

## Inhaltsverzeichnis

**Themenschwerpunkt: Dynamics of policy change**

(Herausgeber\*innen: Sandra Plümer, Maximilian Schiffers)

Sandra Plümer Maximilian Schiffers	Dynamics of policy change: Conceptualizing policy stability, path dependency and policy change in a transforming society .....	275
Christoph Knill Yves Steinebach Bastian Buitkamp	Analysing Policy Proximity through media reporting .....	293
Simon Fink Eva Ruffing Hermann Lüken genannt Klaben Luisa Maschlanka	Konflikte und Handlungsspielraum von Akteuren in der Implementation europäischer Energemarktrichtlinien – Das Beispiel Sicherheit der Stromnetze .....	311
Anne Goldmann	Technologischer Wandel trifft Politikfeldwandel: KI-Politik als Ausdifferenzierung von Digitalpolitik ...	331
Daniel Rasch	Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundesumweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020 .....	353
Detlef Sack Sebastian Fuchs	Organisierte Interessen, Staat und Policy-Variationen Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettentransparenz im Vergleich .....	374
Nicolas W. Jager Julie P. King Bernd Siebenhüner	New challenges and established policy fields – Assessing stability and change in climate adaptation policy through a lock-in perspective .....	394
Karl-Rudolf Korte	Transformatives Regieren in Zeiten der Krisenpermanenz – ein Essay .....	413

## Abhandlungen

Leonie Weißenborn	Der unendliche Wandel wissenschaftlicher Personalkategorien zwischen Promotion und Lebenszeitprofessur. Eine Untersuchung zur Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität .....	431
Angelika Vetter Saskia Goldberg	„Nutzen-“ und „Kostenbewertungen“ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik .....	452
Phillip Nguyen	Die Einstellung von Verwaltungsmitarbeiter/innen zu Online-Partizipation im Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeit und Bürokratie .....	473
Andreas Ette Martin Weinmann	Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden .....	495

## Rezensionen

Karin Ingold	Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes (Claire A. Dunlop, Claudio M. Radaelli, Philipp Trein (Eds.)) .....	523
Nadin Fromm	The Politics of Policy Analysis (Paul Cairney) .....	525
Eckhard Schröter	Handbook of Theories of Public Administration and Management (Thomas A. Bryer (Ed.)) .....	528
Werner Jann	The Advisory Roles of Political Scientists in Europe (Marleen Brans, Arco Timmermans (Eds.)) .....	531

Sandra Plümer, Maximilian Schiffers

## Dynamics of policy change: Conceptualising policy change and stability in a transforming society

### Abstract

Policy change is at the heart of policy research. However, scholars mostly observe incremental rather than major or transformative change. As the hurdles for change are both high and diverse, policy research partly shifts from analysing major policy change to everyday politics. Following this analytical shift, this symposium addresses the dynamics of policy change. Its seven contributions examine the different qualities and modes of policy change identified in the (dis)continuities, path dependencies, and random or unexpected windows of opportunity. Adopting a processual analytical perspective, we reconsider different concepts of change and transformation. Starting from the explanatory power of overlapping policy process theories, we identify three analytical approaches (institutional, actor centred, politics of change) and summarise drivers and hurdles of policy change. Building on the contributions, we derive modes and qualities of policy change as a combination of these factors to facilitate exchange across theoretical perspectives and contribute to a better understanding of policy change and stability.

**Keywords:** Policy change, policy stability, transformation, policy process theories

### Zusammenfassung

*Dynamiken des Policy-Wandels. Konzeptionelle Überlegungen zu Politikwandel und -stabilität in der Transformationsgesellschaft*

Politikwandel liegt im Zentrum der Policy-Forschung. Dennoch wird meist schrittweiser statt umfassender Wandel beobachtet. Die hohen und vielfältigen Hürden für Politikwandel führten zu einem Perspektivenwechsel in Teilen der Policy-Forschung, der statt großer politischer Veränderungen nunmehr auf die Charakteristika alltäglicher Politikgestaltung blickt. Dieser analytischen Wendung folgend befasst sich der Themenschwerpunkt mit Dynamiken von Policy-Wandel. In den sieben Beiträgen werden die verschiedenen Qualitäten und Formen von Policy-Wandel untersucht, die sich in (Dis-)Kontinuitäten, Pfadabhängigkeiten und zufälligen oder unerwarteten Gelegenheitsfenstern zeigen. Mithilfe einer prozessualen Analyseperspektive überdenken wir Konzepte von Wandel und Transformation. Ausgehend vom Überschneidungsbereich in der Erklärungskraft verschiedener Policy-Prozess-Theorien identifizieren wir drei analytische Ansätze (institutionell, akteurzentriert, politics of change), um die Treiber und Hürden von Policy-Wandel zusammenzufassen. Aufbauend auf den Beiträgen leiten wir schließlich Modi und Qualitäten von Policy-Wandel als Kombination dieser Faktoren ab, um den Austausch zwischen theoretischen Perspektiven zu ermöglichen und zu einem besseren Verständnis von politischem Wandel und Stabilität beizutragen.

**Schlagwörter:** Politikwandel, Politikstabilität, Transformation, Policy-Prozess-Theorien

## 1 Public policy as the study of change

The dawn of the 2020s has seen an increased focus on economic, sustainable, and societal transformation. Starting with Green New Deal proposals in the US and the European Green Deal policy initiative, numerous post-COVID-19 recovery initiatives explicitly referenced transformation and transformative policy change. In Germany, both prior to and in the aftermath of the 2021 federal elections, parties were beating the drum for change, arguing for the need for political change for the post-Merkel era and presenting policy proposals that are intended to set new accents in various policy areas.<sup>1</sup> Their chorus was accompanied by many other political actors who tried to bring in their different points of view: social and economic interest groups and activists in social movements, the media, administration and municipalities as well as academia. But how can we classify such widely desired change processes from a political science perspective? And what is the relationship between policy stability and change in the context of social transformation?

When studying policy change and stability, it is worthwhile to take a public policy perspective because “public policy *is* the study of change” (Berglund, Dunlop, Koebele & Weible, 2022, p. 305; emphasis S.P. and M.S.; Lasswell, 1956). Hence, we see a multitude of special issues on policy change within public policy research. Some focus on specific forms of policy change, such as policy learning (Dunlop, 2017; Moyson, Scholten & Weible, 2017) or policy feedback (Béland & Schlager, 2019), while others advance the theoretical and methodological debate on policy change (Capano & Howlett, 2009; Rüb, 2014) or present a symposium of articles studying policy change from a distinct theoretical perspective, such as the Multiple Streams Framework (MSF, Weible & Schlager, 2016), Advocacy Coalition Framework (the ACF, Weible et al., 2011) or the Punctuated Equilibrium Theory (the PET, Jones & Baumgartner, 2012). Lastly, also *dms* has featured two symposiums on change, one on the “governance of transformation” focussing on energy and climate policies (Benz & Czada, 2019, on the governance of sustainable development, see Russel & Kirsop-Taylor, 2022, p. 6) and one on the “development and change of policy areas” (Haunss, 2015).

Policy scholars mostly observe incremental policy change. In turn, major or even transformative policy change are exemptions rather than the rule (Baumgartner, Jones & Mortensen, 2018; Cairney, 2019, p. 227; Hassel & Wegrich, 2022, pp. 68-71). In the German context, examples of policy change include the implementation of the Bologna Process as a transnational higher education reform at the turn of the millennium (Toens, 2009; Turner, 2019), the hurdled path of reforming the German Renewable Energy Sources Act (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) within the German energy transition (Stefes, 2014; Schmid, Sewerin & Schmidt, 2020), the introduction of the minimum wage in August 2014 (Voigt, 2019; Schmidt, 2015; Bandau & Dümig, 2015), and the lobby register adopted in March 2021 (Polk, 2021; Plümer & Schiffers, *im Erscheinen*).<sup>2</sup> Although these reforms are not all ground-breaking in the sense of paradigmatic change, the debates with long phases of stability and subsequent, sometimes unexpected change patterns emphasise shifts in social perceptions of individual policies and policy fields. Further, they show how states respond to these changing perceptions by adopting new legislation and developing (new) policies step by step. Accordingly, we observe that incremental changes can add up to major and sometimes even transformative policy change (Streeck & Thelen, 2005; see also the main assump-

*Christoph Knill, Yves Steinebach, Bastian Buitkamp*

## Analysing Policy Proximity through media reporting

### Abstract

Policy changes in one subsystem can easily spill over to other subsystems. An approach that addresses these interconnections is the concept of 'policy proximity'. This concept posits that different policy issues share common features that make them more or less likely to change together. However, we unfortunately have no systematic knowledge of the proximity between policy areas. In this article, we address this shortcoming by proposing a novel measurement concept of policy proximity that captures the proximity between different policy issues based on their joint appearance in media reporting. To do so, we conduct a relational content analysis of all media reports aired by the German news broadcast 'Tagesschau' between 2013 and 2021. We show that policy issues substantially differ in their connectivity with other subjects and identify for each subsystem the closest 'neighbors'. We conclude by discussing our results in light of existing policy change theories.

*Keywords:* policy proximity; policy change; relational content analysis

### Zusammenfassung

*Eine Analyse von 'Policy Proximity' durch Medienberichterstattung*

Veränderungen in einem Policy-Subsystem können sich leicht auf andere Subsysteme auswirken. Ein Ansatz, der sich mit diesen Zusammenhängen befasst, ist das Konzept der 'Policy Proximity'. Dieses Konzept geht davon aus, dass verschiedene politische Themen gemeinsame Merkmale aufweisen, die es wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen, dass diese sich gemeinsam verändern. Leider haben wir bisher keine systematischen Kenntnisse über die exakte Nähe zwischen verschiedenen Politikbereichen. Dieser Artikel adressiert diese Forschungslücke, indem wir ein neuartiges Messkonzept der politischen Nähe vorschlagen, welches die Nähe zwischen verschiedenen politischen Themen auf der Grundlage ihres gemeinsamen Auftretens in der Medienberichterstattung erfasst. Dazu führen wir eine relationale Inhaltsanalyse aller Medienberichte durch, die von der deutschen Tagesschau zwischen 2013 und 2021 ausgestrahlt wurden. Wir zeigen, dass sich politische Themen in ihrer Verknüpfung mit anderen Themen deutlich unterscheiden und identifizieren für jedes Teilsystem die engsten „Nachbarn“. Abschließend diskutieren wir unsere Ergebnisse mithilfe bestehender Theorien zum Politikwandel.

*Schlagworte:* Policy Proximity; Politikwandel; relationale Inhaltsanalyse

## 1 Introduction

In response to the pandemic, governments have developed bundles of new policy measures and reforms (Goyal & Howlett, 2021). What started as a public health issue, has quickly cascaded into policy reforms in all kinds of areas. The public health measures

required a shutdown of the economy and public life. The shutdown, in turn, required compensatory measures for both businesses and employees as well as massive investments into the digital infrastructure to facilitate home-schooling and distance learning.

This simple observation indicates that patterns of policy change and stability do not occur *independently* across different policy subsystems: Policy development in one policy subsystem might directly or indirectly affect the patterns of policy change in other domains. Yet, existing theories of policy change are strikingly silent when it comes to the analysis of this phenomenon. This is due to the ‘subsystem bias’ that characterizes the existing policy change scholarship. Policy changes are studied with a strong focus on *individual* policy subsystems. These fields are the central analytical point of reference. Everything that happens in fields other than the one under investigation is deliberately neglected.

One of the few public policy concepts that takes account of the interdependencies across different policy subsystems is the concept of *policy proximity* developed by Nohrstedt and Weible (2010). Policy proximity captures the similarity of policies with regard to their “statutes, laws, and policies, including the instruments, ideas, and symbols therein” (p. 20). As a result of this policy proximity, some policy subsystems are more likely than others to change together in response to common crisis events and other political developments. The concept of policy proximity has become widely used in empirical (mostly qualitative) studies. Unfortunately, however, the proximity of different policy issues is typically determined in an *ex-post* assessment. In other words: policy subsystems are said to be proximate because they had changed together – not because scholars had a pre-existing knowledge about policy subsystems’ interconnections and commonalities (but see May, Jochim & Sapotichne, 2013).

In this article, we address this shortcoming and propose a novel measurement concept of policy proximity that captures the ‘distance’ between different policy subsystems based on their joint appearance in media reporting. To do so, we conduct a relational content analysis of 27.000 media reports aired by the German news broadcast ‘Tagesschau’ between 2013 and 2021. We show that policy issues differ in their connectivity to other issue areas. Moreover, we identify the ‘closest neighbours’ to each policy subsystem and briefly discuss our findings in light of the dominant theories on policy change.

Our contribution is a first step towards improving our scientific capacities in predicting and explaining policy change events within and across different policy subsystems. The remainder of this article is structured as follows. In the next section, we briefly discuss the existing literature on policy change and the ‘subsystem bias’ characterizing the existing literature (section 2). Thereafter, we introduce our novel measurement approach of policy proximity and specify the context of analysis (media outlets) as well as the policy issues under scrutiny (section 3). In section 4 we present the empirical patterns of policy proximity. Moreover, we check how our findings are influenced by the occurrence of major crisis events such as the 2015 and 2016 refugee crises and the 2020 and 2021 COVID-19 pandemic. Section 5 discusses how we can theoretically account for different degrees of policy proximity across subsystems, building on central theoretical frameworks of policy change. The last section concludes with a broader discussion of how our measures of policy proximity can help to improve the study of policy change.

*Simon Fink, Eva Ruffing,  
Hermann Lüken genannt Klaßen, Luisa Maschlanka*

# Konflikte und Handlungsspielraum von Akteuren in der Implementation europäischer Energiemarktrichtlinien – Das Beispiel Sicherheit der Stromnetze

## Zusammenfassung

Neuere Ansätze der Europäisierungsforschung betrachten die Implementationsphase nach der Transposition europäischer Richtlinien. Unser Beitrag verwendet den Akteurzentrierten Institutionalismus, um nachzuzeichnen, wie sich Konflikte in der Implementationsphase abspielen. Kernargument ist, dass erst während der Implementationsphase erkennbar wird, welchen Wandel eine Richtlinie wirklich erzeugt. Wir illustrieren unser Argument anhand der Umsetzung der Regeln für die Sicherheit der Stromnetze aus dem dritten Energiemarktpaket in Deutschland. Ergebnis ist, dass sich Konflikte über den Strommarkt auch in der Implementationsphase fortsetzen. Die eigentlich „regulierten“ Übertragungsnetzbetreiber wurden aufgrund der Informationsasymmetrie zum Regulierer, der für andere Akteure regulatorische Anforderungen definiert. Die Bundesnetzagentur schränkte diese Befugnisse der Übertragungsnetzbetreiber dahingehend ein, dass sie kleinere Stromproduzenten – vor allem erneuerbarer Energien – von diesen Anforderungen ausnahm. Die in der Implementation gefundene Lösung reflektiert daher stark die Machtbalance deutscher Akteure – obgleich es bereits das dritte Energiemarktpaket ist und der Sektor schon relativ europäisiert sein sollte.

*Schlagworte:* Europäisierung, Akteurzentrierter Institutionalismus, Regulierung, Energiepolitik

## Abstract

*Actor conflict and customization in the implementation of European energy market directives – the example of system security of power grids*

Current Europeanization research focuses on the implementation phase following the transposition of European directives. Our contribution uses actor-centered institutionalism to trace the conflicts emerging in this implementation phase. Our argument is that the true amount of change caused by a directive becomes visible only in the implementation phase. We illustrate this argument analysing the implementation of the third energy market package in Germany. The result is that conflicts over market design continued in the implementation phase. The nominally “regulated” transmission system operators turned into regulators defining regulatory requirements for other market participants. The federal network agency curtailed these powers of the transmission system operators so that smaller producers – especially of renewable energies – were exempted. The implementation thus reflects the power balance between German actors – even though it is the third energy market package, and the sector should exhibit convergence on a European model.

*Keywords:* Europeanization, actor-centered institutionalism, regulation, energy policy

## 1 Einleitung

Die übergreifende Fragestellung des Themenheftes ist das Spannungsfeld zwischen Policy-Wandel und Policy-Stabilität (Plümer & Schiffers, 2022). Um die Frage zu beant-

worten, inwieweit Beharrungskräfte wirken und Policy-Wandel verhindern, ist es zunächst einmal nötig, das Ausmaß des Politikwandels korrekt zu beschreiben.

Ein interessantes Feld für diese Frage ist die *Europäisierung* von Policies. In vielen Politikfeldern hat die Rechtsetzung durch die Europäische Union (EU) Auswirkungen auf das Policy-Making (Töller, 2008). In der Literatur werden Faktoren diskutiert, die beeinflussen, *wie* europäische Richtlinien national umgesetzt werden – die Passung zu administrativen Traditionen (Knill & Lenschow, 1998), Vetospieler (Haverland, 2000), Parteipräferenzen (Treib, 2003), oder Politisierung (Börzel, 2021). Es ist aber unstrittig, *dass* durch europäische Rechtsetzung Impulse erfolgen, die zu Politikwandel führen.

Bisher hat die Europäisierungsforschung zumeist die Transposition europäischer Richtlinien in nationales Recht untersucht (Falkner, Hartlapp & Treib, 2007; König & Luetgert, 2009). Diese Transposition europäischer Richtlinien in nationale Gesetze ist zentraler Gegenstand der Compliance-Forschung (Knill & Lehmkuhl, 1999; Treib, 2014; Corcaci, 2019). Neuere Ansätze betonen aber, dass *nach* der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht noch Implementationsschritte stattfinden, die zu Divergenz zwischen Mitgliedstaaten führen, *obwohl* die Umsetzung rechtlich in Übereinstimmung mit der Richtlinie ist. Diese „customization“-These ist bisher in Forschungsdesigns mit mittleren Fallzahlen und Regressionsmodellen untersucht worden (Zhelyazkova, Kaya & Schrama, 2018; Zhelyazkova & Thomann, 2022) und zeigt, dass die Mitgliedstaaten den rechtlich gegebenen Spielraum durchaus nutzen. Dies kann positiv sein, indem es die Problem-Lösungsfähigkeit der Mitgliedstaaten erhöht. Es kann aber auch negativ sein, weil es notwendige Harmonisierung behindert, obwohl sich die Umsetzung im Rahmen des rechtlichen Spielraums bewegt.

Unser Beitrag verwendet den Akteurzentrierten Institutionalismus, um in einer Fallstudie nachzuzeichnen, wie sich Konflikte in der Implementationsphase abspielen. *Unser Kernargument ist, dass das Ausmaß an Wandel, das durch die Umsetzung einer europäischen Richtlinie erzeugt wird, erst während dieser Implementationsphase erkennbar wird.* Die Implementation einer Richtlinie erzeugt eine neue Gelegenheitsstruktur und offenbart Konflikte zwischen nationalen Akteuren (Thomann & Zhelyazkova, 2017). Für die Fragestellung des Themenheftes argumentieren wir also, dass jegliche Einschätzungen von Wandel durch Europäisierung erst dann getroffen werden können, wenn europäische Richtlinien nicht nur transponiert, sondern auch implementiert sind.<sup>1</sup> Dieses Argument ist für die nationale Implementationsforschung nicht neu (Pressman & Wildavsky, 1984), die Europäisierungsforschung betrachtet diese Phase aber selten (Treib, 2014; Corcaci, 2019). Stattdessen wird Implementation in der Regel mit Transposition, also der „Übersetzung“ europäischen Rechts in nationales Recht gleichgesetzt, so dass die eigentliche Implementationsphase außen vor bleibt.

Wir illustrieren unser Argument anhand der Umsetzung der Regeln für die Governance der Stromnetze im dritten Energiemarktpaket. Das dritte Energiemarktpaket soll eine diskriminierungsfreie Nutzung der Übertragungsnetze für Strom sicherstellen (Eikeland, 2011; Jevnaker, 2015). Wie dieser Zugriff auf die Stromnetze geschieht, ist Gegenstand von Konkretisierungen durch *Terms, Conditions and Methodologies* (TCMs). Diese werden von den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNBs) vorgeschlagen und müssen von der nationalen Regulierungsbehörde – im deutschen Fall der Bundesnetzagentur (BNetzA) – genehmigt werden, gehören damit also zur genuinen Phase der Implementation ohne Involvierung des Gesetzgebers.



Anne Goldmann

## Technologischer Wandel trifft Politikfeldwandel: KI-Politik als Ausdifferenzierung von Digitalpolitik

### Zusammenfassung

Ambivalenzen prägen den Zugang zur Politikfeldanalyse im Bereich Digitalpolitik: Einerseits findet die Entstehung von neuen Politikfeldern sowie die Ausbildung innerer Strukturen wenig Beachtung auf theoretischer Ebene. Andererseits nimmt die Kategorie des Politikfeldes eine selbstverständliche Rolle innerhalb der Policy-Analyse ein. Ausgehend vom Feld der Digitalpolitik argumentiert der Beitrag, dass eine detaillierte Betrachtung entstehender Politikfelder lohnt. Am Beispiel der KI-Politik wird nachgezeichnet, dass hier bereits ein eigenes Segment innerhalb des Politikfeldes Digitalpolitik entsteht. Mit Hilfe von inhaltsanalytischen Auswertungen von Policy-Dokumenten sowie der Durchführung von Expert\*innen-Interviews können schließlich für den Zeitraum der 19. Legislaturperiode die zentralen Akteure und ihre Aktivitäten auf Bundes- und Länderebene identifiziert werden. Für die Bundesländer ergibt sich hierbei eine Dreiteilung entsprechend der Intensität ihrer Bemühungen. Schließlich können erste Strukturen der Bearbeitung des Themas nachgezeichnet werden, die besonders deren Querschnittscharakter betonen. Technologischer Wandel und Politikfeldwandel im Sinne der Ausdifferenzierung gehen in diesem Fall eng miteinander einher.

**Schlagerworte:** Politikfeldgenese, Digitalpolitik, Künstliche Intelligenz, KI-Politik, technologischer Wandel

### Abstract

*Technological change meets change in policy field: AI policy as a differentiation of digital policy*

Ambivalences characterize the approach to policy analysis in digital policy: While the emergence of new policy fields receives little attention at the theoretical level, the policy field as a category has a self-evident role within policy analysis. Taking the field of digital policy as a starting point, the paper argues that a detailed consideration of emerging policy fields is worthwhile. For the case of AI policy in Germany, the paper traces how a separate segment within the policy field of digital policy has emerged. Applying content analysis to different policy documents and expert interviews, the key actors, their activities, and initial structures at the federal and state levels can be identified. The analysis shows that the German federal states are grouped into three categories with varying levels of activity in AI policy. Overall, in this case, technological change and change in policy field go hand in hand.

**Keywords:** Policy Fields, Digital Policy, Artificial Intelligence, AI Policy, Technological Change

## 1 Einleitung

Politikfelder gelten als beständige Einheiten innerhalb der Policy-Analyse, die zwar niemals statisch oder unveränderbar sind, aber in denen sich ein möglicher Wandel in einem langsamen Tempo vollzieht. Zudem werden die Fragen nach möglichen Veränderungen des Status quo vornehmlich in bereits etablierten Politikfeldern gestellt (Loer, Reiter & Töller, 2015; Wenzelburger & Zohlhöfer, 2015). Die Entstehung und Ausdifferenzierung neuer Politikfelder ist, mit Ausnahme der Umwelt- und Klimapolitik, dagegen bislang wenig in den Fokus der Politikwissenschaft gerückt (Haunss, 2015, S. 4; Böcher & Töller, 2012).

Zur Entstehung eines möglichen Politikfeldes Digitalpolitik in Deutschland liegen inzwischen einige Untersuchungen vor, die zu unterschiedlichen Ergebnissen über die Verfasstheit des Feldes gelangen (Reiberg, 2018; Greef, 2017). Die Ursache dieses Politikfeldes – die digitale Transformation – gilt hingegen als ein Thema, das unsere Gesellschaft in einem hohen Tempo verändert: Der Wandel, der durch sie induziert wird, ist allorts spürbar und wird wissenschaftlich wie gesellschaftspolitisch eng begleitet. Ein in den letzten Jahren besonders rasanter Aufstieg in Forschung und Anwendung zeigt sich im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI). Da es sich hierbei um eine Querschnittstechnologie handelt, deren Nutzen und Gefahr als nicht genuin bestimmbar gelten (Wirtz & Weyerer, 2019, S. 37), ist die politische Auseinandersetzung voraussetzungsvoll (Bajohr, 2021; Taeihagh, 2021). Dabei besteht eine erste Herausforderung in der bisher fehlenden Definition des Begriffs KI (Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019, S. 597), der seinen Ursprung in der Informatik hat (Russell & Norvig, 2016, p. 17), sich inzwischen aber als „public facing term“ etabliert hat (Joyce et al., 2021; Hofmann, 2022). Für den vorliegenden Beitrag wird daher eine gesellschaftspolitische Definition zugrunde gelegt, die immer dann von KI spricht, wenn politische Akteure und Strategiepapiere den Begriff gebrauchen (Köstler & Ossewaarde, 2021, S. 250).

Seit 2017 kann eine zunehmende politische Auseinandersetzung über Technologien der Künstlichen Intelligenz, vornehmlich auf Ebene der Nationalstaaten beobachtet werden (Dutton, 2018). Dies gilt auch für Deutschland, wo 2018 die nationale KI-Strategie beschlossen wurde (Bundesregierung, 2018a). Darüber hinaus haben sich auch erste Bundesländer bereits intensiv mit der Querschnittstechnologie und ihrer Förderung befasst (Jobin, Guettel, Liebig & Katzenbach, 2021).

Wie verhält es sich also, wenn die beiden skizzierten Entwicklungen – Entstehung und Wandel von Politikfeldern sowie technologischer Wandel – mit ihren unterschiedlichen Tempi aufeinandertreffen? An dieser Stelle setzt der vorliegende Beitrag an und entwirft explorativ eine erste Kartierung der deutschen KI-Politik innerhalb des Feldes der Digitalpolitik: Unter Berücksichtigung der föderalen Verfasstheit identifiziert der Beitrag mittels inhaltsanalytischer Auswertung von Policy-Dokumenten und Expert\*innen-Interviews die bisher zentralen Akteure auf Bundes- und Länderebene sowie erste Strukturen bei der Bearbeitung des Themenbereichs KI. Hierfür leitend sind die von Döhler (2015) vorgeschlagenen Dimensionen eines Politikfeldes und die Herausbildung von Segmenten innerhalb heterogener Felder.

Der Beitrag trägt somit einerseits zur weiteren Erforschung des Politikfeldes Digitalpolitik bei und andererseits skizziert er die Anfänge einer KI-Politik auf Bundes- und Länderebene. Die Frage nach Status quo und Wandel wird somit auf doppelte Weise adressiert: Zum Ersten wird Wandel hierbei als mögliche Ausdifferenzierung

Daniel Rasch

## Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundesumweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020

### Zusammenfassung

Deutsche Umweltpolitik ist nicht nur durch internationale und externe Einflüsse im Wandel, sondern befindet sich auch durch politikfeldinhärente Dynamiken im Umbruch. Das Bundesumweltministerium (BMU) konsultiert als eine Problemlösungsstrategie und zur Erstellung neuer Policies seine Netzwerke, bestehend aus verschiedensten Akteuren. Der Aufsatz untersucht, ob sich der Wandel deutscher Umweltpolitik auch in diesen Konsultationsnetzwerken zeigt oder ob letztere über die Zeit beständig sind. Mittels der Kombination von explorativer Netzwerkanalyse und Interessenvermittlungstheorien werden die Netzwerkcharakteristika des BMU über einen Zeitraum von sieben Jahren (2014-2020) analysiert. Dabei fällt auf, dass auch die Konsultationsnetzwerke starkem Wandel unterworfen sind, die maßgeblich durch die inhaltlichen Aspekte in Form von Policy-Varianzen und Policy-Wandel erklärt werden können. Der Aufsatz weist empirisch für das BMU nach, dass ein Wandel der Policies mit einem Wandel der Konsultationsnetzwerke zusammenhängt, gemessen über einen Vergleich der Charakteristika dieser Konsultationsnetzwerke, wie beispielsweise Diversität, Konflikt oder Häufigkeit der Teilnahme bestimmter Akteure.

**Schlagwörter:** Umweltpolitik; Netzwerkanalyse; Politikfeldanalyse; Ministerialverwaltung; Wandel

### Abstract

*Environmental policy and consultation networks in transition? – The consultations of the German Federal Ministry for the Environment in comparison over the years 2014-2020*

German environmental policy is not only in flux due to international and external influences but also due to inherent dynamics of the policy field. The German Federal Ministry for the Environment (BMU) consults its networks, consisting of a wide range of actors, as a problem-solving strategy and to create new policies. This paper investigates whether the transformation of German environmental policy is also reflected in these consultation networks or whether the latter are persistent over time. Combining exploratory network analysis and interest mediation theories, the network characteristics of the BMU are examined over a period of seven years (2014-2020). The analysis shows that the consultation networks are also subject to substantial dynamics which can be significantly explained by the content-related aspects, namely policy variations and policy change. This article empirically demonstrates for the BMU that a change in policies is connected to change in consultation networks, measured by a comparison of the characteristics of these consultation networks, such as diversity, conflict, or frequency of participation of certain actors.

**Keywords:** Environmental policy; network analysis; policy analysis; ministerial administration; change

## 1 Einleitung

Deutsche Umweltpolitik ist als Politikfeld in den letzten Jahrzehnten durch externe (europäische und internationale Politik) und nationalstaatliche Einflüsse (Katastrophen, (mangelnde) Policy-Implementationen oder zivilgesellschaftliche Präferenzen) stark von Wandel betroffen (Döring & Töller, 2016; Jacob, Wolff, Graaf, Heyen & Guske, 2016; Jacob, Wolff, Graaf & Heyen, 2017). Dabei vollzieht sich dieser Wandel in allen politikwissenschaftlichen Dimensionen, sowohl inhaltlich (*policy*: Vorstellungen, Programme, Ergebnisse), prozessbezogen (*politics*: politische Verfahren und Dynamiken) als auch strukturell (*polity*: Organisation, Recht, Kultur). Betrachtet man den Politikwandel genauer, sind für die inhaltliche Dimension, die der Schwerpunkt dieses Aufsatzes ist, insbesondere die Verbindung zwischen Policy-Problemen und den betroffenen beziehungsweise involvierten Akteuren<sup>1</sup> interessant. Die Kernfragen in diesem Aufsatz sind daher, wie sich Akteure und Inhalte gegenseitig beeinflussen sowie ob Policy-Wandel und Akteurswandel einhergehen.

Die Verbindung zwischen Akteuren und Politikinhalten ist als Problemlösungsmuster zu verstehen: Benötigen politische und/oder bürokratische Akteure Informationen zu bestimmten Policies, die sie selbst nicht generieren können, greifen sie auf externe Akteure zurück. Dies geschieht in verschiedenen Formaten, wie Expertenkommissionen, Sachverständigenräten, oder bezogen auf spezifische Policy-Vorschläge, oft durch Konsultationen. Dabei etablieren sich Netzwerke, definiert als Geflecht von Beziehungen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren (Schmidt, 2004, S. 481): Insbesondere ministerielle Fachabteilungen wissen, auf welche Akteure sie zurückgreifen können, um Informationen zu beziehen: „In der Regel werden die Netzwerkbeziehungen als informelle Institutionen interpretiert, die dauerhafte Austauschbeziehungen in Form von Experteninformationen, politischer Unterstützung oder anderer politischer Einflussressourcen gegen politische Kontrolle zwischen privaten Interessengruppen und staatlichen Akteuren ermöglichen“ (Henning & Wald, 2000, S. 648).

Studien zur Interessenvertretung gegenüber Ministerien, die auch im Kontext der Politikberatungsforschung auftauchen (Thunert, 2004; Baruth & Schnapp, 2015), betonen die Rolle der Ministerialverwaltung des Bundes als ein geläufiger Adressat von Interessenvertretung beziehungsweise als eigenständiger Akteur, der die Expertise und Einschätzung gesellschaftlicher Akteure anfragt. Hier sind Konsultationen gängige und oft genutzte Verfahren in einem Gesetzgebungsprozess (Fink & Ruffing, 2015), wurden bis dato aber im deutschen Kontext nur in einzelnen Politikfeldern, so beispielsweise in der Energie- und Umweltpolitik (Herzmann, 2010; Gründinger, 2012; Fink & Ruffing, 2015), erforscht. Mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regeln die Bundesministerien im Paragraf 47 das genaue Verfahren der Konsultationen. Neben Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Vertretungen der Länder beim Bund werden gesellschaftliche Akteure in Form von Zentral- oder Gesamtverbänden und anderen Formen organisierter Interessen beteiligt. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl der Akteure sind dem federführenden Bundesministerium vorbehalten.

Dieser Beitrag blickt nun spezifisch auf die Konsultationsnetzwerke des Bundesministeriums für Umwelt über einen Zeitraum von sieben Jahren und erfasst den dortigen Wandel, grundsätzlich verstanden als Varianz im Zeitverlauf, ohne dabei auf die qualitative Tiefe des Wandels eingehen zu können (Reiter & Töller, 2014, S. 17). Gemessen wird dieser Wandel anhand der Varianz hinsichtlich der Policies und der betei-

*Detlef Sack, Sebastian Fuchs*

# Organisierte Interessen, Staat und Policy-Variationen – Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettentransparenz im Vergleich

## **Zusammenfassung**

Staat-Interessengruppen-Beziehungen (SIB) sind von maßgeblicher Bedeutung für Policy-Stabilität oder -Variationen. Als Beitrag zur policy-analytischen Forschung wie zur Interessengruppenforschung stellt das Papier einen Mechanismus der Reproduktion und Veränderung der SIB vor. Dieser besteht aus unterschiedlichen Elementen der Perzeption, der Interaktion und der unilateralen Handlung. Der Mehrwert dieses Mechanismus besteht nicht allein in der Dynamisierung der Analyse von politischem Einfluss durch Interessengruppen, sondern auch darin, die Auswirkungen auf die zukünftigen Beziehungen zwischen Politik und organisierten Interessen in den Blick zu nehmen. Anhand eines fallkontrastierenden Vergleichs wird die Tauglichkeit des Mechanismus für die Forschung geprüft. Die Fälle sind die Krisenmaßnahmen 2020/21, die Allianzbildung beim Fachkräftemangel im Handwerk und die Gesetzgebung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in transnationalen Lieferketten. Im Ergebnis wird die Reproduktion der SIB durch drei immanente Restriktionen beeinträchtigt, nämlich durch divergierende Problempereptionen, Niederlagenerfahrungen und Mitgliederschwund. Zudem sind zwei exogene Kontingenzen feststellbar: Die Grenzen politischer Steuerungsmöglichkeiten und eine exogene politische Mobilisierung.

*Schlagwörter:* Policy-Wandel, Interessengruppenforschung, Mechanismus, Wirtschaftspolitik

## **Abstract**

*Interest groups, state and policy variations – crisis policy, skill shortage and supply chain due diligence*

State-interest group relations are of crucial importance for policy stability or variation. Following policy research as well as interest group research, the article presents a mechanism of reproduction and change of state-interest group relations. It consists of different elements of perception, interaction and unilateral action. The added value of this mechanism is not only to make the analysis of political influence by interest groups more dynamic; it focuses also on the implications of the policy output for future relations between politics and organised interests. A case-contrasting comparison is used to test the suitability of the mechanism for further research. The cases are crisis corporatism 2020/21, alliance building on skilled labour shortages and legislation on human rights due diligence in transnational supply chains. As a result, the reproduction of the SIB is impaired by three immanent restrictions, namely divergent problem perceptions, experiences of defeat and membership decline. In addition, two exogenous contingencies can be identified: the limits of governance capabilities and exogenous political mobilisation.

*Keywords:* Policy change, interest group research, mechanism, economic policy

## 1 Einleitung, Perspektive und Fragestellung

Der politische Einfluss organisierter Interessen wird in der politikwissenschaftlichen wie öffentlichen Debatte zuvorderst mit Blick auf die (Il-)Legitimität ihres Lobbyings

diskutiert. Tatsächlich ist die Messung des Einflusses von Interessengruppen auf Policy-Veränderungen (Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball & Leech, 2009; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019) der intuitiv naheliegende Zugang. Hier wird die inhaltliche Übereinstimmung zwischen Gesetzen und den Vorschlägen von Interessengruppen geprüft. Die Meriten dieser Forschung stehen bei aller Kritik im Detail außer Frage. Bekanntermaßen ist Kongruenz jedoch nicht Kausalität. Ein zweiter ‚üblicher Verdächtiger‘, wenn es um den Einfluss auf Policies geht, ist die Kontakthäufigkeit zwischen Politik und organisierten Interessen (z. B. Rehder, von Winter & Willems, 2009; Schiffers, 2019; Spohr, 2021). Doch auch Kontaktfrequenz ist per se nicht zwingend kausal. Kontaktfrequenz plus inhaltliche Konvergenz (also die Erzeugung von Kongruenz im Zeitverlauf) erhöht jedoch die Validität der Untersuchungen, ob Interessengruppen Einfluss geltend machen können. Es geht in diesen Untersuchungen um den Policy-Output. Weitgehend unbeachtet bleiben in diesen Forschungssträngen die Stabilität und der Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen. Wie wirken sich Interaktionserfahrungen und Policy-Output auf zukünftige Beziehungen aus? Diese Frage ist wichtig, um die (prekäre?) Stabilität der Staat-Interessengruppen-Beziehungen (SIB) in Politikfeldern ebenso zu erfassen wie die strategische Reflexivität der Akteure<sup>1</sup>, die ihr aktuelles Lobbying auch daran ausrichten, wie sich dieses auf zukünftige Interaktionsbeziehungen und Einflusschancen auswirkt.

Nachfolgend stellen wir einen komplexen Mechanismus der SIB im Feld der Public Policy vor. Damit dynamisieren wir die Perspektive auf pluralistische bzw. korporatistische Beziehungen zwischen organisierten Interessen, Parteien und legislativen wie exekutiven politischen Organisationen. Dabei geht es uns ausdrücklich nicht exklusiv um Korporatismus, Pluralismus oder gesellschaftliche Selbststeuerung (Czada, 2004; Wiesenthal, 2006), sondern um einen komplexen Mechanismus, der unterschiedliche Ausprägungen der SIB erfassen kann.

Unsere Überlegungen tragen zu jenen Forschungen zur (In-)Stabilität der Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen bei, welche *erstens* auf die Veränderung von Politik einwirken, dieses *zweitens* im Zusammenspiel von externen Ereignissen und koalitionsinternen Prozessen tun und sich *drittens* nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse der Interaktion (Policy-Output) ihrerseits verändern (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2017). Der konzeptionelle Mehrwert unserer folgenden Argumentation besteht darin, die policy-analytische Perspektive um den Stand der Interessengruppenforschung zu erweitern und jene Effekte stärker in den Blick zu nehmen, die der Policy-Output (bzw. dessen Stabilität oder Variation) auf die zukünftigen SIB in einem Politikfeld hat, und damit wiederum auf die zukünftigen Entscheidungsprozesse und Policies. Dies geschieht auf Grundlage der neueren Literatur zu sozialen Mechanismen (Nullmeier, 2021), erfolgt also in der systematischen Absicht, zukünftige Analysen anleiten zu können.

Für die Weiterentwicklung unserer Überlegungen zu den SIB nutzen wir die vergleichende Fallkontrastierung (Kelle & Kluge, 2010). Die SIB werden explorativ für drei unterschiedliche Krisen- und Problemsituationen aus dem Feld der deutschen Wirtschaftspolitik untersucht. Die Fälle unterscheiden sich deutlich im Charakter der wahrgenommenen Problemlage. Sie sind aber auch hinsichtlich der Eigenschaften der bestehenden SIB deutlich differenziert: In der *Krisenpolitik* der Coronapandemie wurden bestehende SIB kurzzeitig aktiviert. Beim *Fachkräftemangel im Handwerk* handelt es sich um ein Problem, das in der jahrzehntelang etablierten funktionalen Selbstver-

*Nicolas W. Jager, Julie P. King, Bernd Siebenhüner*

## New challenges and established policy fields – Assessing stability and change in climate adaptation policy through a lock-in perspective

### **Abstract**

Impacts of climate change, such as sea-level rise and changes in annual precipitation, are becoming increasingly visible around the world and within Germany, thus increasing pressures to adapt. Forces of stability and change within established policy fields greatly determine the extent to which governance systems can adapt to worsening existing risks and new challenges. Employing a lock-in perspective and a comparative analysis of the governance of coastal risks in Schleswig-Holstein and water scarcity in Thuringia, we show how infrastructures, institutions, actors, and cognitive framing shape policy landscapes and together constitute dynamics of policy stability and change in the face of long-term climate impacts. This paper offers a comprehensive, systemic perspective of how adaptation challenges fit into established policy paradigms and programs as it highlights how non-material and material components are intertwined and can act as constraints to policy-making.

*Keywords:* Climate Change; path dependency; institutional change; adaptive governance

### **Zusammenfassung**

*Neue Herausforderungen in etablierten Politikfeldern – Eine Analyse von Stabilität und Wandel in der Klimaanpassungspolitik anhand einer Lock-in-Perspektive*

Die Auswirkungen des Klimawandels, wie etwa der Anstieg des Meeresspiegels oder zunehmende Dürre und Wassermangel, werden vermehrt auch in Deutschland spürbar und erzeugen einen wachsenden politischen Handlungsbedarf. Widerstrebende Kräfte von Wandel und Stabilität innerhalb etablierter Politikfelder bestimmen dabei, inwieweit sich bestehende Governancesysteme an diese neuen Herausforderungen und Klimarisiken anzupassen vermögen. Mithilfe eines Lock-in-Ansatzes und einer vergleichenden Analyse zweier Fallstudien zur Governance von Küstenrisiken in Schleswig-Holstein und von Niedrigwasser in Thüringen verdeutlicht dieser Beitrag, wie das Zusammenspiel von Infrastrukturen, Institutionen, Akteuren und kognitiven Frames die Stabilität bzw. den Wandel etablierter Politikfelder vor dem Hintergrund langfristiger Klimarisiken beeinflusst. Damit zeigt dieser Beitrag eine übergreifende, systemische Perspektive auf, um zu erfassen, inwieweit bestehende Politikfelder mit ihren etablierten Programmen und Paradigmen fähig und geeignet sind, neuen politischen Problemlagen zu begegnen, und wie materielle und immaterielle Faktoren den politischen Handlungsspielraum begrenzen.

*Schlagwörter:* Klimawandel; Pfadabhängigkeit; Institutionenwandel; Adaptive Governance

## 1 Introduction

The policy topography of policy fields and issues (Jones & Jenkins-Smith, 2009) is characterized by a constant tension between the stability of established fields, their paradigms and programs, and the dynamics of emerging issues that challenge the established order (Blätte, 2015). Navigating this tension between policy stability and change is one of the persistent puzzles of public policy research, which is particularly pronounced within the field of climate change adaptation (Groen, Alexander, King, Jager, & Huitema, 2022; Jordan & Moore, 2020; Siebenhüner & Djalante, 2021). The monumental challenges of mitigating and adapting to anthropogenic climate change can be considered, first and foremost, as governance challenges (Huitema et al., 2016). Climate change impacts, such as sea-level rise, extreme weather events, and the spread of new diseases, affect a wide array of policy fields. These risks pose challenges to established policy solutions and often require new responses or even transformative change (Benz & Czada, 2019). Adaptation policies have emerged both in the form of stand-alone policies and instruments or as mainstreamed goals and measures integrated into existing policies, without one approach being more effective than the other (Runhaar, Wilk, Persson, Uittenbroek, & Wamsler, 2018). In the face of limited adaptive action on the part of policy-makers and authorities (Noble, 2019), policy change, transformation, and their conditions are often the focus of attention (e.g. Stecker, 2015). However, to fully understand the – often absent or selective – policy responses to climate change, research interest is turning towards forces of policy stability and the ways in which emerging climate change challenges interact with established paradigms, strategies, and routines (Siebenhüner, Grothmann, Huitema, Oels, Rayner, & Turnpenny, 2021; Teebken, 2022).

Against this background, the aim of this paper is to explore how adaptation challenges emerging with intensifying climate change interact with established policy fields and how forces of policy stability and path dependency respond to the pressing need for change and transformation. Specific attention is paid to (a) the ways in which emerging challenges fit into established policy paradigms and programs within a field, and (b) the mechanisms that determine this fit.

To this end, we adopt a lock-in perspective (Pierson, 2000; Seto, Davis, Mitchell, Stokes, Unruh, & Ürge-Vorsatz, 2016; Unruh, 2000). This perspective considers the stability of established policy fields and focuses on “the tendency for past decisions and events to self-reinforce, thereby diminishing and possibly excluding the prospects for alternatives to emerge” (Fleurbaey et al., 2014, p. 312). It helps capture the tension between policy stability and change by explaining the self-perpetuating dynamics within established policy fields, offering the analytical tools to assess how these systems react to emerging challenges and problem pressures. Grounded in a complex systems approach (Cairney, 2012; Room, 2011), the lock-in perspective strives for a wider, more holistic view of the system under consideration (Cairney & Geyer, 2015). Under this perspective, established institutions, behaviors, infrastructures, and technologies stabilize and reproduce themselves through path-dependent processes of increasing returns at both the social and individual levels, inhibiting more profound changes of policies and practices (Unruh, 2000). This extended focus is fruitful for studying climate adaptation because non-material components – such as framing, knowledge systems, and behaviors –, and material components – such as technologies and infrastructures –,



*Karl-Rudolf Korte*

## Transformatives Regieren in Zeiten der Krisenpermanenz – ein Essay

### **Zusammenfassung**

Unser Alltag ist von Veränderungen und Transformationen geprägt. Krisen verdeutlichen dies in unterschiedlicher Art und zwingen politische Akteure, ihr Handlungsrepertoire anzupassen. Dieses Essay führt das Konzept des Transformativen Regierens im Sinne eines wandelbedingten Politikmanagements ein und stellt vier Spielarten dieses Regierungsstils vor: Anpassen, Kuratieren, Priorisieren und Tauschen. Resilienz als Ressource in Transformationszeiten nimmt dabei eine zentrale Rolle ein, denn sie erlaubt es, widerstandsfähig zu sein. Als inhaltlicher Anknüpfungspunkt für Transformatives Regieren dient die bisherige Arbeit der seit 2021 in Deutschland amtierenden Ampel-Regierung und ihr Umgang mit Krisen. Dabei wird ein Dilemma deutlich: Transformationsprozesse sind stets mit vielfältigen Kosten in allen Politikbereichen verbunden. Die daraus resultierenden Verteilungsfragen beantwortet die Ampel-Regierung bisher diffus und unvollständig. Dabei stehen die Regierungsparteien vor der Herausforderung, dass sie durch die jüngsten Krisen auf jeweils eigene Weise zu ideologischen Neuausrichtungen gezwungen wurden. Die Wirkungskraft der Resilienz steckt allerdings nicht in der veränderten ideologischen Ausrichtung der Parteien, sondern in ihrem kommunikativen Interaktionspotential.

*Schlagworte:* Transformatives Regieren; Politikmanagement; Resilienz; Ampel-Regierung; Verteilungsfragen

### **Abstract**

*Transformative governance in times of permanent crises*

Our daily lives are shaped by changes and transformations. This is highlighted by several crises which force political actors to govern transformatively. This essay introduces the concept of transformative governance as the political management of change and presents four different modes: adaptation, guidance, prioritisation and exchange. Within transformative governance, resilience constitutes an important resource enabling actors to act resistantly. The concept is developed with regard to the current “traffic light coalition” government in Germany, a Social Democrat, Green and Liberal coalition government elected in 2021, and how it deals with several crises. The results show that transformative processes are always linked to diverse costs in all policy areas. So far, the resulting questions regarding the distribution of goods are only answered in a diffuse and incomplete way. In this context, the governing parties currently face the challenge that the recent crises have forced them into ideological realignments. However, the effective power of resilience does not lie in the parties’ changed ideological orientation, but in their communicative interaction potential.

*Keywords:* transformative governance; political management; resilience; traffic light coalition; distribution of goods

## 1 Der Modus des Veränderns

„Du hast dich gar nicht verändert!“<sup>1</sup> – Wer hat so einen Satz nicht auch schon mal gehört? Wenn er auf das Äußere zielt und ehrlich gemeint ist, kommt das als Kompliment daher – immerwährende Frische und alterslose Dynamik? Doch wenn der Satz auf das Innere zielt, beleidigt er. Man hört Stillstand heraus. Und wer würde nicht zugeben müssen, sich ständig anpassend ändern zu können, um mit Komplexitätskompetenz zu protzen? Nur moderne Spießigkeit als Distinktionskennzeichen kokettiert mit dem neobiedermeierlichen Immergleichen, dem bewusst konservativ Konstanten. Doch um auch dies in dynamischen Zeiten vermeintlich zu erhalten, bedarf es einiger Anstrengungen, die sich wiederum wie Veränderungen anfühlen.

Bei Transformationen im Sinne tiefgreifender Veränderungen nehmen wir als Bürgerinnen und Bürger oft eine reaktive, manchmal aber auch eine aktive Rolle ein. Die Policy-Forschung arbeitet dabei mit den Begriffen von dosiertem Wandel und offensichtlicher Stabilität (Cairney, 2011). Andere wissenschaftliche Perspektiven finden sich etwa beim Soziologen Hartmut Rosa. Er hat auf die jeder Veränderung innewohnende Motivation in der Begrifflichkeit der Unverfügbarkeit verwiesen (Rosa, 2021, S. 8): „Das kulturelle Antriebsmoment jener Lebensform, die wir modern nennen, ist die Vorstellung, der Wunsch und das Begehren, Welt verfügbar zu machen. Lebendigkeit, Berührung und wirkliche Erfahrung aber entstehen aus der Begegnung mit dem Unverfügbaren. Eine Welt, die vollständig gewusst, geplant und beherrscht wäre, wäre eine tote Welt“. Das Motiv der Veränderung führt offenbar zu paradoxen Effekten, die im Hinblick auf den Klimawandel, den Verlust der Biodiversität und einige andere planetarische Grenzen zerstörerisch wirken, wenn wir es nicht abwenden. Der unauflösbare Widerspruch besteht darin, dass die Lebendigkeit des Antriebs nach Unverfügbarkeit systematisch jede andere Lebendigkeit im Prozess des Vollzugs zerstört.

Veränderungen haben zudem nicht nur anthropologisch-kulturelle Hintergründe. Auch systemtheoretisch erhält sich das System als moderne Gesellschaft nur im Modus der stetigen Veränderung (Nassehi, 2021). Systeme verändern sich meist langsamer als ihre Umwelt. Die Gründe liegen zumeist darin, sich als System zu stabilisieren, um in volatilen Umwelten zu überleben. Routinen stabilisieren uns wiederum in sozialen Rollen. Veränderungsdruck halten wir in der Regel nur mit solchen retardierenden und verlangsamenden Techniken auf. Die Trägheit von Ordnungsbildungen und Handlungsoptionen ist insofern prinzipiell erwartbar. Man kann es sogar noch zuspitzen: Selbst in disruptiven Momenten der Veränderung durch Schocks versuchen die Systeme und wir als Bürgerinnen und Bürger eher das Fortsetzen von Routinen zu organisieren, als produktiv mit der Veränderung als Angebot umzugehen. Die Konsequenz ist ernüchternd. Denn wenn wir die Systeme nur dynamisch stabilisieren können – und dabei im Modus der Steigerung (mehr, höher, weiter, schneller) agieren – bedarf es ständiger Transformationen. Wir müssen uns also verändern, um das zumindest zu erhalten, was uns wichtig erscheint.

Auch die Diversitätsforschung liefert Argumente mit ähnlicher Wucht. Denn schon der Evolutionsforscher Charles Darwin wusste: „Es ist nicht die stärkste Spezies, die überlebt, auch nicht die intelligenteste, sondern diejenige, die am besten auf Veränderungen reagiert“. Vielfalt statt Monokulturen – in der Politik ebenso wie in der Gesellschaft – sichert dauerhaftes Überleben. Darin stecken gleich zwei Argumente.

Leonie Weißenborn

## Der unendliche Wandel wissenschaftlicher Personalkategorien zwischen Promotion und Lebenszeitprofessur

Eine Untersuchung zur Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität

### Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat die Karrierephase nach der Promotion bis zur Berufung auf eine Lebenszeitprofessur in der Vergangenheit wiederholt umgestaltet. Der Beitrag widmet sich dem derzeitigen Implementationsprozess der Tenure-Track-Professur von der politischen Intention von Bund und Ländern bis zur institutionellen Verankerung an den Universitäten. Anhand einer explorativen Fallstudie werden Hypothesen darüber gewonnen, wie Universitäten diese neue Personalkategorie in ihre institutionalisierten Strukturen eingliedern. Dazu wurden die Profildokumente für die Berufung von Tenure-Track-Professor\*innen analysiert und Expert\*inneninterviews mit Dekan\*innen zur Gestaltung der neuen Personalkategorie an ihren Fakultäten geführt. Der Beitrag zeigt, dass die Tenure-Track-Professur vornehmlich in aktuellen Forschungsgebieten und abseits des profildbildenden Kerns der Fächer implementiert wird. Eine Folge könnte sein, dass die Tenure-Track-Professur für Randständiges in den Forschungs- und Lehrprofilen reserviert wird. Damit scheint ihre Etablierung als gleichwertiger Karriereweg auf die Lebenszeitprofessur zweifelhaft.

**Schlagerworte:** Tenure-Track-Professur, akademische Karrierewege, Organisationstheorie, Implementation, Reform

### Abstract

*The never-ending change of academic job categories between doctoral degree and lifetime professorship*

*A study on the implementation of the tenure-track professorship at German universities*

The German Federal Ministry of Education and Research (BMBF) has repeatedly reshaped the career phase between doctoral degree and appointment to a lifetime professorship. This contribution focuses on the current implementation process of the tenure-track professorship, from the intention of higher education policy to its institutionalization at universities. Using an exploratory case study, hypotheses will be developed on how universities integrate this new job category into their institutionalized structures. For this purpose, I analyzed profile papers for the recruitment of tenure-track professors and conducted expert interviews with deans on the design of this new job category at their faculties. The contribution demonstrates that the tenure-track professorship is mainly implemented in contemporary research fields and outside the core of disciplines. One consequence may be that tenure-track professorships are reserved for peripheral areas in research and teaching. Thus, their establishment as an equal career path to lifetime professorship can be doubted.

**Keywords:** tenure-track professorship, academic career pathways, theory of organization, implementation, reform

## 1 Einleitung

Die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses ist für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein zentrales Anliegen und zugleich eine grundlegende Herausforderung. Max Weber charakterisierte bereits 1919 die Universitätslaufbahn als „eine Angelegenheit, die einfach Hazard [Glücksspiel] ist“ (Weber, 1919 [2002, S. 477]). Dieses Bild der prekären Wissenschaftskarriere unterhalb der entfristeten Professur besteht bis heute fort. Die letzten Jahrzehnte sind geprägt durch periodische bundespolitische Neuordnungen der Personalkategorien, die Wissenschaftler\*innen nach der Promotion für das Professor\*innenamt auf Lebenszeit qualifizieren sollen: Der wissenschaftliche Karriereweg soll planbarer, transparenter sowie eigenständiger – und jüngst hinzugetreten chancengerechter bzw. familienfreundlicher – gestaltet werden. Von der Hochschulassistenten bis zur Juniorprofessur wurden Qualifizierungsstellen mit unterschiedlichen Einstellungsvoraussetzungen, Rechten sowie Pflichten und Finanzierungsarten geschaffen, die sich gegenseitig abgelöst haben. Der Bundespolitik ist es trotz regelmäßiger Reformen bisher nicht gelungen, eine neue Personalkategorie im Gesamtgefüge der Universitäten und der Forschung institutionell fest zu verankern. Mithilfe eines Förderprogramms sollte zuletzt die Juniorprofessur in die Universitäten einziehen. Wie Studien zeigen, bleibt die Anzahl der eingerichteten Stellen weit hinter dem bundespolitisch anvisierten Ziel zurück. Sie führen zumeist auch nicht unmittelbar auf eine entfristete Professur unter Ausschreibungsverzicht, wie ursprünglich angestrebt (Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs, 2017, S. 115 ff.; Burkhardt, Nickel, Berndt, Püttmann & Rathmann, 2016, S. 94 f.).

Die Personalkategorien werden aktuell um die Tenure-Track-Professur ergänzt. Über ein finanzielles Förderprogramm von Bund und Ländern – den sogenannten „Nachwuchspakt“ – wurden 1.000 zusätzliche Tenure-Track-Professuren an deutsche Universitäten (und gleichgestellte Hochschulen) vergeben. Der Anreiz soll die Universitäten nachhaltig motivieren, die Tenure-Track-Professur als zusätzlichen und gleichwertigen Karriereweg für den wissenschaftlichen Nachwuchs zu etablieren. Sie werden zugleich vor die Aufgabe gestellt, das Förderprogramm zu interpretieren und in ihre institutionalisierten Strukturen zu übertragen. Dies galt ähnlich bei der Einrichtung der Juniorprofessur, sodass die vorangegangenen Reformerfahrungen offen fragen lassen: Wird sich die Einführung der Tenure-Track-Professur anders gestalten? Oder zählt auch hier, was, mit Nils Brunsson (2006) formuliert, als der Unterschied zwischen dem nach außen getragenen Anspruch und der tatsächlichen Praxis beschrieben werden kann? Danach legitimiert sich die Universität auf der Ebene von „*talk*“ gegenüber Bund und Ländern, indem sie der Erwartung entspricht, die Tenure-Track-Professur etablieren zu wollen. Der „*talk*“ muss allerdings in keinem direktiv-abhängigen Kausalzusammenhang zum operativen Geschäft an der Universität stehen. Wie die neue Personalkategorie auf der Ebene von „*decision-making*“ ausgestaltet und auf der Ebene von „*action*“ in das Universitätsprofil implementiert wird, kann vom nach außen getragenen Anspruch losgelöst sein.

Der Beitrag will den Implementationsprozess einer neuen Personalkategorie von der politischen Intention von Bund und Ländern bis zur institutionellen Verankerung an den Universitäten nachvollziehen. Am Beispiel der Tenure-Track-Professur wird eine hypothesengenerierende Untersuchung durchgeführt, wie die neue Personalkategorie in die institutionalisierten Strukturen an der Universität eingegliedert wird. An einer

Angelika Vetter, Saskia Goldberg

## „Nutzen-“ und „Kostenbewertungen“ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag argumentiert, dass die künftige Nutzung dialogorientierter Bürgerbeteiligungsprozesse in Deutschland unter anderem davon abhängt, inwieweit verschiedene Akteursgruppen (Bürger\*innen, Verwaltung, Politiker\*innen) einen tatsächlichen Mehrwert in ihnen erkennen. Der Mehrwert wird analysiert, indem wahrgenommene Nutzen und Kosten dialogischer Beteiligungsverfahren ermittelt und einander gegenübergestellt werden. Anhand leitfadengestützter Fokusgruppeninterviews werden drei Beteiligungsprozesse zu lokalen Infrastrukturprojekten in der Stadt Heidelberg untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Nutzen- und Kostenwahrnehmungen zwischen den Akteursgruppen unterscheiden. Folglich ist für die Umsetzung künftiger Beteiligungsprozesse ein multi-perspektivisches Erwartungsmanagement wichtig, welches unterschiedliche Erwartungen und potenzielle negative Effekte dialogischer Beteiligungsverfahren berücksichtigt. Gleichzeitig zeigt der Beitrag, dass unterschiedliche Kontexte und Prozessmerkmale die Prozesswahrnehmungen und -bewertungen der Akteure beeinflussen.

*Schlagerworte:* Bürgerbeteiligung, Akteure, Kosten-Nutzen-Bewertungen, Prozessdesign, Kontext

### Abstract

*Perceived 'Benefits' and 'Costs' of Dialogical Citizen Participation in Local Infrastructure Projects from the perspective of citizens, administration, and politicians*

This paper argues that the future use of dialogue-oriented public participation processes in Germany depends, among other things, on the extent to which different groups of actors (citizens, administration, politicians) perceive them to have added value. The added value is analysed by determining and comparing the perceived benefits and costs of dialogue-based participation processes. Three participation processes for local infrastructure projects in the city of Heidelberg are examined using guided focus group interviews. The results show that the cost-benefit-perceptions differ between the groups of actors. Consequently, a multi-perspective expectation management is important for the design and the implementation of future participation processes, taking into account different benefit and cost perspectives and keeping in mind that dialogue-based participation processes do not exclusively achieve positive effects. At the same time, the article shows that different contexts and process conditions also affect the actors' perceptions and evaluations of the process.

*Keywords:* Citizen participation, actors, cost-benefit perceptions, process design, context

## 1 Ausgangssituation, Argument und Fragestellung

Die Nutzung deliberativer, am Dialog orientierter Beteiligungsverfahren (z. B. Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten, Planungszellen) steht zunehmend im Fokus wissenschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Debatten (z. B. Jacquet & van der Does, 2021), sodass aktuell gar von einer ‚*deliberative wave*‘ gesprochen wird (OECD, 2020).

Unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen knüpfen weitestgehend positive Erwartungen an solche Verfahren. Aus demokratietheoretischer Perspektive sollen mit ihrer Hilfe beispielsweise Argumente verschiedener Seiten Gehör finden, soll Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen erhöht werden, Verständnis für alternative Problemsichten entwickelt und das Vertrauen der Bürger\*innen in politische Entscheidungsprozesse, politische Akteur\*innen und die Demokratie gestärkt werden (Goodin & Dryzek, 2006; Dryzek et al., 2019; Pogrebinschi, 2015; Dalton & Welzel, 2014). Sie sollen außerdem zu einer Stärkung der Output-Legitimität beitragen, indem mehr Wissen in die Planungen einfließt und damit die Planungsergebnisse verbessert werden. Gleichzeitig wird eine Steigerung der Input-Legitimität erwartet, indem sämtliche Interessen der Bürger\*innen in die politischen Entscheidungsprozesse involviert werden (Scharpf, 1999, S. 12 ff.; Schmidt, 2013). Darüber hinaus soll die Akzeptanz von politischen Entscheidungen gestärkt werden (Hildebrand, Rau & Schweizer-Ries, 2018; kritisch u. a. Bauer, 2015; Fink & Ruffing, 2015; 2019), die spätestens seit den Protesten um den Stuttgarter Hauptbahnhof v. a. bei Großprojekten nicht mehr als selbstverständlich angenommen werden kann (Brettschneider, 2020; Schmalz, 2019).

Dialogische Formen der Bürgerbeteiligung sind in Deutschland rechtlich bereits an verschiedenen Stellen verankert. So schreiben zahlreiche Planungsgesetze oder Verwaltungsverfahren des Bundes und der Länder eine „Öffentlichkeitsbeteiligung“, „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung“ oder „frühe Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit“ vor (z. B. § 25 Abs. 3 VwVfG, §12 EnWG zur Netzentwicklungsplanung, §§ 9 und 10 NABEG, § 2 UVwG BW, § 3 BauGB). Allerdings verdecken solche unbestimmten Rechtsbegriffe, dass dialogische Beteiligungsprozesse *unterschiedliche Ziele* haben und auf *vielfältige Art ausgestaltet* werden können. Daher setzt ihre Anwendung differenziertes Wissen über Verfahren und Kontexte voraus, damit sie ihre Potenziale entfalten können.

Im Jahr 2021 wurde vom baden-württembergischen Landtag erstmalig ein „Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung“ (BW DBG – Drucksache 16/9486) verabschiedet. Es definiert dialogische Bürgerbeteiligung als freiwillige öffentliche Aufgabe und als informellen Teil des Verwaltungshandelns. Ziel ist es, verschiedene Interessen in der Bevölkerung für ein konkretes Thema oder Vorhaben zu erkunden und die Vorbereitung exekutiver Entscheidungen über die bestehenden formalen Anhörungsverfahren hinaus zu erleichtern. Dabei können auch Zufallsbürger\*innen eingeladen und unterschiedliche Formate wie Diskussionsforen, Runde Tische oder Zukunftskonferenzen genutzt werden. Die Ergebnisse haben aber keine bindende Wirkung für die weiteren Entscheidungsprozesse.

Der folgende Beitrag lehnt sich an diese Definition an, ergänzt sie jedoch um weitere Zielsetzungen bzw. Erwartungen, die in der Literatur mit ihr verbunden werden (siehe Abschnitt 2).<sup>1</sup> In diesem Sinn umfasst dialogische Bürgerbeteiligung sämtliche freiwillige Formen des dialogischen Austauschs zwischen Bürger\*innen, Vertreter\*innen der Politik, der Verwaltung und ggfs. weiteren zivilgesellschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Akteur\*innen. Sie haben in der Regel konsultativen Charakter und werden meist von den Verwaltungen (top-down) geplant (z. B. Vetter, 2021; siehe auch Curato et al., 2021 im internationalen Kontext).

Auch wenn der Einsatz dialogorientierter Beteiligungsverfahren generell breit unterstützt wird (z. B. Renwick, Laiderdale, Russell, & Cleaver, 2022 für UK; Goldberg & Bächtiger, 2022 für Deutschland), ist nicht selbstverständlich davon auszugehen,

*Phillip Nguyen*

## Die Einstellung von Verwaltungsmitarbeiter/innen zu Online- Partizipation im Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeit und Bürokratie

### **Zusammenfassung**

Infolge von Entwicklungen wie Vertrauensdefiziten gegenüber etablierten Entscheidungsprozessen und der fortlaufenden Digitalisierung wird elektronische Bürgerbeteiligung durch die Kommunalverwaltungen zunehmend fokussiert. Trotz des Potenzials der Einbeziehung von Bürger/innenmeinungen zeigt sich eine große Heterogenität in Bezug auf die Anzahl, den Umfang und den Erfolg von Online-Partizipation. Um die Institutionalisierung und den Erfolg zu fördern, ist die Einstellung der Kommunalverwaltungsmitarbeiter/innen von zentraler Bedeutung. Die Studie untersucht mithilfe eines qualitativen Forschungsdesigns, aus welchen Inhalten sich die Einstellung der Mitarbeiter/innen gegenüber Online-Partizipation zusammensetzt und wie diese entsteht. Dazu werden Aspekte wie die konkrete Arbeit an den Verfahren, der organisationale Kontext, die berufliche Sozialisation oder individuelle Faktoren analysiert. Aufgrund der Relevanz für die Durchführung der Verfahren werden dabei die verantwortlichen Mitarbeiter/innen der Fachbereiche für Bürger/innenbeteiligung betrachtet. Die Ergebnisse zeigen eine hohe Relevanz von individuellen Eigenschaften, der Verwaltungsführung sowie der Bürger/innen als Adressat/innen der Projekte.

*Schlagnworte:* E-Partizipation, Einstellungen, Technologieakzeptanz, Open Government, Verwaltungsmitarbeiter

### **Abstract**

*The attitudes of government employees towards online participation between the public sphere and bureaucracy*

Because of developments such as trust deficits towards established decision-making processes and digitalization, local governments increasingly focus on e-participation. Despite the potential of including citizens' opinions, the number, scope, and success of e-participation is heterogenous. The attitude of local government employees is important to promote institutionalization and success. Using a qualitative research design, this study explores the content and formation of employees' attitudes toward e-participation. For this purpose, administrative procedures, organizational context, professional socialization, and individual factors are analyzed. Due to their central role in implementing e-participation, the responsible employees of the citizen participation departments are considered. The results show a high relevance of individual characteristics, administrative management, and citizens as addressees of e-participation projects.

*Keywords:* e-participation, attitudes, technology acceptance, open government, local government employees

## 1 Einleitung

Im Zuge der Diskussion um die Stabilität demokratischer Systeme gewinnt das Thema Bürger/innenbeteiligung zunehmend an Aufmerksamkeit. Aufgrund von Herausforderungen wie der steigenden Skepsis gegenüber politischen Entscheidungen wächst der Druck, etablierte Strukturen und Prozesse zu verändern. Bürger/innenbeteiligung erweist sich hierbei als aussichtsreiches Instrument, um durch die stärkere Integration von Bürger/innen Teilhabe und Inklusion zu fördern und dahingehend die Qualität der Demokratie zu verbessern (Romsdahl, 2005). Hierbei besitzen insbesondere Kommunalverwaltungen aufgrund der Erfahrungsnähe und den antizipierten stärkeren Einflusschancen im Vergleich zur Landesebene ein hohes Potenzial, um Bürger/innen-vorschläge und -meinungen stärker zu berücksichtigen (Bogumil & Holtkamp, 2010). Im Zuge der anhaltenden Digitalisierung nimmt internetgestützte Beteiligung, sogenannte *Online-Partizipation*, infolge des reichweitensteigernden und zielgruppenerweiternden Potenzials einen wachsenden Stellenwert ein (Schwanholz, Zinser & Hindemith, 2021), der aufgrund der COVID-19-Pandemie weiter verstärkt wird.

Zeigen erfolgreiche Formate wie das Bürger/innenbudget der Stadt Frankfurt (Oder) oder der Online-Dialog zur Neugestaltung der Bonner Rheinuferpromenade das Potenzial von Online-Partizipation, lässt sich gegenwärtig jedoch eine große Heterogenität in Bezug auf die Anzahl, den Umfang und den Erfolg der Verfahren feststellen (Ermer, Pützer, Ruesch & Zebralog GmbH & Co KG, 2015; Toots, 2016). Den betroffenen Kommunalverwaltungsmitarbeiter/innen kommt dabei eine besondere Rolle zu. Durch ihre Arbeit sind sie maßgeblich daran beteiligt, dass Online-Partizipationsvorhaben initiiert, durchgeführt, betreut, verwertet und bewertet werden. In Abhängigkeit der bewussten und unbewussten Steuerung ihres Arbeitseinsatzes können sie daher die Verfahren aktiv unterstützen oder blockieren, indem beispielsweise Vorschläge nur unzureichend evaluiert oder Diskussionen zwischen Bürger/innen und der Kommunalverwaltung insuffizient moderiert werden (Klug, Lokaiczky, Meyer & Steinmetz, 2010). Über das eigentliche Rollenverständnis und die Funktion hinausgehend müssen die Mitarbeiter/innen zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen und konfliktreduzierten Durchführung der Verfahren Online-Partizipation daher gewissenhaft und umfänglich nutzen. Demzufolge kann die *Akzeptanz* von Mitarbeiter/innen gegenüber Online-Partizipation als zentraler Erfolgsfaktor verstanden werden, um die Verfahren erfolgreich zu institutionalisieren (Kim & Holzer, 2006; Steinbach, Sieweke & Süß, 2019).

Online-Partizipation zeichnet sich durch die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien aus und kann dahingehend mithilfe von Informationssystemtheorien erklärt werden (Naranjo-Zolotov, Oliveira & Casteleyn, 2018). Akzeptanz in Form der Nutzung oder Nutzungsintention einer Technologie (Davis, 1985) wird durch verschiedene Faktoren wie den *Einstellungen* beeinflusst. Vor dem Hintergrund des organisationalen Kontextes kann sich eine positive Einstellungsbildung jedoch als diffizil erweisen (Glaab, 2016; Liao & Schachter, 2018). Die Integration von verwaltungsexternen Akteur/innen steht demnach dem „Prinzip der Zuständigkeit“ (Richter, 2012) entgegen, nach dem Verwaltungsmitarbeiter/innen in Abhängigkeit ihrer professionell erworbenen Kompetenzen an den Entscheidungen und deren Umsetzung teilhaben, sodass Online-Partizipation aus normativen Gründen abgelehnt werden kann (Liao & Schachter, 2018; Steinbach & Süß, 2018). Bezogen auf die Nutzung von



*Andreas Ette, Martin Weinmann*

## Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden

### **Zusammenfassung**

Die Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in politischen Entscheidungen ist ein Grundelement demokratisch verfasster Staaten. Konzentrierten sich Untersuchungen zur Repräsentation früher auf die legislativen Organe eines Gemeinwesens, hat zwischenzeitlich die soziodemografische Zusammensetzung des Personals öffentlicher Verwaltungen mit ihren Konsequenzen für Legitimation und Effektivität staatlichen Handelns an Relevanz gewonnen. Im Unterschied zum internationalen Forschungsstand existieren zur Repräsentation benachteiligter Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kaum empirische Befunde. Der Beitrag nutzt institutionelle und organisationale Theorien für erste Erklärungen der horizontalen und vertikalen Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden. Während aus organisationaler Sicht eine erhöhte Personalfuktuation in einem positiven Zusammenhang mit der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund steht, profitiert die Gleichstellung der Geschlechter insbesondere von den institutionellen Rahmenbedingungen und darauf basierenden gleichstellungspolitischen Maßnahmen sowie dem persönlichen Engagement der Behördenleitungen. In den kommenden Jahren führt die Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung zu einem weitreichenden Personalumbau, der auf Grundlage dieser Befunde hinsichtlich seiner Konsequenzen für die Diversität des Personals untersucht werden sollte.

**Schlagworte:** Repräsentative Bürokratie; Bundesverwaltung; Organisationsentwicklung; Diversitätsmanagement

### **Abstract**

*Diversity in Germany's public administration. Determinants of the representation of women and people with migration background in federal agencies*

The representation of all social groups in political decisions is a basic element of democratic states. While studies on representation used to concentrate on legislative bodies, also the socio-demographic composition of the staff of public administrations has far-reaching consequences for the legitimacy and effectiveness of the political system. In contrast to international research, hardly any empirical findings exist about inequalities in the workforce of the public administration in Germany. The article uses institutional and organisational theories to explain the diverse horizontal and vertical representation of women and people with migration background among federal agencies. While increased staff turnover has a positive effect on the representation of the immigrant population, existing diversity policies and the personal commitment of the heads of these agencies improve gender equality. In the coming years, the age structure of the public administration will lead to far-reaching staff restructuring, which should be examined with regard to its consequences for diversity.

**Keywords:** representative bureaucracy; federal administration; organizational dynamics; diversity management

## 1 Einleitung

Die Repräsentation möglichst aller Bevölkerungsgruppen in politischen Entscheidungen ist eines der Grundelemente demokratisch verfasster Staaten. Die theoretischen Auseinandersetzungen und empirischen Untersuchungen dieser Form von gesellschaftlicher Teilhabe konzentrierten sich ursprünglich auf gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten und damit auf die legislativen Organe eines Gemeinwesens (z. B. Bloemraad & Schönwälder, 2013; Wüst & Saalfeld, 2011). In den zurückliegenden Jahrzehnten gewann aber auch die Repräsentation der Bevölkerung in den öffentlichen Verwaltungen zunehmend an Bedeutung. So geht die Theorie der repräsentativen Bürokratie davon aus, dass der öffentliche Dienst „nicht etwa nur im Sinne eines Advokaten die diversen gesellschaftlichen Interessen repräsentieren solle, sondern dass er entsprechend der sozialstrukturellen gesamtgesellschaftlichen Schichtung auch repräsentativ rekrutiert sein und daher alle Interessen intern zum Tragen bringen solle“ (Derlien, Böhme & Heindl, 2011, S. 124). Hintergrund dieser Forderung ist die auch empirisch bestätigte Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft der Beschäftigten und ihren Problemwahrnehmungen und präferierten Problemlösungen gibt. Eine angemessene passive Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen – womit eine Übereinstimmung zwischen der sozio-demografischen Struktur der Bevölkerung und den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung beschrieben wird – kann demnach nicht nur die Verwaltung befähigen die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen im Sinne einer aktiven Repräsentation besser zu vertreten, sondern erhöht zudem die Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat und die Akzeptanz des Verwaltungshandelns (Ding, Lu & Riccucci, 2021; Meier, 2019). In der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion besteht bereits seit längerem eine intensive empirische Auseinandersetzung mit dieser Form passiver Repräsentation benachteiligter Gruppen in der Exekutive (z. B. Choi, 2011; Kellough, 1990). Obwohl auch in Deutschland deutliche Repräsentationslücken für verschiedene Bevölkerungsgruppen bestehen (z. B. Lang, 2020; Rouault, 2016), konzentrierte sich die hiesige Debatte auf die politischen Rahmenbedingungen und widmete sich nur selten den Ursachen ungleicher passiver Repräsentation (z. B. Lewalter, Geppert & Baer, 2009; Maravic & Dudek, 2013; Jankowski, Prokop & Tepe, 2020).

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag die passive Repräsentation der gesellschaftlichen Diversität am Beispiel der öffentlichen Verwaltung in Deutschland entlang von zwei zentralen Dimensionen: Geschlecht sowie die zunehmende kulturelle Vielfalt.<sup>1</sup> Dadurch erweitert der Beitrag die bisher auf eine vergleichsweise kleine Zahl von Ländern konzentrierte internationale Debatte um einen bisher wissenschaftlich kaum untersuchten Fall (Bishu & Kennedy, 2020; DiTomaso, Post & Parks-Yancy, 2007). Folgende Forschungsfragen stehen im Mittelpunkt: Welche Teilhabechancen bestehen für Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund? Welche institutionellen und organisationalen Rahmenbedingungen befördern oder verhindern die Repräsentation dieser beiden Bevölkerungsgruppen? Aufbauend auf institutionellen und organisationssoziologischen Theorienansätzen untersucht der Beitrag jeweils den prozentualen Anteil von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten (horizontale Repräsentation; vgl. dazu auch Choi, 2011). Weiterhin wird die Repräsentation beider Gruppen im höheren Dienst als ein Aspekt der vertikalen Repräsentation, also des Zugangs zu privilegierten beruflichen Positionen, analysiert. Diese Laufbahngruppe stellt das Potenzial an Beschäftigten dar, das „sich