

## Inhaltsverzeichnis

### Schwerpunkt „Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy”

Special editors: *Harald Fuhr, Valeska Korff, Thurid Hustedt*

<i>Falk Daviter/ Thurid Hustedt/ Valeska Korff</i>	Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy .....	3
<i>Thomas Danken/ Katrin Dribbisch/ Anne Lange</i>	Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate .....	15
<i>Lydia Malmedie</i>	Contested Issue and Incremental Change The Example of LGBTI in EU Foreign Policy .....	35
<i>Julia Schubert</i>	The Organizational Interface of Science and Politics Towards a Conceptual Framework .....	51
<i>Ina Radtke/ Thurid Hustedt/ Anne Klinnert</i>	Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea to Coordination Problems? The Cases of Climate Adaptation, Immigration and Raw Materials in German Federal Government .....	65
<i>Steffen Eckhard</i>	No Strategic Fit in Peacebuilding Policy Implementation? German and EU Assistance with Police Reform in Afghanistan .....	83
<i>Harald Fuhr</i>	Contested Public Organizations: Coordination, Strategy and the Increasing Importance of Knowledge – Some Lessons from Current Research and Avenues for Future Research .....	101

**Abhandlungen**

<i>Oke Bahnsen/ Eric Linhart/ Jale Tosun</i>	Wer mit wem in der Energiepolitik? Eine Analyse des öffentlichen Diskurses über die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2014 ...	109
<i>Patrick Velte/ Martin Stawinoga</i>	Führt die Neuordnung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer nach dem APAREG zu einer erhöhten Prüfungsqualität? .....	135
<i>Sybille Stöbe-Blossey</i>	Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern .....	161
<i>Nicolai Dose/ Leon Arvid Lieblang</i>	Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen? Eine Folgenabschätzung des Infrastrukturabgabengesetzes ...	183
<i>Linda Jochheim/ Jörg Bogumil/ Rolf G. Heinze</i>	Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise .....	203

# Schwerpunkt: Contested Public Organizations

Falk Daviter/Thurid Hustedt/Valeska Korff

## Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy

### Abstract

Introducing the forum section, this article explores how public organizations cope with wicked problems. Though many of the most pressing policy problems today such as counter-terrorism or migration require comprehensive and multi-dimensional responses, much of the public administration literature still focuses on single dimensions of public tasks and selected organizational responses such as centralization. This article argues that coping with wicked problems requires addressing issues of knowledge, coordination and strategy. The article focuses on those three core areas of organizational activity and asks what role they play in the organizational responses of contested public administration.

*Key words:* public organizations, wicked problems, knowledge, coordination, strategy

### Zusammenfassung

*Herausgeforderte öffentliche Verwaltungen: Wissen, Koordination, Strategie*

Als Einführung des Themenschwerpunkts untersucht dieser Beitrag wie öffentliche Organisationen mit vertrackten Problemen umgehen. Obgleich viele drängende Policy-Probleme wie die Bekämpfung des Terrorismus oder Migration umfassende, sektor- und ebenenübergreifende administrative Bearbeitung erfordern, konzentriert sich die verwaltungswissenschaftliche Literatur nach wie vor auf einzelne Dimensionen öffentlicher Aufgaben und ausgewählte organisationale Antworten wie etwa die Zentralisierung von Kompetenzen. Der Beitrag argumentiert, dass Fragen von Koordination, Wissen und Strategiebildung zentral sind, um den Herausforderungen durch vertrackte Probleme zu begegnen. Der Beitrag rückt diese drei Kernbereiche organisationaler Aktivitäten in den Mittelpunkt und fragt nach deren Rolle in der Bearbeitung vertrackter Probleme in der öffentlichen Verwaltung.

*Schlagworte:* Öffentliche Verwaltung, vertrackte Probleme, Wissen, Koordination, Strategie

Public administrations are beleaguered from all sides. Suffering from eroding public support and legitimacy, increasingly strapped financially, and incapacitated by the decentralization of public authority in multilevel systems of shared and delegated authority, public organizations are frequently criticized for their lack of responsiveness and inability to tackle even the most pressing problems at hand. While these developments have already called into question conventional methods of administration and destabilized organizational structures and routines, the most pressing problems today appear to have become more intricate. Public organizations are increasingly confronted with a new generation of

complex, or wicked, policy problems (e.g., *Churchman* 1967; *Rittel/Webber* 1973; *Roberts* 2000; *Durant/Legge* 2006; *Head* 2008, 2010). Policy issues ranging from food safety to counter-terrorism, climate change and migration have all come to be understood as interconnected, cross-cutting, multidimensional problem constellations rather than easily identifiable single issues with a clear territorial locus or causal origin. As many of the most pressing challenges facing public administrations today are thus perceived to require comprehensive responses that cut across established lines of sectoral policy and organizational responsibility, questions arise as to whether and how public administrations provide adequate organizational responses. While the nature of these challenges is now commonly acknowledged and increasingly well understood in abstract terms, public administration research is only beginning to study how they affect public organizations differently in specific organizational settings and given systems of governance. As with any other policy problem, wicked problems are embedded in the institutional and organizational context in which they are being addressed and need to be studied and understood within this context.

Given the global nature of wicked problems, this context expands beyond the jurisdictions of individual nation states and adds a transnational dimension to public governance. Transnational governance is characterized by the blurring of national and international, governmental and non-governmental, public and private sectors and boundaries (*Stoker* 1998; *Djelic/Sahlin* 2012). Furthermore, state authority and sanctioning power are inherently limited, with governing actors relying on combinations of authorities (*Risse* 2012), while at the same time they are subjected to multiple regulatory regimes (*Djelic/Sahlin-Andresson* 2006). As a result, a high level of institutional complexity and ambiguity characterizes the organizational and institutional context in which public organizations address wicked problems. The challenges facing public administration thus require coordination across more than just policy subsystems, which raises the classic problems of bureaucratic organization such as silo-orientation and selective perception. Conditions of uncertain and incomplete, contradictory or changing knowledge as well as conflicting values and world views further aggravate already existing problems of bureaucratic organization and reduced problem-solving capacity. In view of these developments, it is hardly surprising that existing patterns of organizing authority, specialization and coordination have been called into question.

While traditional approaches to administrative organization have become contested, calls for public authority to provide ever more extensive safeguards against the effects of complex problems have reinvigorated demands for public intervention. Meanwhile, alternative avenues of public action are increasingly discredited or have proven less promising than initially thought. With trust in the market-based mechanisms of social and economic coordination diminished and the decreasing self-organizing capacity of ever more individualistic societies foreclosing more voluntarist approaches to social problem solving, public administrations are instead called upon to expand the range of their activities to match an increasingly demanding and volatile environment. As public organizations adapt to this changing terrain, they have adopted more diverse management approaches and re-configured their own role to accommodate external demands from a more complex nexus of stakeholders with often inconsistent expectations. Yet, the performance of public administrations is ultimately assessed by political criteria, and the inherent inefficiencies of more open, network-based types of decision-making structures as well as the onerous effects of more inclusive, deliberative decision-making procedures have called into question the capacity of public administrations to deliver. In short, far from reflecting decreasing

# Schwerpunkt: Contested Public Organizations

Thomas Danken/Katrin Dribbisch/Anne Lange

## *Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate*

### **Abstract**

Over the years, the concept of ‘wicked problems’ has inspired a diverse set of contributions. However, the lack of a clear underlying definition makes it difficult to advance scholarly knowledge on ‘wicked problems’ in public administration research. Against this backdrop, we ask the following in this article: First, what can be identified in the scholarly literature as the core properties of wicked problems? Second, which approaches are typically discussed by scholars to address wicked problems? Our objective is to establish the necessary properties of a wicked-problem concept that is parsimonious and coherent to then work out those approaches that speak well to precisely those properties. For this purpose, we surveyed a sample of more than one hundred journal articles on wicked problems in a systematic quantitative literature review. Our results bring us closer to determining on which strands of public administration research we should focus our scholarly efforts towards studying effective ways of managing wicked problems.

*Key words:* wicked problems, quantitative literature review, public administrations, cross-boundary collaboration, public leadership

### **Zusammenfassung**

*Vierzig Jahre Forschung zu Vertrackten Problemen - Vorschlag zur Synthese einer fragmentierten Debatte*  
Das Konzept der „wicked problems“ hat im Laufe der Zeit wissenschaftliche Beiträge auf vielfältige Art und Weise inspiriert. Allerdings existiert bislang in der Verwaltungswissenschaft dazu keine eindeutige Begriffsdefinition, wodurch eine Weiterentwicklung des Forschungsstandes schwierig ist. Vor diesem Hintergrund befassen wir uns in der vorliegenden Untersuchung mit folgenden Fragen: Erstens interessiert uns, welche zentralen Charakteristika von „wicked problems“ in der Literatur identifiziert werden können. Zweitens analysieren wir, welche Lösungsansätze die Wissenschaftsgemeinde für den Umgang mit „wicked problems“ diskutiert. Unser Ziel ist es, ein konzises und kohärentes „wicked problems“-Konzept und dessen notwendige Eigenschaften zu beschreiben, um im Anschluss diejenigen Lösungsansätze zu identifizieren, die mit diesen Eigenschaften korrespondieren. Zu diesem Zweck untersuchen wir in unserem systematischen, quantitativen Literaturüberblick eine Stichprobe von mehr als 100 Fachartikeln zu „wicked problems“. Unsere Ergebnisse helfen zu entscheiden, auf welche verwaltungswissenschaftlichen Forschungsstränge wir unsere Bemühungen konzentrieren können, um den Umgang mit „wicked problems“ besser zu verstehen.

*Schlagworte:* Vertrackte Probleme, quantitativer Literaturbericht, öffentliche Verwaltung, cross-boundary collaboration, Public Leadership

## 1 Introduction

For more than forty years, scholars from several fields have drawn attention to the need to contrast the distinct challenges social, distributional public policy issues present for public administrations with more technical problems. There is a broad scholarly consensus around the concern that policymakers run into serious problems when sticking to traditional scientific-rational approaches to policy-making and -implementation when dealing with complex issues, ranging from climate change and terrorism to health care (e.g., *Lindblom 1959; Ackoff 1974*).

*Figure 1: Properties of Wicked Problems According to Rittel/Webber (1973)*

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wicked problems have no definitive formulation.</li> <li>2. Wicked problems have no stopping rule.</li> <li>3. Solutions to wicked problems are not true-or-false, but good- or-bad.</li> <li>4. There is no immediate or ultimate test of a solution to a wicked problem.</li> <li>5. Every implemented solution to a wicked problem has consequences.</li> <li>6. Wicked problems do not have a well-described set of potential solutions.</li> <li>7. Each wicked problem is essentially unique</li> <li>8. Each wicked problem can be considered a symptom of another problem.</li> <li>9. The causes of a wicked problem can be explained in numerous ways.</li> <li>10. The planner has not right to be wrong.</li> </ol> |
|---|

In the field of planning and design, *Rittel* and *Webber's* notion of 'wicked problems' became widespread. Concurring with many of their colleagues, they criticize: "(...) the cognitive and occupational styles of the professions – mimicking the cognitive style of science and the occupational style of engineering – have just not worked on a wide array of social problems" (1973, p. 160). In their work on wicked problems, *Rittel* and *Webber* form a two-part argument: First, they hold that public policymakers need to recognize and understand the "wicked" nature of some policy problems in contrast to the 'tame' nature of others. To characterize 'wicked problems', they introduce a set of ten properties that are listed in figure 1. Second, *Rittel* and *Webber* argue that public policymakers need to develop and consider non-standard ways of dealing with wicked problems. Most importantly, they argue that policymakers must recognize that problem definition and the process towards problem solution must be deliberative exercises aimed at balancing the assessments and judgments of those affected.

After the 1970s, however, this rich debate aroused increasingly less interest among scholars. It is only in recent years that scholars have rediscovered *Rittel* and *Webber's* notion of 'wicked problems' to understand today's policy-making challenges. A glance at publication statistics is telling: In the past fifteen years, the number of publications on wicked problems has continuously grown, and risen sharply since 2011.<sup>1</sup> A peak was reached in 2014 with almost seventy contributions having been published (please consider figure 2).<sup>2</sup> Similarly, citations of publications on wicked problems have risen sharply in the same period of time.<sup>3</sup>

Despite great scholarly interest in the concept, the debate on wicked problems emerges as fragmented. Consider, for example, that a total of about 3,000 citations are made in 2,700 different articles.<sup>4</sup> The problem is twofold: First, wicked problems are no longer on-

Lydia Malmedie

## Contested Issue and Incremental Change The Example of LGBTI in EU Foreign Policy

### Abstract

Ten years ago, sexual orientation and gender identity were not considered topics that should be worked on as part of EU foreign policy. Today we can say that these issues are institutionalized and formalized as Council Guidelines for the promotion of the human rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people. This paper addresses the question of how this was possible, given the contested nature of the topic and absence of apparent external shocks that are often cited by institutional literature to explain such radical changes. The analysis of interviews suggests that the interplay between the external political context and internal factors shaped a series of incremental changes, each building on the previous one. It confirms the dynamic nature of institutions and shows how actors, enabled and constrained by institutions, act less strategically than is often assumed.

*Key words:* Institutional change, incremental change, EU foreign policy, LGBTI, human rights

### Zusammenfassung

*Umstrittener Wechsel durch schrittweisen Wandel – Wie LGBTI Teil der EU-Außenpolitik wurde*

Vor zehn Jahren waren sexuelle Orientierung und soziales Geschlecht noch Tabuthemen und weit davon entfernt, Teil der EU-Außenpolitik zu sein. Heutzutage jedoch sind sie in Form von EU Guidelines zur Verbreitung von Menschenrechten für lesbische, schwule, bisexuelle, transgender und intersexuelle Menschen formalisiert und institutionalisiert. Solch grundsätzlicher Wandel wird in der Literatur oft durch externe Schocks erklärt, die jedoch in diesem Fall fehlen. Basierend auf Interview- und Dokumentenanalyse zeigt dieser Aufsatz, dass durch das Zusammenspiel von internen und externen Faktoren eine Serie kleinerer Veränderungen zu dem Wechsel führen konnten. Zudem wird deutlich, dass Akteure weniger strategisch handeln als oft angenommen wird.

*Schlagworte:* Institutioneller Wandel, inkrementeller Wandel, EU-Außenpolitik, LSBTI, Menschenrechte

## Introduction<sup>1</sup>

Ideas about sexual orientation and gender identity are fundamental to the organization of societies. Change with regard to these concepts therefore has the potential to call into question some of the strongest and most entrenched social norms and institutions. Unsurprisingly, lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) issues can be a contested topic area. Within the European Union (EU), for example, protection against discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity varies greatly across member states (*Fundamental Rights Agency* 2014; *ILGA Europe* 2015).

Just ten years ago, LGBTI issues were not even regarded as topics that should be worked on in EU external policy. Today, the topic of LGBTI is not only on the agenda, but has a permanent place within EU foreign policy. This change is puzzling since LGBT (the 'I' was only added later) as a topic was contested on the staff level in the administration and at the EU member state level, where decisions are made unanimously on EU foreign policy issues. Yet today, the topic has been institutionalized to the point where LGBTI is mentioned in all European External Action Service (EEAS) annual Human Rights and Democratization Reports and there are far-reaching Council Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) people, which direct EU action towards third states.

On a theoretical level, a large body of institutionalist literature points towards external factors, crises or top-down decrees to explain drastic institutional change within an organization (*Pempel* 1998; see for example *Fligstein* 2001; *Jacobs* 2010, S. 9; *Greenwood u.a.* 2013, S. 19). A recent example of change due to shock in relation to sexual orientation is for example the referendum in Ireland to open up marriage to same-sex couples.

However, in the example discussed here, there is not one obvious shock or top-down force that neatly explains the institutional change from a near taboo topic to one cast into Council Guidelines. This directs attention to smaller and more endogenous factors. In this article, the aim is therefore to explain the change as incremental and describe how internal and external factors made it possible for LGBTI to become institutionalized in EU foreign policy, thereby addressing the questions regarding the external and internal factors that contributed to this change. How can the change that took place be classified? And what was the role of change agents?

Institutional change is understood here as “a difference in form, quality, or state over time ... determined by observing the arrangement at two or more points in time on a set of dimensions” (*Hargrave/Van de Ven* 2006, S. 866). To observe this change, this paper draws on a comprehensive model developed by *Mahoney and Thelen*, which takes external and internal factors into account. Based on the combination of a) the veto possibilities of change opponents as more external political context factors and b) change agents' level of discretion in interpretation of rules as internal factors, the authors establish four different types of institutional change: layering, drift, conversion and displacement (*Mahoney/Thelen* 2010).

Applying this model, we find that the contested institutional change in this case can be explained as a series of different incremental changes starting with layering, then conversion and drift followed by displacement, with each previous change paving the way for the following. These were influenced by a combination of interlinking endogenous processes and more exogenous developments. The interpretation of rules at the micro-level was crucial for this process at all stages, but in particular at the beginning. Once the topic was formally linked to human rights, it gained legitimacy but remained contested, making other changes necessary before it became institutionalized.

The topic of EU LGBTI policy has been subject to a number of studies shedding light on how the issue gained prominence. Some focus more on norm diffusion (*Kollman* 2009; *Kollman/Waites* 2009) and the role of social movements (*Ayoub/Paternotte* 2014), some more on the legal aspects (*Bell* 2002), while others look at promotion in third countries (*Cierco* 2011). However, it is equally important to take a close look at processes within organizations at the level of interpretation, and it is in this respect that this study can offer valuable insights.

Julia Schubert

## The Organizational Interface of Science and Politics

### Towards a Conceptual Framework

#### Abstract

Ever since the Enlightenment, „science has been associated with an ideal of speaking truth to power“ (T. M. Porter 2006, p. 1288). Even more so today, in the face of ‘Grand Societal Challenges’ and ‘Wicked Problems’, scientific expertise seems to be an increasingly essential asset to modern politics. But in spite of extensive social scientific research on the matter, the question remains: How should we conceptualize this ‘speaking truth to power’? The paper contributes to tackling precisely this research question. A conceptual framework is outlined, which explores approaching the question via *the organizational interface of politics and its knowledge-relevant environment*. By focusing on the specific instances and diverse organizational forms that process this science-politics interface, the article aims at contributing to substantiate and understand the genuinely political relevance of scientific expertise.

*Key words:* ‘Scientization’, scientific expertise, political decision-making, science-politics interface, organizational analysis

#### Zusammenfassung

*Organisationen als Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft. Vorschlag eines analytischen Rahmenprogramms*

Spätestens seit der Aufklärung des 18. Jahrhunderts wird der Wissenschaft das Ideal von „speaking truth to power“ (Porter 2006, p.1288) zugeschrieben. Eine Assoziation, welche gerade unter dem gegenwärtigen Eindruck von ‚Grand Societal Challenges‘ und ‚Wicked Problems‘ für die moderne Politik, die scheinbar mehr denn je auf wissenschaftliche Expertise angewiesen ist, erneut an Aktualität gewinnt. Doch trotz umfassender sozialwissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Thema bleibt die Frage nach einer aufschlussreichen Konzeptualisierung dieses ‚speaking truth to power‘ soziologisch weiterhin umstritten. Der vorliegende Artikel möchte zur Beantwortung eben jener Frage beitragen. Dazu wird ein analytisches Rahmenprogramms skizziert, welches die Organisationen an der Schnittstelle von Politik und ihrer wissenschaftsrelevanten Umwelt in den Blick nimmt: Über das Studium der konkreten Instanzen und spezifischen organisationalen Konstellationen, welche die Kopplung von Wissenschaft und Politik steuern, möchte der Artikel zum Verständnis der genuin politischen Bedeutung wissenschaftlicher Expertise beitragen.

*Schlagworte:* Verwissenschaftlichung, wissenschaftliche Expertise, politische Entscheidungsprozesse, Organisationsanalyse

## 1 Introduction: The ‘Scientization’ of Modern Politics?

„From reports on the growth and changing character of contemporary knowledge, it is argued that we live in a ‘knowledgeable society’ [...]. There is increased application of scientific criteria for policy determination at the expense of the usual short-term political criteria and ideological thinking as well” (Lane 1966, p. 649).

What *Robert Lane* suggested half a century ago is regaining considerable momentum with regard to the characterization of society today: The ‘scientization’ of modern politics. Providing a seemingly objective foundation to highly complex problems, scientific research is seen and promoted as „the engine of necessary political change” (*Sarewitz* in: *Carrier/Nordmann* 2011, p. 303). Given the incremental employment of scientific advisors, experts and consultants, the growing number of commissions, independent agencies and think tanks, and the significant prominence of surveys and statistics in contemporary political decision-making, the conclusion that scientific expertise is gaining increasing political relevance in modern society does indeed seem fairly plausible.

But what exactly does this imply? How is political decision-making transforming in the wake of the revived ‘knowledge society’? How, in short, can we (re)conceptualize this „speaking truth to power” (*T. M. Porter* 2006, p. 1288) in a sociologically meaningful manner? While we have come a long way since *Lane’s* technocratic vision of a progressively science-based and consequentially rationalized society, moving away from a linear model towards more sophisticated approaches, it is argued here that the social-scientific comprehension of this notion of ‘scientized’ politics remains largely controversial even within recent sociological scholarship (II). This paper aims at contributing to understanding the particular implications and consequences of the ‘scientization’ of politics by developing a framework for the systematic analysis of the science-politics linkage via its organizational interface. The underlying argument will be twofold.

Firstly, I want to suggest approaching the problem of conceptualizing scientized political decision-making via the analysis of the organizational interface of science and politics (3.1). Choosing a systems-theoretical approach, both ‘science’ and ‘politics’ are conceived of as two societal spheres, confined by different modes of operation (c.f., *Luhmann* 2013). Following this line of reasoning, it is argued that a ‘scientization’ of politics implies a somehow intensifying entanglement or linkage of both societal spheres<sup>1</sup>. Thus, the question of the potentially increasing political relevance of scientific expertise essentially turns into a question of the forms and specificity of this science-politics linkage: How, in other words, is this interface as a site of inter-systemic linkage concretely processed? Therefore, an analytical framework is aimed at, which distinguishes politically relevant organizations regarding their mechanisms of linking scientific expertise to the political decision-making process, providing both a relational as well as an organizational perspective on the phenomenon.

Secondly, I want to argue for a problem-oriented approach (3.2). Based on the observation that modern politics is inherently pluralized – composed of a profoundly heterogeneous system of global governance (*Stichweh* 2015, p. 46) – it is argued that sound analysis of its ‘scientization’ requires systematic observation of the knowledge-relevant environment of politics: All types of institutional arrangements that process this multifunctional landscape of political decision-making shall be considered. Regarding the empirical

Ina Radtke/Thurid Hustedt/Anne Klinnert

## Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?

The Cases of Climate Adaptation, Immigration and Raw Materials in the German Federal Government

### Abstract

Based on a comparative design, the article shows that inter-ministerial working groups do not generally represent panaceas for coordination problems as is usually assumed by the literature. The analysis compares three inter-ministerial working groups in the German federal government. The article asks which factors influence the mode of coordination in inter-ministerial working groups. The analysis reveals that it is affected by the organisational structure of these bodies and the negotiation mode for solving conflict among its members, which leads to variance in its capacity to establish positive coordination.

*Key words:* positive and negative coordination, inter-ministerial working groups, German federal government

### Zusammenfassung

*Interministerielle Arbeitsgruppen als Allheilmittel für Koordinationsprobleme? Klimaanpassung, Zuwanderung und Rohstoffe in der deutschen Ministerialverwaltung*

Anhand einer Untersuchung von drei interministeriellen Arbeitsgruppen in der deutschen Ministerialverwaltung zeigt dieser Artikel, dass interministerielle Arbeitsgruppen, anders als in der Literatur angenommen, kein Allheilmittel für Koordinationsprobleme darstellen. Der Artikel fragt nach den Faktoren, welche den Koordinationsmodus in den interministeriellen Arbeitsgruppen prägen. Die Analyse zeigt, dass dieser von der organisationalen Struktur der Arbeitsgruppen und dem Verhandlungsmodus zwischen den vertretenen Ministerien beeinflusst wird. Dies führt zu Varianz zwischen den interministeriellen Arbeitsgruppen und damit zu Unterschieden in der Fähigkeit, positive Koordination herzustellen.

*Schlagworte:* Positive und negative Koordination, interministerielle Arbeitsgruppen, deutsche Ministerialverwaltung

## Introduction

The demand to coordinate is as old as functional differentiation within administration (Gulick 1937, Ellwein 1991, p. 99; Mayntz/Scharpf 1975, p. 145) and a particularly difficult task with regard to policy issues that cross established sector divisions. Though it is considered a perennial issue of both public administration practice and research, coordination is neither a fixed term in public administration research nor do we have a ‘grand theory’ of coordination (Hustedt/Veit 2014, Wildavsky 1973, Andeweg 2003). While coordi-

nation is thus widely called for, systematic findings on the variety of coordination structures, processes and practices in government are rare (but see: *Laegreid et al.* 2014). In policy coordination in general, ‘negative coordination’ is considered to represent the standard coordination procedure in government among policy officials (*Scharpf* 1973, 1996). Here, cross-sector policy making is based on the initial draft prepared by one organisational unit that has primary responsibility for the issue. Subsequently, other units get involved to check if the draft would interfere with their policy preferences and turfs. In addition, however, a variety of inter-ministerial coordination bodies have been established in a number of policy fields by many governments and at various levels of hierarchy. Yet inter-ministerial working groups have so far represented a ‘black box’ of research on coordination in German federal government. It is not just that one of the few comprehensive studies dates back to 1968 (*Prior* 1968, but see: *Hustedt* 2014), but also that it is almost impossible to identify their exact number as the government does not register them, nor does it file or monitor them.

In general, inter-ministerial working groups are considered to be additional coordination structures addressing sector differentiation within public administration to overcome ‘siloization’ (*Alexander* 1993, p. 333; *Peters* 2006, pp. 131-132). These bodies are thus linked to pressure for greater “horizontality” (*Peters* 2006) in government. In both academia and government practice it is often implicitly assumed that such pressure is best coped with by means of ‘positive coordination’ i.e., collaborative drafting and the negotiation of compromise, instead of unilateral ‘negative coordination’. Drafts prepared by means of positive coordination are assumed to be more innovative and greater in scope (*Scharpf* 1993, p. 144). It is true that positive coordination is not necessarily ‘better coordination’ as it is much more difficult and involves much conflict (*Scharpf* 1993, p. 140). Furthermore, transaction costs are higher, which drains resources such as time and staff.

Against this backdrop it is remarkable that we have only very limited knowledge of how coordination actually takes place within inter-ministerial working groups. This question is of particular relevance considering that inter-ministerial working groups differ in various regards. They are typically established to work on a concrete policy issue in either a short-term framework or in more formalised permanent bodies. They are established at various hierarchical levels and can include representatives from interest organisations, or be composed exclusively of representatives of ministries. Given the variety in mandates and composition, it seems implausible that they all show a uniform mode of coordination. This article addresses this research gap by investigating three inter-ministerial working groups in the German federal government by asking: What factors influence the coordination mode within inter-ministerial working groups?

The aim of the article is thus a ‘reality check’ of the assumption that inter-ministerial working groups follow the ideal-type of positive coordination. It argues on the one hand that the organisational structure of inter-ministerial working groups, and the negotiation mode among its members on the other, are crucial to understanding how inter-ministerial working groups coordinate. The analysis reveals that organisational structures and negotiation modes vary between inter-ministerial working groups and affect the overall mode of coordination. Inter-ministerial working groups therefore differ from the assumed positive coordination in an empirical sense, which reduces their actual capacity to serve as panaceas for coordination problems.

The article analyses three inter-ministerial working groups that have been established in the German federal government in recent years: the inter-ministerial working groups on

Steffen Eckhard

## No Strategic Fit in Peacebuilding Policy Implementation?

German and EU Assistance with Police Reform in Afghanistan

### Abstract

Focusing on German and EU support with assisting local police reform in the context of international peacebuilding in Afghanistan since 2001, this article scrutinizes whether the two organizations exhibit a strategic fit between their policy mandate and the design of management tasks. Comparison of two vastly different institutions —Germany, a nation state, and the EU, an international organization—sheds analytical light on the way different bodies manage a similar policy problem. By way of empirical research, the paper finds that incremental planning, decentralization and autonomous leadership enhance performance as they enable peacebuilders to respond flexibly to the dynamic challenges they face in the field. This was the case with Germany, however not with the EU. No strategic fit prevailed on evaluation. Strategy review either failed (Germany) or had unintended consequences (EU).

*Key words:* Police reform, strategic management, bureaucracy, international organization, Afghanistan

### Zusammenfassung

*Kein „strategischer Fit“ bei der Implementation von Peacebuilding Policy? Die deutsche und EU Unterstützung bei der Polizeireform in Afghanistan*

Forschung zum strategischen Management postuliert, dass Organisationen, bei denen eine Anpassung von Managementfunktionen an Politikaufgaben stattfindet, erfolgreicher sind als andere. Im Fokus dieser Analyse steht die Frage, ob es einen solchen „strategischen Fit“ bei der deutschen und EU Unterstützung von Polizeireform in Afghanistan seit 2001 gegeben hat. Der Beitrag analysiert wie zwei institutionell hochgradig unterschiedliche Akteure – Deutschland, ein Nationalstaat, und die EU, eine supranationale Organisation – mit einem ähnlichen Politikproblem umgehen. Als Ergebnis wird festgestellt, dass inkrementelle Planung, Dezentralisierung und autonome Führung die Performanz erhöhen, da Experten dadurch in der Lage sind, flexibel auf dynamische Entwicklungen vor Ort zu reagieren. Dies war bei Deutschland der Fall, nicht aber bei der EU. Keinen „strategischen Fit“ gab es dagegen im Bereich der Politikevaluation. Entweder Strategieanpassungen fanden nicht statt (Deutschland) oder Evaluationen führten zu nicht beabsichtigte Konsequenzen (EU).

*Schlagworte:* Polizeireform, Verwaltung, strategisches Management, internationale Organisationen, Afghanistan

### Introduction<sup>1</sup>

The idea of strategic public management is that agencies perform better if they achieve a fit between policy objectives and the design of their management tasks (*Ansoff* 1956;,

*Chandler* 1962; *Mintzberg* 1978) Although there is a wealth of studies on management practices in public organizations, a daunting research gap remains on the crunch question of exactly which management methods reflect a “strategic fit” for dealing with a particular policy problem. Or can such a fit be achieved at all? As *Poister et al.* (2010, p. 540) conclude in their literature review on public agency strategic planning and management, “the knowledge deficit is so large that it is difficult to envision recommending too much research in this area.” In particular, there is limited research on the management of highly complex, so-called ‘wicked’ policy problems (*Rittel/Webber* 1973, see also *Danken et al.*, this issue, for a state of the art overview).

In order to contribute to our understanding of management designs based on which public administrations deal with complex policy problems, the present article studies the implementation of external assistance to police reform in Afghanistan after the US-led intervention in 2001. Comparison of two vastly different bodies – Germany, a nation state, and the EU, an international organization – sheds analytical light on the way actors with different institutional settings manage a similar policy problem.

The argument proceeds as follows. I first discuss a range of potential institutional configurations with respect to three management tasks central to policy implementation: planning, organization and leadership, and review. Second, for each of these management tasks, I introduce performance indicators. They serve as a baseline for comparison and to assess whether any of the two actors demonstrates good performance and converges to form something of a “strategic fit”. In a nutshell, the article finds that dealing with a wicked problem such as external assistance to police reform requires flexibility. Incremental planning, decentralization and autonomous leadership seem to be of advantage, but conflict with the need to install review instruments that ensure political control and strategy adjustments. In Germany, the civil service was unable to raise political attention when the reform project threatened to fail. In the EU, member states consistently misappropriate review instruments to suit their (geo-) political interests, thereby undermining police reform objectives.

Identifying the parameters constituting a “strategic fit” is relevant for the bureaucracies studied here. Although for some of them, such as the German Ministry of the Interior, police support is but a minor and extraordinary task compared to their routine work. But others are more specialized. The EU maintains a structure devoted exclusively to implementing the Union’s Common Security and Defense Policy. Similarly, the German Foreign Office recently undertook a major review exercise (Review 2014) to better adjust to new foreign policy objectives such as crisis management and peacebuilding. Inter alia, a new department for crisis prevention, stabilization and conflict management was installed in March 2015.<sup>2</sup> These developments demonstrate the practical relevance of studying the “strategic fit” in policy implementation.

## A Strategic Fit in Peacebuilding?

Police reform in post-conflict societies often takes place in the context of peacebuilding operations. This recognizes that public stability and safety is among the most important conditions for development and peace (*World Bank* 2011). Peacebuilding takes place in complex, dangerous and challenging environments. As with many other wicked policy

Harald Fuhr

## Contested Public Organizations: Coordination, Strategy and the Increasing Importance of Knowledge – Some Lessons from Current Research and Avenues for Future Research

### Abstract

Although today's public administrations need to deal effectively with a variety of wicked problems and pressure on their performance is high, understanding the underlying features of how public administrations respond, and how organizational adaptation and management occur, has so far received little attention in academic research. To attempt to address this shortcoming, our own research over the past few years has focused on the capacity and ability of public administrations to generate, select and use knowledge; to coordinate actors, processes, and resources; and to define appropriate strategies for a variety of organizational challenges in order to deal with such problems and maintain legitimacy. While these three key responses – knowledge, strategy and coordination – have sharpened our analysis, this article highlights the need to focus more strongly on the growing significance of information and knowledge for processes of coordination and strategizing. Given the increasing importance of 'evidenced-based' decision making in public organizations, the ubiquitous availability of data and information, the rapid pace of digitalization, and strong societal demand to provide and secure information about administrative action, this article suggests that we need to take a much closer look at the capacities and capabilities of administrations to successfully acquire, process and supply knowledge.

### Zusammenfassung

*Herausgeforderte öffentliche Verwaltungen: Koordination, Strategie und die wachsende Bedeutung von Wissen – einige Erfahrungen aus laufenden Forschungsarbeiten und Ansatzpunkte für zukünftige Forschung*

Obwohl öffentliche Organisationen heute eine Vielzahl an vertrackten Policy-Problemen zu bewältigen haben und unter erheblichem Leistungsdruck stehen, hat die Forschung sich bislang kaum mit der Frage beschäftigt, wie sich diese Organisationen konkret den Herausforderungen stellen und wie sie hierzu entsprechende Managementaufgaben übernehmen. Unsere eigene Forschung versuchte, diesen Mangel zu beheben und untersuchte in den letzten Jahren, wie öffentliche Organisationen Wissen generieren, auswählen und nutzen, Akteure und Prozesse koordinieren und angemessene Strategien entwickeln, um derartige vertrackte Probleme wirkungsvoll anzugehen und gleichzeitig Legitimität zu erhalten. Während die drei gewählten Reaktionsformen – Wissen, Strategie und Koordination – analytisch differenzierte Ergebnisse lieferten, plädiert dieser Artikel indes dafür, sich stärker mit der wachsenden und sich ausweitenden Bedeutung von Wissen und Information für Koordinations- und Strategieprozesse auseinanderzusetzen. Angesichts eines zunehmenden Gewichts evidenz-basierter Entscheidungsprozesse in öffentlichen Organisationen, der allgegenwärtigen Verfügbarkeit von Daten und Informationen, einer rasch voranschreitenden Digitalisierung und eines staken gesellschaftlichen Drucks, sowohl Informationen zu sichern als auch über Verwaltungshandeln bereitzustellen, ergibt sich ein interessanter neuer Kontext. Der Artikel regt daher Forschungsarbeiten

an, die stärker auf die spezifischen Fähigkeiten und Fertigkeiten von Verwaltungen abheben, Wissen aufzunehmen, zu verarbeiten und bereitzustellen.

*Key words:* public organizations, coordination, strategy, knowledge

*Schlagworte:* Öffentliche Verwaltungen, Koordination, Wissen, Strategie

As we have stressed in the introductory section, public administrations today are confronted with unprecedented complex tasks across a wide range of issues, requiring sophisticated management skills, complex structures of delegation, discretion, coordination and control, and ever more information and knowledge. As a result, the question of how public administrations can acquire the requisite knowledge, ensure appropriate coordination and devise adequate strategies has moved to the forefront of debate both amongst practitioners and researchers in public policy.

## Some Lessons from Current Research<sup>1</sup>

During the past few years, our Research Training Group (RTG) at the University of Potsdam has been studying the interrelationships between ‘wicked’ policy problems and contested administrative organizations, their inter-organizational settings, and their intra-organizational adjustments. There are three lessons that have emerged from a series of empirical research projects.

First, the distinction we have made between the different types of organizational and institutional responses towards wicked policy issues – knowledge, coordination, strategy – has proven to be very helpful in analytical terms. In order to deal with increasingly complex issues in ‘borderless’ environments, and to respond to societal demands, public organizations do indeed demand, use, process and supply knowledge. They coordinate and cooperate actively both horizontally and vertically across levels of government, and they continuously review and redesign their operational strategies. These processes seem to occur around the world, although there are significant differences in the capacities, capabilities and political contexts of public administrations.

Second, studying the three types of responses in isolation has proven to be less helpful when it came to describing and explaining changes in real-world organizations. In most cases, public organizations and administrations have faced interrelated challenges along more than just one of these responses. In the case of international tax cooperation, for example, one of the RTG projects shows how new forms of intra- or inter-organizational coordination have required public administrations to engage in new forms of information gathering and exchange with others – and were therefore strongly involved in different types of knowledge creation and management. In other cases, organizations opted for new strategic orientations because of information and knowledge needs.

In other words: while we were able to distinguish three different organizational responses analytically – knowledge, coordination and strategy – to deal with wicked policy issues, it could be both interesting and challenging to study how these responses relate to each other and how, for example, a specific combination of responses becomes prominent

Oke Bahnsen/Eric Linhart/Jale Tosun

# Wer mit wem in der Energiepolitik? Eine Analyse des öffentlichen Diskurses über die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2014

### Zusammenfassung

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) stellt eine wesentliche Säule der Energiewende in Deutschland dar. An ihm werden Maßgaben und Zielvorstellungen deutscher Energiepolitik insgesamt sichtbar. Mithilfe einer Analyse des öffentlichen Diskurses um die EEG-Novelle 2014 zeigen wir auf, welche Akteure die öffentliche Deutungshoheit in der deutschen Energiepolitik besitzen, mit welchen Argumenten sie den Diskurs prägen und welche Akteure sich hierbei argumentativ nahe stehen. Daraus lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen: i) Der Diskurs wird von Parteien und politischen Institutionen dominiert; ii) die Novelle wird häufiger kritisiert als verteidigt; iii) ökonomische Argumente prägen den Diskurs deutlich stärker als ökologische, wobei iv) insbesondere die Verteilungswirkungen des EEG bemängelt werden; v) die Regierung als Unterstützerin der Reform ist weitgehend isoliert und bewertet auch intern die Reform nicht einheitlich.

**Schlagworte:** Erneuerbare-Energien-Gesetz, Energiepolitik, Diskursanalyse, advocacy coalitions, Interessengruppen

### Abstract

*Advocacy coalitions in the German energy policy: A discourse analysis of the German Renewable Energy Act Amendment 2014*

The German Renewable Energy Act (EEG) is an essential pillar of the energy transition in Germany and reveals objectives of the overall German energy policy. This article analyses the public discourse on the German Renewable Energy Act Amendment 2014. This allows us to detect which actors predominantly impact the discussion and which arguments they use. Our main findings are: i) political parties and institutions dominate the discourse; ii) the Act is criticized more often than it is defended; iii) economically framed arguments occur much more often than ecological statements; iv) in particular, the distributive effects of the amended EEG 2014 are criticized very often; v) the government as supporter of the reform is largely isolated and split by internal discussions on its evaluation.

**Key words:** German Renewable Energy Act, energy policy, discourse analysis, advocacy coalitions, interest groups

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Zur Durchsetzung eigener Ziele ist für politische Akteure die Erlangung der öffentlichen Deutungshoheit über Themen von Relevanz (Ullrich 2008). Dies gilt für politische Parteien, die Politik nur unter erschwerten Bedingungen gegen die öffentliche Meinung betreiben können (Manza/Cook 2001) wie auch für Lobbygruppen, für die die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu den wichtigsten Methoden der Interessenvermittlung zählt (von Alemann/Eckert 2006). Verschiedene Autoren (Sabatier 1988; Baumgartner u.a. 2009)

weisen hierbei darauf hin, dass weniger Aussagen einzelner politischer Akteure wirkmächtig sind, sondern dass vor allem Akteursgruppen, die wechselseitig ihre Argumente stärken, wahrgenommen werden. *Klüver* (2012) hat dies für legislative Prozesse in der Europäischen Union bestätigt.

Trotz der Relevanz solcher Lobbyingkoalitionen (oder allgemeiner gesprochen – da nicht nur Lobbygruppen an solchen Koalitionen beteiligt sein müssen – von *advocacy coalitions*; vgl. *Sabatier* 1987, 1988) zur Erlangung der öffentlichen Deutungshoheit und damit mutmaßlich zur Politikbeeinflussung ist die Frage, welche Akteure oder Typen von Akteuren *advocacy coalitions* miteinander bilden, empirisch bisher unterforscht. Diese Lücke möchten wir mit unserem Aufsatz verkleinern und untersuchen argumentative Nähen politischer Akteure am Beispiel der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), die im Juni 2014 vom Bundestag beschlossen wurde und am 1. August 2014 in Kraft trat (*Kahl* 2015).

Das Politikfeld „Energie“ und insbesondere die Novelle eignen sich aus verschiedenen Gründen hervorragend als Fallstudie. Erstens findet trotz des grundsätzlichen politischen Konsenses über die Notwendigkeit der Energiewende (*Mautz* 2012; *Jahn/Korolczuk* 2012; *Tosun/Fleig/Debus* 2015) nach wie vor eine Debatte über die Wirkungen des EEG statt (*Kahl/Bews* 2015), zuletzt wieder insbesondere vor dem Hintergrund der EEG-Novelle 2016. Der Ausbau von Erneuerbaren Energien (EE) hat im Zuge der Energiewende zu sozialen Spannungen geführt; vor allem der Ausbau der Windenergie führte zu Protesten (*Burningham/Barnett/Walker* 2015; *Tosun/Fleig/Debus* 2015), aber auch die Folgen verstärkter Biogasproduktion sind nicht unumstritten (*Herbes* u.a. 2014a; *Linhart/Dhungel* 2013). Die notwendige Bedingung eines kontroversen und in der Öffentlichkeit sichtbaren Gegenstands wird also erfüllt. Zweitens handelt es sich über die notwendige Bedingung hinaus um ein Thema von hoher politischer Relevanz. In einer Umfrage unter Landespolitikern schätzten diese die Energiepolitik als dritt wichtigsten von 27 abgefragten Geschäftsbereichen ein, einzelne Parteien wie Bündnis 90/Die Grünen sogar als wichtigsten (*Linhart/Windwehr* 2012; S. 589, 592). Auch in der öffentlichen Diskussion kommt den Themen der kurz- und langfristigen Energieversorgung eine so große Bedeutung zu, dass sie zuweilen gar zum „zentralen Entscheidungsfeld für ganze Volkswirtschaften“ (*Mast/Stehle/Krüger* 2010, S. 8) erklärt werden. Zumindest aber gelten sie als so relevant, dass sie Wahlausgänge mitbeeinflussen können (siehe etwa *Gabriel/Kornelius* 2011; *Gothe* 2011), sodass sich für politische Akteure ein Kampf um die Meinungshoheit lohnt. Drittens zeigen bisherige Analysen der öffentlichen Diskurse im Zusammenhang mit EE und fossilen Energieträgern für einzelne Branchen wie Biogas (*Herbes* u.a. 2014a, 2014b; *Linhart/Dhungel* 2013), Windenergie (*Bernhardt* 2013; *Gregorowius/Zepp* 2006) oder Fracking (*Tosun/Lang* 2016), dass zahlreiche Akteure auch aus angrenzenden Politikfeldern beteiligt sind, was eine sinnvolle Identifikation breiter *advocacy coalitions* über ein einzelnes Politikfeld hinaus erst ermöglicht. Der Diskurs zum EEG insgesamt wurde bisher hingegen noch nicht analysiert, sodass unser Beitrag viertens auch eine echte Forschungslücke darstellt.<sup>2</sup>

Um unserer Fragestellung nachzugehen, legen wir zunächst die theoretischen Grundlagen, indem wir wesentliche Erkenntnisse der politischen Kommunikation darstellen und die von uns verwendete Methode der Diskursanalyse beschreiben (Abschnitt 2). Anschließend geben wir einen inhaltlichen Kurzüberblick über die Rolle der Energiewende in der deutschen Energiepolitik (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 präsentieren und diskutieren wir unsere Ergebnisse, bevor wir in Abschnitt 5 mit einem kurzen Fazit schließen.

## 2 Die Relevanz von Diskursen für den politischen Prozess

Die Prägung öffentlicher Diskurse ist für Kommunikatoren (etwa Parteien, politische Institutionen oder Interessengruppen) relevant, um Einfluss auf die Vermittler (Medienorganisationen) zu gewinnen und dadurch ihre Botschaft an den Rezipienten (politische Entscheider oder auch Wähler) zu bringen (Vowe/Dohle 2007; Schulz 2011). Für Parteien ist diese Form der politischen Kommunikation wichtig, um ihrem Machtanspruch öffentlich Ausdruck zu verleihen und Einfluss auf die Wähler wie auch auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu gewinnen (Klingemann/Voltmer 1998; Sarcinelli 2011; Jarren/Donges 2011). Langenbucher/Lipp (1982, S. 232) sprechen gar von einem „kommunikativen Kontrollanspruch der Parteien“. Parteien in Regierungsverantwortung nutzen politische Kommunikation darüber hinaus zur „Entscheidungsvorbereitung nach innen und außen“ (Gebauer 1998, S. 464) wie auch zur Stabilisierung des Politikprozesses, indem für Regierungshandeln geworben wird (Pfetsch 1999). Medien als Kommunikationsarena werden von Parteien auch deshalb besonders geschätzt, weil ihren Aussagen eine größere Glaubwürdigkeit zugesprochen wird, als wenn sie direkt an den Rezipienten gerichtet werden (Althoff 2008, S. 103ff.).

Auch für andere politische Akteure wie Interessengruppen ist mediale Präsenz hochrelevant. Wenngleich das Spektrum möglicher Methoden der Interessendurchsetzung sehr breit ist (von Alemann/Eckert 2006, S. 6) und neben der Öffentlichkeit andere Adressaten wie Ministerien und Parlamente durchaus eine gewichtige Rolle spielen (siehe für einen Überblick Sebaldt/Straßner 2004), so bemerkt von Beyme bereits 1980, dass Versuche verbandlicher Einflussnahme in der Regel „vom Appell des Verbandes an die öffentliche Meinung begleitet“ sind (von Beyme 1980, S. 155). Dies gilt verstärkt in „einer Zeit, in der politische Entscheidungen vor ihrer offiziellen Verabschiedung zunehmend öffentlich diskutiert werden“ (ohne Autor 2007, S. 241). Auch Speth (2010, S. 13) weist darauf hin, wie wichtig es für Interessengruppen ist, ihre Standpunkte medial zu *framen*, „also die Art der Wahrnehmung eines Themas“ zu bestimmen (siehe auch Voss 2010). Hierbei gehören eigene Pressemitteilungen und direkte Gespräche mit Journalisten zu den wichtigsten Methoden; die Fachpresse und die überregionale Tagespresse stellen zentrale Ansprechpartner dar (Sebaldt 1997, S. 321-324). Wie oben bereits erwähnt, ist dies am wirkmächtigsten, wenn Argumente und Forderungen in *advocacy coalitions* gemeinsam vorgetragen werden: „Besteht Einigkeit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessenvertretern, wird die Politik nur in den seltensten Fällen eine entgegengesetzte Regelung treffen“ (Bender/Reulecke 2004, S. 166).

Da die Kommunikationsstrategie der starken Medienpräsenz jedoch nicht eigenständig gewählt werden kann, sondern im Gegenteil die Medien selbst bestimmen, welche Sichtweisen und Problemdeutungen Einzug in ihr Medium erhalten und damit als „Gatekeeper“ (White 1950) fungieren, gibt eine Medienanalyse Aufschluss über den Erfolg eines Akteurs im „Kampf um Aufmerksamkeit“ (Jun 2009) und damit über seine Meinungsmacht.

Um den Erfolg politischer Akteure zu medialem Zugang und argumentative Koalitionen dieser Akteure zu untersuchen, ist die Diskursanalyse eine geeignete Methode. Während der Diskursbegriff maßgeblich durch Foucault (1972) geprägt wurde und die Diskursanalyse ursprünglich als rein konstruktivistische Methode verwendet wurde, konzentriert sich die stärker empirisch ausgerichtete Analyse von Diskursen in der Regel darauf, die Positionen und das Einflusspotenzial von Akteuren und Akteurskoalitionen zu

Patrick Velte/Martin Stawinoga

# Führt die Neuordnung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer nach dem APAREG zu einer erhöhten Prüfungsqualität?

### Zusammenfassung

Die Ausgestaltung des Systems der externen Aufsicht und Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer leistet einen wesentlichen Beitrag zur Reputation gesetzlich vorgeschriebener Abschlussprüfungen aufseiten der Öffentlichkeit. In diesem Kontext stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die externe Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer im Sinne einer Selbstverwaltung verankert oder unter staatliche Aufsicht gestellt wird. Wenngleich das Prinzip der Selbstverwaltung des Berufsstands eine hinreichende Flexibilität und Expertise der Qualitätskontrolle gewährleistet, wurde die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit dieser externen Überwachungstätigkeit in jüngerer Zeit zunehmend in Frage gestellt. Als Reaktion auf den Abschluss der europäischen Prüferreform im Jahre 2014 wurde zum Ende des Jahres 2015 auf nationaler Ebene eine weitreichende Anpassung der präventiven und anlassbezogenen Berufsaufsicht durch das Abschlussprüferaufsichtsstellenreformgesetz (APAREG) vorgenommen. Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen des öffentlichen Interesses nach § 319a HGB prüfen, werden durch eine neue Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überwacht. Kontrovers diskutiert wird, welche Ausstrahlungswirkungen auch auf Nicht-§ 319a HGB-Mandate bzw. mittelständische Prüfungsgesellschaften zu erwarten sind. Der vorliegende Aufsatz geht nach einer agency-theoretischen Fundierung und einer Analyse der normativen Entwicklung auf die empirische Prüfungsforschung am US-amerikanischen Kapitalmarkt zur ökonomischen Wirkung von Untersuchungen des Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) ein. Ferner

### Abstract

*Does the reorganization of auditor oversight and external quality control in Germany according to the APAREG lead to increased audit quality?*

The design of the external inspections and quality control of auditing process contributes to the credibility of statutory annual audits. The external inspection can be basically conducted either in form of self-administration or take place under a regulatory oversight. Although the self-administration is characterized by a considerable level of flexibility, the independence and credibility of the external oversight has been recently questioned. As a reaction to the European audit reform the German legislator has changed the national auditing regulation in December 2015 and implemented an independent state supervision authority, which especially oversees the auditing process of public interest entities (PIEs). Auditors entrusted with the assurance of PIEs are subject to the supervision by the newly implemented authority (so called Abschlussprüferaufsichtsstelle – APAS) organized under the German Federal Office for Economic Affairs and Export Control. One of the main issues under discussion is the spillover effect of this regulatory reform on the external oversight of the assurance of non-PIEs. Based upon the agency theory this article investigates, how this European regulatory reform has been transformed into the national auditing regulation in Germany and includes the results of the empirical audit research for the US-american Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB). Under special consideration of commensurability several selected aspects of the auditor oversight regulation reform will be discussed.

werden ausgewählte Regulierungen der präventiven und anlassbezogenen Berufsaufsicht nach dem APAReG kritisch vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit gewürdigt.

*Schlagworte:* Wirtschaftsprüfung, Abschlussprüferaufsicht, Staatliche Regulierung, Prüfungsqualität

*Key words:* Auditing, auditor oversight system, government oversight, audit quality

## 1 Einleitung

Seit der Einführung der gesetzlichen Abschlussprüfung in Deutschland ist diese aufgrund ihrer Öffentlichkeitsfunktion durch eine staatliche Einflussnahme charakterisiert. Ausfluss ist die verpflichtende Beurteilung der Rechnungslegung mittelgroßer und großer Kapitalgesellschaften und ihnen gesetzlich gleichgestellten Unternehmen (z.B. kapitalistische Personenhandelsgesellschaften, Genossenschaften) durch den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer. Diese Vorbehaltsaufgabe der Wirtschaftsprüfer soll zum einen das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechnungslegung erhöhen und zum anderen durch die Zusammenfassung und Beurteilung des Prüfungsergebnisses in einem Bestätigungsvermerk (uneingeschränkt, eingeschränkt, versagt) eine Signalwirkung zur Sicherstellung einer angemessenen Prüfungsqualität erzeugen.

Wenngleich die gesetzliche Abschlussprüfung die Qualität der Rechnungslegung positiv beeinflusst, besteht aus Sicht der Principal-Agent-Theorie das Risiko von Interessenkonflikten zwischen Abschlussprüfer und Kapitalmarkt. Daher kommt dem System der externen Berufsaufsicht eine zentrale Bedeutung zu (vgl. zur Notwendigkeit *Marten/Maccari-Peukert/Ratzinger-Sakel* 2012, S. 969f.; *Paulitschek* 2009, S. 73ff.). Konzeptionell kann die externe Qualitätssicherung im Sinne einer Selbstverwaltung des Berufsstands ausgestaltet oder unter staatliche Aufsicht gestellt werden.

Die externe Aufsicht über den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer war in Deutschland bislang primär durch das Prinzip der Selbstverwaltung geprägt, welche insbesondere durch die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) wahrgenommen wurde. Durch die Selbstverwaltung konnte eine angemessene Flexibilität bei der Fortentwicklung der Wirtschaftsprüfung, die in Deutschland eine freiberufliche Tätigkeit darstellt, gewährleistet werden. Wenngleich diese Berufsstandsvertretung der Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) untersteht und die Wirtschaftsprüfer bis Juni 2016 durch die Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) beaufsichtigt werden, wurde die Durchführung von externen Qualitätskontrollen durch dem Berufsstand angehörende Prüfer (sog. Peer Reviews) seit der letzten Finanzkrise 2008/09 auf europäischer Ebene zunehmend kritisiert.

Vor diesem Hintergrund ist nach dem Abschluss der europäischen Reform der Abschlussprüfung (vgl. *Richtlinie 2014/56/EU* 2014, L 158/196ff. sowie *Verordnung 537/2014* 2014, L 158/77ff.) eine staatliche Prüferaufsicht bei der Prüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse (sog. Public Interest Entities – PIEs) zwingend. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen die europarechtlichen Vorgaben bis Juni 2016 in nationales Recht transformieren. Der deutsche Bundestag und Bundesrat haben am 03.12. und 18.12.2015 das Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG) verabschiedet (vgl. *APAReG* 2015, S. 1ff.; überdies *Boerner/Zwirner* 2016, S. 90; *Hundt* 2016, S. 91). Neben dem APAReG führt die EU-Reform der Abschlussprüfung auch zu zahlrei-

chen Anpassungen des deutschen Gesellschafts- und Handelsrechts, die wiederum Gegenstand des geplanten Abschlussprüfungsreformgesetzes (AReG) sind (z.B. Einführung einer externen Rotation, Trennung von Prüfung und Beratung; vgl. hierzu auch *Hoffmann* 2016, S. M5; *Lanfermann* 2016, S. 29ff.; *Oser* 2016, S. I; *Velte* 2015, S. 482ff.).

Zentrale Aspekte des APAReG sind die Abschaffung der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) zugunsten einer unabhängigen Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS), die beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) angesiedelt wird. Des Weiteren wird diese Behörde anlassbezogen sowie anlassunabhängig Inspektionen hinsichtlich der Qualitätssicherungssysteme bei Wirtschaftsprüfern oder Prüfungsgesellschaften mit PIE-Mandaten durchführen.

Der vorliegende Beitrag greift diese aktuelle und kontrovers diskutierte Themenstellung auf und verdeutlicht auf der Grundlage einer Erörterung zentraler Reformvorschläge des APAReG, inwiefern die Aufsicht und externe Qualitätskontrolle beim Berufsstand der Wirtschaftsprüfer ausgestaltet sein wird. Hierbei wird deutlich, dass sich die europäische Reform der Abschlussprüfung stark an den im Jahr 2002 durch den Sarbanes-Oxley Act (SOA) (vgl. *Sarbanes-Oxley Act* 2002, 116 Stat. 745ff.) erlassenen US-Regulierungen zur Berufsaufsicht orientiert (insbesondere die Einrichtung des sog. Public Company Oversight Board – PCAOB; vgl. hierzu *Gabor* 2006, S. 48ff.). Der derzeitige Erkenntnisstand der US-amerikanischen empirischen Prüfungsforschung wird im Bereich der Abschlussprüferaufsicht schwerpunktmäßig dahingehend untersucht, inwiefern die behördliche Überwachungstätigkeit (sog. PCAOB-Inspections) mit einer Steigerung der Prüfungsqualität in Verbindung steht (vgl. hierzu auch *Abernathy/Barnes/Stefaniak* 2013, S. 30ff.). Schließlich wird die Transformation der EU-Vorgaben durch das APAReG dargestellt und kritisch gewürdigt. Die Analyse erfolgt hierbei unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit der Reformmaßnahmen aus Sicht des Berufsstands. Der europäische Prüfungsmarkt für PIEs ist seit vielen Jahren hochkonzentriert und wird von den sog. Big Four-Prüfungsgesellschaften dominiert. Ausfluss dieser Anbieterkonzentration sind negative Preisentwicklungen für Prüfungsleistungen, die unter dem Stichwort „Low Balling“ diskutiert werden und die Prüfungsqualität beeinträchtigen können. Die EU wollte mit der Verabschiedung der modifizierten Achten EG-Richtlinie und der neuen Verordnung im Jahre 2014 einen weiteren Marktaustritt von mittelständischen Praxen verhindern. Gerade in EU-Mitgliedstaaten, wie Deutschland, mit ausgeprägten mittelständischen Gesellschaften (z.B. mittelgroße GmbHs), die gleichzeitig der externen Pflichtprüfung unterliegen, steht die Verlagerung der Selbstverwaltung hin zu einer Staatsaufsicht mit wesentlichen Auswirkungen auf die Mandatsstruktur der Prüfungsgesellschaften in Verbindung.

## 2 Agency-theoretische Fundierung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle

Die ökonomische Notwendigkeit der Abschlussprüfung lässt sich durch eine Vielzahl von theoretischen Erklärungsansätzen darlegen. Vorwiegend wird in der Prüfungsforschung auf die Principal-Agent-Theorie abgestellt (vgl. einstufig *Ross* 1973, S. 134ff.; *Jensen/Meckling* 1976, S. 305ff.; doppelstufig *Tirole* 1986, S. 181ff.). Die klassischen Agency-Konflikte zwischen Management und Kapitalmarkt (Informationsasymmetrien und Interessenkonflikte) sollen durch die Tätigkeit des Abschlussprüfers reduziert werden (vgl.

Sybille Stöbe-Blossey

# Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern

### Zusammenfassung

Der politischen Forderung nach rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit in der Sozialpolitik liegt die Intention zugrunde, die Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen bei der Bearbeitung komplexer Probleme zu verbessern, um die Problemlösungskapazität zu steigern. Eine entscheidende Funktion wird dabei der lokalen Ebene zugewiesen, was mit der – impliziten oder explizit formulierten – Erwartung verbunden ist, dass die örtlichen Verwaltungseinheiten in der Lage sind, die politisch intendierte Verknüpfung der Leistungen unterschiedlicher Systeme zu realisieren. Dieser Beitrag thematisiert die Koordinationsmechanismen, die dabei empirisch beobachtbar sind, anhand von Schnittstellen zwischen Aufgaben der Jugendhilfe und der Arbeitsmarktpolitik. Er unterscheidet vier Mechanismen – wechselseitiges Lernen, positive und negative Koordination, Intervention in andere Politikfelder – und fragt nach ihrer Bedeutung für die Entwicklung einer integrierenden Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Maßnahmenplanung und abgestimmten Fallbearbeitung.

*Schlagworte:* Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, Sozialpolitik, Lokale Verwaltung, Politikfeldanalyse, Koordinationsmechanismen

### Abstract

*Cooperation in Social Policy: Coordination Mechanisms at the Interfaces of Policy Fields*

In social policy, the political request for cross-sectoral collaboration is motivated by the intention to improve the cooperation of the implied institutions in order to foster their problem-solving capacity. A key function is assigned to the local institutions with the implicit or explicit expectation that the respective administrative units are capable to implement the politically intended cross-linking of their contributions. This paper focuses on the coordination mechanisms that can be observed empirically, based on the example of interfaces between tasks of youth welfare and labor market policies. It distinguishes four mechanisms – mutual learning, positive and negative coordination, intervention in other policy fields – and deals with their effects on the emergence of an integrated cooperation in terms of joint action plans and a coordinated case management.

*Key words:* cross-sectoral cooperation, social policy, policy field, local administration, policy analysis, coordination mechanisms

## 1 Einleitung

Komplexe gesellschaftliche Probleme erfordern oft Lösungsbeiträge aus mehreren Politikfeldern und berühren die Zuständigkeit von unterschiedlichen Institutionen. Forderungen

gen nach Kooperation sind daher in der politischen Diskussion allgegenwärtig, bleiben aber oft allgemein und unkonkret. Dieser Beitrag analysiert anhand von Beispielen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit in der Sozialpolitik empirisch beobachtbare Koordinationsmechanismen und geht der Frage nach, wie sie sich auf die Entwicklung von Kooperation im Sinne der gemeinsamen Lösung von komplexen Problemen auswirken.

Schnittstellen zwischen institutionellen Zuständigkeiten werden vielfach im Verwaltungsvollzug bearbeitet. Große Hoffnungen werden dabei immer wieder in den Aufbau von lokalen Kooperationsstrukturen gesetzt, welche dazu führen sollen, dass auf der operativen Ebene eine abgestimmte Planung von Maßnahmen und eine Zusammenarbeit bei dem Management von Einzelfällen erfolgen. Die beteiligten Institutionen sind jedoch oft in unterschiedlichen Politikfeldern verankert und unterliegen jeweils spezifischen Regulationsstrukturen und Handlungslogiken. Bei der Bearbeitung von Schnittstellenproblemen treffen sie zum einen auf in Gesetzen oder Förderprogrammen verankerte Impulse zur Kooperation. Diese Vorgaben bilden Rahmenbedingungen für lokale Strategien und die Arbeit auf der operativen Ebene, sind jedoch oft unbestimmt formuliert. Zum anderen müssen die örtlichen Verwaltungseinheiten im Zusammenwirken Lösungen suchen, die im Gesetz nicht unbedingt definiert sind.

Bislang ist wenig darüber bekannt, welche Faktoren zur Initiierung und Stabilisierung der politisch intendierten Kooperation beitragen und wie die entsprechenden Impulse von der Verwaltung verarbeitet werden. An diesem Forschungsdesiderat setzt dieser Beitrag an. Den Hintergrund bildet eine durch Auswertungen der fachpolitischen Diskussion ergänzte Sekundäranalyse von Entwicklungs- und Evaluationsprojekten, in denen Möglichkeiten einer systematischen Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Jugendhilfeleistungen auf lokaler Ebene thematisiert wurden.<sup>1</sup> Diese Sekundäranalyse fokussiert exemplarisch zwei Fallkonstellationen, nämlich die Situationen von Alleinerziehenden bei der beruflichen Integration und von Jugendlichen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf. Ziel des Beitrages ist es, empirisch auffindbare Koordinationsmechanismen zu identifizieren und ihre Bedeutung für die Entwicklung von kooperativen Lösungen zu analysieren.

Im Folgenden wird zunächst auf die Implikationen der Debatte um rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit für die lokalen Institutionen eingegangen (1). Als Grundlage für die weitere Analyse werden dann Mechanismen sektoraler Politikverflechtung erörtert (2) und im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Bearbeitung der beiden ausgewählten Fallkonstellationen anhand von empirischen Beispielen diskutiert (3). Auf dieser Basis werden Schlussfolgerungen über die Wirkungen unterschiedlicher Koordinationsmechanismen abgeleitet (4).

## 2 Die Etablierung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit als Aufgabe lokaler Institutionen

Die Forderung nach Kooperation trifft in der Sozialpolitik auf ein differenziertes Spektrum von Hilfesystemen, das sich bspw. in der Existenz von zwölf Sozialgesetzbüchern (SGB I bis XII) und einer Spezialisierung von institutionellen Zuständigkeiten in der Implementierung widerspiegelt. In den vergangenen Jahrzehnten sind für die einzelnen

*Nicolai Dose/Leon Arvid Lieblang*

## Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen?

Eine Folgenabschätzung des Infrastrukturabgabengesetzes

### Zusammenfassung

Mit dem *Infrastrukturabgabengesetz* wurde eines der umstrittensten Vorhaben der laufenden Legislaturperiode verabschiedet. Während vor allem der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Alexander Dobrindt, in ihm eine Möglichkeit zur europarechtskonformen Ausweitung der Nutzerfinanzierung deutscher Fernstraßen sieht, rief das Gesetz national und europaweit viel Kritik hervor, die sich vor allem auf die fehlende Europarechtskonformität bezieht. Denn mit der Maut würden Ausländer ungerechtfertigt benachteiligt.

Die Kritik an dem Gesetz sollte jedoch auch andere Aspekte systematisch in den Blick nehmen. An diesem Punkt setzt der vorliegende Beitrag an: Auf der Grundlage eines problemorientierten Ansatzes der Gesetzesfolgenabschätzung wird zunächst die Steuerungskonzeption des Gesetzes herausgearbeitet. Sie ist Ausgangspunkt für eine umfassende Analyse der intendierten Wirkungen und nicht-intendierten Nebenfolgen. Das Ergebnis der Analyse ist eindeutig: Neben der zweifelhaften Europarechtskonformität werden insbesondere der unzureichende Problemlösungsbeitrag des Gesetzes (Generierung von geringen zusätzlichen Mitteln bei hohem Aufwand und gemessen an der Abnutzung der Straßen übermäßige Belastung von PKW-Haltern) sowie erhebliche Nebenwirkungen (Ausweichverkehr und möglicher Kaufkraftverlust in grenznahen Regionen) benannt. Der Beitrag schließt mit Verbesserungsvorschlägen.

*Schlagnote:* Maut, staatliche Steuerung, Problemorientierung, Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation

### Abstract

*Does the highway toll for passenger cars meet its own aspiration? An impact assessment of the infrastructure charge law*

With the *infrastructure charge law*, one of the most controversial projects of the current legislative period has been adopted. In the perception of the German Federal Minister for Transport and Digital Infrastructure, Alexander Dobrindt, the charge is a possibility to increase the user-related financing of highways that is in conformity with European law. However, in Germany as well as throughout Europe this has been criticized harshly because the toll would especially harm foreign car drivers.

This critique should not distract from additional critical aspects of the law. The following article aims to focus on this issue: Based on a problem-oriented approach of impact assessment, the impact model of the law is going to be identified as a first step. It is the basis for a comprehensive analysis of intended impacts and unintentional side effects. As a result, the low potential of the law for problem-solving (generation of little funds with high effort and, measured by the wear and tear of the highways, a disproportional financial burden on the registered owners of cars) and considerable side effects (traffic evasion and possible losses of consumer demand in regions close to the border) are criticized. The paper concludes with suggestions for improvement.

*Key words:* Toll, governmental steering and control, problem orientation, impact assessment, evaluation

## 1 Einleitung

Die Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (vgl. *IW* 2014, S. 21) zufolge werden 64 Prozent der deutschen Betriebe durch Infrastrukturprobleme im Straßenverkehr beeinträchtigt. Auch die Bundesregierung, gemäß Art. 90 GG für Bau und Erhaltung der Bundesfernstraßen zuständig, sieht Handlungsbedarf: Nachdem bereits vor 25 Jahren die Einführung einer Maut für Autofahrer diskutiert wurde (vgl. *Der Spiegel* 1990, S. 18ff.), erfuhr die Idee im Jahr 2013 durch Aufnahme in das Wahlprogramm der CSU zur Landtagswahl (vgl. *CSU* 2013, S. 6f.) und schließlich in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD eine Renaissance. In letzterem heißt es, dem Ziel einer modernen Infrastruktur

„dient auch [...] eine europarechtskonforme PKW-Maut, mit der wir Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW an der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben für das Autobahnnetz beteiligen wollen, ohne im Inland zugelassene Fahrzeuge höher als heute zu belasten“ (*CDU/CSU/SPD* 2013, S. 8).

Am 30. Oktober 2014 wurde schließlich der Gesetzentwurf für das *Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (InfrAG)* (vgl. *Bundesregierung* 2014) durch den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Alexander Dobrindt*, offiziell vorgestellt und am 17. Dezember 2014 vom Bundeskabinett beschlossen (vgl. *BMVI* 2014b). Nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat wurde das Gesetz durch Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt (vgl. *BGBl.* 2015a, S. 904ff.) am 11. Juni als *Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz)* verkündet, sodass das Gesetz nach den Plänen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur ursprünglich bereits im Jahr 2016 in Kraft treten sollte.

Schon der Gesetzentwurf war von Anfang an stark umstritten. Dass das Gesetz letztlich von der Koalition mehrheitlich beschlossen wurde, ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass seine Einführung im Koalitionsvertrag vereinbart war und von der CSU zusätzlich deutlich gemacht wurde, dass eine Ablehnung den Bestand der Koalition gefährdet hätte. So stellte *Horst Seehofer* klar: „Käme die Maut nicht, würde sich die Frage der Legitimation der Koalition [...] stellen“ (*Seehofer* 2014). Tatsächlich ist der Vollzug des Gesetzes inzwischen nach der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission gestoppt worden. Es besteht jedoch auch fortgesetzt eine substantielle inhaltliche Kritik an dem Vorhaben. Hier setzt die folgende Analyse an, die das Gesetz unter Rückgriff auf einen steuerungstheoretisch fundierten Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung (*Dose* 2008) systematisch analysiert. Ziel der Analyse ist es, in einem ersten Schritt die explizit, aber auch die implizit zugrundeliegende Steuerungskonzeption offenzulegen. Auf ihrer Basis lassen sich verschiedene Hypothesen formulieren, die in weiteren Schritten auf ihre Plausibilität und politische Durchsetzbarkeit hin geprüft werden. Im letzten Schritt werden mögliche Wirkungen und Nebenwirkungen des vom Gesetz ausgehenden Steuerungsimpulses unter Rückgriff auf einen Kranz von Bewertungskriterien kritisch betrachtet. Die Analyse mündet schließlich in die Diskussion einiger Verbesserungsvorschläge.

Ausgehend von der zentralen Frage nach den potenziellen Wirkungen und Nebenwirkungen des Gesetzes argumentieren wir, dass erstens die erwarteten Einnahmen aus der

Linda Jochheim/Jörg Bogumill/Rolf G. Heinze

# Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise

### Zusammenfassung

Hochschulräte sollen als Akteure der Außensteuerung zum einen zur Professionalisierung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen von Universitäten beitragen und zum anderen die Funktion einer Kontroll- und Aufsichtsinstanz wahrnehmen. Der vorliegende Beitrag analysiert die Steuerungswirkung von Hochschulräten im Zeitvergleich. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Hochschulräte ihre Funktionen als Kontrollinstanz gegenüber Rektoraten nicht in dem Ausmaß wahrnehmen (können oder wollen), wie die Unterstützung von Universitätsleitungen beim Prozess der Profilbildung. Rektoren und Hochschulratsmitglieder sehen die wesentliche Funktion von Hochschulräten im Ziel der Gewinnung externen Sachverständs, der Hilfestellung bei der Entwicklung strategischer Ziele und der Stärkung der Reformfähigkeit der Universitäten.

*Schlagworte:* Hochschulorganisation, Hochschulreform, Hochschulräte, Governance, New Public Management

### Abstract

*University Councils as protagonists of external control: An empirical analysis of their effectiveness*

On the one hand the university councils as protagonists of external control should add professionalizing on decision-making and leadership structures and on the other hand the university councils should function in a role of control and supervision authority. This article deals with the analysis of the impact of steering effects over time. The result of this analysis shows that university councils do not (or are not able or willing to) function as a supervisory authority for the rectorate in that extent in which they support the rectorate in the process of profile formation. Rectorates and university council members regard the essential role of university councils as retriever of external expertise, supporter in the development of strategic objectives and partner for the strengthening of the ability of reform.

*Key words:* Higher education system, higher education reform, university councils, governance, New Public Management

## Einleitung

Die Einführung von Hochschulräten ist eine der sichtbarsten Veränderungen der am Public Management orientierten Universitätsreformen in Deutschland. Die Besonderheit der Hochschulräte ist darin zu sehen, dass sich ihre Mitglieder nicht nur aus Reihen der Statusgruppen der Universitäten rekrutieren, sondern sich teilweise oder vollständig aus hochschulexternen Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft zusammensetzen. Diese hochschulexternen Persönlichkeiten sollen nicht als Vertreter von gesellschaftlichen Interessengruppen fungieren, sondern Einzelpersonlichkeiten sein. Hochschulräte

sollten zur Professionalisierung der Universitäten beitragen, indem vor allem Hochschulratsmitglieder aus der Privatwirtschaft oder anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (Kultur, Politik etc.) ihr Managementwissen in Entscheidungsprozesse an den Hochschulen einfließen lassen. Inwieweit erfüllen Hochschulräte diese Aufgabe? Und inwieweit haben sich die Kompetenzen, Mitglieder, Arbeitsweisen und Wirkungen seit Einführung der Hochschulräte gewandelt? Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen wird auf Ergebnisse der Forschungsprojekte „Wirkungen neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“, „Neue Steuerung von Universität – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ sowie „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ zurückgegriffen.

Im Folgenden werden zunächst das Leitbild des Public Management als Reformhintergrund sowie der Governance-Ansatz als analytischer Rahmen erläutert, bevor Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument expliziert werden. Anschließend werden Kompetenzen, Mitglieder, Arbeitsweisen und Wirkungen von Hochschulräten zeitvergleichend präsentiert. Ein Fazit schließt die Ausführungen ab.

## 1 Public Management als Reformhintergrund

Seit Beginn der 1990er-Jahre sind die Reformbewegungen des öffentlichen Sektors in Deutschland durch das internationale Leitbild des Public Management geprägt, welches die Zielsetzung hat, die bislang bürokratische staatliche Steuerung durch ein output- bzw. leistungsorientiertes Modell abzulösen.

Public Management umfasst zwei Dimensionen (vgl. *Schröter* 2011, S. 78): Die ordnungspolitische (Makro-)Dimension sowie die binnenstrukturelle (Mikro-)Dimension. Die ordnungspolitische (Makro-)Dimension beabsichtigt zum einen eine Neukonzeption des öffentlichen Sektors mit dem Ziel, den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre Kernaufgaben zu begrenzen sowie zum anderen eine Neuregelung der Beziehungen einzelner Verwaltungen (bzw. Verwaltungsebenen) untereinander sowie zwischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren Adressaten und sonstigen gesellschaftlichen Kräften. In der binnenstrukturellen (Mikro-) Dimension hingegen geht es um eine Reform der internen Verwaltungsführung durch die Adaption eines breiten Spektrums von vornehmlich outputorientierten, betriebswirtschaftlichen Wettbewerbselementen.

Die konkrete Reformpraxis des öffentlichen Sektors in Deutschland konzentriert sich bislang im Wesentlichen auf die Etablierung von in privatwirtschaftlichen Organisationen gängigen Steuerungsinstrumenten der Binnenmodernisierung. Hierzu zählen beispielsweise die Einführung von Zielvereinbarungen, dezentralen Organisationsstrukturen mit integrierter Fach- und Ressourcenverantwortung, Globalhaushalten und leistungsorientierten Mittelvergabeverfahren, die Entwicklung eines strategischen Managements sowie die Schaffung von leistungsorientierten Anreizsystemen (vgl. *Bogumil/Heinze* 2009, S. 7f.; *Brüggemeier* 2004, S. 379f.).

Zunächst fand das Leitbild des Public Management unter dem zunehmenden Druck der Haushaltskonsolidierung insbesondere im kommunalen Verwaltungsbereich unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells Anwendung. Seit einiger Zeit befinden sich die Hochschulen ebenfalls in einem fundamentalen Umbauprozess. Aufgrund von Unterfinanzierungen sowie von Steuerungsmängeln im bisherigen System der akademischen Selbstverwaltung hat sich die Diskussion um neue Steuerungsinstrumente auch dem Be-