

11. Jg., Heft 2/2018

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt:

Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung

(Herausgeberinnen: *Yvonne Hegele* und *Ina Radtke*)

<i>Yvonne Hegele</i> <i>Ina Radtke</i>	Verwaltung als Akteur, Akteure in der Verwaltung – Aktuelle Beiträge zur Debatte	263
<i>Caroline Fischer</i>	Beraten statt Archivieren. Wie öffentlich Beschäftigte ihr Wissen am Arbeitsplatz teilen	285
<i>Benjamin Gröbe</i>	Administrative Verhaltensmuster im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationalstaatlicher Ebene bei der Transposition von EU-Richtlinien	309
<i>Kristina Opehy</i>	Der Einfluss von Organisationsfaktoren auf Kooperation und Koordination in Kernexekutiven: Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform	331
<i>Matthias Döring</i> <i>Stephan Löbel</i>	Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Beziehung auf Augenhöhe?	347
<i>Ulrike Zeigermann</i>	Akteure in Sekretariaten internationaler Organisationen: Das OECD-Sekretariat im Kontext der <i>Policy Coherence for Development</i> -Debatte	367

Abhandlungen

<i>Falk Ebinger</i> <i>Nicolas Lux</i> <i>Christoph Kintzinger</i> <i>Benjamin Garske</i>	Die deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II: Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien	389
<i>Sylvia Veit</i> <i>Nadin Fromm</i> <i>Falk Ebinger</i>	„NEIN“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland	413
<i>Torben Fischer</i> <i>Malte Pennekamp</i>	Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung: Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 2017	437
<i>Weert Canzler</i>	Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende ..	461
<i>Esteban Piñeiro</i> <i>Martina Koch</i> <i>Nathalie Pasche</i>	Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung. Über die diskursive Adaption der „interkulturellen Öffnung“ im schweizerischen Verwaltungskontext	479

Rezensionen

<i>John Siegel</i>	Rezension von „Verwaltungsdesaster: Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen“ (Wolfgang Seibel, Kevin Klamann, Hannah Treis) ...	499
<i>Eva Ruffing</i>	Rezension von „Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government“ (Carl Dahlström, Victor Lapuente)	504
<i>Sylvia Veit</i>	Rezension von „The Politics and Policy of Wellbeing. Understanding the Rise and Significance of a New Agenda“ (Ian Bache, Louise Reardon)	507
<i>Hellmut Wollmann</i>	Rezension von „Governance in Russian Regions. A Policy Comparison“ (Sabine Kropp, Aadne Aasland, Mikkel Berg-Nordlie, Jørn Holm-Hansen, Johannes Schuhmann (Hrsg.))	510
<i>Steffen Eckhard</i>	Rezension von „Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Geschichte, Organisation und politisches Wirken, 1952-2017“ (Norman Weiß, Nikolas Dörr (Hrsg.))	516

Yvonne Hegele, Ina Radtke

Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung: Aktuelle Beiträge zur Debatte

Zusammenfassung

Dieser Beitrag analysiert die jüngere deutschsprachige Verwaltungswissenschaft im Hinblick darauf, mit welchen empirischen, theoretischen und methodischen Schwerpunktsetzungen sie Verwaltungen als kollektive Akteure einerseits und individuelle Akteure in der Verwaltung andererseits untersucht. Eine Verortung aktueller Studien ist geboten, um zu verstehen, wie Verwaltungswissenschaft nach Antworten auf die bestimmenden Fragen der Disziplin nach den Formen, Erklärungs- und Einflussfaktoren sowie Effekten von Verwaltungshandeln sucht. Dafür führen wir eine quantitative Analyse aller in der Zeitschrift ‚der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management‘ (dms) von 2013 bis 2018/1 erschienenen Artikel durch. Im Ergebnis lässt sich eine große Bandbreite von theoretischen Konzepten, aber eine geringe Zahl an theoriestendenden und theoriegenerierenden Untersuchungen feststellen. Methodisch überwiegen qualitative und deskriptive Studien. Der empirische Fokus der Beiträge liegt auf einem Länderfokus auf Deutschland und auf Mehrebenenanalysen. Basierend auf identifizierten Forschungslücken schließt der Beitrag mit Forschungsdesideraten für zukünftige verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen und fordert einen stärkeren Beitrag zur Weiterentwicklung von Theorien, mehr Ausgeglichenheit bei den methodischen Ansätzen und eine Erweiterung des empirischen Fokus der zukünftigen Forschung.

Schlagwörter: Verwaltungswissenschaft, Akteure, Neo-Institutionalismus, Metastudie, Verwaltungsforschung

Abstract

Public Administrations as Actors – Actors in Public Administrations: Recent Contributions to the Debate

This article analyzes recent German public administration research regarding its empirical, theoretical and methodological focus when examining either administrations as collective actors or individual actors in the administration. A state-of-the-art review of public administration research is necessary, if one wants to understand how public administration research seeks to answer the important questions of the discipline regarding the forms, explanatory and influencing factors as well as the effects of administrative behaviour. For this purpose, we carry out a quantitative content analysis of all articles published in the journal ‚der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management‘ (dms) from 2013 to 2018/1. In regard to theories, we observe a wide range and usage of concepts, but only a small amount of theory-testing and theory-generating analyses. Methodologically, qualitative and descriptive studies predominate. Regarding the empirical focus, a country focus on Germany and multi-level analyses prevail. Based on the identified research gaps, the article concludes with research desiderata for future studies, i.e. an increased contribution to the further development of theories, a greater balance among research designs and a broader range of research objects.

Keywords: administrative science, actors, neo-institutionalism, meta-study, public administration research

1 Einleitung¹

Die öffentliche Verwaltung ist ein zentraler Akteur im *Policy*-Prozess, vom Agenda-Setting über die Formulierung bis hin zur Implementation und schließlich der Evaluation von Gesetzen und politischen Programmen. So kann sie beispielsweise in der Entscheidungsvorbereitung beeinflussen, welche Probleme oder Handlungsalternativen aufgegriffen werden und welche ausscheiden und hat Handlungsspielräume im Vollzug von *Policies* (vgl. *Scharpf* 1973b, a, *Bogumil/Jann* 2009, S. 27, *Jann/Wegrich* 2014). Anders als eine instrumentelle Sichtweise auf die öffentliche Verwaltung nahelegt, wie etwa im Konzept der legislatorischen Programmsteuerung (vgl. *Grauhan* 1969, S. 270-272), agiert die Verwaltung als eigenständiger Akteur innerhalb politischer Prozesse. Dabei stellt sich immer wieder die Frage nach dem konkreten Einfluss der Verwaltung im *Policy*-Prozess und nach den Bestimmungsfaktoren und Effekten ihres Handelns (vgl. siehe u.a. *Oberndörfer* 2001, *Schnapp* 2004).

Will man Verwaltungshandeln verstehen oder gar erklären und die Effekte auf die Bearbeitung von politischen Problemen nachzeichnen, ergibt sich daraus der Imperativ, *Verwaltung als Akteur* und *Akteure in der Verwaltung* empirisch zu erforschen. Diese Differenzierung knüpft an die Unterscheidung in kollektive und individuelle Akteure (vgl. *Scharpf* 1997, S. 54) an. Auch wenn diese in einem ‚Inklusionsverhältnis‘ zueinanderstehen, wird in den Studien zur Komplexitätsreduktion häufig auf Kollektivakteure oder individuelle Akteure fokussiert (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995, S. 50). Anders gesagt: *Verwaltung als Akteur* meint die Untersuchung auf Makro- oder Mesoebene, in der die Verwaltung als kollektiver Akteur untersucht wird, und *Akteure in der Verwaltung* die Untersuchung auf Mikroebene, in der auf einzelne Akteure in Verwaltungen fokussiert wird. Daraus ergibt sich für die Verwaltungswissenschaft ein breit gefächertes Forschungsspektrum, welches von Analysen zum grundsätzlichen Verhältnis von Politik und Verwaltung (vgl. z.B. *Demokratie und Verwaltung*, *Grohs* 2012, *Kippels* 2009), über die Fokussierung auf Ministerien und Behörden (vgl. z.B. die Forschung zur Autonomie von agencies, *Bach/Jann* 2010, *Christensen/Lægreid* 2006) bis hin zur Untersuchung von individuellen Beamtinnen und Beamten sowie Angestellten der öffentlichen Verwaltung (vgl. z.B. *Forschung zu street-level bureaucrats*, *Lipsky* 2010, *Hupe/Hill* 2007) reicht.

Die Verwaltungswissenschaft hat sich dabei oft die Frage nach ihrer eigenen Verortung und Beschaffenheit gestellt, spätestens seit *Fritz W. Scharpfs* (1973b) Plädoyer für die „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“. So gibt es eine ganze Reihe von Metastudien, die sich mit der „Herausbildung der Disziplin“ (*Ellwein* 1982), ihrer „Karriere“ (*Fach* 1982) sowie „Themenkonjunkturen im Zeitverlauf“ (*Jann* 2009) beschäftigen. Es existieren darüber hinaus auch Übersichtsanalysen zu bestimmten Schwerpunkten, z.B. dem Governance-Konzept in der Verwaltungswissenschaft (vgl. *Holtkamp* 2010) oder dem Beitrag der Verwaltungswissenschaft zur Denationalisierungsthese (vgl. *Bauer* 2015b). Es überrascht dabei jedoch, dass es keine Metastudien zum empirischen Kern der Verwaltungswissenschaft, also explizit zur Verwaltung als Akteur und zu Akteuren in der Verwaltung gibt. Nur über die Identifizierung von Schwerpunktsetzungen in Empirie, Theorie und Methode innerhalb dieses Fokus, kann aber verdeutlicht werden, wie die Verwaltungswissenschaft nach Antworten auf die bestimmenden Fragen der Disziplin nach den Formen, Erklärungs- und Einflussfaktoren sowie Effekten von Verwaltungshandeln sucht.

Caroline Fischer

Beraten statt Archivieren

Wie öffentlich Beschäftigte ihr Wissen am Arbeitsplatz teilen

Zusammenfassung

Dieser Artikel untersucht das Teilen von Wissen durch Beschäftigte im öffentlichen Sektor. Wissensteilung ist die zentrale Voraussetzung für das organisationale Wissensmanagement. Es wurde eine Typologie entwickelt, die als Analyseraster vier Verhaltensweisen, Wissen zu teilen, unterscheidet (Berichten, Archivieren, Beraten, Hinweisen). Mithilfe von Daten aus drei Studien (qualitativ und quantitativ) wird beschrieben, wie Mitarbeiter im öffentlichen Sektor ihr Wissen teilen. Dies wurde in der Literatur bisher außer Acht gelassen. Die identifizierten Verhaltensweisen sind mehrheitlich reaktiv, statt proaktiv, und richten sich direkt an Wissensnehmer, statt an ein Trägermedium. Sie können daher in der vorgeschlagenen Typologie als beratendes Verhalten eingestuft werden. Das ist weniger ressourcenaufwändig für die Wissensgeber, wirkt sich aber negativ auf die langfristige Speicherung und Auffindbarkeit von Wissen in einer Organisation aus.

Schlagerworte: Wissensmanagement, Teilen von Wissen, proaktives Arbeitsverhalten, Typologie

Abstract

*Advising instead of archiving
How public employees share their knowledge in the workplace.*

This paper examines the behavior of knowledge sharing of public employees. Knowledge sharing is a central precondition of organizational knowledge management. A typology was developed, which serves as an analytical framework and differentiates four patterns of knowledge sharing behavior (report, archive, advise, proclaim). Data from three studies (qualitative and quantitative) was used to describe how public employees share their knowledge. This has been neglected in the literature so far. The identified behavior is for the most part responsive rather than proactive and directed at an information receiver rather than an information medium. Therefore and according to the suggested typology, it can be classified as an advisory behavior. This type of knowledge sharing behavior is less costly for the knowledge donor, but has negative effects on the long-term retention and discoverability of knowledge in an organization.

Key words: Knowledge management, knowledge sharing, proactive work behavior, typology

1. Einleitung

Eine zentrale Voraussetzung für die gute und effiziente Aufgabenerfüllung einer Organisation ist, dass deren Mitarbeiter¹ ihr Wissen miteinander teilen (*Agyemang/Dzanduo/Boateng* 2016, S. 65). Das gilt auch für Organisationen des öffentlichen Sektors. Denn diese sind wissensintensive Organisationen – Wissen stellt die zentrale Ressource zur Aufgabenerledigung dar (*Willem/Buelens* 2006).

In vielen öffentlichen Organisationen fehlt ein institutionelles Gedächtnis und es bestehen Wissenslücken (Luen/Al-Hawamdeh 2001). Wenn Mitarbeiter ihre Stellen verlassen, geht deren Wissen häufig verloren, weil es vorher nicht ausreichend geteilt wurde. Dies wird im deutschen öffentlichen Sektor angesichts der anstehenden Pensionierungswelle verstärkt zum Problem. Doch auch im laufenden Geschäft erarbeiten sich verschiedene Einheiten einer Organisation zum Teil parallel das gleiche Wissen, weil nicht bekannt ist, dass Informationen schon vorhanden sind. Solche doppelte Wissensarbeit ist ineffizient, teuer und führt zu einer schlechteren Aufgabenerfüllung (Bundred 2006).

Gleichzeitig erfordern Einsparmaßnahmen eine effizientere Aufgabenerfüllung. Es ist daher nötig, Wissen zu managen (Mueller/Dyerson 1999). Voraussetzung und gleichzeitig Teil jedes Wissensmanagements ist das Teilen von Wissen. Dieses grundlegende Arbeitsverhalten wird in der Forschung zum Wissensmanagement häufig übersehen. Vielmehr konzentrieren sich Forschung und praktische Literatur darauf, welche (technischen) Instrumente am besten Wissen aufbewahren, verteilen und auffindbar machen. Dieser Aspekt des Wissensmanagements betrachtet aber lediglich dessen technisch-dokumentarisches Teilsystem und lässt das soziale Teilsystem, mit Menschen als Wissensträgern, außer Acht.

Der vorliegende Artikel fokussiert daher auf das Verhalten der Wissensteilung am Arbeitsplatz. Dieses findet mit anderen Kollegen direkt statt oder indirekt mithilfe eines Trägermediums, aus dem später andere Personen Informationen abrufen können. Wissen kann zudem auf Nachfrage (responsiv) oder eigeninitiativ (proaktiv) geteilt werden. Wissensteilung umfasst damit sehr unterschiedliche Verhaltensweisen: Von Gesprächen mit Kollegen bis hin zum Verfassen von offiziellen Berichten. Dennoch wird in der Literatur nicht differenziert, inwiefern sich diese verschiedenen Verhaltensweisen unterschiedlich auf Wissensmanagement auswirken. Um diese Lücke zu schließen, wurde eine Typologie entwickelt, die als Analyseraster dienen soll. Anhand der Dimensionen responsiv/proaktiv und direkt/indirekt umfasst sie vier verschiedene Verhaltensweisen der Wissensteilung. Diese werden als *Berichten*, *Archivieren*, *Beraten* und *Hinweisen* charakterisiert. Jede dieser Verhaltensweisen ist für organisationales Wissensmanagement wichtig.

Studien zum Teilen von Wissen erheben häufig lediglich die Intention, Wissen zu teilen, nicht aber das Verhalten selbst. Das gilt insbesondere für den öffentlichen Sektor, für den wenige und vorrangig Untersuchungen zum Teilverhalten spezieller Gruppen abseits der Kernverwaltung vorliegen, wie etwa der Polizei (Luen/Al-Hawamdeh 2001) oder Lehrern (Agyemang/Dzandu/Boateng 2016). Es wird jedoch davon ausgegangen, dass im öffentlichen Sektor Wissen auf andere Weise geteilt wird als im Privatsektor. Dies kann in organisationalen Faktoren (u.a. Gorry 2008), individuellen Fähigkeiten (u.a. Kang/Kim/Chang 2008) oder der Motivation (u.a. Kim 2017) der Beschäftigten begründet liegen.

Weil zum Verhalten der Wissensteilung, insbesondere im öffentlichen Sektor, bisher keine ausreichende Beschreibung vorliegt, soll mit diesem Artikel eine deskriptive Basis geschaffen werden. Die Forschungsfrage lautet daher:

Benjamin Gröbe

Administrative Verhaltensmuster im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationalstaatlicher Ebene bei der Transposition von EU-Richtlinien

Zusammenfassung

In dem Beitrag wird eine Typologie vorgestellt, die es erlaubt, die Rolle der Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien auf mitgliedstaatlicher Ebene zu analysieren. Die Typologie beruht auf der Annahme, dass sowohl formelle als auch informelle Strukturen bürokratischer Organisationen einen Einfluss auf den internen Entscheidungsfindungsprozess haben. Basierend auf den beiden Dimensionen *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition* können vier Idealtypen gebildet werden, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses auf nationalstaatlicher Ebene während der Phase Politikformulierung abbilden.

Im zweiten Teil des Artikels werden die formellen und informellen Strukturen und Charakteristika der Transpositionsprozesse von EU-Richtlinien in den Niederlanden, Frankreich, Dänemark und Griechenland dargestellt, um die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens empirisch zu illustrieren. Die Fallbeispiele zeigen, dass die Vorgehensweise der Ministerialverwaltungen im Transpositionsprozess entlang der beiden Dimensionen variiert.

Schlagworte: Verwaltungseinfluss; Ministerialbürokratie; EU-Richtlinien; Transposition

Abstract

Administrative patterns in the Europeanized policy-making process during the transposition of EU directives at the member-state level

This paper proposes a typology that is useful to analyze and understand the role of governmental bureaucracy in transposing EU directives at member-state level. The typology assumes that both formal and informal structures of bureaucratic organizations have an impact on public decision-making behavior. Based on two dimensions – bureaucratic capacity and political ambition – four ideal-typical constellations of policy-making at the stage of policy formulation are derived.

In the second part of the article all four ideal types are illustrated by examining the structural features and informal characteristics of the transposition process in the Netherlands, France, Denmark and Greece. The empirical illustration shows that administrative behavior in the transposition process indeed varies along both formal and informal factors.

Keywords: administrative influence; public administration; EU directives; transposition

1. Einleitung

Der Ministerialbürokratie kommt als Funktionsbestandteil eines jeden Regierungssystems eine zentrale Rolle zu. Durch ihre vielfältigen Funktionen – dazu zählt u.a. die Programmentwicklung zur Entscheidungsvorbereitung (Mayntz 1997, S. 181-196) – ist sie unmittelbar an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt und besitzt die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu beeinflussen (Schnapp 2004). Durch den Prozess der Europäischen Integration nimmt die Ministerialbürokratie ihre Funktionen nicht nur im nationalen Politikprozess, sondern auch im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wahr (Benz u.a. 2016; Bach/Ruffing 2018). Ein wichtiger Bereich, in dem die nationale Ministerialbürokratie im europäischen Kontext Einfluss nimmt, ist die Implementation von EU-Recht auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten (Treib 2014, S. 6). Dies trifft insbesondere auf EU-Richtlinien zu, die im Unterschied zu Verordnungen nicht unmittelbar wirksam sind, sondern im Prozess der Transposition erst durch nationale Rechtsakte umgesetzt werden müssen, damit die Ziele und Anforderungen einer Richtlinie erfüllt werden.

Die Transposition von Richtlinien gleicht dem inländischen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (Steunenberg 2006). Ähnlich ihrer hohen Relevanz bei nationalen Gesetzgebungsprozessen nimmt die Ministerialverwaltung damit auch bei der Richtlinientransposition eine zentrale Stellung ein (Treib 2014, S. 6). Zu den Herausforderungen zählen insbesondere die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes zur Umsetzung der EU-Richtlinie sowie die Koordination des Transpositionsprozesses innerhalb der Ministerialverwaltung, in den je nach Mitgliedstaat und Form des Rechtsaktes eine unterschiedliche Anzahl an formellen und informellen Vetospielern involviert ist (Dimitrova/Steunenberg 2013, S. 250-251), die jeweils über unterschiedliche Präferenzen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung eines Gesetzesentwurfes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie verfügen können (Steunenberg 2006).

Angesichts der komplexen Rolle der Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien, stellt sich die Frage, *wie* der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Umsetzung von EU-Recht durch die Ministerialverwaltung beeinflusst wird. Mit dem vorliegenden Artikel soll ein konzeptioneller Beitrag zum Verständnis der Rolle der Ministerialbürokratie in den EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht geleistet werden. Dazu wird eine Typologie vorgestellt, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens der Ministerialverwaltung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bei der Transposition von EU-Richtlinien abbildet. Mit Hilfe der Typologie ist es möglich, die zwischenstaatliche Varianz institutioneller Konfigurationen und administrativer Verhaltensweisen bei der Richtlinienumsetzung zu erfassen.

Die in der Forschungsliteratur vorherrschende Perspektive hatte bisher vor allem die Strukturen und Prozesse während der *Uploading*-Phase im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zum Gegenstand (Kassim, 2013). In dieser versuchen die EU-Mitgliedstaaten ihre Politikpräferenzen im Rahmen der Politikformulierung auf europäischer Ebene durchzusetzen (Radaelli, 2003). Die vergleichbaren Strukturen und Prozesse während der *Downloading*-Phase – dazu gehört die Transposition von EU-Richtlinien – haben weit weniger Aufmerksamkeit erhalten. Entsprechend existieren bisher nur wenige Versuche, die institutionellen Strukturen und Verfahrensweisen zur Implementation von EU-Recht in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zu systematisieren

Kristina Opehy

Der Einfluss von Organisationsfaktoren auf Kooperation und Koordination in Kernexekutiven: Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform

Zusammenfassung¹

Das Papier untersucht den Einfluss von veränderten organisatorischen Strukturen auf das Akteursverhalten in intrainstitutionellen Politikgestaltungsprozessen am Fall einer jüngst restrukturierten Kernexekutive: Der Europäischen Kommission. Es analysiert das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Verwaltungsakteure in ressortübergreifenden Initiativprozessen in drei Politikbereichen vor und nach der Juncker-Reform. Die Auswertung der Interviewdaten zeigt, dass Organisationsfaktoren einen Einfluss auf das Akteursverhalten haben. Die organisatorischen Veränderungen, insbesondere entlang vertikaler Linien, haben zu weniger Siloverhalten der Akteure in der horizontalen Kooperation und Koordination geführt.

Schlagerworte: Verwaltungsreform; Organisationsfaktoren; kernexekutive Verwaltungen; Europäische Kommission; Koordination

Abstract

The Influence of Organizational Factors on Cooperation and Coordination in Core Executives: Actors' Behavior in the European Commission after the Juncker-Reform

The article examines the influence of changed organizational structures on actors' behavior in intra-institutional policy development processes. The case is a recently reorganized core executive: the European Commission. The cooperation and coordination behavior of the administrative actors in interdepartmental legislative initiative development processes is analyzed based on interview data. The results show that organizational factors influence actors' behavior. The organizational changes along vertical lines led to less pronounced silo behavior of the actors in horizontal cooperation and coordination.

Key words: Administrative reform; organizational factors; core executive administrations; European Commission; coordination

1. Einleitung

Die Organisationsforschung diskutiert seit Jahrzehnten die Möglichkeiten bewusster organisatorischer Manipulation, um Akteursverhalten in Politikgestaltungsprozessen (und letztlich Politikinhalt) systematisch zu beeinflussen. Dieses Papier leistet einen empirischen Beitrag zu dieser Debatte. Es untersucht, ob und wie sich das Kooperations- und Koordinationsverhalten der an den Gesetzesinitiativprozessen beteiligten Akteure² der Europäischen Kommission nach der durch Jean-Claude Juncker initiierten Organisationsreform systematisch verändert hat.

Die Juncker-Reform adressiert insbesondere die internen Strukturen und Prozesse in der Gesetzesinitiativphase. Das erklärte Ziel ist, das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den einzelnen organisatorischen Einheiten der Kommission so zu beeinflussen, dass Gesetzesvorschläge ressortübergreifender ausgearbeitet werden (*Europäische Kommission* 2014; *Juncker* 2014). Die Reform soll die Kommission unterstützen, substantiell breitere Initiativen in den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union einzubringen. Auf diesem Wege sollen die politischen Prioritäten der Kommission, die der Präsident zu Beginn seiner Amtszeit definiert hat (*Juncker* 2014), umgesetzt werden. Die organisatorischen Veränderungen betreffen sowohl die politische als auch die administrative Ebene innerhalb der Kommission. Die interne Hierarchie im höchsten politischen Entscheidungsgremium der Kommission, dem Kommissionskollegium, wurde durch die Reform differenzierter. Vizepräsidenten sollen die Arbeit von politikfeldverwandten Kommissaren koordinieren und anleiten. Sie fungieren gleichzeitig als Gatekeeper gegenüber Gesetzesentwürfen aus den Generaldirektionen der administrativen Ebene der Kommissionshierarchie. Auf der administrativen Ebene hat die Reform die Position und den Einfluss des Generalsekretariats in den Gesetzesinitiativprozessen gestärkt. Das Generalsekretariat soll die ressortübergreifende Kooperation vorantreiben und sicherstellen sowie Sitzungen mehrerer Generaldirektionen zu einzelnen Gesetzesinitiativen einberufen und leiten (*Europäische Kommission* 2014; *Kassim* 2016; *Bürgin* 2018). Ziel dieser organisatorischen Veränderungen ist es, eine verstärkte interdepartementale Kooperation und Koordination in Gesetzesinitiativprozessen zu erreichen und Siloverhalten zu vermeiden.

Es wird angenommen, dass verändertes Akteursverhalten letztlich Politikinhalt beeinflussen kann. Daher sind die internen Politikgestaltungsprozesse der Kommission nicht nur organisationstheoretisch interessant, sondern auch von politischer und gesellschaftlicher Bedeutung. Die Kommission hat eine zentrale Position im Mehrebenen-Institutionengewebe der EU (*Nugent* 2000; *Hartlapp/Metz/Rauh* 2014; *Trondal/Bauer* 2017, S. 7). Insbesondere in der legislativen Agendasetzung hat sie eine – nach wie vor – privilegierte Position. Durch die Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen beeinflusst sie den interinstitutionellen Politikgestaltungsprozess in der EU frühzeitig und richtungsweisend (*Peters* 1994, S. 21; *Schmidt* 2000; *Tsebelis/Garrett* 2000, S. 279). Außerdem ist sie durch ein politisch immer hochrangiger besetztes Kommissionskollegium (*Spence* 2006; *Döring* 2007; *Peterson* 2012) und eine immer stärkere Anbindung an das Europäische Parlament – insbesondere durch Änderungen im Ernennungsverfahren der Mitglieder des Kollegiums (*Christiansen* 2015; *Bürgin* 2018)³ – sowohl personell als auch vertragsrechtlich sukzessive zu einer stärker politischen EU-Institution geworden. Präsident Juncker verfolgt in seiner Amtszeit eine betont politische Agenda. Um diese umzusetzen, stieß er zu Beginn seiner Amtszeit eben jene organisatorische Reform an, deren Auswirkungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in Gesetzesinitiativprozessen hier untersucht werden.

Interdepartementale Kooperation und Koordination in Verwaltungsapparaten stellen – gerade in der Phase der Gesetzesinitiativentwicklung – eine für Kernexekutiven (*Dunleavy/Rhodes* 1990) quasi allgegenwärtige Herausforderung dar (*Mayntz/Scharpf* 1975). Der Grund hierfür ist, dass Kernexekutiven typischerweise durch ausgeprägte interne organisatorische Spezialisierung auf horizontaler und vertikaler Dimension charakterisiert sind (*Gulick* 1937; *Mayntz/Scharpf* 1975). Dies führt zu einer großen Anzahl organisatorischer Einheiten in einer Regierungsbürokratie, was eine erhebliche Hürde für eine pro-

Matthias Döring, Stephan Löbel*

Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Beziehung auf Augenhöhe?

Zusammenfassung

Der Artikel untersucht die Beziehung zwischen Verwaltung und Intermediären, also von Klienten beauftragte Dritte, die die Interaktion mit den Verwaltungen übernehmen. Hierbei wird die ambivalente Rolle diskutiert, die diese Intermediäre im Zusammenwirken mit den *Street-Level Bureaucrats (SLB)* einnehmen. Auf Basis einer vergleichenden Fallstudie zweier Politikfelder werden Faktoren identifiziert, die die Interaktion zwischen beiden Akteuren charakterisieren. Auf Basis einer transaktionskostentheoretischen Perspektive werden vor allem die Spezialisierung und die Aggregationsfunktion von Intermediären als Vorteile für SLB identifiziert, wodurch Prozesse schneller und effizienter abgewickelt werden können. Darüber hinaus prägen aber vor allem zwei Faktoren die Interaktion maßgeblich: Das Selbstbild der *Street-Level Bureaucrats* sowie das Vertrauen in den Intermediären. Das dynamische Zusammenspiel dieser Faktoren wird in der vorliegenden Studie beschrieben.

Schlagwörter: Intermediäre, Street-Level Bureaucrats, Verwaltungsinteraktion, Transaktionskostentheorie, Koproduktion

Abstract

*Street-Level Bureaucrats and Intermediaries:
Interaction on a level playing field?*

This article investigates the relationship between administrations and intermediaries, third parties that are assigned by clients to take care of interactions with administrations. Hereby, the quite ambivalent role of those intermediaries is discussed. Building on data from a comparative case study, we identify factors that shape the nature of the interaction. From a transaction cost perspective, specialization as well as aggregation yield benefits for the street-level bureaucrat such as acceleration of processes. Beyond that, two factors stand out in characterizing the relationship: the self-perceived role of street-level bureaucrats as well as the trust in the specific intermediary. The dynamic interaction of both factors is described in the present study.

Keywords: intermediaries, street-level bureaucrats, citizen-state interactions, transaction cost theory, coproduction

Die Interaktion zwischen Verwaltungen und ihren entsprechenden Anspruchsgruppen, seien es Bürger¹ oder Unternehmen, ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus der Public Administration-Forschung gerückt (Jakobsen u.a. 2016). Hierbei existiert eine Vielfalt an Möglichkeiten unterschiedlicher Interaktionsformen. So können Private und Verwaltungen auf Augenhöhe miteinander oder hierarchisch zueinan-

* Beide Autoren haben zu gleichen Anteilen an der Erstellung dieser Studie beigetragen. Die Reihenfolge der Autorennamen ist rein zufälliger Natur.

der agieren, im Rahmen von Netzwerken, auf Basis bi- oder multilateraler Verträge oder auch informell. Diese verschiedenen Konzepte innerhalb des Möglichkeitsraums von Kooperationsformen werden als institutionelle Arrangements bezeichnet (*Brügge-meier* 2004, S. 333). Die Abgrenzung von öffentlicher und privater Leistungserbringung ist in den vergangenen Jahrzehnten unschärfer geworden. Viele staatliche Aktivitäten durchdringen heute die Grenzen von öffentlichem und privatem Sektor und durch die Privatisierungswellen bei öffentlichen Unternehmen in den 1990er Jahren liegen heute öffentliche Aufgaben teilweise oder ganz bei privaten Akteuren (*Klievink/Jansen/Tan* 2012, *Milward/Provan* 2003, *Selsky/Parker* 2005).

Neben dem Outsourcing öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen, was seit Jahren intensiv diskutiert wird (*Dunleavy/Hood* 1994, *Girth u.a.* 2012, *Alonso/Clifton/Díaz-Fuentes* 2015), sind Intermediäre ein weiteres vielversprechendes Forschungsobjekt, um die vielfältige Komplexität von Verwaltungshandeln näher zu analysieren (*Brunzel* 2011, *Löbel/Paulowitsch/Schuppan* 2016). Grundsätzlich bezeichnet der Begriff „Intermediäre“ Organisationen, die zwischen zwei Feldern stehen – bspw. zwischen Markt und Staat (Arbeitgeberorganisationen, Kammern), zwischen Bürger und Staat (Verbände, Parteien, NGOs) oder zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Gewerkschaften). Bekannt sind vor allem Finanzintermediäre wie Banken, die den Raum zwischen Sparern und Kreditnehmern ausfüllen oder aber elektronische Marktplätze wie Amazon oder Ebay, die Kunden und Händler zusammenführen. In der vorliegenden Studie wurden Intermediäre untersucht, die im Auftrag von Unternehmen oder Bürgern tätig werden und an deren Stelle mit der öffentlichen Verwaltung interagieren – bspw. anstelle ihrer Kunden Anträge stellen oder der Verwaltung geforderte Informationen übermitteln. Das heißt, der Intermediärsbegriff wird im Folgenden etwas fokussierter interpretiert als in vergleichbaren Studien (*Esman* 1978, *Lascoumes/Le Gales* 2007, *Dent/van Gestel/Teelken* 2007). Klassische Beispiele sind Architekten und Steuerberater, die für einen Bauherren Baugenehmigungen einholen oder für einen Steuerpflichtigen die Steuererklärung an die Finanzverwaltung weiterleiten und ggf. offene Fragen klären.

Die Gründe für die Beauftragung der Intermediäre durch Private sind hierbei vielfältig. Die Externalisierung von Transaktionskosten ist ein maßgeblicher Grund (*Bailey/Bakos* 1997, *Malone/Yates/Benjamin* 1987, *Sarkar/Butler/Steinfeld* 1995), jedoch können auch Werte wie Vertrauen und die Sicherung langfristiger Geschäftsbeziehungen (*Giaglis/Klein/O'Keefe* 2002, S. 232, *van der Heijden* 1996) relevant sein. Es lässt sich zudem vermuten, dass Bürger und Unternehmen neben der Entlastung hoffen, dass Intermediäre als Spezialisten die Interaktion mit der Verwaltung effektiver und effizienter gestalten.

Weitestgehend unerforscht ist, welche Wirkung Intermediäre auf die Arbeit und Entscheidungen der Verwaltung, personifiziert durch *Street-Level Bureaucrats (SLB)*, haben. Der vorliegende Artikel soll dazu einen ersten konzeptionellen Ansatzpunkt bieten. Dafür wird im Folgenden zunächst das Verhältnis von Intermediären und SLB theoretisch erläutert. Mit Hilfe zweier Fallstudien sollen die theoretischen Ausführungen empirisch untermauert und analysiert werden. Hierfür wurden die Verfahren zur Zulassung von Schwerlasttransporten sowie für Genehmigungen zur Inbetriebnahme von Anlagen unter Berücksichtigung des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG) analysiert. In beiden Fällen werden Intermediäre eingesetzt, die

Ulrike Zeigermann

Akteure in Sekretariaten internationaler Organisationen. Das OECD-Sekretariat im Kontext der *Policy Coherence for Development*-Debatte

Zusammenfassung

Mit dem zunehmend transnationalen Charakter komplexer politischer Probleme rücken Akteure internationaler Verwaltungen immer stärker in den Fokus. Dieser Beitrag untersucht die Interaktionen von Akteuren am Beispiel der *Policy Coherence for Development*-Abteilung der OECD und fragt, ob es sich dabei um einen *Entrepreneur* in der internationalen Kohärenzdebatte handelte. Das Hauptaugenmerk liegt somit auf dem OECD-Sekretariat, wo die Kohärenzidee bereits seit 1990 verankert ist. 2015 wurde *Policy Coherence for Development* zuletzt im Rahmen der globalen Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung von Staats- und Regierungschefs bestätigt. Die Untersuchung zeigt, dass die Kohärenzabteilung im Generalsekretariat der OECD in vielschichtigen internationalen Entscheidungsprozessen zu Kohärenzfragen sowohl organisationsintern als auch -extern zunehmend autonom agierte und dabei wechselnde Rollen als *Entrepreneur* und *Broker* einnahm. Dadurch soll schließlich zu einem besseren Verständnis dynamischer Interaktionsformen von Akteuren der internationalen Verwaltung beigetragen werden.

Schlagworte: Internationale Verwaltung, OECD, Interaktionen, Broker, Entrepreneur

Abstract

Actors in Secretariats of International Organizations. The OECD Secretariat in the context of the debate on Policy Coherence for Development

Due to the increasingly transnational nature of complex political problems recent research focuses on international administrations as actors. This paper seeks to contribute to studying interactions of actors in international bureaucracy in the context of the *Policy Coherence for Development* (PCD) debate. The PCD approach was confirmed by the Heads of State and Government in the 2030 Agenda for Sustainable Development in 2015. The paper explores the OECD Secretariat where the concept was applied since 1990, assessing whether the PCD Unit can be characterized as an entrepreneur. The analysis shows that the PCD Unit interacted increasingly autonomously in multi-level processes within the organization and externally, changing between its roles as an entrepreneur and a broker. Thus, the paper seeks to contribute to a better understanding of hybrid interactions of actors in international bureaucracy.

Keywords: International administrations, OECD, interactions, broker, entrepreneur

1 Einleitung

Entscheidungsprozesse in transnationalen Governance-Strukturen zur Bewältigung von komplexen und globalen Herausforderungen, wie beispielsweise nachhaltige Entwick-

lung, sind heute oftmals schwer nachvollziehbar. Eine zentrale Frage ist deshalb, welche Akteure in welcher Form bei der Entwicklung von internationalen Standards und Strategien beteiligt sind.

Internationale Organisationen werden in diesem Zusammenhang in der Literatur traditionell als Plattformen verstanden, auf denen Interessen der Mitgliedstaaten verhandelt und durch die Informationen international ausgetauscht und verbreitet werden (vgl. *Abbott/Snidal* 1998, 2000). Neuere Studien hingegen unterstreichen die aktive Rolle von internationalen öffentlichen Verwaltungen¹ in politischen Entscheidungen (vgl. *Knill/Bauer* 2016; *Knill/Eckhard/Bauer* 2017). Sie gehen davon aus, dass Sekretariate internationaler Organisationen nicht nur die Interessen ihrer Mitgliedstaaten verfolgen, sondern über eine gewisse Autonomie verfügen. Bereits *Barnett und Finnemore* (1999) stellten fest, dass viele internationale Organisationen Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen haben und entsprechend Einfluss ausüben können, anders als bei ihrer Entwicklung vorgesehen (*Barnett/Finnemore* 1999, S. 699). Das bedeutet, dass sie im Rahmen struktureller und politischer Gegebenheiten unabhängig Präferenzen entwickeln (*autonomy of will*) und handeln (*autonomy of action*) können (*Bauer/Ege* 2016). Internationale Verwaltungen können demnach als komplexe Akteure verstanden werden, die sich durch bestimmte Präferenzen, Verhaltensweisen und Entscheidungen auszeichnen. Auf dieser Annahme beruht auch der vorliegende Beitrag.

Während sich aktuelle Beiträge aus der Forschung zu internationalen Bürokratien mit administrativen Stilen bei der Politikinitiierung, -formulierung und -implementierung (vgl. *Knill/Eckhard/Grohs* 2016), Verwaltungsbeziehungen (*Benz/Corcaci/Doser* 2016; *Benz* 2017), Verhaltenslogiken (vgl. *Trondal/Marcussen/Larsson* 2010; *Trondal* 2013) oder dem Einfluss auf Entscheidungen (vgl. *Biermann/Siebenhüner/Schreyögg* 2009; *Biermann/Siebenhüter* 2013; *Jinnah* 2014; *Eckhard/Ege* 2016; *Jörgens/Kolleck/Saerbeck* 2016) befassen, wurde die grundlegende Frage nach dem Handeln von Akteuren internationaler Bürokratien bisher unzureichend untersucht. Handelt es sich dabei eher um die Vermittlung zwischen Interessengruppen (*Brokers*) oder aber um eine aktive Verbreitung von Ideen (*Entrepreneurs*) in transnationalen Entscheidungsprozessen?

Dieser Beitrag nähert sich der Frage der *Agency* von Abteilungen internationaler Bürokratien als Akteure in interorganisationalen Entscheidungsprozessen anhand einer empirischen Untersuchung der OECD-Administration im Kontext der *Policy Coherence for Development*-Debatte (kurz: PCD, deutsch: entwicklungspolitische Kohärenz) zwischen 2005 und 2015. Nach einer Vorstellung theoretischer Erwägungen werden die Unterschiede zwischen „*Entrepreneur*“ und „*Broker*“ für die folgende empirische Untersuchung herausgearbeitet und das methodische Vorgehen erläutert. Die Kohärenzabteilung des OECD-Sekretariats wird im ersten Teil der Analyse als zentraler Akteur identifiziert und in der Organisationsstruktur verortet. Im zweiten Teil der Analyse liegt das Hauptaugenmerk auf den Interaktionen der Kohärenzabteilung, wobei zwischen der Zusammenarbeit von Akteuren aus OECD-Mitgliedstaaten und externen Akteuren unterschieden wird. Hieraus ergeben sich schließlich Schlussfolgerungen zum Verständnis von dynamischen Interaktionsformen von Akteuren der internationalen Verwaltung mit Fokus auf der OECD.

Torben Fischer, Malte Pennekamp

Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung: Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 2017

Zusammenfassung

Im Zuge der Bund-Länder-Finanzreform 2017 wurde auch die Bundesfernstraßenverwaltung neu organisiert. Zukünftig liegt die Kompetenz für die Verwaltung der Bundesautobahnen direkt beim Bund, während für die Bundesstraßen die Bundesauftragsverwaltung weiterhin Bestand hat. Damit wandelt sich die Struktur der Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Bundesfernstraßen von einer hierarchischen Politikverflechtung zu einem System differenzierter Verwaltungszentralisierung. Die neue Verflechtungsstruktur ist durch straßenklassenbezogene Unterschiede hinsichtlich der Wahrnehmungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern gekennzeichnet, ohne jedoch zu einer umfassenden Verfahrens- und Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern zu führen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Auswirkungen der Reform auf die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung differenziert zu bewerten, da das in Politik und Wissenschaft bisher dominierende Argument der Leistungssteigerung durch Verwaltungszentralisierung nur auf einen Teilbereich bzw. Teilaufgaben der reformierten Bundesfernstraßenverwaltung zutrifft und durch die differenzierte Zentralisierung potentiell neue Konfliktstrukturen, Effizienzhemmnisse und politische Legitimationsprobleme entstehen.

Abstract

From Hierarchical Political Interweaving to Differentiated Centralisation: The Reform of Germany's Federal Trunk Road Administration of 2017

As part of the federal-Länder financial reform in 2017, Germany's Federal Trunk Road Administration has been restructured. From 2021 onwards, the federal government will be in full authority of the administration of the federal motorways ("Bundesautobahnen"). For the administration of the federal highways ("Bundesstraßen"), however, the system of the "Bundesauftragsverwaltung" (federal executive administration) will persist. In consequence, the structure of the federal-Länder cooperation is changing from a hierarchical political interweaving ("hierarchische Politikverflechtung") to a system of differentiated centralisation. This new administrative structure is characterized by differences along road classes with regard to the federal's own administrative powers and its competences to influence and control the "Länder". However, the reform does not lead to a clear separation of competences between the federal government and the "Länder". Against this backdrop, the effects on the performance of the new system of Federal Trunk Road Administration must be scrutinized. While the argument of 'performance enhancement through administrative centralization' has predominated the political and scientific discourse, it applies only to a subarea and to certain subtasks of the reformed Federal Trunk Road Administration. Yet, the road class-related differentiation will likely create new conflicts of interest, efficiency barriers and legitimacy problems.

Schlagworte: Bund-Länder-Finanzreform, Bundesfernstraßenverwaltung, Politikverflechtung, Bundesauftragsverwaltung, Infrastrukturgesellschaft

Keywords: Federal Trunk Road Administration, Infrastructure Society, Federal Motorways, Federal Highways, Federal-Länder Financial Relations

1 Einleitung¹

Im Juni 2017 haben Bundestag und Bundesrat eine grundlegende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf den Weg gebracht.² Die Reform sieht als zentrale Neuerungen die Erhöhung des Finanzierungsbeitrages des Bundes auf jährlich ca. 9,7 Milliarden Euro sowie die Abschaffung des Umsatzsteuervorgewegausgleiches und des horizontalen Länderfinanzausgleiches vor (vgl. *BMF* 2017, S. 8).³ Damit ist der Bund den wesentlichen Forderungen der Länder nachgekommen. Im Gegenzug setzte er durch, dass die Reform als Paketlösung realisiert wurde, in welcher über den finanzverfassungsrechtlichen Kern hinaus eine Reihe weiterer Bund-Länder-Kompetenzen neu geregelt wurden, die die Zuständigkeiten und Kontrollrechte des Bundes gegenüber den Ländern erweitern (vgl. u.a. *Benz* 2017, S. 66; *Renzsch* 2017, S. 772; *Seiler* 2017, S. 58). In der bisher zum Thema vorliegenden Forschungsliteratur wurde dieses Koppelgeschäft als „bereitwillige Abgabe von Verantwortung [...] im Tausch gegen mehr Geld“ (*Eilfort/König* 2017, S. 81) oder als „[e]rkaufte Bundeseinfluss“ (*Seiler* 2017, S. 58) bezeichnet und mit Verweis auf den anhaltenden Trend der kompetenzrechtlichen Unitarisierung des bundesdeutschen Föderalismus überwiegend kritisch beurteilt.

Ein zentraler Baustein der Paketlösung ist die Reform der straßenbaulichen Aufgaben im Bereich des Bundes: Bis zum Jahr 2021 werden die Bundesautobahnen aus dem System der Bundesauftragsverwaltung herausgelöst und in die bundeseigene Verwaltung geführt. Mit dieser Zentralisierung der Verantwortung für „die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen“ (§ 1 Abs. 1 InfrGG) ist das Ziel verbunden, „die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten und durch eine Synchronisierung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen [...] die Effektivität der Verwaltung dieser Straßen zu verbessern“ (BR-Drucksache 814/16, S. 51).

Es war vor allem die Kontroverse um eine mögliche Privatisierung der Bundesfernstraßen, die die politische und öffentliche Debatte zur Reform der Bundesauftragsverwaltung dominierte (vgl. *Spiegel Online* 2016; *FAZ.Net* 2017). In der politikwissenschaftlichen Diskussion erweckte die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung bisher kein herausgehobenes Interesse und wurde in den Abhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen allenfalls als ‚Paketlösung‘ mitbehandelt (vgl. etwa *EZFF* 2017). Zusammenfassend liest sich das bisherige Urteil zur Reform wie folgt: Zwar füge sich die Überführung der Bundesautobahnen in die bundeseigene Verwaltung in das Bild der „Umstrukturierung des deutschen Bundesstaates von einem eher horizontal hin zu einem vertikal orientierten“ (*Renzsch* 2017, S. 764) ein. Erstens sei der Reform für den Bestand des bundesdeutschen Föderalismus jedoch keine übermäßige Bedeutung beizumessen (vgl. *Benz* 2017, S. 70; *Gamper* 2017, S. 120) und zweitens sei die Verwaltungszentralisierung im Fall der Bundesautobahnen aus Effizienzgründen (vgl. *Eilfort/König* 2017, S. 82) und „[i]m Sinne einer rechtsstaatlich wünschenswerten Verantwortungsklarheit“ (*Seiler* 2017, S. 62) durchaus positiv zu bewerten. Im Gegensatz zu den mehrheitlich kritischen Einschätzungen hinsichtlich der Neu-

Weert Canzler

Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende

Zusammenfassung

Die Energiewende umfasst neben dem Ausstieg aus der Kernkraft eine weitgehende Dekarbonisierung aller Energiesektoren, einen Anteil von Erneuerbaren Energien (EE) von mindestens 60 Prozent am Gesamtenergieverbrauch sowie eine dramatische Steigerung der Energieeffizienz bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts. Sie bedeutet einen Paradigmenwechsel von einem anbieterzentrierten fossilen Energiesystem mit wenigen Großkraftwerken hin zu einem verteilten und nur bedingt steuerbaren Energiesystem auf der Grundlage fluktuierend einspeisender Photovoltaik- und Windenergieanlagen. Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende folgt diesem neuen Paradigma. Eine entscheidende Herausforderung besteht darin, die dauerhafte und breite gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende sicherzustellen. Denn die künftige Energieversorgung wird „sichtbarer“, der benötigte Flächenbedarf für EE-Anlagen wird steigen. Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende ist vor diesem Hintergrund keine exklusive Aufgabe von Netzexperten und Energietechnikern, sondern sie bedarf einer Berücksichtigung der Interessen und des Engagements möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger. Hierfür bietet ein dezentrales Infrastrukturmodell wie der „zelluläre Ansatz“ eine viel versprechende Perspektive. Allerdings sind die Voraussetzungen für eine breite materielle Partizipation und eine flexible Governance erst noch zu schaffen.

Schlagerwörter: Dekarbonisierung, Akzeptanz, zellulärer Ansatz, Prosuming, flexible Governance

Abstract

The implementation of the energy transition from an infrastructural perspective

The German “Energiewende” aims at phasing out nuclear energy, decarbonizing all energy sectors, increasing the share of renewables to at least 60 percent of total energy use and dramatically increasing energy efficiency by the mid-21st century. This means a paradigm shift from a provider-centric energy system based on fossil fuels and driven by a few large power plants to a decentralized energy system based on solar and wind energy plants which are difficult to control. The implementation of the Energiewende follows this new paradigm. The important question is whether and to what extent acceptance of the energy transition across a broad range of societal groups can be ensured in the long run. The future energy supply will be more “visible” and the land use requirements for renewable energy systems will increase. Against this backdrop, the implementation is no longer restricted to experts and grid managers, but requires to consider the interests of as well as to engage with a broad range of citizens. A decentralized infrastructure model like the so called “cellular approach” offers promising future prospects. However, conditions are required for participating substantively and governing the transformation process flexibly.

Keywords: Decarbonisation, social acceptance, cellular approach, prosuming, flexible governance

1. Energieinfrastruktur im Wandel: Die postfossile Herausforderung

Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts – vor allem seit den weltweit verstärkten Bemühungen, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur infolge des menschengemachten Klimawandels zu begrenzen – hat der Umbau des Energiesystems und eine Abkehr von fossilen Energieträgern begonnen. Mit dem Umbau des Energiesystems ist ein umfassender Paradigmenwechsel verbunden. Künftig sollen vor allem postfossile Energieträger genutzt werden. Die Wind- und die Solarenergie haben große Potenziale und werden nach Lage der Dinge – vor allem nach einem drastischen Kostenverfall (siehe jüngst *Fraunhofer ISE* 2018) – zukünftig die wichtigsten Quellen der Energieerzeugung sein; die Biomasse hat sich nach einer anfänglichen Boomphase ihren Grenzen angenähert. Statt zentral positionierter Großkraftwerke sollen kleinere und damit dezentral verteilte Energieerzeugungsanlagen für die künftige Energiebereitstellung sorgen (vgl. *Elsner et al.* 2015). Die Sektoren Wärme und Verkehr werden sukzessive elektrifiziert, wobei ab einem EE-Stromanteil von 60-70 Prozent erhebliche Synergieeffekte auf dem Weg der so genannten Sektorkopplung erreicht werden sollen (vgl. *Ausfelder et al.* 2017). Schließlich soll die zur Verfügung stehende Energie auch noch wesentlich effizienter eingesetzt werden. Diese Ziele bedeuten technisch und nicht zuletzt auch infrastrukturell, dass zum einen der Trend von zentralen hin zu dezentralen Erzeugungsanlagen und Lagereinheiten verstärkt wird und zum anderen aus einer bisher einzig und allein unidirektionalen Distribution – vom Erzeuger hin zum Verbraucher¹ – eine bi- oder sogar multidirektionale Verteilung wird

Die anstehende Transformation ist also fundamental, sie betrifft nicht nur einzelne Bevölkerungsgruppen oder Branchen. Im Folgenden soll daher die Frage behandelt werden, wie eine breite Akzeptanz dieser umfassenden Energiewende auf Dauer gesichert werden kann. Dafür werden die bisherigen energiepolitischen Partizipations- und Förderstrategien vertieft betrachtet und insbesondere die Chancen und potenziell kontraproduktiven Effekte des Prosumings analysiert. Hintergrund einer solchen Partizipationsanalyse ist die absehbar zunehmende Wirksamkeit energieinfrastruktureller Eingriffe in die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger. Der Umbau des Energiesystems mit seinen raumgreifenden und das bisherige Landschafts- und Stadtbild erheblich verändernden Erzeugungsanlagen einerseits und einem Um- und Ausbau der Übertragungs- und Verteilnetze sowie neuer Speicher andererseits tangiert weit mehr Bürgerinnen und Bürger als früher. Auch ändert sich die Finanzierungslogik grundlegend, wenn hohen kurz- und mittelfristigen Installationskosten nur noch geringe langfristige Betriebskosten gegenüberstehen. Vollkommen zurecht spricht einer der beiden Vorsitzenden der von Kanzlerin Merkel 2011 nach der Mehrfachkernschmelze von Fukushima eingesetzten „Ethikkommission“, Klaus Töpfer, auch von einer „Gemeinschaftsaufgabe“, die die Energiewende darstellt. Es ist darüber hinaus auch eine Langzeitaufgabe, denn eine Umwälzung des Energiesystems ist mit Investitionen, aber auch mit Abschreibungen verbunden, die nach Jahrzehnten zählen (*Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung* 2011).

Die Herausforderung einer Transformation des Energiesystems in eine postfossil gespeiste und in einem hohen Maße dezentral strukturierte zukünftige „Energiewirtschaft“ irritiert die traditionelle Energiewirtschaft nachdrücklich. Verstärkt wird diese Transformation durch eine gerade erst begonnene Digitalisierung, die – etwa über den

Esteban Piñeiro, Martina Koch, Nathalie Pasche

Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung

Über die diskursive Adaption der „interkulturellen Öffnung“ im schweizerischen Verwaltungskontext

Zusammenfassung

Ende der 1990er Jahre gewinnt in der Schweiz das integrationspolitische Reformkonzept der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ an Bedeutung. Damit soll zum einen der Zugang der ausländischen Bevölkerung zu Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen verbessert, zum anderen der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen im staatlichen Sektor gewährleistet werden. Unsere genealogische Analyse des Verwaltungsdiskurses zeigt, wie die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ im Zeichen einer modernen Verwaltungsführung managerial adaptiert und in Verbindung mit Diversity Management produktiv gewendet wird. Die „Interkulturelle Öffnung“ folgt nun einem pragmatischen Effizienzdenken und einer unternehmerischen Logik, um letztlich den Umgang mit einer ausländischen Kundschaft effektiver und effizienter zu gestalten. Die integrationspolitischen Ziele der Chancengleichheit und Antidiskriminierung geraten dabei in den Hintergrund.

Schlagerworte: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Integrationspolitische Programmatik, New Public Management, Organisationssoziologischer Neoinstitutionalismus, Genealogische Diskursanalyse

Abstract

From equal opportunities to managerial self-mobilization. On the discursive adaptation of “intercultural openness” in the Swiss administrative context

At the end of the 1990s, the integration policy programme of “intercultural opening of the administration” gained in importance in Switzerland. This should improve the foreign population’s access to public institutions and ensure equal access to jobs in the state sector. Our genealogical analysis of the administrative discourse shows how the institutional logic of “intercultural opening” is managerially adapted in line with modern administrative management and productively applied in connection with diversity management. The “intercultural opening” now follows a pragmatic efficiency approach and an entrepreneurial logic in order to ultimately make dealing with a foreign clientele more effective and efficient. The integration policy objectives of equal opportunities and anti-discrimination are being pushed into the background.

Keywords: Intercultural Opening of the Administration, Integration Policy Programmatics, New Public Management, Neoinstitutionalism in Organizational Sociology, Genealogical Discourse Analysis

1 Einleitung

Mit dem Erstarren des Integrationsdiskurses Ende der 1990er Jahre entwickelte die Schweizer Staatsverwaltung eine hohe Sensibilität für die von ihr selbst als solche konstruierte ethno-nationalstaatliche „Vielfalt der Bevölkerung“ (Bundesrat 2010, S. 38; vgl. Piñeiro 2015; Ruedin/D'Amato; Wicker 2003; Piñeiro/Bopp/Kreis 2009). Im Zuge dessen begann sie, sich selbst als ein Aktionsfeld der Integration wahrzunehmen und entsprechende programmatische Positionen auszuformulieren (vgl. TAK 2009; Piñeiro/Koch/Pasche 2014). Zunehmend an Bedeutung gewannen in diesem Zusammenhang aus Fachkreisen stammende Reformkonzepte, die eine „Interkulturelle Öffnung der Institutionen“ einforderten (Barwig/Hinz-Rommel 1995; vgl. Gaitanides 2006; Efonyi-Mäder 2010; Handschuck/Schröer 2012 u.a.). Diese Konzepte, die ursprünglich aus der Ausländerpädagogik respektive der Sozialen Arbeit stammen, zielen insgesamt auf einen verbesserten Zugang der ausländischen Bevölkerung zu Regeldiensten im Verwaltungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich (vgl. Gaitanides 2006; Piñeiro/Koch/Pasche 2014). Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Debatte steht denn auch die Frage, wie die Verwaltung ihre Leistungen so ausrichten könnte, dass alle Bevölkerungsgruppen ungeachtet ihrer „ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit“ gleichermaßen Zugang dazu haben (Eppenstein/Kiesel 2008, S. 54; vgl. Handschuck/Schröer 2012).

In der Schweiz wurde eine „Interkulturelle Öffnung“ von staatlicher Seite propagiert und auch auf den Bereich öffentlicher Verwaltungen bezogen (Prodolliet 2005; vgl. EKA 2005a; TAK 2009, S. 13ff.; EKM 2011). Der Bundesrat forderte öffentliche Verwaltungen explizit dazu auf, „bei der Öffnung voran zu gehen“ (Bundesrat 2010, S. 34), insbesondere jene Abteilungen und *Frontline*-Mitarbeitende, die sich durch einen ausgeprägten persönlichen Kontakt zu ihren „Kundinnen und Kunden“ auszeichnen. Angestrebt wird zudem, vermehrt Mitarbeitende „mit direktem Migrationshintergrund“ (TAK 2009, S. 14) zu rekrutieren. Der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen oder Positionen im staatlichen (und nichtstaatlichen) Sektor soll letztlich dazu führen, dass sich die Bevölkerungsvielfalt in der personellen Zusammensetzung der Verwaltungsdienste widerspiegelt (vgl. EKA 2005a, S. 6).

Forschungsstand und Fragestellungen

Aus Sicht der staatlichen Verwaltung lässt sich die „Interkulturelle Öffnung“ als in der Verwaltungsumwelt verankerter Erwartungszusammenhang begreifen (vgl. Pache/Santos 2011, S. 10). Der neoinstitutionalistischen Organisationssoziologie (vgl. Kapitel 3) zufolge müssen sich Organisationen aus legitimatorischen Gründen an ihre Umwelt adaptieren, weil sie auf soziale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit angewiesen sind (vgl. Meyer/Rowan 1977; Scott 2008, S. 50ff.). Erwartungen aus der Organisationsumwelt können bestimmte Wahrnehmungen, Denk- und Verhaltensweisen oder Organisationsprozesse ermöglichen wie auch begrenzen. Sie bieten Regeln und Handlungsempfehlungen, normative Orientierungen oder Ziele (Hasse/Krücken 2013, S. 237), die aber mit bereits bestehenden Arbeitsrichtlinien oder Handlungsorientierungen kollidieren können. Auch wenn die „Interkulturelle Öffnung“ im deutschsprachigen fachwissenschaftlichen Diskurs mittlerweile weite Verbreitung fand, so fehlen im Bereich der öffentlichen Ver-