

13. Jg., Heft 2/2020

## Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt:

Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht

(Herausgeberinnen:

Katharina van Elten, Tanja Klenk, Britta Rehder)

<i>Katharina van Elten</i> <i>Tanja Klenk</i> <i>Britta Rehder</i>	Einleitung: Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht .....	261
<i>Annette Elisabeth Töller</i>	Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse .....	280
<i>Roland Czada</i>	Governance-Transformation durch Richterrecht? Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen .....	300
<i>Sandra Eckert</i>	Wirtschaftliche Akteure im Recht? Die strategische Nutzung von Selbstregulierung und Prozessführung durch Europäische Wirtschaftsverbände .....	322
<i>Daniel Rasch</i>	Lobbying-Regulierung in den deutschen Bundesländern – ein Vergleich .....	344
<i>Jan Fährmann</i> <i>Hartmut Aden</i> <i>Alexander Bosch</i>	Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung .....	363
<i>Britta Rehder</i> <i>Katharina van Elten</i>	Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland .....	384

## Abhandlungen

<i>Simon Fink</i>	Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit .....	405
<i>Michael W. Bauer</i> <i>Stefan Becker</i>	Populistische Verwaltungspolitik. Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation	430
<i>Lucas von Blumröder</i> <i>Andreas Breiter</i>	Die Nutzung maschineller Lernsysteme für den Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen .....	448
<i>Benjamin Friedländer</i>	Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Konzeptionelle Idee und Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung .....	464
<i>Sonja Blum</i> <i>Jens Jungblut</i>	Besondere Freiheit, besondere Verantwortung? Eine empirische Studie zur deutschen Politikwissenschaft in der Politikberatung .....	486

## Rezension

<i>Edward C. Page</i>	Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context (Peter Hupe (Ed.)) .....	507
-----------------------	---	-----

Annette Elisabeth Töller

## Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse\*

### Zusammenfassung

In der deutschen Umweltpolitik hat sich die Macht-konstellation von Wirtschafts- und Umweltinteressen in den letzten 20-25 Jahren grundsätzlich zu Gunsten der Umweltverbände gewandelt. Vor diesem Hintergrund befasst sich der Beitrag mit dem 2006 eingeführten und seit 2013 verstärkt genutzten Klagerecht für anerkannte Umweltverbände. Er geht – insbesondere anhand der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen Luftreinhaltepläne – den Fragen nach, ob und wie dieses Klagerecht genutzt wird, welche Effekte seine Nutzung auf die Anwendung des Umweltrechts und die Umweltqualität hat und ob sich Auswirkungen dieser Nutzung auf die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik zeigen lassen.

*Schlagerworte:* Umweltverbände, Klagerecht, Luftreinhaltung, Umweltqualität, Macht.

### Abstract

*The right of environmental associations in Germany to take legal action: effects on the enforcement of the law, environmental quality and power relations*

In German environmental policy, the power constellation of economic vs. environmental interests has fundamentally changed in favour of environmental associations over the last 20-25 years. Against this background, this article deals with the right of action for recognized environmental associations, which was introduced in 2006 and has been used increasingly since 2013. It examines – in particular on the basis of the 47 lawsuits filed by the Deutsche Umwelthilfe (DUH) against air quality plans – the questions of whether and how this right of action is used, what effects its use has on the application of environmental law and environmental quality and whether the use of the right of action has an impact on the balance of power in environmental policy.

*Keywords:* Environmental associations, right of action, air pollution control, environmental quality, power

## 1 Einleitung

Die Macht zwischen den gesellschaftlichen Interessen ist im Politikfeld Umweltpolitik (nicht nur, aber auch in Deutschland) ungleich zugunsten der Wirtschaftsinteressen und zulasten der Umweltinteressen verteilt. Allerdings ist in diese Konstellation von mächtigen Wirtschaftsverbänden und machtlosen Umweltverbänden in den letzten 20-25 Jahren einige Bewegung gekommen. Während die Wirtschaftsverbände durch Modernisierung und interne Differenzierung an Macht eingebüßt haben, erfreuen sich die

Umweltverbände mit steigenden Mitgliederzahlen gesicherter Ressourcen, haben ihre Positionen gemäßigt und ihr Handlungsspektrum diversifiziert. Ihr Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen hat sich verbessert, auch wenn die Effekte eines solchen Zugangs auf Umweltpolitik und Umweltqualität unklar sind. Diese Verschiebungen in den Machtverhältnissen gesellschaftlicher Gruppen in der Umweltpolitik sind bislang weder konzeptionell noch empirisch in relevantem Maße betrachtet worden. Denn die Interessenforschung interessiert sich wenig für die Umweltpolitik (aber z. B. Roose, 2009; Bernhagen, 2012; Zimmer & Speth, 2015b, S. 41; Rucht, 2019), und die Umweltpolitikforschung setzt Interessenkonflikte und Machtungleichheit häufig voraus, ohne sich jedoch ausreichend mit ihren Veränderungen und Auswirkungen zu befassen (siehe aber z. B. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), 1996; Töller & Böcher, 2017; Jahn, 2017; Bery & Rootes, 2018).

Eine interessante neuere Entwicklung stellt in diesem Zusammenhang das Klage-recht anerkannter Umweltverbände dar, welches in Deutschland 2006 in Folge der Umsetzung der Aarhus-Konvention eingeführt und seither schrittweise ausgebaut wurde. Umweltverbände können damit Verwaltungshandeln gerichtlich angreifen und eine mangelnde Anwendung des Umweltrechts geltend machen. Aus der Perspektive der Interessengruppenforschung sind es gerade die vergleichsweise „schwachen“ umweltpolitischen Verbände, für die die Nutzung der „altruistischen Verbandsklage“ naheliegt (van Elten & Rehder, 2020). Aus einer institutionentheoretischen Sicht stellt ein solches Verfahren ein institutionelles Setting dar, welches den rund 300 anerkannten Umweltverbänden in Deutschland eine erhebliche neue Machtressource zuweist. Hier stellt sich eine ganze Reihe von Fragen: Wie nutzen die Umweltverbände diese Machtressource? Welche Effekte hat dies auf die Anwendung des Umweltrechts sowie auf das Ausmaß des tatsächlich erreichten Umweltschutzes? Und welche Auswirkungen haben das Klagerecht und seine Nutzung letztlich auch auf die Macht der Umweltverbände?

Während für einige europäische Länder Studien zur Rolle des Verbandsklagerechts im jeweiligen Rechtssystem sowie (als *legal opportunity structure*) für die strategische Ausrichtung der Umweltverbände vorliegen (siehe im Einzelnen die Referenzen bei Töller & Schnase, 2020, Abschnitt 2), gibt es für Deutschland bislang lediglich einige Übersichtsstudien (Führ et al., 2014; Schmidt & Zschiesche, 2018; SRU, 2016) sowie einige erste empirische Untersuchungen zu den Klagen im Bereich Luftreinhaltung (Saar, 2019; Töller, 2020; Töller & Schnase, 2020). Der vorliegende Aufsatz möchte dazu beitragen, diese Forschungslücke zu schließen, indem er den oben formulierten Fragen nachgeht. In Abschnitt 2 werden dazu die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik und ihr Wandel skizziert. In Abschnitt 3 werden die rechtlichen Grundlagen des Klagerechts für anerkannte Umweltverbände aufgezeigt. Es wird zudem ein Überblick über die Nutzung des Verbandsklagerechts gegeben und erläutert, welche Rolle das Klagerecht als Institution für Macht und den Wandel von Machtverhältnissen spielen kann. In Abschnitt 4 wird anhand des Beispiels der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zur Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Immissionsgrenzwerte der europäischen Luftqualitätsrichtlinie gezeigt, wie das Klagerecht in diesem Fall genutzt wurde und welche Wirkungen es auf verschiedenen Ebenen hat. Die Policyforschung unterscheidet den *Policy Output* (beschlossene politische Programme) von *Outcomes* (geändertes Verhalten der Adressaten) und *Impacts* (Änderungen in der realen Welt) (z. B. Rieder, Balthasar & Kissling-Näf, 2014, S. 567). In unserem Fall stellen die Luftqualitätsgrenz-

Sandra Eckert

## Wirtschaftliche Akteure im Recht? Die strategische Nutzung von Selbstregulierung und Prozessführung durch Europäische Wirtschaftsverbände\*

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag widmet sich der Frage, wie Wirtschaftsakteure den Zyklus der Rechtsetzung auf europäischer Ebene zu beeinflussen suchen. Untersucht wird insbesondere, warum europäische Wirtschaftsverbände in drei Sektoren (Kunststoffindustrie, Haushaltsgerätehersteller, Elektronikbranche) Selbstregulierung und Prozessführung in unterschiedlicher Weise nutzen. Konzeptuell schlägt die vergleichende Fallstudie eine Brücke zur Governanceforschung sowie der Literatur zur Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ). So ergänzt die Perspektive auf sowohl konflikthafte wie auch kooperative Strukturen die Diskussion um den sogenannten Schatten der Hierarchie in der Governanceforschung. Mit Bezug auf die in der IPÖ etablierten Kategorien zur Analyse wirtschaftlicher Macht weist der Befund darauf hin, dass der Blick auf instrumentelle Macht, also die direkte Einflussnahme auf Gesetzgebung, zwingend ergänzt werden muss um eine systematische Erfassung struktureller Macht. Diesbezüglich zeigt die Untersuchung, dass Wirtschaftsverbände gerade außerhalb der legislativen Arena vielfältige regulative Strategien mobilisieren, die darauf abzielen, Regelung mitzugestalten, zu substituieren, zu verhindern, zu blockieren oder rückgängig zu machen.

*Schlagerworte:* Europäische Union, Governance, Internationale Politische Ökonomie, Recht, Wirtschaftsverbände

### Abstract

*Are business actors right a lot? On the strategic use of self-regulation and litigation by European business associations\**

This contribution asks how business actors seek to exert influence throughout the cycle of lawmaking at the European level. More specifically, the paper examines how business associations in three sectors (plastics industry, producers of home appliances, electronics industry) use self-regulation and litigation to a varying extent. Conceptually the comparative case study bridges governance research and the literature on International Political Economy (IPE). Taking into account both conflictual and cooperative settings between public and private actors adds to the discussion on the so-called shadow of hierarchy in governance research. With respect to IPE categories on business power the findings show that we need to go beyond analysing instrumental power, that is direct business influence on legislation, in order to systematically take into account structural power. The case study shows that business associations mobilise diverse regulatory strategies with the objective to shape, substitute, prevent, block or revoke regulation.

*Keywords:* business associations, European Union, governance, International Political Economy, law

## Einleitung

Im Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) erscheint das Recht als Instrument zur Durchsetzung von Interessen als besonders vielversprechend. Zunächst einmal sind die Regeln der Wirtschaftsordnung und Marktschaffung primärrechtlich verankert – ein Umstand, der auch als „Über-konstitutionalisierung“ (Grimm, 1995; Schmidt, 2018) thematisiert wird. Weiterhin ist der sogenannte Europäische Regulative Staat (Majone, 1994) sowohl im Bereich des Sekundär- sowie auch des Tertiärrechts durch eine hohe Regelungsichte und Formalisierung gekennzeichnet. Die Regelspezifizierung außerhalb der legislativen Arena bietet dabei gerade für Wirtschaftsakteure vielfältige Zugangswege. Darüber hinaus unterstützt die europäische Ebene als neue Form der Governance auch Mechanismen der Selbstregulierung und die Prozessführung wird neben etablierten Einflusskanälen hinaus als interessante Möglichkeit der Einflussnahme auf europäische Regelsetzung beurteilt (Bouwen & McCown, 2007). In der Tat wurde der Trend zum sogenannten „adversarial legalism“ (Kagan & Axelrad, 2000; Kelemen, 2011) in der Literatur bereits vor einer Dekade auch für den Kontext des politischen Prozesses in der EU diskutiert.

In Anbetracht dieser vielfältigen Zugangsmöglichkeiten widmet sich dieser Beitrag der Frage, wie Wirtschaftsakteure den Prozess der Regelsetzung zu beeinflussen suchen. Hierbei wird über den sichtbaren und in der Interessengruppenliteratur viel beachteten Bereich der Rechtsetzung in der legislativen Arena (Sekundärrecht) hinaus vor allem die Gestaltung des europäischen Tertiärrechts berücksichtigt. Von besonderem Interesse ist dabei der Stellenwert von Selbstregulierung und Prozessführung als Alternative oder Ergänzung zur Mitgestaltung von Regelsetzung durch öffentliche Akteure: *Wie nutzen Wirtschaftsakteure Selbstregulierung und Prozessführung zur Durchsetzung ihrer regulativen Präferenzen?*

Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage beleuchtet der Beitrag die Aktivitäten europäischer Wirtschaftsverbände in drei Sektoren und Regelungsbereichen, die stark tertiärrechtlich geprägt sind. Konzeptuell nimmt der Beitrag eine Governanceperspektive ein, und erweitert diese um Ansätze der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) zur strukturellen Macht von Unternehmen. Die in diesem Sonderband untersuchte Thematik der Relevanz des Rechts zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen wird somit in zweierlei Hinsicht adressiert: Zum einen mit Blick auf die europäische Dimension, zum anderen mit Blick auf den weniger häufig betrachteten Bereich des Tertiärrechts sowie der Selbstregulierung. Die Gliederung gestaltet sich wie folgt. Zunächst wird theoriegeleitet ein Analyserahmen entwickelt. Im zweiten Schritt erfolgt die Untersuchung regulativer Strategien, und abschließend die vergleichende Diskussion der Befunde.

### 1 Strukturelle Macht – eine Governanceperspektive

Neben dem Gesetzgeber spielen in vielen Politikbereichen die Adressaten dieser Regelsetzung, also Wirtschaftsakteure, eine aktiv gestaltende Rolle. Um diese Rolle hinreichend zu beleuchten, schlägt der Beitrag eine Brücke zwischen der Literatur zur Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) und der Governanceforschung. Die Diskussion zur Macht von Wirtschaftsakteuren in der IPÖ eröffnet eine Blickrichtung, die

Daniel Rasch

## Lobbying-Regulierung in den deutschen Bundesländern – ein Vergleich\*

### Zusammenfassung

Der Beitrag zeigt, dass die Regulierung von Interessenvertretung und Lobbying, als spezielle Form, im Allgemeinen in den Bundesländern zwar existiert, jedoch in Teilen erheblich variiert. Erstens erfassen nicht alle Regulierungen sowohl die Legislative als auch die Exekutive, das heißt, vor allem bei der Regulierung von Interessenvertretung gegenüber den Ministerien besteht Nachholbedarf. Zweitens sind die Entscheidungsträger\*innen per se zu selten Gegenstand der Regulierung, insbesondere was die Karenzzeiten, also den Wechsel zwischen den Berufen, angeht. Wenn Interessenvertretung reguliert wird, finden sich drittens noch relativ viele Verweise auf Akteurstypen wie Verbände, Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände oder Berufsverbände. Inhouse-Lobbying, also die Interessenvertretung von Firmen und neuere Formen des Lobbyings, beispielsweise durch Agenturen oder Think Tanks, sind hier kaum von den Regulierungen erfasst. Viertens zeigt ein kurzer Blick in die Transparenz- und Informationsportale, dass in den seltensten Fällen Informationen über die konsultierten Akteure und deren Positionen zu erkennen sind und es somit an Transparenz über die Entscheidungsfindung mangelt.

*Schlagerworte:* Lobbying; Bundesländer; Regulierung

### Summary

*Lobbying regulation in the German federal states – a comparison*

The article shows that the regulation of interest mediation and lobbying, as a special form, generally exists in the German federal states, but varies considerably. First, not all regulations cover both legislative and executive actors, which means that there is a need for reform, particularly when it comes to regulating interest representation vis-à-vis the ministries. Secondly, the decision-makers are too rarely subject to regulation, especially with regard to the waiting periods (revolving door), i.e. the change between jobs in the public and private sector. Thirdly, when lobbying is regulated, there is still a relatively large number of references to associations, trade unions, local umbrella organizations or professional associations. In-house lobbyists, i.e. representing the interests of companies, and newer forms of lobbying, for example through agencies or think tanks, are hardly covered by the regulations. Fourthly, a quick look at the transparency and information portals shows that information about the stakeholders consulted and their positions is rarely recognizable and there is therefore a lack of transparency of decision-making.

*Keywords:* lobbying; federal states; regulation

## 1 Einleitung

Entscheidungsfindung in demokratischen Gesellschaften folgt bestimmten Prozessen, die zuvor durch Institutionen, sowohl formeller als auch informeller Natur, strukturiert wurden. In den meisten Fällen sind mehrere Akteure an der Entscheidungsfindung be-

teilt und jeder dieser Akteure ist ein potentieller Adressat für gesellschaftliche Interessen. Denn die demokratische Entscheidungsfindung, sowohl durch Parlamente als auch Ministerien, ist immer wieder auf die Rückkopplung mit den gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Lobbying, als Teil der Interessenvertretung, und verstanden als legale Form des versuchten Einflusses auf Entscheidungsträger\*innen, ist meist eine willkommene Interaktion. So erhöhen der Austausch mit externen Akteuren und die Rückkopplung mit der Gesellschaft die Qualität und auch die Legitimität der Entscheidungen (Rasmussen, 2015). Dabei muss betont werden, dass Entscheidungsträger\*innen nicht nur stille Adressaten sind, sondern gezielt Informationen nachfragen und sich auf Grundlage der verschiedenen Quellen eigene Meinungen bilden (Klüver, 2012).

Dieser Austauschprozess muss aber durch Institutionen reguliert werden, damit feste und klare Regeln über die Möglichkeiten und Grenzen dieses Prozesses existieren. Darüber hinaus schaffen Regeln Transparenz in der Gesetzgebung und Entscheidungsfindung, ein grundlegendes Element demokratischer Regierungsführung. Eine solide und effiziente Regulierung kann dazu beitragen, diese wichtigen ethischen Aspekte abzusichern und Korruption oder verschiedene Formen von Vorteilen zu verhindern – Elemente, die das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität von Entscheidungsträger\*innen untergraben können. Durch Regulierung kann auch die Rechenschaftspflicht durch mehr Offenlegung verbessert werden. Sanktionen können die Wiederholung der gleichen Fehler verhindern – sofern vorhanden und effizient. Regulierung schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für gesellschaftliche Akteure auf beiden Seiten.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die formelle Regulierung von Lobbying in den deutschen Bundesländern, also die gezielte Beeinflussung der Entscheidungsträger\*innen durch direkte und/oder indirekte Kontakte zu externen Akteuren (Leif & Speth, 2006; Kleinfeld, Willems & Zimmer, 2007).

Damit soll zum einen die Forschungslücke geschlossen werden, indem die Literatur zur Erforschung der Regulierung in Bundesstaaten um die deutschen Fälle ergänzt wird. Schauen bisherige Studien stets nur auf die Bundesebene, übersehen diese die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte der Bundesländer und somit ihre Rolle als wichtige Adressaten von Lobbying. Zum zweiten soll durch das Messkonzept und die Nutzung verschiedener Indikatoren die theoretische Diskussion um Korporatismus mit dem Aspekt der Regulierung erweitert werden. Drittens kann der Beitrag zur aktuellen Diskussion um Lobby-Regulierung beitragen, denn gegenwärtig lösen öffentlicher Druck und Klagen von Überwachungsorganisationen neue Regulierungsversuche und Transparenzregeln aus (z. B. in Deutschland, wo das Verfahren für die Hausausweise aufgrund einer Klage geändert wurde).

Im Folgenden werden zuerst die theoretischen Grundlagen von Interessenvertretung und Regulierung diskutiert. Darauf folgt die Darstellung des Forschungsstandes mit dem Fokus auf Gliedstaaten und die existierenden Indikatoren. Eine deskriptiv-empirische Analyse der Regulierung in den deutschen Bundesländern reiht sich daran an. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse ab.

Jan Fährmann, Hartmut Aden, Alexander Bosch

# Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung\*

## Zusammenfassung

Vertreter\*innen der drei bundesdeutschen Polizeigewerkschaften kommentieren in der Medienöffentlichkeit nicht nur sie betreffende politische Entscheidungen, sondern positionieren sich auch in allgemeineren innenpolitischen Gesetzgebungsfragen. Dieser Beitrag geht auf der Basis ausgewählter Beispiele der Frage nach, inwieweit es den Polizeigewerkschaften dabei gelingt, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei wird zwischen der Durchsetzung eigener Positionen und der Verhinderung missliebiger Gesetzgebungsvorhaben unterschieden. Der Beitrag zeigt, dass die Polizeigewerkschaften in innenpolitischen Debatten eine aktive Rolle spielen und auch in der Öffentlichkeit so wahrgenommen werden. Dabei wird die These entwickelt, dass die Gewerkschaften in einigen Konstellationen symbolpolitisch agieren.

*Schlüsselwörter:* Polizeigewerkschaften, Strafrecht, Kriminalpolitik, Politik innerer Sicherheit, Kennzeichnung von Polizeibediensteten

## Abstract

*Police Unions and Legislation: Political Influence Between Symbolic Politics and Issue Advocacy*

Representatives of the three German police unions frequently comment publicly on political issues not only related to topics that directly concern their membership, but also to more general issues of internal security. Based on selected case studies, this paper investigates to what extent police unions are able to influence political decision-making in Germany. Interventions in the interest of their own membership can be distinguished from statements related to more general issues of criminal policy. The paper shows that German police unions play an active role in shaping public debates on internal security, and that the broader public is influenced by their positions. In some cases, they support symbolic policy- and law-making.

*Keywords:* Police Unions; Criminal Law; Criminal Policy; Internal Security Policy; Mandatory Identification for Police Officers

## 1 Einleitung: Polizeigewerkschaften in der Tagespolitik

Gesetzgeberische Entscheidungen zur Innenpolitik sind häufig politisch und gesellschaftlich besonders umstritten, etwa wenn es um die Frage geht, welches Verhalten strafrechtlich sanktioniert werden soll und wie weit Eingriffsbefugnisse von Sicherheitsbehörden reichen sollen. Polizeigewerkschaften gehören seit Jahrzehnten zu den prägenden Akteur\*innen der Innenpolitik (zur Übersicht Feltes, 2009, S. 106-107; Aden, 1998, S. 175 ff.). Ein näherer Blick auf politische Diskussionen im Kontext der inneren Sicherheit offenbart, dass sich Polizeigewerkschaften immer wieder zu innenpolitischen Themen äußern und Standpunkte öffentlichkeitswirksam vertreten, selbst

wenn der Polizeibezug nur mittelbar ist. Insbesondere melden sich Vertreter\*innen der Polizeigewerkschaften zu Wort, wenn es um die Verschärfung von Straftatbeständen geht.

Der Beitrag geht der Frage nach, wie die drei bundesdeutschen Polizeigewerkschaften – Gewerkschaft der Polizei (GdP), Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) und Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) – innenpolitische Entscheidungen zu beeinflussen versuchen und wie sie dabei in einer breiteren (Medien-)Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Dabei wird die These zugrunde gelegt, dass die Gewerkschaften als Akteurinnen organisierter Interessen einen beträchtlichen Einfluss auf die innenpolitische Gestaltung haben, ihr Agieren aber gegenüber dem eigenen Berufsstand und einer breiteren Öffentlichkeit teilweise symbolpolitisch motiviert ist. Handelt es sich bei den Polizeigewerkschaften also um Akteurinnen, die in erster Linie mit populistisch vereinfachenden, symbolischen Politikansätzen auf den innenpolitischen Entscheidungsprozess einwirken? Inwieweit motivieren die Gewinnung neuer Mitglieder und die interne Einflussicherung bei Personalratswahlen solche Interventionen – und inwieweit geht es um die Beeinflussung politischer Entscheidungen?

Methodisch wird dies anhand ausgewählter Fallbeispiele im Rahmen einer empirischen Argumentationsanalyse (nach Schwab-Trapp, 2002) untersucht. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass Vertreter\*innen von Polizeigewerkschaften nicht nur das sicherheitsrelevante Tagesgeschehen kommentieren, sondern auch versuchen, auf innenpolitische Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Dabei erreichen sie eine hohe Medienpräsenz. So melden sich etwa immer wieder Vertreter\*innen der Polizeigewerkschaften zu Wort, wenn es um die Verschärfung von Straftatbeständen geht. Strafrechtsverschärfungen wirken sich nicht nur auf die Justiz aus, sondern auch auf die Polizei, sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der Gefahrenabwehr. Denn Polizist\*innen sind nicht nur als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft für die Aufklärung von Straftaten zuständig. Sie haben auch die Aufgabe, im Rahmen der Gefahrenabwehr Straftaten zu verhindern. Jedes zusätzlich als Straftat definierte Verhalten rechtfertigt daher polizeiliche Interventionen zur Gefahrenabwehr.

## 2 Innenpolitik und Symbolpolitik

Symbolische Politik ist die komplexitätsreduzierte und auf Emotionen abzielende Vermittlung politischer Inhalte (Sarcinelli, 1987, S. 296; Voß, 2007, S. 71). Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie Aufmerksamkeit erregt sowie auf das Element der Vereinfachung oder sogar der Täuschung zielt, bezogen auf Gesetzgebung auf die Vor Spiegelung gesetzlicher Effektivität und Instrumentalität (Hassemer, 1989, S. 554-555; Sarcinelli, 1987, S. 296; Voß, 2007, S. 71-73). Die Kategorie *Symbolpolitik* wird für Fälle verwendet, in denen politische und gesetzgeberische Entscheidungen – anders als im politischen Diskurs offiziell dargestellt – nur einen geringen bzw. keinen Einfluss auf die gesellschaftliche Wirklichkeit haben (Voß, 2007, S. 71). Dies kann in der Strafrechtspolitik z. B. dazu führen, dass im Anschluss an symbolische Gesetzesverschärfungen nach einiger Zeit der Ruf nach weiteren Verschärfungen laut wird (Frevel & Lange, 2009, S. 143). Zur Komplexitätsreduzierung werden Symbole eingesetzt, auch weil einige politische Akteur\*innen meinen, dass komplexe Sachverhalte dem Zielpub-

*Britta Rehder, Katharina van Elten*

## Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland

### Zusammenfassung

Der Aufsatz untersucht, in welchem Umfang sich 100 deutsche Großverbände auf ihren Homepages dazu bekennen, Interessenvermittlung über das Rechtssystem zu praktizieren. Im Zentrum stehen die Politikfelder Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Integration. Politikfeldübergreifend lässt sich festhalten, dass die Verbände justizielle Praktiken nur sehr defensiv zu ihrem organisationalen Markenkern zählen. In Anlehnung an die Literatur kann davon gesprochen werden, dass es viele „one-shotter“ gibt und nur sehr wenige „repeat player“, wobei die Unterschiede innerhalb der Politikfelder größer sind als diejenigen zwischen den Politikfeldern. Es werden drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns unterschieden, die in einem Zusammenhang zur politischen Konfliktfähigkeit der Verbände diskutiert werden können und müssen.

*Schlagerworte:* Verbände, Klage, Rechtsmobilisierung, Repeat Player, Deutschland

### Summary

*Organized Interests and Litigation. Three Logics of Collective Legal Mobilization*

This article investigates how much German organized interest groups present themselves as „one-shotters“ or „repeat players“ with respect to litigation strategies on their web pages. The analysis focuses on 100 large interest associations who are engaged in social, economic, environmental or migration policy. The overall finding is that German interest groups are rather „one-shotters“ than „repeat players“, with important differences within and among the policy areas. Complementing the literature on strong and weak interests, we identify three logics of collective legal mobilization.

*Keywords:* Interest Groups, Litigation, Legal Mobilization, Repeat Player, Germany

## 1 Einleitung

Die wohlfahrtsstaatlichen Reformen der Agenda 2010 zogen eine viel zitierte „Klagewelle“ nach sich. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) erregte bundesweit Aufsehen mit ihrer Strategie, staatliche Akteure systematisch wegen überschrittener Stickstoffemissionswerte zu verklagen. Und im Gefolge der Geflüchtetenwelle des Jahres 2015 fokussierte die öffentliche Debatte jüngst auf eine vermeintliche „Anti-Abschiebe-Industrie“, die – angeführt von integrationspolitisch orientierten Verbänden – den Rechtsstaat angeblich missbrauche und zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte führe (Fleischhauer, 2018). Angesichts solcher Phänomene stellt sich die Frage, ob sich im deutschen Verbandesystem eine schleichende Justizialisierung der Interessenpolitik

durchsetzt, bei der gesellschaftliche Interessen stärker als bisher über den Rechtsweg durchgesetzt werden. Diesem Eindruck stehen indessen Befunde gegenüber, die einen tendenziellen Rückgang der Fallzahlen in der Justiz beobachten. Ohnehin scheint Rechtsmobilisierung ein Phänomen zu sein, das spezifischen Konjunkturen unterliegt (Höland & Meyer-Hannich, 2016).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Stellenwert die Interessenverfolgung über den Rechtsweg im Handlungsrepertoire organisierter Interessen einnimmt. Ihr wird im vorliegenden Aufsatz anhand von einhundert deutschen Großverbänden aus den Politikfeldern Umwelt, Soziales, Wirtschaft und Integration nachgegangen. Mittels einer Analyse der Selbstdarstellung auf den Homepages der Verbände zu ihren Zielen, Leitlinien und Angeboten generieren wir Erkenntnisse über den Umfang und die Ausrichtung ihres Selbstbekenntnisses zu justiziellen Strategien. Dabei haben wir zwei Erhebungszeiträume ausgewählt (2014 und 2019), um Aussagen über den Wandel im (kurzen) Zeitverlauf zu ermöglichen.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut. Kapitel 2 diskutiert den theoretischen Referenzrahmen. Im Zentrum steht die Frage, welche Faktoren die Wahl des Rechtswegs als Interessenvermittlungskanal nach dem Stand der Literatur wahrscheinlicher werden lassen, so dass es attraktiv erscheint, die strategische Prozessführung nach innen und außen als Teil eines verbandlichen „Markenkerns“ zu präsentieren. Aus der Diskussion werden einige Hypothesen abgeleitet. Das dritte Kapitel stellt das methodische Vorgehen und die Datenbasis vor. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse präsentiert und auf die Hypothesen bezogen. Das Schlusskapitel fasst die Ergebnisse zusammen und diskutiert ihre Implikationen für die Fortentwicklung gesellschaftlicher Interessenpolitik.<sup>1</sup>

Unsere zentrale These lautet, dass – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – keinesfalls von einer am Rechtsweg orientierten Interessenpolitik deutscher Verbände gesprochen werden kann. Im Gegenteil: Die organisierten Interessen agieren diesbezüglich eher zurückhaltend, wobei sowohl zwischen den Politikfeldern als auch innerhalb der Politikfelder bemerkenswerte Unterschiede festzustellen sind. Analog zur Literatur über die Stärke und Schwäche verschiedener Interessengruppen identifizieren wir drei Logiken des justiziellen Handelns, die jeweils spezifischen Verbändetypen zugeschrieben werden können.

## 2 Forschungsstand und Hypothesen

Strategische Prozessführung wird genutzt, um über den Rechtsweg politischen und rechtlichen Wandel zu erzeugen. Die Ziele können dabei unterschiedlicher Natur sein. Es kann darum gehen, den *Wirkungsgrad* formal geltender, aber in der Anwendung vernachlässigter, Rechtsnormen zu erhöhen. Hier werden Gerichte als Akteure der Rechtsimplementation adressiert. Als Agenten des Politikwechsels werden sie angerufen, wenn darauf abgestellt wird, über die gerichtliche Präzisierung und potentielle (Neu-)Auslegung von Rechtsnormen deren *Wirkungsrichtung* zu verändern. Und schließlich kann sogar versucht werden, geltendes Recht außer Kraft zu setzen und/oder einen Neuregelungsauftrag an den Gesetzgeber zu erwirken (Fuchs, 2012). Intermediären Organisationen, wie z. B. Verbänden, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Simon Fink

## Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit

### Zusammenfassung

Wie ist das Verhältnis zwischen Spitzenbeamten und den Medien? Lange Jahre galt die Vermutung, dass deutsche Verwaltungseliten nur wenig in den Medien präsent sind; Repräsentation nach außen war Sache der politischen Spitze. Dieser Beitrag argumentiert, dass im Zuge der Politisierung der Verwaltung auch deutsche Spitzenbeamte häufiger in den Medien auftauchen. Anhand einer Analyse der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zeigt der Beitrag, dass über die Zeit hinweg tatsächlich immer personalisierter berichtet wird. Dabei gibt es aber große Unterschiede zwischen den Behörden. Die Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes und des Bundeskriminalamtes erscheinen eher selten in den Medien, die der Bundesnetzagentur und des Verfassungsschutzes relativ häufig. Außerdem bleibt noch ein Rest an zu erklärender Variation, der möglicherweise auf Karriereverläufe der Spitzenbeamten zurückgeführt werden kann.

*Schlagnworte:* Medien, Personalisierung, Bundesoberbehörden

### Abstract

*Top civil servants in the spotlight*

What is the relation between top civil servants and the media? The assumption is that civil servants do not appear in the media. Representing policies in public is the prerogative of politicians. This article argues, however, that the politicization of administration causes an increasing personalization of media coverage of the bureaucracy. We analyze coverage of seven federal agencies in the "Frankfurter Allgemeine Zeitung". The analysis shows that coverage has become more focused on persons. However, we find differences between agencies: The presidents of the Federal Office for Motor Traffic and the Federal Criminal Police Office only seldom appear in the media, the presidents of the Federal Network Agency and the Federal Office for the Protection of the Constitution are relatively often mentioned by name. Moreover, there is a substantial amount of non-explained variation. Presumably, this variation can be explained using individual career patterns.

*Key words:* Media, personalization, federal agencies

## 1 Einleitung

Die Politisierung von Spitzenbeamten<sup>1</sup> ist ein sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft häufig diskutiertes Phänomen. Dabei ist vor allem von Interesse, inwieweit sie parteipolitisch gefärbt sind (Veit & Scholz, 2015; Bach & Veit, 2017), und inwieweit sie im Zuge der funktionalen Politisierung genuin politische Aufgaben erfüllen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger & Jochheim, 2009).

Weitgehend unerforscht ist aber, ob diese Politisierung auch mit einer erhöhten Präsenz der Beamten in den Medien einhergeht. Gerade im Vergleich zu internationa-

len Studien (Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Grube, 2019) besteht hier eine Forschungslücke in Deutschland. Die öffentliche Rolle der deutschen Verwaltungsspitze wird nur selten diskutiert, und in den deutschen Elitenstudien kommen keine Items vor, die die Beziehungen zu den Medien abfragen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger, Lux, Kintzinger & Garske, 2018).

Möglicherweise liegt die Forschungslücke daran, dass das herrschende Paradigma annimmt, dass die Verwaltungsspitze keine öffentliche Rolle innehat (Derlien, 2003, p. 419), und es daher quasi keinen Forschungsgegenstand gibt. Auch der Fall Hans-Georg Maaßen ist in dieser Hinsicht zwiespältig. Nach gewalttätigen Ausschreitungen gegen Menschen mit mutmaßlichem Migrationshintergrund in Chemnitz im Jahr 2018 hatte der damalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz der „Bild“-Zeitung ein Interview gegeben. In diesem zweifelte er die Echtheit eines Videos an, das die Ausschreitungen zeigte, spekulierte, dass es sich um gezielte Falschinformationen handeln könnte, und widersprach der Bundeskanzlerin, die von „Hetzjagden“ gesprochen hatte. Einerseits zeigt dieses Beispiel, dass es Spitzenbeamte gibt, die den Kontakt zu den Medien suchen und in den politischen Meinungskampf eingreifen. Andererseits belegt aber gerade die Diskussion über die öffentlichen Auftritte Maaßens, dass er mit seinen Äußerungen gegen weithin geteilte Rollenerwartungen verstoßen hatte.<sup>2</sup>

Die These dieses Beitrages ist, dass wir – entgegen den Vermutungen über die klassische Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung – über die Zeit eine verstärkte Präsenz von Spitzenbeamten in den Medien beobachten. Dies lässt sich mit zwei Argumenten begründen. *Erstens* argumentiert die Literatur über die *funktionale Politisierung* der Verwaltung, dass Verwaltungseliten zunehmend in politischen Kategorien denken und handeln (Derlien, 2003; Behnke, 2016). Zugleich wandelt sich auch die Politik, sie ist immer stärker mediatisiert und personalisiert (Hoffmann & Raupp, 2006; McAllister, 2007). In der Kombination beider Entwicklungen könnten also auch Behördenleiter zunehmend das Erscheinen in den Medien als Teil ihrer politischen Rolle sehen (Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Grube, 2019). *Zweitens* zeigt die Literatur zur *Reputation* von Behörden, dass es für Behörden wichtiger wird, in der Öffentlichkeit eine Reputation aufzubauen, um sich organisationale Autonomie und Ressourcen zu sichern (Gilad, 2012; Gilad, Maor & Bloom, 2013). Als Teil dieser Reputationsstrategie könnten sich Spitzenbeamte in der Pflicht sehen, als „Gesicht ihrer Behörde“ zu fungieren (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1063).

Dieser Beitrag testet diese These anhand der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden: Kraftfahrt-Bundesamt, Bundeskartellamt, Umweltbundesamt, Bundesnetzagentur, Bundeskriminalamt (BKA), Bundesnachrichtendienst (BND) und Bundesamt für den Verfassungsschutz. Wir werten die Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) daraufhin aus, a) wie oft die Behörde pro Jahr in Zeitungsartikeln genannt wird und b) wie häufig in diesen Artikeln auch die Behördenleitung namentlich erscheint. Die Relation von b) zu a) ist die abhängige Variable des Interesses: Wie hoch ist der Anteil der Artikel über die Behörde, die auch den Namen des Leiters enthalten?

Das Ergebnis ist, dass *erstens* über die Zeit die Berichterstattung über Bundesoberbehörden zunimmt. Behörden stehen zunehmend im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. *Zweitens* ist auch die Person des Leiters immer mehr in den Medien präsent: Über die Zeit nimmt der Anteil der Artikel, die nicht nur über die Behörde berichten, sondern auch die Leitung namentlich nennen, signifikant zu. *Drittens* finden wir einen Ef-

*Michael W. Bauer, Stefan Becker*

## Populistische Verwaltungspolitik. Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation

### **Zusammenfassung**

Mit Blick auf die Bürokratie als zentrales Instrument staatlicher Herrschaftsausübung entwickelt dieser Beitrag einen Analyserahmen, der populistische Verwaltungspolitik als Transformation der öffentlichen Verwaltung erfassbar macht. Die analytische Leistungsfähigkeit dieses Ansatzes sowie dessen empirische Relevanz werden an vier Beispielen populistischer Verwaltungspolitik illustriert: Viktor Orbán in Ungarn, Alberto Fujimori in Peru, Christoph Blocher in der Schweiz und Donald Trump in den USA. Der Beitrag verdeutlicht, welche Gefahren für liberaldemokratische Systeme von populistischen Regierungen ausgehen. Denn der Grad der Verwirklichung populistischer Verwaltungspolitik bestimmt letztendlich die Durchsetzungschancen einer auf radikale Veränderung abzielenden politischen Ideologie.

*Schlagerworte:* Populismus, Bürokratie, öffentliche Verwaltung, demokratische Regression

### **Abstract**

*Populist Public Administration Policy. How Populists in Government Transform State Bureaucracies* Against the background of bureaucracies being central instruments of state power, this article develops a framework to capture populist policies to transform public administration. The analytical value and empirical relevance of this framework is illustrated by four examples of populist public administration policies: Viktor Orbán (Hungary), Alberto Fujimori (Peru), Christoph Blocher (Switzerland) and Donald Trump (United States). The article further underlines the threat populist governments pose to liberal-democratic systems, for the realization of populist public administration policies raises the chances of a radical ideology being implemented.

*Keywords:* populism, bureaucracy, public administration, democratic regression

## 1 Einleitung

Die größten Risiken für liberale Demokratien bestehen derzeit weniger in fremdstaatlicher Unterminierung, Bevölkerungsaufständen oder militärischen Staatsstreichen, sondern im Abbau demokratischer Errungenschaften durch gewählte, aber autoritäre Regierungen. Eine solche Regression, die als demokratische Rückwärtsbewegung, *democratic backsliding* (Bermeo, 2016), aufgefasst werden kann, ist mit der Wahl von Politikerinnen und Politikern verbunden, die sich kategorisch von etablierten Eliten distanzieren, simple Lösungen für komplexe Probleme propagieren und vorgeben, als einzige für „das Volk“ sprechen zu können.

Dieser jüngsten Welle des Populismus wurde bereits viel Aufmerksamkeit gewidmet. Der Mangel der gegenwärtigen Debatte – darin ist Philip Manow (2018, S. 9) zuzustimmen – besteht allerdings darin, dass Populismus zu oft lediglich als ein besonders antagonistischer Politikmodus verstanden wird, der auf Ressentiments, moralischem Alleinvertretungsanspruch und inszenierter Konfrontation als Machteroberungsstrategien fußt. Diese Kritik impliziert, dass es an der Zeit ist, genauer hinzuschauen, wie Populistinnen und Populisten nach der Übernahme von Regierungsverantwortung tatsächlich handeln. Hier setzt dieser Beitrag an. Der Fokus soll dabei auf der staatlichen Bürokratie als dem zentralen Regierungsinstrument liegen. Denn nach wie vor gilt das Diktum von Max Weber (1921, S. 126), wonach Herrschaft im Alltag primär Verwaltung ist. Demnach bedarf es einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive auf populistische Regierungspraktiken, die deren administrative Instrumentengestaltung und Reformstrategien in den Mittelpunkt rückt.

Dass eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive für die vergleichende Populismusanalyse fruchtbar gemacht werden kann, legt schon die Logik populistischer Machteroberung nahe. Wenn nämlich Rekurse auf das „ehrenhafte Volk“ und eine „verräterische Elite“ nicht bloße Wahlkampfretorik sind, werden populistische Regierungen nicht nur versuchen, bestimmte materielle Politiken zu verwirklichen, sondern sie werden insbesondere auch die Aufbau- und Ablauforganisation des Staates reformieren wollen (Müller, 2016, p. 56). Beide Vorhaben betreffen die öffentliche Verwaltung. Im ersten Fall werden populistische Regierungen Wege finden müssen, ihre Entscheidungen umzusetzen. Dies kann unter Nutzung oder Umgehung der etablierten Bürokratie geschehen; jedenfalls bedarf es einer Bestimmung des Verhältnisses zwischen (neuer) populistischer Regierung und (alter) öffentlicher Verwaltung. Im zweiten Fall wird die öffentliche Verwaltung dann selbst zum Gegenstand populistischer Neuordnungen. Um die eigene Macht langfristig abzusichern, ist der Auf- und Ausbau eines „verlässlichen“ Staatsapparates geboten. Diese zweite Dimension ist Gegenstand dieses Beitrags.

Der Begriff Verwaltungspolitik rekurriert dabei absichtsvoll auf die Arbeiten von Carl Böhret und Werner Jann (Jann, 2001; Böhret & Siedentopf, 1983) und meint „den Versuch durch intentionale Modifikationen der Strukturen des öffentlichen Sektors (Personal, Organisation, Verfahren) Verwaltungshandeln und damit im Endergebnis andere Politikinhalt und deren Wirkungen und Ergebnisse zu verändern“ (Bogumil & Jann, 2015, S. 252). Es handelt sich bei populistischer Verwaltungspolitik also um eine indirekte Form der politischen Steuerung, die als Institutionenpolitik bezeichnet werden kann. Sie ist konkreten Verwaltungsreformen über- und vorgelagert und leitet diese paradigmatisch an. In diesem Sinne ist populistische Verwaltungspolitik politisch hochbrisant, insbesondere mit Blick auf illiberale Bewegungen, die, wie Recep Tayyip Erdoğan es einmal formuliert hat, die Demokratie nutzen wollen wie eine Straßenbahn – und aussteigen, wenn das Ziel der Machtübernahme erreicht ist (Focus Online, 2016). Aber zunächst brauchen auch „Anti-Establishment“-Bewegungen das bürokratische Knowhow für die Konsolidierung ihrer „Herrschaft im Alltag“. Ihre Verwaltungspolitik determiniert die Durchsetzungschancen einer auf radikale Veränderung abzielenden politischen Ideologie. In anderen Worten: Keine Systemtransformation ohne bürokratische Fundierung. Der Verwaltungspolitik – auch als ein Frühindikator für die Anfänge illiberaler Transformationen – sollte daher mit dem Blick auf populistische Regierungen besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden.

*Lucas von Blumröder, Andreas Breiter*

## Die Nutzung maschineller Lernsysteme für den Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen

### **Zusammenfassung**

Der vorliegende Artikel greift die aktuelle Thematik der „Künstlichen Intelligenz“ in der öffentlichen Verwaltung auf und geht der Frage nach, ob maschinelle Lernsysteme (ML-Systeme) genutzt werden können, um beim Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen zu unterstützen. Ausgehend von einer synergetischen Betrachtung beider Gebiete sowie der theoretischen Herleitung der grundsätzlichen Modellierbarkeit von Ermessensentscheidungen durch ML-Systeme schließt sich die Frage an, in welcher Form eine Unterstützung vorliegend möglich ist. Im Anschluss wird eine Modellierung anhand zweier sozialrechtlicher Ermessensentscheidungen konstruiert und in einem Wizard-of-Oz-ähnlichen Praxisversuch geprüft, wie derartige Ausgaben von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung wahrgenommen werden und deren Entscheidungsprozess beeinflussen können. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass eine theoretische Modellierung entsprechender Ermessensentscheidungen in der Praxis mit einer Vielzahl an Herausforderungen verbunden ist. Kann diesen jedoch begegnet werden, können die Anwenderinnen und Anwender von einem intelligenten System profitieren.

*Schlagerworte:* Digitalisierung, Verwaltungsmodernisierung, Künstliche Intelligenz, Machine Learning, Verwaltungsrecht

### **Abstract**

*Using machine learning systems for discretionary decision making in administrative law*

The following article examines and discusses if and how machine learning systems can be applied to model successfully discretionary decision-processes in German administrative law. By analyzing both fields and showing their synergetic relation – the assumption can be derived that machine learning systems are suitable to model discretionary decision-making processes in administrative law. Subsequently, the article analyzes how and under which circumstances these systems can be applied to support decision-making. For this, a wizard-of-oz-experiment was developed that appeared to predict the likelihood of a request being lawful and expedient on a legal basis in social law. Test subjects using the system were more likely to make a decision instead of the ones not using it (1), spent more thought into their decision (2) and actively negated the cases that were wrongfully predicted (3). The article shows that using a machine learning system to model a discretionary decision-making process comes with a multitude of challenges that have to be dealt with. If the system bears these challenges, executive officers and customers can benefit from a machine learning system.

*Keywords:* Digitalization, Administrative Modernization, Artificial Intelligence, Machine Learning, Administrative Law

## 1 Die „natürliche“ Synergie von Recht und IT

Spätestens seit der Publikation der Eckpunkte für die Strategie „Künstliche Intelligenz“ (KI) der Bundesregierung am 18. Juli 2018 ist „KI“ aus den Fachdebatten der Verwaltungsmodernisierung kaum wegzudenken. Dem Einsatz intelligenter Systeme in der öffentlichen Verwaltung wird dabei das Potenzial zugeschrieben, die bisherige Aufgabenorganisation und -wahrnehmung wesentlich neu aufzustellen und den Wandel der Digitalisierung zu beschleunigen, ja disruptiv in der Gänze zu verändern. Wie genau dieser Wandel aussehen wird, ist allerdings in der Praxis noch nicht recht ersichtlich.

Grundsätzlich ist die öffentliche Verwaltung für die Automatisierung bestehender Prozesse durch informationstechnische Systeme prädestiniert – ihr Handeln beruht immer auf einem formellen Programm: einer Rechtsgrundlage. Diese impliziert zumeist eine konditionale, also eine sich bedingende Struktur, die einer „Wenn-Dann“-Logik entspricht (Demaj, 2018, S. 134). Diese Konditionalität des auf einer Rechtsgrundlage basierenden Verwaltungshandelns kann z. B. die Vollautomatisierung von Verwaltungsverfahren durch den § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ermöglichen.

Die Nutzung sogenannter „intelligenter“ Systeme ist in konditionalen Verwaltungsverfahren für das Treffen einer Rechtsfolgeentscheidung nicht nötig, weil es solchen Prozessen an der Entscheidungskomponente hinsichtlich einer zu erlernenden Entscheidungspräferenz selbst mangelt. Gleichermäßen basiert nicht alles staatliche Handeln auf einer konditionalen Rechtsgrundlage. Das beruht auf der Tatsache, dass es eine Vielzahl von Sachverhalten gibt, welche nicht zwangsweise unter äquivalente Fallparameter einer konditionalen Rechtsgrundlage zu subsumieren sind und nicht bei allen Fällen, auf welche die gleichen Tatbestandsvoraussetzungen zutreffen, eine einzige Rechtsfolge für die Verfolgung des Zwecks der Ermächtigungsgrundlage förderlich ist. Daher gibt es unter anderem das verwaltungsrechtliche Ermessen, welches nicht konditional ist und dem zuständigen Entscheider einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Wahl der Rechtsfolge einräumt (Schmidt-Aßmann, 2018, Rn. 189). An diesem Punkt stellt sich die Frage, ob der Einsatz intelligenter Systeme für eine Modellierung von Ermessensentscheidungen geeignet ist, um auf Grundlage eines geeigneten Datensatzes eine Entscheidungspräferenz zu lernen und auf neue Fälle zu replizieren (Auperle, Langkabel & Ramsauer, 2018, S. 5). Diese Frage fügt sich ein in die von der Bundesregierung in der Strategie aufgeworfene Notwendigkeit, zunächst überhaupt zu erörtern, inwieweit Einsatzmöglichkeiten von Künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung gegeben sind (Bundesregierung, 2018, S. 9).

## 2 Die Funktionsweise intelligenter Systeme in der Verwaltungspraxis

Die Terminologie der „Künstlichen Intelligenz“ bezeichnet eine breitere Forschungsdisziplin der Informatik, welche sich mit der Frage beschäftigt, wie „Maschinen“ zu intelligentem Handeln wie bspw. Lernen oder der Problemlösung befähigt werden können (Executive Office of the President, 2016, pp. 6 f.). Hierbei gibt es unterschiedliche Forschungsgebiete: Deduktionssysteme, wissensbasierte Systeme, Musteranalyse und Mustererkennung, Robotik oder intelligente multimodale Mensch-Maschine-Interaktion.

*Benjamin Friedländer*

## Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Konzeptionelle Idee und Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung

### **Zusammenfassung**

Mit Blick auf die institutionelle Ausdifferenzierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene stellt sich in Kommunalwissenschaft und -praxis die Frage nach den derzeitigen Steuerungs- und Koordinationsstrukturen sowie deren Weiterentwicklung und Neubestimmung. Mit diesem Beitrag ist das Ziel verbunden, die interdisziplinäre Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben zu erörtern sowie auf Grundlage einer qualitativen empirischen Untersuchung Bedarf, Verständnis, Umsetzung und Grenzen eines solchen Ansatzes zu analysieren und zu diskutieren.

*Schlagworte:* Interdisziplinarität, Organisation öffentlicher Aufgaben, Steuerung, Koordination, Komplexität

### **Abstract**

*Integrated Steering and Coordination of Local Public Service Delivery: Conceptual Idea and Results of a Qualitative Empirical Study*

Because of the organisational differentiation of public service delivery at the local level, the question of the appropriateness of current steering and coordination procedures and their further development arises in local government research and practice. The aim of this contribution is to examine the idea of the integrated steering and coordination of local public service delivery and to analyse and discuss its necessity, understanding, implementation and constraints based on a qualitative empirical study.

*Keywords:* Interdisciplinarity, Organisation of Public Services, Steering, Coordination, Complexity

## 1 Problem- und Zielstellung

Kommunale Aufgabenerfüllung ist von einer institutionellen Vielfalt und neuen Unübersichtlichkeit (Röber, 2012) geprägt, was in Kommunalwissenschaft wie -praxis die Frage nach der derzeitigen Steuerungs- und Koordinationspraxis sowie deren Weiterentwicklung und Neubestimmung in den Fokus rückt.

Hierbei treten zwei Organisationsbereiche besonders in den Vordergrund. Die institutionelle Verselbstständigung hat gerade in größeren Kommunen (mit mehr als 100.000 Einwohnern) zu konzernähnlichen Strukturen mit einer zwei- oder dreistelligen Zahl an kommunalen Eigenbetrieben, Eigengesellschaften oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen geführt (Friedländer, Röber & Schaefer, 2020). Neuere Studien belegen, worauf seit den 1990er Jahren hingewiesen wird. In größeren Städten werden im Durchschnitt etwa 50% der öffentlichen Aufgaben von ausgegliederten Organisationen, wie kommunalen Unternehmen, wahrgenommen (Kommunale Gemein-

schaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1993; Hesse, Lenk & Starke, 2017).<sup>1</sup> Die Frage nach der geeigneten Steuerung und Koordination dieser Organisationen gewinnt in den letzten Jahren an Vielschichtigkeit und Qualität. Verwiesen sei nur auf einige Schlagworte in der aktuelleren Literatur, wie „Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen“ (Krause, 2017; auch Krause & van Thiel, 2019), „Integrierte Konzernsteuerung“ (Lasar, Buchholz & Hellenbrand, 2011), „Gute Unternehmenssteuerung“ (Deutscher Städtetag, 2017) oder „Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen“ (Papenfuß, 2013; auch Papenfuß, 2019).

Neben dem Bereich der verselbstständigten Organisationen existiert eine Vielzahl an Organisationen des Dritten Sektors bzw. Nonprofit-Organisationen (NPO), die auf Grundlage von Zuwendungen und Leistungsverträgen an der kommunalen Leistungserstellung beteiligt sind und in einer mehr oder weniger engen Steuerungsbeziehung zur öffentlichen Hand stehen. Der Dritte Sektor ist durch eine heterogene Anbieter- und Finanzierungsstruktur geprägt, deren Rahmenbedingungen sich in den letzten zwei Jahrzehnten gewandelt haben (Henriksen, Smith, Thøgersen & Zimmer, 2016; Smith, 2018; Grohs, 2014). Neben festgefühten Kooperationsstrukturen, vor allem unter Trägern der freien Wohlfahrtspflege, wirken wettbewerbliche und marktliche Mechanismen auf das institutionelle Gefüge. Auf lokaler Ebene ist in vielen Feldern ein neues Beziehungsgeflecht zwischen öffentlichen, wohlfahrtlichen und privaten Trägern entstanden, deren Verschränkungen als „Hybridisierung“ bezeichnet werden. In der Dritte Sektor-, NPO- und Wohlfahrtsverbandsforschung wird – ähnlich wie für das Forschungsfeld der öffentlichen Wirtschaft – über veränderte Organisations- und Governancestrukturen sowie deren Auswirkungen auf die Beziehung zwischen öffentlicher Hand und Drittem Sektor diskutiert (u. a. Beiträge in Heinze, Lange & Sesselmeier, 2018; Droß & Priller, 2015; Meyer & Simsa, 2013).

Die skizzierten institutionellen Entwicklungen – deren Ergebnis pointiert auch als „highly diverse ‚administrative zoo‘“ (Bach & Jann, 2010, p. 447) beschrieben werden kann, machen deutlich, dass aus Perspektive der Bürger in denjenigen Aufgabenbereichen, die von der öffentlichen Hand zwar gewährleistet, aber nur noch anteilig erbracht werden, Organisationsformen kritisch hinterfragt werden sollten und es über Weiterentwicklungen der Steuerungs- und Koordinationsprozesse nachzudenken gilt (Schaefer, 2012).<sup>2</sup> Zumindest ist zu fragen, ob Steuerungs- und Koordinationsstrukturen mit der ausdifferenzierten Organisationslandschaft „mithalten“ können und unter den Steuerungssubjekten (den Steuernden) wie Steuerungsobjekten (den Gesteuerten) auf Akzeptanz stoßen.

Mit Blick auf die Allokation der über Steuern und Abgaben zur Verfügung gestellten Mittel ist an die Akteure in einer Kommune – normativ – die Anforderung zu stellen, den Leistungsempfängern eine ihren Erwartungen entsprechende Wahrnehmung öffentlicher Leistungen zu gewährleisten. Dazu, und hier setzt die Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung an, bedarf es des Einsatzes und der Kombination geeigneter Mechanismen, um den Spezifika der verschiedenen Organisationsvarianten, einschließlich ihrer jeweiligen Interessen, gerecht zu werden und der öffentlichen Hand gleichzeitig eine angemessene Einflussnahme auf die Leistungserbringung zu ermöglichen (Friedländer, Röber & Schaefer, 2020).

Da aber für das Erfüllen dieser Anforderungen – zumindest ausgemacht an ganzheitlichen Konzepten und Ansätzen – bislang keine Patentlösung zu existieren scheint, ist es umso wichtiger, über diese Themen in Kommunalpolitik, -verwaltung, -wirt-