

Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

<i>Kai Wegrich</i>	Ironie des Schicksals Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance	3
<i>Michael W. Bauer, Stefan Becker</i>	Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Relevanz und Reputation im Urteil der Fachvertreterinnen und Fachvertreter	31
<i>René Geißler, Friederike- Sophie Niemann</i>	Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen	49
<i>Johannes Reichersdorfer</i>	Die Organisation der Integration Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich	69
<i>Kirstin Lindloff, Katharina Lisetska, Thomas Eisenmann, Nils C. Bandelow</i>	Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten	89
<i>Viktoria Brendler, Juliette Große Gehling, Dimitrij Umansky</i>	Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden – ein geeignetes Verhandlungsinstrument für den Netzausbau?	117
<i>Linda Marienfeld</i>	GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz: Aufsicht im Umbruch	133
<i>Stefanie Vedder, Sylvia Veit</i>	Politische Kultur und die Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern	153

Kai Wegrich

Ironie des Schicksals Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance

Zusammenfassung

Die sich seit den späten 60er-Jahren etablierende politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft hat eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Governance-Perspektive und -Debatte gespielt, vor allem durch das Entmystifizieren überkommener Vorstellungen hierarchischer Steuerung und in der Durchsetzung eines Verständnisses von politischer Steuerung als tendenziell horizontale Interaktion von institutionellen Akteuren („kooperativer Staat“, „kooperative Verwaltung“). Die zentrale These dieses Beitrages ist, dass die Verwaltungswissenschaft, und insbesondere die policy-orientierte Verwaltungsforschung, im Ergebnis der Durchsetzung der Governance-Perspektive, zu der sie wesentlich beitrug, an Bedeutung verloren hat – sowohl in anwendungsorientierten Debatten im Kontext von Governance, als auch in Bezug auf die Erforschung von Kernthemen der Teildisziplin. Basierend auf Literatur- und Dokumentenanalysen sowie Interviews zeichnet der Beitrag diese Entwicklung als Zusammenspiel von wissenschaftsinternen Konzeptentwicklungen und reformpolitischen Debatten nach und zeigt, dass der analytische Kern der policy-orientierten Verwaltungsforschung geschwächt aus dieser Entwicklung hervorgegangen ist.

Schlagworte: Verwaltungswissenschaft, Governance, Reformkoalitionen, Policy

Abstract

An ironic twist of fate: Public Administration in the age of Governance

The policy-oriented public administration research that has developed since the late 1960s has played a critical role in the development of the governance perspective and debate, mainly by way of demystifying received wisdom concerning hierarchical steering and contributing to an understanding of political governance as a mostly horizontal interaction of institutional actors (“cooperative state”, “cooperative administration”). The key argument of this article is that Public Administration, in particular its policy-oriented branch, has lost significance in the wake of the rise of the governance paradigm to which it made a critical contribution – both in practice-oriented debates and in terms of contributions to core themes of Public Administration. Based on a review of the literature, document analysis and interviews, the article explores this development as the result of interaction between scholarly concept development and political reform debates. It shows that the analytical core of policy-oriented Public Administration was weakened as a result of this development.

Keywords: Public Administration, Governance, Reform Coalitions, Policy

1 Einleitung¹

Der vorliegende Beitrag versucht sich an einer Diagnose des Stellenwertes der Verwaltungswissenschaft in einem durch die Governance-Debatte geprägten Kontext. Dabei

richtet sich der Beitrag vorwiegend auf die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft, wie sie sich im Kontext der Reformpolitik der späten 1960er/frühen 1970er-Jahre herausgebildet hat und insbesondere mit den Arbeiten von *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* verbunden ist. Die Besonderheit dieser Verwaltungsforschung besteht in ihrer Policy-Orientierung. Es ging ihr um die Rolle der Verwaltung bei der Formulierung und Implementation politischer Programme. Diese policy-orientierte Verwaltungsforschung – von *Scharpf* Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft genannt (*Scharpf* 1973(1971)) – blieb lange der dominierende Part der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft insgesamt und wurde zugleich zu einem einflussreichen Teilbereich der multidisziplinären Verwaltungswissenschaften.²

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ist die Rolle einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive für die Governance-Debatte (und die Rückwirkung dieser Debatte auf die Verwaltungsforschung) nur im Rückblick auf diese prägende Phase und die darauf folgende Entwicklung von Forschungsfragen, analytischen Perspektiven und empirischen Ergebnissen sinnvoll zu behandeln. Diskutiert werden soll die Bedeutung der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive für Governance und auch die Rückwirkungen von Governance auf die Verwaltungswissenschaft. Und hierbei wird es darum gehen, sowohl die wissenschaftliche Konzeptentwicklung zu skizzieren als auch die Interaktion von Wissenschaft und Praxis, die für die „Reformwissenschaft“ (*Jann* 2006, S. 122) besonders bedeutend ist, zu analysieren.

Das diesem Beitrag zugrunde liegende Verständnis von Governance beschränkt sich dabei nicht auf eine rein analytische Verwendung des Begriffs, sondern umfasst die mit der Governance-Perspektive verbundene Diagnose eines Wandels politischer Steuerung, die mit den Stichworten wie Enthierarchisierung, Entstaatlichung, Verhandlungssysteme etc. wissenschaftlich beschrieben wird und die zugleich Ausgangspunkt reformpolitischer Leitbilder ist. Der Governance-Begriff signalisiert die Überwindung eines Verständnisses politischer Steuerung, das sich auf staatliches Handeln beschränkt oder in dessen Zentrum staatliches Handeln steht. Zugleich ist mit dem Begriff eine Reformhoffnung verbunden, die sich aus dem wahrgenommenen Innovationspotenzial neuer Formen der Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure und Organisationen speist. Eine rein analytische Perspektive von Governance im Sinne von unterschiedlichen Governance-Formen (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft und zahlreiche Varianten) versucht sich zwar von diesen normativen Debatten fern zu halten (*Mayntz* 2006), passt aber zugleich dazu, weil politische Steuerung mit diesen Kategorien als institutionalisierte Akteursbeziehung ohne Steuerungszentrum oder sogar als akteurlose Regelungsstruktur analysiert werden kann (*Zürn* 2008; vgl. kritisch *Offe* 2008) und somit die Abkehr von der klassischen „grammatischen“ Sicht der Steuerungstheorie, die zwischen Steuerungsobjekt und -objekt unterschieden hat, möglich wurde.

Ohne die Konzeptentwicklung der policy-orientierten Verwaltungsforschung – die Abfolge von Fragestellungen, theoretischen Perspektiven und Forschungsergebnissen und darauf folgenden Weiterentwicklungen von Konzepten und Fragestellungen – ist Governance nicht zu verstehen, aber ohne den Bezug zur politischen (Reform-)Praxis, den Themenkonjunkturen und Reformentwicklungen auch nicht. Sie prägen die Resonanzfähigkeit wissenschaftlicher Konzepte. Und während die Governance-Debatte in Deutschland Teil einer internationalen Entwicklung ist, die die Popularität des Begriffs begründet, so lässt sich doch ein spezifischer Akzent in dieser Debatte identifizieren. Kennzeichnend für Governance in Deutschland ist das Zusammentreffen einer wissenschaftlichen Konzeptentwicklung mit einer politischen Reformkonjunktur, das sich Ende der 1990er/Anfang der 2000er-Jahre in

politischen Reformkonzepten mit direktem Bezug zu sozialwissenschaftlichen Konzepten und auch in der Institutionalisierung von Ausbildungsprogrammen, wie den Governance-Schools, manifestierte. Seit dieser Hochkonjunktur hat zwar Governance als Schlagwort wenig an Bedeutung verloren, allerdings ist das Gewicht einer policy-orientierten Verwaltungsforschung gerade in den Teildiskursen von Governance, die sich mit Policy-Making, institutionellen Innovationen und öffentlichen Dienstleistungen befassen, eher zurückgegangen. Wie ich im Folgenden zeigen will, ist diese „Ironie des Schicksals“ auch wissenschaftsinternen Entwicklungen geschuldet. Die Konzeptentwicklung, die den Weg zu Governance bereitet hat, brachte zugleich eine Schwächung des vormals klaren Paradigmas der policy-orientierten Verwaltungsforschung mit sich. „Schwächung“ bezieht sich dabei einerseits auf die Bedeutung verwaltungswissenschaftlicher Konzepte und Inhalte in aktuellen Governance-Debatten und lässt sich anhand ihrer aktuellen Schwerpunkte – im Vergleich zur frühen Phase der Governance-Debatten – erkennen. Andererseits bezieht sich Schwächung auf die Position der policy-orientierten Verwaltungsforschung, ihre Themen und Konzepte innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft insgesamt. Hier kann die Schwächung an „Kollateralschäden“ der Konzeptentwicklung erkannt werden, d.h. an vormals zentralen Themen und Problemen, die in der aktuelleren Verwaltungswissenschaft nur noch eine geringe Rolle spielen.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, diese Entwicklung nachzuzeichnen und die wissenschaftsinternen und -externen Faktoren und das Zusammenwirken wissenschaftlicher und politisch-praktischer Faktoren dieser Entwicklung zu analysieren. Insbesondere für die Analyse der Interaktion wissenschaftlicher und politischer Debatten greife ich auf das Konzept der „Diskurskoalitionen“ (Wagner 1990) bzw. „Reformkoalitionen“ (Wollmann 1996) zurück, das die Kongruenz wissenschaftlicher und politischer Debatten und Konzepte als wichtigen Faktor für die Durchsetzung wissenschaftlich begründeter Reformkonzepte erkennt. Der Aufsatz kann dabei keinen umfassenden wissenschaftssoziologischen Anspruch stellen, versucht aber die Darstellung der Konzeptentwicklung mit einer Analyse politischer Reformkonzepte zu verbinden – und wissenschaftliche Diskurse und Institutionalisierungsformen im Lichte des Zusammenspiels von Wissenschaft und politischer Praxis zu betrachten.

Der Beitrag basiert sowohl auf einer recht umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse (u.a. Archiv des WZB und der Hertie School of Governance) sowie Interviews mit acht Protagonist*innen und Beobachter*innen aus den unterschiedlichen Entwicklungsphasen (siehe Anhang). Zentrale Themen der Interviews waren die wissenschaftliche Konzeptentwicklung im Zusammenhang mit dem jeweiligen reformpolitischen Kontext sowie die Hintergründe zur institutionellen Entwicklungen der Forschung.

Im Folgenden gehe ich weitgehend chronologisch vor und beginne mit der Gründung und Etablierung, um dann die Schwächung der policy-orientierten Verwaltungsforschung im Zuge der Neuorientierung der Policy-Forschung im Kontext der „Steuerungsdiskussion“ darzustellen. Anschließend komme ich zu dem „Zwischenhoch“ der Verwaltungswissenschaft in Folge des Aufstiegs von Governance, um abschließend „Kollateralschäden“ dieser Entwicklung zu behandeln, d.h. darzulegen, welche vormals relevanten Themen und Fragestellungen vernachlässigt und anderen Disziplinen oder Teildisziplinen kampflos überlassen wurden. Dabei soll auch immer wieder aufgezeigt werden, wie in den einzelnen Phasen die Konzeptentwicklung und die materiellen Forschungsergebnisse Wegbereiter für das Governance-Paradigma waren und wie sich mit dieser Entwicklung die Verwaltungswissenschaft verändert hat.

Michael W. Bauer/Stefan Becker

Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Relevanz und Reputation im Urteil der Fachvertreterinnen und Fachvertreter¹

Zusammenfassung

Wissenschaftliche Fachgemeinschaften manifestieren sich in inhaltlichen, organisatorischen und sozialen Übereinkünften. In letzterer Hinsicht ist es die gemeinsame Wertschätzung ihrer Mitglieder für bestimmte Forschungseinrichtungen, renommierte Kolleginnen und Kollegen und deren Leistungen in einschlägigen Publikationsorganen, die eine Fachgemeinschaft ausmacht. Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Beitrag Reputationszuschreibungen in der deutschen Verwaltungswissenschaft. Die Datengrundlage liefert eine umfangreiche Befragung zu den „Perspektiven der Verwaltungswissenschaft“, an der sich im Frühjahr 2016 über 400 Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler beteiligten. Die Auswertungen zeigen erstens, dass die Mehrheit der Fachvertreterinnen und Fachvertreter die Verwaltungswissenschaft in Deutschland in einer schwachen Stellung sieht, was das öffentliche Interesse, den sachpolitischen Einfluss und die Attraktivität ihrer Studiengänge betrifft. Zweitens wird deutlich, dass zwischen den verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen erhebliche Unterschiede in individuellen und institutionellen Reputationszuschreibungen bestehen. Drittens belegen die Aussagen zur Relevanz grundsätzlicher Publikationsformen und spezifischer Zeitschriften eine Zersplitterung des verwaltungswissenschaftlichen Diskurses entlang disziplinärer Linien. Trotz mancher Gemeinsamkeiten in der Wertschätzung einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie gesamter Forschungsstandorte bleiben die sich disziplinär konstituierenden Gruppen auffallend distinkt.

Schlagworte: Verwaltungswissenschaft, Relevanz, Reputation, Deutschland

Abstract

Public Administration as a discipline in Germany: Relevance and reputation according to its members
Academic disciplines manifest themselves in agreements about subject matter, organizational form and social structure. In the latter regard, it is shared appreciation of certain research facilities, renowned colleagues and their achievements in relevant publication outlets that constitutes a discipline. Against this background, this article analyses individual and institutional reputation in German Public Administration (PA). The data stems from a survey completed by over 400 scholars and practitioners in spring 2016. The analysis shows that the vast majority of German PA scholars holds a pessimistic view of their discipline with regard to public interest, policy influence and appeal of its study programs. It also becomes clear that there are significant differences among the relevant sub-disciplines in the assessment of individual and institutional reputation in German PA. Furthermore, statements on the relevance of certain publication outlets reveal a discourse fragmented along disciplinary lines. Despite some agreement in the appreciation of a core group of scholars and research facilities, PA in Germany remains marked by its multidisciplinary character.

Key words: Public Administration, Relevance, Reputation, Germany

1 Einleitung

Die deutsche Verwaltungswissenschaft scheint in eine Phase der Neuorientierung einzutreten. Während jüngere Beiträge die Konturen einer allgemeinen Standortdebatte erkennen lassen (*Bohne* 2014; *König* 2015; *Lenk* 2015; *Bull* 2015; *Mehde* 2015; *Bauer* 2015), führt die einschlägige Rechtswissenschaft unter der Sammelbezeichnung „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ (*Vofßkuhle* 2006) schon länger eine Erneuerungsdiskussion. Ferner waren die Perspektiven der deutschen Verwaltungswissenschaft unlängst Debattengegenstand auf drei – voneinander unabhängig organisierten – Fachtagungen.² Zusammengekommen ergibt sich das Bild eines Orientierungsbedarfs der deutschen Verwaltungswissenschaft, die bekanntlich durch die Koexistenz monodisziplinärer Perspektiven geprägt ist.

Hier liegt der Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung. Die vielfältigen Verbindungen, die eine Fachgemeinschaft ausmachen, können nämlich aus mindestens drei Perspektiven analysiert werden. Erstens kann die organisatorische Verankerung der deutschen Verwaltungswissenschaft in den Blick genommen werden (siehe etwa *Kropp* 2014). Zweitens können die Potenziale ausgelotet werden, die inhaltlichen, theoretischen und methodischen Strömungen für eine moderne Wissenschaft der Verwaltung im Sinne eines transdisziplinären Projektes anschlussfähig zu machen (*Bauer/Becker* 2016). Drittens besteht eine Fachgemeinschaft als soziales System, das durch die Wertschätzung seiner Mitglieder für bestimmte Forschungseinrichtungen und Institute, renommierte Kollegen und Kolleginnen sowie deren Leistungen in einschlägigen Publikationsorganen geprägt wird. In dieser letzten Perspektive beleuchtet der vorliegende Beitrag individuelle und institutionelle Reputationszuschreibungen in der deutschen Verwaltungswissenschaft.

Neben organisatorischen und inhaltlichen Fragen sind diese sozialen Faktoren ein Wesensmerkmal moderner Wissenschaft. Sie leisten ihren Teil zu deren „Selbststeuerung“, indem sie Orientierung in einer hochkomplexen Umgebung bieten, „systemspezifische Motivationsstrukturen“ begründen und den „akademischen Meinungsmarkt mit dem System für offizielle Verteilungsentscheidungen“ (*Luhmann* 1968, S. 154-163) verbinden. Einerseits ist die Reputation damit eine funktionale Notwendigkeit in der modernen Wissenschaft. Andererseits ist sie insofern auch eine Gefahr, als unter ihrer Verselbstständigung die eigentliche wissenschaftliche Leistung leiden kann (siehe dazu *Kühl* 2015; *Schimank* 2010; *Weingast* 2013, S. 24-25).

Dieser Beitrag dient der Vermessung der deutschen Verwaltungswissenschaft als Fachgemeinschaft im Sinne eines sozialen Systems. Er versteht sich als möglichst wertungsfreie Reflexionsgrundlage auf Basis einer Befragung ihrer Vertreter und Vertreterinnen. Gleichwohl bieten sich trotz aller Einschränkungen der Erhebung gewisse Deutungen an. Diese arbeitet der Beitrag heraus und stellt sie zur Diskussion. So drängt sich die grundlegende Frage auf, ob die verwaltungswissenschaftlich Tätigen in Deutschland überhaupt *eine* Fachgemeinschaft darstellen. Gemäß dieser dritten Perspektive auf die Verwaltungswissenschaft als soziales System bedarf es dafür eines Minimalkonsenses in den Reputationszuschreibungen. Gemeinsame Orientierungen wären aus dieser Sicht Hoffnungssignale, dass sich über Disziplingrenzen hinweg eine gemeinsame verwaltungswissenschaftliche Sichtweise entwickeln könnte.

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf den Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaft sowie der Betriebswirtschaftslehre.³ Damit soll keineswegs die Bedeutung anderer Disziplinen für die Verwaltungsforschung

Johannes Reichersdorfer

Die Organisation der Integration Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich

Zusammenfassung

Im Jahr 2015 nahm die Bundesrepublik Deutschland die Rekordanzahl von rund 1,1 Millionen Flüchtlingen auf. Unabhängig davon dominieren Migration und die sich daraus ableitende Aufgabe der Integration schon viele Jahre die öffentliche Debatte. Die Vorschläge, Maßnahmen, Programme und Reformen scheinen so vielfältig, wie die Bedürfnisse der Menschen, die ankommen. Das hat insbesondere einen Grund: Integrationspolitik ist ein politikfeldübergreifendes Querschnittsthema. Es handelt sich um eine komplexe Aufgabe, die Koordinationsprobleme und administrative Unsicherheit für Politik und Verwaltung mit sich bringt. Weiterhin entpuppt sich die nahe liegende Erklärung, dass die Anzahl der Ausländer*innen in der Bundesrepublik Einfluss auf die administrativen Kapazitäten hat, bei näherer Betrachtung als nicht tragfähig. Von 1993 bis 2008 war die Zahl der Asylanträge sogar rückläufig. Ungeachtet dessen hat sich in den vergangenen zehn Jahren viel in der Organisation der Integrationspolitik verändert: Die Bundesländer haben sichtbar Integrationsverwaltungen aufgebaut.

Diese Arbeit untersucht die Institutionalisierung der Integrationspolitik im ministeriellen Verwaltungsaufbau der 16 Bundesländer von 2005 bis 2015. Warum und wie findet diese Institutionalisierung statt? Anhand der hier untersuchten Aufbauorganisation der jeweiligen Landesministerien sowie der Institution der/des Integrationsbeauftragten wird deutlich: Administrative Kapazitäten nehmen zu. Personelle und finanzielle Ressourcen werden bereitgestellt. Das politisch-administrative System organisiert die Querschnittsaufgabe der Integration.

Schlagworte: Integrationsministerium, Integrationspolitik, Bundesländer, Institutionalisierung, Organisationswandel

Abstract

The Organization of Integration: Comparing ten years of integration ministries in Germany's federal system

In the year 2015, the Federal Republic of Germany has given shelter to 1.1 million refugees. However, migration and its related task of enabling migrants to participate in the social, economic and political life (integration) has dominated Germany's public debates since many years. Ideas, proposals, measures, programs and reforms are as diverse as the arriving people's needs. This is because integration policy is a cross-cutting policy problem. It is about complex tasks, coordination problems and administrative uncertainties which challenge the executive branch. Furthermore, explanations about seemingly causal effects between growing numbers of migrants and growing activities of the central state and the decentral Länder Governments must be abandoned. From 1993 until 2011, the number of asylum applications declined. Nevertheless, there has been a major shift in integration policy and organization in Germany. The Länder have introduced significant administrative resources at ministerial level, which means that twelve out of sixteen built up Integration Ministries. This article sheds light on the administrative institutionalization of integration policy in the 16 German Länder from 2005 until 2015. Why is there a growing number of top-bureaucratic organizations and how are they organized? In conclusion, this article states that a trend is visible: administrative capacities grow. The political-administrative system is organizing the challenging task of integration.

Key words: Integration Ministries, Integration Policy, German Federal System, Institutionalization, Organizational change

1 Einleitung

Welche Rolle spielt die Exekutive bei der Integration von Zuwandernden? Und wie wird diese Aufgabe organisiert? Als in der Koalitionsvereinbarung von 1982 festgeschrieben wurde, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, wurde Integrationspolitik im Sinne eines öffentlich formulierten und gesamtgesellschaftlich verbindlichen Gestaltungsanspruchs auf Bundes- und Länderebene als politisches Handlungsfeld ausgeklammert. Der Titel des „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ lässt darauf schließen, dass die Bundesregierung seit 2005 erstmals einen anderen Gestaltungsanspruch hat. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde Migrations- und Integrationspolitik von der Bundesregierung als steuerungsbedürftig anerkannt. Deutschland hatte sich damit „Vom de-facto Einwanderungsland zum bekennenden Einwanderungsland“ gewandelt (Birsl 2005, S. 200).

Heute steht die Bundesrepublik vor einer neuen und gewaltigen Herausforderung. Europa erlebt seit dem Spätsommer 2015, als sich Millionen Menschen von Syrien und dem Irak über den Balkan auf den Weg nach Westeuropa machten, eine Flüchtlingsbewegung, die dramatischer und bedrückender kaum sein könnte. Ausgelöst durch Kriege, Klimawandelfolgen, durch ökonomische und soziale Krisen sind weltweit Millionen Menschen auf der Flucht. Flucht, Asyl, Integration und Fragen der inneren Sicherheit gehörten Ende 2015 zu den wichtigsten politischen Themen. Durch die zunehmende Diskussion um die Integration von Flüchtlingen stellt sich die berechnete Frage, wie Politik und Verwaltung auf die Herausforderungen reagieren. Geht dies mit einer Bündelung der Verfahren und Entscheidungsprozesse in Deutschland einher und entsteht in diesem Zuge eine „neue Integrationsbürokratie“ (Thranhardt 2009, S. 167)? Auf Bundesebene spricht die Einrichtung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Jahr 2005 dafür. Es hat im Bereich der Migration und der Asylverfahren und in der Gestaltung integrationspolitischer Maßnahmen und Projekte Kompetenzen erhalten (z.B. die Gestaltung der Integrationskurse). Bis auf die regionale Ebene gliedert sich das BAMF als nachgeordnete Behörde des Bundesinnenministeriums. Doch es ist nicht alleine für die Lösung der vielfältigen Herausforderungen zuständig. Wesentliche, für die Integrationspolitik wichtige Kompetenzen (Bildung, innere Sicherheit, Kultur, Sport, usw.) liegen im Verantwortungsbereich der Bundesländer.

Seit zehn Jahren lassen sich signifikante Veränderungen der Regierungsorganisationen in den Bundesländern beobachten. Zwischen 2005 und 2015 bauten die Länder ihre integrationspolitischen Ministerialstrukturen aus. Sie stellten Personal ein und erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung. In vielen Bundesländern kam es zur Gründung von Landesintegrationsministerien mit unterschiedlicher Ausgestaltung und Varianz in den ihnen übertragenen Aufgaben und Ressourcen. Als weitere Organisationsform greifen die Bundesländer bereits seit den 1980er-Jahren auf die Institution einer/eines Integrationsbeauftragten zurück. Einige Bundesländer kombinieren beide Ansätze miteinander. In Anbetracht der organisationalen Veränderungen stellt sich die Frage, wie das politisch-administrative System die komplexe Frage der Integration intern organisiert? Diese Arbeit untersucht die institutionellen Wandlungsprozesse im Verwaltungsaufbau der Bundesländer. Wie findet die Institutionalisierung der Integrationspolitik im Verwaltungsaufbau der Länder statt und wie lassen sich diese Veränderungen erklären?

Viktoria Brendler/Juliette Große Gehling/Dimitrij Umansky

Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden – ein geeignetes Verhandlungsinstrument für den Netzausbau?¹

Zusammenfassung

Mit der Energiewende hat der Netzausbau an Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen. Um die Akzeptanz der Trassenprojekte zu fördern, wurde 2011 ein rechtliches Instrument geschaffen, welches Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden ermöglicht. Im vorliegenden Beitrag wird beleuchtet, inwiefern Ausgleichszahlungen verhandlungstheoretisch sinnvoll sind, welche rechtlichen Bedenken damit zusammenhängen und ob auf Basis bisheriger empirischer Ergebnisse eine akzeptanzsteigernde Wirkung von Ausgleichszahlungen beim Netzausbau erwartet werden kann.

Schlagworte: Energiewende, Netzausbau, finanzielle Kompensation, Verhandlungen

Abstract

Payments to municipalities in the context of grid expansion – a suitable negotiating tool?

Developing the power grid has become a top priority as part of the German energy transition. To further the acceptance of respective projects, a legal instrument which allows compensation payments to municipalities has been introduced in 2011. In the following article we will discuss the utility of compensation payments during negotiations as well as possible legal concerns. Moreover, we will consider previous empirical findings on the effect of compensation payments with regards to the acceptance of infrastructure projects.

Key words: energy transition, grid expansion, compensation payments, negotiation

1 Einleitung

Mit der Energiewende hat der Netzausbau an Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen. Vor allem der im Norden des Landes aus Windkraft erzeugte Strom muss in die Verbrauchszentren im Süden transportiert werden. Um dies zu bewältigen, sind aktuell 65 Leitungsvorhaben in Planung. In einigen Regionen, die vom Netzausbau betroffen sind, regt sich jedoch Widerstand. So konnten bereits etliche Proteste gegen Trassenprojekte beobachtet werden. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger sowie Bürger- und Verbraucherorganisationen scheinen dem Netzausbau eher nicht zuzustimmen (vgl. *Henseling* u.a. 2016, S. 22).

Der Bau von Stromtrassen kann sich auf verschiedene Art nachteilig auf den Wohn- und Lebensraum auswirken. Bürgerinnen und Bürger befürchten neben gesundheitlichen Schäden (vgl. *Cotton/Devine-Wright* 2013, S. 1233-1234) auch ökologische Schäden (vgl. *Zimmer/Kloke/Gaedtke* 2012, S. 41), eine nachteilige Veränderung des Landschaftsbildes

(vgl. *Eichenseer/Hitschfeld* 2015, S. 136) sowie ökonomische Nachteile, beispielsweise Immobilienwertverluste (vgl. *Hübner/Hahn* 2013, S. 13). Aus Sicht der Standortgemeinden können sich Trassenprojekte zudem nachteilig auf den Tourismus auswirken und auch bauliche Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde einschränken (vgl. *Bruns u.a.* 2012, S. 132). Mit dem Netzausbau entstehen daher vielfältige lokal zu tragende Kosten. Natürlich kann argumentiert werden, dass der Netzausbau einen gesamtgesellschaftlichen Gewinn mit sich bringt, von dem schließlich auch die betroffenen Gemeinden, Bürgerinnen und Bürger profitieren. Allerdings ist dieser langfristig in Aussicht gestellte Zuegewinn auf lokaler Ebene oftmals nicht direkt greifbar. Andere Infrastrukturprojekte bringen Vorteile mit sich, die direkt lokal spürbar sind, beispielsweise eine verbesserte örtliche Verkehrsanbindung oder zusätzliche Arbeitsplätze durch langfristig erhöhte wirtschaftliche Aktivität (vgl. *Weyer* 2011, S. 53). Beim Netzausbau mögen die langfristigen gesamtgesellschaftlichen Vorteile, insbesondere die Sicherstellung einer stabilen Energieversorgung sowie die Integration erneuerbarer Energiequellen, beträchtlich sein. Bei der Planung eines konkreten Trassenprojekts vor Ort erscheint es aber auch nachvollziehbar, wenn diese im Vergleich diffusen Gewinne angesichts verschiedener direkt spürbarer Kosten aus Sicht der Betroffenen eher nicht ins eigene Kosten-Nutzen-Kalkül einfließen. Abgesehen davon herrscht gegenüber der Notwendigkeit des Netzausbaus durchaus Misstrauen (vgl. *Schnelle/Voigt* 2012, S. 28-32). Viele Bürgerinnen und Bürger betrachten den Netzausbau nicht als wichtige Maßnahme für die Energiewende (vgl. *Henseling u.a.* 2016, S. 37). Der im Rahmen der Energiewende und des Netzausbaus angestrebte gesamtgesellschaftliche Gewinn steht daher in vielerlei Hinsicht im Konflikt mit lokalen Interessen.

Ohne die Akzeptanz von Trassenprojekten durch Bürgerinnen und Bürger sowie betroffene Standortgemeinden ist der Netzausbau jedoch kaum umzusetzen. Dementsprechend suchen politische Entscheidungsträger nach Wegen, die Akzeptanz zu erhöhen. Ein Ansatz ist die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten. Wie genau sich mehr Bürgerbeteiligung auf die Akzeptanz auswirken soll, bleibt in der politischen Diskussion jedoch weitgehend ungeklärt (vgl. *Fink/Ruffing* 2015). Eine andere Möglichkeit, die Akzeptanz in den betroffenen Regionen zu erhöhen, wäre, die potenziell entstehenden Schäden zu kompensieren. Um Verhandlungsparteien aufeinander zuzubewegen, sind Kompensationen grundsätzlich ein probates Mittel. Dabei wird diejenige Verhandlungspartei kompensiert, die durch ein bestimmtes Projekt einen Verlust erleidet und deren Zustimmung für die Durchführung des Projekts notwendig ist (vgl. *Scharpf* 2006, S. 215). Durch die Kompensation wird der benachteiligte Verhandlungspartner zur Zustimmung bewegt.

Im Kontext des Netzausbaus kommen bereits einige Formen von Kompensation zum Tragen: Eingriffe in Natur und Landschaft müssen nach § 15 BNatSchG ohnehin kompensiert werden. Anwohner, deren Grundstück von einem Trassenprojekt betroffen ist, genießen den Schutz des Art. 14 GG. Neu dagegen ist ein rechtliches Instrument, welches Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden ermöglicht. Ziel einer derartigen Zahlung ist es, die Akzeptanz von Trassenprojekten zu erhöhen (vgl. *BT-Drucks.* 17/6073, S. 35). Akzeptanzgeber sind (in letzter Instanz) Bürgerinnen und Bürger. Akzeptanznehmer sind (1) direkt: die für die Trassenplanung zuständigen Akteure, d.h. die Übertragungsnetzbetreiber, (2) indirekt: die Genehmigungsbehörden sowie Träger der politischen Entscheidung zum Netzausbau. Bürgerinnen und Bürger (und deren lokale Vertreterinnen und Vertreter) sind Akzeptanzgeber, da sie durch die Verweigerung ihrer Akzeptanz Trassenprojekte behindern und den Netzausbau erheblich verzögern können. Dies kann sich bei

Linda Marienfeld

GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz: Aufsicht im Umbruch

Zusammenfassung:

In der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wurden bisher vor allem die Verbände auf der Seite der gesetzlichen Krankenkassen reguliert. Durch das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz stehen nunmehr die Strukturen aller Spitzenorganisationen und somit auch die der Kassenärzte im Fokus des Gesetzgebers. Dieser Beitrag setzt sich mit den regulativen Wirkungen dieses Gesetzes auf die verbandliche Selbstverwaltung und die Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV auseinander. Dabei wird die Frage untersucht, ob das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz eine grundlegende Veränderung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Folge hat und welche Faktoren dafür sprechen.

Hier soll verdeutlicht werden, dass die Aufsichtskompetenzen des Gesundheitsministeriums ausgeweitet wurden, während gleichzeitig die Ausgestaltung zentraler Selbstverwaltungsstrukturen im Gesetz festgeschrieben wurde. Auf der Grundlage eines Vergleichs wird gezeigt, dass inzwischen von einer deutlichen Annäherung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV an die Kommunalaufsicht ausgegangen werden kann. Grund hierfür ist eine Verschiebung von Aufsichtskompetenzen, die einen Umbruch der bislang dominierenden Rechtsaufsicht darstellt.

Schlagworte: Staatsaufsicht, Gesetzliche Krankenversicherung, Selbstverwaltung, Sozialversicherung, Kommunalaufsicht

Abstract:

Self-administration strengthening act: Supervision at change

Until now, the lawgiver has primarily regulated the self-administration organizations of the compulsory health insurance fund. Through the self-administration strengthening act (GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz) the lawgiver is now also focused on the self-administration organizations of the medical fraternity.

In particular, this article deals with the regulatory effects of these act on the self-administration organizations and the supervision of these organizations in the area of compulsory health insurance. It although examines the question if the self-administration strengthening act will provoke a fundamental change in the supervision of head organizations in the area of compulsory health insurance, identifying its decisive factors.

This article shows that the supervision competencies of the Ministry of Health expanded as the design of central self-administration structures was legally defined. By drawing a comparison between the supervision of local authorities by the state it is shown that since then a clear rapprochement of the supervision of head organisation in the field of compulsory health insurance to the municipal supervision can be assumed. This is due to a displacement of supervision competencies which constitutes a change in the previously dominant legal supervision by the state.

Keywords: government supervision, compulsory health insurance, self-administration, social insurance, supervision of local authorities by the state

1 Einleitung

Das Ende Februar 2017 beschlossene Gesetz zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie zur Stärkung der über sie geführten Aufsicht (GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz) zielt auf eine „Stärkung der Kontrollrechte der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane sowie auf mehr Transparenz im Verwaltungshandeln“ (Deutscher Bundestag 2017a, S. 2) ab. Insbesondere die Stärkung der Aufsicht führte dazu, dass Krankenkassen und Ärzte gegen dieses Gesetz „Sturm gelaufen“ (FAZ 17.07.2017, S. 15) sind.

Den Ausgangspunkt des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes bilden Verluste aus Vermögensanlagen der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV), die Anfang letzten Jahres bekannt wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, 2016b). Mit Unterstützung der Deutschen Apotheker- und Ärztekammer konnte die KBV nicht genehmigte Grundstückskäufe und Neubauten über eine zu diesem Zweck errichtete Gesellschaft realisieren (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, S. 1). Als diese defizitär wurde, hatte die KBV die Gesellschaft übernommen und sich somit für die Verluste haftbar gemacht. Aus der Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Partei Bündnis 90/Die Grünen ging hervor, dass diese Entscheidungen des Vorstands der KBV, entgegen der gesetzlichen Vorgaben, sowohl ohne die Einbindung der Aufsicht als auch ohne die Beteiligung der Vertreterversammlung getroffen wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, S. 1).

Des Weiteren sind der KBV aus dem Verkauf von Inhaberschuldverschreibungen der isländischen Glitnir-Banki und von Anteilen am SK Selectedbond Verluste entstanden (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 2). In ihrer Antwort auf die kleine Anfrage zu den Wertpapiergeschäften der KBV macht die Bundesregierung deutlich, dass diese Wertpapiere seinerzeit den durch das Bundesversicherungsamt (BVA, die Aufsichtsbehörde über die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger), formulierten Anforderungen an die Vermögensanlage entsprochen hätten (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 3).

Diese Angelegenheiten haben bei den politischen Parteien und dem für die Aufsicht über die KBV zuständigen Bundesministerium für Gesundheit (BMG) einen Handlungsbedarf erzeugt. Demzufolge gab die Bundesregierung bereits im vergangenen März an, dass das BMG die Präzisierung gesetzlicher Vorschriften für die Haushaltsführung und Vermögensverwaltung der KBV prüfe (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 4).

Weiterhin sah das BMG Handlungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung der verbandlichen Selbstverwaltungsstrukturen, der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung und der Stärkung der eigenen Aufsicht (vgl. Deutscher Bundestag 2017a). Wie in diesem Beitrag herausgearbeitet wird, findet dieser Handlungsbedarf Ausdruck im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz. Bezogen auf die Stärkung der Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen der GKV wurde der Vorwurf erhoben, dass diese durch das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz zur inhaltlich prüfenden Fachaufsicht (vgl. *Entscheid* 2009, S. 77ff.) ausgeweitet werde (vgl. Deutscher Bundestag 2017b, S. 21612 A). Dies provoziert die in diesem Beitrag zu untersuchende Frage, ob das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz eine grundlegende Veränderung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Folge hat und welche Faktoren dafür sprechen.

Die Beantwortung dieser Fragestellung soll in drei Schritten erfolgen. Hierzu behandeln die folgenden beiden Abschnitte zunächst die bisherige Ausgestaltung der Spitzenorganisationen in der GKV einerseits und andererseits die der Aufsicht des BMG. Ziel der

Stefanie Vedder/Sylvia Veit

Politische Kultur und die Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht und erklärt Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern hinsichtlich des Politisierungsgrades von Verwaltungseliten. Während gängige Erklärungsansätze der Politisierungsforschung hier nicht greifen, erweist sich ein bisher kaum beachteter Faktor – die primäre Sozialisation in einer spezifischen regionalen politischen Kultur – als erklärungskräftig. Demnach begründet die stärker konsensdemokratisch geprägte politische Kultur der neuen Bundesländer eine geringere Nähe der dort sozialisierten Spitzenbeamt*innen zur Politik. Grundlage der Untersuchung sind die Biographien aller beamteten Staatssekretär*innen (oder Äquivalent) in den deutschen Bundesländern (Stichtag 15. Januar 2016).

Schlagworte: Ministerien, Staatssekretär*innen, Politisierung, Bundesländer, politische Kultur

Abstract

Political Culture and party politicization of state secretaries in East and West Germany

The article examines and explains differences between the old (West) and new (East) federal states in Germany in regard to the level of their top civil servants' politicization. While we cannot resort to established argumentations, a so far rather underrepresented factor in this context – primary socialization and political culture – shows to be significant. According to this, the more strongly consensus-oriented political culture in East Germany causes a lesser affinity to political activity in civil servants. Our research is based on a biographical analysis of all individuals who held an office as state secretary (or equivalent) in a federal state ministry on January 15th 2016.

Key words: Germany, ministries, top civil servants, politicization, political culture

1 Einleitung

In der klassischen Weberianischen Verwaltung zeichnen sich Beamt*innen unter anderem durch eine ausgeprägte parteipolitische Neutralität aus. Die Distanz zur Politik schlägt sich in diesem Verwaltungsmodell üblicherweise auch in klar getrennten Karrierewegen von Politiker*innen und Beamt*innen nieder (vgl. *Derlien* 2008, S. 304). Die Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer weisen diesbezüglich jedoch eine hohe Varianz auf. So war etwa der zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Beitrags amtierende Staatssekretär im Hessischen Justizministerium, Thomas Metz, während seines Studiums und der darauffolgenden Tätigkeit als Richter lange Jahre parteipolitisch tätig, unter anderem als Vorsitzender der CDU in der Stadt Lorsch. Zudem engagierte er sich in mehreren Wahlperioden

als Stadtverordneter. Metz ist damit keineswegs ein untypischer Fall. Fast alle derzeitigen hessischen Staatssekretär*innen haben sich in ihrer Vita parteipolitisch engagiert und häufig auch Wahlmandate innegehabt. Ein anderes Bild zeigt sich in Mecklenburg-Vorpommern: Staatssekretär*innen mit ausgeprägtem parteipolitischen Engagement bilden hier eine Ausnahme. Wenngleich Hessen und Mecklenburg-Vorpommern Extremfälle einer besonders stark bzw. schwach ausgeprägten Parteipolitisierung der Spitzenbeamt*innen darstellen, sind die beschriebenen Unterschiede auch insgesamt im Vergleich zwischen neuen und alten Bundesländern feststellbar: Unter den Spitzenbeamt*innen in den neuen Bundesländern finden sich anteilig weniger Parteimitglieder und Personen mit Parteiämtern sowie weniger Mandatsübernahmen. Angesichts ähnlicher institutioneller Rahmenbedingungen und vergleichbarer funktionaler Anforderungen an das höchste Verwaltungsamt in den deutschen Bundesländern sind diese Unterschiede erklärungsbedürftig.

Vor diesem Hintergrund zielt dieser Beitrag darauf ab, Ost-West-Unterschiede in der Parteipolitisierung von Spitzenbeamt*innen genauer zu beschreiben und zu erklären. Unsere zentrale Hypothese ist, dass die Ost-West-Unterschiede Resultat der Prägung der späteren Spitzenbeamt*innen durch eine verschiedenartige politische Kultur aufgrund der deutschen Teilung bis 1989 sind. Um dies zu überprüfen, werden biographische Daten aller Spitzenbeamt*innen in den Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer¹, die zum Stichtag 15. Januar 2016 im Amt waren (n=197), ausgewertet.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Abschnitt wird die Politisierung der Verwaltung als Forschungsfeld umrissen, um die Relevanz der Forschungsfrage zu begründen und die Basis für die Hypothesenbildung im dritten Abschnitt zu legen. Nach einer kurzen Darstellung des methodischen Vorgehens (vierter Abschnitt) werden im fünften Abschnitt wesentliche deskriptive Erkenntnisse zu den Merkmalen von Staatssekretär*innen in Ost und West präsentiert, bevor anschließend der Zusammenhang zwischen politischer Kultur und der Parteipolitisierung von Staatssekretär*innen untersucht wird. Das Fazit fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen und diskutiert die Grenzen der vorliegenden Studie sowie deren Implikationen für die weitere Forschung.

2 Politisierung der Verwaltung als Forschungsfeld

Die Politisierung der öffentlichen Verwaltung in ihren verschiedenen Facetten ist ein Kernthema der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung (siehe u.a. *Hustedt/Houlberg Salomonsen* 2014, *Dahlström* 2008, *Fleischer* 2016, *Ennser-Jedenastik* 2014, *Peters/Pierre* 2004a, *Kopecky u.a.* 2016, *Lewis* 2012), wobei verschiedene Formen der Politisierung – wie etwa die formale oder die funktionale Politisierung (*Mayntz/Derlien* 1989, *Ebinger/Schmitt* 2010) – unterschieden werden. Die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehende Parteipolitisierung nimmt die Bedeutung parteipolitischer Bindungen und Aktivitäten für Rekrutierungs- und Beförderungsentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung (z.B. *Kopecky u.a.* 2016) in den Blick.

Ein zentrales Argument für die Existenz von Parteipolitisierung in Form parteipolitischer Patronage ist die Notwendigkeit politischer Kontrolle: Da das Verhältnis zwischen Minister*in und Ministerialbürokratie „ein durch Informationsasymmetrien gekennzeichnetes Delegationsverhältnis“ (*Manow* 2005, S. 245) ist, setzen Minister*innen verschiedene Kontrolltechniken ein, zu denen auch personalpolitische Entscheidungen gehören (*Manow* 2005, *Kopecky u.a.* 2016). Parteipolitisierung kann aus verschiedenen Gründen