegen von Mitnahmeeffekten nach Größenklassen getrennt auf.

Tabelle 3: Anteil der Kommunen die Mitnahmeeffekte aufweisen

	1095 Kommunen	davon 456 mit ME	Anteil an allen Kommunen
GK1-3	9	4	44,44%
GK 4	13	7	53,84%
GK 5	50	24	48,00%
GK 6	175	81	46,28%
GK 7	848	340	40,09%

Quelle: Eigene Tabelle.

Es zeigt sich hier also für beide betrachteten Sachverhalte eine deutliche Varianz, deren Aufklärung nicht allein über den nahe liegenden Faktor Größe erfolgen kann. Daher werden im Folgenden die in Abschnitt 5 skizzierten Hypothesen zur weiteren Analyse herangezogen.

6.1 Varianz des Investitionsvolumens

In einer bivariaten Analyse ergeben sich für die meisten Einflussvariablen nur teilweise die erwarteten Zusammenhänge. Sowohl für die Größe wie für (in allerdings deutlich schwächerem Maße) die Verwaltungskapazität gelten die erwarteten positiven Zusammenhänge. Abweichungen ergeben sich hingegen hinsichtlich der Verschuldung wo die Effektrichtung nicht wie erwartet negativ, sondern positiv ist. Dies würde bedeuten, dass

mit Anstieg der Schulden das Investitionsvolumen der Kommunen steigt. Die Zusammenhänge hinsichtlich der parteipolitischen Variablen stellen sich in der bivariaten Analyse wie erwartet dar: Während die bürgerlich-liberalen Parteien einen leicht negativen Einfluss auf das Investitionsvolumen haben, ist bei dominanten linken Parteien ein positiver Einfluss zu vermelden.

Tabelle 4: Bivariate Regression- Investitionsvolumen als abhängige Variable

Investitionsvolumen	**Modell 1**	**Modell 2**	**Modell 3**	**Modell 4**	**Modell 5**
Unabhängige Variablen					
Größe	0,808*** (3,571)				
Schulden		0,7064*** (0,0026)			
Verwaltungskapazität			0,2661*** (3,96e+07)		
Bürgerlich-liberale Parteien				-0,0526* (569501,3)	
Sozial-demokratische Parteien					0,1829*** (1111303)
N	1095	1095	1095	1095	1095
Adj. R^2	.6519	.4985	.0699	.0019	.0326

Anmerkungen: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient. Standardfehler in Klammern. VIF Werte zeigen keinen Hinweis auf Multikollinearität.

Führt man diese Erklärungsfaktoren in einem multiplen Regressionsmodell zusammen (vgl. Tabelle 5), wird zunächst deutlich (Modell 6), dass der standardisierte Regressionskoeffizient, der zum Vergleich der Einflussstärke der unterschiedlichen Variablen herangezogen wird, bei der Größe im multiplen Modell mit b*= 0,9382 einen größeren Effekt aufweist, als im bivariaten Modell. Markante Veränderungen im Vergleich zur bivariaten Analyse gibt es vor allem beim Prädiktor Schulden. Er ist noch immer signifikant, weist nun jedoch eine andere Effektrichtung auf. Das heißt in dem Fall, dass das Investitionsvolumen bei Schuldenanstieg einer Kommune sinkt. Die theoretische Annahme, dass bei höheren Schulden ein geringeres Investitionsvolumen vorhanden sein könnte, wird unter Kontrolle der Größe und der anderen unabhängigen Variablen folglich in Modell 6 bestätigt. Ein Einfluss bürgerlich-liberaler Parteien auf das Investitionsvolumen der Gemeinden kann mit Modell 6 nicht mehr nachgewiesen werden. Die zweite Parteienvariable (SPD_GRÜNE) ist nach wie vor hoch signifikant; mit einem b*= -0,0686 hat sich jedoch auch hier die Einflussrichtung ins Negative umgekehrt. Bei einem Anstieg des Sitzanteils der SPD und Grünen im Gemeinderat geht folglich das Investitionsvolumen zurück.

Tabelle 5: Multiple Regression nach Gemeindegrößenklasse

Investitionsvolumen	**Modell 6 Alle**	**Modell 7 GK1-GK3**	**Modell 8 GK4**	**Modell 9 GK5**	**Modell 10 GK6**	**Modell 11 GK7**
Unabhängige Variablen						
Größe	0,9381	1,2782	0,6750	0,1010	0,2616	0,1782
	(8,3360)	(186,36)	(320,77)	(61,96)	(44,41)	(12,18)
Schulden	-0,1090	-0,3035	-0,3178	0,1595	0,1951	0,1266
	(0,0048)	(0,0553)	(0,1156)	(0,0230)	(0,0164)	(0,0071)
Verwaltungskapazität	-0,0337	-0,5206	-0,1988	-0,0554	0,0420	0,0426
	(2,64e+07)	(5,49e+09)	(7,85e+08)	(1,57e+08)	(4,36e+07)	(6492437)
Sozial-demokratische Parteien	0,0658	0,0464	-0,2153	-0,1288	-0,1208	-0,0660
	(707899,2)	(1,33e+08)	(6,28e+07)	(5746394,0)	(1310384,0)	(181736,6)
N	1095	9	13	50	175	848
Adj. R^2	0,6117					

Anmerkungen: Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient, sowie der Standardfehler. Alle Modelle wurden negativ auf Multikollinearität getestet. Der standardisierte Regressionskoeffizient in Modell 7 ist vermutlich aufgrund der geringen Fallzahl in diesem Modell größer 1; Auf die Angabe des Adj.R^2 wird bei den Messungen nach GK verzichtet, da mit zunehmender Fallzahl das Adj.R^2 steigt und damit folglich kein verlässlicher Modellvergleich möglich ist. Die Einteilung der Gemeindegrößenklassen ist wie folgt: GK1= >400.000EW, GK2= 200.000-400.000EW, GK3=100.000-200.000EW, GK4=50.000-100.000EW, GK5= 25.000-50.000EW, GK6=10.000-25.000EW, GK7=<10.000EW .

Bereits bei der Betrachtung der Daten mittels der deskriptiven Statistik wurde deutlich, dass die Größe einen starken Einfluss auf das Investitionsvolumen hat, da meist einwohnerstarke Kommunen ein relativ hohes Investitionsvolumen (sowohl absolut als auch pro Kopf) erkennen ließen. Unter Kontrolle aller anderen genannten unabhängigen Variablen bestätigte sich diese Plausibilitätsannahme auch in der Regressionsanalyse. Der für die bivariate Regression festgestellte Einfluss der unabhängigen Variablen auf das Investitionsvolumen erwies sich auch unter Kontrolle der jeweils anderen Variablen als signifikant. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten, die sich für die Analyse von Vollerhebungen ergeben (vgl. *Behnke* 2005), steht in der weiteren Analyse jedoch nicht die Signifikanz, sondern die Relevanz der Prädiktoren für die Erklärung der Varianz des Investitionsvolumens im Mittelpunkt des Interesses. Um die Effekte des extremen Größenunterschiedes der Gemeinden möglichst vergleichbar zu untersuchen, wurde die Regressionsanalyse für die verschiedenen Gemeindegrößenklassen (Modelle 7 bis 11) wiederholt. Dabei war ein Ergebnis, dass auch innerhalb der Gruppen die Größe einen positiven Einfluss auf das Investitionsvolumen ausübt.

Für die GK1-3 und GK4 bestätigt sich die Gegenhypothese der H1: Wenn eine Kommune mehr Schulden verzeichnet, hat sie ein niedrigeres Investitionsvolumen. Der Einfluss der Verwaltungskapazität zeigt hingegen nur für die GK6 und GK7 den erwarteten positiven Einfluss auf das Investitionsvolumen. Für Kommunen, die mehr als 25.000 Einwohner aufweisen, ist der Effekt hingegen negativ: Je höher die Verwaltungskapazität, desto geringer das Investitionsvolumen. Dies mag mit Sättigungseffekten und Verzerrungen auf Grund zusätzlicher personalintensiver Verwaltungsaufgaben zu erklären sein. Die Parteidifferenzhypothese wird nur für die Großstädte bestätigt. Umgekehrt verhält es sich für kleine und mittlere Gemeindegrößen: je mehr Sitzanteile sozial-demokratische Parteien im kommunalen Rat haben, desto niedriger fällt das Investitionsvolumen aus. Nur bei den neun größten Städten wirken sich mehr Sitzanteile der sozial-demokratischen

Parteien mit einem schwachen Effekt (b*= 0,04) positiv auf das Investitionsvolumen aus. Für die übrigen Größenklassen gilt mit stärkeren Effekten, dass bei mehr sozial-demokratischen Ratsmitgliedern das Investitionsvolumen geringer ist, als bei mehr bürgerlich-liberalen Sitzanteilen. Die Stärke der Parteieffekte (H4a) nimmt entgegen der Annahme nicht mit der Größenklasse ab. Diese Abweichung hinsichtlich der Parteidifferenzthese lässt zwei weitergehende Interpretationen zu: Erstens könnte politisches Agieren von Parteien auf kommunaler Ebene weniger programmorientiert als von uns angenommen sein, wie es im Übrigen in Kommunalstudien häufig zu beobachten ist (vgl. Holtkamp 2008); zweitens könnte sich der Parteieinfluss auch dadurch verkehren, dass CDU und FDP durch Parteinetzwerke privilegierten Zugang zu Informationen aus der Landesregierung und den einschlägigen Ministerien hatten und dadurch im Mittelabruf bevorteilt waren. Beide Alternativerklärungen könnten aber nur durch eingehendere Fallstudien empirisch geklärt werden und übersteigen den Rahmen der uns vorliegenden empirischen Evidenz.

Tabelle 6: Überprüfung der Hypothesen zum Investitionsvolumen

	H1: Schulden	**H2: Größe**	**H3: Verw.Kap.**	**H4: soz.-dem. Parteien**
GK1-3	3 / - / x	1 / + / √	2 / - / x	4 / + / √
GK 4	2 / - / x	1 / + / √	4 / - / x	3 / - / x
GK 5	1 / + / √	3 / + / √	4 / - / x	2 / - / x
GK 6	2 / + /√	1 / + / √	4 / + / √	3 / - / x
GK 7	2 / + /√	1 / + / √	4 / + / √	3 / - / x
Durchschnittl. Effektstärke	2	1,4	3,6	3

Anmerkungen: Die Stärke der Koeffizienten pro Größenklasse wird in dieser Tabelle durch die Zahlen 1-4 ausgedrückt, 1= stark 4= schwach; Die Effektrichtung wird durch + und – gekennzeichnet. Die Hypothesen lauteten: *H1:* Je besser ihre Haushaltslage, desto höher das Investitionsvolumen der Kommunen; *H2:* Je größer die Kommune, desto höher das Investitionsvolumen; *H3:* Je mehr Personal je Einwohner, desto höher das Investitionsvolumen; *H4:* Je mehr Stimmen die sozial-demokratischen Parteien, desto höher das Investitionsvolumen;√= Hypothese bestätigt; **x**= Hypothese verworfen.

6.2 Varianz der Mitnahmeeffekte

Auch für die Analyse der Mitnahmeeffekte zeichnet sich in der bivariaten Analyse (vgl. Tabelle 7) für die 456 Kommunen für die Mitnahmeeffekte angenommen werden eine sehr unterschiedliche Ausprägung in der jeweiligen Höhe ab. Zur Erklärung der Varianz spielen auch hier die Größe und die Schulden die größte Rolle. Dabei ist die Wirkung der Haushaltslage umgekehrt als vermutet: Mit höherer Verschuldung gehen Mitnahmeeffekte einher. Bei einem Anstieg der Größe steigen die Mitnahmeeffekte an. Ebenso lassen sich bei Kommunen mit höheren Schulden auch höhere Mitnahmeeffekte feststellen. Darüber hinaus wirken sich die Verwaltungskapazität und ein höherer Sitzanteil sozial-demokratischer Parteien positiv auf die Höhe aus.

Tabelle 7: Bivariater Zusammenhang: Mitnahmeeffekte als abhängige Variable

Mitnahmeeffekte	**Modell M1**	**Modell M2**	**Modell M3**	**Modell M4**	**Modell M5**
Unabhängige Variablen					
Größe	0,7381***				
	(4,6448)				
Schulden		0,7652***			
		(0,0029)			
Verwaltungskapazität			0,3664***		
			(3,40e+07)		
Bürgerlich-liberale				-0,0564	
Parteien				(522364,7)	
Sozial-demokratische					0,3191***
Parteien					(961217,9)
N	456	456	456	456	456
Adj. R^2	0,5438	0,5845	0,1324	0,0010	0,0999

Anmerkungen: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Angabe des Signifikanzniveau dient der Orientierung, jedoch nicht der Interpretation der Ergebnisse. Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient, welcher die Effektrichtungen und -stärken angibt. Standardfehler in Klammern.

In der multiplen Regression in Modell M6, in der alle 456 Fälle mit Mitnahmeeffekten enthalten sind, bestätigen sich diese Ergebnisse: Der stärkste Erklärungsfaktor sind die Schulden (b*= 0,4972). Von den Kommunen die Mitnahmeeffekte aufweisen, haben diejenigen Kommunen größere Mitnahmeeffekte, die höhere Schulden haben, als Kommunen mit niedrigeren Schulden. Des Weiteren haben größere Kommunen höhere Mitnahmeeffekte (b*= 0,2645). Steigt die Verwaltungskapazität um eine Standardabweichung, so steigt die Höhe der Mitnahmeeffekte um 0,06 Standardabweichungen. Auch der Effekt des Sitzanteils von sozial-demokratischen Parteien im kommunalen Entscheidungsorgan auf die Höhe der Mitnahmeeffekte ist sehr gering (b*= 0,0491).

Analog zur Analyse der Höhe der Investitionsmittel wurde die Analyse getrennt nach Gemeindegrößenklassen wiederholt. Wie schon in Tabelle 3 gezeigt weisen dabei die Kommunen der Größe 50.000-100.000 Einwohner (GK4) den höchsten Anteil an Kommunen mit Mitnahmeeffekten auf.

Tabelle 8: Mitnahmeeffekte nach Gemeindegrößenklassen

Mitnahmeeffekte	**Modell M6 Alle**	**Modell M7 GK1-GK3**	**Modell M8 GK4**	**Modell M9 GK5**	**Modell M10 GK6**	**Modell M11 GK7**
Unabhängige Variablen						
Größe	0,2645***	-2,732	0,8393	0,0597	0,0810	0,5097
	(8,7982)		(372,87)	(117,18)	(69,68)	(17,12)
Schulden	0,4972***	-0,466769	-0,6064	0,4771	-0,2055	-0,0269
	(0,0056)		(0,1860)	(0,0478)	(0,0248)	(0,0085)
Verwaltungskapazität	0,0647*		-0,3220	0,2731	0,4812	0,0572
	(2,53e+07)		(6,60e+08)	(2,25e+08)	(7,79e+07)	(9397692)
Sozial-demokratische	0,0491	3,27959	0,0713	-0,0855	0,1029	-0,0575
Parteien	(691664,2)		(7,24e+07)	(1,08e+07)	(1945384)	(266177,4)
N	456	4	7	24	81	340
Adj. R^2	0,6117					

Anmerkungen: Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient, sowie der Standardfehler. Modell M7 hat aufgrund der geringen Fallzahl stark verzerrte Beta-Koeffizienten und weist Multikollinearität auf. Für die Modelle M8- M11 wurde keine Multikollinearität festgestellt. Auf die Angabe des Adj.R^2 wird bei den Mes-

sungen nach GK verzichtet, da mit zunehmender Fallzahl das Adj.R^2 steigt und damit folglich kein verlässlicher Modellvergleich möglich ist.

In der genannten GK4 sind die mit Abstand stärksten Einflussfaktoren auf die Mitnahmeeffekte die Größe (b*= 0,8393) und die Höhe der Schulden (b*= -0,6064) der Kommunen. Auch für die übrigen Größenklassen stellt die Größe einen Einflussfaktor dar, wobei sie in den GK5 und GK6 im Vergleich zu den anderen Prädiktoren nur den viertstärksten, für die GK7 jedoch wieder den stärksten Effekt aufweist. Eine defizitäre Haushaltslage stellt einen noch größeren negativen Einflussfaktor für alle Größenklassen der Kommunen dar. Ausnahme ist hier die fünfte Größenklasse, in welcher die Schulden einen stark positiven Effekt (b* = 0,4771) auf die Höhe der Mitnahmeeffekte ausüben. Hypothese 7, welche besagt, dass mit zunehmender Verwaltungskapazität die Mitnahmeeffekte ebenfalls zunehmen kann für die GK5, GK6 und GK7 bei vergleichsweise hohen Effektstärken bestätigt werden. Für die größeren Kommunen jedoch trifft die ursprüngliche Annahme, dass mit einer größeren Spezialisierung die Fähigkeiten und Kenntnisse steigen, das Antragsverfahren für die Gemeinde vorteilhaft auszulegen, nicht zu. Tatsächlich scheint hier das Gegenargument der Spezialisierung, nämlich eine hohe Komplexität und Formalisierung des Verwaltungsverfahrens zu greifen.

Mehr sozial-demokratische Sitzanteile im kommunalen Rat wirken sich in GK4 und GK6 auf Mitnahmeeffekte fördernd aus. Für die GK5 und GK7 gilt, dass mehr bürgerlich-liberale Sitzanteile höhere Mitnahmeeffekte bedingen. Im Vergleich zu den anderen unabhängigen Variablen weisen die Parteien die geringsten Effektstärken aus und sind somit schwächster Prädiktor für die Höhe der Mitnahmeeffekte. Wiederum ist ein Effekt der Gemeindegröße hinsichtlich der Effektstärke nicht zu erkennen. Eine grafische Zusammenfassung der beschrieben Ergebnisse bezüglich der Mitnahmeeffekte als abhängige Variable zeigt Tabelle 9.

Tabelle 9: Überprüfung der Hypothesen zu den Mitnahmeeffekten

	H5: Schulden	**H6: Größe**	**H7: Verw. Kap.**	**H8: soz.-dem. Parteien**
GK1-3	(-)	(-)		(+)
GK 4	2 / - / √	1 / + / √	3 / - / x	4 / + / √
GK 5	1 / + / x	4 / + / √	2 / + / √	3 / - / x
GK 6	2 / - / √	4 / + / √	1 / + / √	3 / + / √
GK 7	4 / - / √	1 / + / √	3 / + / √	2 / - / x
Durchschnittliche Effektstärke	2,25	2,5	2,25	3

Anmerkungen: Die Stärke der Koeffizienten pro Größenklasse wird in dieser Tabelle durch die Zahlen 1-4 ausgedrückt, 1=stark 4=schwach; Die Effektrichtung wird durch + und – gekennzeichnet.
Die Hypothesen lauteten: *H5:* Je schwächer die Haushaltslage der Kommunen, desto unwahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte; *H6:* Je größer die Kommune, desto wahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte; *H7:* Je mehr Personal je Einwohner, desto stärker sind die Mitnahmeeffekte; *H8:* Je mehr Stimmen die sozialdemokratischen Parteien, desto stärker die Mitnahmeeffekte; √ = Hypothese bestätigt; x = Hypothese verworfen.

7. Schluss: Wer hat, dem wird manchmal (aber nur manchmal) gegeben!

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage nach den Verteilungswirkungen und nicht-intendierten Effekten distributiver Politiken am Beispiel der Implementation des Zukunftsinvestitionsgesetzes in baden-württembergischen Kommunen. Ausgehend von theoretischen Hypothesen wurden zwei typische Probleme eingehend untersucht: Ungleichheiten in der Mittelverteilung und Mitnahmeeffekte.

Die Unterschiede im Investitionsvolumen der Kommunen lassen sich hauptsächlich durch die Gemeindegröße, darüber hinaus aber auch über die Schulden und die Verwaltungskapazität erklären. Hinsichtlich des Einflusses der kommunalpolitischen Konstellationen sind die Ergebnisse nicht eindeutig und lassen wie gesehen mehrere Interpretationen zu. Die in Baden-Württemberg durchgeführte distributive Verteilung der Mittel offenbart dabei aber nicht wie ursprünglich angenommen extreme Verlierer- oder Gewinnerkommunen. Die Mittel wurden angesichts der Herausforderung einer kurzfristigen Umsetzung relativ effektiv und effizient – im Sinne eines schnellen Mittelabflusses – an die Kommunen verteilt. Dies heißt jedoch nicht, dass durch den gesetzten Anreiz die Programmziele vollständig erfüllt wurden. Der relativ hohe Anteil an Mitnahmeeffekten deutet darauf hin, dass Kommunen Mittel beantragt haben, um kurzfristig ihren Haushalt zu sanieren und nicht um in zukunftsorientierte Projekte zu investieren. Diese Kommunen haben die Programmziele durchaus strategisch an ihre Situation angepasst. Dabei waren grundsätzlich die Kommunen mit hoher Verwaltungskapazität und größerem finanziellen Spielraum im Vorteil, so dass unsere Ausgangsannahme der Triftigkeit des Matthäusprinzips zutrifft. Die Regierungspräsidien, die die Maßnahmen bewilligten, fungierten dabei als Erfüllungsgehilfen – was auch die auf den ersten Blick kontraintuitiven Effekte der parteipolitischen Konstellationen vor Ort erklären mag. Die Tatsache, dass einige Kommunen ihre Spielräume ausgenutzt haben, deutet darauf hin, dass die eigentlichen Problemlagen der Kommunen – die desolate Haushaltslage – durch die distributive Politik des Kommunalen Investitionsprogramms zunächst nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

Der Teil der Mittel, der nicht über Pauschalen vergeben wurde, wurde in einem Verfahren verteilt, das Kommunen mit einer höheren Verwaltungskapazität Vorteile verschaffte. Ob derartige Mitnahmeeffekte von den „Machern“ des Kommunalen Investitionsprogramms auf Bundes- und Landesebene bereits im Voraus beabsichtigt war muss hier offen bleiben. Gegen diese Annahme spricht jedoch die Abschaffung des §3a des ZuInvG. Erst im Frühjahr 2010 wurde das Zusätzlichkeitserfordernis des ZuInvG gelockert, sodass nur die Vorhaben, nicht aber generell die Investitionen zusätzlich sein mussten. Die erkannten Mitnahmeeffekte wurden damit sozusagen legalisiert, was zur Folge hatte, dass die von da an offiziellen Programmziele nicht so sehr verletzt wurden, wie sie zuvor in der ursprünglichen Version des ZuInvG verankert waren. Dies hatte auch den Vorteil, dass der Landes- und der Bundesrechnungshof weniger Fälle wegen Verstößen ahnden müssen, was bei der großen Zahl an Kommunen vermutlich sehr lange Zeit und hohe Kosten beansprucht hätte. Der Grund für die Änderung des §3a ZuInvG liegt sehr wahrscheinlich aber auch darin, dass aus dem laufenden Prozess *gelernt* wurde: Es wurde erkannt, dass die Probleme der Kommunen nicht nur im Fehlen von Mitteln für Zukunftsinvestitionen lagen, sondern durch strukturelle Haushaltsdefizite generell gehindert wurden,

in Infrastruktur zu investieren. Mit der Änderung des Planzieles der zusätzlichen Investitionen wurde somit auf die Gegen-Implementation eingegangen. Den Kommunen wurden Freiräume zugestanden, die ansonsten als Planzielverfehlungen hätten geahndet werden müssen.

Die Mitnahmeeffekte sind in vorliegendem Fall also, nicht wie in der Theorie angenommen grundsätzlich nicht-intendiert, sondern nach einem *Feedbackloop*, ab dem Zeitpunkt der Abschaffung des §3a ZuInvG in die Programmumsetzung sozusagen integriert worden (vgl. *Pressman/Wildavsky* 1984, S. 232ff). Inwiefern aber das Ziel erreicht wurde, mit den Mitteln aus dem Kommunalen Investitionsprogramm tatsächlich zukunftsfähige Investitionen zu fördern, um den Kommunen nachhaltig aus der finanziellen Problemlage zu helfen, bleibt bei einer Veränderung der ursprünglichen Planziele fraglich. Für zukünftige Studien würde es sich anbieten, den Implementationsprozess weiterer Bundesländer zu analysieren, um Vergleichswerte und ein deutschlandweites Bild der Implementation des Zukunftsinvestitionsgesetztes sowie der damit verbundenen steuerungspolitischen Varianten zu erhalten. Die finanzielle Situation der Kommunen in Baden-Württemberg ist vergleichsweise gut, so dass sich in anderen Bundesländern noch stärkere Zielverschiebungen ergeben könnten.

Literatur

Barabas, György/Döhrn, Roland/Gebhardt, Heinz/Schmidt, Torsten, 2009: Was bringt das Konjunkturpaket II?, in: Wirtschaftsdienst, 89, S. 128-132.

Barabas, György/Döhrn, Roland/Gebhardt, Heinz, 2011: Was brachte das Konjunkturpaket II?, in: Wirtschaftsdienst, 91, S. 496-498.

Behnke, Joachim, 2005: Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen, in: Politische Vierteljahresschrift, 46, S. 1-15.

Gatzer, Werner, 2009: Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder. Brief an die Finanzminister der Länder vom 23.03.2009, Berlin: Bundesministerium der Finanzen. Online verfügbar unter: http://www.im.nrw.de/bue/doks/bmfzu104gg.pdf, Stand: 23.11.2010.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Reiter, Renate, 2008: Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive, in: Raumforschung und Raumordnung, 66, S. 118-139.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag.

Brenke, Karl/Dreger, Christian/Kooths, Stefan/Kuzin, Vladimir/Weber, Sebastian/Zinsmeister, Florian, 2009: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2009/ 2010, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

DeLeon, Peter/DeLeon, Linda, 2002: What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 12, S. 467-492.

Elmendorf, Douglas W./Furman, Jason, 2008: If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus, Washington: Brookings Institution.

Finanzministerium Baden-Württemberg, 2010a: Konjunkturprogramme – Investitionen und Verteilung der Mittel. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/de/Investitionsvolumen_und_Verteilung_der_Mittel/203548.html, Stand: 23.11.2010.

Finanzministerium Baden-Württemberg, 2010b: Konjunkturprogramme – Häufig gestellte Fragen. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/FAQ_Internet_03042009. pdf, Stand: 23.11.2010.

Finanzministerium Baden-Württemberg, 2010c: Konjunkturprogramme – Investitionsvolumen und Verteilung der Mittel. Zukunftsinvestitionsprogramm: Aufteilung der Bundesmittel auf Land und Kommunen. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/Uebersicht1_Zukunftsinvestitionsprogramm_Auftteilung_der_Bundesmittel_auf_Land_und_Kommunen.pdf, Stand: 23.11.2010.

Finanzministerium Baden-Württemberg, 2010d: Konjunkturprogramme. Anmeldeverfahren für die Bildungsinfrastruktur- und Infrastrukturpauschale. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/%DCbersicht%206_Anmeldeverfahren%20_2_09032009.pdf"wuerttemberg.de/fm7/2347/% DCbersicht%206_Anmeldeverfahren%20_2_09032009.pdf, Stand: 23.11.2010.

Fuest, Winfried, 2009: Gute Schulden: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?, in: Ifo Schnelldienst, 62, S. 3-8.

Gaul, Claus-Martin, 2008: Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 5 – 3010 – 009/09), Berlin: Deutscher Bundestag.

Grohs, Stephan, 2010: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus, Wiesbaden: VS.

Hammerschmid, Gerhard/Stemmler, Robert, 2010: Programmsteuerung im Mehrebenensystem Deutschlands, in: Verwaltung & Management, 3, S. 121-127.

Handrich, Lars/Meinen, Philipp/Pavel, Ferdinand/Wissmann, Daniel, 2009: Konjunkturpakete: Verpasste Chance für langfristiges Wachstum, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 43, S. 748-752.

Hassel, Anke/Lütz, Susanne, 2010: Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates, in: der moderne staat, 3, S. 251-274.

Heinelt, Hubert, 2009: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenburg, S. 115-130.

Heinze, Rolf G., 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden: VS Verlag.

Hibbs, Douglas A., 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, 71, S. 1467-1487.

Hill, Michael/Hupe, Peter, 2009: Implementing Public Policy, London: Sage Publications Ltd.

Holtkamp, Lars, 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag.

Holtkamp, Lars, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.

Horn, Gustav/Hohlfeld, Peter/Truger, Achim/Zwiener, Rudolf, 2009: Höheres Tempo erforderlich – Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, 2010: Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen, in: der moderne staat, 3, S. 273-294.

Knill, Christoph/Tosun, Jale, 2010: Politikgestaltung in der Europäischen Union. Die Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Baden-Baden: Nomos.

Lowi, Theodore J., 1972: Four systems of policy, politics, and choice, in: Public Administration Review, 32, S. 298-310.

Mayntz, Renate, 1983: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II: Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts.: Anton Hain, S. 237-250.

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2010: Nach der Krise: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherstellen, in: OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2010, OECD Publishing, S. 63-89.

Pavel, Ferdinand, 2009: Richtig Investieren I. Öffentliche Investitionen zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspotentials in Deutschland, Berlin: DIWecon.

Pavel, Ferdinand/Proske, Sandra, 2009: Konjunkturprogramme: Investitionen ohne nachhaltige Wachstumswirkung, in: DIW-Wochenbericht 19/2009, S. 314-320.

Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron, 1984: Implementation, Berkeley, CA: University of California Press.

Rechnungshof Baden-Württemberg, 2011: Sonderbericht: Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes: Bildungs- und Infrastrukturpauschalen, Stuttgart: Rechnungshof Baden-Württemberg.

Roos, Michael W. M., 2009: Die deutsche Fiskalpolitik während der Wirtschaftskrise 2008/2009, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10, S. 389-412.

Schmidt, Sebastian/Prange, Florian/Schlegelmilch, Kai/Cottrell, Jacqueline/Görres, Anselm, 2009: Sind die deutschen Konjunkturpakete nachhaltig? Studie des Forums Ökologisch- Soziale Marktwirtschaft im Auftrag des WWF, Berlin: Forum Ökologisch- Soziale Marktwirtschaft.

Wagschal, Uwe/Jäckel, Tim, 2010: Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policyreaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, in: der moderne staat, 3, S. 295-320.

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt am Main: Campus.

Wollmann, Hellmut, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-196.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Jessika Schneider, MA, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz
E-Mail: jessikaSchneider@gmx.de

Dr. Stephan Grohs, (Korrespondierender Autor)
Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz
E-Mail: stephan.grohs@uni-konstanz.de

Prof. Dr. Christoph Knill, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz
E-Mail: christoph.knill@uni-konstanz.de)

Klaus-Peter Timm-Arnold

Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite in Nordrhein-Westfalen – Welche Rolle spielen Bürgermeister und Parteien?

Zusammenfassung
Die kommunale Finanzkrise bedroht in zunehmendem Maße die politische Handlungsfähigkeit der Kommunen. Gemeinhin werden die Ursachen für defizitäre Kommunalhaushalte in äußeren Rahmenbedingungen gesehen, ausgelöst z.B. durch wegbrechende Steuereinnahmen, steigende Sozialtransfers oder Verteilungskämpfe zwischen den staatlichen Ebenen. Die Varianz der Haushaltsergebnisse von Kommunen mit ähnlichen strukturellen Ausgangssituationen – z.B. Städte des Ruhrgebietes – deuten aber auch auf „hausgemachte" Ursachenbündel für Haushaltsdefizite hin wie ausgabenmaximierende Parteipolitik und die Verwaltungsführungsleistung des Bürgermeisters. Die Ergebnisse von sechs qualitativ-vergleichenden Fallstudien zeigen, dass eine Zentralisierung der Haushaltspolitik und das Führungswollen und -können eines durchsetzungsstarken Bürgermeisters wichtige Voraussetzungen dafür sind, den Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs zu halten.

Schlagworte: Haushaltskonsolidierung, Zentralisierung der Haushaltspolitik, Parteiendifferenz, vergleichende Fallstudien

Abstract
Endogenous reasons for local budget deficits in North-Rhine Westphalia – Which roles play the mayors and the parties?
The financial crisis increasingly threatens the local political ability to act. Usually the reasons for deficit local budgets were seen in external prevailing conditions, set off by decreasing tax revenue, increasing public expenditure, distributive battles between different federal levels, among others. The variation in budgetary results of cities with similar structural starting positions – the cities in the *Ruhrgebiet* for example – can be interpreted as "homemade" reasons for deficit budgets such as maximum spending party politics and the leadership by the mayor. The results of six comparing case-studies show, that centralization in budget process and a strong mayors' wish and ability to lead are important preconditions to keep the local budget in balance.

Key words: budget consolidation, centralization in budget process, partisan influence on public policy, comparing case-studies

1. Einleitung

Gemeinhin werden kommunale Haushaltsdefizite mit exogenen Ursachen begründet. Sozioökonomische Variablen (Arbeitslosen- und SGB II-Quoten, Demografie, Gemeindegröße, regionale Wirtschaftsstruktur und -konjunktur), die föderalstaatliche Aufgabenverteilung, die Steuergesetzgebung des Bundes und der innerstaatliche Finanzausgleich (insbesondere die Finanzierung der Deutschen Einheit; *Holtkamp/Vetter* 2008, S. 30), Fachgesetze, staatliche Programme und Standards, oft mit direkter Finanzwirkung und ohne Kostenerstattung (vgl. z.B. den Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz) sowie

formale Kompetenzen von Rat, Bürgermeister und Vetospielern werden nach der „Opferthese“ (*Pleschberger* 2008, S. 53) dafür verantwortlich gemacht, dass die Kommunalhaushalte – insbesondere in NRW – in Schieflage geraten sind. Die Entwicklung ist in der Tat dramatisch (*Deutscher Städtetag* 2011): 2010 verzeichneten die Kommunen das größte Defizit seit Bestehen der Bundesrepublik. Der Finanzierungssaldo beträgt voraussichtlich 9,8 Mrd. Euro; und dies trotz sprudelnder Gewerbesteuereinnahmen aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs. Die kurzfristigen Kassenkredite explodieren und entwickeln sich zum Schwarzen Loch in den Kommunalhaushalten. Sie belaufen sich mittlerweile auf 40,5 Mrd. Euro – doppelt so viel wie 2004.[1] Die Sozialausgaben der Kommunen steigen in 2010 weiter an und erreichen den Spitzenwert von 42,2 Mrd. Euro. Zwar konnten 2008 und 2009 viele nordrhein-westfälische Kommunen ihre Haushalte aufgrund der Umstellung des Rechnungswesens auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage (fiktiv) ausgleichen, sie rutschten jedoch spätestens 2010 in den Haushaltsausgleich; einigen Kommunen droht sogar die Überschuldung durch Aufzehrung des Eigenkapitals.

Vor dem Hintergrund einer sich zunehmend verschlechternden Haushaltssituation der Kommunen in der BRD und insbesondere in NRW setzen die Fragestellungen dieses Beitrages an. Es ist nämlich folgendes empirisch zu konstatieren: Bei ähnlicher sozioökonomischer Ausgangslage variieren die Haushaltsergebnisse von NRW-Kommunen teilweise beträchtlich (*Timm-Arnold* 2011). Dies verweist auf die Relevanz von kommunalen Entscheidungsprozessen (*Junkernheinrich* 1991, S. 77; *Vetter/Holtkamp* 2008, S. 32). Diese hängen einerseits von Variablen wie der Kommunalverfassung und Haushaltsnotlagenregimen ab, andererseits sind sie aber auch durch die kommunalen Akteure – so die hier vertretene These – in Grenzen gestaltbar. „Hausgemachte“ Ansätze für einen variierenden *policy-output* können einerseits im Effekt der Parteiendifferenz, andererseits im Führungswollen und Führungskönnen (Verwaltungsführungserfahrung) des zentralen kommunalpolitischen Akteurs, des seit 1999 volksgewählten Bürgermeisters[2], verortet werden. Die besten Erfolgschancen hat die Konsolidierungspolitik, so die hier vertretene These, wenn ein Bürgermeister mit Fachwissen, Primärorientierung am Haushaltsausgleich und politischer Überzeugungskraft in der Mehrheitsfraktion (verwaltungszentrierter Bürgermeister) handelt, wohingegen sich politikzentrierte Bürgermeister, die also aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommen und einer Partei angehören, trotz farblich passender Ratsmehrheit oft nicht als erfolgreiche Konsolidierer erweisen. Es geht also um die endogenen Entscheidungsprozesse in Bezug auf Haushaltskonsolidierung, die von der Forschung bisher kaum in den Blick genommen worden sind (*Vetter/Holtkamp* 2008).

2. Theoretischer Rahmen

Zur Beantwortung der Frage nach der Relevanz von Parteieneinfluss auf kommunale Hauhaltsergebnisse und nach den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Sparpolitik des Bürgermeisters kann man auf Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (*Schmidt/Siegel/Ostheim* 2003) zurückgreifen. Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung erhebt den Anspruch, Regierungshandeln messbar zu machen. Sie ist eine anerkannte Teildisziplin der Politikwissenschaft, die trotz vorhandener Schwächen in methodischen und theoretischen Ansätzen (hierzu ausführlich: *Schmidt* 1997, *Schmidt/Siegel/Ostheim* 2003) wertvolle Beiträge zur Erklärung unterschiedlicher Erfolge verschiedener

Handlungsstrategien politischer Akteure innerhalb eines institutionellen Bezugsrahmens liefert. Im Kern geht es darum, in Kombination verschiedener Ansätze herauszuarbeiten, welche Faktoren die Differenzen im jeweils betrachteten Politikfeld ausmachen. Für die kommunale Haushaltspolitik wurde ein Bündel von exogenen und endogenen Ursachen für lokale Haushaltsdefizite identifiziert: sozioökonomische Faktoren, institutionelle Ursachen (insbesondere Vetospieler), die Verwaltungs- und Regierungsorganisation, die Parteiendifferenz, der Einfluss von Interessengruppen und die Politikerblast (*Holtkamp* 2007). Im Rahmen dieses Beitrages interessieren die endogenen Faktoren: Parteiendifferenz, Verwaltungsführungsleistung des Bürgermeisters sowie Politikerblast.

Ausgehend vom Akteurshandeln wird gefragt, was die kommunalen Akteure *wollen*, abhängig von ihren Handlungsorientierungen und Parteiideologien, und was sie angesichts vorherrschender Akteurskonstellationen und dem institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sie Entscheidungen treffen, durchsetzen *können.* Zunächst hat sich die Parteiendifferenzlehre in internationalen vergleichenden Studien als erklärungsmächtig erwiesen (*Schmidt* 2001). Die lokale Politikforschung der letzten 20 Jahre hingegen hat im Ergebnis zwar gezeigt, dass aufgrund der trotz grundgesetzlich gesicherter Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG) eingeschränkten Handlungsautonomie der Kommunen im bundesrepublikanischen Mehrebenensystem (*Vetter/Holtkamp* 2008), der zum Teil massiven Eingriffe der Kommunalaufsichten in NRW und der im Prinzip „unpolitischen" Selbstverwaltungstradition in Deutschland (*Lehmbruch* 1975) zunehmend schwindende Parteiendifferenzen zu registrieren sind (eine Ausnahme stellen hier die Ergebnisse von *Kunz* 2000 dar). Gerade in Ruhrgebietsstädten mit ihren ausgeprägten SPD-Hegemonien (zumindest bis 1999) sollten aber in Teilbereichen (insbesondere bei Personalausgaben und Privatisierungspolitik) noch Parteiendifferenzen nachweisbar sein. Zu vermuten ist, dass die Varianz von Personalausgaben je Einwohner ihre Ursache in der langfristigen Wirkung (Erblast) wohlfahrtsmaximierender SPD-Politik und besonderer mikropolitischer Strategien in den Kommunen hat. Die Parteien wenden dabei das Arsenal subversiver Strategien an, die *Bogumil/Holtkamp* ausführlich beschrieben haben (2006, S. 136ff.). Mit erhöhten Personalausgaben ist dann besonders zu rechnen, wenn sich der politikzentrierte Bürgermeister nicht gegen eine SPD-Mehrheitsfraktion durchsetzen kann oder will. Im Gegenzug kann angenommen werden, dass ein durchsetzungsstarker verwaltungszentrierter Bürgermeister ausufernde Personalausgaben einhegen kann.

In Anlehnung an politisch-institutionelle Ansätze der vergleichenden Politikforschung kann ferner die Zentralisierung der Haushaltspolitik als wirkungsmächtig herangezogen werden. Der Kommunalverfassung hat *Gerhard Banner* in seinen einflussreichen Artikeln in den 1980-er und 1990-er Jahren einen starken Einfluss auf den Kommunalhaushalt zugemessen (*Banner* 1984, 1989). Zwar konnte eine direkte Steuerungswirkung empirisch nicht bestätigt werden (*Bogumil/Holtkamp* 2006, S. 143), jedoch liegt es angesichts der starken Varianz von *policy-output*-Ergebnissen nahe, die akteursbezogene Führungsleistung des zentralen Steuerungspolitikers, des Bürgermeisters, innerhalb des konstitutionellen Rahmens in den Blick zu nehmen, wie es auch *Banner* in seinen neuesten Schriften tut (*Banner* 2006).

Ausgehend vom Allmendeproblem öffentlicher Haushalte ist damit zu rechnen, dass stabile Institutionen, starke Regierungen und Verwaltungen, glaubwürdige Akteure, eine ausgeprägte Hierarchie im Budgetprozess sowie starke Steuerungspolitiker dämpfend auf eine Budgetmaximierung wirken, da diese Institutionen und Konfigurationen geringe Verschuldensanreize bieten und dem Einfluss von Sonderinteressen weniger stark ausge-

setzt sind (*Wagschal* 2006, S. 76). Die Zentralisierung der Haushaltspolitik ist in vielen Untersuchungen auf staatlicher Ebene als effektives Instrument zur Reduktion bzw. Vermeidung von Haushaltsdefiziten bestätigt worden (vgl. Überblick bei S*trauch* 1998 sowie *Holtkamp* 2008). Die Zentralisierung der Haushaltspolitik wird auch in dem vorliegenden Beitrag als notwendige Bedingung gesehen, um den Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs zu halten.

Nach *Scharpf* (2000) und dem von ihm und *Renate Mayntz* begründeten Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus werden politische Interaktionen von den Strategien zweckgerichteter individueller, kollektiver und kooperativer Akteure (Bürgermeister, Fach- und Steuerungspolitiker, Oppositions- und Regierungsfraktionen, Lokalparteien) bestimmt, welche in institutionellen Kontexten handeln, die diese Strategien zugleich ermöglichen und beschränken. Kommunale Entscheidungsprozesse werden strukturiert durch die Regelungen der GO NRW und durch Haushaltsnotlagenregime der Kommunalaufsicht (beide Faktoren wirken insofern exogen auf die Kommune; vgl. *Vetter/Holtkamp* 2008, S. 29). Jedoch ist nach den Prämissen des Akteurzentrierten Institutionalismus davon auszugehen, dass das Handeln der Akteure in den gezogenen institutionellen Grenzen und in Abhängigkeit von ihren Präferenzen in mikropolitischen Prozessen gestaltbar ist.

Ausgehend vom Gedanken der Zentralisierung von Haushaltspolitik wurde der Verwaltungsführungserfahrung des Bürgermeisters, das ist das Führungskönnen und das Führungswollen, ein besonderer Einfluss zugedacht. Zwar ergeben sich durch die Regelungen in der GO NRW institutionelle Rechte für den Bürgermeister und den Kämmerer[3]. Die institutionelle Zuweisung von Aufgaben und Rechten sagt aber noch nichts über die Präferenzen der Akteure aus, mit denen die Bürgermeister ihre Aufgaben wahrnehmen. Führungswollen und Führungskönnen sind vielmehr stark von der Vorposition des Bürgermeisters abhängig. Verwaltungszentriertes Amtsverständnis und der Wille zur Konsolidierung, gepaart mit Durchsetzungsvermögen gegenüber der Mehrheitsfraktion und innerhalb der Fachverwaltung (Überzeugung) sollten, so die Grundannahme, zu tendenziell besseren Haushaltsergebnissen führen, ausgedrückt in den Ergebnissen ausgewählter Haushaltskennzahlen. Gelingt es dem Bürgermeister, Konsolidierungsansätze gegen die Spezialinteressen der Fachpolitik[4] und die parteipolitische Ideologie durchzusetzen, so bestehen Chancen, dass das städtische Budget nicht übernutzt, sondern in der Balance gehalten wird. Dies verweist auf die Machtposition des Bürgermeisters im kommunalen Entscheidungsprozess, die im Falle von parteilosen Bürgermeistern ohne eigene Hausmacht tendenziell schwächer sein sollte.

3. Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik

In empirischen Untersuchungen lässt sich zeigen, dass die Haushaltsergebnisse von Kommunen trotz vergleichbarer struktureller Rahmenbedingungen, nimmt man z.B. die kreisangehörigen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohner des Ruhrgebietes[5] als „sozialen Raum“ heraus, sehr unterschiedlich sind (*Timm-Arnold* 2011). Im Folgenden werden exemplarisch die Ergebnisse der Kennzahlen „Strukturelles Defizit/Freie Spitze €/Einwohner“[6] und „Personalausgaben €/Einwohner“[7] von 6 kreisangehörigen Ruhrgebietsstädten (A bis F) dargestellt:

Abb. 1: Entwicklung der strukturellen Haushaltsergebnisse (strukturelles Defizit/freie Spitze) in den Untersuchungskommunen (A bis F) 2000 bis 2006 (Gemeindeprüfungsanstalt NRW)

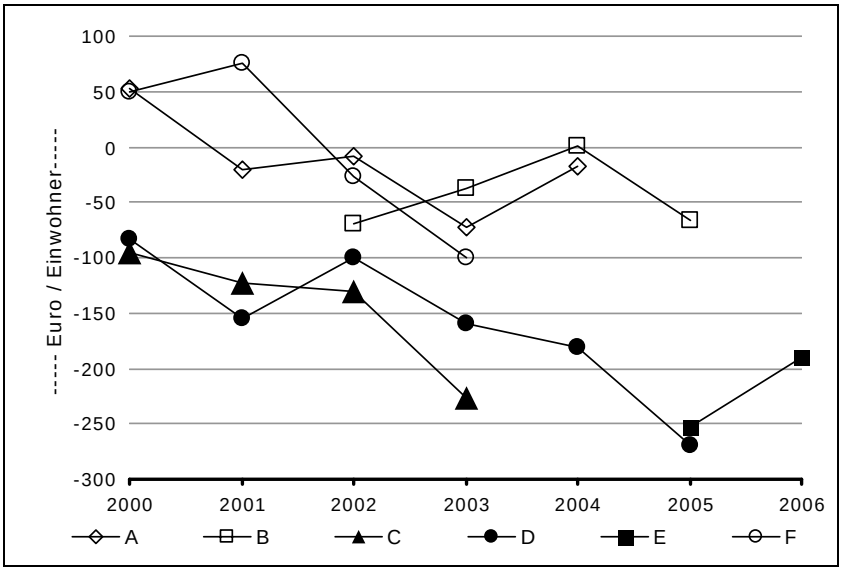
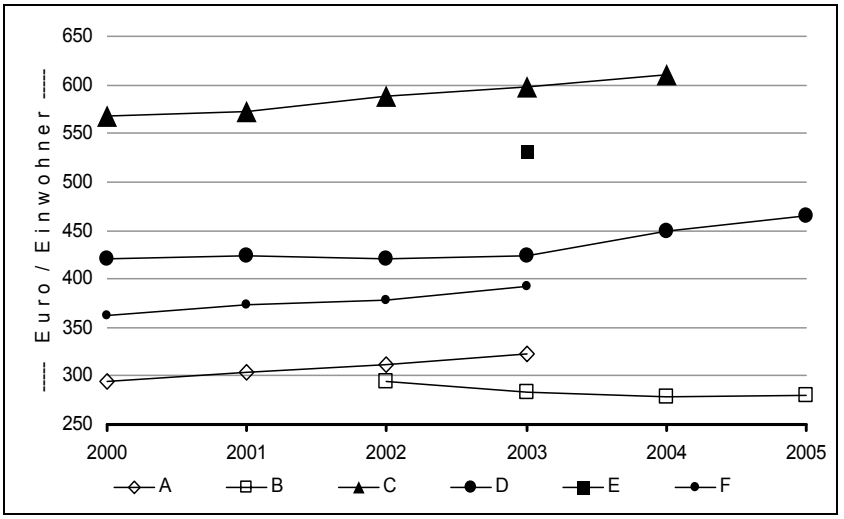


Abb. 2: Entwicklung der Personalausgaben (bereinigt) in den Untersuchungskommunen (A bis F) 2000 bis 2005 (Gemeindeprüfungsanstalt NRW)



Um den diesen policy-output-Ergebnissen zugrunde liegenden mikropolitischen Prozessen und möglichen parteiideologischen Dispositionen nachzuspüren, wurden in vergleichenden qualitativen Fallstudien die Machtpositionen politik- und verwaltungszentrierter Bürgermeister, die je SPD- bzw. CDU-majorisierten Räten vorsitzen und dasselbe Parteibuch wie die Ratsmehrheit haben (Homogenitätsfälle), untersucht. Hinzu kam die Analy-

se zweier Fälle von parteilosen, verwaltungszentrierten Bürgermeistern. Die Akteurskonstellationen und politischen Strukturen (1989 bis 2009) werden im Folgenden dargestellt:

Tabelle 1: Politische Strukturen in den Untersuchungskommunen

Fall-Stadt	BM	Rat
A	SPD verwaltungszentriert	Absolute Mehrheit SPD; ab 1999 rot-grün
B	CDU verwaltungszentriert	Absolute CDU-Mehrheit; ab 2004 de-facto absolute CDU-Mehrheit
C	SPD politikzentriert	Absolute SPD-Mehrheit; ab 1999 rot-grün
D	Seit 1999: CDU politikzentriert	Seit 1999 relative CDU-Mehrheit
E	Seit 1999: CDU verwaltungszentriert; später parteilos	1999 bis 2004: relative CDU-Mehrheit; 2004 bis 2009: relative SPD-Mehrheit
F	Seit 1999: parteilos verwaltungszentriert	1999 bis 2004: relative CDU-Mehrheit; 2004 bis 2009: schwarz-grün

Die Fall-Städte A (verwaltungszentrierter SPD-Bürgermeister und SPD-Ratsmehrheit) und B (verwaltungszentrierter CDU-Bürgermeister mit CDU-Ratsmehrheit) haben bei den verwendeten Haushaltsstrukturkennzahlen die besten Ergebnisse im Vergleich der Untersuchungskommunen (vgl. Abb. 1 und 2), aber auch im interkommunalen Vergleich aller kreisangehörigen Ruhrgebietsstädte mit mehr als 20.000 Einwohnern, erzielt. Die Konsolidierungsprozesse gingen in beiden Fällen von den Bürgermeistern aus. Deren Präferenzen sind auf den Haushaltsausgleich gerichtet, wenn auch mit unterschiedlichen Zielen verknüpft: Für den Bürgermeister in A ist der Haushaltsausgleich ein anzustrebendes Normziel. Er kommt („von der Pike auf“) aus der Stadtverwaltung A, wurde dort als Diplomverwaltungswirt sozialisiert. Er kooperiert konstruktiv mit der Kommunalaufsicht und „opferte“ 2006 die in seinen Augen politisch erfolgreiche Koalition mit den Grünen zugunsten eines strikten Sparkurses bei den Personalausgaben. Der Bürgermeister in B, der als Jurist „von außen“ in die Verwaltung kam, hat demgegenüber ein deutlich stärkeres „instrumentelles“ Verhältnis zum kommunalen Haushaltsrecht. Er legt, zusammen mit der CDU-Mehrheitsfraktion, alles darauf an, den Haushalt auszugleichen, um ihn damit gegen Eingriffe der Kommunalaufsicht zu immunisieren. Nur so glaubt er seine politischen Ziele durchsetzen zu können, insbesondere im Investitionsbereich (Vermögenshaushalt). Als gelerntem Juristen macht es ihm keine Schwierigkeiten, die Gestaltungsmöglichkeiten des (kameralen) Haushaltsrechts auszuloten und auszunutzen.

Betrachtet man die Akteurskonstellationen, so zeichnet sich die Stadt A durch einen internen Zusammenhalt des Verwaltungsvorstands und der übrigen Steuerungspolitiker (insbesondere des SPD-Fraktionsvorsitzenden) aus. Im Verwaltungsvorstand, aber auch innerhalb der nachgeordneten Verwaltungsstellen, setzt der Bürgermeister auf „Mannschaftsleistung“ bzw. auf „*corporate identity*“. Insbesondere die enge Kooperation zwischen Bürgermeister, Erstem Beigeordneten (Finanzdezernent) und SPD-Fraktionsvorsitzendem kann als Generalisten-Koalition gedeutet werden, die Konsolidierungsziele innerhalb der Verwaltung bzw. der Mehrheitsfraktion durchzusetzen in der Lage ist. Dadurch können Spezialisteninteressen aus Fachverwaltung und Fachpolitik abgewehrt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass der Bürgermeister das kommunale Haushaltsrecht

aus eigener Fachkenntnis anwenden und einsetzen kann und sich insoweit für ihn keine Abhängigkeiten von der Verwaltung (Kämmerei) ergeben, ein Umstand, der sich auch in *bargaining*-Prozessen mit der Kommunalaufsicht als vorteilhaft erweisen kann, da man „dieselbe Sprache spricht". Auch wird der Informationsvorsprung gegenüber der Kommunalpolitik weiter erheblich ausgebaut. In B besteht ein starker interner Zusammenhalt zwischen dem Bürgermeister und dem CDU-Fraktionsvorsitzenden, der ihm in der Mehrheitsfraktion den Rücken frei hält. Im Gegensatz zum Fall A steht in B allerdings weniger die Haushaltskonsolidierung *sui generis* im Vordergrund, sondern die Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes, um, losgelöst von Eingriffen der Kommunalaufsicht, eigene politische Ziele durchzusetzen. Beide Bürgermeister, in A wie in B, vermeiden im Verwaltungsaufbau „Sperre[n] durch Beigeordnete" (*Bogumil/Holtkamp* 2005, S. 55) bzw. marginalisieren die Position des Kämmerers. In A verweigerte die SPD-Mehrheit dem ehemaligen grünen Koalitionspartner einen Beigeordnetenposten; ferner wurde keine formelle Kämmererposition im Verwaltungsvorstand geschaffen. Die Aufgabe des Finanzdezernenten nimmt der Erste Beigeordnete wahr, mit dem sich der Bürgermeister persönlich gut versteht, das operative Geschäft obliegt dem Kämmereiamtsleiter „in der Linie". In B wird der Kämmerer, der als SPD-Mitglied auch ein anderes Parteibuch als der Bürgermeister hat, von diesem aus Verhandlungsrunden mit der Politik ferngehalten; seine Gegenvorstellungen hinsichtlich eines freiwilligen Haushaltssicherungskonzepts 2007 wurden vom Bürgermeister im Zusammenspiel mit dem CDU-Fraktionsvorsitzenden „vom Tisch gefegt". Der Bürgermeister greift nach eigenem Bekunden „in Haushaltsdingen tief in die Verwaltung ein", wie er überhaupt „alles" daransetzt, Vetopositionen aus seiner Mehrheitsfraktion, von Seiten der Kommunalaufsicht und der Verwaltung zu vermeiden.

Es ist festzuhalten: In A ist der Bürgermeister (zusammen mit dem Ersten Beigeordneten) der bestimmende Akteur in der Haushaltspolitik unter Einbezug des SPD-Fraktionsvorsitzenden. In B ist es der Bürgermeister, unterstützt durch den CDU-Fraktionsvorsitzenden und seine Mehrheitsfraktion. Hier wie dort besteht eine enge Verzahnung zwischen Partei-, Fraktions- und Verwaltungsprogramm mit einem sehr durchsetzungsstarken Bürgermeister, was in A – wie erwähnt – am herbeigeführten Bruch der rot-grünen Koalition im Frühjahr 2006 abzulesen ist und sich in der Stadt B in Verwaltungsstrategien zeigt, die die Möglichkeiten des kommunalen Haushaltsrechts bis an die Grenzen dehnen.

Der Präferenz zur Haushaltskonsolidierung durch den verwaltungszentrierten Bürgermeister kommt auch deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil diese Eigenschaft in der öffentlichen Wahrnehmung im Grunde genommen gar nicht honoriert wird. Haushaltsausgleich und Haushaltspolitik allgemein sind nach Einschätzung der im Rahmen dieser Analyse interviewten Experten keineswegs populär. Bei der Wichtigkeit kommunalpolitischer Themen lag in allen Untersuchungskommunen sowohl in der perzipierten Bürgermeinung als auch in der eigenen politischen Einschätzung der befragten Politiker das Thema „sparsame Haushaltspolitik" auf hinteren Rängen. Als Grund hierfür ist die Abstraktheit des Themas anzusehen, mit dem die Bürger im Allgemeinen überfordert sind.[8] An der Spitze der Bewertungsskala lagen in der perzipierten Bürgersicht durch die Politiker in allen Untersuchungskommunen die Themen: Straßen- und Parkplätze, Öffentliche Sicherheit, Schaffung von Arbeitsplätzen. Tendenziell bedeutsamer – aber nur unwesentlich verschieden von der Perzeption der Bürgermeinung – wurde das Thema „sparsame und wirtschaftliche Haushaltspolitik" aus der eigenen Sicht der Politik eingestuft. Aber auch hier lagen „Wirtschaftsförderung, Städtebau und Stadtplanung" sowie „Schaf-

fung von Arbeitsplätzen vor Ort“ eindeutig vorn. Aus Sicht der NPÖ (Wählerstimmenmaximierung) kann man sich offensichtlich keine Freunde machen mit einer konsequenten Konsolidierungspolitik einschließlich Leistungseinschränkungen, Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Auch die befragten Bürgermeister wichen bei der Frage, ob ein konsequenter Sparkurs nicht ihre Wiederwahlchancen beeinträchtigen wird, eher aus (z.B. wollen sie Leistungskürzungen mit „Qualitätsverbesserungen“ begründen) oder reagierten resignativ und wenig überzeugt („Habe keine andere Wahl“). Im Gegensatz zur politischen Kultur in Baden-Württemberg haben Bürgermeister in NRW weniger oder keinen Anreiz, auf einen Haushaltsausgleich zu achten, da die Wähler den Abbau von öffentlichen Leistungen bei der nächsten Kommunalwahl negativ sanktionieren können (*Holtkamp* 2000, S. 275). Bürgerziele treffen sich so weitgehend mit NPÖ-motivierten Parteiprogrammen. Allerdings deutet die Taktik der SPD in C, bei der Kandidatenaufstellung 2004 einen politisch unbelasteten Kandidaten zu präsentieren, auf die Sorge hin, eines Tages doch „die Quittung für derartige Misswirtschaft“ (*Gerhard Banner*) vom Wähler zu bekommen [ähnlich bei der Kandidatenaufstellung in E 1999 (vgl. ausführlich dazu *Gehne* 2008)].

In der Zuschreibung von Persönlichkeitsmerkmalen des Bürgermeisters spielt die „Verwaltungsführungserfahrung“ keine allzu große Rolle. In allen Untersuchungskommunen werden Merkmale wie „Bürgernähe“ und „Glaubwürdigkeit“ weitaus bedeutsamer eingeschätzt – sowohl aus responsiver Bürgersicht als auch aus der eigenen Sicht der Experten.[9] Auch *Hämmerle* (2000, S. 120) kommt bei seiner Untersuchung zum Anforderungsprofil an Spitzenkommunalpolitiker zu dem Ergebnis:

> „Die dominierenden Eigenschaften eines erfolgreichen (Spitzen-) Kommunalpolitikers sind vorrangig eine Frage des persönlichen Naturells, weniger der objektiven fachlichen Kenntnisse: Kommunikationsfreudigkeit, Bürgernähe und Konsensfähigkeit.“

Wenden wir uns nun den Untersuchungskommunen C (politikzentrierter SPD-Bürgermeister und jahrzehntelange SPD-Mehrheit im Rat) und D (politikzentrierter CDU-Bürgermeister mit CDU-Mehrheit im Rat seit 1999) zu, so fallen diese zunächst durch das hohe strukturelle Haushaltsdefizit im Untersuchungszeitraum auf (Abb. 1). Auch andere Kennzahlenausprägungen (insbesondere Personalausgaben – Abb. 2 –, aber auch Sachausgaben) sind überproportional hoch. In C und D gehen die Konsolidierungsimpulse nicht von den Bürgermeistern aus, sondern vom Kämmerer (Fall D), der aber lediglich wirkungslose Sparappelle an den Rat richtet, bzw. vom Regierungspräsidenten (Fall C). Erfolgreiche Konsolidierung kann jedoch nicht vom Kämmerer allein erreicht werden, da er nicht über die institutionellen Rechte des Bürgermeisters verfügt und häufig „parteipolitisch neutral“ ist, so dass ihm die Durchsetzungsfähigkeit in der Mehrheitsfraktion fehlt. Verwaltungsführungserfahrung kann auch nur im begrenzten Umfange durch die Kommunalaufsicht substituiert werden, da diese nur über eine begrenzte Zeit- und Informationsverarbeitungskapazität verfügt (*Bogumil/Holtkamp* 2006) und in der Regel zu weit entfernt ist von den Sachverhaltsdetails.[10] Das Haushaltssicherungskonzept 2007ff. der Stadt C muss insofern als einmaliger Kraftakt der Bezirksregierung gewertet werden, bei der die „Rute im Fenster“ (*Mayntz* 2004, S. 72) in Gestalt des angedrohten Sparkommissars für jedermann sichtbar ausgelegt war. Ein nachhaltig effektives Ergebnis ist damit absehbar aber nicht zu erzielen.

Zu den Akteurskonstellationen und Entscheidungsprozessen in den Städten C und D ist folgendes festzuhalten: An den Haushaltsverhandlungen mit der Kommunalaufsicht

2007 war der Bürgermeister der Stadt C nicht beteiligt. Diese wurden vielmehr vom Kämmerer und den Fraktionsspitzen geführt. In den *bargaining*-Prozessen gelang es der SPD dann, eigene, einem strikten Sparkurs zuwiderlaufende sozialdemokratische *essentials* durchzusetzen: z.B. sehr verhaltener Personalabbau oder Erhaltung von Standards im Sportbereich. Unter dem prinzipiell konsolidierungswilligen Bürgermeister kann seit 2004 zwar ein größeres Sparbekenntnis als bei seinem ebenfalls politikzentrierten Vorgänger konstatiert werden, dessen Performanz wird aber durch die SPD-Politik in C nach wie vor konterkariert. Die SPD-Mehrheitspolitik hält den Bürgermeister in Fragen des Sparkurses und der Privatisierung (Stadtwerke) an der kurzen Leine. Im Gegensatz zum Fall A konnte der Bürgermeister in C keine Generalisten-Koalition mit Konsolidierungsbefürwortern bilden, die sich gegenüber einer vorhandenen Befürworter-Koalition von Spezialinteressen (Alt-Bürgermeister, Stadtsportbund, Vereine) hätte durchsetzen können. Insbesondere der SPD-Fraktionsvorsitzende kann als der Gegenspieler des amtierenden SPD-Bürgermeisters identifiziert werden. Der Fraktionsvorsitzende bildet die Klammer zur Ära des Alt-Bürgermeisters und der Zeit der unumschränkten SPD-Herrschaft in C, die mit den Idealen einer wohlfahrtsstaatlichen Ausgabenmaximierung verknüpft war.

In der Stadt D steht (bzw. stand bis zu seinem Tode im Dezember 2007) dem politikzentrierten CDU-Bürgermeister ein starker Gegenspieler in Person des CDU-Fraktionsvorsitzenden gegenüber. Der Haushalt 2007 kam als Kompromisspaket (einschließlich Steuererhöhungen) nur auf dessen Initiative zustande, weil es dem Bürgermeister nicht gelang, die bürgerliche Mehrheit in D oder auch eine davon abweichende Gestaltungsmehrheit (der Haushalt 2007 wurde letztlich mit den Stimmen von CDU, SPD, Grünen und einer Wählergemeinschaft verabschiedet) für den Beschluss zu gewinnen. Bei den Personalausgaben geht von der Verwaltungsspitze kein strikter Sparkurs aus; im Übrigen sorgt ein starker Personalrat für entsprechende Gegenwehr. Auch in anderen entscheidenden Situationen formuliert und vertritt der Bürgermeister keine entschiedenen Sparziele. Er verlässt sich in der Konsolidierungspolitik auf den Kämmerer. Dieser kann aber – wie bereits erörtert – aufgrund seiner parteipolitisch neutralen Position und seiner begrenzten institutionellen Handlungsmöglichkeiten nicht die Durchsetzungskraft des Bürgermeisters ersetzen. Das Vakuum wurde in der Vergangenheit daher durch den CDU-Fraktionsvorsitzenden aufgefüllt. Dieser kann jedoch insbesondere seinem Gegenspieler aus der SPD institutionell nur auf „Augenhöhe“ gegenübertreten und insofern den Bürgermeister als Anführer einer Sparkoalition auf Dauer nicht ersetzen. Für den mächtigen CDU-Fraktionsvorsitzenden gehört die Verabschiedung des (ausgeglichenen) Haushalts zwar zu den „Hausaufgaben der Politik“; dies bedeutet jedoch nicht „automatisch“ die Durchsetzung einer Sparpolitik, was sich in D auch daran zeigt, dass die CDU die hohen Personalausgaben aus der Zeit der SPD-Mehrheit vor 1999 bis heute mitgetragen hat. Ein Teil der Erklärung hierfür dürfte darin zu suchen sein, dass der (inzwischen verstorbene) CDU-Fraktionsvorsitzende als Personalratsvorsitzender der NRW-CDU einen „spezifischen“ Blick auf das Thema hatte. Die jetzige CDU-Fraktionsführung fordert hingegen eine kostenmäßige Verschlankung der Verwaltung zugunsten geringer Steuerhebesätze, eine Argumentationsfigur, die auch in der CDU-Stadt B vertreten wird.

Die Präferenzen der politikzentrierten Bürgermeister in C und D sind, so lässt sich zusammenfassend feststellen, nur bedingt auf den Haushaltsausgleich gerichtet. Insbesondere der Bürgermeister in der Stadt C präferierte in der Wahlperiode 1999-2004 eindeutig die Repräsentation und eine in Teilen wählerstimmenmaximierende Ausgabenpolitik, vor allem im Bereich der kommunalen Sportpolitik. Im Gegensatz zu den Städten A

und B finden wir hier keine zentralen Steuerungspolitiker vor, die von ihrem Amtsverständnis her Konsolidierungsprozesse erfolgreich durchführen wollen und können und damit die Handlungsfähigkeit ihrer Stadt erhalten. Im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess sind die Bürgermeister in C und D in haushaltsrechtlichen Fachfragen von ihren Kämmerern abhängig, ihre Überzeugungsmöglichkeiten sind begrenzt durch mächtige Vorsitzende der jeweiligen Mehrheitsfraktion. In den Fällen C und D treffen wir auf die Konstellation starker Parteipolitisierung[11], gepaart mit einem weniger starken Verwaltungschef aus der Kommunalpolitik, dem es nicht gelingt, sich zum „Anführer" einer Sparkoalition aufzuschwingen, während in den Fällen A und B von exekutiver Führerschaft des Verwaltungschefs bei begrenzter Parteipolitisierung auszugehen ist.

In den Fällen E und F wurde die Machtposition parteiloser, verwaltungszentrierter Bürgermeister untersucht. In der Stadt E kommt es aufgrund erheblicher Führungsprobleme des Bürgermeisters, enttäuschter „Krönungsmentalität" der CDU-Fraktion und starker Vetospieler im Rat zu Entscheidungsblockaden, die selbst vom beratenden Sparkommissar 2007/2008 nur in einem Kraftakt zusammen mit der Kommunalaufsicht temporär durchbrochen werden konnten. Dabei waren alle Akteure (Kommunalaufsicht, Sparkommissar) zum Erfolg verpflichtet. In einem Akt symbolischer Politik ging es den Akteuren darum, einen personellen und inhaltlichen „Neuanfang" zu signalisieren. Im Ergebnis muss der Einsatz des Sparkommissars aber, auch nach eigenem Bekenntnis, als gescheitert angesehen werden (so auch *Holtkamp* 2009, S. 154), weil er den Grundkonflikt – und das sind die „zerrütteten" Verhältnisse in der Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Rat – nicht lösen konnte, so dass die Effektivität der gefundenen Kompromisse in Form von Haushaltssicherungskonzepten in Zweifel zu ziehen ist.[12] Kohabitationsbedingungen bzw. fehlende Hausmacht im Rat stellen aber besondere Anforderungen an das Führungskönnen (Überzeugung) des Bürgermeisters, auch und insbesondere in Fragen der Haushaltskonsolidierung, die in der Stadt E aber nicht gegeben sind.

In E wie in F versuchte der Rat, die Kompetenzen des Bürgermeisters einzuschränken. Hier ging es um Fragen der Verwaltungsorganisation, dort um das Recht zur Personalauswahl. In beiden Fällen ist also ein Legitimationskonflikt aufgetreten, den zumindest der Bürgermeister in F verloren hat mit der Folge, dass er sein Amt zum Ende der Amtszeit 2009 aufgab. Dabei gab es in F bis 2004 eine Befürworter-Koalition um den konsolidierungswilligen Bürgermeister, gestützt durch die Ratsmehrheit und einen „pflegeleichten" Verwaltungsvorstand. Mit dem Wechsel an der CDU-Spitze 2004 traten jedoch zunehmend Konflikte auf; die schwarz-grüne Ratsmehrheit strebte nach mehr Einfluss im Verwaltungsvorstand und setzte ihre Personalvorstellungen (Kämmerer und weiterer Beigeordneter) gegen den Willen des Bürgermeisters durch. Der Fall F kann somit als Beispiel dafür gelten, dass ein sparwilliger Bürgermeister ohne Hausmacht im Rat scheitern kann.

Die Parteien im engeren Sinne[13] spielen keine bedeutende eigenständige Akteursrolle in der Haushaltspolitik der Untersuchungskommunen, da sie einzelfall- und ortsteilbezogene Politikansätze haben und Haushaltsfragen insofern Umsetzungs- und Machbarkeitsfragen sind, aber nicht Gegenstand grundsätzlicher Erörterung.[14] Ihre Programme haben im Bewusstsein der lokalen Mandatsträger keinen großen Stellenwert (so auch *Klein* 1981), wobei die SPD-Ratsmitglieder tendenziell ein stärkeres Programmverständnis haben (Programmpartei; *Steiner* 2005, S. 12). In der Stadt C als der größten der Untersuchungskommunen hat die SPD-Partei allerdings eine relativ starke Wirkung auf die Fraktionsarbeit, was sich an der „Rückkopplung" zwischen Fraktion und Partei in Fragen der

Haushaltssicherungsbeschlüsse 2007 und insbesondere der Privatisierung von Stadtwerken und Wohnungsgesellschaft zeigt.

Geht man der Frage hinsichtlich einer inhaltlichen Parteipolitisierung (Parteiendifferenz) in den Untersuchungskommunen nach, so wurden die kommunalen Experten zunächst mit Aussagen zum Verhältnis von sachorientierter Verwaltung und politischen Zielen der Mehrheitsparteien konfrontiert. Auf die Aussage, dass in der Kommunalpolitik der Sachverstand der Verwaltung stärker berücksichtigt werden müsse als die politischen Ziele der Mehrheitsparteien, antworteten die Experten differenziert. 10 von 16 Interviewten stimmten dieser Aussage nicht zu oder waren unentschieden. Nur 5 Befragte stimmten der Aussage voll zu. Die überwiegende Anzahl der Experten sahen in der Leitung einer Kommune eine politische Aufgabe und keine rein fachliche Angelegenheit, wobei die befragten Bürgermeister auf diese Frage allesamt nicht antworteten. Alle antwortenden Stadtpolitiker stimmten dagegen der Aussage zu, dass im Stadtrat Sacharbeit[15] Vorrang vor Parteipolitik haben müsse und verwiesen dabei teilweise auf ihre Pflichten als Ratsmitglieder nach der Gemeindeordnung (§ 43 GO NRW).

Aussagen zu einzelnen kommunalen Politikfeldern ergaben in drei Bereichen ein variantes Antwortmuster: Personalpolitik, Privatisierungspolitik und Haushaltseinnahmepolitik. Alle SPD-Politiker stimmten der folgenden Aussage zu:

> Die Personalpolitik der Stadt hat auch eine gesellschaftliche Verantwortung. Daher ist es richtig, dass z.B. Beschäftigungsverhältnisse im Lohnbereich (z.B. eigene Reinigungskräfte, Bauhof) oder eine angemessene Zahl von Ausbildungsplätzen vorgehalten werden,

während einige CDU-Politiker, darunter die CDU-Bürgermeister, dieser Aussage nicht zustimmen mochten. SPD-Politiker hingegen stimmten folgender Aussage weit überwiegend nicht zu:

> Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist in den Fällen gut, in denen die Privatwirtschaft effizientere oder effektivere Leistungen bereithält (z.B. Bauhof, Eigenreinigung, Müllabfuhr, andere Dienstleistungen).

Schließlich verneinten alle CDU-Politiker folgende Aussage:

> Die Stadt sollte im Falle von Haushaltsdefiziten ihre Einnahmemöglichkeiten (Steuern, Gebühren, Entgelte) voll ausschöpfen.

Sie begründeten dies damit, dass in Fällen von Haushaltsdefiziten erst der Rat „seine Hausaufgaben" machen müsse, bevor er den Bürgern „in die Tasche greift", z.B. in Form von Steuererhöhungen.

Nun ist die Frage zu beantworten, ob und wie eine hieraus hervor scheinende Parteiendifferenz in der Personal-, Privatisierungs- und Steuerhebesatzpolitik in den Untersuchungskommunen in die politische Praxis umgesetzt wurde (Performanz). In der Stadt C (SPD-Mehrheit, SPD-Bürgermeister politikzentriert) wird die Aufgabenerledigung weit überwiegend mit eigenem Personal vorgenommen (der SPD-Faktionsvorsitzende zu diesem Umstand: „Gott sei Dank tun wir das"). Die Stadt hat so den höchsten Wert bei den Personalausgaben/EW im interkommunalen Vergleich. In der Vergangenheit wurden Personalentscheidungen im Rahmen des Stellenplanes ab der Besoldungsgruppe A 11, also schon bei Sachbearbeiterstellen, im Rat thematisiert; Personalpolitik ist hier als ausgesprochene SPD-Patronagepolitik anzusprechen. In Zeiten des Strukturwandels im Ruhrgebiet (Zechensterben) wurden freigesetzte Arbeitnehmer in den kommunalen Stellenplan übernommen. Diese Aspekte „sozialer Personalpolitik" wirken bis heute fort und sind

Bestandteil sozialdemokratischen Denkens (ebenso im Fall der Stadt E, wie der Sparkommissar im Interview mit Bezug zu vergleichbarer Praxis in anderen SPD-regierten Ruhrgebietsstädten bestätigte). Die extrem hohen Personalausgaben in der Stadt C (ebenso in E) können so mit der jahrzehntelangen SPD-Hegemonie und dem damit verbundenen ideologischen Ziel von Verteilungs- und sozialer Gerechtigkeit und im Zuge des Strukturwandels im Ruhrgebiet mit Ämterpatronage erklärt werden.

In der Stadt D, die zum Zeitpunkt der Untersuchung von einer CDU-Mehrheit und einem politikzentrierten CDU-Bürgermeister regiert wurde, sind die hohen Personalausgaben als Erblast der vor 1999 regierenden SPD anzusehen. Die CDU hatte diesen Trend unter dem langjährigen ehemaligen Fraktionsvorsitzenden unterstützt; erst mit dem Wechsel in der Fraktionsspitze der CDU ist ein Kurswechsel erkennbar. Die Kommunalaufsicht beließ es in ihren Haushaltsverfügungen (Stadt C und D) bei Appellen zur Absenkung des Personaletats, die aber nicht nachhaltig fruchteten.

Anders sieht es bei den Untersuchungsstädten mit verwaltungszentriertem Bürgermeister aus. Im Fall der Stadt A hat die SPD schon frühzeitig, befördert durch eine Befürworter-Koalition zwischen Fraktionsvorsitzendem und SPD-Bürgermeister, zu einem Umdenkungsprozess gefunden. War vorher die Devise: „Verwaltung soll Arbeitsplätze schaffen“, so lautet sie heute: „Kommunale Arbeitsplätze müssen auch bezahlbar sein“. Programmatische Parteiendifferenzen galten eher der Rücksichtnahme auf den grünen Koalitionspartner (bis zum Bruch 2006), als dass sie auf inhaltliche Monopolisierung abzielten. In B überlässt die CDU-Mehrheit die Personalausgabenpolitik ihrem verwaltungszentrierten Bürgermeister, dessen politisches Programm darin besteht, Personalausgaben weitgehend einzusparen zugunsten bürgerorientierter Angebotspolitik.

Einen Sonderfall stellt die Stadt E dar. Hier hat sich der parteilose Bürgermeister mit dem Personalrat gegen die CDU-Mehrheit, die radikalen Personalabbau fordert, verbündet. Damit werden sich die aus SPD-Zeiten aufgebauten hohen Personalausgabenniveaus konservieren.

Hohe Personalausgaben zeigten sich somit in SPD-regierten Städten oder Städten mit SPD-Erblast, in denen sich der politikzentrierte oder parteilose Bürgermeister nicht gegen die Ratsmehrheit durchsetzen will oder kann. In den Untersuchungsfällen konnte auch die Kommunalaufsicht trotz jahrelangem Nothaushaltsregime keine Umkehr erzwingen, weil Detaileingriffe wegen der Besonderheit des öffentlichen Arbeits- und Dienstrechtes ausscheiden, Orientierungsdaten fehlen und im Falle angemahnter Personalwirtschaftskonzepte die Darstellung derselben in Haushaltssicherungskonzepten „dehnbar“ ist.

In Fällen materieller Privatisierung (zum Beispiel Privatisierung der Gebäudereinigung, Verkauf der Stadtwerke oder der Wohnungsgesellschaft) und formeller Privatisierung (GmbH- oder AöR-Gründungen) tut sich die SPD in der Regel „schwer“, die CDU unterstützt diese Maßnahmen. Dort, wo sie es mit Mehrheit kann (Fall C), blockiert die SPD entsprechende Entscheidungen, es sei denn (Fall E), sie wird durch die Aufsicht zum Einlenken gezwungen. In C konnte die SPD ihre Konzepte, genau wie die Ablehnung einer Privatisierung der Gebäudereinigung teilweise gegen den Bürgermeister, auch unter Nothaushaltsbedingungen durchsetzen. Für SPD/Grüne sind städtische Wohnungsbaugesellschaften ein Steuerungsinstrument zur „sozialen Korrektur“. Dort allerdings, wo die CDU die Ratsmehrheit hat (Fall B), werden Privatisierungsentscheidungen gegen den Widerstand der SPD durchgesetzt.

Steuerhebesatzpolitik kann man ebenfalls auf einem Rechts-Links-Schema einordnen, jedoch ist hier vorrangig nach den Performanzmöglichkeiten politischer Einstellungsmus-

ter (Eingriffe der Kommunalaufsicht) zu fragen. In der Stadt A setzte die SPD/Grüne-Mehrheit Steuererhöhungen gegen die CDU durch, in B vermeidet die CDU-Mehrheit Steuererhöhungen als ein Signal für eine ihre Klientel entlastende Politik und nimmt dafür lieber eine stärkere Verschuldung in Kauf (*Wagschal* 1996, S. 257). Aber auch in Eingriffsfällen der Kommunalaufsicht (Stadt D) gelang es der CDU, durch Widerstand massive Steuererhöhungen zu vermeiden bzw. zu verzögern. Diese Befunde können die These unterstützen (*Wagschal* 2006), dass SPD-Mehrheiten eher als CDU-Mehrheiten dazu neigen, Steuererhöhungen (insbesondere Gewerbesteuer) zum Haushaltsausgleich heranzuziehen.

Hat sich die Hypothese einer unterschiedlich stark ausgeprägten Parteiendifferenz in einigen Bereichen der Kommunalpolitik in den Untersuchungskommunen bestätigt, so sind doch immer die besonderen Umstände, insbesondere das Vorhandensein von Haushaltsnotlagenregimen, zu berücksichtigen. Die hier ermittelte residuale Parteiendifferenz bezieht sich als Erklärungsfaktor für Haushaltsdefizite nur auf die analysierten Kommunen und ist sicherlich nicht ohne weiteres verallgemeinerbar. Gleichwohl ist anzunehmen, dass eine messbare Parteipolitisierung in einigen wenigen ideologisch aufgeheizten Fragen (Privatisierung, Personalausgaben, Gesamtschule, Parkraumbewirtschaftung) nach wie vor eine haushaltsstrukturierende Wirkung entfalten kann.

4. Zusammenfassung: Strategien erfolgreicher Sparpolitik

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse dieser Studie noch einmal zusammen, bezogen auf die Untersuchungskommunen und die Determinanten erfolgreicher Konsolidierungspolitik:

Tabelle 2: Zusammenfassung der Ergebnisse „Verwaltungsführungserfahrung des Bürgermeisters“ in den Fallkommunen

Fall	Führungswollen Vorposition • Präferenz • Konsolidierungswille	Führungskönnen Vorposition • Fachwissen/Expertise • Normorientierung	Überzeugung	Tendenz Haushaltslage
Verwaltungszentrierte Bürgermeister				
A	X	X	X	positiv
B	(X)	(X)	X	positiv
Parteilose (verwaltungszentrierte) Bürgermeister				
E	0	(X)	0	negativ
F	X	X	(X)	neutral
Politikzentrierte Bürgermeister				
C	0 / (X)*	0	0	negativ
D	0	0	0	negativ

[X = Merkmal erfüllt; (X) = Merkmal teilweise oder mit Einschränkung erfüllt; 0 = Merkmal nicht erfüllt];* = BM-Wechsel 2004

Konsolidierungsprozesse gehen von den Bürgermeistern aus, von denen aufgrund der ihnen institutionell zugewiesenen Rechte und Aufgaben eine Eindämmung der Übernutzung des Budgets erwartet werden kann (Zentralisierung der Haushaltspolitik). Dabei variiert allerdings das Amtsverständnis und das persönliche Bekenntnis zur Konsolidierung,

mithin die Präferenz der Akteure. Bürgermeister, die aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik kommen (politikzentrierte Bürgermeister), zeigen weniger Interesse am Haushaltsausgleich als Bürgermeister mit juristischer bzw. Verwaltungsausbildung (verwaltungszentrierte Bürgermeister), für die der Haushaltsausgleich als rechtlich bindende Norm eine wesentliche Rolle spielt. Es zeigte sich, dass in den Untersuchungskommunen, die von verwaltungszentrierten Bürgermeistern geleitet werden, die Haushaltsergebnisse tendenziell besser sind. Dazu trugen das Amtsverständnis und die Expertise der Bürgermeister bei. Neben der Präferenz des Bürgermeisters zur Haushaltskonsolidierung und seiner Expertise kommt es in den Akteurskonstellationen aber in entscheidendem Maße auf die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem Rat an. Dort, wo es dem Bürgermeister gelingt, mit einer Befürworter-Koalition von Steuerungspolitikern Spezialinteressen der Fachpolitik – auch in seiner Mehrheitsfraktion – abzuwehren (idealtypisch: Fall A), lässt sich der Haushalt auf Gleichgewichtskurs halten. Gleiches gilt, wenn auch mit anderer Zielrichtung, für den Fall B: Hier ist es dem durchsetzungsstarken, mit Expertise ausgestatteten Bürgermeister gelungen, ein HSK und damit Gestaltungseingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden. Dabei stützte er sich auf „seinem" Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion ab. Umgekehrt verhält es sich in den untersuchten Fällen politikzentrierter Bürgermeister. Aufgrund mangelnder Expertise und Überzeugungsfähigkeit konnten die Bürgermeister in den Städten C und D keine erfolgreiche Konsolidierungspolitik betreiben.

Aufgrund vorherrschender konkurrenzdemokratischer Strukturen und der trotz institutioneller Änderungen in der GO nach wie vor hohen Parteipolitisierung in NRW ist der Einfluss des Bürgermeisters auf den Rat (Überzeugung) dann erschwert, wenn er als parteiloser Amtsinhaber keine Machtbasis hat. Dann ist damit zu rechnen, dass die Ratsmehrheit den „feindlichen" Bürgermeister in seinen Kompetenzen massiv beschneidet. Ein Bürgermeister ohne „Hausmacht", und sei er auch „vom Fach" und konsolidierungsorientiert, wird es schwer haben, sparpolitische Ziele auf Dauer durchzusetzen, weil er von der Kooperationswilligkeit des Rates abhängig ist, auf die er wenig Einfluss hat. Ändern sich die Akteurskonstellationen, kann eine nachhaltige Sparpolitik in Gefahr geraten. Dies gilt umso mehr, wenn es, wie im Untersuchungsfall E, schon am Konsolidierungswillen des Bürgermeisters fehlt. Selbst der „harte" Eingriff des Sparkommissars, der letztlich an den Akteurskonstellationen gescheitert ist, konnte hier keine Grundlage für eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung legen. In beiden Untersuchungsfällen parteiloser Bürgermeister kam es zu Blockadesituationen im Rat und Kompetenzstreitigkeiten, die im Falle E auch der beratende Sparkommissar nicht effektiv auflösen konnte. Haushaltskonsolidierung war unter diesen Bedingungen in den Fallkommunen erfolglos bzw. deutlich erschwert.

Auch wenn zu erwarten ist, dass die Parteiendifferenz auf kommunaler Ebene aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen lokaler Politik seit den 1990-er Jahren (insbesondere aufgrund der Haushaltskrise) insgesamt nicht mehr stark ausgeprägt ist, lassen sich in einzelnen policy-output-Ergebnissen SPD-bezogene Effekte nachweisen (Personalausgaben, Privatisierungsentscheidungen), und das umso stärker, je länger die Hegemonie einer Partei andauerte bzw. je geringer der Einfluss des politikzentrierten Bürgermeisters auf seine Mehrheitsfraktion (Überzeugung) ist. Fehlt es am Führungswollen (Präferenz, Konsolidierungswille) und Führungskönnen (Expertise, Überzeugung) des Bürgermeisters wie in den Fallkonstellationen C und D, gerät der Haushalt schnell in die Schieflage, brechen sich Spezialinteressen und ideologische Dispositionen, insbesondere

in der Personalpolitik (Personalüberausstattung in SPD-Kommunen), der Privatisierungspolitik (Privatisierungsaversion in SPD-Städten) und (mit Einschränkungen) in der Steuerhebesatzpolitik (zurückhaltende Steuerhebesatzpolitik in CDU-Städten ohne Haushaltssicherungskonzept) Bahn. Dabei gelingt es den Parteien in den untersuchten Fallkommunen C und D sogar in Nothaushaltsregimen, parteipolitische Positionen (hohe SPD-Personalausgaben bzw. Vermeidung von Steuererhöhungen) durch subversive Strategien zu verteidigen.

Erfolgreiche Sparpolitik hängt mithin von folgenden Faktoren ab bzw. muss folgende Strategien verfolgen:

- Zentralisierung: Haushaltskonsolidierung geht von der Verwaltungsspitze und der Kämmerei aus (am besten unter Ausnutzung des *honeymoon*-Effekts, d.h. am Anfang der Legislaturperiode).
- Sparvorschläge werden von einer Koalition von Generalisten (Bürgermeister, Vorsitzender der Mehrheitsfraktion, Kämmerer, loyale Verwaltungsmitarbeiter) vorbereitet und möglichst unter Zeitdruck (*Holtkamp* 2007, S. 24; *Vetter/Holtkamp* 2008, S. 39) umgesetzt. Ziel ist es, „Spezialistenmacht", Parteiideologien, Vetopositionen und Informationsdefizite zu brechen bzw. zu überwinden. In den Städten A und B führte das zum Erfolg. In C scheiterten die Bemühungen einer solchen Befürworter-Koalition, weil sich der Bürgermeister aus den entscheidenden Verhandlungsprozessen mit den Ratsfraktionen und der Aufsicht herausdrängen ließ und das Feld dem schwächer positionierten Kämmerer überließ. Auch in D konnte der Bürgermeister 2007 keine Sparkoalition bilden.
- Der Bürgermeister muss über eine „Hausmacht" im Rat verfügen (Homogenität). Aufgrund der in NRW zu beobachtenden stärker konkurrenzdemokratischen Einstellungen ist mit einem dominanten Bürgermeister dann zu rechnen, wenn er dasselbe Parteibuch hat wie die Ratsmehrheiten. Fehlt es daran wie im Fall von Kohabitation oder in Fällen parteiloser Bürgermeister (Untersuchungsfälle E und F) oder kann sich der Bürgermeister aufgrund starker Vetospieler in seiner Fraktion nicht durchsetzen (Fälle C und D), geraten Haushaltskonsolidierungsprozesse in Gefahr, weil seine Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist.
- Der Bürgermeister muss durch positive Koordination in Prozesse eingreifen (Fälle A und B). Diese Steuerungsleistung erfordert eine beträchtliche Autonomie gegenüber Spezialinteressen. Dazu müssen Kapazitäten zur Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung gestärkt werden. Dies setzt Expertise voraus, die durch den Kämmerer und auch die Kommunalaufsicht in der Regel nicht ersetzt werden kann. Zur Komplexitätsreduktion bieten sich inkrementale Vorgehensweisen an.

Die Vorteile der Zentralisierung der Haushaltspolitik wurden in vielen vergleichenden Studien auf internationaler Ebene bestätigt. Nur mit einem konsolidierungswilligen und durchsetzungsstarken Regierungs- oder Verwaltungsleiter können fachpolitische Interessen, die prinzipiell budgetmaximierende Effekte haben, wirksam eingehegt werden. Nachteilen für das politische System (*Input*-Legitimation) – Intransparenz, wenig Partizipation, Gefahr des Machtmissbrauchs – stehen aber deutliche Effektivitäts- und Effizienzvorteile gegenüber: unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen und einer nicht, wie von Befürwortern der Kommunalverfassungsreform erwarteten, eingetretenen Ent-Parteipolisierung in NRW bei gleichzeitig ausufernden Haushalten kommt es in entscheidendem Maße auf die Führungsleistung des Bürgermeisters an. Der *Output*-Legi-

timation des Handelns muss daher eine deutlich höhere Bedeutung zugemessen werden, sollen die im Einzelfall verbliebenen letzten Reste kommunaler Handlungsspielräume erhalten bleiben.

Anmerkungen

1 Es zeigt sich aber, dass der Einfluss von Sozialindikatoren auf die Ausweisung von Kassenkrediten in NRW durchaus begrenzt ist (*Holtkamp* 2010, S. 25), d.h. der Erklärungsbeitrag exogener sozioökonomischer Variablen ist kleiner, als von Verfechtern der Opferthese erwartet. Zu einem anderen Ergebnis kommt hingegen *Eltges* (2010), für den sozioökonomische Ursachen einen signifikanten Erklärungsbeitrag zur Höhe der kommunalen Kassenkredite leisten.

2 In diesem Beitrag wird bei Funktionsbezeichnungen einheitlich die männliche Form verwendet und nicht nach Geschlecht differenziert. Dies geschieht aus Gründen der Lesbarkeit und ohne Diskriminierungsabsicht. Auch wird einheitlich vom „Bürgermeister" als Gemeindeorgan gesprochen (z.B. §§ 62 ff. GO NRW). In kreisfreien Städten in NRW führt der Bürgermeister den Titel „Oberbürgermeister".

3 Im Gegensatz zum Bürgermeister verfügt der Kämmerer allerdings über zu wenige institutionelle Rechte (Aufstellung der Haushaltssatzung und ggfs. Vertretung seiner abweichenden Meinung im Rat; vgl. § 80 GO NRW n.F.), um sich gegenüber der Mehrheitsfraktion durchzusetzen.

4 Zum Antagonismus von Steuerungs- und Fachpolitik vgl. auch *Jann/Wegrich* 2008.

5 Ruhrgebiet in den Grenzen des Regionalverbandes Ruhr (RVR; § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr – RVRG). Das Ruhrgebiet repräsentiert eine Region, in der ca. 5,3 Mio. Menschen leben.

6 Strukturelles Defizit/Freie Spitze (kameral): Einnahmen ./. Ausgaben = Originärer Überschuss/Fehlbetrag ./. Rückzuführung + Pflichtzuführung übersteigender Betrag = Strukturelles Defizit/Freie Spitze : Einwohnerzahl = Strukturelles Defizit/Freie Spitze je EW.

7 Personalausgaben gemäß Gruppierung 4 einschl. Sondervermögen, bereinigt um einzelne Unterabschnitte, die prinzipiell in unterschiedlicher Organisationsform wahrgenommen werden können (z.B. Rettungsdienst, Müllbeseitigung, Wirtschaftsförderung etc.)

8 Auch die übrige Forschung hat ein geringes Interesse der Bürger an der Haushaltspolitik im Allgemeinen konstatiert (*Holtkamp* 2004), was in den Interviews mit den kommunalen Experten in den Untersuchungskommunen bestätigt werden konnte. Das Interesse wächst, wenn Bürger an konkreten Projekten beteiligt oder – beispielsweise als beitragspflichtiger Anwohner einer Straße oder als Grundsteuerzahler – konkret tangiert werden. Das Interesse an kommunaler Haushaltspolitik nimmt mit der Gemeindegröße ab. Ursachen hierfür sind: abnehmende Identifikation mit der Kommune, je größer diese ist, geringer Kenntnisstand bei kommunalpolitischen Fragestellungen und niedrigerer Prozentsatz von Hauseigentümern, die unmittelbare Adressaten von Beitrags- und Steuerfestsetzungen sind (*Holtkamp* 2004).

9 Dieses (sicherlich nicht repräsentative) Ergebnis deckt sich mit der repräsentativen Studie der Bertelsmannstiftung „Beruf Bürgermeister/in" (*Bertelsmannstiftung* 2008), wonach die persönlichen Merkmale „Glaubwürdigkeit" und „Bürgernähe" deutlich vor „Fachwissen in Verwaltungsfragen" liegen. Auch in der Studie der Ruhruniversität Bochum zur Uraufführung der Bürgermeisterdirektwahl in NRW 1999 (*Andersen/Bovermann* 2002) rangierten Glaubwürdigkeit und Bürgernähe deutlich vor Verwaltungserfahrung (*Andersen* 2002, S. 47 Tabelle 9). Interessant ist indes folgendes Ergebnis der Bertelsmannstudie: Was die Fachkompetenz in Verwaltungsfragen betrifft, haben die Bürger an ihre Bürgermeister deutlich höhere Anforderungen als diese selber an ihr Amt. Während 21 Prozent der amtierenden Stadt- und Gemeindeoberhäupter entsprechendes Fachwissen für „sehr wichtig" erachten, waren dies unter den befragten Bürgern mit fast 40 Prozent doppelt so viele (*Bertelsmannstiftung* 2008, S. 61).

10 Hinzu kommt in vielen Fällen die Vorgabe eines „gemeindefreundlichen" Verhaltens durch den volksgewählten Landrat. Dies können sich die Kommunen im Rahmen des Arsenals subversiver Widerstandsstrategien gegen Maßnahmen der Kommunalaufsicht leicht zunutze machen (vgl. auch *Holtkamp* 2006).

11 *Hans-Georg Wehling* (1991, S. 150) versteht unter Parteipolitisierung das Ausmaß, in welchem es den lokalen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren, d.h. im Hinblick auf den *policy*-output zu beeinflussen. Zu unterscheiden sind also *personelle Parteipolitisierung*: darunter versteht er die Parteizugehörigkeit und -bindung der Verwaltungsspitze bzw. -angehörigen und der Ratsmitglieder. Ferner die *inhaltliche Parteipolitisierung*: sie bezeichnet den Grad der Ausrich-

tung von Argumentation und Abstimmungsverhalten an übergeordneten ideologischen Gesichtspunkten und an Programmen, die über den Kontext der Gemeinde hinausgehen. Schließlich die *prozedurale Parteipolitisierung:* sie lässt sich als Grad konkurrenzdemokratischer Verhaltensmuster verstehen, wozu das geschlossene Abstimmungsverhalten von Fraktionen, eine abnehmende Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen und eine klare Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen (funktionale Gewaltenteilung) zählen.

12 Die Vorgehensweisen des Sparkommissars im Fall der Krankenhausprivatisierung und der Durchsetzung einer Kämmererwahl lassen sich wiederum als gelungene Beispiele von Entscheidungszentralisierung ansehen. Diese wurden in einer „vertrauten" Runde von loyalen Personen vorbereitet. Der Rat, Fachämter und die Öffentlichkeit sowie der Personalrat wurden nur begrenzt beteiligt (*Holtkamp* 2007, S. 24).

13 Politische Parteien sind nach *Max Weber* „freiwillig geschaffene und auf freie, notwendig stets erneute, Werbung ausgehende Organisationen", die interessengeleitet handeln (*Schmidt* 2007, S. 85). Einer modernen Definition *Ulrich von Alemanns* (2000, S. 11) zufolge sind Parteien auf Dauer angelegte, freiwillige Organisationen, die politische Partizipation für Wähler und Mitglieder anbieten, diese in politischen Einfluss transformieren, indem sie politisches Personal selektieren, was wiederum zur politischen Integration und zur Sozialisation beiträgt und zur Selbstregulation führen kann, um damit die gesamte Legitimation des politischen Systems zu befördern. Auf lokaler Ebene haben Parteien folgende Funktionen: Rekrutierung von Gemeinderatskandidaten, Durchführung des Kommunalwahlkampfs, Feststellung und Sammlung der kommunalpolitischen Anliegen der Bevölkerung und Propagierung und Erläuterung der von der Partei getroffenen oder favorisierten kommunalpolitischen Entscheidungen (*Suckow* 1989, S. 33). Für diese Analyse wird differenziert zwischen der Partei im engeren Sinne (d.h. ihre Organisationsgliederungen wie Vorstände, Ortsvereine, Vereinigungen etc.) und der Partei im Stadtrat (Fraktion).

14 Wobei auch konstatiert werden muss, dass Partei und Fraktion in mittleren kreisangehörigen Kommunen häufig mehr oder weniger in eins zu setzen sind. So besteht zum Beispiel die CDU-Fraktion in der Stadt A zu 2/3 aus Mitgliedern des Stadtverbandsvorstands.

15 Hier als Synonym verstanden zu „Sachpolitik", d.h. einer „sachgerechten" Politik, in der die Suche nach der objektiv besten Problemlösung zum Wohle der Allgemeinheit im Vordergrund steht. Parteipolitik steht demgegenüber für parteipolitischen Opportunismus und Klientelismus auf Kosten der Allgemeinheit (*Hämmerle* 2000, S. 116). Das Befragungsergebnis deckt sich mit der ablehnenden Haltung der Bevölkerung zur parteipolitischen Steuerung kommunaler Angelegenheiten (*Holtmann* 1998, S. 213; *Hämmerle* 2000, S. 117).

Literatur

Alemann, Ulrich von, 2000: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich.

Andersen, Uwe, 2002: Kenntnisnahme, Bewertungen, Erwartungen, in: *Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer* (Hrsg.), Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW, Opladen: Leske + Budrich, S. 37-54.

Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.), 2002: Einführung: Die Uraufführung der Bürgermeisterdirektwahl in NRW, in: *dies.* (Hrsg.), Im Westen was Neues. Kommunalwahl 1999 in NRW, Opladen: Leske + Budrich, S. 7-35.

Banner, Gerhard, 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/1984, S. 364-372.

Banner, Gerhard, 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: Birkhäuser Verlag, S. 37-61.

Banner, Gerhard, 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2006, S. 57-69.

Bertelsmannstiftung/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), 2008: Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland, Gütersloh: Bertelsmannstiftung.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2005: Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW, in: *Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert* (Hrsg.), Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studie zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 33-85.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag.

Deutscher Städtetag, 2011: Neuer finanzieller Tiefpunkt für die Kommunen – 2011 keine Erholung in Sicht – Lichtblick bei der Gewerbesteuer. Online verfügbar unter: http://www.staedtetag.de, Stand: 19.02.2011.

Eltges, Markus, 2010: Kommunale Kassenkredite – strukturell begründbar oder hausgemacht, Folienvortrag auf der Tagung „Kommunale Kassenkredite und kein Ende?" am 06.10.2010 im Stadtmuseum Siegburg.

Gehne, David, 2008: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden: VS-Verlag.

Hämmerle, Walter, 2000: Zwischen Konkurrenz und Konsens – Entscheidungsregeln im kommunalen politischen System, Opladen: Leske + Budrich.

Holtkamp, Lars, 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien, Opladen: Leske + Budrich.

Holtkamp, Lars, 2004: Bürgerhaushalt kontrovers. Beteiligen ohne Spielraum, in: Forum Kommunalpolitik 5/2004, S. 12-13.

Holtkamp, Lars, 2006: Kommunale Haushaltspolitik: Strategische Konsolidierung, Durchwursteln oder verdeckter Widerstand, in: Planungsrundschau 13/2006, S. 83-101.

Holtkamp, Lars, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und internationaler Haushaltsdefizite, FernUniversität, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Polis-Heft Nr. 64, Hagen.

Holtkamp, Lars, 2008: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen, in: Verwaltungsarchiv 2/2008, S. 259-277.

Holtkamp, Lars, 2009: Governance-Konzepte in der Haushaltskrise. Eine Analyse am Beispiel der beratenden Sparkommissare, in: Verwaltung und Managment, Heft 3/2009, S. 146-159.

Holtkamp, Lars, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: edition sigma.

Holtmann, Everhard, 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: *Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (*Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung – Schriftenreihe Band 356, Bonn, S. 208-226.

Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? – Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: der moderne staat Heft 1/2008, S. 49-72.

Junkernheinrich, Martin, 1991: Gemeindefinanzen. Theoretische und empirische Grundlagen ihrer Analyse, Berlin: Analytica.

Klein, Armin, 1981: Programmatische Orientierung kommunalpolitischer Entscheidungsträger, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/81, S. 309-317.

Kunz, Volker, 2000: Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen: Leske + Budrich.

Lehmbruch, Gerhard, 1975: Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/75, S. 3-8.

Mayntz, Renate, 2004: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 65-76.

Pleschberger, Werner, 2008: „Schutz" der kommunalen Finanzen. Zur Bewältigung einer föderalen „Asymmetrie" am Beispiel des österreichischen Konsultationsmechanismus (Stabilitätspakt), in: *Heinelt, Hubert/Vetter Angelika* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 51-77.

Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden: VS-Verlag.

Schmidt, Manfred G., 1997: Policy-Analyse, in: *Mohr, Arno* (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, München/Wien: Verlag C.H. Beck.

Schmidt, Manfred G., 2001: Parteien und Staatstätigkeit, ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2001, Zentrum für Sozialpolitik Universität Bremen.

Schmidt, Manfred G., 2007: Das politische System Deutschlands, München: Verlag C.H. Beck.

Schmidt, Manfred G./Siegel, Nico A./ Ostheim, Tobias (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden, Online verfügbar unter: http://www.politikon.org, Stand: 20.08.2006.

Steiner, Martin, 2005: Haushaltspolitik kreisfreier Städte im Vergleich, unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Stuttgart.

Strauch, Rolf, 1998: Budgetprozesse und Haushaltsdisziplin – Eine Analyse der US-amerikanischen Staaten, Diss. Universität Bonn.

Suckow, Achim, 1989: Lokale Parteiorganisationen – angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg.

Timm-Arnold, Klaus-Peter, 2011: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS-Verlag.

Vetter, Angelika/Holtkamp, Lars, 2008: Lokale Handlungsspielräume und Haushaltskonsolidierung, in: *Heinelt, Hubert/Vetter Angelika* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 20-50.

Wagschal, Uwe, 1996: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.

Wagschal, Uwe, 2006: Entwicklung, Determinanten und Vergleich der Staatsfinanzen, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 57-85.

Wehling, Hans-Georg, 1991: „Parteipolitisierung" von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: *Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel: Birkhäuser Verlag, S. 149-166.

Anschrift des Autors:
Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold, Auf der Ohmer 10, 51381 Leverkusen
E-Mail: K.P.Timm-Arnold@gpa.nrw.de

Hans-Peter Schneider

Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“

Zusammenfassung
Mit der Föderalismusreform II ist im Jahre 2009 Art. 109 Abs. 3 in das Grundgesetz eingefügt worden, der die Länder ab 2020 verpflichtet, ihre Haushalte in Einahmen und Ausgaben ohne Kredite auszugleichen (sog. Schuldenbremse). Dieses absolute strukturelle Verschuldungsverbot, das den Ländern vom Bund aufgezwungen wurde, verstößt gegen das Prinzip der getrennten, unabhängigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG), verletzt die parlamentarische Haushaltsautonomie der Landtage und ist unvereinbar mit der Eigenstaatlichkeit der Länder. Damit überschreitet es die in Art. 79 Abs. 3 GG normierten Grenzen der Verfassungsänderung, denen zufolge das Bundesstaatsprinzip und die Gliederung des Bundes in Länder für unantastbar erklärt wird, und stellt daher verfassungswidriges Verfassungsrecht dar.

Schlagworte: Schuldenbremse, Kreditaufnahme, Haushaltsautonomie, parlamentarisches Budgetrecht, Bundesstaatsprinzip, Eigenstaatlichkeit der Länder

Abstract
The Budget Management of the Länder – Constitutional Limits of a “Debt Brake”
As a result of the second phase of the reforms of the German federal system a new article 109 par. 3 was inserted in the Basic Law, which obliges the Länder, to balance their budgets without any revenue from credits (so-called debt brake). This absolute structural debt ban imposed by the Federation on the Länder, contravenes the principle of separate and independent budget management of the Federation and the Länder (article 109 par. 1 BL), violates the budgetary autonomy of the parliaments of the Länder and is incompatible with the statehood of the Länder. Thus, this regulation goes beyond the limits of constitutional amendments laid down in article 79 par. 3 BL, which declares changes or amendments to the Basic Law affecting the principle of the federal order or the division of the Federation into Länder inadmissible. Therefore the new article 109 pr. 3 BL has to be perceived as “unconstitutional” constitutional law.

Key words: debt brake, borrowing, budgetary autonomy, parliamentary budgeting power, principle of federalism, federal order, statehood of the Länder

1. Null-Verschuldung der Länder ab 2020?

„Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“, so steht es in Art. 109 Abs. 1 GG seit 1949 noch geschrieben; doch die Zeit ist offenbar darüber hinweggegangen. Im Zuge der sogenannten Föderalismusreform II wurde mit dem „57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen, nach Art. 109 Abs. 2 folgenden Absatz 3 einzufügen:

„(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. …
Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. **Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.**"

Begründet wurde diese „Knebelungsvorschrift" wie folgt: Die grundgesetzlichen Vorgaben des Absatzes 3 zur Begrenzung der Kreditaufnahme in den Länderhaushalten verletzten nicht den Wesensgehalt der durch Artikel 79 Abs. 3 geschützten Länderstaatlichkeit und ließen auch den Kerngehalt der durch Absatz 1 geschützten haushaltswirtschaftlichen Autonomie der Länder unberührt. Das Grundgesetz gewährleiste die Autonomie der Haushaltswirtschaft nicht uneingeschränkt. Das ergebe sich bereits daraus, dass das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstelle und die Haushaltsautonomie den grundgesetzlichen Bestimmungen über die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich nachgeordnet sei. Unmittelbare Einschränkungen ergäben sich zudem bereits durch die bestehende Bindung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der bisherige Absatz 4 lasse insoweit auch weit reichende Einflussmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Form von Vorgaben für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme beziehungsweise zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zu. Die kreditbezogenen Vorgaben des Absatzes 3 gäben den Ländern für diesen Teilausschnitt der Haushaltswirtschaft lediglich einen Rahmen vor, innerhalb dessen sie ihre Haushalte selbständig und unabhängig gestalten können. Absatz 3 beinhalte kein absolutes Verbot der Kreditaufnahme, sondern lediglich den Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen oder in außergewöhnlichen Notsituationen blieben weiterhin zulässig.

II. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit ihrer Haushaltsautonomie (Art. 109 Abs. 1 GG)

Anzusetzen ist zunächst bei der zentralen These des Änderungsgesetzes, der Schuldenregelung stünde inhaltlich noch nicht einmal die durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierte Haushaltsautonomie der Länder selbst entgegen, womit praktisch suggeriert wird, dass dem Bund hierzu bisher eigentlich nur die Gesetzgebungskompetenz fehlen würde, soweit man sie nicht bereits in Art. 109 Abs. 4 als gegeben betrachtet. Einer solch restritive Auslegung des Art. 109 Abs. 1 GG ist jedoch weder mit seiner Entstehungsgeschichte (1) noch mit seinem weithin unbestrittenen Regelungsgehalt (2) vereinbar, der den Einwirkungen des Bundes auf die Haushaltsgestaltung der Länder enge Grenzen setzt (3).

1. Entstehungsgeschichte

Artikel 109 Abs. 1 GG enthält mit der Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine für Bundesstaaten eigentlich selbstverständliche, also letztlich sogar überflüssige Regelung. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass sich in früheren deutschen

Verfassungen hierzu keinerlei Vorbilder finden, obwohl dieses Prinzip in abgeschwächter Form bereits in § 17 der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. II S. 17) enthalten war[1]. Im Zuge der Vorarbeiten für den Parlamentarischen Rat begegnet der erste Hinweis auf die spätere Endfassung in den „Bayerischen Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“, wo es bereits heißt: „Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft“. Aus dem dortigen Textzusammenhang ist zu entnehmen, dass man sich mit dieser Formulierung einerseits von der Weimarer Verfassungslage, wo das Reich ein klares Übergewicht hatte, und andererseits von der Praxis im Nationalsozialismus mit ausschließlicher Reichszuständigkeit nach Gleichschaltung der Länder absetzen wollte.

Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee behielt in Art. 37 seines Entwurfs die Formulierung aus den „Bayerischen Leitgedanken“ unverändert bei. An dieser Fassung hielt auch der Parlamentarische Rat im Finanzausschuss und im Hauptausschuss bei den Beratungen über den späteren Art. 109 (damals Art. 121) lange Zeit fest. Es wurde lediglich erwogen, einen Vorbehalt „nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“ aufzunehmen, um zu verhindern, dass mit dem Trennungsgebot in Bezug auf die Finanzwirtschaft auch die Erhebung von Gemeinschaftssteuern und der Finanzausgleich erschwert oder gar unmöglich gemacht werden könnten. Obwohl wegen gewisser Bedenken gegen den Begriff der „Finanzwirtschaft“ ein Änderungsantrag des Abg. Dr. Menzel mit der Formulierung: „Bund und Länder führen eine voneinander getrennte Haushaltswirtschaft“ in der 14. Sitzung des Hauptausschusses am 2. Dezember 1948 zunächst abgelehnt worden war und lediglich eine Umstellung des Artikels im Anschluss an die Regelung über die Finanzverwaltung in Art. 123 (später Art. 108) als Art. 123 a beschlossen wurde, schlug trotz der Bestätigung des ursprünglichen Wortlauts noch bei der 2. Lesung in der 41. Sitzung des Hauptausschusses am 15. Januar 1949 erst der Fünferausschuss nach seiner Klausurtagung vom 25. bis 27. Januar 1949 unvermittelt vor, Art. 123 a nunmehr wie folgt zu fassen: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“. Diese Formulierung wurde im Parlamentarischen Rat bis zum Schluß beibehalten und in die Endfassung des Art. 109 GG übernommen.

Zwar war man sich sowohl auf Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat über den Sinn und Zweck eines Artikels über die getrennte Finanzwirtschaft von Bund und Ländern einig: Er sollte verhindern, dass die Länder nicht – wie in der Weimarer Republik – zu Kostengängern des Bundes werden (oder umgekehrt) und dass sie insbesondere nicht – wie im Dritten Reich – vorwiegend auf Dotationen des Bundes angewiesen sind. Auf der 3. Sitzung des Plenums am 9. September 1948 brachte der Abg. Dr. Schwalber dieses Ziel auf folgende Kurzformel: „Ein Land, das kein Budgetrecht mehr hat, ist kein Staat, und einer Volksvertretung, der das Budgetrecht genommen wird, wird damit das Kernstück der Volksvertretung überhaupt genommen“. Dem fügte der Abg. Dr. Binder auf der 7. Sitzung des Plenums am 21. Oktober 1948 hinzu: „Ein bundesstaatlicher Aufbau unserer Verfassung wäre praktisch hinfällig, wenn die Länder nicht ihre selbstverantwortliche Finanzwirtschaft haben würden“, gefolgt von Dr. Seebohm mit den Worten: „Wenn für einen föderalen Staat die Staatlichkeit der Länder Voraussetzung des Bundes bildet, dann ist die Bestimmung des Artikels 121 des Entwurfes, daß Bund und Länder eine gesonderte Finanzwirtschaft zu führen haben, von wesentlicher Bedeutung für die Verfassung“.

Dennoch gab es einige Zweifelsfragen, die bei den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat geklärt werden mussten. Zunächst bestand Ungewissheit darüber, ob dem neuen Art. 121/123a nur formelle Bedeutung zukommen sollte, inhaltlich aber etwas

Selbstverständliches gesagt werde, oder ob aus ihm auch materielle Rechtsfolgen abgeleitet werden könnten. Weil letzteres offenbar eine Mehrheit im Finanzausschuss erreichen wollte, fragten sich die Skeptiker, ob dann Art. 121/123 a nicht zu weit gefasst sei und deshalb klargestellt werden müsse, dass er nur nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen gelte. Andere wollten diese Vorschrift unter einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt stellen und sie nur im Rahmen des geltenden Bundes- und Landesrechts angewandt wissen. Dem folgte die Mehrheit jedoch nicht.

Problematisiert wurde auch der Begriff der „Finanzwirtschaft" selbst. Es sei unklar, ob er sich nur auf die Haushaltsführung beziehen sollte oder ob diese Bestimmung zugleich die Einnahmen- und Ausgabenseite betreffe, was im äußersten Fall bedeuten könne, dass Bund und Länder jeweils über eigene, von einander unabhängige Steuerquellen verfügen müssten und gemeinsame Steuern von vornherein ausgeschlossen seien. Einige befürchteten sogar, dass die Vorschrift als Absage an jede Art von Finanzausgleich missverstanden werden könne und ihm zumindest gewisse Schranken ziehe. Eine Mehrheit im Hauptausschuss und später auch im Plenum erklärte sich daher mit der Aufnahme des Art. 121/123 a in das Grundgesetz erst einverstanden, nachdem der Begriff der „Finanzwirtschaft" durch den der „Haushaltswirtschaft" ersetzt worden war. Ausgelöst wurden diese Diskussionen unter anderem durch Äußerungen einzelner Sachverständiger bei den Anhörungen im Finanzausschuss, die in Art. 121/123 a die zentrale, das gesamte Bundesstaatsgefüge beherrschende Grundnorm sahen und vor allem die finanzielle Selbständigkeit der Länder sicherstellen wollten. Ihr Argument, Finanzmacht sei zugleich politische Macht, ließ sich kaum widerlegen. Daher stand hinter den Debatten um das Trennprinzip in Wahrheit ein Streit um die konkrete Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung insgesamt, wie er auch sonst außer im Finanzausschuss zugleich in anderen Gremien des Parlamentarischen Rates zwischen Föderalisten und Unitaristen geführt wurde[2].

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass der Parlamentarische Rat bei der Schaffung des Art. 109 GG zwar uneins in der Frage war, ob diese Norm zum Beleg für die Staatlichkeit der Länder unverzichtbar sei oder in einer föderativen Ordnung als selbstverständlich gestrichen werden könne. Beide Positionen verband aber die gemeinsame Überzeugung, dass die Trennung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern zu den Wesensmerkmalen eines Bundesstaates gehört und Art. 109 GG somit das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG (zusammen mit Art. 104 a GG) für den Bereich der Finanzverfassung lediglich konkretisiert.

2. Regelungsgehalt

Ähnlich sieht es auch die höchstrichterliche Rechtsprechung bei der Bestimmung des aktuellen Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG. Schon 1952 entschied das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der von Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten „Gliederung des Bundes in Länder", die gegen jede Verfassungsänderung gesichert sei, „daß Art. 109 GG die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft den Ländern noch besonders gewährleistet"[3], wobei mit dem Wort „besonders" zum Ausdruck gebracht wurde, dass Art. 109 GG eine Art „lex specialis" von Art. 79 Abs. 3 GG darstellt und somit an dessen Rechtswirkungen teilhat. Auch später hat das Gericht diese Sicht mehrfach bestätigt. Im „Finanzausgleichs-Urteil" von 1992 erblickte es den „Sinn und Zweck der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes" darin, „die Voraus-

setzungen dafür zu schaffen, daß die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten“[4]. Diese haushaltspolitische Eigenverantwortung der Länder hat das Gericht erst kürzlich im „Berlin-Urteil“ von 2006 erneut bekräftigt: „Ein Land hat auf Grund seiner verfassungsrechtlich gemäß Art. 109 Abs. 1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten“[5]. Dieser Satz war offenbar auf vorausgegangene politische Entscheidungen gemünzt, die Berlin in die Schuldenfalle getrieben haben. In diesem Sinne hatte sich kurz zuvor auch schon der Berliner Verfassungsgerichtshof geäußert: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft, wozu auch die Kreditaufnahme gehört, selbständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG) und haben infolgedessen materiell eigenständige Entscheidungsspielräume (materielle Haushaltsautonomie)“[6].

Diesem Grundverständnis des Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG hat sich ein Großteil der Kommentatoren angeschlossen. Man geht zunächst von einem weiten Begriff der Haushaltswirtschaft aus und versteht darunter „die Gesamtheit der auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen haushälterischen Vorgänge, also die gesamte, im aufgestellten Haushaltsplan dokumentierte und auf seiner Grundlage sich vollziehende öffentliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern einschließlich der Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung“[7]. Völlig unbestritten ist weiter, dass zu diesen etatbezogenen Vorgängen als Teil der Einnahmen auch die Aufnahme von Krediten gehört sowie die damit zusammenhängenden Entscheidungen über Art, Umfang, Laufzeit und Tilgung der Schulden[8]. Hingegen zählt schon rein terminologisch nicht zur Haushaltswirtschaft all das, was gemeinhin als öffentliche Finanz- oder Staatswirtschaft bezeichnet wird, also namentlich das Währungs-, Geld- und Münzwesen, das Notenbanksystem, das einheitliche Zoll- und Handelsgebiet sowie die intergovernementalen Finanzbeziehungen (Steuerverteilung, Finanzausgleich, Mischfinanzierungen). Hierbei handelt es sich nicht um „Einschränkungen“ der Haushaltshoheit der Länder, sondern um Politikbereiche, die bereits tatbestandlich nicht in den Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG fallen. Die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern ist daher den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG auch nicht nach- oder gar untergeordnet, sondern parallel dazu als „benachbart“ an- und nebengeordnet.

Die Budgetautonomie von Bund und Ländern wird in Art. 109 Abs. 1 GG mit den Worten begründet und umschrieben, sie seien in ihrer Haushaltswirtschaft „selbständig und voneinander unabhängig“. Ungeachtet der Frage, ob hier zwischen Selbständigkeit und Unabhängigkeit noch zu unterscheiden ist oder ob es sich schlicht um einen Pleonasmus handelt, verbirgt sich hinter dieser Formulierung zweierlei: Erstens geht es um eine formelle Trennung der Haushalte in dem Sinne, dass beide Ebenen sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug ihrer Haushalte nicht nur unbeeinflusst und selbstbestimmt, sondern vor allem auch unbeeinflussbar handeln (d.h. weder einer Genehmigung noch einer Mitwirkung unterliegen), ja sogar das Haushaltsverfahren einschließlich der Haushaltskontrolle und Rechnungsprüfung (im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes, dazu unter III.) nach eigenen Vorstellungen regeln können (sog. formelle Haushaltsautonomie). Zweitens gewährleistet Art. 109 Abs. 1 GG darüber hinaus Bund und Ländern auch die Freiheit, alle Entscheidungen über ihre Einnahmen und Ausgaben dem Grund und der Höhe nach (im Rahmen sonstiger finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben) eigenverantwortlich zu treffen (sog. materielle Haushaltsautonomie). Das gilt prinzipiell

ebenso für Kreditaufnahmen, deren Umfang und Grenzen nur die jeweilige Gebietskörperschaft, die sich verschulden muss, selbst festzulegen und daher auch allein zu verantworten hat[9].

Wollte man hingegen mit der Begründung des Gesetzes annehmen, Art. 109 Abs. 1 GG gewährleiste die materielle Haushaltsgestaltungsmacht von Bund und Ländern nur bis zu der durch die Gesamtheit der finanzwirtschaftlichen Regelungen gezogenen Grenzen, würde man die Garantie einer selbständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft zumindest partiell unter einen – ihr selbst nicht zu entnehmenden – Gesetzesvorbehalt stellen, der ihre Reichweite von der jeweils einfach-gesetzlichen Rechtslage abhängig machen würde und sie damit praktisch leerlaufen ließe. Es ist deshalb ausgeschlossen, unter dem Begriff „Haushaltswirtschaft" nur diejenigen Vorgänge zu verstehen, die den Ländern oder dem Bund (hinsichtlich seines eigenen Haushalts) nach den jeweils geltenden Rechtsvorschriften zur eigenen Erledigung zugewiesen sind[10]. Vielmehr fallen gerade umgekehrt alle nicht direkt mit der Haushaltsgestaltung im Einzelfall zusammenhängenden (finanz-)verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen und -schranken schon von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG heraus, so dass sich dieser in der Sicherung eines begrenzt autonomen Zuständigkeitsraumes zur Begründung zugewiesener oder selbst generierter Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme, deren prinzipielle Zulässigkeit für die Länder in Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG a.F. vorausgesetzt wird) und zur aufgabenbezogenen Festlegung selbst zu verantwortender Ausgaben erschöpft[11]. So gesehen ist die geplante Schuldenregelung des Bundes mit ihrer strikten Kreditlimitierung und einer rigiden, sanktionsbewehrten Ausgleichsverpflichtung bei Überschreiten der absoluten Obergrenze mit Art. 109 Abs.1 GG nicht vereinbar, sondern erweist sich gegenüber den Ländern als Eingriff in deren Haushaltsautonomie[12], dessen Verfassungsmäßigkeit davon abhängt, ob und inwieweit er sich rechtfertigen lässt.

3. Möglichkeiten und Grenzen für Einwirkungen des Bundes

Wenn demnach sowohl die finanz- und staatswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in die sich die Haushaltsautonomie der Länder einfügt, als auch andere finanzverfassungsrechtliche Normen des Grundgesetzes zur Rechtfertigung von Eingriffen des Bundes in Art. 109 Abs. 1 GG nicht herangezogen werden können, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten sonst dem Bund zur Verfügung stehen, um die von ihm favorisierte Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, und wo die Grenzen für derartige Einwirkungen des Bundes liegen.

Die Gesetzesbegründung verweist in diesem Zusammenhang zunächst auf den Grundsatz des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens (sog. Bundestreue). Zwar ist richtig, dass dieses ungeschriebene Verfassungsprinzip, welches Bund und Länder zur wechselseitigen Rücksichtnahme und zu einem fairen Umgang miteinander verpflichtet, auch für das Bund-Länder-Verhältnis im Bereich der Finanzverfassung gilt. Danach darf keines der Glieder etwas unternehmen, was den wohlverstandenen Interessen eines anderen oder der Gesamtheit zuwiderlaufen würde, und diese insbesondere nicht an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern[13]. Andererseits ist jedoch ebenso unbestreitbar, dass der Grundsatz der Bundestreue weder geschriebenes Verfassungsrecht (wie die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 1 GG) zu überspielen gestattet, noch verfassungswidrige Eingriffe in derartige Gewährleistungen zu rechtfertigen

vermag. Vor allem kommt ihm keine kompetenzbegründende Wirkung zu, so dass etwa für ein Ausführungsgesetz zur angestrebten Schuldenregelung die dafür erforderliche ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, falls es sich nicht auf Art. 109 Abs. 4 GG stützen lässt (dazu unter III. und IV.), ohnehin durch Verfassungsänderung erst geschaffen werden müsste. Im Übrigen stellt das Prinzip der Bundestreue keine „Einbahnstraße“ dar, auf der nur Pflichten der Länder gegenüber dem Bund Platz griffen. Vielmehr hat auch der Bund auf die Interessen der Länder Rücksicht zu nehmen, zumal wenn es wie hier um Einschränkungen ihrer Haushaltsautonomie als einem Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung geht.

Schließlich lässt sich der mit dem neuen Schuldenregime verbundene Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder auch nicht mit den vielfältigen Wechselbeziehungen rechtfertigen, in denen Bund und Länder auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft zueinander stehen. Denn diese Beziehungen, so eng sie auch sein mögen, tasten sämtlich die Haushaltsautonomie als solche nicht an; sie bestehen zusätzlich neben ihr und sind ihr nicht vorgelagert, sondern beigefügt. Das gilt auch für den Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes, die ausnahmsweise Beistands- und Sanierungspflichten des Bundes und/oder anderer Länder begründen mag und zu deren Abbau oder Vorbeugung das Bundesverfassungsgericht den Bund für befugt hält, im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes nach Art. 109 Abs. 4 GG Regelungen über Grundsätze für die Haushaltsplanung zu treffen, die gewisse vom Land zu beachtende Grenzen bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel setzen, verknüpft mit einem verbindlichen Sanierungsprogramm, das die Haushaltswirtschaft dieses Landes wieder in die Normallage zurückführen soll[14]. Denn erstens ist die neue Schuldenregelung nicht lediglich für den Einzelfall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes gedacht (auch wenn sie zu deren Vorbeugung geeignet sein mag), sondern für den Normalfall und auf Dauer konzipiert. Zweitens handelt es sich bei der Schuldenregel nicht nur um „Grundsätze“, die für die Haushaltsplanung maßgeblich sein sollen, sondern um verbindliche detaillierte Vorgaben zu Kreditspielräumen, Obergrenzen und Ausgleichspflichten für jeden einzelnen Jahreshaushalt sämtlicher Länder, unabhängig davon, ob sie bereits über einen ausgeglichenen Primärhaushalt verfügen und/oder wie hoch sie sonst aktuell verschuldet sind. Wenn jene Vorgaben in der beschriebenen Form auf Dauer Bestand hätten, wäre angesichts der ohnehin schon durch Art. 105 und 106 GG festgeschriebenen Steuerverteilung zumindest die Einnahmenautonomie der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG praktisch beseitigt.

Im Ergebnis führt zwar der Vorschlag der Föderalismuskommission II, die oben beschriebene Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, in eine verfassungsrechtliche Sackgasse. Damit sind dem Bund jedoch nicht schon von vornherein alle Möglichkeiten verschlossen, auf die Länder mit geeigneten Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung einzuwirken. Sie müssten allerdings im Unterschied zu jenem Vorschlag drei Voraussetzungen erfüllen: Sie hätten sich erstens auf wirkliche „Grundsätze“ oder allgemeine Zielbestimmungen zu beschränken, zweitens mit Verfahrensvorschriften statt materieller Regelungen zu begnügen und drittens von einem verbindlichen Sanktionssystem zu verabschieden[15]. Wer ein solch „weiches“ Schuldenregime des Bundes für wirkungslos hält, wird sich als einziger Alternative mit dem Lösungsweg eines Bund-Länder-Staatsvertrags abfinden müssen (dazu unter VI.).

III. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit der Grundsatzkompetenz für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 4 GG)

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Abbau und zur Verhütung von extremen Haushaltsnotlagen eines oder mehrerer Länder, die ausdrücklich auf Art. 109 Abs. 3 GG a.F. (neu Abs. 4) als geeigneter verfassungsrechtlicher Regelungsgrundlage verweist[16], wird mancherorts die Ansicht vertreten, ein für Bund und Länder verbindliches Schuldenbegrenzungsregime ließe sich auch schon nach geltendem Verfassungsrecht im Rahmen der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 4 GG) etablieren, so dass dafür eine Verfassungsänderung eigentlich gar nicht notwendig wäre. Somit ist im Folgenden zu prüfen, ob und inwieweit diese Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die bisher nur die formelle Haushaltsautonomie der Länder betrifft, auch die materielle Entscheidungsfreiheit zu beschränken gestattet.

1. Entstehungsgeschichte

Die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG wurde als Abs. 3 mit Wirkung zum 1. Mai 1969 durch das 20. Änderungsgesetz in das Grundgesetz eingefügt. Die damalige Reform des Haushaltsrechts war erforderlich geworden, weil das mit Hilfe einer Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte angestrebte Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ohne eine begleitende Vereinheitlichung und Angleichung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in Plan- und Rechnungsaufbau sowie in den grundsätzlichen Verfahrensweisen nicht zu erreichen war. Zwar war zu jener Zeit in Bund und Ländern die Reichshaushaltsordnung von 1922 noch in Kraft, die – soweit sie verfassungskonform war – als Bundesrecht fort galt und bereits ein Mindestmaß an Etatkonformität sicherte. Durch die Ausdehnung der bereits bestehenden Grundsatzkompetenz des Bundes für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung auf das Haushaltsrecht sollte der verfassungsrechtliche Rahmen abgesichert werden, in dem sich die Ermächtigungen zur Umsetzung der beiden anderen Kompetenztitel leichter verwirklichen ließen[17]. Die Haushaltsgrundsätzekompetenz hat also in erster Linie eine dienende Funktion, die sich auf die budgetmäßige Stützung der damals herrschenden und auch heute noch festgeschriebenen antizyklischen Wirtschaftspolitik beschränkt.

2. Regelungsgehalt

Hauptzweck der Haushaltsgrundsätzekompetenz in Art. 109 Abs. 4 GG ist daher das Ziel, dem Bund die Befugnis zu verleihen, die beiden anderen Grundsatzregeln für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu ergänzen[18]. Demgemäß enthält das darauf gestützte „Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts von Bund und Ländern – HGrG“ (kurz: Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19.08.1969 (BGBl. I S.1273) im Wesentlichen nur prozedurale oder intentionale Vorschriften, die zwar bindenden Charakter haben, aber in ihrer Allgemeinheit den Ländern noch ausrei-

chenden Spielraum zur eigenständigen Gestaltung ihrer Haushaltswirtschaft im Sinne von Art. 109 Abs. 1 GG belassen. Dieser Rahmen wird neuerdings auch durch § 51 a HGrG nicht verlassen, der in Bund und Ländern für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin nach den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sorgen soll. Zwar betrifft diese Vorschrift nicht nur die formelle, sondern auch die materielle Haushaltsautonomie, also die Entscheidungsfreiheit über Einnahmen und Ausgaben. Den Gebietskörperschaften wird darin jedoch lediglich aufgegeben, eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte „anzustreben“. Gelingt dies nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates nicht, erörtert dieser die Gründe und gibt lediglich „Empfehlungen“ zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Damit handelt es sich hier exakt um jene „weiche“ Regelung (soft law), die den Kern der materiellen Haushaltsautonomie von Bund und Ländern unberührt lässt und sich deshalb problemlos mit Art. 109 Abs. 1 GG verträgt.

Hingegen sind die inhaltlichen Budgetentscheidungen im Einzelfall, wie sie bei der Aufstellung und beim Vollzug des jeweiligen Haushaltsgesetzes im Jahres- oder Zweijahresrhythmus getroffen werden, vom Regelungszweck des Art. 109 Abs. 4 GG nicht erfasst. Sie gehören zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG (Näheres unter V.)[19]. Daher kann nach herrschender Meinung insbesondere die Einführung verbindlicher Verschuldens- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder nicht auf die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes gestützt werden. *Siekmann* geht sogar noch einen Schritt weiter: „Weder die Kreditaufnahmegrenzen aus Art. 115 I noch sonstige Vorgaben für die Schuldenpolitik der Länder dürfen in das Gesetz nach Abs. 3 aufgenommen werden. Sie gehört wohl schon nicht zum Haushaltsrecht. Jedenfalls geht Abs. 4 als detaillierte Spezialregelung für eine Reglementierung der Kreditaufnahme vor“[20]. Ähnlich argumentiert auch *Hillgruber*: „Art. 109 Abs. 3 erlaubt dem Bundesgesetzgeber nicht, solche die Freiheit der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft über die bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Bindungen hinaus inhaltlich einschränkende Verpflichtungen den Ländern als gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufzuerlegen. Dies geht auch aus Art. 109 Abs. 4 hervor, der selbst sachlich und zeitlich eng begrenzte Eingriffe in die Kreditpolitik der Länder aus konjunkturpolitischen Gründen von einer besonderen Ermächtigung abhängig macht. ... Es widerspräche dieser Regelungssystematik, wenn Art. 109 Abs. 3 seitens des Bundes als kompetenzrechtlicher Hebel dazu benutzt werden könnte, die Länder als autonome Handlungsträger allgemein und dauerhaft in der Möglichkeit der Kreditfinanzierung zu beschränken“[21].

Genau dies ist aber mit der neuen Schuldenregelung beabsichtigt. Sie soll weder nur für den Ausnahmefall gelten noch ein begrenztes konjunkturpolitisches Ziel verfolgen. Vielmehr geht es um eine dauerhafte „Schuldenbremse“, die ähnlich wirken soll, wie die Mechanismen im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Deshalb wäre an sich Art. 109 Abs. 4 GG als Ermächtigung zur Regelung von „Normalfällen“ nach altem Recht die einzige Verfassungsnorm gewesen, auf die eine Schuldenregelung hätte gestützt werden können, wenn man die oben angeführten durchgreifenden Bedenken der herrschenden Ansicht in der Kommentarliteratur außer Acht ließe. Folgt man ihnen, wofür nicht nur der Wortlaut des Art. 109 Abs. 4 GG spricht, sondern auch dessen systematische Stellung sowie dessen Sinn und Zweck, dann bliebe – da eine Kompetenz des Bundes aus der „Natur der Sache“ schon wegen des Eingriffscharakters eines solchen Gesetzes in die Haushaltsautonomie der Länder schon von vornherein ausscheidet – nur noch

eine Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 109 Abs. 4 GG a.F. übrig, der dem Bund jetzt schon gestattet, Vorschriften über „Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände“ zu erlassen. Auch darauf soll der Vollständigkeit halber noch kurz eingegangen werden.

IV. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit der Konjunkturkompetenz des Bundes (Art. 109 Abs. 4 GG a.F.)

Schließlich ist noch kurz auf die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG a.F. einzugehen, weil diese Norm als einzige innerhalb der Finanzverfassung dem Bund gestattete, den Ländern verbindliche Vorgaben für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten zu machen. Denn selbst wenn diese Norm für die neue Schuldenregelung nicht unmittelbar gelten sollte, stellt sich die Frage, ob zumindest eine Analogie möglich wäre oder ob nicht eine ähnliche Vorschrift dazu durch Verfassungsergänzung geschaffen werden könnte.

1. Entstehungsgeschichte

Die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG a.F. verdankt ihre Entstehung ebenfalls dem seit Mitte der sechziger unternommenen Versuch, mit Hilfe der öffentlichen Haushalte Wirtschaftspolitik zu betreiben. Sie ist zusammen mit den Absätzen 2 und 3 durch das 15. Änderungsgesetz vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 581) in das Grundgesetz eingefügt worden und soll sowohl deren Ziele als auch deren Regelungsgegenstände fördern sowie mit Hilfe konkreter Maßnahmen (Kreditbegrenzungen, Konjunkturausgleichsrücklagen) zu verwirklichen und umzusetzen erlauben. Um zu verhindern, dass der Bund permanent in die Haushaltsautonomie der Länder eingreifen kann, wurde ihr Anwendungsbereich von vornherein auf den Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränkt. Nur zu diesem Zweck durfte der Bund entsprechende Maßnahmen ergreifen, auch wenn er vorsorglich bereits von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hatte.

2. Regelungsgehalt

Mit Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG a.F. wurde der Bund ermächtigt, durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz Vorschriften „über Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände“ zu erlassen. Auf diese Weise wurde ihm ermöglicht, eine konkrete Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch gezielte Eingriffe in die Budgetgestaltung der Länder und Kommunen abzuwehren und vor allem ihre Anleihepolitik direkt zu beeinflussen. Gerechtfertigt wurden diese massiven Beschränkungsmöglichkeiten der regionalen und lokalen Haushaltsautonomie mit dem hohen gesamtstaatlichen Interesse an der Wiederherstellung des Gleichgewichts von Geldwertstabilität, Wirtschaftswachstum, hohem Beschäftigungsstand und ausgewogener Handelsbilanz („magisches Viereck“).

Während der Verfassungsgesetzgeber Art. 109 Abs. 3 GG a.F. als „Normalkompetenz“ geschaffen hat, war Absatz 4 a.F. als besondere „Krisenverhütungs- und -bereinigungskompetenz“ gedacht, die lediglich eine punktuelle und temporäre Kontingentierung der Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften erlaubte, um konjunkturellen Schwankungen oder Abschwungphasen auch mit fiskalischen Mitteln begegnen zu können[22]. Art. 109 Abs. 4 GG a.F. erwies sich damit einerseits als Konkretisierung der konjunkturpolitischen Zielvorgabe für die öffentlichen Haushalte in Absatz 2, andererseits aber auch als eng zu verstehende Ausnahmevorschrift von Absatz 1, die einer erweiternden Auslegung etwa in der Absicht, auch andere Sachverhalte darunter zu fassen, unzugänglich ist. Deshalb kommt im Hinblick auf die vorgeschlagene Schuldenregelung weder eine direkte Anwendung noch eine Analogie in Betracht; sie ist im Übrigen schon vom Wortlaut des Absatzes 4 her ausgeschlossen. Somit scheidet auch Art. 109 Abs. 4 GG a.F. als verfassungsrechtliche Grundlage für ein Kreditbegrenzungsregime des Bundes aus.

Die Frage ist aber, ob der Rechtsgedanke dieses Artikels als Kriseninstrument nicht in der Weise fruchtbar gemacht werden kann, dass ohne Verletzung der Haushaltsautonomie von Ländern durch Verfassungsänderung eine Norm geschaffen wird, die – ähnlich wie Art. 109 Abs. 4 GG a.F. – ausschließlich der Verhütung und Beseitigung eines erheblichen Missstandes im gesamtstaatlichen Interesse dient, etwa der Prävention oder dem Abbau einer extremen Haushaltsnotlage in einem oder mehreren Ländern, wie sie das Bundesverfassungsgericht zu Recht gefordert hat[23]. Eine solche Vorschrift müsste allerdings drei Voraussetzungen erfüllen, um derart weitreichende Eingriffe in die Haushaltsautonomie der Länder, wie sie Art. 109 Abs. 4 GG a.F. ermöglichte, zu rechtfertigen: Sie müsste erstens ebenfalls als Ausnahmevorschrift konzipiert sein, zweitens nur punktuelle und vorübergehende Restriktionen und Beschränkungen der Haushaltsautonomie im Einzelfall gestatten, die sofort wieder aufgehoben werden, sobald die Haushaltsnotlage beseitigt ist, und vor allem drittens an die materiellen Kriterien anknüpfen, die das Bundesverfassungsgericht im „Berlin-Urteil“ für die Pflicht des Bundes, Sanierungshilfen zu gewähren, entwickelt hat (relative und absolute Notlage, Ausschöpfen aller verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe, letzter verbliebener Ausweg)[24]. Davon ist die für die Normallage und generell für sämtliche Länder unabhängig von ihrem Verschuldensgrad vorgesehene Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG jedoch so weit entfernt, dass dem Weg zu einer speziell auf extreme Haushaltsnotlagen zugeschnittenen Verfassungsnorm im Rahmen dieser Studie nicht weiter nachgegangen zu werden braucht. Der Bund darf sich jedenfalls nicht über eine möglicherweise zulässige, neu zu schaffende Haushaltsnotlagenregelung die „Eintrittskarte“ in ein allgemein gültiges, verbindliches und dauerhaftes Kreditbegrenzungsregime für die Länder erschleichen.

V. Vereinbarkeit des Verbots struktureller Kreditaufnahme der Länder mit den Grenzen der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG)

Da die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG mit der durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleisteten Haushaltsautonomie der Länder unvereinbar ist und auch die übrigen Absätze 3 und 4 weder selbst als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommen, noch die mit dem Vorschlag ermöglichten gravierenden Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit der Länder

über ihre Einnahmen und Ausgaben zu rechtfertigen vermögen, steht die Notwendigkeit zur Legitimierung einer entsprechenden Verfassungsergänzung, d.h. einer ausdrücklichen Änderung des Verfassungstextes (Art. 79 Abs. 1 GG), die der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf (Art. 79 Abs. 2 GG), praktisch außer Frage. Damit stellt sich jedoch zugleich das Problem, ob eine solche Ergänzung des Grundgesetzes überhaupt zulässig ist oder nicht vielmehr an die Grenzen der Verfassungsänderung stößt, wie sie in Art. 79 Abs. 3 GG verankert sind. Danach sind insbesondere die Gliederung des Bundes in Länder sowie die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, wozu auch das Bundesstaatsprinzip gehört, für „änderungsfest" erklärt worden. Zu prüfen ist daher, ob und inwieweit die neue Vorschrift, mit der die geplante Schuldenregel im Grundgesetz verankert worden ist, den „Grundsatz" der bundesstaatlichen Ordnung (1) und/oder die Gliederung des Bundes in „Länder" berührt.

1. Das Verfassungsstrukturprinzip des Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1 GG)

Zu den in Art. 20 Abs. 1 GG festgeschriebenen Verfassungsstrukturprinzipien gehört neben den Grundsätzen der Republik, der Demokratie sowie des sozialen Rechtsstaats, wie sich aus den Worten „sozialer Bundesstaat" ergibt, auch das System der föderativen Ordnung. Selbst wenn im einzelnen streitig ist, welche Elemente unabdingbar dazu gehören, besteht jedenfalls darüber Einigkeit, dass den Ländern als Gliedstaaten ein Mindestmaß an substanzieller Eigenständigkeit verbleiben muss, die sich vor allem in der Verfassungshoheit sowie in eigenen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen äußert, aber auch auf unabhängigen Finanzquellen beruht, über deren Verwendung in Einnahmen und Ausgaben jedes Land eigenverantwortlich entscheiden können muss. Diese substanzielle Eigenständigkeit darf weder durch Verschiebungen der Kompetenzbereiche noch durch erweiterte Eingriffsbefugnisse des Bundes in Angelegenheiten, die den Ländern allein und zur autonomen Gestaltung vorbehalten sind, ausgehöhlt werden[25].

Unter die den Ländern zu autonomer Gestaltung übertragenen Kompetenzbereiche fällt auch die Budgethoheit. Die Befugnis, über den jeweiligen Landeshaushalt mit den darin veranschlagten Einnahmen und Ausgaben nach eigenem Gutdünken entscheiden zu können, gehört zu den Grundvoraussetzungen einer selbständigen, unabhängigen Landespolitik und ist daher nicht nur ein Kernbestandteil der bundesstaatlichen Ordnung, sondern – da es hierbei um das Budgetrecht der Landesparlamente geht – zugleich ein Wesensmerkmal der Demokratie auf Landesebene, das die Eigenstaatlichkeit der Länder unterstreicht und verstärkt. Deshalb lässt sich die Haushaltsautonomie der Länder – auch ohne deren positiv-rechtliche Ausprägung in Art. 109 Abs. 1 GG – zugleich unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 GG herleiten.

Damit erledigt sich eines der Hauptargumente, mit dem die Unanwendbarkeit des Art. 79 Abs. 3 GG begründet werden sollte. Art. 109 Abs. 1 GG (als vermeintlich einziger sedes materiae der regionalen Haushaltsautonomie) vermöge – so heißt es in der Gesetzesbegründung – „den Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG nicht zu erweitern", da dieser lediglich auf Art. 20 GG, nicht aber auf Art. 109 Abs. 1 GG Bezug nehme. Dabei wird zweierlei übersehen: Erstens gibt es gerade im Bund-Länder-Verhältnis Artikel des Grundgesetzes, die, obwohl in Art. 79 Abs. 3 nicht genannt, dennoch änderungsfest sind,

weil sie – wie etwa Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG mit dem Homogenitätsprinzip – ebenfalls ein Strukturmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung zum Inhalt haben. Zweitens kommt es gar nicht darauf an, ob Art. 109 Abs. 1 GG in Art. 79 Abs. 3 GG erwähnt wird, weil die Haushaltsautonomie der Länder bereits unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip selbst folgt und deshalb an dessen Gewährleistung in Art. 20 Abs. 1 GG teilhat.

Zweifel sind auch gegenüber einem weiteren Argument angebracht. Bei Art. 79 Abs. 3 GG soll es sich, wie das Bundesverfassungsgericht mehr unterstrichen habe, um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift handeln, „die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positiv-rechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren“[26]. Selbst wenn man dem generell zustimmt, muss zumindest die einzige Entscheidung, die sog. systemimmanente Modifikationen unantastbarer Verfassungsgrundsätzen bei einem Strukturprinzip des Grundgesetzes für zulässig gehalten hat[27], näher in den Blick genommen werden. Es handelt sich um das „Maastricht-Urteil“ von 1993, in dem der unantastbare Gehalt des Demokratieprinzips näher bestimmt wurde. Entscheidend sei, „dass ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht“ werde[28]. Übertragen auf das Bundesstaatsprinzip stellt sich somit vorliegend die Frage, ob bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung der vorgeschlagenen Schuldenregelung im Grundgesetz für die Länder noch ein effektives Maß an eigenverantwortlicher Haushaltsgestaltung, also ein bestimmtes Autonomieniveau, erhalten bliebe. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Denn da die Einnahmen der Länder fast ausschließlich von Steuergesetzen des Bundes abhängen und ihre Ausgaben ebenfalls großenteils durch bundesrechtliche Vollzugsstandards determiniert sind, bleibt ihnen als einziger finanzieller Handlungsspielraum und nicht selten sogar als letztes Mittel zum Haushaltsausgleich die Kreditpolitik übrig. Da künftig auch dieser Ausweg durch Bundesregelungen versperrt ist, wird man in Haushaltsangelegenheiten der Länder nicht mehr von einem hinreichend effektiven Autonomieniveau sprechen können. Daher kann hier letztlich offenbleiben, in welchem Umfang das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG durch Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderbar erklärt ist. Jedenfalls spricht viel dafür, dass die Kernelemente der neuen Schuldenregelung im Grundgesetz die bundesstaatliche Ordnung antasten und somit die dort festgelegten Grenzen der Verfassungsänderung überschreiten.

2. Die Gliederung des Bundes in „Länder“

Selbst wenn man jedoch annähme, dass durch die Verfassungsänderung zur Aufnahme der Schuldenregelung in das Grundgesetz das Bundesstaatsprinzip als einer der in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltenen Grundsätze an sich nicht berührt wäre, bliebe noch zu prüfen, ob dadurch nicht die „Gliederung des Bundes in Länder“, welche ebenfalls durch Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderbar geschützt ist, in Mitleidenschaft gezogen würde. Da unbestritten ist, dass den Ländern (Glied-)Staatsqualität zukommt, stellt sich somit die Frage, worin die Staatsqualität der Länder besteht und was zu ihren unverzichtbaren Elementen gehört, was also nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass die Staatsqualität der Länder entfiele (conditio sine qua non). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1972 festgestellt, dass die Länder gegen eine Verfassungsänderung gesichert seien, „durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen“ würden, und den Versuch unternommen, diese Eigenstaatlichkeit der Länder näher zu bestimmen. Ih-

nen müsse als „Hausgut“ ein Kern eigener Aufgaben unentziehbar verbleiben, wozu jedenfalls gehöre, dass „dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen" garantiert werde[29]. In allen Landesverfassungen finden sich ausführliche Regelungen über das Haushaltswesen sowie insbesondere über die Voraussetzungen und Grenzen der Aufnahme von Krediten[30]. Alle diese Vorschriften würden entweder leerlaufen oder weitgehend entwertet, wenn die neue Schuldenregelung mit ihren Begrenzungen und Sanktionen auf Bundesebene Bestand hätte und mit Hilfe eines Ausführungsgesetzes des Bundes umgesetzt werden sollte. Es spricht also viel dafür, die Freiheit der Haushalts- und Kreditpolitik zu eben jenen landesverfassungsrechtlich normierten organisatorischen Grundentscheidungen zu rechnen, die den Ländern unentziehbar verbürgt sind und deren Verlust ihnen die Staatsqualität nehmen würde.

3. Die Kreditautonomie der Länder als Wesensmerkmal ihrer Staatlichkeit

Demgemäß geht die herrschende Meinung in der Literatur auch zweifelsfrei davon aus, dass die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) der Länder im Rahmen ihrer Haushaltshoheit zu den Wesensmerkmalen der Landesstaatlichkeit gehört und damit gegen Verfassungsänderungen, die sie auszuhöhlen bestimmt und geeignet sind, durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird. Einige Kommentatoren nehmen in diesem Zusammenhang zwar nicht unmittelbar auf die Kreditautonomie Bezug, zählen aber die selbständige Haushaltswirtschaft insgesamt zu den Wesensmerkmalen der Eigenstaatlichkeit eines jeden Landes, die nach Art. 79 Abs. 3 GG nicht angetastet werden darf, und entnehmen die Befugnis eines Landes, sich zu verschulden, bereits dem Begriff der unabhängigen Haushaltswirtschaft in Art. 109 Abs. 1 GG[31]. So heißt es etwa bei *Hillgruber*: „Art. 20 Abs. 1 konstituiert die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 schirmt die Bundesstaatlichkeit in ihrer Grundsubstanz auch gegen eine Verfassungsänderung ab, und Art. 109 Abs. 1 gewährleistet den Ländern *im besonderen* die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft. ... Zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehört daher grundsätzlich auch die Haushaltsautonomie“[32]. Sodann zitiert *Hillgruber* einen Satz von *Hans-Wolfgang Arndt*: „Eine bundesstaatliche Struktur ist ohne die prinzipielle Autonomie in der Haushaltspolitik nicht denkbar“[33], und fährt selbst wie folgt fort: „Daher wird Art. 109 Abs. 1 auch als ein ‚Grundpfeiler‘ des Föderalismus bezeichnet“.

Später äußert sich *Hillgruber* noch ausführlicher und differenzierter zum Verhältnis von Art. 109 Abs. 1 GG zu Art. 79 Abs. 3 GG: „Die Bestimmung des Art. 109 Abs. 1 steht zwar als solche nicht unter dem Schutz der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3. Sie hat daran aber vermittelt durch das von dieser erfasste Bundesstaatsprinzip (‚Gliederung des Bundes in Länder‘; Art. 20 Abs. 1) Anteil. Die Eigenstaatlichkeit des Bundes und der Länder wäre ohne eine getrennte, selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft der beiden Ebenen sein Torso. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der verschiedenen Haushaltsträger darf daher nicht vollständig beseitigt werden. Jedenfalls die formelle Haushaltsautonomie ist daher als Kernbereich der Garantie des Art. 109 Abs. 1 – prinzipiell, nicht einschränkungslos (vgl. Art. 109 Abs. 3) – verfassungsänderungsfest"[34].

Andere Kommentatoren gehen weiter und dehnen jenen Kernbereich auch auf die materielle Haushaltsautonomie aus. So scheibt etwa *Siekmann*: „Die inhaltlichen Budgetentscheidungen ... gehören zudem zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 III“. Deswegen lehnt er – worauf oben (unter III.) schon hingewiesen wurde – die Einführung verbindlicher Verschuldungs- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder, gestützt auf Art. 109 Abs. 3 GG, ab[35]. *Vismann* räumt den Ländern bei Haushaltsentscheidungen wenigstens einen – durch die Ewigkeitsgarantie geschützten – politischen Ermessens- und Gestaltungsvorrang ein: „Eine *haushaltsrechtliche Einschätzungsprärogative* steht den Ländern auf der Grundlage eines in Abs. 3 [von Art. 79 GG] garantierten Kernbereichs der Unabhängigkeit zu, nicht jedoch Art und Gestaltung der Einnahme- und Verteilungsgrundsätze von Steuern“[36]. Zu ähnlichen Ergebnissen bei der Gesamtdarstellung des Problems gelangt auch *Johannes Kramer* in seiner Göttinger Dissertation über „Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung“[37]. Damit kann abschließend festgestellt werden, dass die Verfassungsänderung, mit der die neue Schuldenregelung im Grundgesetz verankert wurde, als „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ mit der sog. Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar ist, weil sie die Haushalts- und Kreditautonomie der Länder als Kernbestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit berührt.

Anmerkungen

1 Die Vorschrift des § 17 der Reichshaushaltsordnung (die im Reichstag insgesamt mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet worden war, also nach der damals herrschenden formalistischen Betrachtungsweise, die keine Änderung des Verfassungstextes erforderte, materielles Verfassungsrecht darstellte) lautete wie folgt: „In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung und zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reichs notwendig sind“.

2 Zur Genese von Art. 109 Abs. 1 GG ausführlich: *Hans-Peter Schneider*, in: Das Grundgesetzt. Dokumentation seiner Entstehung, hg. von H.-P. Schneider und J. Kramer, Band 26, Frankfurt/M. 2009, Art. 109, S. 679-761; vgl. auch *Doeming/Füsslein/Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF, Band 1 (1951), S. 806-809; *Theodor Maunz* in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, München 2007, RdNr. 2 und 3 zu Art. 109; *Christian Hillgruber* in: *Chr. Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München 2005, Rd.Nr. 5-7 zu Art. 109; *Werner Heun* in: *H. Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, Tübingen 2000, RdNr. 2 zu Art. 109.

3 BVerfGE 1, 117 (131).

4 So BVerfGE 86, 148 (264) unter Hinweis auf BVerfGE 72, 330 (383).

5 BVerfGE 116, 327 (394 ff.).

6 Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 31.10.2003, in : NVwZ 2004, 210 (215).

7 So *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.9; ähnlich bereits *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 3; *Heun*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.14; *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., München 2007, RdNr. 1 zu Art. 109; *Ernst G. Mahrenholz* in: AK-GG, Bd. 3, RdNr. 4 zu Art. 109.

8 So statt anderer *Heun*, a.a.O. (Anm. 2), RdNr. 14: „Vermögens- und Schuldenverwaltung“:

9 Vgl. *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 23-40; *Heun*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.17-19.

10 Vgl. *Klaus Vogel/Markus Wiebel* in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg (Stand 2008) Art. 109 (Zweitbearbeitung), RdNr. 30.

11 Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 35.

12 In diesem Sinne auch *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 93: „Die bundesgesetzliche Verankerung eines permanenten „Schuldendeckels“ und die Limitierung des ausschöpfbaren Kreditrahmens aber bedeuten als verbindliche inhaltliche Vorgaben für die Haushaltswirtschaft einen massiven Eingriff in die materielle Budgetautonomie der Länder“.

13 So *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.23 unter Hinweis auf BVerfGE 4, 140 ff.; *Hans Bernhard Brockmeyer* in: *B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Berlin 2008, RdNr. 2 und 8 zu Art. 109.
14 So BVerfGE 86, 148 (266 f.).
15 Daher ist beispielsweise Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich unbedenklich, der Bund und Länder lediglich auf das generelle Ziel verpflichtet, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen".
16 Vgl. BVerfGE 86, 148 (266). Dort heißt es wörtlich: „Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, Bund und Länder gemeinsam treffende Verflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Notlage beizutragen geeignet sind. *Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz*". Ebenso erst kürzlich BVerfGE 116, 271 (393) im sog. Berlin-Urteil.
17 Vgl. die Begründung im Regierungsentwurf (BT-Drs. V/3040), S. 44. Ebenso *Ernst Benda*, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 849 f.; ebenso *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr.44.
18 *Brockmeyer*, a.a.O. (Fn. 13), RdNr.10. Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 93: „Art. 109 Abs. 3 ermächtigt nicht zur Regelung des materiellen Haushaltsrechts, sondern nur zur Aufstellung (verfahrensrechtlicher) Grundsätze *für* das Haushaltsrecht" (Herv. im Original).
19 So *Peter M. Huber*, Klare Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten für den 65. DJT, Bonn 2004, S. D 72.
20 *Hellmut Siekmann* in: *M. Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 4. Aufl., München 2007, RdNr. 29 zu Art. 109.
21 *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 94 zu Art. 109; a.A. nur *Markus Heinzen* in: *v.Münch/Kunig*, Grundgesetz, Band 3, 5. Aufl., RdNr. 22 f. zu Art. 109 und wohl auch *Heun*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 7: „ausreichende Ermächtigungsgrundlage" (allerdings beschränkt auf die Umsetzung der europarechtlichen Defizitbegrenzungen durch entsprechende Kennziffern und Kreditobergrenzen).
22 Ebenso *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 94.
23 Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 f.); 116, 271 (393).
24 BVerfGE 116, 271 ff.
25 Vgl. statt anderer: *Cornelia Vismann* in: AK-GG, 3. Aufl., Neuwied 2002, RdNr. 47 ff.zu Art. 79; *Horst Dreier* in: *H. Dreier* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2), Rd.Nr. 16 ff., 50; *Brun-Otto Bryde* in: *v.Münch/Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, RdNr. 31 f. Grundlegend bereits *Konrad Hesse*, Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, in: AöR 98 (1973), S. 1 ff. (14 ff.).
26 Vgl. BVerfGE 109, 279 (310); 94, 49 (102 f.); 84, 90 (120f.).
27 Alle übrigen Entscheidungen sind zu veränderbaren Grundrechten ergangen und haben dabei nur deren mehr oder weniger engen Zusammenhang mit den Art. 1 oder 20 GG zu prüfen gehabt.
28 BVerfGE 89, 155 (208 f.).
29 BVerfGE 34, 9 (19 f.).
30 Vgl. Art. 84 BW-Verf., Art. 82 BayVerf., Art. 87 BerlVerf., Art. 103 BrdbgVerf., Art. 131 a BremVerf., Art. 72 HambVerf., Art. 141 HessVerf., Art. 65 MPVerf., Art. 71 NdsVerf., Art. 83 NRWVerf., Art. 117 RhPfVerf., Art. 108 SaarVerf., Art. 95 SächsVerf., Art. 99 SAVerf., Art. 53 SHVerf., Art. 98 Abs. 2 und 3 ThürVerf.
31 So *Maunz*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 21 und 3.
32 *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 2 und 3 (Herv.d.Verf.) unter Hinweis auf *Klaus Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, § 19 III, 2 b).
33 *Hans-Wolfgang Arndt*, Staatshaushalt und Verfassungsrecht, in: JuS 1990, S. 343-347 (343).
34 *Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 2), RdNr. 42 unter Hinweis auf BVerfGE 39, 96 (108); 72, 330 (383); 86, 148 (264). Im Ergebnis ebenso *Klaus Vogel/Markus Wiebel* in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg (Stand 2008) Art. 109 (Zweitbearbeitung), RdNr. 65.
35 *Siekmann*, a.a.O. (Fn. 20), RdNr. 29.
36 *Vismann*, a.a.O. (Fn. 25), RdNr. 51; ebenso *Dreier*, a.a.O. (Fn. 2) RdNr. 17 zu Art. 79 Abs. 3.
37 Aachen 2000. Vgl. vor allem das 2. Kapitel über „Die nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Elemente der bundesstaatlichen Ordnung".

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Drosselweg 4, 30559 Hannover
E-Mail: hps@dif.uni-hannover.de

Michael Noweski

Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie

Zusammenfassung
Die Politikfeldanalyse nutzt zur Untersuchung langfristigen Wandels vor allem Modelle des historischen Institutionalismus. Zunehmend finden sich auch Ansätze, die auf Evolutionstheorien basieren. In diesen Beiträgen werden Politikfelder gelegentlich als jung oder alt bezeichnet. Der Aufsatz schlägt vor, den Wandel von Politikfeldern explizit als Reifeprozess zu konzeptualisieren. Er zeigt, dass diese „Ausreifungstheorie" in der Literatur implizit bereits anzutreffen ist. Aus diesen Texten lassen sich mindestens vier Indikatoren zur Messung des Prozesses ableiten.

Schlagworte: Historischer Institutionalismus, Evolutionstheorie, langfristiger Wandel, Ausreifung

Abstract
Prospects of a Theory of Maturing Policy Subsystems
In order to research long-term change common policy analysis mainly uses models of Historical Institutionalism. Increasingly there are also approaches to be found which base on evolutionary theories. In these inputs policy subsystems occasionally are described as young or old. This article recommends to conceptualize change of policies explicitly as maturing transformation. It shows that a „theory of maturing policy subsystems" already is found implicitly in academic literature. At least four indicators can be deduced from literature to indicate the progression.

Key words: historical institutionalism, evolutionary theory, long-term change, maturing

1. Einleitung

Zur Analyse langfristigen Wandels nutzt die Politikwissenschaft gegenwärtig vor allem zwei Theorie-Cluster, den historischen Institutionalismus und die Evolutionstheorie. Das erste Theorienbündel fragt insbesondere nach der Änderung von Politikinhalten und -ergebnissen (Policies) als Resultat von politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen (Politics) in relativ statischen Organisationsstrukturen (Polity). Es beinhaltet prominente Ansätze wie Pfadabhängigkeit (*Werle* 2007), Policy Learning (*Bandelow* 2009), Multiple Streams (*Chen* 2011) und das Advocacy Coalition Framework (*Sabatier/Weible* 2007). Als Alternative wird zunehmend die Evolutionstheorie eingesetzt, die stärker Veränderungen in der Polity abbildet (*Lewis/Steinmo* 2010; *van den Bergh/Kallis* 2009), weil sie Variation und Selektion in kompetitiven Akteursnetzwerken beobachtet (*Pedersen* 2010). Neben Verdrängungswettbewerben gehört jedoch auch der Aufbau neuer Netzwerke zu den Gegenständen der Evolutionstheorie (*Dodds/Cooper/McKenna* 2010). Die Gegenüberstellung der hier skizzierten Theorie-Cluster zeigt zwei verschiedene Schwerpunktsetzungen des Erkenntnisinteresses hinsichtlich der Analyse langfristigen Wandels,

auf Institutionen und Policy einerseits und Akteure und Polity andererseits. Den holistischen Ambitionen des akteurszentrierten Institutionalismus (*Mayntz/Scharpf* 1995) folgend, soll hier eine synoptische Theorie ausreifender Politikfelder skizziert werden, die von langfristigen Veränderungen bei der Polity ausgeht, Politics beobachtet und den Wandel von Policies erklärt. Es geht um die Annahme, dass Politikfelder einen Reifeprozess durchlaufen, der von der Struktur des Netzwerkes ausgehend dessen Kommunikation und schließlich dessen Entscheidungen bzw. Politikergebnisse bestimmt. Der Text gibt einen Überblick über die Literatur und schlägt vier Indikatoren für Ausreifung vor.

2. Ausreifung in der Geschichtsphilosophie

In der Analyse gesellschaftlicher Prozesse war der Gedanke des Werdens und Vergehens ursprünglich weit verbreitet. Es wurde angenommen, dass die Weltgesellschaft einen sinnvollen Wandel vollzieht, der als Fortschritt bezeichnet werden kann (*Kant* 1795; *Hegel* 1917). Diese langfristige Entwicklung schien aus Epochen zu bestehen (*Goethe* 1999; *Weber* 1935). Reiche (*Toynbee* 1950; *Spengler* 1922), Gesellschaftsformen (*Marx/Engels* 1932; *Schumpeter* 1942) und Organisationen (*McKelvey* 1982; *Michels* 1958) hatten einen Anfang, eine Blütezeit, verfielen und verschwanden schließlich. Die jeweils nachfolgende Existenzform wurde oftmals als fortschrittlicher wahrgenommen. Die Kategorien „Anfang", „Ende" und „Fortschritt" halfen den Wandel der Lebenswelt zu ordnen und diesen kontinuierlichen Veränderungsprozess als sinnvoll anzunehmen.

Die Sozialwissenschaften des zwanzigsten Jahrhunderts konstituierten sich nicht zuletzt als Gegenmodell zur Geschichtsphilosophie, indem sie die Vorstellung linearer Entwicklungsprozesse mit Verweis auf Diskontinuität und Interdependenz verwarfen. Ein Beispiel ist das gewandelte Bild des Staates. Statt als monolithischer und autonomer Akteur, stellt er sich inzwischen als komplexes Netzwerk aus physischen Akteuren, Beliefs und Spielregeln ohne klar definierte Grenzen zu einer noch komplexeren, mit ihm interagierenden gesellschaftlichen Umwelt dar (*Willke* 1983). Falls es einen Staat geben sollte, scheint unklar zu sein, welche Handlungen ihm zuzuschreiben sind, welche Entwicklungen er durchläuft und ob sich gegenwärtig sein historischer Entwicklungsprozess fortsetzt oder umkehrt (*Crouch* 2004). Zur Unsicherheit über Räume und Zeiträume kommt die Fragwürdigkeit von Wertekonzepten. Konstruktivistische Selbstanalysen offenbarten das wissenschaftliche Urteil als subjektiv, als Produkt der sozialen Bedingungen (*Habermas* 1971). Jede Aussage über Fortschritt oder Rückschritt wie auch jede Richtungsangabe zu gesellschaftlichen Zielen ist nun politische Aussage und genießt keine Weihe wissenschaftlicher Objektivität mehr. Der Wissenschaftsbetrieb sucht seitdem seine Legitimation als Produzent von objektiven Fakten oder zumindest belastbaren Daten zu bewahren, indem er Abstand zwischen sich und politische Debatten über Fortschritt bringt. Wie im Verlauf dieses Textes ersichtlich werden wird, beseitigte die Ablösung der Geschichtsphilosophie durch überwiegend positivistisch-empirische Sozialwissenschaften (*Walter* 1970) Modelle linearer bzw. chronologischer Entwicklung nicht vollständig. Neben der phasenheuristischen Analyse von Gesetzgebungsprozessen (*Jann/Wegrich* 2009) finden sie auch bei der Analyse umfassender Netzwerke wie Politikfeldern Anwendung. Es wird außerdem deutlich werden, dass trotz Akademisierung und Entpolitisierung universitärer Grundlagenforschung bewertende Stellungnahmen zu Richtung und Geschwindigkeit von

Entwicklungen weiterhin vorkommen und die Kategorien des Werdens und Vergehens nicht obsolet sind.

3. Ausreifung in den Wirtschaftswissenschaften

Die Analyse der Reifestadien von Märkten gehört zu den Standardverfahren in den Wirtschaftswissenschaften (*Golder/Tellis* 2011). Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass technologische Innovationen neue Produkte ermöglichen. Diese finden nach der Markteinführung zunehmenden Absatz, erreichen jedoch nach einiger Zeit der Weiterentwicklung die Grenzen des technologischen Potenzials und werden von anderen Produkten verdrängt, was zum Zusammenbruch des Absatzes führt. Produkt und Markt haben einen Lebenszyklus durchlaufen.

In direktem Zusammenhang zum Produkt und seinem Markt steht das Werden und Vergehen von Industrien. Auch hier lassen sich Reifestadien unterscheiden (*Peltoniemi* 2011). Zu Beginn, mit der Marktreife einer neuen Technologie, treten neue Produzenten auf. Ihre Zahl steigt an. Da einige von ihnen den Markt relativ schnell wieder verlassen, besteht eine relativ hohe Fluktuation der Anbieter. Die Unternehmen definieren zunehmend ihre Marktposition, z.B. als Technologieführer mit hohen Aufwendungen für die Forschung. Sie sondieren ihr Umfeld, vernetzen sich mit anderen Unternehmen, gewinnen Kooperationspartner und entwickeln mit diesen eine Arbeitsteilung. Zu diesem Zeitpunkt lastet auf den neuen Strukturen ein erheblicher Rechtfertigungsdruck gegenüber den etablierten Industrien und den Banken. Daher kooperieren die neuen Anbieter bei der Legitimationsarbeit. Neben diesem sozialen Netzwerk der Unternehmen entstehen Kommunikationsbeziehungen zu den Konsumenten. Ihr Interesse an den neuen Produkten nimmt zu und sie entwickeln Vertrauen zur neuen Technologie. In dem Maße, wie sich die Vertriebswege etablieren und Kunden Erfahrungen zu den Produkten sammeln, steigt die Markttransparenz. Diese erhöht den Kostendruck für die Anbieter und facht die Konkurrenz an. Die Unternehmen suchen ihre Gewinnmargen zu erhalten, indem sie zu größeren Einheiten fusionieren, die durch Massenfertigung kostengünstiger produzieren. Die Anzahl der Unternehmen sinkt (*Dinlersoz/MacDonald* 2009). Ebenso die Anzahl und Verschiedenheit der Produkte, die nun einem optimierten Standarddesign folgen. Den Selektionsprozess überstehen jene Unternehmen, die aufgrund ihrer Größe besonders kostengünstig produzieren. Ihre Margen reichen aus, in die Entwicklung zu investieren, um das Potenzial der Technologie auszuschöpfen.

Märkte und Industrien werden durch spezifische Gesetze reguliert und bilden somit spezifische Regulierungssysteme bestehend aus Regulierungssubjekten, -trägern und -objekten (*Noweski* 2008, S. 18). Diese Systeme sind Gegenstand politischer Diskurse in denen vor allem die Ziele und Mittel staatlicher Intervention verhandelt werden. Es besteht also ein Politikfeld, dessen Entstehung und Reife durch die Ausreifung der zugehörigen Industrie wesentlich beeinflusst ist. Solchermaßen industriespezifische aber auch alle weiteren Politikfelder werden in der Literatur hinsichtlich ihrer Strukturveränderung analysiert. In diesen Beiträgen lassen sich vier verschiedene Modelle identifizieren.

4. Spielregel-Modell

Im „Spielregel-Modell“ sind die Kommunikationsprozesse der Akteure unabhängige Variable politischen Wandels (*Zittoun* 2009). Die Reife eines Politikfeldes wird daran gemessen, ob die Beziehungen der politischen Akteure routinisiert wurden und Rollenerwartungen gefestigt sind. Wie eine Fallstudie zur gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik der fünfziger Jahre aufzeigt, ist dies in jungen Politikfeldern noch nicht gegeben (*Döhler/Manow* 1995). Die ersten Kostendämpfungsversuche des damals zuständigen Arbeitsministeriums scheiterten am Widerstand der Kassenärztlichen Vereinigungen. Der Bundesarbeitsminister hatte die Gegenkampagne der Vereinigungen unterschätzt, im Glauben Körperschaften des öffentlichen Rechts würden nicht gegen Reformgesetze opponieren. Obgleich es sich um Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung handelte, erwiesen sich ihre Vorstände als Interessenvertreter der Ärzteschaft. Die Reform wurde aufgegeben und erst nach zwei Jahrzehnten wagte eine Bundesregierung wieder zaghafte Kostendämpfungsmaßnahmen. Dabei jedoch antizipierte sie die erwartbaren Proteste durch eine autonomieschonende Form indirekter Regulierung, indem die Ärzteverbände in eine Konzertierte Aktion eingebunden wurden (*Wiesenthal* 1981).

Eine Fallstudie zur Regulierung der amerikanischen Luftfahrtindustrie zeigt, dass in jungen Politikfeldern der Staat selbst zu einer Definition seiner eigenen Rolle finden muss (*El-Kasaby/O’Neil/Tarry* 2007). Zu Beginn des vorigen Jahrhunderts schwankte er zwischen den Funktionen des Förderers und Regulierers der Luftfahrt. Wechselnde Konjunkturen von Subventionierung und Besteuerung sowie Regulierung und Deregulierung sendeten widersprüchliche Signale an die Luftfahrtunternehmen. Erst im Verlauf der Jahrzehnte fanden die Behörden zu einer Routine, die finanzielle Förderungen und Eingriffe in unternehmerische Belange begrenzte, gesetzliche Regelungen zu Fragen der Sicherheit der Fluggäste und Arbeitnehmer gleichwohl auf hohem Niveau verstetigte.

Verbände oder andere intermediäre Organisationen scheinen im Verlauf der Ausreifung an Bedeutung zu gewinnen und koordinierende Funktionen zu übernehmen. Im Rahmen der britischen Klimaschutzpolitik sind in den letzten Jahren Selbstverpflichtungsabkommen zwischen Regierung und Industrie geschlossen worden. Dabei haben die Branchenverbände die Rolle des Vermittlers übernommen (*Bailey/Rupp* 2006). Einzelne Unternehmen können sich den Erwartungen der Öffentlichkeit nach Reduktion der Emissionen nur schwer entziehen. Dass ihre Verbände die Verhandlungsführung übernehmen, beschränkt die Optionen der Unternehmensleitungen. Gleichzeitig artikulieren die Verbände Umsetzungsschwierigkeiten ihrer Mitglieder. Durch die institutionalisierte Kommunikation besteht zunehmend Transparenz über die Problemwahrnehmung der jeweils anderen Mitspieler und mehr Erwartungssicherheit zu deren Verhalten.

5. Kompromisssuche-Modell

Nach dem „Kompromisssuche-Modell“ konstituieren sich Politikfelder um Kontroversen zwischen politischen Interessenkoalitionen. Ausreifung bedeutet demnach die allmähliche Herausbildung von Konsens oder zumindest eines Interessenausgleiches. Die Anwendung des „Advocacy Coalition Framework“ (*Weible/Sabatier* 2007) hat in den letzten Jahren zahlreiche Studien hervorgebracht, die auf diesen Prozess der Kompromisssuche und -findung hinweisen. Zu Beginn formieren sich die Koalitionen mit scheinbar unvereinbaren

Positionen. Im Verlauf der Auseinandersetzung setzt sich die Erkenntnis durch, dass eine zumindest teilweise Verständigung vorteilhafter ist als fortdauernde Konfrontation (*Axelrod* 1981). Deshalb nähern sich die Kontrahenten in ihrer Programmatik an. Eine Fallstudie zur kanadischen Waldnutzungspolitik dokumentiert dies am Beispiel der Holzindustrie, die auf neue Konzepte von Umweltschützern einging (*Lertzman/Rayner/Wilson* 1996). Ein Kompromiss liegt insofern vor, als keine der Koalitionen die jeweils andere verdrängte oder marginalisierte, sondern die politischen Resultate in Form neuer Gesetze einen Interessenausgleich herstellen. Auch an der Familienpolitik in Deutschland wird augenfällig, dass die Befriedung des Konfliktes nicht unbedingt durch den Sieg eines Lagers verursacht sein muss. Die jüngsten Reformen zum Elterngeld und der Kinderbetreuung zeigen eine Verlagerung der Beliefs der Union vom katholisch-konservativen Familienbild zur sozialdemokratischen Programmatik, die nicht Machtunterlegenheit geschuldet ist, sondern der Anerkennung von Argumenten nach Jahrzehnte währender Kontroverse (*Mätzke/Ostner* 2010).

6. Staatsdominanz-Modell

Eine Prämisse des historischen Institutionalismus besagt, dass konsolidierte Regierungssysteme eher in der Lage sind, Reformen zu projektieren und durchzusetzen, als jene, die fragmentiert oder von nichtstaatlichen Ressourcen abhängig sind (*Boase* 2005). Weiterhin gilt die Annahme, dass die Institutionalisierung und Konsolidierung dieser leistungsfähigen gouvernementalen Strukturen ein Jahrzehnte währender Prozess ist (*France/Taroni* 2005). Das Staatsdominanz-Modell konkretisiert diese Reifung sektorspezifischer Regulierungssysteme als Transfer von Steuerungsressourcen von den nichtstaatlichen Akteuren zum Staat. Demnach scheitern in jungen Politikfeldern Reformversuche des Staates, weil dieser über zu wenig fachliche Expertise verfügt und auch die Steuerungsressource Geld nicht kontrollieren kann. Überdies ist die Legitimation staatlicher Intervention noch nicht anerkannt. Im Verlauf der Ausreifung akkumuliert der Staat Expertise, Geld und Legitimation bis er das Politikfeld dominiert und Reformen durchsetzen kann. Ein augenfälliges Beispiel ist die Gesundheitspolitik in Kanada, wo der Transfer dieser Machtressourcen den Staat in die Lage versetzte, die Einrichtung eines öffentlichen Gesundheitsdienstes gegen den Widerstand der Ärzte durchzusetzen (*Williams u.a.* 1995). Selbst in den USA, dem Gegenmodel zum relativ etatistischen Kanada (*Spithoven* 2011), vollzieht sich derselbe Prozess. Zwar bleiben die Gesundheitsreformen der Demokraten regelmäßig hinter den Ambitionen zurück, weil die Ärzte, privaten Versicherungskonzerne und Arbeitgeber sowie die höhere Steuern und Versicherungsbeiträge fürchtende Mittelschicht enorme Barrieren errichten, gleichzeitig jedoch akkumuliert sich Expertise in den Ministerien des Bundes und der Staaten sowie der universitären Gesundheitssystemforschung, gewinnen die öffentlichen Programme als Finanzierungsquelle der Gesundheitsindustrie an Bedeutung und gelingt es den Regierungen zunehmend, Partikularinteressen zu diskreditieren. Im Ergebnis steigen Regelungsdichte und Redistribution von Jahrzehnt zu Jahrzehnt, selbst unter republikanischen Präsidenten (*Cacace* 2010, S. 183-187; *Stevens* 2008). Die Atomenergiepolitik in den USA, die von sehr ähnlichen Umgebungsbedingungen bestimmt ist, zeigt bei langfristiger Betrachtung einen vergleichbaren Machttransfer zu Gunsten des Staates (*Duffy* 1997).

Ob die Übernahme der Machtressourcen und die Kontrolle von Politikfeldern durch den Staat als Erosionsprozess des vormals autonomeren Feldes zu bewerten ist (*Tram-*

pusch 2009), kann hier nicht entschieden werden. Plausibel erscheint, dass der Prozess umkehrbar ist und vor allem durch Deregulierung und Privatisierung Steuerungsressourcen vom Staat auf private Akteure rückverlagert werden können (*Wong* 2009).

7. Perpetuierungs-Modell

Dem „Perpetuierungs-Modell" folgend, sind Politikfelder dann ausgereift, wenn sie kulturell und ökonomisch selbstständig geworden sind und sich selbst erhalten können. Mit Blick auf die Ausbildung eines spezifischen Akteursnetzwerkes nennt der amerikanische Politikwissenschaftler Sabatier als Kriterien eines „mature subsystem": ein semi-autonomes Netzwerk von Experten, eine relativ konstante Politikberatung bzw. Lobbyarbeit dieses Netzwerkes über eine Frist von zumeist sieben bis zehn Jahren, spezialisierte Einheiten bei der Staatsverwaltung, die sich für diesen Politikbereich zuständig fühlen, sowie Interessengruppen die sich primär mit diesem Sektor befassen oder entsprechende Einheiten ausbildeten (*Sabatier* 1998, S. 111). Echte Neubildungen sind aufgrund des Ressourcenbedarfes politischer Netzwerke nicht möglich. Diese entstehen vielmehr durch Absprossung von vorhandenen Strukturen. Zunächst distanzieren sich einige Akteure von der Funktionslogik eines etablierten Akteursnetzwerkes, was zu einer kulturellen aber auch ökonomischen Exklusion führt. Im Falle der gesundheitsbezogenen Primärprävention entstand eine neue Funktionslogik gegenüber dem Medizinbetrieb die auf Bewahrung von Gesundheit statt Kuration von Krankheit ausgerichtet ist (*Luhmann* 1990). Es gelang, für die neue Versorgungsform staatliche Förderung zu akquirieren und eine eigene Infrastruktur zu errichten (*Räbiger* 2011). Durch eigene Interessenpolitik kann sich das neue Akteursnetzwerk inzwischen politisch gegenüber anderen Gruppen, wie zum Beispiel der Medizin, behaupten. Einen sehr ähnlichen Prozess der Absprossung vollzogen die erneuerbaren Energien gegenüber der konventionellen Energiewirtschaft (*Stefes* 2010; *Jacobsson/Lauber* 2006). Selbstständigkeit meint hier nicht Autarkie. Vielmehr kann das neue System, trotz fortbestehender Interdependenz, nicht mehr von rivalisierenden Systemen beseitigt oder reintegriert werden. Das „themenspezifische Politikfeldmuster" (*Köhling/ Lanfer* 2010) ist stabil.

Erfolgreiche neue Subsysteme können durch einen Export ihrer Ideologie zur Transformation älterer Politikfelder beitragen (*Smith* 2007). Diese Kolonisierung anderer Akteursnetzwerke relativiert jedoch auch die Spezifik der eigenen Kultur und gefährdet die Reproduktion der eigenen Identität (*Markham* 2005). Zur Stabilisierung der internen Integrität ist es in jedem Fall unerlässlich, sich von fremden Ideologien zu distanzieren (*Ahlemeyer* 1989).

8. Indikator Wissensbestände

In Politikfeldern akkumulieren und differenzieren sich über lange Frist Wissensbestände. Dies betrifft nicht nur die im Feld aktive Wissenschaft (*Wray* 2005), sondern auch Professionen (*Bucher/Strauss* 1961) und Infrastrukturen bzw. Versorgungssysteme (*Leblebici u.a.* 1991). Auch die Akteure des Politikbetriebes sammeln Erfahrungen, welche Strategien Erfolg versprechen, und akkumulieren abrufbares Handlungswissen (*Canary* 2010). Der Anreiz hierzu besteht in der Aussicht, weniger Fehler zu machen und die Aufgabenstellungen besser erfüllen zu können (*March/Olson* 2004).

Eine international vergleichende Analyse zur Landnutzungspolitik weist darauf hin, dass Lernprozesse wesentlich von Problembewusstsein und der Problemdefinition bestimmt sind (*Adams/De Sousa/Tiesdell* 2010). Die Sanierung und Nutzung von Industriebrachen gelingt in England besser als in Schottland, den USA und Kanada, weil die Verschwendung von Landschaft nicht toleriert wird und verlassene Betriebsgelände nicht als Belastung sondern als Ressource der Stadtentwicklung betrachtet werden. Während immer noch viele nordamerikanische Kommunen entsprechende Gelände aufgeben, hat sich in Großbritannien ein Umdenkungsprozess vollzogen. Die Stadtverwaltungen entwickeln und vermarkten Industriebrachen als vergleichsweise gut erschlossenes Baugelände. Es etablierte sich ein spezifisches Rekultivierungsregime, das von der Zentralregierung in London unterstützt wird. Die Autoren der Studie interpretieren diesen Lern- und Politikentwicklungsprozess als Reifung („maturing").

Die Wissensbestände der politischen Akteure differenzieren sich aus, weil die Problemlagen durch eine immer breitere Palette spezifischer Lösungsstrategien beantwortet werden. Der Zuwachs an Wissensbeständen drückt sich auch in der Sprache aus. Hier sind allerdings sowohl Differenzierung als auch Entdifferenzierung zu beobachten. Einerseits entwickeln die politikfeldspezifischen Akteure ihre eigene Fachterminologie, die sich mit der Zeit weiter auffächert. Andererseits sind die Beteiligten bemüht, den Gebrauch der Begriffe zu vereinheitlichen, indem Definitionen konsentiert werden (*Yanarella/Levine/Lancaster* 2009). Neben der Fachsprache entstehen gegenstandsbezogene Sozialwissenschaften. Im Falle des Umweltschutzes formieren sich seit einigen Jahren die Umweltsoziologie und Umweltethik. Diesen relativ anwendungsorientierten Disziplinen folgen nunmehr die stärker auf Selbstreflektion gerichteten Fächer der Umweltgeschichte (*Herrmann* 2009) und Umweltphilosophie.

9. Indikator Politische Organisation

Die Bildung von Gruppen und der Aufbau von Organisationen sind Prozesse, die sich mit Hilfe evolutionärer Entwicklungsstadien beschreiben lassen (*Aldrich/Ruef* 2006, S. 132-158). Man kann annehmen, dass Politikfelder, als themenspezifische Netzwerke aus Gruppen und Organisationen, diese Entwicklung ebenso durchlaufen. In dem Maße, wie sich neue Wissensbestände herausbilden, entwickeln sich Gruppen entsprechend kompetenter Spezialisten. Diese verfügen über spezifische Wahrnehmungsmuster und Relevanzkriterien und unterscheiden sich daher auch in ihren normativen Standpunkten von anderen Gruppen (*Dudley/Richardson* 1996). Zur Verteidigung dieser Programme müssen sie politische Organisationen errichten und unterhalten.

Ein Beispiel für den Lebenszyklus politischer Organisation bieten die Vertriebenen aus den deutschen Ostgebieten. Nach dem zweiten Weltkrieg gelang es ihnen in der Bundesrepublik in kurzer Zeit, mitgliederstarke und gut organisierte Verbände zu gründen und durch eine eigene Partei in Landtagen und dem Bundestag vertreten zu sein (*Ahonen* 2003). Aufgrund der Bedeutung der Vertriebenenpolitik existierte 1949 bis 1969 ein spezifisches Bundesministerium. Heute besteht zu diesem Thema lediglich noch ein Referat im Bundesinnenministerium als Bestandteil der Abteilung „Migration; Integration; Flüchtlinge; Europäische Harmonisierung". Der Bedeutungsverlust der Vertriebenenpolitik ist an der Struktur des administrativen Systems ablesbar. Ebenso der Bedeutungszuwachs der vergleichsweise neuen Migrations- und Integrationspolitik. Neben mehreren Referaten in besagter Abteilung

des Innenministeriums bestehen migrationspolitische Referate auch im Arbeitsministerium, Bildungsministerium und Familienministerium, obwohl die Verbände der Migranten als wenig einflussreich gelten (*Mikuszies u.a.* 2010). Augenscheinlich artikulieren viele weitere politische Akteure die Relevanz dieses Problemfeldes.

Ein international augenfälliges Beispiel für politischen Erfolg ist die Umweltbewegung. Ihre parlamentarischen Agenten, die grünen Parteien, sind nach Lern- und Professionalisierungsprozessen in vielen Ländern regierungsfähig (*Bolleyer* 2010). International ist ein Trend zur Umweltschutz-Gesetzgebung zu konstatieren (*Holzinger u.a.* 2010). Es zeigt sich, dass ausgereifte Politikfelder ein stabiles Netzwerk gut sichtbarer politischer Akteure aufweisen, die in der Lage sind, ihr Thema auf der politischen Agenda zu halten (*Kilian/Engelmann* 2010).

10. Indikator Verrechtlichung

Rechtsentwicklung ist ein Differenzierungsprozess, der sich eigendynamisch innerhalb eines Rechtssektors vollzieht und dies prinzipiell jenseits staatlicher Intervention (*Luhmann* 1981). Die Rechtsgeschichte zeigt jedoch, dass mit zunehmendem Wachstum und entsprechend zunehmender Bedeutung des jeweiligen Sektors als Teilsystem der Gesellschaft die Wahrscheinlichkeit staatlichen Eingreifens und einer Ko-Evolution systeminterner Dynamik und staatlicher Regulierung zunimmt. Ein Beispiel hierfür ist das Schulrecht in Deutschland, dass zunächst von Pädagogen konzeptionell entwickelt und untergesetzlich improvisiert wurde, aber im 19. Jahrhundert zum Rechtsgebiet avancierte, weil der Staat die Verantwortung für die Bildung der Bevölkerung an sich zog (*Kurtz* 1982). Die Antidiskriminierungspolitik in den USA nahm ihren Anfang in sozialen Bewegungen, die gegen die Marginalisierung spezifischer Bevölkerungsgruppen protestierten und führte im Verlauf der Jahre zu Regelungen, die nicht nur in Anzahl und Umfang zunahmen, sondern zu integrierten Gesetzen systematisiert wurden (*Grattet/Jenness* 2001). Eine historische Analyse des Umweltrechts in den USA hebt diesen Aspekt der Integration als Errungenschaft der „vierten Generation" der Umweltgesetzgebung besonders hervor (*Arnold* 2011). Die Evolution der Vorschriften zum Klimaschutz, zur Landnutzung und zur Wassernutzung sei zwar jeweils eigenständig verlaufen und das gesamte Umweltrecht im Prozess der Differenzierung begriffen, der Gesetzgeber und die Rechtsprechung verfolgten jedoch seit einigen Jahren einen holistischen Ansatz. Grundlage ist die Erkenntnis, dass Umweltprobleme multikausal und interdependent sind, dass Umweltschutzmaßnahmen zunehmend komplex angelegt werden und eine wachsende Zahl unterschiedlicher Akteure beteiligt ist. Während die Umweltschutzakteure der Fragmentierung ihres Aktionsfeldes durch Vernetzung und Koordinierung zu begegnen suchen, versucht der Gesetzgeber Umfang und Komplexität des Netzwerkes zu berücksichtigen, indem die Vorschriften zum Klimaschutz, der Landnutzung und Wassernutzung inhaltlich komplementär ausgerichtet werden und sich hinsichtlich der Reichweite gegenseitig durchdringen, also ein integriertes System bilden.

Es ließe sich zu vielen weiteren Politikfeldern eine Entwicklung von wenigen abstrakten Regeln zu komplexen und konkreten Regelwerken nachweisen. Diese schaffen Erwartungssicherheit über das Verhalten der Akteure und manifestieren Rollen und Funktionen. Innerhalb des Systems ermöglicht dies den Aufbau arbeitsteiliger Organisationen, Austauschbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern und Modi der Konfliktregu-

lierung (*Vlaar/van den Bosch/Volberda* 2007). Umgebende andere Systeme gewinnen durch die Anschauung der Regelwerke leichter Orientierung zu den Funktionsbedingungen dieses Systems und können sich hierzu positionieren. Da Verstöße gegen allgemeine Moralvorstellungen und grundlegende Rechtsordnungen nicht toleriert werden und erhebliche Abweichungen zu Korrekturen durch den Staat führen würden, ist die Verrechtlichung von Subsystemen gleichbedeutend mit einer kulturellen Integration in die Gesellschaft (*Kötter* 2003) und Voraussetzung intersystemischer Kommunikation und Koordinierung. Das Akteursnetzwerk selbst entwickelt aufgrund spezifischer Rechtsquellen eine eigene Identität. Die Politikfeldanalyse kann hieran die Grenzen des themenspezifischen Netzwerkes nachvollziehen. Die fortgeschrittene Kodifizierung des Regulierungssystems kann als Hinweis auf Reife betrachtet werden, denn sie ist Ausdruck der Anerkennung gesellschaftlicher Relevanz durch den Staat sowie ein Zeichen struktureller Verstetigung.

11. Indikator Materielle Reproduktion

Politikfelder benötigen zum Erhalt ihrer Strukturen, ebenso wie andere Netzwerke und Organisationen, Geld. Unter den Bedingungen knapper Ressourcen rivalisieren Politikfelder um Finanzierungsquellen. Eine wesentliche Geldquelle ist der Staat, der Politikfelder selektiv fördert. Er kann überwiegend privatwirtschaftliche Strukturen subventionieren (z.B. Landwirtschaft) oder bezuschussen (z.B. Kultur), Anbieterstrukturen mit parafiskalischen Finanzierungssystemen ausstatten (z.B. Krankenversorgung) oder öffentliche Einrichtungen vollständig aus dem Steueraufkommen finanzieren (z.B. Bildung). Da der Staat Mittel umverteilen jedoch nicht kreieren kann, besteht ein Nullsummenspiel und befinden sich die Felder in Rivalität zueinander (*Solomon/Barnes/Halvorsen* 2007), die zu Interessenpolitik zwingt (*Lowery* 2007).

Ausreifung im Sinne von Konsolidierung lässt sich also auch an der Stabilisierung der Finanzierungsgrundlage ablesen (*Merson u.a.* 2008). Indikatoren für Erfolg können Umsätze, Beschäftigtenzahlen und Lohnniveau sein, wie auch die finanzielle und personelle Ausstattung der politikfeldspezifischen Interessenverbände. Dabei sind die Ausgangsbedingungen bei Feldern mit hohen Umsätzen und Gewinnen (z.B. Energiepolitik) ungleich günstiger als bei Feldern ohne umfangreiche Transaktionen zwischen einer Anbieter- und einer Nachfragerseite (z.B. Verbraucherschutzpolitik) (*Janning* 2011). Junge Politikfelder, deren Repräsentanten noch wenige Machtressourcen akkumulierten, kann der Staat besonders unterstützen. Ein Beispiel ist die Windenergie, die als Umweltschutztechnologie gefördert wurde, zur wirtschaftlich bedeutenden Branche wuchs und ein finanziell relativ konsolidiertes Netzwerk aus Produzenten, Interessenvertretern sowie wissenschaftlichen, journalistischen und administrativen Experten etablierte (*Ohlhorst* 2009; *Lewis/Wiser* 2007). Das Capacity-Building des ökologischen Landbaus profitiert ebenfalls von staatlicher Förderung. In Dänemark subventionierte der Staat entsprechende landwirtschaftliche Betriebe. Er übernahm die Finanzierung eines Zertifizierungsprogramms mit Umweltlabel und förderte den Branchenverband sowie ein neu gegründetes Informationsbüro für Öffentlichkeitsarbeit und Exportförderung (*Halpin/Daugbjerg/Schvartzman* 2011). Allerdings scheint hier der Zufluss von Risikokapital privater Investoren geringer zu sein.

Die Literatur legt einen direkt-positiven Zusammenhang zwischen Finanzausstattung und politischer Organisationsfähigkeit nahe. So zeigt eine Fallstudie des ökologischen

Pflanzenschutzes in Großbritannien, dass das politische Netzwerk der Produzenten verglichen mit jenem der Hersteller synthetischer Pflanzenschutzmittel „relatively immature and weakly developed“ ist und ohne Unterstützung der zuständigen Aufsichtsbehörde, die gegenwärtig als kommunikativer Knotenpunkt fungiert, keine Konsolidierung zu erwarten ist (*Greaves/Grant* 2010). Einige Felder sind dauerhaft von staatlicher Förderung abhängig, weil sie ihre Institutionalisierung nicht selbst finanzieren können (z.B. Gleichstellungspolitik). Die materielle Reproduktion von Politikfeldern determiniert die Bildung immaterieller Ressourcen. So ist am Schulwesen gezeigt worden, dass sich die Berufsethik der Lehrer aufgrund der unterfinanzierten Strukturen nur langsam entwickeln und von der Kirche lösen konnte (*Ofenbach* 2006).

12. Wozu Ausreifungsheuristik

Der Aufsatz hat anhand einer Literaturrecherche verdeutlicht, dass die Theorie ausreifender Politikfelder bereits zur Anwendung kommt, zumindest implizit und in rudimentärer Form. Sie ist eine Möglichkeit, integrierte Ansätze aus Konzepten des historischen Institutionalismus und der Evolutionstheorie zu bilden und diese um die explizite Unterscheidung junger und alter Politikfelder zu ergänzen. Bereits bekannt ist, dass der Strukturwandel eines Politikfeldes Politikprozess und Politikergebnisse verändert. Nunmehr sollte auch beachtet werden, dass reife Netzwerke, mit konsolidierten und konsentierten Wissensbeständen, handlungsfähigen und vernetzten politischen Organisationen, transparenter und akzeptierter Regulierung sowie stabiler Finanzierung der Produzenten bzw. Versorgungssysteme, höhere Beiträge zur Wohlfahrtsproduktion leisten (*Moschitz/Stolze* 2010; *Weidner* 2002).

Geschichtsphilosophie und Wirtschaftswissenschaften weisen darauf hin, dass auf Reifeprozesse Verfall und Zerstörung folgen und alte Systeme von neueren abgelöst werden. Die Abfolge von Systemen wird als evolutionärer Prozess betrachtet, der zumeist positiv bewertet wird, denn Überlegenes verdrängt Überkommenes, woraus langfristig zivilisatorischer und ökonomischer Fortschritt resultieren. Dass Werden und Vergehen von Politikfeldern könnte gleichermaßen optimistisch interpretiert werden. Der Bedeutungsverlust eines Politikfeldes (z.B. Deutschlandpolitik; Wohnungsbaupolitik, Atomenergiepolitik) könnte Zeichen für die Lösung eines gesellschaftlichen Problems und die Beilegung eines gesellschaftlichen Konfliktes sein. Die Ausreifungstheorie eröffnet nicht nur diese historische und politikfeldübergreifende Analyseperspektive. Sie kann ganz pragmatisch dazu dienen, neu entstehende Felder zu entwickeln (*Noweski* 2010) und somit die Errichtung neuer politischer Institutionen beschleunigen; also im Sinne der Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen nützlich sein.

Literatur

Adams, David/De Sousa, Christopher/Tiesdell, Steven, 2010: Brownfield development. A comparison of north american and british approaches, in: Urban Studies, 47, S. 75-104.

Ahlemeyer, Heinrich W, 1989: Was ist eine soziale Bewegung? Zur Distinktion und Einheit eines sozialen Phänomens, in: Zeitschrift für Soziologie, 18, S. 175-191.

Ahonen, Pertti, 2003: After the expulsion: West Germany and eastern europe 1945–1990, Oxford: Oxford University Press.

Aldrich, Howard E./Ruef, Martin, 2006: Organizations evolving, London: Sage.

Arnold, Craig Anthony, 2011: Fourth-generation environmental law. Integrationist and multimodal, in: William & Mary Environmental Law & Policy Review, 35, S. 771-886.

Axelrod, Robert, 1981: The emergence of cooperation among egoists, in: American Political Science Review, 75, S. 306-318.

Bailey, Ian/Rupp, Susanne, 2006: The evolving role of trade associations in negotiated environmental agreements. The case of United Kingdom climate change agreements, in: Business Strategy and the Environment, 15, S. 40-54.

Bandelow, Nils C., 2009: Politisches Lernen. Begriffe und Ansätze im Vergleich, in: *Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg, S. 313-346.

Boase, Joan P., 2005: Institutions, institutionalized networks and policy choices. Health Policy in the US and Canada, in: Governance, 9, S. 287-310.

Bolleyer, Nicole, 2010: The irish green party. From protest to mainstream party?, in: Irish Political Studies, 25, S. 603-623.

Bucher, Rue/Strauss, Anselm, 1961: Professions in process, in: American Journal of Sociology, 66, S. 325-334.

Cacace, Mirella, 2010: The US healthcare system. Hierarchization with and without the state, in: *Rothgang, Heinz u.a.* (Hrsg.), The state and healthcare, New York: Palgrave Macmillan, S. 180-234.

Canary, Heather E., 2010: Structurating activity theory, in: Communication Theory, 20, S. 21-49.

Chen, Zhenhua, 2011: Is the policy window open for high-speed rail in the United States. A perspective from the multiple streams model of policymaking, in: Transportation Law Journal. (published online before print 09.05.2011)

Crouch, Colin, 2004: Post-democracy, Cambridge: Polity Press.

Dinlersoz, Emin M./MacDonald, Glenn, 2009: The industry life-cycle of the size distribution of firms, in: Review of Economic Dynamics, 12, S. 648-667.

Dodds, Wendy/Cooper, J. Andrew G./McKenna, John, 2010: Flood and coastal erosion risk management policy evolution in Northern Ireland: "Incremental or leapfrogging?", in: Ocean & Coastal Management, 53, S. 779-786.

Döhler, Marian/Manow, Philip, 1995: Formierung und Wandel eines Politikfeldes – Gesundheitspolitik von Blank zu Seehofer. MPIFG Discussion Paper 95/6, Köln.

Dudley, Geoffrey/Richardson, Jeremy, 1996: Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and british trunk roads policy, in: Journal of European Public Policy, 3, S. 63-83.

Duffy, Robert J., 1997: Nuclear politics in America. A history and theory of government regulation. Lawrence: University Press of Kansas.

El-Kasaby, Bassel/O'Neil, Patrick D./Tarry, Scott E., 2007: The evolution of policy and regulation in the first century of american aviation, in: *Plant, Jeremy F.,* (Hrsg.), Handbook of transportation policy and administration, Boca Raton: CRC Press.

France, George/Taroni, Francesco, 2005: The evolution of health-policy making in Italy, in: Journal of Health Politics, Policy and Law, 30, S. 169-187.

Goethe, Johann W., 1999: Geistes-Epochen, in: *ders.,* Sämtliche Werke, Briefe, Tagebücher und Gespräche. Bd. 20, Frankfurt a. M.: Deutscher Klassiker Verlag, S. 243-236. (zuerst 1817)

Golder, Peter N./Tellis, Gerald J., 2011: product life cycle, in: *Bayus, Barry L.* (Hrsg.), Wiley international encyclopedia of marketing, volume 5, Chichester: Wiley, S. 186-194.

Grattet, Ryken/Jenness, Valerie, 2001: The birth and maturation of hate crime policy in the United States, in: American Behavioral Scientist, 45, S. 668-696.

Greaves, Justin/Grant, Wyn, 2010: Underperforming policy networks. The biopesticides network in the United Kingdom, in: British Politics, 5, S. 14-40.

Habermas, Jürgen, 1971: Erkenntnis und Interesse, in: *Albert, Hans/Topitsch, Ernst,* (Hrsg.), Werturteilsstreit, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 334-352. (zuerst 1965)

Halpin, Darren/Daugbjerg, Carsten/Schvartzman, Yonatan, 2011: Interest group capacities and infant industry development. State-sponsored growth in organic farming, in: International Political Science Review. (published online before print 25.03.2011)

Hegel, Georg W. F., 1917: Die Vernunft in der Geschichte. Auf Grund des aufbehaltenen handschriftlichen Materials neu herausgegeben von Georg Lasson, Leipzig: Meiner.

Herrmann, Bernd, 2009: Umweltgeschichte wozu? Zur gesellschaftlichen Relevanz einer jungen Disziplin, in: *Masius, Patrick/Sparenberg, Ole/Sprenger, Jana*, (Hrsg.), Umweltgeschichte und Umweltzukunft, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen, S. 13-50.

Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Heichel, Stephan/Sommerer, Thomas, 2010: Theorie und Empirie internationaler Politikkonvergenz. Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik zwischen 1970 und 2000, Opladen: Budrich.

Jacobsson, Staffan/Lauber, Volkmar, 2006: The politics and policy of energy system transformation – Explaining the german diffusion of renewable energy technology, in: Energy Policy, 34, S. 256-276.

Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg, S. 75-113.

Janning, Frank, 2011: Die Spätgeburt eines Politikfeldes? Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.

Kant, Immanuel, 1795: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Königsberg: Nicolovius.

Kilian, Holger/Engelmann, Fabian, 2010: Auf dem Weg zu „Health in all Policies". Was kann die sozialagenbezogene Gesundheitsförderung von der Umweltpolitik lernen?, in: *Gerlinger, Thomas/ Kümpers, Susanne/Lenhardt, Uwe/Wright, Michael T.* (Hrsg.), Politik für Gesundheit, Bern: Huber, S. 41-52.

Köhling, Karola/Lanfer, Jens, 2010: Die Verbindlichkeit von politischen Entscheidungen im Mehrebenensystem der Politikfelder, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.), Systemanalyse als politische Reformstrategie, Wiesbaden: VS Verlag, S. 54-73.

Kötter, Matthias, 2003: Integration durch Recht?, in: *Sahlfeld, Konrad/Caroni, Martina/Chudozilov, Anna/Girsberger, Michael/Hördegen, Stephan/Keller, Lucy/Leutert, Stefan/Thurnherr, Daniela* (Hrsg.), Integration durch Recht, München: Beck, S. 31-52.

Kurtz, Dietmar, 1982: Zur Geschichte der Schulaufsicht im deutschsprachigen Raum, Darmstadt: Stoytscheff.

Leblebici, Huseyin/Salancik, Gerald R./Copay, Anne/King, Tom, 1991: Institutional change and the transformation of interorganizational fields, in: Administrative Science Quarterly, 36, S. 333-363.

Lertzman, Ken/Rayner, Jeremy/Wilson, Jeremy, 1996: Learning and change in the British Columbia forest policy sector, in: Canadian Journal of Political Science, 29, S. 111-133.

Lewis, Joanna I./Wiser, Ryan H., 2007: Fostering a renewable energy technology industry. An international comparison of wind industry policy support mechanisms, in: Energy Policy, 35, S. 1844-1857.

Lewis, Orion/Steinmo, Sven, 2010: Taking evolution seriously in political science, in: Theory in Biosciences, 129, S. 235-245.

Lowery, David, 2007: Why do organized interests lobby?, in: Polity, 39, S. 29-54.

Luhmann, Niklas, 1981: Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Frankfurt a. M: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas, 1990: Der Medizinische Code, in: *ders.*, Soziologische Aufklärung 5, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 183-195.

March, James G./Olsen, Johan P., 2004: The logic of appropriateness. Centre for European Studies Working Papers WP 04/09, Oslo.

Markham, William T., 2005: Networking local environmental groups in Germany, in: Environmental Politics, 14, S. 667-685.

Marx, Karl/Engels, Friedrich, 1932: Das Kommunistische Manifest, Berlin: Internationaler Arbeiter-Verlag. (zuerst 1847)

Mätzke, Margitta/Ostner, Ilona, 2010: The role of old ideas in the new german family policy agenda, in: German Policy Studies, 6, S. 119-162.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a. M.: Campus Verlag, S. 39-72.

McKelvey, Bill, 1982: Organizational systematic, Berkeley: University of California Press.
Merson, Michael H./O'Malley, Jeffrey/Serwadda, David/Apisuk, Chantawipa, 2008: The history and challenge of HIV prevention, in: Lancet, 372, S. 475-488.
Michels, Robert, 1958: Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy, Glencoe: Free Press. (zuerst 1915)
Mikuszies, Esther/Nowak, Jörg/Ruß, Sabine/Schwenken, Helen, 2010: Die politische Repräsentation von schwachen Interessen am Beispiel von MigrantInnen, in: *Clement, Ute/Nowak, Jörg/Scherer, Christoph/Ruß, Sabine* (Hrsg.), Public Governance und schwache Interessen, Wiesbaden: VS Verlag.
Moschitz, Heidrun/Stolze, Matthias, 2010: The influence of policy networks on policy output, in: Food Policy, 35, S. 247-255.
Noweski, Michael, 2008: Der Gesundheitsmarkt. Liberalisierung und Reregulierung als Resultat politischer Koalitionen, Berlin: Köster.
Noweski, Michael, 2010: Zur Ausreifung des Politikfeldes Public Health. WZB Discussion Paper SP I 2010-302, Berlin.
Ofenbach, Birgit, 2006: Geschichte des pädagogischen Berufsethos, Würzburg: Königshausen & Neumann.
Ohlhorst, Dörte, 2009: Windenergie in Deutschland. Konstellationen, Dynamiken und Regulierungspotenziale im Innovationsprozess, Wiesbaden: VS Verlag.
Pedersen, Anders B., 2010: The fight over danish nature. Explaining policy network change and policy change, in: Public Administration, 88, S. 346-363.
Peltoniemi, Mirva, 2011: Reviewing industry life-cycle theory. Avenues for future research, in: International Journal of Management Reviews. (published online before print 17.01.2011)
Räbiger, Jutta, 2011: Das Public-Health-Förderprogramm der Bundesregierung und was es bewirkt hat, in: *Schott, Thomas/Hornberg, Claudia* (Hrsg.), Die Gesellschaft und ihre Gesundheit, Wiesbaden: VS Verlag, S. 127-141.
Sabatier, Paul A., 1998: The advocacy coalition framework, in: Journal of European Public Policy, 5, S. 98-130.
Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M., 2007: The advocacy coalition framework, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), Theories of the policy process, Boulder: Westview Press, S. 189-220.
Schumpeter, Joseph A., 1942: Capitalism, socialism, and democracy, New York: Harper & Brothers.
Smith, Adrian, 2007: Translating sustainabilities between green niches and socio-technical regimes, in: Technology Analysis & Strategic Management, 19, S. 427-450.
Solomon, Barry D./Barnes, Justin R./Halvorsen, Kathleen E., 2007: Grain and cellulosic ethanol. History, economics, and energy policy, in: Biomass and Bioenergy, 31, S. 416-425.
Spengler, Oswald, 1922: Der Untergang des Abendlandes. Band 2, München: Beck.
Spithoven, Antoon, 2011: It's the institutions, stupid! Why U.S. health care expenditure is so different from Canada's, in: Journal of Economic Issues, 45, S. 75-95.
Stefes, Christoph H., 2010: Bypassing Germany's reformstau. The remarkable rise of renewable energy, in: German Politics, 19, S. 148-163.
Stevens, Rosemary A., 2008: History and health policy in the United States. The making of a health care industry, 1948–2008, in: Social History of Medicine, 21, S. 461-483.
Toynbee, Arnold J., 1950: A study of history. Abridgement of volumes 1-6, New York: Oxford University Press. (zuerst 1946)
Trampusch, Christine, 2009: Der erschöpfte Sozialstaat, Frankfurt a. M.: Campus.
van den Bergh, Jeroen/Kallis, Giorgos, 2009: Evolutionary policy. Papers on Economics and Evolution 0902, Jena.
Vlaar, Paul W. L./van den Bosch, Frans A. J./Volberda, Henk W., 2007: On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in interorganizational relationships, in: Group Organization Management, 32, S. 407-429.
Walter, Emil H., 1970: Soziologie und das Ende der Geschichtsphilosophie. Studien zum historischen Situationsverständnis neupositivistischer deutscher Soziologie, München: Ressy.
Weber, Alfred, 1935: Kulturgeschichte als Kultursoziologie, Leiden: Sijthoff.

Weible, Christopher M./Sabatier, Paul A., 2007: A guide to the advocacy coalition framework, in: *Fischer, Frank/Miller, Gerald J./Sidney, Mara S.* (Hrsg.), Handbook of public policy analysis, Boca Raton: CRC, S. 123-137.

Weidner, Helmut, 2002: Capacity building for ecological modernization, in: American Behavioral Scientist, 45, S. 1340-1368.

Werle, Raymund, 2007: Pfadabhängigkeit, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS Verlag, S. 119-131.

Wiesenthal, Helmut, 1981: Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Frankfurt a. M.: Campus.

Williams, A. Paul/Vayda, Eugene/Cohen, May L./Woodward, Christel A./Ferrier, Barbara M., 1995: Medicine and the canadian state. From the politics of conflict to the politics of accommodation?, in: Journal of Health and Social Behavior, 36, S. 303-321.

Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates, Königstein Ts.: Athenäum.

Wong, Sam, 2009: Institutionalizing water governance in England and Wales, in: Journal of Natural Resources Policy Research, 1, S. 307-320.

Wray, K. Brad, 2005: Rethinking scientific specialization, in: Social Studies of Science, 35, S. 151-164.

Yanarella, Ernest J./Levine, Richard S./Lancaster, Robert W., 2009: Green vs. sustainability, in: Journal of Record, 2, S. 296-302.

Zittoun, Philippe, 2009: Understanding policy change as a discursive problem, in: Journal of Comparative Policy Analysis, 11, S. 65-82.

Anschrift des Autors:
Dr. Michael Noweski, Wormbacher Weg 36, 12207 Berlin
E-Mail: michaelnoweski@gmx.de

der moderne staat – dms

Die Schwerpunkte der bisherigen Ausgaben

1-2008
Bürokratie in der Kritik

2-2008
Reformen dezentraler Staatsaufgaben

1-2009
Öffentlicher Dienst

2-2009
Performance Management

1-2010
Regulierung

2-2010
Der Staat in der Krise

1-2011
Institutionen und Umwelt in Deutschland

2-2011
Electronic Government

Alle Ausgaben von dms sind im Volltext im Internet verfügbar – 12 Monate nach Erscheinen kostenlos.

www.budrich-journals.de

Verlag Barbara Budrich Opladen & Farmington Hills