

# Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| Editorial.....  | 3   |
| <b>Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel</b>  |     |
| <i>Nora Freier, Volker Mittendorf, Detlef Sack</i>  |     |
| Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel.....                                 | 4   |
| <i>Hans J. Lietzmann</i>  |     |
| Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation – ein Essay .....   | 22  |
| <i>Angelika Vetter, Frank Brettschneider</i>  |     |
| Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen? .....                           | 40  |
| <i>Uwe Wagschal</i>   |     |
| Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit .....   | 72  |
| <i>Volker Mittendorf, Joel W. Müller, Detlef Sack, Vanessa Warwick</i>  |     |
| Direkt-demokratisches Layering mit sozialer Schlagseite? Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden ..... | 95  |
| <i>Nils C. Bandelow, Ilana Schröder</i>   |     |
| Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik – Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte?.....  | 117 |
| <i>Daniel Oppold, Ortwin Renn</i>   |     |
| Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung gelingen kann.....                 | 137 |
| <i>Hans-Liudger Dienel, Detlef Sack, Florian Wieczorek</i>  |     |
| Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht.....  | 160 |

## Abhandlungen

*Anna-Lena Wiegand, Nadin Fromm*

Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Deutschland  
Die Fallkonferenzen als entscheidendes Koordinationsinstrument einer progressiven  
Policy-Maßnahme im Strafsystem? ..... 166

*Andreas Glas, Maximilian Hammer, Michael Eßig*

Nutzung von elektronischen Marktplätzen in der öffentlichen Beschaffung in  
Deutschland: Anforderungen, Funktionalitäten und Regelungssystem..... 189

*Stefan Rieder, Andreas Lienhard, Claudia Sohi-Höchner*

Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in der Kritik: Befunde und  
Anregungen aus einer Untersuchung in der Schweiz..... 206

*Nora Carstens*

Zusammenarbeit als Motor für die digitale Transformation? Die Implementation von  
Servicekonten in der deutschen Kommunalverwaltung..... 229

## Datenbericht

*Jasmin Theres Beneke, Marian Döhler, Falk Ebinger, Sylvia Veit*

50 Jahre Forschungsprojekt ‚Politisch-Administrative Elite‘ ..... 255

## Rezensionen

*Paul 't Hart*

Hassel, Anke & Wegrich, Kai (2022). *How to Do Public Policy*. ..... 266

*Stephan Grohs*

Stockmann, Reinhard (Hrsg.) (2022). *Handbuch zur Evaluation. Eine praktische  
Handlungsanleitung*. ..... 269

# Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation – ein Essay

Hans J. Lietzmann

**Zusammenfassung:** In einer politisch-soziologischen Tour d’Horizon beschreibt der Essay, wie aus gesellschaftlichen Erwartungen und Vorstellungen heraus deliberative Formate, wie etwa Planungszellen, Bürgerräte, Citizens Juries oder Deliberative Polls, sich verbreitet und etabliert haben. Sie sind damit zu einer dauerhaften Form politischer Repräsentation geworden. Während viele Beiträge zu diesem Wandel die Rolle der Institutionen und Repräsentationsdefizite in parlamentarischen Regierungssystemen thematisieren, liegt der Akzent des Arguments anders: In der politischen Gesellschaft haben sich die Vorstellungen davon verändert, wie Bürger:innen repräsentiert werden wollen. Deliberative Formate, deren Ausdifferenzierung und deren Verbreitung reagieren auf diese veränderten Bedarfe und Vorstellungen, also auf das Verlangen in der politischen Gesellschaft. Sie sind damit responsiv und weniger ein Ausdruck institutioneller Probleme.

**Schlagworte:** Repräsentation, Deliberation, politische Gesellschaft

## The Emergence of Deliberation Politics from Contemporary Representation – an essay

**Abstract:** In a politico-sociological tour d’horizon, the essay describes how deliberative formats such as planning cells, citizens’ councils, citizens’ juries, or deliberative polls have spread and became established out of social expectations and ideas. They have thus become a permanent form of political representation, which will persist. While many contributions on this development focus on the role of institutions and representational deficits in systems of government, the emphasis of the argument is different here: In political society, the ideas of how citizens want to be represented have changed. Deliberative formats, their differentiation and their dissemination react to these changed needs and ideas, i. e. to the demands in political society. They are thus responsive, rather than an expression of institutional problems.

**Keywords:** representation, deliberation, political society

## 1 Einleitung

Deliberative Politik im Sinne von bürgerorientierten partizipativen Verfahren hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine enorme Konjunktur entwickelt. Angesichts einer wirklich weltweiten Zunahme solcher Verfahren sprach deshalb die OECD schon vor einigen Jahren von einer „deliberative wave“ (OECD, 2020), die da an unterschiedlichsten Orten und in unterschiedlichsten Formaten ins Rollen gekommen war. Sie scheint sich – oberflächlich gesehen – mal als Konkurrenz zur repräsentativen Demokratie, mal als deren Ergänzung und mal ganz unabhängig von ihr zu entwickeln. Dies verdeutlicht, dass die konkrete Ausprägung

deliberativer Verfahren immer abhängig bleibt von der jeweiligen sozialen und politischen Konstellation. Im Rückblick ist es zudem plausibel, von verschiedenen Phasen der Deliberation und auch ihrer Betrachtung auszugehen (Curato et al., 2020, S. 3). So entstanden in den 1970er Jahren – in unterschiedlichen Ländern und Kulturen und z. T. ohne Wissen voneinander (Crosby, 2023) – die „Planungszellen“ (Dienel, 1978) und „Citizen Juries“ (Crosby & Nethercut, 2004) sowie die späteren „Deliberative Polls“ (Fishkin, 2011); ihre Anwendung geschah in den Folgejahren durchaus häufig, blieb aber rudimentär und modellhaft. Sie galten als punktuelle Instrumente zur Lösung einzelner, konkreter Konflikte. Das lässt sich an den frühen Projekten (1975–2010) beispielsweise des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal, wo die „Planungszelle“ seinerzeit entwickelt wurde, deutlich ablesen: Deliberation war bis ins 21. Jahrhundert hinein eher singulär, experimentell und in ihren jeweiligen Kontexten außergewöhnlich und für viele Akteure wie auch die politischen Systeme irritierend (Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023).

In den letzten 10 Jahren und gegenwärtig befinden wir uns hingegen in einer neuen Etappe: Die Formen der Deliberation haben ihren Modellstatus überwunden und sind Gegenstand einer breiten institutionellen Neuorientierung geworden. Es handelt sich um eine umfassende Debatte darüber, wie diese deliberativen Experimente in den politischen Systemen selbst verankert und verstetigt werden können. Das bezieht sich z. B. auf eine unübersehbar gewordene Zahl von Kommunen, die „Leitlinien“ für eine institutionelle Bürgerbeteiligung verabschieden, aber auch auf eine wachsende Zahl von Landesregierungen, die – wie z. B. Baden-Württemberg – eigene Staatsrät:innen für Bürgerbeteiligung ernennen oder wie Nordrhein-Westfalen mit seinem Aktionsprogramm OPEN.NRW. Und selbst der Bundestag von 2021 unter Wolfgang Schäuble und die Ampel-Regierung von 2022 in ihrem Koalitionspapier engagierten sich für eine dauerhafte institutionelle Verknüpfung von parlamentarischer und deliberativer Repräsentation.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung herrscht demgegenüber ein hochgradiger Eklektizismus vor (McLaverty & Elstub, 2014, S. VII), denn die Erscheinungsformen der Deliberation sind so vielfältig und die Rahmenbedingungen so different, dass sich das Augenmerk meist auf kurzfristige und punktuelle Fragen richtet (vgl. die Beiträge in McLaverty & Elstub, 2014). Oder der Blick schweift ab auf die generelle demokratietheoretische Dimension, die mit den konkreten, realen Verfahren wenig Kontakt hält (Lafont, 2015; 2019; Habermas, 2020; Mansbridge, 2020; Warren, 2020).

So bleiben die grundlegenden Fragen offen, wie wir eigentlich in die jetzige Situation gekommen sind, woher und wie eigentlich die Deliberation „in die Welt kam“, wieso wir eigentlich zu der Chance oder in die Not kommen, uns mit Fragen der Deliberation und ihrer Ausgestaltung, ihren Chancen und Risiken zu beschäftigen. Die Herausbildung der deliberativen Demokratie erscheint in den politischen wie in den wissenschaftlichen Debatten eher als ein politisches Naturereignis, dessen Einzelheiten und Besonderheiten wir ergründen. Zwar wird vielfach eine „Krise der Repräsentation“ als Ursache und Grund der „deliberative wave“ in Anschlag gebracht. Worin diese besteht und woher diese kommt, aus welcher Dynamik heraus sie sich speist, bleibt meist im Dunkeln. Sie steht als Elefant im Raum. Umfassend deskriptiv beschrieben aber im Kern bleibt diese Krise „sui generis“, entspringt der natürlichen Alterung, einem politischen Fehlgebrauch durch Parteien und Parlamente oder einer kontingenten Abwendung der Menschen von diesem Politikmodell. Ihre Ursachen und die gesellschaftlichen Motivationen, die sie ausgelöst haben, bleiben unergründet. Und doch:

# Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger\*innen?

Angelika Vetter, Frank Brettschneider

**Zusammenfassung:** Demokratische Entscheidungen werden in repräsentativen Demokratien durch die von den Bürger\*innen auf Zeit gewählten Repräsentant\*innen getroffen. Alternativ gibt es in allen Bundesländern aber auch die Möglichkeit, dass Bürger\*innen über Sachfragen auf Länder- oder kommunaler Ebene direkt abstimmen (Bürger- oder Volksentscheide). Wir untersuchen mit Hilfe eines neuen Mess-Ansatzes auf Basis einer repräsentativen Umfrage, welche demokratischen Entscheidungsmodi von den Bürger\*innen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems präferiert werden. Berücksichtigt wird erstmalig, dass sowohl repräsentativ-demokratische als auch direkt-demokratische Entscheidungsmodi durch deliberative bzw. dialogische Beteiligungsformate ergänzt werden können. Dabei zeigt sich, dass repräsentativ-demokratische Entscheidungen weiterhin eine starke Unterstützung in der Bevölkerung erfahren, besonders auf der Bundesebene. Allerdings ist der Wunsch nach mehr Dialog und Kommunikation im Vorfeld der Entscheidungen – egal ob repräsentativ- oder direkt-demokratisch – stark und sollte bei Überlegungen zu zukünftigen Reformen demokratischen Entscheidens in der Bundesrepublik Deutschland mehr Aufmerksamkeit finden.

**Schlagnworte:** Direkte Demokratie, repräsentative Demokratie, deliberative Demokratie, Bürgerbeteiligung

## Direct or representative democracy: Which decision-making modes do citizens prefer?

**Abstract:** In representative democracies, political decisions are made by representatives elected by the citizens for a fixed term. Alternatively, however, citizens in Germany nowadays may also vote directly on specific issues (referendums) at the states' and/or the local level. Using a new measurement approach based on a representative survey, we investigate which democratic decision-making modes citizens prefer at different levels of the political system. For the first time, we take into account that representative or direct-democratic decision-making procedures can be complemented by deliberative or dialogue-based participation formats. Our results show that representative decision-making continues to enjoy strong support among the population, especially at the federal level. However, the desire for more dialogue and communication in the run-up to either representative or direct-democratic decision-making is strong and should receive more attention when considering future reform options for democratic decision-making in the Federal Republic of Germany.

**Keywords:** Direct Democracy, Representative Democracy, Deliberative Democracy, Citizen Participation

## 1 Problemhintergrund und Forschungsfragen

Demokratische Innovationen in Form von direkt-demokratischen Abstimmungen oder deliberativen Beteiligungsformaten haben in den letzten Jahren in der Wissenschaft und in der politischen Praxis an Aufmerksamkeit gewonnen (Morel & Qvortrup, 2018; Bächtiger et al., 2018). Sie sollen die Bindungen zwischen Bürger\*innen, ihren politischen Repräsentant\*innen sowie den zentralen demokratischen Institutionen und Prozessen angesichts zahlreicher Herausforderungen wieder stärken (Smith, 2009; Geissel & Newton, 2012). Denn diese Bindungen sind die Basis für das Fortbestehen liberaler, repräsentativer Demokratien.

Grundsätzlich können gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auf unterschiedliche Art und Weise getroffen werden. In der repräsentativen Demokratie entscheiden gewählte Repräsentant\*innen. Auch wenn die repräsentative Demokratie in der Vergangenheit ihre Funktion erfüllen konnte, sind in den letzten Jahren vermehrt Zweifel aufgekommen, ob sie dazu nach wie vor in ausreichendem Umfang in der Lage ist (u. a. Merkel, 2015). Zum einen ist das Vertrauen der europäischen Bürger\*innen in ihre Parlamente und Regierungen in den letzten Jahren gesunken (u. a. Merkel & Krause, 2015, S. 58 f.). Zum anderen reicht vielen Bürger\*innen die Möglichkeit der politischen Einflussnahme via Wahlen nicht mehr aus. Sie fordern weitere Möglichkeiten, um auf das politische Geschehen Einfluss nehmen zu können (Glaab, 2016; Baden-Württemberg Stiftung, 2015; 2019).

Daher propagieren seit einigen Jahren verschiedene Gruppen den Ausbau der direkten Demokratie. Dabei treffen die Bürger\*innen selbst die gesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen (Kost, 2013; Merkel & Ritzi, 2017; Lembcke, Ritzi & Schaal, 2016; Wagner, 2019). Allerdings sind direkt-demokratische Verfahren umstritten (zusammenfassend Schmidt, 2019, S. 353 ff.). Kritiker\*innen argumentieren unter anderem, direkte Demokratie sei eine Prämie für Demagog\*innen. Populistische Argumente könnten in der Öffentlichkeit leicht die Oberhand gewinnen und es wäre ein einfaches, das Klischee „Staat gegen Bürger\*in“ auszuspielen, um damit politikferne Bevölkerungsgruppen zu mobilisieren. Damit verbunden sei eine Entsachlichung der politischen Diskussion, weil sich verschiedene Akteur\*innen durch die Emotionalisierung von Themen Stimmengewinne, eine hohe Beteiligung und damit die Mehrheit im Entscheid versprechen würden. Außerdem trüge die Emotionalisierung zu einer Verfestigung der gegensätzlichen Positionen bei, die das gemeinsame Aushandeln von Kompromissen unmöglich mache. Direkte Demokratie könne zudem die Durchsetzungskraft organisationsfähiger und ressourcenstarker Gruppen festigen. Sie stärke meist den Status Quo und blockiere notwendige Reformen. Zudem könne sie die Verlässlichkeit von Regierungen in internationalen Verhandlungen schmälern oder für Minderheiten gefährlich werden.

Befürworter\*innen argumentieren hingegen, dass direkte Demokratie das Prinzip der „Herrschaft des Volkes“ am unmittelbarsten umsetze. Sie sollte deshalb so häufig wie möglich zur Legitimation demokratischer Entscheidungen eingesetzt werden. Auch passe sie zu modernen Demokratien mit einer breiten, aufgeklärten und bildungsaffinen Bürgerschaft. Sie könne repräsentative Demokratien stärken, weil sie mehr Responsivität von den Entscheidungsträger\*innen fordere, zu mehr Transparenz führe, intensivere und offenere Debatten über Themen impliziere und dies zu mehr politischem Interesse und zu einer Stärkung des Verhältnisses zwischen Bürger\*innen und Politik führen sollte. Außerdem sei sie ein wichtiges Kontrollinstrument gegenüber den politischen und administrativen Eliten.

# Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit

Uwe Wagschal

**Zusammenfassung:** Der Beitrag untersucht Policy-Wirkungen der direkten Demokratie. Dabei werden sämtliche bisherige Volksabstimmungen, das heißt obligatorische und fakultative Referenden sowie Volksinitiativen, in der Schweiz analysiert. Die Frage, ob Direkt-demokratie expansiv oder restriktiv auf die Staatstätigkeit wirkt, ist dabei die erste Forschungsfrage. Dabei stehen die Sozialpolitik und die Öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt der Analyse. Zudem wird dann nach den Effekten für die einzelnen Instrumente differenziert. Darüber hinaus werden die Abstimmungsparolen des Bundesrates, des Parlaments sowie der Parteien und Verbände untersucht. Im Ergebnis zeigt der Beitrag einen bremsenden Effekt über alle Schweizer Abstimmungen hinweg. Diese Wirkungen sind nach den einzelnen Instrumenten unterschiedlich, insbesondere das fakultative Referendum entfaltet eine Bremswirkung. Die geringe Zahl expansiver Volksinitiativen verweist darauf, dass der „Gaspedal“-Effekt der Volksinitiative eher gering und indirekter Natur ist. Eine besonders hohe Erfolgsquote mit ihren Abstimmungsparolen weisen die Parteien der politischen Mitte auf. Die Parteien an den politischen Rändern sind dagegen eher deutlich geringer erfolgreich.

**Schlachworte:** Direkte Demokratie, Referendum, Öffentliche Finanzen, Abstimmungsparolen, Volksabstimmung

## Direct Democracy in Switzerland and the Effect on Public Policies

**Abstract:** This article examines the policy effects of direct democracy, taking Switzerland as an example. All referendums held so far, i. e. mandatory and facultative referendums as well as popular initiatives, are analyzed. The first research question is whether direct democracy has an expansive or restrictive effect on public policy making. The analysis focuses on social policy and public finances. A differentiation is then made according to the effects for the individual instruments. In addition, the voting slogans of the Federal Council, the Parliament, and the parties and associations are examined. As a result, the paper shows a restraining effect across all Swiss public votes. These effects vary by instrument, with the facultative referendum in particular having a braking effect. The small number of expansive popular initiatives indicates that the “gas pedal” effect of the popular initiative is rather small. An analysis of the referendum slogans shows that top-down procedures have a significantly higher acceptance probability than bottom-up procedures. The slogans of the Federal Council and Parliament are particularly successful. However, the parties of the political center have a particularly high success rate. Parties on the political fringes, on the other hand, tend to be significantly less successful. The associations also show different success rates. Producer interests in particular perform better than employee interests. An important resource for the success of Swiss referendums is the cohesion of the middle-class camp. In contrast, cohesion, i. e. the unity of the left camp, has no influence on the success rates of referendums.

**Keywords:** direct democracy, referendum, public finance, social policy, voting paroles

## 1 Einleitung

Bei Aristoteles genoss die Direktdemokratie einen schlechten Ruf. Dieser ordnete sie den Verfallsformen seiner Staatsformenlehre zu, während die Politie die gute Herrschaft der Vielen sei. Insbesondere unterstellte er der direkten Demokratie eine Wankelmütigkeit der Bürger<sup>1</sup> sowie eine Herrschaft der Armen über die Reichen. Die Herrschaft der Vielen, so die aristotelische Meinung, führe zu einer Umverteilung von Einkommen (Aristoteles, 2013, S. 1160a). In der Tat neigte der griechische Demos zu einer Wankelmütigkeit und zu einer hohen Ausgabenpräferenz in der Volksversammlung. Somit sagte bereits Aristoteles eine Umverteilungswirkung direkter Demokratie voraus. Die Ursachen für diese ausgabensteigernde Tendenz liegen jedoch nicht in der Institution der direkten Demokratie begründet, sondern in der Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems im antiken Griechenland, denn die athenischen Bürger mussten keine direkten Steuern bezahlen (Schmidt, 2019, S. 13–27).<sup>2</sup> Forderungen waren also weitgehend ein „free lunch“, andere mussten dafür bezahlen. Auch im räumlichen Politikmodell von Anthony Downs ist ein „Robin Hood Effekt“ der Demokratie (Downs, 1968, S. 291) angelegt: Demokratien führen zu einer Umverteilung von den Reichen zu den Armen, auf Grund der numerischen Überlegenheit der Ärmern.

In der zeitgenössischen Politikwissenschaft sehen manche Politikwissenschaftler (Merkel, 2014; Schäfer & Schön, 2013) diese These eher kritisch. Armin Schäfer und Harald Schön (2013) argumentieren, dass benachteiligte Gruppen weniger bei direktdemokratischen Entscheidungen partizipieren und deshalb die Umverteilungswirkung bei direktdemokratischen Entscheidungen geringer sei als im Vergleich zur Repräsentativdemokratie, wo sich mehr sozial Schwache beteiligen: „Im Ergebnis kann mehr Beteiligung das demokratische Ideal politischer Gleichheit gefährden.“ (Schäfer & Schön, 2013)

Was sind also die tatsächlichen Wirkungen direktdemokratischer Verfahren? Sind sie „Bremse oder Gaspedal“ (Freitag, Vatter & Müller, 2003, S. 348) für den Steuerstaat? Dieser Beitrag möchte in diesem Kontext drei Fragestellungen nachgehen:

1. Welche Wirkungen übt die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit und dabei insbesondere auf die Sozial- und Finanzpolitik aus? Zur Einschätzung der Wirkung der Direktdemokratie gehört auch die Frage, in welche Richtung die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit wirkt, also erhöhend oder begrenzend?
2. Gibt es Unterschiede in der Wirkung zwischen den einzelnen direktdemokratischen Instrumenten?
3. Welche Effekte haben die Abstimmungsparolen verschiedener Institutionen und Parteien?

Wie die direkte Demokratie auf die Staatstätigkeit wirkt, ist zwar keine ganz neue Fragestellung mehr (Frey, 1994; Pommerehne & Weck-Hannemann, 1996; Feld & Savioz, 1997; Wagschal, 1997; Obinger & Wagschal 2000; Freitag, Vatter & Müller, 2003; Matusaka, 2004;

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

2 Wobei aber im Bedarfsfall und durch Beschluss eine außerordentliche direkte Vermögenssteuer (eisphorā) erhoben werden konnte.

# Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite?

## Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entscheiden

Volker Mittendorf, Joel W. Müller, Detlef Sack, Vanessa Warwick

**Zusammenfassung:** Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse waren seit Mitte der 1980er Jahre Thema direktdemokratischer Begehren und Entscheide. Deren Häufigkeit wird hier in Beziehung zu den Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten in den deutschen Ländern und Kommunen gesetzt. Zwei Ergebnisse zeigen sich: Wenn über Privatisierung abgestimmt wird, dann wird sie weit überwiegend abgelehnt. Somit wird der Befund der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung bestätigt, dass Begehren und Entscheide als Veto-Positionen fungieren können. Im Abgleich mit dem Umfang der Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten zeigt sich jedoch auch, dass gegen Privatisierung in geringem Maße politisch mobilisiert wird. Die Salienz des Issues reicht weit überwiegend nicht hin, um direktdemokratische Begehren und Entscheide zu initiieren. Dies wird mit den geringen Kapazitäten von Milieus erklärt, die von Privatisierungsentscheidungen negativ betroffen sind (sozialer Bias), und mit institutionellen Restriktionen für entsprechende Initiativen. Der Artikel trägt zur Forschung über direkte Demokratie in Regierungssystemen bei, in denen direktdemokratische Verfahren institutionell angelagert werden (Layering).

**Schlagnworte:** Direkte Demokratie, Privatisierung, Kommunalisierung, soziale Selektivität

### Direct Democratic Layering with a social bias? Privatization and municipalization in Germany

**Abstract:** Ownership issues of infrastructures and services in the public interest have been the subject of direct-democratic initiatives and decisions since the mid-1980 s. Their frequency is related to privatization and municipalization activities in the German states and municipalities. Two results stand out: When privatization is put to a vote, it is overwhelmingly rejected. This confirms the finding of political science research on privatization that direct democracy can act as a veto position. However, a comparison with the scope of privatization and municipalization activities also shows that there is little political mobilization against privatization. For the most part, the salience of the issue is not sufficient to initiate direct-democratic decisions. This is explained by the low capacities of milieus that are negatively affected by privatization decisions (social bias) and by institutional restrictions on initiatives. The article contributes to research on direct democracy in government systems in which direct democratic procedures are institutionally layered.

**Keywords:** direct democracy, privatization, municipalization, social selectivity

## 1 Einleitung

Berlin kann nicht wählen, aber enteignen. Während es der Berliner Verwaltung im September 2021 nicht gelang, faire und ordentliche Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Berliner Abgeordnetenhaus zu organisieren, fand zeitgleich eine Volksabstimmung zur teilweisen Enteignung Berliner Wohnungsunternehmen statt. Ca. 243.000 der 1,5 Mio. Berliner Wohnungen sollen in eine Anstalt öffentlichen Rechts übertragen werden. Dafür votierten 51,9% der gültigen Stimmen. Zentrales Argument der Befürworter:innen der politischen Kampagne war, dass Wohnen ein nicht kommodifizierbares Recht sei. Es ging also um öffentliche Infrastrukturen, Güter und Dienstleistungen, um die jeweiligen Eigentums- und Verfügungsrechte, um die mittels direktdemokratischer Verfahren gerungen wurde. Das Resultat der Volksabstimmung war eindeutig. Unstrittig können Volksabstimmungen in Deutschland als Demokratieinnovationen gelten, die vor allem seit den vergangenen zwei Jahrzehnten die kommunale und Landespolitik in Deutschland beeinflussen können.

Die Frage, welche Effekte direktdemokratische Arrangements haben, ist in diesem politisch brisanten Fall eindeutig und sie ist in der wissenschaftlichen Forschung etabliert (Frey, 1994; Blume & Voigt, 2012). Sie bleibt aber umstritten; mitunter ist gar vom „Irrweg der Volksgesetzgebung“ (Decker, 2016) die Rede. Wem nützen direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen? Parallel zum rechtspopulistischen Kapern direkter Demokratie (prominent im Rahmen des „Brexit“ 2016) wurde auf deren soziale Selektivität zugunsten privilegierter Milieus hingewiesen (Töller et al., 2011; Schäfer & Schoen, 2013, S. 108–115). Differenziert sind die Studien hinsichtlich der Effekte auf staatliche Ausgaben, insofern direktdemokratischen Initiativen ausgabensteigernde Effekte zugeschrieben werden (Blume & Voigt, 2012) bzw. Finanzreferenden ausgabenkende Effekte haben können (Emmenegger et al., 2022). Zu klären bleibt – insbesondere außerhalb der Schweiz (s. u.) – weiterhin, welches konkrete direktdemokratische Instrument in welchem politischen Kontext und Regierungssystem zu welchem Thema welche Effekte haben kann. Zu dieser umfassenden Debatte trägt der folgende Artikel bei. Irritierend ist die eingangs skizzierte Beobachtung, dass Eigentumskonflikte um *Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse* durch direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen politisiert und häufig zugunsten des staatlichen Besitzes entschieden werden. Dies widerspricht der Annahme einer, wenn nicht durchgehenden, so doch weitgehenden Ökonomisierung und Privatisierung im Feld der öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen (Schaal, Lemke & Ritz, 2014; Engartner, 2016). Der Artikel geht also der Frage nach, ob direktdemokratische Verfahren als institutionelle Veto-Positionen gegen Bestrebungen der Kommodifizierung und Privatisierung fungieren und unter welchen Bedingungen sie dies tun. Der Untersuchungszeitraum ist 1985–2022. Wir decken damit sowohl die privatisierungsintensiven (1990–2005) als auch die Jahrzehnte ab (2005 ff.), in denen Rekommunalisierungen diskutiert wurden. Wir gehen auf zwei Forschungsdesiderate ein: Erstens wurden die letzten entsprechenden Daten 2008 publiziert (Mittendorf, 2008). Zweitens wurden die entsprechenden direktdemokratischen Bestrebungen bislang nicht zur allgemeinen Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivität ins Verhältnis gesetzt. Der Mehrwert für die oben genannte Debatte besteht gegenüber vorherigen Studien (Mittendorf, 2008; Solar, 2016) zunächst in der Erfassung einer neuen Phase kommunaler Privatisierungs- und Kommunalisierungsbestrebungen. Die Daten der Bürgerbegehren und -entscheide aus den letzten 30 Jahren werden präsentiert. Insofern wir die

# Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik – Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte?

Nils C. Bandelow, Ilana Schröder

**Zusammenfassung:** Deliberative Verfahren sind regelmäßiger Bestandteil der Entscheidungsfindung über Neu- und Ausbauprojekte im Schienenfernverkehr. Die subjektiven Einschätzungen aus 29 Interviews mit Verfahrensbeteiligten und viele Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtungen zeigen, dass der Hauptzweck der Verfahren in der Praxis im Ausgleich von Wissensdifferenzen gesehen wird. Dabei konzentrieren sich die Vorhabenträger vor allem auf die Kommunikation politischer, rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Planungshintergründe. Für lokal Betroffene können die Verfahren die Möglichkeit bieten, subjektives Wissen über soziale Raumstrukturen zu kommunizieren. Die materiellen Effekte deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik sind oft gering. Eine wichtige Bedeutung liegt in der Vermeidung von Eskalationsprozessen. Dafür ist zentral, dass die Verfahren vor einer konfliktverschärfenden Personalisierung des Prozesses beginnen und dass sie so strukturiert sind, dass gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten gefördert wird.

**Schlagnote:** NIMBY, Devil Shift, Bahnpolitik, Eskalationsforschung, Vertrauen

## **Deliberative Processes in Infrastructure Policy – Democratization, De-escalation or Optimization of Policies?**

**Abstract:** Deliberative procedures are a regular part of decision-making on new and expansion projects in long-distance rail transport. The subjective assessments from 29 interviews with participants in the process and many background discussions and participant observations show that the main purpose of the processes in practice is seen in the balancing of knowledge differences. In doing so, the project developers concentrate primarily on communicating political, legal, technical, economic and ecological planning backgrounds. For those affected locally, the procedures can offer the possibility of communicating subjective knowledge about social spatial structures. The material effects of deliberative procedures in infrastructure policy are often small. An important significance lies in the avoidance of escalation processes. To this end, it is essential that the procedures begin before the process is personalised in a way that aggravates conflict, and that they are structured in a way that promotes mutual trust between the participants.

**Keywords:** NIMBY, devil shift, railway policy, escalation research, trust

## 1 Einleitung

Bei der Entscheidungsfindung über größere Infrastrukturprojekte kommen regelmäßig Partizipationsverfahren zum Einsatz. Diese Verfahren können sich auf Quasi-Beteiligung beschränken, indem Betroffene nur informiert werden. Zunehmend finden sich aber auch Ansätze, die partizipative Beteiligung im Verständnis der Beteiligungsleiter (Arnstein, 1969) anstreben, etwa beim Dialogforum Schiene Nord (Lindloff et al., 2017). Die Potentiale deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik können auf unterschiedlichen Ebenen liegen: Demokratietheoretisch würde man sie unter anderem auf der Inputseite des politischen Prozesses vermuten, wenn ergänzend zu repräsentativen Verfahren durch direkte Partizipation eine Annäherung zwischen Betroffenheit und Beteiligung am Entscheidungsprozess erreicht wird (Fischer, 1993; Massa, 2019). Die politische Prozessanalyse und im Anschluss an die Eskalation des Konflikts um Stuttgart 21 auch zunehmend die Vorhabenträger<sup>1</sup> der Verfahren betonen vor allem mögliche Potentiale bei der Vermeidung von (gewaltsamen) Konflikten (Bandelow & Thies, 2014; Heidrich & Bandelow, 2019). In den Dialogforen selbst dominiert wiederum das Ziel der Optimierung von Politikgehalten (Lisetska, 2017).

Welche dieser Ziele dominieren aus der Sicht der Beteiligten? Unter welchen Bedingungen werden diese Ziele erreicht? Macht es einen Unterschied, ob deliberative Verfahren analog durchgeführt werden, oder ob (zumindest ergänzend) auch digitale Beteiligungsformate zum Einsatz kommen? Ziel dieses Beitrags ist es, möglichst pluralistische Sichtweisen von direkt Beteiligten auf die Anforderungen und Wirkungen deliberativer Verfahren zu erheben und vor dem Hintergrund theoretisch abgeleiteter Ziele und Herausforderungen zu systematisieren.

Dazu entwickeln wir zunächst einen theoretischen Analyserahmen, der die unterschiedlichen Erwartungen und Konzepte aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Perspektiven auf die Deliberationsverfahren zusammenbringt. Unter Nutzung der theoretischen Konzepte wurden 29 Interviews mit direkt Beteiligten an unterschiedlichen Bahninfrastrukturprojekten geführt. Diese Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und systematisch ausgewertet. Ergänzt wurden die Ergebnisse der Interviews durch 15 informelle und nicht wörtlich transkribierte Gespräche mit Planungsverantwortlichen eines größeren Bahnprojekts. Die Ergebnisse fassen wir mit Thesen zu den prozessualen und inhaltlichen Auswirkungen deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik zusammen.

## 2 Theoretische Instrumente zur Analyse wahrgenommener Potentiale und Herausforderungen deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik

Die subjektiven Ziele und Erwartungen an Dialogverfahren werden von den beteiligten Personen nicht immer explizit reflektiert. In Interviews mit Betroffenen gibt es die Herausforderung, dass subjektive Erwartungen spezifisch und fallbezogen formuliert werden. Das wäre etwa der Fall, wenn als Ziel die Berücksichtigung konkreter Aspekte in einem Verfahren

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

# Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung gelingen kann

Daniel Oppold, Ortwin Renn

**Zusammenfassung:** Politisch Verantwortliche, die vor gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen wie der Entwicklung einer wirksamen Klimapolitik stehen, sind aufgrund der Komplexität und Tragweite der Materie mehr denn je auf die Beteiligung von Stakeholdern und Bürger\*innen angewiesen. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene. In diesem Beitrag zeigen wir auf, welche Potenziale in der prozeduralen Integration von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung liegen und wie diese Kombination in der Praxis gelingen kann. Dazu bereiten wir zunächst die theoretischen und praktischen Kernmerkmale der verbreiteten Beteiligungsinstrumente Bürger\*innenrat und Runder Tisch auf. Anschließend analysieren wir zwei empirische Fallstudien, in denen jeweils sowohl eine Stakeholdergruppe als auch eine nach dem Zufallsprinzip geloste Bürger\*innengruppe im Rahmen eines Gesamtprozesses gemeinsam Empfehlungen für klimapolitische Maßnahmenkataloge erarbeitet haben. Unsere Analyse zeigt, dass integrierte Gesamtbeteiligungsprozesse bei einer sorgfältigen Strukturierung der Interaktionen zwischen Stakeholdern und zufällig ausgewählten Bürger\*innen sowie einem toleranten Umgang mit auftretenden Dissensen sachlich fundierte und politisch wirksame Ergebnisse erzielen können.

**Schlachworte:** Bürgerrat, Stakeholder-Beteiligung, Runder Tisch, Klimapolitik

## **Participatory Climate Policymaking: Conditions for a successful integration of stakeholder and citizen participation**

**Abstract:** Political decision-makers, who face challenges for society such as the development of an effective climate policy, are more dependent than ever on the participation of stakeholders and citizens due to the complexity and scope of the matter. This is especially true at the municipal level. In this paper, we show what potential lies in the procedural integration of stakeholder and citizen participation and how this combination can succeed in practice. To this end, we first review the theoretical and practical core features of the widespread participation instruments of citizens' assemblies (mini-publics) and stakeholder Round Tables. Following this conceptual part, we analyze two empirical case studies in which both a stakeholder group and a randomly selected group of citizens jointly developed recommendations. Our analysis shows patterns and preconditions of participation theory and practice that may influence the success of such integrated efforts for bringing citizens and stakeholders together.

**Keywords:** citizens' assembly, stakeholder participation, round table, climate policy

## 1 Einleitung: Bürger\*innen- und Stakeholderbeteiligung in der Klimapolitik

Die Transformation in Richtung Klimaneutralität fordert besonders die Kommunen heraus. Denn dort müssen viele der internationalen und nationalen Ziele umgesetzt und in lebensnahe Handlungen und Veränderungen übersetzt werden. Die Partizipation von Bürger\*innen und Stakeholdern ist dabei entscheidend. Denn in freiheitlich-demokratischen Gesellschaften können die tiefgreifenden Veränderungen, die auf dem Weg in eine klimaneutrale und nachhaltige Zukunft zu gestalten sind, nicht von oben verordnet werden. Vielmehr müssen sie im Dialog mit und auf Grundlage des Wissens der Einwohner\*innenschaft, der Wirtschaft, der organisierten Zivilgesellschaft und der Wissenschaft gestaltet werden (Rall, Hansen & Pauleit, 2019). Neben den etablierten und institutionalisierten Beteiligungsformen, z. B. im Planungsrecht, nutzen Kommunen deswegen zunehmend neue Ansätze wie „Runde Tische“, Bürger\*innenforen oder zufallsbasierte deliberative Verfahren, z. B. in Form von „Bürger\*innenräten“ (OECD, 2020; Bächtiger et al., 2014; Löw Beer, 2022). Sie ergänzen das bereits erprobte Instrumentarium dialogorientierter Bürger\*innenbeteiligung, mit dem Betroffene und organisierte Interessen als „Stakeholder“ in Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden werden.

Da die Nutzung beider Stoßrichtungen dialogorientierter Beteiligung weder bei den rechtlich vorgeschriebenen noch bei den informellen Verfahren klar geregelt ist, ist eine sorgfältige und professionelle Gesamtprozessplanung notwendig, um die Verfahren in das bestehende Demokratiegefüge einzubinden und so ihre Wirksamkeit sicherzustellen. Einer Kombination bzw. funktionalen Integration unterschiedlicher Beteiligungsformen und der Verknüpfung mit bereits laufenden öffentlichen und politischen Diskursen zum Thema sowie dem legalen politischen Entscheidungsprozess kommen dabei besondere Bedeutung zu. Gelingt dies, können kommunale Entscheidungen zum Klimaschutz an inhaltlicher Qualität und Akzeptanz gewinnen. Darüberhinaus ist zu erwarten, dass konkrete Folgeprozesse und Projekte in der Kommune entstehen sowie Verhaltensänderungen und eigene Beiträge zur Klimaneutralität in ansässigen Organisationen, Firmen und Privathaushalten bewirkt werden (Curato et al., 2017). Eine zentrale Herausforderung für das Gelingen von Beteiligung (nicht nur) an klimapolitischen Entscheidungen und das Design der Verfahren, besteht darin, die Interessen der organisierten Bürger\*innenschaft, die wir hier als Stakeholder bezeichnen, mit den Werten und Zukunftsbildern der breiten Bevölkerung in Einklang zu bringen. Zum anderen gilt es, die Ziele einer effektiven Klimaschutzpolitik nicht durch die Verfahren zu verwässern oder zu verlangsamen.

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, wie die Integration der Partizipation von Bürger\*innen und Stakeholdern in konsultativen Beteiligungsprozessen in der Praxis gelingen kann. Hierzu werden wir zunächst unser Verständnis von Bürger\*innenbeteiligung erläutern und die Beteiligungskonzepte *Bürger\*innenrat* und *Runder Tisch*, die für die Beteiligung von (nicht-organisierten) Bürger\*innen bzw. Stakeholdern häufig zum Einsatz kommen, anhand ihrer Kernmerkmale genauer vorstellen. Dabei heben wir die unterschiedlichen Beteiligungslogiken hervor, die diese Formate prägen: Zum einen die Berücksichtigung von Interessen und Werten pluraler Gruppen innerhalb der Gesellschaft und zum anderen die Logik einer gemeinsamen (Re-)Konstruktion des Gemeinwohls durch eine möglichst diverse Auswahl Betroffener, wie sie etwa durch Zufallsgruppen erreicht werden kann (Hendriks,

# Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht

Hans-Liudger Dienel, Detlef Sack, Florian Wieczorek

**Zusammenfassung:** Der Datenbericht stellt öffentlich verfügbare Datenbanken vor, die Informationen zu deliberativen Verfahren enthalten, schwerpunktmäßig zu Verfahren mit geloster Teilnehmerschaft. Erwartet wird, dass diese Datenbanken substantielle Informationen zu den Verfahren in der Input-, Throughput- und Output-Dimension enthalten, um komparative Forschung auch mit Blick auf die Policy-Effekte von deliberativen Verfahren zu ermöglichen. Im Ergebnis liegen viele und vielfältige Informationen vor. Zugleich zeigt sich aber, dass der Datenbestand lückenhaft und durch eine eher affirmative Berichterstattung geprägt ist. Die zukünftigen Anstrengungen für eine gute Dateninfrastruktur sollten sich auf die Validierung von Fällen und Nachrecherchen zu allen drei genannten Dimensionen konzentrieren.

**Schlagnworte:** Dateninfrastruktur, Demokratieinnovationen, Bürgerräte, Deliberation

## Databases on deliberative processes – a data report

**Abstract:** The data report presents publicly available databases that contain information on deliberative procedures, with a focus on procedures with randomly selected participation. It is expected that these databases will contain substantial information on deliberative processes in the input, throughput, and output dimensions to enable comparative research, including the policy effects of deliberative processes. As a result, much and diverse information is available. At the same time, however, it is apparent that the data set is incomplete and characterized by rather affirmative reporting. Future efforts for a good data infrastructure should focus on validating cases and follow-up research on all three dimensions mentioned above.

**Keywords:** data infrastructure, democracy innovations, citizens' juries, deliberation

## 1 Einleitung

Wenn beim Forschungsstand zu Demokratieinnovationen (insbesondere zu deliberativen Verfahren mit geloster Teilnehmerschaft) wiederholt Desiderate konstatiert werden (Freier, Sack & Mittendorf, 2023 in diesem Heft), nämlich a) hinsichtlich des Vergleichs einer mittleren und großen Anzahl von Fällen, also für Untersuchungen auf Basis der *Qualitative Comparative Analysis* oder für multivariate Analysen, und b) bei der Ermittlung der *Policy-Effekte* deliberativer Verfahren, dann rückt die Frage nach Datenpools in den Blickpunkt, die für eine Sekundäranalyse hinreichend reliable und valide Daten vorhalten.

Welche *Anforderungen* sind an eine Datenbank zu deliberativen Verfahren zu stellen? Neben den üblichen Angaben zu Thema, Ort und Zeit geht es zentral um den Typ des deliberativen Verfahrens. Bereits hier tauchen (s. u.) Klärungsbedarfe bei der Datensammlung

auf. In der *Input*-Dimension deliberativer Verfahren ist beispielsweise zu informieren, welche Auswahlverfahren (z. B. losbasierte Auswahl) genutzt und welche Teilnehmer:innen (z. B. Bürger:innen, Stakeholder, Politiker:innen) integriert werden. In der *Throughput*-Dimension geht es um die Struktur und die Verfahren der Beratungen, die Integration von Expertise, die Lernprozesse der beteiligten Bürger:innen (Informationsgewinn, Wissenserwerb), aber auch die *Drop-out-Rate*. In der *Output*-Dimension sollten Daten zu den inhaltlichen Ergebnissen der deliberativen Verfahren (Bürgerempfehlungen), aber auch zur Steigerung der Selbstwirksamkeit der beteiligten Bürger:innen und zur Responsivität politischer Institutionen vorgehalten werden (Gehen Bürgerempfehlungen in politische Entscheidungsprozesse ein?). Mit solchen Informationen würden Datenbanken einen wichtigen Beitrag nicht nur für die Forschung über *Mini-Publics* leisten können, sondern indirekt auch zu ihrer Qualitätssicherung und Standardisierung und mittelfristig zu ihrer Institutionalisierung beitragen. Es ließe sich zeigen, wie im Prinzip ähnliche Aufgabenstellungen in den einzelnen Projekten unterschiedlich definiert und gelöst worden sind, z. B. bei der Beauftragung, Finanzierung, Durchführung und der Umsetzung der Empfehlungen. Solche Informationen ermöglichen Qualitäts- und Effizienzvergleiche, sie zeigen Alternativen und Möglichkeitsräume für die weitere Entwicklung der Formate.

Nachfolgend berichten wir über die derzeit international und in Deutschland wichtigsten Datenbanken mit Informationen zu *Mini-Publics*.<sup>1</sup> Der Schwerpunkt liegt auf Formaten mit teilweise geloster Teilnehmerschaft.<sup>2</sup> Anschließend an diesen Überblick und unsere Einschätzung der Datenlage formulieren wir die Herausforderungen im Umgang mit den existierenden Datenpools und den Bedarf für zukünftige Dateninfrastrukturen.

Die Darstellung der Dateninfrastrukturen beinhaltet die jeweilige Netzadresse, die geographische Reichweite, das Kriterium der Aufnahme der Verfahren in die Datenbank wie auch Einschätzungen zum Informationsgehalt entlang der drei Dimensionen *Input*, *Throughput* und *Output*. Wir strukturieren die Darstellung entlang der territorialen Reichweite der Datensammlungen. Unterschieden wird auch, ob die Einträge in den Datenbanken abgeschlossen sind oder weiterhin laufen.

## 2 Überblick über Datenbanken

*Participedia* (Participedia, 2023) ist die international umfangreichste, andauernde Sammlung von Beteiligungsverfahren. *Participedia* ist eine global angelegte „crowdsourcing“ Plattform, die einen umfassenden Anspruch bei der Datenerhebung verfolgt. „Our mission is to mobilize knowledge about democracy-enhancing practices.“ (Participedia, 2023) Sie ist offen für Einträge von Aktivist:innen, Praktiker:innen, Wissenschaftler:innen etc. Sie ist zugleich offen für unterschiedliche Dialog- und Deliberationsformate und bietet die Möglichkeit, auch Einträge zu den Ergebnissen und Folgen (*Output*) vorzunehmen. Die schlagwortbasierte Suche im Datenrepositorium, etwa zu Ländern, Themen, Verfahren ist möglich.

1 Neben den Datenbanken zu gelaufenen *Mini-Publics* gibt es weitere interessante Bereiche der im Web angebotenen Informationen, so etwa die Beteiligungsportale der Länder (z. B. Baden-Württemberg, Berlin oder Rheinland-Pfalz), aber auch den Bereich der Fallstudien, die von Beteiligungsforscher:innen auf ihren jeweiligen Projektseiten vorgehalten werden. Sie sind in diesem Datenbericht nicht eigens gelistet.

2 Datenbanken zu direktdemokratischen Verfahren sind ebenfalls nicht aufgeführt (z. B. Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023).

## Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Deutschland

### Die Fallkonferenzen als entscheidendes Koordinationsinstrument einer progressiven Policy-Maßnahme im Strafsystem?

Anna-Lena Wiegand, Nadin Fromm

**Zusammenfassung:** Die in Deutschland im Jahr 2011 gesetzlich eingeführte elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) bietet die technische Voraussetzung zur Überwachung entlassener Straftäter\*innen mit negativer Legalprognose. Dies betrifft insbesondere Sexualstraftäter\*innen und betont den Ausnahmecharakter der EAÜ als ultima ratio in Deutschland. Das Bundesland Hessen als Pionier der elektronischen Überwachung in Deutschland setzte in der Vergangenheit institutionelle Maßstäbe für die bundesweite Implementation. Bei der praktischen Umsetzung sind Akteur\*innen verschiedener Behörden beteiligt, die bei sog. Fallkonferenzen über den EAÜ-Einsatz entscheiden. Die Fallkonferenzen wurden erst mit der Einführung der EAÜ ins strafrechtliche Sanktionssystem Deutschland initialisiert. Sie sind ein innovatives, bisher wenig erforschtes Instrument einer ressortübergreifenden Verwaltungskoordination. Im vorliegenden Beitrag werden auf Basis von Interviews mit Expert\*innen einer exklusiv besetzten Stichprobe sowie mit Hilfe des akteurzentrierten Institutionalismus die Bedeutung der Fallkonferenzen für die erfolgreiche Koordination der EAÜ exploriert.

**Schlagnote:** Elektronische Aufenthaltsüberwachung, Hessen, Fallkonferenzen, Akteurzentrierter Institutionalismus, Evaluation Policy-Maßnahme

### **Electronic monitoring in Germany – The case conferences as a decisive coordination instrument for a progressive policy measure in the penal system?**

**Abstract:** The electronic monitoring (EAÜ), introduced by law in Germany in 2011, offers the technical prerequisites for monitoring released criminals with a negative legal prognosis. This applies, in particular, to sex offenders and emphasizes the exceptional nature of the EAÜ as ultima ratio in Germany. The federal state of Hesse is a pioneer in electronic surveillance in Germany and has set institutional standards for nationwide implementation in the past. Actors from various authorities are involved in the practical implementation, who decide on the use of the EAÜ at so-called case conferences. The case conferences were solely initiated with the introduction of the EAÜ into the criminal sanctions system in Germany. They are an innovative instrument of cross-departmental administrative coordination. This article explores the importance of case conferences for the successful coordination of the EAÜ based on interviews with experts from an exclusively selected sample and with the help of actor-centred institutionalism.

**Keywords:** Electronic monitoring, State of Hesse, case conference, actor-centered approach, evaluation policy measure

## 1 Einleitung

Technische Innovationen zur Überwachung von Straftäter\*innen gehören neben den Techniken zur Aufklärung und zur Verhinderung von Straftaten längst zum kriminalpolitischen Alltag. Sie unterstützen die Akteur\*innen des strafrechtlichen Sanktionssystems bei der Ausübung ihrer Aufgaben (Kaiser, 2016, S. 1). Die im Jahr 2011 in Deutschland gesetzlich eingeführte elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) bietet die technische Voraussetzung zur Überwachung entlassener Straftäter\*innen mit Hilfe eines Trackers bzw. einer elektronischen Fußfessel. Dabei handelt es sich um eine gem. §§ 61 ff. Strafgesetzbuch (StGB) gesetzlich geregelte Form der staatlichen Aufsicht und Kontrolle zur Verhinderung neuer Straftaten im Rahmen der Führungsaufsicht (FA). Die Einführung der EAÜ in Deutschland kann als eine Folge des wegbereitenden Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Jahr 2009 gegen die in Deutschland übliche Rechtspraxis der Sicherungsverwahrung betrachtet werden. Zu dem Zeitpunkt existieren bereits Divergenzvorlagen mehrerer Oberlandesgerichte an den Bundesgerichtshof (BGH) (Bräuchle, 2016, S. 10). Die elektronische Überwachung besonders gefährlicher Straftäter\*innen wird bis dahin jedoch nicht diskutiert. Vielmehr zielen die Debatten darauf ab, die elektronische Überwachung bei Straftäter\*innen leichter bis mittlerer Kriminalität mit positiver Legalprognose anzuwenden (ebenda, S. 9).

Die Technik elektronischer Überwachung von Straftäter\*innen ist zu diesem Zeitpunkt bereits 50 Jahre alt und insbesondere im Ausland umfassend erprobt (Laubenthal, 2019, S. 7). Obwohl der Einsatz „technische[r] Möglichkeiten der Haftersetzung“ seit den 1990er Jahren in Deutschland theoretisch diskutiert wird (Dükel, Thiele, & Treig, 2017a, S. 11), bestand zunächst keine rechtliche Grundlage im deutschen Strafrecht, Straftäter\*innen elektronisch via Global Positioning System (GPS) zu überwachen. Folglich betrat man mit Einführung der EAÜ in Deutschland rechtlich wie technisch, aber auch unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten, Neuland (Brauneisen, 2011, S. 315). Gleichzeitig kann die Umsetzung der EAÜ auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive als innovativ bezeichnet werden. Denn bevor die EAÜ von der Strafvollstreckungskammer (StVK) angeordnet wird, treffen unterschiedliche Behörden im Rahmen eines neuartigen Koordinationsinstrumentes, den Fallkonferenzen, aufeinander.

Die Einführung der EAÜ in Deutschland ist höchst umstritten; die Argumente sind vielschichtig: Aus Sicht der Befürworter\*innen leistet die elektronische Überwachung einen Beitrag zur Entlastung und zur Kostensenkung im Strafvollzug, und trägt zur Vermeidung von Prisonisierungseffekten bei. Die „kriminelle Infizierung“ durch Mitgefangene soll so abgeschwächt und die Entstehung von Sub- oder Parallelkulturen vermieden werden (Laubenthal, 2019, S. 113). In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, dass die elektronische Überwachung das Rückfallrisiko und die potentiellen Weisungsverstöße von Straftäter\*innen reduziert (Harders, 2014, S. 15). Man sieht die Möglichkeit einer Strafverhütung aufgrund erhöhter Entdeckungswahrscheinlichkeit gegeben (Wößner & Schwedler, 2014, S. 62 f., 70).

# Nutzung von elektronischen Marktplätzen in der öffentlichen Beschaffung in Deutschland:

## Anforderungen, Funktionalitäten und Regelungssystem

Andreas Glas, Maximilian Hammer, Michael Eßig

**Zusammenfassung:** Elektronische Marktplätze (e-MP) besitzen eine Reihe von Funktionalitäten, die zu mehr Transparenz, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit führen. Das öffentliche Beschaffungswesen in Deutschland hat die Implementierung und Nutzung öffentlicher elektronischer Marktplätze (Ö-e-MP) jedoch noch nicht berücksichtigt, obwohl der öffentliche Sektor grundsätzlich auf größtmöglichen Wettbewerb ausgerichtet ist. Basierend auf der Theorie des unvollkommenen Wettbewerbs erklärt diese Studie die Faktoren, die zu Ineffizienzen im Beschaffungswesen führen. Untersucht wird, inwieweit ein Ö-e-MP einen positiven Effekt auf die öffentliche Beschaffungspraxis in Deutschland haben könnte. Zu diesem Zweck wurde eine Umfrage bei öffentlichen Auftraggebern durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Nutzung eines Ö-e-MP die Transparenz, den Wettbewerb und die Marktvollständigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen insgesamt deutlich verbessern könnte. Darüber hinaus zeigen sich auch weitere positive Auswirkungen auf die Effizienz der öffentlichen Beschaffung. Die Originalität dieser Untersuchung besteht in der Identifikation des digitalen Wettbewerbs als Motor für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Auftragswesens.

**Schlagnworte:** Öffentliche Beschaffung, elektronischer Marktplatz, Digitalisierung

## **Usage of electronic marketplaces in public procurement in Germany: Study report on requirements, functionalities, and governance**

**Abstract:** Electronic marketplaces (e-MP) display a number of functionalities leading to increased transparency, competition and economic efficiency. However, public procurement in Germany has not yet considered the implementation and usage of public electronic marketplaces (P-e-MP), even though the public sector is fundamentally linked to the aim of utmost market competition. Based on the theory of imperfect competition, this study outlines factors leading to procurement inefficiencies and investigates to what extent a P- e-MP could have a positive effect on public procurement practice in Germany. For this purpose, a survey with public contracting authorities was conducted. Findings show that the usage of an electronic marketplace could significantly improve transparency, competition, and overall market completeness in public procurement. Additionally, it shows further positive effects on public procurement efficiency. The originality of this research is in identifying digital competition as enabler for public procurement performance.

**Keywords:** Public procurement, Electronic marketplace, Digitalisation

## 1 Einleitung

Elektronische Marktplätze (e-MP) besitzen das Potenzial, Transaktionskosten erheblich zu reduzieren (Wang et al., 2008). Dies ist insofern von Bedeutung, da auf traditionellen Märkten die zeitaufwändige und arbeitsintensive Suche nach Produkt- und Preisinformationen signifikante Kosten für die Käufer verursacht. Diese Transaktionskosten führen zu Marktineffizienzen, da die Fähigkeit, eine optimale Ressourcenallokation vorzunehmen, eingeschränkt wird (Bakos, 1991). Informationssysteme, wie e-MP können diese Ineffizienzen reduzieren, indem sie als Intermediäre zwischen den Käufern<sup>1</sup> und Verkäufern agieren und somit effektiv die Suchkosten der Käufer verringern. Niedrige Suchkosten ermöglichen es Käufern, den Markt gründlicher zu sondieren. Dies erleichtert den Angebotsvergleich und die Auswahl einer Lösung, die ihren jeweiligen Bedürfnissen am besten entspricht (Bakos, 1997). Kurzum, die Forschung zu e-MP zeigt, dass ihre Nutzung zu einer besseren Konnektivität, niedrigen Wechselkosten, höherer Transparenz von Kunden- und Unternehmensverhalten und niedrigen Transaktionskosten führen können (Afuah & Tucci, 2003; Brousseau & Penard, 2007; Kim et al., 2004; Lambrecht et al., 2014; Porter, 2001, Singh & Kundu, 2002).

Aufgrund dieser Vorteile hatten und haben e-MP wie Amazon, Mercateo, eBay oder Alibaba, um nur einige bekannte Anbieter einmalig beispielhaft zu nennen, weiterhin einen enormen Einfluss auf die Wirtschaft sowohl aus Sicht der Unternehmen als auch aus Sicht der Lieferanten (Standing et al., 2010). Dementsprechend hat der Einsatz von e-MP auch bei geschäftlichen (business-to-business; B2B) Transaktionen über die Jahre stark zugenommen (Sethi et al., 2021). Im Gegensatz dazu existiert kein öffentliches Beschaffungsverfahren, das sich ausdrücklich auf die Nutzung von e-MP stützt (business-to-government).

Dies ist überraschend, da das öffentliche Beschaffungswesen in seinen Grundsätzen auf einen effizienten und effektiven Erwerb von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber sowie auf wirtschaftliche Effizienz, Transparenz und die Nutzung eines intensiven Marktwettbewerbs ausgerichtet ist (Uyarra & Flanagan, 2010; Europäische Kommission, 2021; Tetley-Brown & Klein, 2021). Wenn die Nutzung eines e-MP den Vorteil bietet ein höheres Maß an Markttransparenz zu schaffen, dann müsste doch das öffentliche Beschaffungswesen weniger zurückhaltend agieren und eine Implementierung forcieren. Genau diesen Sachverhalt adressiert die Forschung dieses Beitrags.

Dabei kann das Untersuchungsobjekt der e-MP in zwei verschiedene Bereiche unterteilt werden:

- (1) Die Nutzung bereits bestehender privatwirtschaftlich organisierter e-MP
- (2) Die Nutzung eines spezifischen e-MP für den öffentlichen Sektor

Es muss insgesamt konstatiert werden, dass Forschung mit Fokus auf die Digitalisierung im öffentlichen Sektor bzw. der öffentlichen Beschaffung weiterhin relativ rar ist. Die wenigen bestehenden Studien betrachten elektronische Lösungen jedoch als einen bedeutenden Weg zur Modernisierung der öffentlichen Leistungserbringung (Brüggemeier & Röber, 2011; Fischer et al., 2021; Weiß & Fischer, 2021; Schmid, 2019). Die Studien erkennen aber an, dass öffentliche Verwaltungen erst am Anfang der umfassenden Digitalisierung ihrer Prozesse stehen und im Zuge dessen einige Herausforderungen zu überwinden haben (Schmid, 2019;

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

# Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in der Kritik: Befunde und Anregungen aus einer Untersuchung in der Schweiz

Stefan Rieder, Andreas Lienhard, Claudia Sohi-Höchner

**Zusammenfassung:** Die Public Corporate Governance stellt eine Herausforderung für den Staat dar. Darauf weisen Fehlverhalten von öffentlichen Unternehmen hin, die oft spät erkannt werden und entsprechend negative Folgen zeitigen. In der Prinzipal-Agent-Theorie wird dieses Fehlverhalten mit der Informationsasymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen erklärt. Um dieser Asymmetrie zu begegnen, sind die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente, der Informationsflüsse und des Eigenmodells von zentraler Bedeutung. In diesem Beitrag werden theoretische Anforderungen an die Public Corporate Governance staatlicher Unternehmen in diesen Bereichen dargestellt und mittels vier Fallstudien in der Umsetzung aufgezeigt. Die Resultate zeigen, dass sich Mängel in der Public Corporate Governance weniger aus dem Fehlen von Steuerungsinstrumenten als vielmehr in deren Anwendung ergeben. Weiter hat sich gezeigt, dass sich sowohl zentrale wie auch dezentrale Eignermodelle gleichermaßen eignen, ein öffentliches Unternehmen zu steuern.

**Schlagnote:** Steuerung öffentlicher Unternehmen, Public Corporate Governance, Prinzipal-Agent-Theorie, Multipel-Prinzipal-Problem, Service Public

## **Public Corporate governance of state-owned enterprises under criticism: findings and suggestions from a study in Switzerland**

**Abstract:** Public corporate governance is a challenge for the state. This is demonstrated by errors committed by public enterprises, which are often late to be recognised and thus result in negative consequences. According to the principal-agent theory, these errors are due to an asymmetry of information between the owner and its enterprise. In order to counter this asymmetry, the organisation of instruments, information flows and the allocation of tasks on the part of the owner is crucial. This contribution formulates and evaluates the theoretical requirements for the public corporate governance of state-owned enterprises based on four case studies from the postal, telecommunications, armaments, and rail industries. The results show that defects in public corporate governance are not so much due to a lack of instruments as to the way in which these instruments are applied. In addition, it is demonstrated that both centralised and decentralised organisation models are equally suitable for running a public enterprise.

**Keywords:** State-owned enterprises, Public Corporate Governance, Principal-Agent Theory, Multiple-Principal-Problem, Service Public

## 1 Einleitung

Die Steuerung öffentlicher Unternehmen steht in einem besonderen politischen Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite obliegt es dem Staat, bestimmte öffentliche Güter mit seinen Unternehmen sicherzustellen. Die Öffentlichkeit achtet dabei darauf, dass die gewünschten Leistungen auch tatsächlich in gewünschtem Umfang und erforderlicher Qualität erbracht werden. Auf der anderen Seite werden öffentliche Unternehmen auch von der Privatwirtschaft aufmerksam beobachtet, vor allem wenn sie Leistungen im Wettbewerb erbringen. In diesem Spannungsfeld erhalten Fehlverhalten öffentlicher Unternehmen eine besondere Brisanz. Als Beispiele sind etwa die Berateraffäre bei der Deutschen Bahn (Fockenbrock & Greive, 2019), der Skandal um das österreichische Energieversorgungsunternehmen Energie Steiermark AG (Müller, 2006) oder Managerverträge in öffentlichen Unternehmen (Rechnungshof, 2011) zu nennen. Auch in der Schweiz gab es ähnliche Vorfälle bei den bundeseigenen Unternehmen: Die Post AG bezog beispielsweise überhöhte Subventionen (Kellerhals Carrard, 2018), das Rüstungsunternehmen RUAG war mit einem Cyber-Angriff konfrontiert (Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, 2018), bei der Swisscom wurde ein ungerechtfertigter Zugriff auf Kundendaten bekannt (Schürpf, 2018) und bei den Schweizerischen Bundesbahnen SBB führten Interessenkollisionen im Verwaltungsrat zu Diskussionen (Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, 2018).

Den genannten Beispielen ist gemein, dass sie die Frage nach der Steuerung öffentlicher Unternehmen durch den Staat aufwerfen. Diese Fragestellung wird im vorliegenden Beitrag vor dem Hintergrund der Prinzipal-Agent-Theorie (Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60; Jensen & Meckling, 1976; György, 2012) diskutiert.

### 1.1 Zielsetzung und Fragestellung

Zielsetzung des vorliegenden Beitrags ist es, die Funktion von ausgewählten Instrumenten zur Steuerung öffentlicher Unternehmen theoretisch aufzuzeigen und deren Umsetzung auf Grund empirischer Daten zu überprüfen. Dabei stehen die Wahl der Instrumente, deren Einsatz im Austausch zwischen Unternehmen und Eigner sowie die organisatorischen Aspekte beim Eigner im Zentrum der Betrachtung.

Den wesentlichen theoretischen Hintergrund des Beitrags bildet die *Prinzipal-Agent-Theorie* und die darin diskutierte Informationsasymmetrie zwischen dem Eigner eines Unternehmens und der operativen Führung. Diese Asymmetrie gilt es durch einen geschickten Einsatz von Steuerungsinstrumenten zu mildern. Inwieweit dies in der Praxis gelingen kann, wird am Beispiel von vier staatlich beherrschten Unternehmen in der Schweiz überprüft. Bei den vier Unternehmen handelt es sich um die Schweizerische Post, die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die RUAG (Rüstungsbetrieb) und das Telekommunikationsunternehmen Swisscom. Alle vier Unternehmen befinden sich vollständig oder mehrheitlich im Besitz des Bundes (Schweizerische Eidgenossenschaft).

Dem Beitrag liegt folgende *Fragestellung* zugrunde:

- Welche Instrumente werden vom Eigner eingesetzt, um seine Unternehmen zu steuern? Entsprechen diese den theoretischen Anforderungen wie auch den international verfügbaren Standards und Leitlinien?

# Zusammenarbeit als Motor für die digitale Transformation?

## Die Implementation von Servicekonten in der deutschen Kommunalverwaltung

Nora Carstens

**Zusammenfassung:** Die Frage nach der Bedeutung von Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Sektors stellt noch immer ein Desiderat der E-Government Forschung dar. Bisher gibt es nur wenig empirische Evidenz dazu, wie Kollaboration innerhalb der öffentlichen Verwaltung sich auf die Entwicklung von E-Government auswirkt. Am Beispiel der Implementation von Servicekonten befasst sich der Artikel mit der Bedeutung von verschiedenen Formen der Zusammenarbeit – vertikal vs. horizontal und intra- vs. inter-organisational – für die Einführung von E-Government-Maßnahmen in der deutschen Kommunalverwaltung. Die Analyse zeigt auf Grundlage einer deutschlandweiten Kommunalbefragung aller Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohner\*innen, dass insbesondere vertikale Formen der Zusammenarbeit, in Form von politischer Unterstützung, die Einführung von Servicekonten fördern. Die Erwartung einer Bereitstellung von IT-Basiskomponenten durch das Land sowie die Unterstützung der politischen Führung der Kommune erweisen sich als wichtige Einflussfaktoren.

**Schlagworte:** Zusammenarbeit, E-Government, Servicekonten, Kommunalverwaltung, Implementation

### **Collaboration as a driver for Digital Transformation? The implementation of service accounts in German local government**

**Abstract:** Investigating the role of collaboration within the public sector is still a desideratum of e-government research. So far, there is few empirical evidence on how collaboration within the public sector affects the development of e-government. This article uses the example of the implementation of service accounts to examine the significance of different forms of collaboration – vertical vs. horizontal and intra- vs. inter-organizational – for the introduction of e-government measures in German local government. Based on a nationwide survey of all municipalities with more than 10,000 inhabitants, the article concludes that vertical forms of organizational collaboration, in terms of political support, in particular promote the introduction of service accounts. The expectation of being supplied with basic IT components by the federal states as well as the support of the political leadership of the municipalities turned out to be important drivers for the implementation of service accounts.

**Keywords:** collaboration, e-government, service accounts, local government, implementation

## 1 Einleitung

„*Wer glaubt, abgeschottet die Digitalisierung meistern zu können, wird es in einer vernetzten Welt schwer haben.*“, schrieben einst die Unternehmer Peter Bartels, Peter May und Dominik von Au (2019, S. 73). Dass dies nicht nur auf die Privatwirtschaft zutrifft, sondern ebenso auf die öffentliche Verwaltung, wird bei einem Blick auf die deutsche E-Government-Landschaft schnell deutlich. Seit mehr als drei Jahrzehnten verspricht der Begriff E-Government einen Wandel hin zu einer digitalen, effizienteren und bürgerfreundlicheren Verwaltung (Grönlund & Horan, 2005). Wie unterschiedlich sich die bisherigen Erfolge und der aktuelle Stand beim E-Government gestalten, zeigt sich nicht nur im internationalen Vergleich, in dem Deutschland bisher häufig mittelmäßig bis unterdurchschnittlich abschnitt (United Nations, 2020; European Commission, 2021). Auch innerhalb Deutschlands tun sich noch immer große Unterschiede sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen den einzelnen Kommunen auf. Auf kommunaler Ebene variiert dabei nicht nur der Umfang des digitalen Angebots, sondern auch der Reifegrad des E-Governments deutlich (Mergel, 2021, S. 336; Kuhlmann & Bogumil, 2021, S. 106; Hustedt & Trein, 2020, S. 580; Schwab, Bogumil, Kuhlmann & Gerber, 2020; Schwab, Kuhlmann, Bogumil & Gerber, 2019). Als ein wichtiger Grund für das schlechte Abschneiden Deutschlands, die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern und Kommunen sowie die Vielzahl an Insellösungen wird immer wieder der föderale Staatsaufbau Deutschlands angeführt (Klenk, Nullmeier & Wewer, 2020, S. 20–21; Mergel, 2021, S. 332; Hustedt & Trein, 2020, S. 578–579; Döring & Noak, 2020, S. 641–642). Der deutsche Exekutivföderalismus bietet den verschiedenen Verwaltungseinheiten große Freiheit bei der Ausgestaltung der Digitalisierung und setzt gleichzeitig kaum Anreize zur Standardisierung der E-Government-Maßnahmen (Klenk, Nullmeier & Wewer, 2020, S. 20–21). Darüber hinaus führen horizontale Spezialisierung und vertikale Arbeitsteilung zu einem enormen Koordinationsaufwand bei der E-Government-Integration (Hustedt & Trein, 2020, S. 578).

Große Hoffnungen für die Weiterentwicklung der deutschen E-Government-Landschaft werden in das im August 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) gesetzt (Mergel, 2019; Seckelmann & Brunzel, 2021; Carstens, 2021). Im Rahmen des OZG sollen deutschlandweit die Voraussetzungen für einen medienbruch- und barrierefreien Zugang zu Online-Angeboten geschaffen werden. Das Gesetz verpflichtet die Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digital in einem gemeinsamen Portalverbund anzubieten. Zusätzlich sollen Bürger\*innen die Möglichkeit haben, die Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen mit nur einem Servicekonto wahrnehmen zu können (Geis, 2021, S. 241). Ein Servicekonto stellt eine einheitliche Zugangskomponente für alle digitalen Verwaltungsleistungen dar. Es soll nach einmaliger Einrichtung des Kontos die einheitliche Identifikation und Authentifizierung der Bürger\*innen bei der Abwicklung von digitalen Verwaltungsangelegenheiten ermöglichen. Die Servicekonten setzen dabei an der Schnittstelle zwischen horizontaler und vertikaler E-Government-Integration an und wirken sowohl in die Verwaltung hinein als auch nach außen. Sie sollen zum einen die digitalen Dienstleistungen innerhalb der Kommune bündeln und verknüpfen sowie die kommunalen Dienstleistungen an die Portale der anderen Ebenen anbinden. Zum anderen sollen Servicekonten die E-Government-Angebote nutzerfreundlicher und effizienter gestalten und den Bürger\*innen die Möglichkeit bieten, Transaktionen online medienbruchfrei im Sinne des

## 50 Jahre Forschungsprojekt ‚Politisch-Administrative Elite‘

Jasmin Theres Beneke, Marian Döhler, Falk Ebinger, Sylvia Veit

**Zusammenfassung:** Berichtet wird über einen Survey, der das Verhältnis von politischen und administrativen Eliten in westlichen Demokratien analysiert. Das in den frühen 1970er Jahren von US-amerikanischen Politikwissenschaftlern initiierte Forschungsprojekt wird seit 1987 für den deutschen Fall fortgeführt. Der hohe Rücklauf des Online-Surveys erlaubt belastbare Aussagen über leitende Beschäftigte in der Ministerialverwaltung und nachgeordneten Behörden sowie den Wandel ihrer Einstellungen und Wahrnehmungen. Gefragt wird u. a. nach der Ausbildung, der Tätigkeit, den politischen Einstellungen sowie den Interaktionen mit anderen Akteuren innerhalb und außerhalb des Regierungssystems. Auch wenn die Nähe zum politischen Prozess zunimmt, lässt sich immer noch ein klar abgrenzbares, verwaltungsbezogenes Rollenverständnis der administrativen Eliten feststellen. In den beiden letzten Erhebungen wurde erstmalig nach dem Umgang mit wissenschaftlicher Expertise sowie den Einstellungen zur Digitalisierung und Social Media-Nutzung gefragt. Es ist geplant, den Survey vor der nächsten Bundestagswahl fortzusetzen.

**Schlagnworte:** Verwaltungselite, Ministerien, politische Einstellungen, Politisierung, Spitzenbeamte

### 50 Years of the 'politico-administrative elite' research project

**Abstract:** The data report details a survey on the relationship between political and administrative elites in Western democracies. The research project, initiated in the early 1970 s by US-American political scientists, has been continued for the German case since 1987. The high response rate to the online questionnaire allows robust statements about senior civil servants in the ministerial bureaucracy and subordinate agencies and their changing attitudes and perceptions. Topics include education, job characteristics, political attitudes and preferences, and interactions with other actors within and outside government. Even though proximity to the political process is increasing, the role perception of politicians and bureaucratic elites can still be distinguished. More recently, additional questions were integrated, addressing the use of scientific expertise, attitudes toward digitalization, and social media use. The survey will be continued before the next general election.

**Keywords:** administrative elite, ministerial departments, political attitudes, politicization, senior civil servants

## 1 Hintergrund

Im Jahr 1981 veröffentlichten drei US-amerikanische Politikwissenschaftler unter dem Titel „*Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*“ (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981) eine bahnbrechende Studie, die laut Google Scholar seither mehr als 2.500 mal zitiert wurde (Stand: Oktober 2022). Gegenstand war das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in den USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden und Schweden. Die aufwändig angelegte Studie stützte sich empirisch auf Anfang der 1970er Jahre geführte, leitfadensbasierte Interviews mit insgesamt 873 hochrangigen Ministerialbeamten:innen (*senior bureaucrats*), 516 Parlamentarier:innen (*parliamentary politicians*) und 157 „*bureaucratic high-fliers*“, d.h. als zukünftiges Spitzenpersonal gehandelten mittleren Führungskräften (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, p. 26). Die Interviews waren um vier Themenblöcke gruppiert: Ausbildung und Karriereverläufe, politische Einstellungen und Rollenverständnisse, ideologische bzw. parteipolitische Präferenzen sowie Interaktionen innerhalb und außerhalb des Regierungssystems. Die als „*Comparative Elite Study*“ (CES I) bezeichnete Analyse wurde 1987 von Renate Mayntz und Hans-Ulrich Derlien für den deutschen Fall repliziert (CES II) und ab 2005 unter dem Label „Politisch-Administrative Elite“ (PAE) alle vier Jahre kurz vor der Bundestagswahl fortgeführt. Über dieses mittlerweile 50 Jahre währende Forschungsvorhaben, einige wichtige Resultate und zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten wollen wir nachfolgend berichten.

## 2 Von CES zu PAE

Für CES II richteten Mayntz und Derlien ihr Augenmerk u. a. auf die Überprüfung der von Aberbach et al. (1981, S. 16) formulierten These, dass es eine Tendenz zur „Hybridisierung“ von Politik und Verwaltung gäbe. Sie gelangten auf Basis der erhobenen Daten zu dem Schluss, dass diese These für den deutschen Fall nicht bestätigt werden könne. Sowohl im Hinblick auf die Karriereverläufe sowie insbesondere auf das Rollenverständnis bestünden sogar noch klarere Unterschiede zwischen Politiker:innen und Bürokrat:innen als in den frühen 1970er Jahren (Mayntz & Derlien, 1989, S. 394). Gleichwohl verdeutlichte CES II erneut, dass die deutsche Ministerialverwaltung durch ihre Nähe zum politischen Prozess in hohem Maße funktional politisiert ist. Das bedeutet freilich nicht, dass die Ministerialbürokrat:innen in ihrer Amtsausübung eigenen parteipolitischen Präferenzen folgen oder eine parteipolitische Ämterpatronage gutheißen: Obwohl der Anteil der Parteimitglieder unter den höheren Ministerialbeamten:innen im Vergleich zu CES I gestiegen war, hatte innerhalb der Ministerialverwaltung die kritische Wahrnehmung gegenüber politischen Eingriffen in die Verwaltung zugenommen (Mayntz & Derlien, 1989, S. 398). Dass gleichzeitig 80 Prozent der Befragten strikt ablehnten, im Fall eines Regierungswechsels inhaltlich gegen die neue Leitung zu agieren und nur zwei Prozent einem derartigen Verhalten zustimmten (Mayntz & Derlien, 1989, S. 396), ließ sich als Entwarnung gegenüber der Befürchtung interpretieren, dass die Verwaltung außer Kontrolle geraten sei.

Vermutlich war es weniger dieser – aus normativer Sicht – beruhigende Befund, der das Interesse an diesem Untersuchungsgegenstand abermals schwinden ließ, als vielmehr poli-