

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
 Abhandlungen	
<i>Tobias Bach</i> <i>Jan Boon</i> <i>Stefan Boye</i> <i>Heidi Houlberg Salomonsen</i> <i>Koen Verhoest</i> <i>Kai Wegrich</i>	In the Line of Fire: European Financial Regulators before, during, and after the Crisis 5
<i>Susanne Lütz</i> <i>Sven Hilgers</i> <i>Sebastian Schneider</i>	Troika-Institutionen als Internationale Bürokratien Der Einfluss inkongruenter Organisationskulturen auf Kreditkonditionalitäten 30
<i>Aron Buzogány</i>	Bauchgefühle, Faustregeln oder Kopfentscheidungen: Die Rolle von Heuristiken bei Entscheidungen politischer Eliten 50
<i>Christoph Nitze</i> <i>Moritz Ansmann</i>	„Context matters!“ – Eine empirische Analyse der strukturellen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der inneren Sicherheit 73
<i>Simon Fink</i> <i>Winona Hagendorf</i> <i>Niklas Klinger</i>	Öffentlichkeitsbeteiligung von privaten und staatlichen Akteuren im Vergleich. Das Beispiel der Bedarfsplanung für deutsche Stromnetze 94
<i>Christine Chemnitz</i>	Die Umsetzung der Energiewende im Föderalismus – Koordination und Steuerung durch mehr Politikverflechtung 116

dms-Symposium: Herausforderungen für den modernen Staat

<i>Thurid Hustedt</i> <i>Sylvia Veit</i> <i>Anna Hundehege</i>	Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch? Symposium aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums der Zeitschrift „dms – der moderne staat“ und zu Ehren von Prof. Dr. Bernhard Blanke	145
<i>Klaus Vitt</i>	Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation	157
<i>Ines Mergel</i>	Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung	162
<i>Ulrich Silberbach</i>	Der öffentliche Dienst: Altbacken und Auffangbecken oder Macher und Manager?	172
<i>Adrian Ritz</i>	Ein moderner öffentlicher Dienst – einige Thesen	176
<i>Detlef Placzek</i>	Management der Flüchtlingskrise in Rheinland-Pfalz	190
<i>Renate Reiter</i> <i>Annette Elisabeth Töller</i>	Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer	194
 Rezensionen		
<i>Werner Jann</i>	„Handbuch Staat“ (Rüdiger Voigt (Hrsg.))	221
<i>Rainer Prätorius</i>	„Handbook of American Public Administration“ (Edmund C. Stazyk, H. George Frederickson (Ed.)) ..	224
<i>Holger Straßheim</i>	„How far to nudge? Assessing Behavioural Public Policy“ (Peter John)	227
<i>Tobias Bach</i>	„Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages“ (Sven Siefken) ..	232
<i>Oliver Schwab</i>	„Evaluation und Recht – Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen“ (Margit Seckelmann)	236

*Tobias Bach, Jan Boon, Stefan Boye,
Heidi Houlberg Salomonsen, Koen Verhoest, Kai Wegrich*

In the Line of Fire: European Financial Regulators before, during, and after the Crisis

Abstract

A key argument in recent theorizing on the drivers of bureaucratic behaviour is that agencies seek to establish and maintain a unique reputation. While recent years have witnessed substantial empirical support for this claim, the field lacks comparative examinations of the dynamics of reputation and its management throughout crisis periods. This article draws on a systematic media content analysis to explore the exposure and communication responses of the German, Belgian and Danish financial regulators to reputational threats before, during, and after the financial crisis. Our results point at the dynamic and context-sensitive nature of reputation management.

Keywords: Bureaucratic reputation, agency autonomy, regulatory agencies, financial crisis, structural reform

Zusammenfassung

Im Kreuzfeuer der öffentlichen Aufmerksamkeit: Europäische Finanzmarktregulierer vor, während, und nach der Finanzkrise

Ein zentrales Argument der aktuellen Literatur zu bürokratischem Entscheidungsverhalten lautet, dass Behörden danach streben, eine einzigartige Reputation zu erlangen und aufrechtzuerhalten. Diese Aussage wurde in den vergangenen Jahren in zahlreichen empirischen Studien bestätigt. Allerdings liegen bislang keine vergleichenden Analysen vor, die sich mit der Veränderung bürokratischer Reputation und dem Reputationsmanagement in Krisenzeiten auseinandersetzen. Der vorliegende Beitrag untersucht auf der Grundlage einer systematischen Medienanalyse, welchen reputationsbezogenen Bedrohungen die Finanzmarktbehörden in Deutschland, Belgien und Dänemark vor, während und nach der Finanzkrise ausgesetzt waren und wie diese hierauf mit Hilfe öffentlicher Kommunikation reagiert haben. Die Ergebnisse zeigen, dass Reputationsmanagement zeitlichen Schwankungen unterliegt und kontextabhängig ist.

Schlagworte: Bürokratische Reputation, behördliche Autonomie, Regulierungsbehörden, Finanzmarktcrisis, Strukturreform

1 Introduction

This article contributes to a growing body of literature that has established reputation as an important motivation for the behaviour of government agencies and their stakeholders (Busuioc & Lodge, 2017; Carpenter & Krause, 2012). Whereas institutional political science has long focused on the authority of political principals to control

agencies, reputation-based approaches shed light on reputation as a source of bureaucratic power (Maor, 2015). In a context of information overload, individuals make choices based on impressions and experiences, or in other words: on reputation (Canel & Luoma-aho, 2019). Therefore, favourable and unique reputations serve as valuable assets for agencies to forge power and autonomy (Carpenter, 2001). Not surprisingly, then, agencies have been found to be concerned with how they are externally perceived and to react strategically to threats to their reputation.

This article addresses several shortcomings in the literature on bureaucratic reputation theory. First, bureaucratic reputation theory predicts that reputation-seeking agencies will react differently to public allegations targeted at different areas of agency activity. The literature shows that agencies calibrate their responses to the reputational costs of public allegations (Gilad, Maor, & Bloom, 2015; Maor, Gilad, & Bloom, 2013). The empirical literature testing this core claim in bureaucratic reputation theory is, however, limited in scope and in particular lacks validation across various national contexts. The theory's assumptions have mainly been tested for agencies in the United States (Carpenter, 2010a, 2010b), Israel (Gilad et al., 2015; Maor et al., 2013), and Australia (Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016). The article addresses this limitation by studying reputational threats and agencies' responses for agencies with similar tasks in three European countries.

Second, the concept of reputation is multi-dimensional. For instance, agencies scoring high on performative reputation (the agency's ability to achieve its mission) may not necessarily score high on procedural reputation (the agency's respect of norms and procedures of appropriate decision-making) (Carpenter & Krause, 2012). However, despite the intuitively powerful distinction between different reputational dimensions, this idea has received limited empirical attention so far (but see Christensen & Lodge, 2018). Hence, we do not know whether agencies are systematically exposed to some types of allegations rather than others, and whether they respond differently towards allegations addressing different dimensions of bureaucratic reputation. The article contributes to the literature by systematically analysing agencies' exposure and reactions to threats directed at performative reputation.

Third, although several authors have studied agencies' decision-making and communication in times of crisis (Carpenter, 2010a; Moschella & Pinto, 2018), we do not know whether agencies respond differently to reputational threats under crisis conditions as opposed to 'business-as-usual' conditions. Although reputation threats may be linked to an institutional crisis exposing significant errors of omission or commission in an organization, they may also take the form of criticism of single-case decisions or organizational practices well below the (malleable) threshold of a full-blown crisis. The financial crisis is a unique possibility for studying regulatory agencies being exposed to similar types of reputational threats across different national contexts.

In order to investigate how agencies react to reputational threats under various contextual conditions, we explore the exposure and reaction of three European financial regulators to reputational threats before, during, and after the financial crisis using systematic media content analysis. The article's comparative research design primarily serves as a means to test the robustness of bureaucratic reputation theory across national and situational contexts. We use systematic media content analysis and apply a novel content coding of major newspapers' reporting on financial regulators' reputations in Belgium, Denmark and Germany from 2003-2015.¹

Susanne Lütz, Sven Hilgers, Sebastian Schneider

Troika-Institutionen als Internationale Bürokratien

Der Einfluss inkongruenter Organisationskulturen auf Kreditkonditionalitäten*

Zusammenfassung

Zur Bewältigung der Folgen der europäischen Schuldenkrise schlossen sich erstmals die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und der Internationale Währungsfonds zur „Troika“ zusammen. Krisengeschüttelte Euroländer erhielten Hilfskredite verbunden mit umfangreichen Kreditkonditionalitäten. Obwohl die Troika bestrebt war, nach außen einheitliche Positionen zu demonstrieren, zeigten sich in Fragen der Schuldenrestrukturierung, der fiskalischen und strukturellen Anpassung systematisch inhaltliche Differenzen zwischen den drei Organisationen. Diese rekonstruieren wir mit Hilfe von process tracing für die Programme für Irland und Griechenland. Unter Rückgriff auf das Konzept der Organisationskultur und ein Verständnis internationaler Organisationen als Bürokratien oder „international public administrations“ interpretieren wir konfligierende Ansätze der Kreditvergabe als Ausdruck inkongruenter Organisationskulturen der Troika-Bürokratien. Unsere Befunde widersprechen sowohl staatszentrierten Perspektiven auf die Troika als auch Ansätzen, die internationale Organisationen eher als „multiple Persönlichkeiten“ denn als unitarische Akteure begreifen.

Schlagerworte: Internationaler Währungsfonds, Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Organisationskultur, Bürokratie

Abstract

The impact of incongruent organizational cultures on loan conditionalities

For the first time, the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund joined forces in the ‘Troika’ to deal with the effects of the European debt crisis. Crisis-ridden Euro countries were to receive loans linked to substantial credit conditionalities. While the Troika was eager to present a common position on loan conditionalities, the three organizations frequently were divided over issues such as debt restructuring, fiscal and structural adjustment. Using process tracing we exemplify the contextual differences by analyzing the loan programs for Ireland and Greece. Referring to the concept of organizational culture and to international organizations as bureaucracies or ‘international public administrations’, we interpret conflicting approaches to financial assistance as the result of incongruent organizational cultures of the Troika bureaucracies. Our study challenges state-centered readings of the Troika, but also approaches that consider international organizations as ‘multiple selves’ rather than unitary actors.

Key Words: International Monetary Fund, European Commission, European Central Bank, Organizational Culture, Bureaucracy

1 Einleitung

Die globale Finanz- und europäische Schuldenkrise stellte die Eurozone vor neue Herausforderungen. Zwischen 2009 und 2012 gerieten nacheinander Griechenland, Irland, Portugal und Zypern an die Grenzen ihrer Zahlungsfähigkeit. Höhere Haushaltsdefizite als zunächst erwartet wie im Falle Griechenlands, die Schieflage irischer Banken infolge spekulativer Immobilieninvestitionen, hohe Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite in Portugal, verbunden mit konstant hoher Neuverschuldung und schließlich die drohende Zahlungsunfähigkeit der beiden größten zypriotischen Banken konfrontierten die europäischen Staaten mit neuen Problemen. Die Refinanzierung der Krisenländer am privaten Kapitalmarkt erschien aufgrund stetig steigender Zinsen zunehmend unmöglich. Eine mögliche Zahlungsunfähigkeit global verflochtener Banken sowie steigende Zinsdifferenzen bei den Staatsanleihen europäischer Länder weckten Befürchtungen einer Ausweitung der Krise.

Die Staaten reagierten mit der Einrichtung eines neuen institutionellen Arrangements der Krisenbewältigung. Zur Vergabe von Finanzhilfen an krisengeschüttelte Euroländer sollten sich der Internationale Währungsfonds (IWF), die Europäische Kommission (EK) und die Europäische Zentralbank (EZB) zur „Troika“ zusammenschließen. Länderspezifische „Mission Teams“, besetzt mit Fachpersonal der drei internationalen Organisationen, sollten die Kreditkonditionen mit den Schuldnerländern aushandeln und deren Umsetzung überwachen. Die Mitgliedstaaten des IWF und der Europäischen Union (EU) stimmten über die Programme und die Auszahlung einzelner Kredittranchen jeweils im geschäftsführenden Direktorium des IWF und im europäischen Finanzministerrat ab. Jedoch kam den Troika-Organisationen und speziell den jeweiligen Mission Teams eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des Programmdesigns zu. Obwohl die Troika bestrebt war, einheitliche Positionen bei der Festlegung von Kreditkonditionalitäten nach außen zu demonstrieren, wurden immer wieder inhaltliche Differenzen sichtbar. Diese bezogen sich auf mögliche Forderungsverzichte privater oder öffentlicher Gläubiger im Zuge der Schuldenrestrukturierung, auf die Festlegung fiskalischer Zielvorgaben sowie auf Art und Umfang struktureller Anpassungsmaßnahmen wie Privatisierung, Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, warum sich die Positionen der Troika-Organisationen bei der Festlegung von Konditionen für Kredite an Euroländer unterschieden haben. Wir argumentieren, dass ein Verständnis der Troika-Organisationen als „international public administrations“ (IPAs) (Knill, Eckhard & Bauer, 2017) oder „international bureaucracies“ (Biermann, 2017) zur Beantwortung dieser Fragestellung beiträgt. Mit IPAs bezeichnen Christoph Knill, Steffen Eckhard und Michael Bauer (2017, p. 174) die Sekretariate bzw. Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen, welche eine zentrale Bedeutung für die Erfüllung der Organisationsaufgaben einnehmen. Im Zuge der Zunahme grenzüberschreitender Probleme und politischer Versuche ihrer Problembearbeitung agieren IPAs als Vermittler in politischen Verhandlungsprozessen (Biermann & Siebenhüner, 2009), „orchestrieren“ Staaten oder Versuche, diese zu umgehen (Abbott et al., 2015) und kooperieren bei der Erfüllung überlappender Aufgaben, wie auch im vorliegenden Fall (u. a. Galbreath & Gebhard, 2010; Freytag & Kirton, 2017).

Der IWF, die EU Kommission und die EZB entsprechen in vielerlei Hinsicht den Charakteristika bürokratischer Organisationen oder IPAs. Sie verfügen über ein rechtlich fixiertes Mandat, fachliche Expertise sowie erhebliche Ressourcen zur Aufgabenerfüllung.

Aron Buzogány

Bauchgefühle, Faustregeln oder Kopfentscheidungen: Die Rolle von Heuristiken bei Entscheidungen politischer Eliten

Zusammenfassung

Die kognitionswissenschaftliche Entscheidungsforschung hat in den letzten Jahren in einer Reihe von Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft wie der Ökonomie und der Rechtswissenschaft bedeutende Erfolge gefeiert. Nicht nur in der Politischen Psychologie, sondern auch in anderen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen, etwa in der Wahl- und Einstellungsforschung, der Außenpolitikanalyse oder der Politikfeldforschung, sind Erkenntnisse aus dieser Forschungstradition von immer größerer Bedeutung. Dieser Beitrag diskutiert wichtige Entwicklungslinien der Forschungstradition über Heuristiken und bietet eine Übersicht der politikwissenschaftlichen Rezeption dieser Arbeiten. Ziel des Beitrags ist es, die kognitionswissenschaftlich fundierte Perspektive der Entscheidungsfindung für ein breiteres politikwissenschaftlich interessiertes Publikum bekannt zu machen und auf Möglichkeiten ihrer Anwendung in der qualitativ orientierten Regierungsforschung hinzuweisen. Der Beitrag fokussiert dabei auf Eliten als zentrale Akteure der politischen Entscheidungsfindung. Anhand eines Fallbeispiels aus dem Grenzgebiet der Europa- und Regierungsforschung wird illustriert, wie die dargestellte Literatur zu Heuristiken zusammen mit neo-institutionalistischen Ansätzen mit einigem Mehrwert angewendet werden kann.

Schlagwörter: Nudge, Heuristiken, Regierungsforschung, Entscheidungsfindung, Europapolitik

Abstract

Gut feelings, rules of thumb or brain decisions: The role of heuristics in decision-making of political elites

Behavioral perspectives have celebrated significant successes in a number of disciplines such as economics and law. Not only in political psychology are findings from this research tradition becoming increasingly important, but also in other sub-disciplines of political science, such as electoral studies, foreign policy analysis, and policy field research. This article discusses important lines of development in the research program on heuristics and provides an overview of the political science reception of these works. The aim of the contribution is to popularize the behavioral decision-making agenda to a broader political science audience and to point to possibilities of its application in qualitatively oriented research. The contribution focuses on elites as central actors in political decision-making. Using a case study located at the intersection of European and domestic politics, the contribution illustrates the added value of the heuristics literature and how it can be combined with neo-institutionalist approaches.

Keywords: Nudge, Heuristics, Decision-making, European policy-making

1 Einleitung¹

Viele theoretische Ansätze in verschiedenen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen wie der Policy-Forschung, den Internationalen Beziehungen oder der Wahlforschung problematisieren die „heroischen“ Annahmen einfacher Rational-Choice-Ansätze, denen zufolge Individuen vordergründig unter Zuhilfenahme abwägender Sachrationalität entscheiden (Green & Shapiro, 1994). Der zurzeit vielleicht folgenreichste Gegenentwurf zu der dominanten rationalistischen Perspektive entstammt der psychologischen Verhaltensforschung. Diese und die darauf verweisende Forschung aus sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen haben sich das Ziel gesetzt, eine realistischere Perspektive auf Entscheidungssituationen anzubieten. Im Gegensatz zu den oft hochstilisierten „Kopfentscheidungen“ (vermeintlich) nutzenmaximierender Akteure geht das Forschungsprogramm über Entscheidungsheuristiken davon aus, dass in den allermeisten Fällen Entscheidungen auch auf „Bauchgefühle“ oder einfache kognitive „Faustregeln“ zurückzuführen sind. Bei allen Unterschieden teilen diese Ansätze im Wesentlichen die Aussage, dass Deutungsmuster als handlungsleitende heuristische Filter darüber entscheiden, welche Handlungen ausgeführt werden. Solche einfachen, schnell aktualisierbaren kognitiven Entscheidungsheuristiken versetzen Akteure in die Lage, Informationen so zu priorisieren, das mit überschaubaren Informationskosten innerhalb knapper Zeithorizonte Entscheidungen getroffen werden können (James & Jorgensen, 2009, S. 151). Heuristiken werden dabei als Problemlösungsstrategien definiert, die auf mentale Abkürzungen verweisen (Fiedler & Schmidt, 1995). Bei Heuristiken handelt es sich um bewusst oder unbewusst benutzte Entscheidungshilfen, die in komplexen Entscheidungssituationen, in denen oft keine optimalen Lösungen möglich sind, benutzt werden, um pragmatische, schnelle und ausreichend gute Entscheidungen herbeizuführen. Mit Hilfe von Heuristiken können Akteure schwierige und große Informationsmengen leichter strukturieren und komplexe Entscheidungssituationen erheblich vereinfachen. Solche allgemeinen Grundsätze und Deutungsmuster helfen, konkurrierende Ziele zu hierarchisieren und nicht kompatible Wertmaßstäbe zu vereinbaren. Heuristiken helfen in Entscheidungssituationen, in denen Zeit knapp ist und Handlungsbedingungen durch Unsicherheit gekennzeichnet sind, Informationen nach einfachen Regeln zu verarbeiten. Diese weite Definition lässt bewusst offen, ob Heuristiken positiv oder negativ zu bewerten sind: Einerseits können solche kognitiven *shortcuts* beschleunigend wirken – was oft überhaupt erst das Entscheiden unter realistischen Bedingungen ermöglicht. Andererseits kann es aber durch das Verkürzen sehr wohl zu kognitiven Fehlschlüssen kommen, die zu systematisch suboptimalen Entscheidungen führen.

Die Folgen eines Perspektivenwechsels vom nutzenmaximierenden *homo oeconomicus* hin zum *homo heuristicus* (Gigerenzer & Brighton, 2009) sind für die gesamte Politikwissenschaft potentiell von geradezu revolutionärer Bedeutung. Dass man vor allem in der angelsächsischen sozialwissenschaftlichen Forschung von einem „*cognitive turn*“ (McCubbins & Turner, 2012) oder gar einer „kognitiven Revolution“ (Hafner-Burton, Haggard, Lake & Victor, 2017) spricht, wurde einerseits durch Fortschritte in der Verhaltenspsychologie und der Gehirnforschung, andererseits durch ökonomische und politische Entwicklungen ausgelöst. Die Schulden- und Finanzkrise Ende der 2000er Jahre war auch eine Krise der Sozialwissenschaften. Daher erstaunt es kaum, dass angesichts der Krise auch das dominante Theoriegebäude des *Rational Choice*

empfindliche Risse im Fundament bekommen hat und das bereits seit einigen Jahren kohärent formulierte Gegenangebot der kognitiven Schule bereitwillig aufnahm. Vor allem zwei Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft, die Ökonomie und die Rechtswissenschaft, waren an der Speerspitze dieser Entwicklung, was einerseits auf ihre interdisziplinäre Ausrichtung, andererseits auf die durch die *Law-and-Economics*-Tradition eng miteinander verzahnte angelsächsische Forschungslandschaft zurückzuführen ist. Dazu kommt, dass einzelne grundlegende Arbeiten zu Heuristiken wie etwa die Forschung über Risikowahrnehmung von Amos Tversky und Daniel Kahneman in der Ökonomie bereits früh rezipiert wurden (Kahneman, Knetsch & Thaler, 1991). Doch war es erst die Finanzkrise des Jahres 2008, welche diese Ergebnisse in ein neues Licht rückte. Mit der in ihrem Bestseller „Nudge“ dargelegten Theorie eines „paternalistischen Libertarianismus“ trafen Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein den Nerv der Zeit (2008) und bedienten den Wahlsieg Barack Obamas 2009 begleitenden Ruf nach nicht unbedingt mehr, sondern „intelligenterer“ Regulierung. Mittlerweile sind *Behavioural Insights Teams* in mehrere Regierungszentralen eingezogen, was lebhafte Debatten über die ethisch-moralischen, aber auch pragmatisch-effizienzorientierte Dimensionen des „Anstupsens“ angestoßen hat (Bornemann & Smeddinck, 2016; Halpern, 2016; Lepenies, MacKay & Quigley, 2018; Lodge & Wegrich, 2016; Strassheim, Jung & Korinek, 2015; Strassheim & Korinek, 2016).

Im Gegensatz zu einigen Nachbardisziplinen, allen voran der Ökonomie (Bingham & Eisenhardt, 2011; Kahneman, 2003) und der Rechtswissenschaft mit ihrer seit mehreren Jahren zu beobachtenden Hinwendung zur Verhaltensökonomie (Kelman, 2011; 2013; Korobkin & Ulen, 2000; Persad, 2014; Wolff, 2015), erfuhr allerdings in der Politikwissenschaft das Forschungsprogramm über heuristische Entscheidungsfindung bislang nur recht wenig Resonanz (Brandstätter, Hertwig & Gußmack, 2010; Hafner-Burton, Hughes & Victor, 2013; Wilson, 2011). Das ist insofern verwunderlich, als es dabei im Kern um realistische Aussagen über das Handeln von Akteuren geht – was eines der Hauptinteressen auch der Politikwissenschaft ist. Trotz einer beeindruckenden Popularisierung behaviouralistischer Ansätze (Dobelli, 2011; Gigerenzer, 2007; 2014; Kahneman, 2011; Kahneman, Lovallo & Sibony, 2011; Kaiser, 2012; Thaler & Sunstein, 2008) gilt dieser Befund für die deutschsprachige Politikwissenschaft sogar in verstärkter Form. In der englischsprachigen Politischen Psychologie hat, folgt man der Periodisierung von William J. McGuire (2004), nach der intensiven Beschäftigung mit Persönlichkeit und Politik (1940-1950er Jahre), mit politischen Einstellungen und Wahlverhalten (1960-1970er Jahre), bereits seit den 1980er Jahren eine verstärkte Beschäftigung mit Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung stattgefunden. Allerdings wurde dies in der deutschsprachigen Forschung, die eine starke Tradition im Bereich der Forschung zu Wertewandel, Partizipation, Sozialkapital und Wahlverhalten vorzuweisen hat (Gabriel & Maier, 2009), bisher nur am Rande mit verfolgt (etwa Frank, Schoen & Faas, 2015).

Ziel des Beitrags ist es daher, im Sinne eines Literaturberichts die kognitionswissenschaftlich fundierte Perspektive der Entscheidungsfindung für ein breiteres politikwissenschaftlich interessiertes Publikum bekannt zu machen, gleichzeitig aber auch auf Möglichkeiten ihrer Anwendung in der qualitativ orientierten Politikwissenschaft in konzeptioneller und empirischer Hinsicht hinzuweisen. Zunächst werden dabei in Form eines Überblicks die Grundlagen des Forschungsprogramms zu Heuristiken vorgestellt (Teil 2) und bisherige politikwissenschaftliche Anwendungen bezüglich politischer Eliten diskutiert (Teil 3). Daran anschließend wird der Mehrwert einer Analyse, die auf

Christoph Nitze, Moritz Ansmann

„Context matters!“ – Eine empirische Analyse der strukturellen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der inneren Sicherheit

Zusammenfassung

Angesichts neuer komplexer Bedrohungslagen hat sich mit der Lösungsformel der „vernetzten Sicherheit“ die Überzeugung durchgesetzt, dass neben staatlichen auch private Akteure in die Gewährleistung der inneren Sicherheit eingebunden werden müssen. Ausdruck findet dies in der zunehmenden Verbreitung vertraglicher Auslagerungen von Sicherheitsleistungen. Damit einhergehende Probleme werden jedoch häufig ausgeblendet. Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag empirisch die Frage, vor welchen strukturellen Herausforderungen vertragliche Kooperationen von Sicherheitsbehörden mit privaten Sicherheitsdienstleistern stehen. Mittels qualitativer Fallstudienanalysen werden dabei folgende Kontextspezifika des Aufgabenfeldes „Innere Sicherheit“ explorativ hergeleitet und deren Folgen für die Kooperationspraxis analysiert: (1) Hoher Problemdruck, (2) Funktionale Intransparenz, (3) Geringe Fehlertoleranz, (4) Defizitäre Leistungserfassung und (5) Komplexe Netzwerkstrukturen. Die Studie liefert Anregungen für weitergehende Analysen über Herausforderungen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit sowie praxisrelevante Erkenntnisse über die Hintergründe systemisch bedingter Problemkonstellationen. Gleichzeitig verdeutlicht sie, wie unerlässlich politikfeldspezifische Kontextualisierungen für das Verständnis öffentlich-privater Kooperationen sind.

Schlagnworte: Sicherheitspolitik; Security Governance; Auslagerung; Contracting Out; Öffentlich-private Kooperationen

Abstract

„Context matters!“ – An empirical analysis of structural challenges of public-private cooperations in internal security

In view of new complex security threats, the paradigm of “networked security” has established the idea that both state and private sector actors must be involved in ensuring internal security. This is reflected in an increasing diffusion of cooperations between public sector organisations and private security services. This article deals with the challenges of cooperation practices in internal security. It shows empirically that structural characteristics of this field pose specific challenges to cooperation beyond the general problems of public-private partnerships. By doing so, it is stressed how important it is to take the specific contexts of public-private partnerships into account. For practitioners, the study provides important insights into the background of recurring problems of public-private cooperations in internal security.

Keywords: Security policy; Internal Security; Security Governance; Privatization; Public Private Partnerships

1 Einleitung¹

Neue Bedrohungslagen durch Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Cyber-Angriffe sowie gestiegene gesellschaftliche Bedürfnisse führen Sicherheitsbehörden in Bund, Ländern und Kommunen zunehmend an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. In Anbetracht dessen hat sich mit der Lösungsformel der „vernetzten Sicherheit“ die Vorstellung etabliert, dass neben staatlichen auch nicht-staatliche Akteure in die Gewährleistung innerer Sicherheit eingebunden werden müssen (Stegmaier & Feltes, 2008). Hauptprofiteure dieser Entwicklung sind private Sicherheitsdienstleister, zu deren Umsatzwachstum der vergangenen Jahre der öffentliche Sektor einen wesentlichen Beitrag leistete. Beispiele wie die private Bewachung von Flüchtlingsunterkünften, die Teilprivatisierung von Justizvollzugsanstalten oder gemeinsame Streifengänge im öffentlichen Nahverkehr verdeutlichen, dass der Staat auf vielfältige Weise vertragliche Kooperationen mit Unternehmen aus dem Dienstleistungsspektrum der privaten Sicherheitswirtschaft eingeht (Daase & Deitelhoff, 2013).² Wenngleich sich die öffentliche Hand hierdurch Kosteneinsparungen und Effizienz- bzw. Synergiegewinne verspricht, stehen Behörden der Zusammenarbeit mit Sicherheitsdienstleistern bisweilen zurückhaltend gegenüber. Diese Skepsis scheint angesichts der Vielzahl öffentlich gewordener Skandale auch nicht unbegründet. Im Rahmen der medialen Berichterstattung über das Fehlverhalten von Dienstleistern wird allerdings fast schon reflexhaft einseitig auf deren Qualifikationsdefizite verwiesen. Wenngleich das Ausbildungsniveau der privat Beschäftigten zweifelsohne von zentraler Bedeutung ist, greift diese monokausale Erklärung in der Regel zu kurz.

Von dieser Annahme ausgehend versucht der vorliegende Beitrag eine alternative Antwort auf die Frage zu geben, warum vertragsbasierte Kooperationen in der inneren Sicherheit besonders problemföhlig sind. Die Ausgangsthese hierzu lautet, dass spezifische Merkmale des besagten Aufgabenfeldes die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsakteuren vor besondere strukturelle Herausforderungen stellen. Um dies empirisch zu untersuchen, werden unter R6ckgriff auf in Fallstudienanalysen gewonnene Interviewdaten explorativ verschiedene sektorspezifische Problemkonstellationen herausgearbeitet und in ihren Folgen analysiert. Denn auch wenn vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit eine zunehmende Verbreitung erfahren (Daase & Deitelhoff, 2013), steht eine empirische Anwendung des allgemeinen Forschungsstandes zu deren Erfolgsfaktoren und Herausforderungen auf dieses spezifische Politikfeld noch aus – und das, obwohl in der 6bertragung von Aufgaben an private Akteure in diesem Feld ein „qualitativ anderer Vorgang“ (van den Brink & Kaiser, 2007, S. 5) gesehen wird als in analogen Privatisierungsentwicklungen in anderen Politikfeldern. Die daraus resultierende Aufmerksamkeit f6hrt bislang jedoch vor allem zu einer normativen Einordnung der Rechtm66igkeit, der Legitimität und der potentiellen Folgen dieser Entwicklung (Fuchs, 2012). Dies gilt sowohl f6ur rechtswissenschaftliche Abhandlungen, die vor allem die rechtlichen M66glichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Sicherheitsaufgaben reflektieren (siehe u. a. Schoch, 2009), als auch in weiten Teilen f6ur die politik- und verwaltungswissenschaftliche Aufarbeitung dieser Entwicklung (Schneiker, 2015; Daase & Deitelhoff, 2013). Die Beschäftigung mit der Frage, *ob* der Staat private Akteure einbeziehen soll, um die innere Sicherheit zu gew66hrleisten, l66sst die ebenso entscheidende Frage nach dem *Wie* der Kooperation leicht aus dem Blickfeld geraten. Die vorliegende Studie adressiert die daraus resultierende

Forschungslücke und zielt gleichzeitig darauf ab, bei Praktikerinnen und Praktikern ein Bewusstsein für die Herausforderungen der Kooperationspraxis zu schaffen.

Zur Vorgehensweise: Zunächst wird die Bandbreite vertraglicher öffentlich-privater Kooperationen anhand eines theoretischen Rahmens aufgezeigt und mit dem Politikfeld der inneren Sicherheit verknüpft (2.). Im Anschluss folgt eine Darlegung des methodischen Vorgehens (3.), bevor anhand empirischer Daten exemplarisch spezifische Problemkonstellationen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit aufgezeigt und deren Folgen diskutiert werden (4.). Abschließend werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst (5.).

2 Vertragliche Kooperationen zwischen Staat und Privat – eine konzeptuelle Annäherung

Vertragliche Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sind Ausdruck des Wandels vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat. Der Staat entzieht sich heute bei einzelnen öffentlichen Aufgaben der direkten Vollzugsverantwortung, überantwortet diese privaten Akteuren und nimmt sodann allein die Gewährleistungs- bzw. Finanzierungsverantwortung wahr (Reichard, 2004). Unter dem Sammelbegriff „Auslagerung“ wird in diesem Zusammenhang die Einbindung von Dritten in den Prozess der Erbringung von Kernleistungen der öffentlichen Verwaltung (oder Teilen davon) verstanden (Meir & Baumberger, 2005). Sämtliche Auslagerungsprozesse beruhen in der Regel auf mehr oder weniger detaillierten Verträgen, welche die Arbeits- bzw. Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privat im Rahmen interorganisationaler Zusammenarbeit auf formaler Ebene abbilden.

Die vertraglichen Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern lassen sich konzeptuell anhand eines Merkmalsrasters einordnen (ebd.), mit dem der Grad der Auslagerung anhand der Leistungstiefe bestimmt werden kann (siehe Tabelle 1). Die Leistungstiefe wiederum wird über die beiden Kriterien der *strategischen Relevanz* und der *Spezifität* operationalisiert (Naschold, Budäus & Jann, 1996). Die strategische Relevanz einer Verwaltungsleistung gibt an, ob deren Realisierung wesentlich für die Erfüllung politisch bedeutsamer Ziele ist und deren Auslagerung folglich das Risiko erhöht, diese Staatsziele nicht zu erreichen (ebd.). Die Spezifität einer Verwaltungsleistung beschreibt, inwieweit diese aufgrund vorhandener Fähigkeiten, Ressourcen und Prozesse nur von der Verwaltungseinheit selbst hergestellt werden kann und somit nicht substituierbar ist (z. B. militärischer Nachrichtendienst) (Meir & Baumberger, 2005, S. 4).

Simon Fink, Winona Hagendorf, Niklas Klingner

Öffentlichkeitsbeteiligung von privaten und staatlichen Akteuren im Vergleich

Das Beispiel der Bedarfsplanung für deutsche Stromnetze

Zusammenfassung

Es ist etablierte Praxis, dass Behörden die Öffentlichkeit vor wichtigen Entscheidungen beteiligen. In jüngster Zeit sind auch private Akteure wie Unternehmen gefordert, vor Großprojekten die Öffentlichkeit zu beteiligen. Der Beitrag untersucht, wie sich Teilnehmerfeld und Stellungnahmen dieser Konsultationen unterscheiden in Abhängigkeit davon, ob Behörden oder Unternehmen die Konsultation durchführen. Empirischer Fall ist die Aufstellung des Netzentwicklungsplanes Strom durch Netzbetreiber und Bundesnetzagentur, die beide die Öffentlichkeit beteiligen. Ergebnis ist, dass BürgerInnen sich häufiger an die Bundesnetzagentur wenden, und dass vor allem professionelle Akteure der Interessenvermittlung die Möglichkeit der doppelten Konsultationsteilnahme nutzen. Die tauschtheoretische Vermutung, dass an die Netzbetreiber vor allem ökonomische und an die Bundesnetzagentur vor allem juristische Argumente gerichtet werden, bestätigt sich nicht. Allerdings nutzen die KonsultationsteilnehmerInnen die Konsultation bei der Bundesnetzagentur, um die mangelnde Responsivität der Netzbetreiber zu kritisieren. Eine Lösung könnte sein, staatlichen Akteuren mehr Kompetenzen zu geben, die Konsultationen von Unternehmen zu begleiten und rechtlich einzurahmen.

Schlagerworte: Netzausbau, Öffentlichkeitsbeteiligung, Bundesnetzagentur

Abstract

Comparing public participation practices of private and state actors

It is commonplace that state actors consult the public. In recent times, however, public participation has also become prevalent among private actors like companies. The article studies how participants and their arguments vary depending on whether a public consultation is conducted by state or private actors. The empirical case is the German grid development plan. Both the private Transmission System Operators (TSOs) and the Federal Network Agency (FNA) consult the public during the setup of this plan. The main finding is that citizens prefer to send their inputs to the FNA rather than the TSOs. Moreover, especially professionalized interest groups send opinions to both the TSOs and the FNA. We find no evidence for the exchange-theoretic hypothesis that whereas participants address economic arguments to the TSOs, legal arguments are presented to the FNA. However, participants use the FNA's consultation to criticize the TSO's lack of responsiveness. This result suggests that state actors should be empowered to regulate private actors' public participation practices.

Key words: grid expansion, public participation, Federal Network Agency

1 Einleitung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Planung von Großprojekten wird immer wichtiger (Vetter, Klages & Ulmer, 2013; Bauer, 2015; Lindloff et al., 2017; Sommer, 2017). Spätestens seit Stuttgart 21 kann in Deutschland kein Großprojekt geplant werden, ohne dass die Öffentlichkeit eingebunden wird (Vatter & Heidelberger, 2013). Damit verbunden ist die Hoffnung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung Akzeptanz schaffen kann (Fink & Ruffing, 2015) und Expertise aus der Gesellschaft einfließen darf (Novy, Schwickert & Fischer, 2008). Parallel dazu entwickeln sich mehrstufige Governance-Strukturen, in denen private Akteure gemeinsam mit staatlichen Akteuren planerische und regulatorische Entscheidungen treffen (Mattli & Bütte, 2005; Mörth, 2009).

In der Kombination beider Entwicklungen sind auch private Akteure – wie Vorhabenträger bei Bauprojekten – dazu aufgerufen, die Öffentlichkeit zu beteiligen. Oft wird die Öffentlichkeitsbeteiligung sukzessive oder parallel zur Planung durchgeführt, sowohl staatliche als auch private Akteure beteiligen die Öffentlichkeit (Richwien, Versteyl & Banthien, 2012).

Über Konsultationen durch private Akteure weiß die Politikwissenschaft aber noch wenig. Zwar haben wir reichhaltige Empirie über Konsultationen durch staatliche Akteure, doch zu Konsultationen durch private Akteure gibt es kaum Studien. Dieser Artikel fragt daher: Wie unterscheiden sich die Konsultationen von staatlichen und privaten Akteuren? Welche Akteure nehmen mit welcher Art von Eingaben teil?

Auf Basis politikwissenschaftlicher Theorien der Interessenvermittlung entwickelt dieser Artikel Hypothesen über die Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Konsultationen in mehrstufigen Konsultationsverfahren. *Erstens* vermuten wir, dass BürgerInnen sich stärker an Konsultationen von staatlichen Akteuren beteiligen. *Zweitens* vermuten wir, dass sich vor allem ressourcenstarke Akteure sowohl an staatliche als auch an private Akteure wenden. *Drittens* legt die Exchange-Theorie nahe, dass KonsultationsteilnehmerInnen die Art der Informationen an die Bedürfnisse der konsultierenden Stelle anpassen.

Wir testen diese Hypothesen anhand der Öffentlichkeitsbeteiligung zum deutschen Netzentwicklungsplan (NEP) für Stromnetze 2012. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung ist gestuft aufgebaut: Zu diesem Plan wird zunächst von den privaten Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) und anschließend von der Bundesnetzagentur (BNetzA) die Öffentlichkeit konsultiert. Methodisch kombiniert der Artikel eine quantitative Analyse aller eingereichten Stellungnahmen mit einer qualitativen Analyse der Stellungnahmen jener Akteure, die sich sowohl an die ÜNB als auch die BNetzA wenden.

Die *erste* Hypothese bestätigt sich. Bei der Konsultation der ÜNB ist der Anteil der BürgerInnen unter den KonsultationsteilnehmerInnen hoch, bei der BNetzA ist er aber noch einmal höher. Auch die *zweite* Hypothese findet Unterstützung. Vor allem mit Beteiligungsverfahren vertraute Akteure, wie beispielsweise Umweltverbände, nehmen an beiden Konsultationen teil. Die *dritte* Hypothese findet nur bedingt Bestätigung. Zwar unterscheiden sich die Eingaben zu ÜNB und BNetzA in einigen Belangen, aber die tauschtheoretische Vermutung, dass an die ÜNB vor allem ökonomische und an die BNetzA vor allem juristische Argumente gerichtet werden, bestätigt sich nicht. Viele TeilnehmerInnen sehen die Konsultation der BNetzA aber als Möglichkeit, sich über die von ihnen wahrgenommene mangelnde Responsivität der ÜNB zu beschweren.

Dieses Ergebnis bereichert einige Diskussionen. *Erstens* stützt unsere Untersuchung die Empfehlung, Konsultationen (auch) durch als neutral wahrgenommene staatliche Akteure durchzuführen (Stender-Vorwachs, 2012). *Zweitens* finden wir Evidenz für ressourcenbasierte Theorien des Lobbying. Vor allem ressourcenstarke Akteure beteiligen sich an beiden Konsultationen. Einziger Ratschlag ist hier, die Logik der gestuften Konsultationen noch klarer zu kommunizieren (Bauer, 2015; Alcántara et al., 2016, S. 154; Brettschneider, 2018). *Drittens* finden wir nur wenig Unterstützung für die Vermutung, dass TeilnehmerInnen ihre Informationen an den Akteur anpassen, der die Konsultation durchführt. Dies spricht nicht unbedingt gegen die Exchange-Theorie, schränkt sie aber ein. Bestehende Studien untersuchen häufig die seit Jahren eingespielten Konsultationen der Europäischen Kommission (Bouwen, 2004; Klüver, 2012). Unsere Studie dagegen untersucht eine Konsultation, die zum ersten Mal durchgeführt wurde. Möglicherweise bedarf es einiger Zeit, bis sich eine derartige Austauschlogik einspielt.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst entwickelt der Artikel das Argument, dass TeilnehmerInnen an Konsultationen sich anders verhalten, je nachdem, ob ein privater oder ein staatlicher Akteur die Konsultation durchführt. Anschließend wird der Fall eingeführt und das Forschungsdesign diskutiert. Abschnitt 4 enthält die empirische Untersuchung. Abschnitt 5 fasst zusammen und zieht Lehren über die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung.

2 Das theoretische Argument: Konsultationen als Austausch und Ressourcenfrage

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entwicklung von *Policies* wird immer wichtiger. Dafür gibt es verschiedene Gründe (Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 3-9). Das *erste* Bündel von Gründen stellt auf die Input-Dimension von Demokratie ab. Hier sind deliberative sowie partizipatorische Demokratietheorien zu verorten, die in der Beteiligung der Öffentlichkeit einen Wert an sich sehen, aber auch Theorien, die vermuten, dass der Politikverdrossenheit dadurch entgegengewirkt werden kann, dass die BürgerInnen umfassender an Entscheidungen beteiligt werden (Glaab, 2016a, S. 6). Das *zweite* Bündel von Gründen setzt an der Output-Dimension der Demokratie an und argumentiert, dass *Policies* besser werden, wenn neue Informationen in den Politikprozess eingehen (Novy et al., 2008). Die Öffentlichkeit vor Ort, so lautet das Argument, kann hilfreiche Informationen liefern, um die Problemlösungsfähigkeit der Politik durch „participatory governance“ zu steigern (Grote & Gbikpi, 2002). Das *dritte* Bündel von Gründen ist eher pragmatisch. Es wird vermutet, dass eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit die Akzeptanz von Großprojekten steigert (Newig, Jager & Challies, 2013), und verhindert, dass es später zu Protesten oder Rechtsstreitigkeiten kommt (Mann, 2013). Gerade im Kontext der Energiewende mit ihren dezentralen Projekten ist diese Akzeptanzfrage zentral (Hildebrand, Rau & Schweizer-Ries, 2018; Holstenkamp & Radtke, 2018).

Dabei stellt sich die Frage nach der institutionellen Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dazu existieren eine ganze Reihe von verschiedenen Verfahren (Kersting, 2008; Glaab, 2016b; Sommer, 2017). Je nach demokratietheoretischen Grundannahmen müssen unterschiedliche Maßstäbe an die Öffentlichkeitsbeteiligung angelegt wer-

Christine Chemnitz

Die Umsetzung der Energiewende im Föderalismus – Koordination und Steuerung durch mehr Politikverflechtung

Zusammenfassung

Die Energiewende als zentrales gesellschaftspolitisches und technisches Großprojekt Deutschlands bedarf einer aktiven Koordination und Steuerung im Mehrebenensystem. Dies gilt umso mehr, da die Umsetzung mit erheblichen Verteilungs- und Interaktionsproblemen verbunden ist. Die energiewirtschaftliche Governance-Struktur verändert sich im Zuge der Energiewende, dies jedoch nicht konstant und nicht nur in eine Richtung, sondern als Pendelbewegung immer wieder zwischen den Richtungen: Im Mehrebenensystem zwischen einer zentralisierten und einer dezentralisierten Wahrnehmung der anstehenden Aufgaben. Gleiches gilt an der ordnungsrechtlichen Schnittstelle zwischen Staat und Markt (Regulierungs- und Verstaatlichungspolitik einerseits, Privatisierungspolitik andererseits). Im vorliegenden Beitrag werden die bisherigen Koordinations- und Steuerungsleistungen im Mehrebenensystem unter Berücksichtigung dieser hochgradig komplexen Architektur dargestellt. Daran anknüpfend wird eine Alternative aufgezeigt, den innovativen Pfad durch mehr Politikverflechtung über die „Gemeinschaftsaufgabe“ zu koordinieren und zu steuern, der gerade dafür sorgen könnte, die Verteilungskonflikte im Wettbewerb zwischen den durch die Energiewende benachteiligten und den bevorzugten Regionen zu lösen.

Schlagerwörter: Energiewende – Föderalismus – Gemeinschaftsaufgabe – Innovation – Politikverflechtung

Abstract

The implementation of energy transition in the German federal system – Coordination and control through more joint decision-making

In the German multi-level system, energy transition as a central socio-political and technological large-scale project needs active coordination and control. This applies in particular where the implementation is associated with significant distributional and interaction problems. The governance structure of the pending “large technological system” is changing permanently through the process of energy transition. This change does not take place constantly and not in one direction only, but as a repetitive pendulum movement between different directions: in multi-level governance, the responsibility constantly oscillates between a centralized and decentralized perception of the tasks to be implemented. The same applies to the relation between the state and the market in terms of regulation and privatization. In this article, coordination and control by the federal government and the federal states will be pointed out. On this basis, an alternative will be developed: the innovative path of energy transition through more joint decision-making could ensure that distributional conflicts are resolved in competition between those regions favoured by energy transition and the less privileged ones.

Keywords: Energy Transition – Federalism – Innovation – Joint Scheme of Improving Regional Economic Structures – Joint Decision-Making

1 Einleitung¹

Die Energiewende² ist ein zentrales gesellschaftspolitisches und technisches Großprojekt der Bundesrepublik Deutschland. Im Sinne der Daseinsvorsorge hat der Staat aufgrund seiner Gewährleistungsverantwortung für das Energieversorgungssystem die anstehenden Verteilungs- und Interaktionsprobleme mit einer problemadäquaten Koordination und Steuerung zu lösen. Bereits das Bundesverfassungsgericht stellte grundsätzlich fest, „... dass die Sicherstellung der Energieversorgung eine öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung ist, weil die Energieversorgung zum Bereich der Daseinsvorsorge gehört und eine Leistung ist, derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf ...“ (BVerfG, 20.03.1984 – 1 BvL 28/82).³ Dies impliziert, dass auch das bis zum Jahr 2050 innovativ zu entwickelnde energieeffiziente System auf Basis von Erneuerbaren Energien zu jeder Zeit versorgungssicher dem Bürger und der Wirtschaft insgesamt zur Verfügung stehen muss. Hierfür tragen im Rahmen der föderalen Zusammenarbeit Bund und Länder gemeinsam Sorge und müssen die Gewährleistung übernehmen, auch wenn die staatlichen Einrichtungen nicht unmittelbar die Leistung selbst erbringen. Bisherige Untersuchungen (Chemnitz, 2018; Monstadt & Scheiner, 2016) zeigen, dass die Mehrzahl der Maßnahmen der Energietransformation in ihren unmittelbaren Bezügen und Auswirkungen regional bzw. lokal verortet ist. Diese führen nicht nur zu einem übergreifenden Strukturwandel der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, sondern zeigen sich darüber hinaus in räumlichen Umverteilungseffekten. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen dieser Maßnahmen werden allerdings auf der Bundesebene gesetzt und dies vornehmlich über Einspruchs- und nicht über Zustimmungsgesetze, bei denen die Länder allenfalls über ihr Mandat im Bundesrat ihre abweichende Meinung aus ihrer regional gebundenen Sicht durch entsprechende Einsprüche zum Ausdruck bringen können. Diese Einsprüche besitzen jedoch nur eine geringe Durchsetzungskraft, da die Abstimmungsverfahren sehr voraussetzungsvoll sind.⁴ So verbleibt auf der Landesebene wenig Gestaltungs- und Handlungsfreiraum, obwohl insbesondere die Länder mit ihren Kommunen für die Umsetzung der Energiewende verantwortlich sein sollen.⁵

Dies vorausgesetzt, wird im vorliegenden Beitrag die These vertreten, dass es einer aktiven Koordination und Steuerung durch mehr Verflechtung zwischen Bund und Ländern zur effektiven Umsetzung der Energiewende bedarf, um die mit der Energietransformation verbundenen Verteilungs- und Interaktionsprobleme zu lösen. Hier erscheint die im Grundgesetz institutionell angelegte Politikverflechtung nicht nur dazu geeignet, die bisher diskutierten Mängel der Koordination und Steuerung zu beseitigen. Vielmehr könnte sie insbesondere eine effektive Koordination ermöglichen, um die zwingend notwendigen Aktivitäten einer freien Forschung und Entwicklung zur Energietransformation sicherzustellen (Steuerungsaspekt 1). Gleichzeitig wäre es möglich, das weitere Auseinanderfallen von Regionen im Sinne der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zu verhindern, indem der durch die Energiewende ausgelöste Strukturwandel ausgeglichen wird (Steuerungsaspekt 2): Energiewende impliziert Wettbewerb zwischen den Regionen, dies jedoch nicht verkürzt beim kurzfristigen investiven Auf- oder Abbau von Technologien. Wesentlich hierbei ist eher das Vermögen, eine strukturelle Basis im innovativen Bereich langfristig bereitstellen zu können. Mit der institutionell angelegten föderalen Verflechtung der Gemeinschaftsaufgabe wird die föderale Zusammenarbeit gestärkt, die auch von den Bundesländern gefordert

wird. Dabei werden sie in die Lage versetzt, den Kommunen die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Denn im Wesentlichen hat nur die kommunale Ebene detaillierte Kenntnisse sowohl über die zu steuernden lokalen Akteure, die die Energiewende umsetzen, als auch über die damit einhergehenden Probleme.

Damit geht es im Kern um die Organisation und die Prozesse staatlicher Steuerung und Koordination (institutionelles Setting). Argumentativ soll die These anhand der nachfolgenden Kapitel untermauert werden: Nach der theoretischen Einbettung des Beitrags und der verwendeten Konzepte (Kapitel 2) werden die Neuordnung der energiewirtschaftlichen Governance-Struktur und das der Energiewende inhärente Problem der Komplexität beschrieben (Kapitel 3). Anschließend werden die bisherigen Koordinations- und Steuerungsleistungen im Mehrebenensystem dargestellt (Kapitel 4). Daran anknüpfend wird die Alternative aufgezeigt, den innovativen Pfad durch mehr Politikverflechtung über die „Gemeinschaftsaufgabe“ zu koordinieren und zu steuern (Kapitel 5).

2 Theoretische Einbettung und Konzepte

Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen Beitrag dazu leisten, über den Stand und die Perspektiven der Koordination und Steuerung der Umsetzung der Energiewende in Deutschland aus Sicht der Föderalismusforschung (Lehmbruch, 1976; 2000; Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976) sowie der weiterführenden Forschung zum Mehrebenensystem (Benz, 1985; 1997; 2009; 2018; Benz, Detemple & Heinz, 2016) zu reflektieren.⁶

Hierzu werden zunächst die politikwissenschaftlich erfassbaren Veränderungen in der Governance-Struktur des zur Transformation anstehenden „large technological system“ (Hughes, 1987; Mayntz, 1997) der Energieerzeugung und -versorgung identifiziert (Kapitel 3). Dies geschieht

- zum einen an der ordnungsrechtlichen Schnittstelle zwischen Staat und Markt zur Beantwortung der Frage, welche Koordinations- und Steuerungsstrukturen sich mit ihren Bezugspunkten zur Privatisierungs-, Verstaatlichungs- und insbesondere zur Regulierungspolitik bislang eingestellt haben und
- zum anderen entlang der theoretischen Ordnungsmodelle Zentralisierung versus Dezentralisierung mit der Beantwortung der Frage, wer letztendlich die anstehenden Aufgaben bei der Umsetzung der Energiewende im politisch-administrativen Mehrebenensystem übernimmt.

Flankierend hierzu werden diejenigen Forschungsstränge berücksichtigt, deren Fokus zum einen auf den mit der Energiewende eng verknüpften Partizipationsverfahren liegt und die sich zum anderen mit den wirtschaftlich-technischen Lösungswegen der Energietransformation in ihrer jeweiligen dezentralen oder zentralen Ausformung beschäftigen.⁷

Da die Energietransformation zukunftsgerichtet nach den in den Jahren 2010/2011 festgelegten Zielen bis zum Jahr 2050 zu steuern ist, gerät die Frage nach der effektiven Koordination und Steuerung in den Mittelpunkt des politikwissenschaftlichen Forschungsinteresses. Hierbei ist während der rund vierzigjährigen Umsetzungsphase zu berücksichtigen, dass die Zielerreichung immer wieder zum jeweiligen Stand problem-lösend mit Inhalten zu füllen (policy) und mit entsprechenden Steuerungsinstrumenten

Thurid Hustedt, Sylvia Veit, Anna Hundehege

Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch?

Symposium aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums
der Zeitschrift „dms – der moderne staat“ und
zu Ehren von Prof. Dr. Bernhard Blanke

1 Einleitung

Der Rechtsstaat als Garant des Gemeinwohls in der liberalen Demokratie gerät derzeit aus mehreren Richtungen unter Druck: Populistische Parteien werden (wieder) salonfähig in Europa und säen Zweifel an der Glaubwürdigkeit politischer Eliten. Postfaktische Politik ist zum Schlagwort eines populistischen Politikstils geworden, welcher auf Emotionen statt auf Fakten setzt. Neue gesellschaftliche Konfliktlinien werden sichtbar, die entlang kosmopolitisch-liberaler versus nationalistischer Weltansichten verlaufen und das etablierte Parteiensystem ins Wanken bringen. Die 24/7-Welt elektronischer und insbesondere sozialer Medien, die durch digitale Giganten dominiert wird, in der zugleich aber jede*r mitmischen kann, öffnet ein Einfallstor für Manipulation. Glaubwürdigkeit, Expertise und Legitimität staatlichen Handelns werden fortwährend in Frage gestellt. Sind also nicht nur Parteiendemokratie und repräsentative Demokratie in der Krise, sondern auch der Staat als zentrale Instanz, in der Politikinhalt formuliert und umgesetzt werden?

Zusätzlich zu dieser Krisendiagnostik ist der Staat seit einigen Jahren mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die geeignet sind, etablierte staatliche Strukturen ebenso wie staatliches Handeln „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Die Digitalisierung trägt dem Staat neue Aufgaben auf (z. B. Cyber-Sicherheit), verändert die Kommunikationsinfrastruktur und Arbeitsweise der Verwaltung und ermöglicht den Einsatz neuer algorithmischer Steuerungsinstrumente, die wiederum eine Vielzahl von ethischen und demokratietheoretischen Fragen aufwerfen. Der demographische Wandel führt nicht nur zu einer veränderten Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, z. B. im Bereich der Pflege, sondern ist auch für den „Staat als Arbeitgeber“ zentral, der zunehmend um qualifizierte Mitarbeiter*innen werben muss. Die skizzierten Entwicklungen stellen hohe Anforderungen an staatliche Handlungsfähigkeit nach innen in die Verwaltung hinein ebenso wie nach außen gegenüber Bürger*innen sowie auf der europäischen und internationalen Bühne. Fragen nach geeigneten Verwaltungsstrukturen, einem angemessenen qualifizierten öffentlichen Dienst und einer proaktiven, handlungsorientierten Verwaltungskultur sind essentiell zur Bewältigung gegenwärtiger Herausforderungen.

Klaus Vitt

Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation

Die Digitalisierung betrifft alle Bereiche der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Staates. Mit ihr verändern sich die Prozesse und Abläufe in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend. Zudem kennt die Digitalisierung technisch keine „Grenzen“. Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen auf Mobilität innerhalb der Europäischen Union (EU) erfordern daher zusätzlich eine grenzüberschreitende Digitalisierung der Verwaltung. Um der Herausforderung der Digitalisierung angemessen begegnen zu können, benötigt Deutschland eine zukunftsfähige und sichere Verwaltungslandschaft. Sie sollte die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen wissen und dabei nicht nur die nationalen Belange in den Blick nehmen, sondern immer auch die Vorgaben und Pläne der EU bedenken. Darüber hinaus sollten konsequent nutzerorientierte Angebote bereitgestellt werden. Denn nur wenn es der Verwaltung gelingt, ihr Online-Angebot attraktiver zu gestalten, werden Bürgerinnen und Bürger ihre Verwaltungsanliegen künftig öfter per Mausklick erledigen. Im föderalen Deutschland müssen Bund, Länder und Kommunen diese Herausforderung gemeinsam meistern und sie fangen nicht bei Null an. Es gibt zahlreiche gute digitale Lösungen für die unterschiedlichen Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Aber diese Angebote sind nicht flächendeckend in jeder Kommune und in jedem Bundesland und nicht für jedes Anliegen verfügbar. Die heutigen Online-Angebote sind zudem nicht miteinander vernetzt, sodass der Bürger wissen muss, auf welcher Internetseite welcher Behörde er welche Lösung für sein Anliegen findet. Auch werden die Bedarfe von EU-Bürgerinnen und -Bürgern noch zu selten beachtet. Hierauf wird nachfolgend noch einzugehen sein. Zunächst soll aber die nationale Situation in den Blick genommen werden.

Im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland muss auch der Zugang zu Verwaltungsleistungen überall gleich gut und einfach sein. Das ist eines der zentralen Ziele, die Politik und Verwaltung mit der Digitalisierung der Verwaltung erreichen wollen. Zugleich soll der elektronische Gang ins Amt für die Nutzerinnen und Nutzer ihren Erwartungen entsprechend intuitiv, unkompliziert und sicher gestaltet werden – so, wie sie es längst vom Online-Handel gewöhnt sind. In der Umsetzung bedeuten diese Ziele einen immensen Transformationsprozess für die deutsche Verwaltung – einen Transformationsprozess, an dem Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen engagiert und aktiv mitarbeiten müssen. Die rechtliche Grundlage dafür wurde 2017 mit

Ines Mergel

Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung*

Zusammenfassung

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung umfasst die Neukonzeption von internen und externen Verwaltungsleistungen. In Deutschland ist dieses Reformvorhaben maßgeblich durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) angestoßen worden, auf dessen Grundlage bis 2022 alle Verwaltungsleistungen digital umgesetzt werden sollen. Basierend auf Interviews mit Digitalisierungsexperten der deutschen öffentlichen Verwaltung schlägt dieses Thesenpapier Verbesserungsmaßnahmen für die Umsetzung des OZG vor, so dass digitale Verwaltungsleistungen im Sinne der Nutzer neu konzipiert werden können.

Schlagworte: Digitale Transformation, Onlinezugangsgesetz, dezentrale Implementierung, Verwaltungsreform, Digitalisierung der Verwaltung

Summary

Digital transformation as a reform project of Germany's public sector

The digital transformation of public administration includes the redesign of internal and external public services. In Germany, this reform project was initiated primarily by the Online Access Act (Onlinezugangsgesetz – OZG), on the basis of which all administrative services will be digitally implemented by 2022. Based on interviews with digitalisation experts from the German public administration, this paper proposes improvements for the implementation of the OZG, so that digital administrative services can be redesigned for the benefit of the users.

Keywords: Digital Transformation, Online Access Act, decentralised implementation, administrative reform, digitalisation

1 Einleitung

Deutschland hat sich mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) seit 2017 einer neuen Form der Verwaltungsreform verschrieben. Kern des OZG ist es, den Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern und sie auf dem zentralen Bundesportal – einer Bündelung der Verwaltungsportale der Länder – zur Verfügung zu stellen. Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes sind „die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze“ (Onlinezugangsgesetz §2 (3)). Als Nutzer werden im Sinne des Gesetzes all diejenigen bezeichnet, die die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, dazu gehören deshalb im weiteren Sinne nicht nur Bürger¹, sondern auch andere Organisationen, wie z. B.

Unternehmen oder Vereine. Für jeden Nutzer wird ein Nutzerkonto angelegt, das zur wiederholten Identifizierung und zukünftig möglicherweise auch zum Datenaustausch genutzt werden kann. Ziel des OZG ist es, die Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, um sie zukünftig teilweise automatisch abwickeln zu können.

Für diese umzusetzende Funktionalreform wurde mit dem OZG eine zentrale politische Entscheidung getroffen. Die Umsetzung wird sowohl auf Bundesebene vorgenommen, als auch auf andere Verwaltungsebenen delegiert. Auf Bundesebene werden 14 Themenfelder bearbeitet, die von mindestens zwei Digitalisierungslaboren unterstützt werden und arbeitsteilig durch Bund, Länder und Kommunen umgesetzt werden (IT-Planungsrat, 2019). Zusätzlich wurde die Umsetzung der 575 Prozesse auf die Länder und deren Kommunen verteilt, die diese als Teil ihrer Landesportale digitalisieren.

Eine Verwaltungsreform von diesem Ausmaß – die Digitalisierung aller Verwaltungsleistungen eines gesamten Staates – ist eine einzigartige Vorgehensweise, die so systematisch in keinem anderen Land umgesetzt wird. Es entstehen dadurch Spannungsfelder und organisatorische Fragen, die sich erst im Laufe der Implementierung eröffnen. Dieser Beitrag hat deshalb zum Ziel, basierend auf Einsichten aus Experteninterviews Vorschläge für die weiteren Umsetzungsschritte darzustellen.

Um zu verstehen, wie Experten die Implementierung des OZG beurteilen und welche Unsicherheiten infolge dieser Verwaltungsreformentscheidung entstehen, habe ich Experteninterviews mit insgesamt 35 Digitalisierungsexperten auf allen deutschen Verwaltungsebenen geführt. Diese in 2018 geführten halbstrukturierten Interviews involvierten Ministerialbeamte, IT-Planungsratsmitglieder und Implementierer (wie z. B. Landes-CIOs, Oberbürgermeister oder auch IT-Dienstleister), die in einem Schneeball-samplingansatz ausgewählt wurden (Bogner, Littig & Menz, 2011, Biernacki & Waldorf, 1981). Die Interviews haben zwischen 45 und 90 Minuten gedauert, wurden transkribiert und sowohl deduktiv als auch induktiv kodiert (Gioia, Corley & Hamilton, 2013). Die Daten habe ich dann im ersten Schritt thematisch mit Hilfe von QSR NVivo basierend auf der deduktiv aus der Literatur abgeleiteten Kodierungsliste ausgewertet und im zweiten Schritt induktiv offene Codes ermittelt, die dann beide zusammengeführt wurden (Saldana, 2015).

Dieser Beitrag entwickelt vier Thesen, die auf den Aussagen der Experten basieren und sich vor allem auf die nächste Stufe der Implementierung des Onlinezugangsgesetzes beziehen. Zunächst werde ich die Begrifflichkeiten vorstellen und Digitalisierung als Verwaltungsreform einordnen, dann die von den Experten geäußerten Kritikpunkte und Thesen für die weitere Umsetzung präsentieren.

2 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung als Verwaltungsreform

Das OZG ist eine zentralisiert organisierte Aufgabe, die vom Bundesinnenministerium in Zusammenarbeit mit dem IT-Planungsrat durchgeführt wird und dezentral vor allem von den Ländern und Kommunen umgesetzt wird. Zusätzlich werden in Bundesdigital-laboren Akteure zusammengebracht, die themenspezifisch zusammenhängende Verwaltungsleistungen erarbeiten, wie z. B. das Elterngeld oder Leistungen nach dem Bun-

Ulrich Silberbach

Der öffentliche Dienst: „Altbacken“ und „Auffangbecken“ oder „Macher“ und „Manager“?

„Altbacken“ und „Auffangbecken“ oder „Macher“ und „Manager“? Ein „Vollblutgewerkschafter“ muss auf diese Frage mit Widerspruch eingehen: Die Attribute „altbacken“, erst recht „Auffangbecken“ werden den Leistungen der Kolleginnen und Kollegen, die sich ihre Arbeitsumgebung ja nicht selbst aussuchen können, wirklich nicht gerecht. Und „Manager“ oder „Macher“ kann man auch nicht überall gebrauchen – übrigens auch in der Privatwirtschaft nicht. Worum geht es also?

1. Maßstab für das Handeln der Verwaltung ist der im Grundgesetz festgeschriebene Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung.
2. Ein an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteter öffentlicher Dienst und eine unabhängige Justiz sind Standortfaktoren für Deutschland. Beim Blick schon in das weitere europäische Umfeld wird deutlich, dass dies nicht ganz selbstverständlich ist.
3. Manchmal ist der öffentliche Dienst auch „Macher“ und „Manager“, wenn es darauf ankommt. Die Bewältigung der Flüchtlingskrise hat dies bei allen Schwächen zuletzt in besonderer Weise verdeutlicht. Trotz häufig unklaren Strukturen und bei allen Überstunden wurden häufig auch neue Formen der Zusammenarbeit gefunden oder Aufgaben unter einem Dach gebündelt.

Hier zeigen sich wie in vielen anderen Bereichen Versäumnisse der Vergangenheit. Der öffentliche Dienst wurde personell förmlich „auf Kante genäht“. Überalterung in vielen Bereichen, Schlangen vor Bürgerämtern, verzögerte Genehmigungsverfahren wegen Personalmangels, der aktuelle Lehrermangel oder die Betreuungssituation in Kindertagesstätten belegen die Folgen. Das führte zu Arbeitsverdichtung bei den Beschäftigten sowie zu Leistungseinschränkungen und langen Bearbeitungszeiten für die Bürgerinnen und Bürger.

Mit welchen Herausforderungen sieht sich der öffentliche Dienst also heute konfrontiert? Wenn der Staat handlungsfähig bleiben soll, muss ihm qualifizierter Nachwuchs etwas wert sein. Dies gilt erst recht, wenn in den nächsten zehn Jahren rund 30% der Beschäftigten im Bund wie in den Ländern in den Ruhestand gehen. Die demografische Herausforderung ist nicht auf Legislaturperioden begrenzt. Die Bundesregierung hat in der vergangenen Legislaturperiode, nicht zuletzt auf Initiative des dbb

Adrian Ritz

Öffentliche Personalsysteme im Wandel – weitere Reformschritte sind notwendig

Zusammenfassung

Die öffentlichen Personalsysteme werden seit einigen Jahren in vielen Ländern reformiert. Die reformierten Personalsysteme zeichnen sich durch höhere Flexibilität als die traditionellen Modelle aus und insgesamt lässt sich eine wachsende Konvergenz im Personalmanagement öffentlicher und privater Organisationen beobachten. Der vorliegende Beitrag stellt den Wandel öffentlicher Personalsysteme dar und entwickelt fünf Thesen zum weiteren Reformbedarf, insbesondere von Laufbahnsystemen. Deren Anstellungs- und Arbeitsbedingungen gilt es weiter zu flexibilisieren und Selektions-, Entwicklungs- sowie Beförderungsstrategien sind wettbewerbsorientierter auszugestalten, damit die Arbeitsattraktivität des öffentlichen Dienstes gesteigert wird.

Schlagworte: öffentliche Personalsysteme, öffentlicher Dienst, Laufbahnsystem, Wandel, Reformen

Summary

Changing civil service systems – in need for future reforms

For the last couple of years, many countries reformed their civil service systems. The reformed civil service systems feature greater flexibility than the traditional models. Overall, public and private HR systems and HR management approaches increasingly converge. The article outlines the changes in civil service systems and develops five theses on further reform needs, in particular of career systems. In order to increase the attractiveness of future public service, employment and working conditions need to be more flexible and selection, development, and promotion strategies need to become more competitive.

Keywords: civil service systems, public service, career system, change, reforms

1 Merkmale öffentlicher Personalsysteme

Öffentliche Personalsysteme erfüllen zentrale Aufgaben in einer Gesellschaft. Sie dienen der Umsetzung des rechtsstaatlichen Rahmens für die Beschäftigung von Privatpersonen durch den Staat, legitimieren die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Staat und Privaten und sorgen dadurch für die Beachtung grundlegender Werte im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung. Sie prägen zudem die Akzeptanz des öffentlichen Personals und dessen Tätigkeit in der Gesellschaft nicht unwesentlich. In diesem Beitrag soll der künftige Reformbedarf von insbesondere laufbahnorientierten Personalsystemen zur Diskussion gestellt werden. Dabei werden einleitend die Merkmale unterschiedlicher öffentlicher Personalsysteme aufgezeigt, um anschließend den in den vergangenen Jahren stattgefundenen Wandel im öffentlichen Dienst darstellen

zu können. Abschließend geht der Beitrag auf künftigen Reformbedarf anhand von fünf Thesen ein.¹

Das Personalsystem öffentlicher Organisationen lässt sich u. a. anhand des quantitativen Ausmaßes des Personalkörpers sowie der qualitativen Ausprägungen spezifischer Personalprozesse und Systemmerkmale beschreiben. Die Quantität des öffentlichen Personalkörpers i. S. der Anzahl öffentlich Beschäftigter im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung (z. B. im Jahr 2015: Österreich 16%, Deutschland 11%, Schweiz 10% vs. Dänemark 29%, Norwegen 30%, Schweden 28%) oder auf den unterschiedlichen Staatsebenen (z. B. im Jahr 2014: auf zentralstaatlicher Ebene Österreich 16%, Deutschland 11%, Schweiz 8% vs. Griechenland 76%, Irland 90%, Türkei 91%) variiert beträchtlich innerhalb der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und verdeutlicht damit die Bedeutung des öffentlichen Dienstes inklusive der damit verbundenen Verwaltungstraditionen (OECD, 2017). Dazu zählt insbesondere auch das Verhältnis von Beamten² zu Angestellten bzw. Vertragsbediensteten, das die Flexibilität des Personalsystems hochgradig mitbestimmt. Während die Schweiz keine Beamten im eigentlichen Sinne (z. B. lebenslange Anstellungsgarantie) kennt, betrug deren Anteil in Österreich 2014 rund 57% und in Deutschland rund 39% (Adamaschek & Oechsler, 2001; Deutscher Beamtenbund, 2018; Öffentlicher Dienst Österreich, 2018).

Die qualitativen Systemmerkmale werden maßgeblich durch den institutionellen Rahmen beeinflusst, vor allem in Bezug auf die Flexibilität der Beschäftigungsbedingungen und die Durchlässigkeit des Personalkörpers. Sie sind Auswirkungen spezifischer Personalpraktiken, vor allem im Rahmen der Rekrutierungs- und Beförderungsprozesse, und der damit zusammenhängenden Merkmale des Personalsystems. Über die Zeit haben entsprechende Unterschiede zu verschiedenen Typen des öffentlichen Dienstes und von Personalsystemen geführt. Die folgenden zwei Modelle charakterisieren die unterschiedlichen Rollen, welche der Staat als Arbeitgeber in den europäischen Wohlfahrtsstaaten seit dem zweiten Weltkrieg wahrnimmt (Bach & Bordogna, 2016; Demmke, Hammerschmid, & Meyer, 2007; OECD, 2005).

„*Hoheitsrechtliches Arbeitgebermodell*“: Das Arbeitsverhältnis ist ein einseitig hoheitlich durch Gesetz vom Gesetzgeber ausgestaltetes Verhältnis zwischen Staat und Arbeitnehmer, in welchem die Beamten neutral dem Staat und dem öffentlichen Interesse zu dienen haben. Begründet wird das Arbeitsverhältnis durch einen einseitigen, allenfalls mitwirkungspflichtigen Akt des Staates und nicht durch einen beidseitigen Individual- oder Kollektivarbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder den Tarifvertragsparteien wie im privaten Arbeitsrecht. Die Beamten tragen die zentrale Verantwortung, die hoheitlichen Funktionen im Namen des Staates auszuführen. Damit sie möglichst unbeeinflusst von Eigeninteressen dem öffentlichen Interesse dienen können, wird den Werten Loyalität, Vertrauen und Stabilität im Arbeitsverhältnis bzw. in den dienstrechtlichen Bedingungen höchste Priorität eingeräumt. Spezifische inhaltliche und prozessuale Aspekte charakterisieren dieses besondere Dienst- und Treueverhältnis, das entsprechend im öffentlichen und nicht im privaten Recht verankert ist. Dazu gehören Pflichten (z. B. Dienstpflicht, Weisungs- und Befolgungspflicht, Sorgfaltspflicht), aber auch Rechte und Sicherheiten (z. B. Anspruch auf Lohnerhöhung, Lohnzulagen, berufliche Weiterbildung, Kündigungsschutz) des Arbeitnehmers. Daraus ergeben sich so genannt *geschlossene Laufbahnsysteme* („career based systems“),

Detlef Placzek

Management der Flüchtlingskrise in Rheinland-Pfalz

„9 Uhr, Evian. Vom Genfer See aus lässt Peter Altmaier über das Lagezentrum im Kanzleramt eine Telefonkonferenz mit den Chefs der Staatskanzleien der 16 Bundesländer organisieren. Er teilt ihnen mit, was die Kanzlerin in der Nacht entschieden hat. Und fordert sie auf, bei der Unterbringung der Flüchtlinge zu helfen. Manche Teilnehmer fühlen sich überrumpelt, reagieren genervt. Einer fragt: Mit wie vielen Flüchtlingen ist zu rechnen? Niemand weiß das. Merkel hatte in der Nacht von 7.000 Menschen gesprochen. Einer stellt die Frage: Was, wenn es 15.000 sind? Keiner hat eine Antwort. Nichts ist vorbereitet, es gibt keine Erfahrungswerte. Niemand hat so etwas schon erlebt.“ (Blume et al., 2016) Als es um die Entscheidung über die Grenzöffnung ging, hat die Bundeskanzlerin offenbar vergeblich versucht, Herrn Seehofer zu erreichen. Die einen behaupten, er habe nicht abgenommen, andere meinen, er hatte sein Telefon ausgeschaltet. Ganz ähnlich irritierend wie in der Bund-Länder-Konferenz stellte sich die Situation auch auf meiner Ebene dar, der ich mit der konkreten Umsetzung dieser Entscheidung in Rheinland-Pfalz betraut war. Das Krisenmanagement wirkte im Verlauf und wirkt auch im Nachhinein manchmal noch wie ein Film. Zeit zum Nachdenken gab es nicht.

Als das Problem der Flüchtlingsaufnahme aufkam, war ich Vizepräsident des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung und hatte bis dato mit diesem Thema überhaupt nichts zu tun gehabt. Für die Aufnahme der Flüchtlinge ist in Rheinland-Pfalz auch nicht das Landesamt zuständig, sondern eine Nachfolgebehörde der Bezirksregierung, die Aufsichts- und Dienstleistungsbehörde. Allerdings ist es zuständig für die Thematik der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA), wie beispielsweise die medizinische Altersfeststellung. Auf Beschluss des Ministerrates habe ich dann von September 2015 bis Mai 2016 den Führungsstab Flüchtlingshilfe der Landesregierung geleitet. Heute bin ich Präsident einer oberen Landesbehörde in Rheinland-Pfalz mit Zuständigkeiten für diverse Lebenslagen und einem jährlichen Budget von rund 4 Mrd. Euro, das sich im Wesentlichen aus Transfermitteln und etwa 63 Mio. Euro an Personal- und Verwaltungskosten zusammensetzt. Seit August 2018 bin ich zudem Opferbeauftragter der Landesregierung Rheinland-Pfalz und zuständig für den Bereich der Großschadensereignisse, also Attentate, große Unglücke und Katastrophen, darunter auch Naturkatastrophen.

Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller

Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer

Zusammenfassung

Die Asylpolitiken der deutschen Bundesländer sind durch große Unterschiede gekennzeichnet. Im verbundföderalen System der Bundesrepublik Deutschland nutzen die Länder ihre Verwaltungshoheit für eigene Akzente bei der Umsetzung der bundeseinheitlichen Regelungen. Der Beitrag verfolgt das Ziel, entsprechende Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder systematisch zu erfassen und einzuordnen. Die zentralen Fragen lauten: In welchem Ausmaß unterscheiden sich die Politiken in den Ländern? Und: Lassen sich Muster einer eher „restriktiven“ oder „permissiven“ Asylpolitik erkennen? In der Tat finden wir in der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes, den Rückführungspraxen und der (Nicht-) Einrichtung von Ankerzentren länderspezifische Muster einer eher „permissiven“, d. h. den Zugang von Geflüchteten zum sozialen und öffentlichen Leben erleichternden, oder eher „restriktiven“, d. h. Zugang hemmenden, Asylpolitik. Mit dieser systematisierenden Darstellung der Unterschiede in der Policy-Anwendung leisten wir einen Beitrag zur vergleichenden policyanalytischen Untersuchung der Asylpolitiken der Bundesländer und liefern die Grundlage für weitere, kausalanalytische Untersuchungen.

Schlagerworte: Asylpolitik, Unterschiede in den Bundesländern, permissiv-restriktiv

Abstract

Patterns of permissive and restrictive asylum policies in the German Länder

Asylum policies of the German states vary greatly. Within the German system of cooperative federalism, the states use their administrative power when implementing federal asylum law in very different ways. The article seeks to record and classify the according differences. To what extent do asylum policies of the states vary? Can we detect patterns of “permissive” or “restrictive” policies at the *Länder*-level? We analyse the states’ practices in implementing the German ‘Asylum seekers benefits’-Law, in deporting rejected asylum seekers, and in establishing (or not) special reception centres. We find states with more “permissive”, policies and states with more „restrictive“, policies. The article delivers a systematic description of the differences in how the German *Länder* apply central rules regarding the treatment of refugees, thus contributing to the comparative analysis of the states’ asylum policies and paving the way for causal analyses yet to come.

Key words: Refugee policy, differences in German states, permissive-restrictive

1 Einleitung¹

AusländerInnen, die in „die Bundesrepublik Deutschland kommen, um sich niederzulassen, ziehen in einen Bundesstaat zu“ (Münch, 2016, S. 365). Im Gegensatz etwa zu

EU-AusländerInnen, die ihren Aufenthaltsort frei wählen können, werden Geflüchtete, die nach Deutschland kommen, jedoch über den sogenannten Königsteiner Schlüssel² auf die Bundesländer verteilt (z. B. Hummel & Thöne, 2016, S. 18). Zum Beispiel nahmen im Jahr 2018 Nordrhein-Westfalen 21,14%, Bayern 15,55% und Baden-Württemberg 13,01% der Geflüchteten auf, in allen anderen Bundesländern waren es deutlich weniger (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018). In den Ländern erwarten die Geflüchteten höchst unterschiedliche Politiken, von der Unterbringung, den Modalitäten der Gesundheitsversorgung bis hin zu den Politiken der Rückführung – und dies, obwohl die Länder im Bereich der Flüchtlingspolitik im engeren Sinne über keine eigenen legislativen Kompetenzen verfügen. Diese Unterschiedlichkeit der Politiken stellt zum einen ein wissenschaftliches Problem dar, insofern man nicht erwarten würde, dass einheitliches Bundesrecht alleine in der Umsetzung zu derart divergenten Politiken führen würde. Es stellt zum anderen ein politisches Problem dar, insofern der Befund im Widerspruch zu normativen Vorstellungen steht, etwa dem in Art. 3 Abs. 1 GG festgelegten Gleichheitsgrundsatz³ sowie dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. der Rechtseinheit (welche für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der AusländerInnen [Art 74 Abs. 1 Satz 4] gelten, nicht aber für die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen [Art. 74 Abs. 1 Satz 6]).

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, diese gerade angesprochenen Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder systematisch zu erfassen, einzuordnen und damit zunächst ein möglichst exaktes Abbild dieser in der Literatur mittlerweile mehrfach diskutierten Asylpolitiken als ersten Schritt einer kausalen policyanalytischen Untersuchung zu ermöglichen. Unsere zentralen Fragen lauten daher: Inwieweit unterscheiden sich die Politiken in den Ländern? Und: Lassen sich die Politiken innerhalb eines Spektrums von „restriktiv“ bis „permissiv“ kategorisieren? Dies ist wichtig, um zum einen den deskriptiven Befund zu systematisieren und damit zum anderen die Grundlage für eine vergleichende kausale Policyanalyse herzustellen.

Für diese Fragestellung sind die folgenden wissenschaftlichen Diskussionen relevant, die hier typisiert skizziert werden, sich in konkreten Publikationen jedoch teilweise überschneiden: In Folge der erheblichen Neuordnung der föderalen Kompetenzen Deutschlands, insbesondere durch die Föderalismusreform I von 2006, hat die *Föderalismusforschung* ein großes Interesse an der Frage entwickelt, ob insbesondere die den Ländern neu zugewiesenen Kompetenzen zu größerer Policy-Vielfalt geführt haben bzw. führen und welches die kausalen Triebkräfte für die Vielfalt sind (z. B. Hildebrandt & Wolf, 2016; Jeffery, Pamphilis, Rowe & Turner, 2016; Reus & Vogel, 2018; Sack & Töller, 2018). In diesem Forschungszweig ist jedoch die Asylpolitik allenfalls am Rande – im Kontext der Migrations- und Integrationspolitik – betrachtet worden (Henkes, 2008 sowie insbesondere Münch, 2016; 2017); dies vor allem, weil sich in diesem Feld keine wesentlichen Änderungen der Kompetenzallokation ergeben haben.

Auch die *vergleichende Policyanalyse* befasst sich mit unterschiedlichen Policies in den Ländern. Ihr geht es dabei vorrangig um Kausalerklärungen für Policy-Outputs (Schmidt, 1980). Unterschiede in den Policy-Outputs der Länder stellen aus dieser Perspektive vor allem Varianz auf der abhängigen Variable dar, die eine systematische theoriegeleitete Untersuchung erst ermöglicht (Sack & Töller, 2018). In diesem Forschungszweig gibt es gerade in jüngerer Zeit einige relevante Untersuchungen zum Feld der Migrationspolitik im Allgemeinen und der Asylpolitik im Besonderen⁴ (Riedel & Schneider, 2017; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018; Günther, Kurrek &

Töller, 2019), wobei insbesondere AutorInnen aus der Verwaltungswissenschaft, aber auch aus der Policyanalyse sich die wissenschaftliche Aufarbeitung der sogenannten „Flüchtlingskrise“ zur Aufgabe gemacht haben. Dabei geht es vor allem um die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsabläufe; insbesondere wurden Vollzugs- und Koordinationsprobleme identifiziert, am Rande wurden auch die Rolle der Länder thematisiert (Gesemann & Roth, 2016; Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016; Bogumil & Hafner, 2017; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018; Thränhardt & Weiß, 2017) und Vorschläge für eine „veränderte Aufgabenverteilung in der bundesstaatlichen Asyl- und Integrationsverwaltung“ (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 8) entwickelt. Überdies untersuchen einige aktuelle Studien, inwiefern die „Flüchtlingskrise“ in bestimmten Regelungsfeldern zu institutionellen Veränderungen geführt hat (z. B. Töller, Reiter, Günther & Walter, 2018).

Bereits zu Beginn der 2000er Jahre forderte Dietrich Thränhardt angesichts der Unterschiede in den Migrations- und Integrationspolitiken der Bundesländer die „Einführung einer föderalistischen Perspektive“ in die *Migrationsforschung* (2001, S. 21). Allerdings war zu diesem Zeitpunkt der empirische Nachweis von Vielfalt in den Migrationspolitiken der Länder und Kommunen eher anekdotischer Natur, wogegen systematische Vergleiche erst in den Folgejahren vorgelegt wurden (z. B. Ellermann, 2009; Eule, 2014; Schammann, 2015a). Die deutsche Migrationsforschung der vergangenen Jahre ist geprägt durch eine in gewisser Weise paradoxe Aufmerksamkeit für konvergente Entwicklungen im Rahmen der EU einerseits und für (fortbestehende oder sogar zunehmende) regionale und lokale Vielfalt in der Migrationspolitik andererseits (Schammann, 2015a, S. 162; Schammann, 2017), wobei die Diskussion jedoch wenig an die policyanalytische Debatte angebunden wird.

Insgesamt gibt es neben einigen Überblicksartikeln zur Asylpolitik im Föderalismus (Laubenthal, 2015; Thränhardt & Weiß, 2017; Schammann, 2015b) eine Vielzahl von deskriptiven Analysen zu spezifischen Aspekten der Asylpolitiken der Länder (z. B. Müller, 2013; Wendel, 2014; Wächter-Raquet, 2016; Der paritätische Gesamtverband, 2018) sowie einige wenige vergleichende Studien, die sich einzelne, in ihrer Aussagefähigkeit für den Regelungsbereich der Asylpolitik nicht immer überzeugend begründete Parameter herausgreifen und diese z. T. mit Hilfe einer QCA analysieren (z. B. Wolf, 2013; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018). Anknüpfend insbesondere an die Arbeiten im Bereich der vergleichenden Policyanalyse und an die Diskussion der Frage, warum sich die Umsetzung der einheitlichen Asyl- und Aufenthaltspolitik in den Bundesländern z. T. erheblich unterscheidet, verfolgt dieser Beitrag zwei wichtige Argumente. Erstens, wenn man etwas über die Umsetzung der Asylpolitik in den Ländern lernen möchte, ist eine belastbare deskriptive Analyse dieser Politik anhand mehrerer relevanter und aussagefähiger Parameter ein wichtiger und absolut notwendiger Schritt, bevor eine sinnvolle Kausalanalyse durchgeführt werden kann – und muss (siehe auch Reiter & Töller, 2014, S. 19). Zweitens (und darauf kommen wir im Resümee wieder zu sprechen) muss man im Hinblick auf die Durchführung von Kausalanalysen kritisch reflektieren, inwiefern Kausalerklärungen alleine anhand der gängigen Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung gelingen können bzw. ob nicht z. B. verwaltungsstrukturelle Faktoren im komplexen Beziehungsgeflecht zwischen Kommunen und Ländern als institutionelle Variablen miteinbezogen werden müssen.

Methodischer Ausgangspunkt unserer Untersuchung war nach einer Sichtung der eher allgemeinen Literatur zur Asylpolitik im Föderalismus eine qualitative Gesamt-