

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2009

Theorie

- › „Vater Staat“: Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne

Abhandlungen

- › Bundesverfassungsgericht und europäische Integration
- › Der Deutsche Corporate Governance-Kodex (DCGK)
- › „Notwendige Ausgaben“ kommunaler Körperschaften
- › Große Koalition und Ministerialbürokratie
- › Position, interne Strukturierung und Nomos der Ressortforschung
- › New Public Management in Deutschland – Eine Diskursanalyse

Performance Management

- › Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan in der Schweiz
- › Effekte von Forschungsevaluationen an deutschen Universitäten
- › Leistungsorientiertes Verwaltungsmanagement
- › Performance Management in der deutschen Verwaltung



2. Jahrgang
2. Halbjahr 2009
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Inhaltsverzeichnis

Editorial	245
 Theorie	
<i>Uwe Schimank</i>	„Vater Staat“: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne 249
 Abhandlungen	
<i>Tobias Auberger/ Wolfram Lamping</i>	Die richtige Aufführung auf der falschen Bühne? Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der europäischen Integration 271
<i>Annette Elisabeth Töller</i>	Freiwillige Regulierung zwischen Staat und Markt: Der Deutsche Corporate Governance-Kodex (DCGK) 293
<i>Thiess Büttner/Petra Enß/ Robert Schwager</i>	Zur Bestimmung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften 315
<i>Falk Ebinger/ Linda Jochheim</i>	Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte 327
<i>Eva Barlösius</i>	„Forschen mit Gespür für politische Umsetzung“ Position, interne Strukturierung und Nomos der Ressortforschung 347
<i>Rick Vogel</i>	Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland: Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden 367

Schwerpunkt: Performance Management

<i>Kuno Schedler/ Lukas Summermatter</i>	Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz ..	391
<i>Stefan Lange/ Jochen Gläser</i>	Performanzsteigerung durch Selektivität? Erwartbare Effekte von Forschungsevaluationen an deutschen Universitäten im Lichte internationaler Erfahrungen	411
<i>Dennis Hilgers</i>	Management by Performance – Konturen und Instrumente eines leistungsorientierten Verwaltungsmanagements	433
<i>Isabella Proeller/ John Philipp Siegel</i>	Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung	455

Literaturbericht

<i>Alexander Kroll/ Nicole Kuchler-Stahn</i>	Performance Management in der öffentlichen Verwaltung – Zwischen Idealismus und Pragmatismus – Ein erweiterter Literaturbericht –	475
--------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Editorial

Dieses – mittlerweile vierte – Heft von dms erscheint zu einem Zeitpunkt, den eine große deutsche Wochenzeitung als „epochal“ bezeichnete, wobei von den vielen Fragen, die zu stellen sind, besonders das Schrumpfen der deutschen Sozialdemokratie im Zentrum der öffentlichen Diskussion steht. Die SPD steht aber nicht alleine, in Österreich erlitten die Sozialdemokraten erhebliche Niederlagen und New Labour erwartet demnächst das gleiche Schicksal. Ist wieder einmal ein „Ende des sozialdemokratischen Zeitalters“ (*Dahrendorf* 1983) anzukündigen? Oder unterliegen diese Wechsel zeitlich größeren Zyklen, wie zuletzt in Großbritannien? In Deutschland folgten nach 1982 16 schwarz-gelbe Jahre und 11 Jahre mit erheblicher sozialdemokratischer Prägung, sowie eine „Sozialdemokratisierung“ der CDU in der Großen Koalition. Der sozialpolitische Pfad in Deutschland ist bei allen Änderungen im Detail kontinuierlich weiter entwickelt worden. Laut einer großen Schweizer Zeitung hat Deutschland gegenwärtig aber „die Chance zu einer liberaleren Politik“. Welche Brüche sollen nun zu erwarten sein? Vielleicht ist es einfach nur so, dass es eine „neue Regierung gibt. Und damit andere Interessengruppen, die das Ohr der Regierung haben“ (DIE ZEIT, 1.10.2009), und mit ihnen andere Ideen ihre Umsetzung suchen? Ob und in welchem Umfang sie sich im Institutionensystem etablieren, wird man mit Spannung beobachten.

Der Machtwechsel zur „schwarz-gelben Republik“ fand in einem Umfeld statt, in dem sich die Finanzkrise jährt und weiter gärt. Die Wirtschaft wächst auf Sparflamme und die Exportlokomotive wird langsamer fahren müssen, wenn die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte reduziert werden sollen (vgl. *Economist* 3.10.2009). Wie nachhaltig die Konjunkturprogramme wirken, weiß man nicht. Die Steuereinnahmen brechen ein und die Staatsschulden nehmen zu, nachdem 2009 eigentlich die kleine Sensation einer Nullnettoneuverschuldung erwartet worden war. Die Arbeitslosigkeit wird ansteigen, Hartz IV bekommt Zulauf und die „Sozialkassen“ geraten wieder einmal unter Druck. Nun wird sich zeigen, wie die neue Bundesregierung die Bewältigung dieser, international gerade durch die Liberalisierungspolitiken ermöglichten, größten Rezession der deutschen Nachkriegsgeschichte angehen wird; und ob sie die im Wesentlichen sozialdemokratisch inspirierten Interventionen der Vorgängerregierung fortzusetzen oder zu diskreditieren gedenkt. Seit dem G 20-Gipfel sind vermehrt Lösungsvorschläge und Beschlüsse präsent, die das Verhältnis von Staat und Markt neu fassen wollen, die auch und gerade

im internationalen Kontext zu stärkerer politischer Steuerung, gar einer Weltwirtschaftsregierung, aufrufen. Verspricht nun eine neue „bürgerliche“ Regierung nicht eine kurzfristige Abkehr hiervon und präsentiert unter der Flagge „mehr Freiheit“ ein Paradoxon größeren Ausmaßes? Oder besteht die Wirkung der neuen transnationalen Regulierungsversuche gerade in der Eröffnung neuer nationaler Wahlchancen und Handlungsspielräume?

Möglicherweise besteht das „Epochale“ der erneuten Wende darin, dass die dem Staatsverständnis der Moderne und jeglicher Staatstätigkeit immanenten Konflikte in eine neue Balance gebracht werden. *Uwe Schimank* vertritt in seinem Aufsatz die These, dass im Kapitalismus das Verhältnis von demokratischem Staat und Steuerstaat einem funktionalen Antagonismus unterliegt muss, welcher sich unterschiedlich äußert, aber langfristig durchaus in phasenspezifischen Arrangements produktiv auswirken kann. Dieser Antagonismus ist auf eine dynamische Art sehr stabil, auf ewig in Sicherheit wiegen kann sich die funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft mit „Vater Staat“ allerdings nicht. Ein besonderes Ereignis kurz vor der Bundestagswahl war das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur weiteren Entwicklung der Europäischen Union. Es brachte, wie *Tobias Auberger* und *Wolfram Lamping* zeigen, ein weiteres Paradoxon auf die Tagesordnung: mitten in einer durchaus hektischen Suche nach größerer überregionaler und internationaler Koordination legt das Gericht der deutschen Politik größere Fesseln bei der weiteren europäischen Integration an. Dies in guter demokratischer Absicht, aber mit einer – wie die Autoren argumentieren – Inszenierung politischer Konflikte auf der falschen Bühne, wobei andererseits der Ertrag des Urteils in einer Politisierung der Europadebatte in der Bundesrepublik liege.

Neben politischer Steuerung gerade im wirtschaftspolitischen Bereich existieren Modelle freiwilliger Regulierung zwischen Staat und Markt. Die Frage, inwieweit solche Entwürfe eine produktive Rahmgebung bewirken können, analysiert *Annette Elisabeth Töller* am Beispiel des Deutschen Corporate Governance Kodexes. Vor dem Hintergrund der hochaktuellen Diskussion über Managervergütung und Vorstandshaftung wirft dies zudem die Frage nach der Notwendigkeit der Präsenz des Staates in solchen freiwilligen Arrangements auf. Einer sehr konkreten Fragestellung hinsichtlich grundlegender politischer Finanzentscheidungen spüren *Thiess Büttner*, *Petra Enß* und *Robert Schwager* nach. In ihrem Artikel geht es um die Bestimmung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften. Die Autoren erkennen hier das zentrale Problem der Bestimmung des Leistungsniveaus einer Kommune, welches seinen Ursprung in der Schwierigkeit findet, die Wertschätzung öffentlicher Güter zu ermitteln und damit „Notwendiges“ zu quantifizieren. Eine interessante, akteursbezogene und, bezüglich des Regierungswechsels resümierende, Analyse unternimmt *Falk Ebinger* in seinem Beitrag: er untersucht die Veränderungen der deutschen Ministerialbürokratie unter der Großen Koalition. Anhand der Auswertung der Elitestudie Politisch-Administrative Elite 2009 stellt er die Frage „Wessen loyale Diener?“ und vermutet, dass wir uns von den Überbleibseln des weberianischen Idealbildes eines loyalen Beamtentums verabschieden können. Ebenfalls mit deutlichem Akteursbezug argumentiert *Eva Barlösius* in Bezug auf Ressortforschungseinrichtungen. Ausgehend von der grundlegenden Frage, was „gute Leistungen“ der Ressortforschung überhaupt sind, analysiert sie, inwieweit die Ressortforschung bereits einen eigenen Nomos ausgebildet hat. Der Frage nach der Durchsetzung neuerer Konzeptionen von administrativer Steuerung geht *Rick Vogel* in seinem Artikel über die tatsächliche Verbreitung von New Public Management in Deutschland mit bibliometrischen Methoden nach und schließt damit, dass NPM weder eine vollständige Institutionalisierung noch eine ungebrochene Tradition erreicht hat.

Der Schwerpunkt **Performance Management** (hier verstanden als leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung) befasst sich mit einer bedeutenden Funktion moderner Verwaltungsführung, die im Mittelpunkt der internationalen Public-Management-Theorie und -Praxis steht. Als Special Editor hat *Isabella Proeller* diesen Schwerpunkt koordiniert und zusammengestellt. Performance Management stellt uns regelmäßig vor das Paradoxon, dass es in der theoretisch-konzeptionellen Diskussion wie auch in der Praxis einerseits als nicht zielführend oder sogar hinderlich für gute öffentliche Leistungserbringung diskutiert, andererseits aber auch immer wieder als Instrument und Ansatz zur Verbesserung von Leistungserbringung und -fähigkeit charakterisiert wird. Performance Management stellt damit einen Dauerbrenner in der Diskussion über Verwaltungsführung dar, ohne dass man bisher zu einer generell anerkannten Bewertung oder auch nur Vorstellung darüber gelangt ist, was eigentlich genau darunter zu verstehen ist. Diese Heterogenität und Mehrdeutigkeit spiegelt sich auch in den Beiträgen wider, die in diesem Heft zum Schwerpunktthema erscheinen. Die Beiträge sind dabei entlang einer induktiven Logik angeordnet worden und beginnen mit konkreten Anwendungen in klar definierten (internationalen) Fallbeispielen und gehen über zu Beiträgen, die einen Überblick über Entwicklungen und Konzepte – auch eher bezogen auf den deutschen Raum – geben. Der erste Beitrag von *Kuno Schedler* und *Lukas Summermatter* analysiert das in der Schweiz vielerorts zur politisch-administrativen Steuerung angewandte Instrument des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans, in welchem eine systematische Verknüpfung von Finanz- und Leistungsseite erreicht wird und zum Gegenstand politischer Entscheidungen und Steuerung macht. *Stefan Lange* und *Jochen Gläser* gehen in ihrem Artikel der Frage nach, welche Erfahrungen mit Performance Managementsystemen im Bereich der Forschung in Großbritannien, Australien und den Niederlanden gemacht wurden und inwiefern hieraus Lehren für Systeme der Forschungsevaluation in Deutschland gezogen werden können. In einem konzeptionellen, mitunter auch präskriptiven, Beitrag stellt *Dennis Hilgers* einen Bezugsrahmen für leistungsorientiertes Verwaltungsmanagement in der deutschen Verwaltung vor. Zusammenfassend geben *Isabella Proeller* und *John Philipp Siegel* in ihrem Beitrag schlussendlich eine explorative Einschätzung zum Umsetzungsstand von Performance Managementsystemen in der deutschen Verwaltung auf allen drei Ebenen und zeigen auf, welche Beispiele und Anwendungsformen für Performance Management in der deutschen Verwaltung typisch und verbreitet sind. Nicht zuletzt soll im Rahmen des Schwerpunkts auf den erweiterten Literaturbericht von *Alexander Kroll* und *Nicole Küchler-Stahn* hingewiesen werden. Es werden sechs aktuelle, internationale (englischsprachige) Buchveröffentlichungen von namhaften Autoren zum Thema Performance Management diskutiert und eine synthetisierende Analyse zu den zentralen Themen der internationalen Diskussion gegeben. Der Beitrag ist wegen eines raschen Überblicks insbesondere für jene Leser von größtem Interesse, die selbst die englischsprachige Debatte nur unregelmäßig verfolgen.

Unsere Zeitschrift hat in zwei Jahrgängen mit den Beiträgen von mehr als 50 deutschen und internationalen Autorinnen und Autoren jetzt ein Profil erarbeitet, von dem wir annehmen, dass es insgesamt überzeugt und auf dem Weg der kontinuierlichen Verbesserung weiterhin tragfähig sein wird. Wir sind allen Leserinnen und Lesern jederzeit dankbar für Anregungen, Kritik und Weiterempfehlung.

Uwe Schimank

„Vater Staat“: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne

Zusammenfassung

Die theoretische Reflexion der Staatstätigkeit, die ich im vorliegenden Beitrag präsentieren möchte, stellt einen für moderne Staatlichkeit konstitutiven funktionalen Antagonismus heraus. Ein funktionaler Antagonismus ist ein strukturiertes Gegeneinander von Handlungsorientierungen und -wirkungen, das sich aber trotz aller Konflikthaftigkeit nicht destruktiv, sondern produktiv auswirkt. In der im ersten Teil anzusprechenden historischen Semantik der Moderne stellt sich der funktionale Antagonismus als Gegeneinander eines reduktionistischen und eines emergentistischen Staatsverständnisses dar. Diese Beschaffenheit des Denkens und Redens über den Staat ist eine wichtige Prägung der Staatstätigkeit. Ihre strukturelle Prägung erhält sie allerdings daraus, dass – wie ich im zweiten Teil erörtern werde – der moderne Staat Teil einer zugleich funktional differenzierten und kapitalistischen Gesellschaft ist. Deshalb unterliegt die Staatstätigkeit einem funktionalen Antagonismus von demokratischem Staat und Steuerstaat.

Schlagworte: Kapitalismus, funktionale Differenzierung, moderner Staat, Neomarxismus, Neoliberalismus

Abstract

Fatherly State: A Comeback to Be Expected. Understanding and Working of the State in Modern Society.

The theoretical reflection of the modern state presented in this paper emphasizes a functional antagonism which is a constitutive element of modern statehood. A functional antagonism is a structured opposition of orientations and effects of activities which, however has no destructive but a productive overall impact. In the first part the functional antagonism is described on the level of interpretations of modernity as an opposition of an emergentist and a reductionist understanding of the modern state. This way of thinking and talking about statehood is an important cultural factor which shapes the working of the modern state. Its structural shape - as I will show in the second part - results from its position in a society which is characterized by a functional antagonism of functional differentiation, on the one hand, and capitalism, on the other. This constitution of modern society brings about a functional antagonism of democracy and tax-dependency for the working of the modern state.

Key words: capitalism, functional differentiation, modern state, neomarxism, neoliberalism

1. Einleitung

Ein rasanteres Comeback ist kaum vorstellbar. Binnen weniger Wochen schlug im Herbst 2008 die Stimmung quer durch die politischen Lager, von den Wählern bis zu den Spitzenpolitikern, völlig um: von der bis dahin eine stabile Deutungshoheit besitzenden neo-

liberalen Sicht der Dinge, die dem Staat nur eine sehr reduzierte gesellschaftliche Rolle zubilligt, zu der sich bei den meisten jäh einstellenden Erkenntnis, dass allein der Staat der Retter aus der plötzlich eingetretenen tiefen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise sein könne. Zwar weisen nach wie vor manche darauf hin, dass man aus der offensichtlichen Unfähigkeit der Banken und Unternehmen, das Geschäft der Wirtschaft geordnet und prosperierend zu betreiben, weder schließen könne, dass dann automatisch der Staat und nur der Staat auf den Plan treten müsse; noch wisse man, ob dieser, wenn er sich an die Arbeit mache, überhaupt befähigt dazu sei. Aber geradezu fassungslos müssen etwa die Wirtschaftsjournalisten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung registrieren, dass offenbar alle schlechten Erfahrungen, die man mit einem tiefer in die Wirtschaft eingreifenden Staat gemacht habe, vergessen sind: „Haltet den Staat!“ wird mit dem Mut der Verzweiflung kommentiert (FAZ, 22.10.2008). Doch „Vater Staat“ ist wieder da, und er hat sich ganz viel vorgenommen. Die zeitweise im Wochenrhythmus gewachsenen finanziellen Zusagen, die er abgegeben hat, in Deutschland wie in den Vereinigten Staaten, in Japan wie in Russland, sind nur die lautesten Fanfaren dieser auftrumpfenden Rückkehr. *Heinrich Wefing* (2008) sprach in drastischen Worten von einem „... Moment, da Staatsverdrossenheit in schiere Staatsbesoffenheit umzuschlagen scheint ...“ Und dann hieß es doch tatsächlich: „Danke, Staat!“ (DIE ZEIT, 14.5.2009).

Neoliberale Verfechter eines „minimal state“ (*Nozick* 1974) raufen sich die Haare. Der Neoliberalismus bewertet eine Staatstätigkeit, die über elementare gesellschaftliche Ordnungsleistungen hinausgeht, als schädlich für die individuelle Freiheit. Ganz auf der Linie des CDU-Wahlkampfslogans „Freiheit statt Sozialismus“ aus den 1970er Jahren beschwören Neoliberale eine „road to serfdom“ (*Hayek* 1944) herauf, auf die man gerate, wenn der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt immer weiter steige. Ursprünglich gemeint sind hier sozialstaatliche Ausgaben; aber um argumentativ konsistent zu bleiben, müssen Neoliberale auch Subventionen, Bürgschaften, Beteiligungen des Staates an ansonsten dem Untergang geweihten Unternehmen brandmarken.

Neomarxisten – die plötzlich wieder Gehör finden – haben mit Neoliberalen gemeinsam, dass beide den real existierenden Staat noch nie mochten. Sie unterscheiden sich freilich grundlegend darin, was sie nicht gut an ihm finden. Für die Neoliberalen gab es immer viel zuviel Staat; Neomarxisten haben generell, und heute zugespitzt, ein ganz anderes Problem. Eine steigende Staatsquote beunruhigt sie als solche gar nicht; aber die „Staatsknete“ wurde und wird in ihren Augen stets in die falschen Taschen gewirtschaftet. Auf die aktuellen Geschehnisse gemünzt: Wenn die Privatisierung der Gewinne nicht mehr funktioniert, nimmt der „ideelle Gesamtkapitalist“ (*Engels* 1894: 260) Staat mittels Steuergeldern – die in den letzten Jahren zunehmend nicht von Unternehmen und Unternehmern, sondern von den abhängig Beschäftigten gezahlt worden sind – eine Sozialisierung der Verluste vor; und die unfähigen Bosse streichen ungerührt weiter fette Boni ein. Wie es ein Zeitungskommentator auf den Punkt bringt: „Niemals ist der Widerspruch von Kapital und Arbeit eklatanter geworden als in dem Moment, da die Masse der abhängig Beschäftigten den Kapitalismus retten und seinen Profiteuren auch noch ein Handgeld zahlen muss.“ (*Jessen* 2009)

Die theoretische Reflexion des modernen Staats, die ich im Weiteren präsentieren möchte, nimmt – ohne tiefeschürfende Aufarbeitungen der Literatur zum neoliberalen bzw. neomarxistischen Staatsverständnis betreiben zu wollen – diese beiden Perspektiven, die derzeit die wissenschaftliche wie die öffentliche Diskussion dominieren, als Sparringspartner. Im ersten Teil gehe ich auf das Staatsverständnis der Moderne ein. Hier

markiert der Neoliberalismus eine programmatische Position, die den reduktionistischen Pol des Redens über Staatlichkeit besetzt; dem ist der andere, emergentistische Pol gegenüber zu stellen. Im zweiten Teil wende ich mich dann der Staatstätigkeit zu. Hier hebt der Neomarxismus zu einseitig hervor, dass der moderne Staat als Steuerstaat an die Erfordernisse der kapitalistischen Wirtschaft gebunden ist und diese Erfordernisse an alle anderen gesellschaftlichen Teilsysteme heranträgt; als demokratischer Staat wird er aber auch dazu gedrängt, die Autonomie der anderen Teilsysteme gegen Ökonomisierungsdruck zu schützen.

Um keine falschen Erwartungen zu wecken: In diesem Beitrag wird auf der Grundlage einer akteurzentrierten Differenzierungstheorie (*Schimank* 2005; 2006) lediglich versucht, ein gesellschaftstheoretisch stringentes abstraktes Modell des modernen Staats zu konstruieren. Alle Variationen zwischen Ländern, wie sie etwa neuerdings in der „varieties of capitalism“-Debatte betont werden,¹ bleiben ebenso außer Acht wie die im Rahmen der hier allein interessierenden Grundform sich vollziehende historische Veränderungen moderner Staatlichkeit. Die aktuellen Debatten über den Staat werden hier und da als Illustrationen herangezogen; doch jenseits des sich immer wieder wandelnden Tagesgeschäfts geht es darum, die Rolle des Staates in der modernen Gesellschaft grundsätzlich zu überdenken.

2. Das Staatsverständnis der Moderne: zwischen „minimal state“ und „Steuerungsstaat“

Um die Grundlinien des Staatsverständnisses der Moderne nachzuvollziehen, muss man sich vergegenwärtigen, dass der Ursprung des modernen Staates in der Ausdifferenzierung des Politischen gegenüber der Religion liegt (*Schwinn* 2001: 262-274). Bereits im Investiturstreit behauptete der Papst im Machtkampf mit dem Kaiser den Primat der Religion durch Setzung der Differenz zwischen dieser und der weltlichen Herrschaft. *Ernst-Wolfgang Böckenförde* (1967: 51) notiert den transintentionalen Effekt, „... daß die Voraussetzung für das Geltendmachen jener Suprematie eben die Anerkennung der Weltlichkeit, die prinzipielle Säkularisation der Politik war.“ Einige Jahrhunderte später war es dann der Staat, der die Menschen nach langen interkonfessionellen Bürgerkriegen davor schützte, einander als religiöse Eiferer massenweise gegenseitig niederzumetzeln: „Erst dadurch, daß sich die Politik über die Forderungen der streitenden Religionsparteien stellte, sich von ihnen emanzipierte, ließ sich überhaupt eine befriedete politische Ordnung, Ruhe und Sicherheit für die Völker und die einzelnen, wieder herstellen.“ (*Böckenförde* 1967: 56) Religiös konnte und kann sich der moderne Staat somit gerade nicht legitimieren. In Erweiterung jener ursprünglichen, in *Thomas Hobbes'* Figur des „Leviathan“ plastisch zum Ausdruck gebrachten Legitimation durch den Schutz menschlichen Lebens gewann der Staat vielmehr bald eine Legitimation aus den Menschen- und Bürgerrechten – siehe die Menschenrechtserklärungen in der amerikanischen Virginia Bill of Rights des Jahres 1776 und dann 1789 in der Französischen Revolution. Der Staat sollte nicht nur das bloße Leben seiner Bürger, sondern auch deren Eigentum, deren Meinungs- und Religionsfreiheit sowie Versammlungsfreiheit schützen.

Der Staat wurde so zum politischen Garanten der Lebensform des wirtschaftlich aufstrebenden Bürgertums (*Dux* 2008: 37-75). Aber die zu diesem Zweck erkämpfte Demokratie hat eine vom Bürgertum keineswegs beabsichtigte unaufhaltsame Inklusionslogik

entfaltet. Gerade weil das Bürgertum seine Sache gegen den Adel zur Sache des ganzen Volkes gegen illegitime Partikularinteressen erklärt hatte, konnte es im weiteren Verlauf nicht verhindern, dass nach und nach wirklich „alle“ das Wahlrecht einforderten und bekamen: die Proletarier, die Frauen, immer jüngere Menschen und mittlerweile partiell sogar Ausländer. Die Folge: Inzwischen kann man sich zumindest in den entwickelten westlichen Staaten ernstlich fragen, ob dort der Rechtekatalog, anhand dessen sich die Politik legitimiert, auch z.B. das Recht auf einen Kühlschrank, auf billigen Treibstoff für die Urlaubsreise, auf Schutz vor Elektromog oder – etwas ernsthafter – auf Arbeit bzw., alternativ, auf ein garantiertes Grundeinkommen umfasst. Solche Ansinnen bleiben nicht aus, sobald zu den Bürgerrechten auch die demokratische Teilhabe an politischen Entscheidungen gezählt wird. Demokratie konstituiert ein Meta-Recht: das Recht jedes Einzelnen, also sehr Vieler, an der Ausgestaltung der Menschen- und Bürgerrechte mitzuwirken. Und damit läuft Demokratie mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auf eine Inflationierung dieser Rechte hinaus. Jeder mehrheitsfähige – oder auch nur mehrheitlich geduldete – Anspruch von Staatsbürgern wird dann zur unabweisbaren Staatsaufgabe erklärt; und dem Staat bleibt zur eigenen Legitimation nichts anderes mehr übrig, als dass er sich – wie Böckenförde (1967: 71) befürchtet – „... zum Erfüllungsgaranten der eudämonistischen Lebenserwartung der Bürger macht und daraus die ihn tragende Kraft zu gewinnen sucht.“ Man könnte auch von Legitimation durch Bürgerbestechung auf stetig erweiterter Stufenleiter sprechen.

Aber geht dies – zunächst nur den Diskurs zur Staatstätigkeit in den Blick nehmend – ohne Stoppregeln immer weiter? Bei näherem Hinsehen erkennt man, dass das Staatsverständnis der Moderne sich – in Reaktion auf genau dieses konstitutive Legitimationsproblem – in einem Rahmen bewegt, der durch die Polarität zweier konträrer Lesarten dessen, was der Staat tun soll und darf, abgesteckt wird: einer reduktionistischen – heutzutage am dezidiertesten vom Neoliberalismus vertreten – und einer emergentistischen Lesart.

Die *reduktionistische* Lesart begreift den Staat normativ als einen korporativen Akteur vom Typus Interessenorganisation (Schimank 2000a: 310-315), in dem sich individuelle Gesellschaftsmitglieder zusammenschließen, um durch Bündelung ihrer Machtpotentiale gemeinsame Interessen besser oder oft überhaupt erst verfolgen zu können. Als Modus der Machtbündelung bildet sich schrittweise die repräsentative Demokratie heraus, in der Machthabern aufgrund ihrer programmatischen Versprechen durch Mehrheitsbeschlüsse auf Zeit ein Mandat zur Durchsetzung des Versprochenen verliehen wird. Staatshandeln soll aufgrund dieser Vorkehrungen nichts als der Summenvektor der individuellen Willensbekundungen aller Staatsbürger sein; sobald der Staat darüber hinausgeht, kommt dieser Auffassung zufolge die allen Arten von Interessenorganisationen inhärente Gefahr der Oligarchisierung auf. Der Staat darf damit als Interessenorganisation – institutionell durch die Legislative verkörpert – nur Arena des gesellschaftlichen Kräftepluralismus, nicht eigenständiger Akteur sein; als Leistungen produzierende Arbeitsorganisation (Schimank 2000a: 315-320) in Gestalt der Exekutive darf er nur ausführendes Organ des in der Arena Beschlossenen sein.

Als Gegenüber des Staats werden die je individuellen Akteure begriffen, deren Rechte normativ ontologisiert werden. Dabei sticht im reduktionistischen Verständnis ein bestimmtes Recht der Individuen hervor: Freiheit. Zwar wird anerkannt, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen individueller Freiheit und den Erfordernissen gesellschaftlicher Ordnung gibt. Doch die Freiheitseinschränkungen zugunsten der Ordnungserfordernisse sollen so gering wie irgend möglich gehalten werden: „... coercion of some

by others is reduced as much as is possible in society.“ (Hayek 1960: 11) Der natürliche Gegner dieses liberalen Freiheitsverständnisses war und ist der Staat,² obwohl nur er es zugleich in letzter Instanz zu garantieren vermag. Dementsprechend muss nach dieser Staatsauffassung dafür gesorgt werden, dass der Staat ein „minimal state“ bleibt: Dieser „... is the most extensive state that can be justified. Any state more extensive violates people’s rights.“ (Nozick 1974: 149). Dieses Postulat besagt zweierlei: Erstens müssen die Ansprüche an gesellschaftliche Ordnung möglichst gering gehalten werden, um eine möglichst große Entfaltung individueller Freiheiten zu gewährleisten; und zweitens müssen möglichst viele der unabdingbaren Ordnungsleistungen im Vorfeld staatlicher Eingriffe, durch alle Arten von selbstorganisierten Assoziationen der Individuen, erbracht werden, damit der Staat nicht eine zu große und dann unkontrollierbare Machtfülle erlangt.

Explizit die Rede ist im reduktionistischen Staatsverständnis von der Freiheit aller Bürger; implizit gemeint ist allerdings vor allem die Freiheit der durch eigene Arbeitsleistung – so wird es postuliert – Wohlhabenden im Sinne eines „possessive individualism“ (Macpherson 1962). Wie es ganz typisch in einem deutschen Roman des neunzehnten Jahrhunderts über Amerika hieß: „Hier heißt es arbeiten und durch eigene Arbeit frei und selbständig werden. Denn das weiß bei uns jedes Kind, dass nur Besitz und Reichtum die wahre Freiheit gibt, und darum strebt jedermann danach.“ (Oppermann 1871: Band VIII, 151) Die Freiheitseinschränkung, die mit zuviel Staat verbunden wird, heißt dann, genauer besehen: Umverteilung des durch eigene Leistung wohlverdienten Einkommens der gesellschaftlich Bessergestellten zugunsten der als weniger leistungsbereit und –fähig eingestuft und damit, so die Denkweise, zu Recht Schlechtergestellten.

Das dazu konträre *emergentistische* Staatsverständnis sieht in diesem einen zwar durch die interessengeleiteten Individuen konstituierten Akteur, der aber, erst einmal so ermächtigt, ein den individuellen Willen übergeordnetes Gemeinwohl verkörpert. *Georg Wilhelm Friedrich Hegels* (1821: 168-185, 214-220) Rechtsphilosophie bringt diese Lesart unübertroffen pointiert zum Ausdruck. Hier sind die Gesellschaftsmitglieder Akteure eines anarchischen „Systems der Bedürfnisse“, in dem Partikularinteressen regieren: „Die Besonderheit für sich, ... als sich nach allen Seiten auslassende Befriedigung ihrer Bedürfnisse, zufälliger Willkür und subjektiven Beliebens, zerstört in ihren Genüssen sich selbst ...“ (Hegel 1821: 170). Damit ist mehr gemeint als *Hobbes’* Krieg aller gegen alle, den zu beenden auch das reduktionistische Staatsverständnis dem „minimal state“ zugesteht. *Hegel* erkennt die sich abzeichnende funktionale Differenzierung der „bürgerlichen Gesellschaft“ als völlig neue Qualität von Selbstzerstörungspotentialen gesellschaftlicher Ordnung. Er hat als Ursprung der Destruktivität vor allem die kapitalistische Wirtschaft im Blick. Mit *Niklas Luhmann* (1997) kann man diesen Prospekt differenzierungstheoretisch erweitern: Die Polyzentrik ausdifferenzierter Teilsysteme, die selbstreferentiell geschlossenen Operationslogiken folgen, wirft ungeahnte Integrationsprobleme auf (*Schmank* 2000b). Zum einen forcieren in systemintegrativer Hinsicht die teilsystemisch „eingenordeten“ Organisationen die wechselseitige Rücksichtslosigkeit der Teilsystemlogiken; zum anderen bringt funktionale Differenzierung in sozialintegrativer Hinsicht auf Seiten der Menschen eine Individualisierung hervor, die sich nicht länger fraglos in gesellschaftliche Ordnung einfügt, sondern diese herausfordert.

Angesichts dieser Gefährdungen soll der Staat gemäß dem emergentistischen Verständnis als Akteur gesellschaftliche Integration sichern. Er soll die Individuen und Organisationen in ihrer Partikularität zähmen. *Hegel* formuliert dezidiert gegen die liberale

Doktrin: „Wenn der Staat mit der bürgerlichen Gesellschaft verwechselt und seine Bestimmung in die Sicherheit und den Schutz des Eigentums und der persönlichen Freiheit gesetzt wird, so ist das Interesse der Einzelnen als solcher der letzte Zweck, zu welchem sie vereinigt sind ...“ Aber es verhalte sich genau umgekehrt: Der Staat sei jener „... Selbstzweck, in welchem die Freiheit zu ihrem höchsten Recht kommt, soweit dieser Endzweck das höchste Recht gegen die Einzelnen hat, deren höchste Pflicht es ist, Mitglieder des Staats zu sein.“ (*Hegel* 1821: 215, Hervorheb. weggel.) Dieser Staat kann von seinen Bürgern viel verlangen: Fügsamkeit mit den vielfältigen Erfordernissen funktionaler Differenzierung, von der Respektierung der Kunstfreiheit bis zur Hinnahme von Managergehältern. Er kann von ihnen sogar unbedingten Gehorsam bis in den Tod fordern. Aber im Gegenzug schuldet er ihnen Wohlfahrt. Diese besteht nicht primär in Freiheit, sondern in Teilhabe an dem, was die Gesellschaft zu verteilen hat, von Arbeitsplätzen und Löhnen bis zum Zugang zu höherer Bildung und Spitzenmedizin – was *Günter Dux* (2008: 21) „Gerechtigkeit“ nennt: „... eine Integration in die Gesellschaft, die es erlaubt, den Anforderungen der Moderne an ein sinnvoll geführtes Leben zu entsprechen.“

Dies war zunächst eine „von oben“, durch die herrschenden Klassen, selektiv gewährte Teilhabe. Immer stärker kam aber „von unten“ erkämpfte Teilhabe hinzu, mit der Er kämpfung des Wahlrechts als entscheidendem Hebel, der die politischen Kräfteverhältnisse zwar keineswegs völlig umkehrte, aber den gesellschaftlich Schlechtergestellten weitreichende Einflussgewinne verschaffte. Seit in Deutschland durch die Bismarck'schen Sozialreformen die Versöhnung der Arbeiterschaft mit der herrschenden gesellschaftlichen Ordnung eingeleitet wurde, gibt es einen parteiübergreifenden, insbesondere auch große Teile des konservativen Lagers einbeziehenden „sozialdemokratischen Konsensus“ (*Dahrendorf* 1979: 147-166), der in der Folgezeit – auch vom Nationalsozialismus – ausgebaut und gefestigt wurde. So wie das reduktionistische Staatsverständnis die Ideologie der Bessergestellten – einschließlich derer, die das noch zu werden hoffen – darstellt, bedient also das emergentistische Staatsverständnis das Selbstverständnis der Schlechtergestellten und der mit ihnen sympathisierenden Teile der Bessergestellten. Denn die Schlechtergestellten haben bei gesellschaftlichen Integrationsproblemen, von Wirtschaftskrisen bis zu „Bildungskatastrophen“, mehr zu verlieren als die Bessergestellten, denen ihr Wohlstand eher erlaubt, auf sich selbst gestellt mit den Problemen fertig zu werden.

Franz-Xaver Kaufmann (1991) rekonstruiert die große Linie der „Diskurse über Staatsaufgaben“ vom frühmodernen „Polizei-“ über den Rechts- und den Sozialstaat bis hin zum heutigen „Steuerungsstaat“. Während der „Polizeistaat“ ein noch von feudalistischem Gedankengut über die Verantwortung des Herrn für seine Gefolgschaft inspiriertes, aufgrund dieser vormodernen Wurzeln aber im Zuge der sich durchsetzenden Moderne nicht durchhaltbares emergentistisches Staatsverständnis präsentierte, war dann der Rechtsstaat das erste dezidiert moderne und als solches klar reduktionistische Staatsverständnis. Die beiden anderen Diskurse betonen, in sich ausweitender Reaktion darauf, entsprechend dem emergentistischen Staatsverständnis die drei grundlegenden Integrationsprobleme der modernen Gesellschaft. Im sozialstaatlichen Diskurs steht bis heute die Sozialintegration aller Gesellschaftsmitglieder im Vordergrund. Dem „Steuerungsstaat“ wird zum einen in systemintegrativer Hinsicht „... die Verantwortung für die Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedener sozialer Systeme“, also der eigen-sinnigen Teilsysteme der funktional differenzierten Gesellschaft zugesprochen (Kaufmann 1991: 24, Hervorheb. weggel.): Zum anderen ist mittlerweile noch die Verantwortung für die ökologische Integration der Gesellschaft, also deren

nachhaltiges Verhältnis zu ihrer physikalischen, chemischen und biologischen Umwelt hinzu getreten (Schimank 2001).

Kaufmann folgend ist zunächst zu konstatieren, dass das emergentistische Staatsverständnis langfristig die Zeit auf seiner Seite gehabt hat. Ein bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts starker Reduktionismus wurde seitdem Schritt für Schritt in seine Schranken verwiesen. Dass die heutigen Neoliberalen so schrill gegen den Staat geifern, ist der beste Beweis dafür, dass sie insgeheim längst ahnen, dass sie keinen endgültigen Sieg davon tragen werden – nur Etappensiege. Insoweit ist seitdem eine stabile diskursive Hegemonie des Emergentismus etabliert – ohne jedoch das reduktionistische Staatsverständnis für immer und ewig als vom Lauf der Geschichte überholtes verdrängt zu haben. Vielmehr verschafft sich Letzteres temporär und sachlich mal mehr, mal weniger begrenzt immer wieder als seine Stimme erhebendes schlechtes Gewissen des Emergentismus Gehör. Nicht zuletzt leere Staatskassen plausibilisieren reduktionistische Argumente sachzwanghaft soweit, dass der Reduktionismus zumindest bis zur nächsten Prognose größerer Steuermehreinnahmen gehalten und so das für die Moderne konstitutive Gegeneinander beider Staatsverständnisse aktualisieren kann.

Dieses Gegeneinander des reduktionistischen und des emergentistischen Staatsverständnisses hat seine *sachliche* Grundlage, wie dargestellt, in unversöhnlichen, an den Gegenpolen von individueller Freiheit und Gemeinwohl ausgerichteten Standpunkten zu entscheidenden Fragen politischer Gesellschaftsgestaltung. Wechselseitige Kritik kann Einseitigkeiten beider politischer Programmatiken korrigieren, aber diese nicht harmonisieren. *Sozial* manifestiert sich dies in zwei großen politischen Lagern, die zwar vielleicht notgedrungen hier und da taktische Kompromisse miteinander eingehen müssen und in untergeordneten Punkten voneinander lernen können, von denen jedes aber überzeugt davon ist, jeweils allein im Besitz des richtigen Grundrezepts für die „gute“ Ordnung des Gemeinwesens zu sein. *Zeitlich* gewinnt mal die eine, mal die andere Seite die Oberhand, was sich institutionell in demokratischen Regierungswechseln ausdrückt. Dabei spielt die *Zeit* stets für diejenige Seite, die nicht an der Macht ist, weil sich im Zeitverlauf die unweigerlichen Fehler dessen, was die jeweiligen anderen tun, anhäufen und die versprochenen eigenen Maßnahmen, da noch keinem Realitätstest ausgesetzt, dagegen zunehmend attraktiver erscheinen. Staatliches Handeln wird so auf der Diskursebene von einem auf Dauer gestellten, unauflösbaren und genau deshalb in der wechselseitigen Irritation, Korrektur und Begrenzung produktiven Gegeneinander – einem *funktionalen Antagonismus* –³ der beiden Staatsverständnisse geprägt.

Das Zwischenfazit zum Denken und Reden über den modernen Staat lautet somit: Das reduktionistische Staatsverständnis wirkt als Korrektiv des sich historisch durchsetzenden emergentistischen Verständnisses dessen, was der Staat in der modernen Gesellschaft zu leisten hat. Der funktionale Antagonismus ist also asymmetrisch in dem Sinne, dass einer der beiden Pole den Motor des Geschehens, der andere hingegen lediglich – aber immerhin! – die gelegentlich unentbehrliche Notbremse darstellt. Plakativ an den hier illustrativ herangezogenen Protagonisten personifiziert: Letzten Endes sind wir Hegelianer – aber zwischendurch ruft uns immer wieder Hayek zur Raison.

3. Staatstätigkeit in der Moderne: zwischen Ökonomisierungsdruck und funktionaler Differenzierung

Nun komme ich zum Handeln des modernen Staats. Einerseits prägt das bisher behandelte Staatsverständnis die Staatstätigkeit (*Offe* 1994: 319/320), ist also kein bloßer „Überbau“ im Sinne einer Widerspiegelung der strukturellen Position des Staates in der modernen Gesellschaft. Der hierfür gebotene Interpretationsspielraum, der in der Bandbreite vom emergentistischen zum reduktionistischen Staatsverständnis zum Ausdruck kommt, wird allerdings andererseits durch die „stumme Macht der Möglichkeiten“ – um *Hartmut Essers* (2000: 269) Formulierung zu übernehmen – begrenzt. Es gibt strukturelle Zwänge, die sich nicht hinweginterpretieren lassen – wenn man es versucht, scheitert man an stahlharten Gegebenheiten. In diesem Sinne interessiert nun die Prägung der Staatstätigkeit durch die Strukturform der modernen Gesellschaft.

Diese ist eine *funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft*.⁴ Einerseits besteht sie also aus einem Nebeneinander ausdifferenzierter Teilsysteme, die allesamt als „Wertsphären“ den in ihnen auftretenden Akteuren und deren Leistungsproduktion eine selbstreferentiell geschlossene Sinnorientierung auferlegen (*Schimank* 2005: 43-51). So geht es der Wissenschaftlerin um wahre Erkenntnisse und nichts sonst, dem Unternehmer um Profite, der Richterinnen um Recht und dem Politiker um Macht. Andererseits besteht ein gesamtgesellschaftlicher Primat des kapitalistischen Wirtschaftssystems in dem Sinne, dass dessen Erfordernisse auch in allen anderen Teilsystemen Vorrang vor sämtlichen weiteren Gesichtspunkten haben. Das bedeutet wohlgerne nicht, dass beispielsweise in wissenschaftlichen Wahrheitsfragen nach Profitgesichtspunkten entschieden wird. Die jeweilige teilsystemische Eigenlogik bleibt gewahrt. Doch ihr Entfaltungsspielraum – etwa: welche Wahrheiten vorrangig gesucht werden, und welche nicht – wird folgenreich und strukturell durch funktionale Erfordernisse wirtschaftlicher Prosperität gerahmt.

Dieser gesamtgesellschaftliche funktionale Primat der Wirtschaft ergibt sich aus der herausgehobenen Position, die die Wirtschaft im Gefüge der allseitigen Leistungsinterdependenzen der Teilsysteme der modernen Gesellschaft hat. Die Wirtschaft und nur sie versorgt die gesamte Gesellschaft mit Geld; und diese Ressource der Leistungsproduktion nicht nur der Wirtschaft, sondern aller anderen Teilsysteme ist das „absolute Mittel“ (*Simmel* 1900: 305): überall und von jedem für fast alles einsetzbar. Dieser unvergleichliche Generalisierungsgrad des Einflussmediums Geld verschafft den Belangen desjenigen Teilsystems, das die gesamtgesellschaftliche Geldquelle ist, Gehör in allen anderen Teilsystemen, wie es so weitreichend auch das Machtmedium der Politik nicht bietet.

Dies vollzieht sich zum einen auf der Organisationsebene darüber, dass die teilsystemischen Leistungsorganisationen Arbeitsorganisationen in dem Sinne sind, dass sie ihre Mitarbeiter entlohnen müssen und dafür einen kontinuierlichen Geldzufluss benötigen (*Luhmann* 1981b: 401). Das Gleiche gilt zum anderen auf der Ebene individueller Akteure, die in der modernen Gesellschaft den teilsystemischen Leistungsorganisationen ihre Arbeitskraft gegen Lohn verkaufen, um so die eigene Lebensführung bestreiten zu können – weil viele dafür benötigte teilsystemische Leistungen mit Geld gekauft werden müssen. Damit sind sowohl Individuen als auch Organisationen als zwei der drei für die Moderne konstitutiven Akteuertypen – der Staat als dritter kommt gleich zur Sprache –⁵ aus ureigenstem Interesse auf eine Logik der Sorge um die Erhaltung oder, wenn möglich, Steigerung eigener Zahlungsfähigkeit eingeschworen (*Schimank* 2009b). Soll eine wissenschaftliche, medizinische oder sonstige teilsystemische Leistungsproduktion orga-

nisatorisch aufrechterhalten oder gar ausgebaut werden, und will man als Individuum ein selbstbestimmtes Leben führen, wird Geld gebraucht – und zwar kontinuierlich, weil ständig welches ausgegeben werden muss.

Man könnte einwenden, was diese Geldabhängigkeit der Akteure aller gesellschaftlichen Teilsysteme davon unterscheidet, dass sie etwa auch allesamt abhängig davon sind, dass die rechtliche Konfliktschlichtung funktioniert oder sie mit wissenschaftlichen Wahrheiten zur immer weiteren Rationalisierung ihrer Leistungsproduktionen versorgt werden. Doch eine Rechtsnorm oder eine wissenschaftliche Erkenntnis thematisieren stets ein eng umschriebenes Spektrum dessen, was z.B. in der Kunst oder im Gesundheitssystem geschieht – für alles andere sind sie von vornherein irrelevant. Geld hingegen ist prinzipiell universell relevant, für sämtliches Handlungsgeschehen im jeweiligen Teilsystem. Denn Geld wirkt überall ermöglichend für nicht zuvor fixierte Intentionen – oder macht eben, wenn es fehlt, alle möglichen Dinge unmöglich. Und weil man mit Geld alles Mögliche, aber nicht alles zugleich tun kann, muss man abwägen und sich entscheiden: So, also als unumgängliche Kalkulation angesichts Knappheit, stellt sich für die Akteure der Totalzugriff von Geld – und darüber: von Wirtschaft – auf sämtliches Geschehen in allen anderen Teilsystemen dar.

Das unauflösbar spannungsreiche Konstruktionsprinzip der modernen als einer funktional differenzierten kapitalistischen Gesellschaft besteht demnach darin, dass funktionale Differenzierung mit der Wirtschaft ein Teilsystem hervorgebracht hat, dessen Dynamik aus sich heraus ständig zu einer Subordination aller anderen Teilsysteme drängt. Hinzu kommt: Die kapitalistische Wirtschaft ist inhärent instabil und krisenanfällig, und das schlägt in den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen immer wieder zum einen als Störung von deren Leistungsproduktionen, zum anderen als gleichzeitige Einforderung von umfassender Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Belange durch. Wird diese Rücksichtnahme der anderen Teilsysteme freilich zu weit getrieben, läuft das auf deren „feindliche Übernahme“ (Schimank 2006: 71-83) durch die Wirtschaft hinaus, was aber als Entdifferenzierung dieser Teilsysteme gegenüber der Wirtschaft zugleich die Entdifferenzierung Letzterer und damit ein dreifaches Ende bedeutete: das Ende einer funktional differenzierten Gesellschaft, das Ende einer kapitalistischen Gesellschaft und das Ende einer kapitalistischen Wirtschaft.

Die Reproduktionsfähigkeit dieser Gesellschaftsform bemisst sich somit daran, inwieweit es gelingt, einerseits die gesellschaftsweiten Destabilisierungspotentiale der Wirtschaft im Zaum zu halten, andererseits aber den Belangen der Wirtschaft gesellschaftsweit hinreichend Rechnung zu tragen. Genau für diesen Balanceakt hat die „List der Vernunft“ den modernen Staat hervorgebracht: sowohl als Wahrer der Erfordernisse kapitalistischen Wirtschaftens in allen gesellschaftlichen Teilsystemen als auch als „Selbstschutz der Gesellschaft“⁶ gegen ihr eigenes Wirtschaftssystem.⁷ Die – in ihren Grundzügen gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts spätestens etablierte – spezifische Einbindung des Staats in seine gesellschaftliche Umwelt sorgt dafür, dass die Staatstätigkeit darauf hinausläuft, dass die funktional differenzierte mit der zwangsläufig aus ihr hervorgegangenen kapitalistischen Gesellschaft zu leben vermag und umgekehrt Letztere Erstere – und damit sich selbst – nicht ruiniert. Anders gesagt: Die Staatstätigkeit hat einen *modus vivendi zwischen der kapitalistischen Wirtschaft und den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen* zustande zu bringen – was wiederum einen funktionalen Antagonismus darstellt.⁸

Um zunächst mit der Rolle des Staates als Wahrer der Belange der kapitalistischen Wirtschaft gegenüber den anderen Teilsystemen zu beginnen: Das Geld, das die teilsystemischen Organisationen wie etwa Universitäten oder Krankenhäuser benötigen, stammt aus vier Quellen: erstens teilweise direkt von Unternehmen, beispielsweise als bezahlter Forschungsauftrag; zweitens von anderen Organisationen desselben oder eines anderen Teilsystems, etwa als von einem Sportverband bezahlter Forschungsauftrag; drittens von individuellen Akteuren, z.B. als Krankenversicherungsbeiträge oder als Eintrittsgelder in Museen; viertens vom Staat. Dabei speisen sich die beiden letztgenannten Geldquellen aus der ersten Quelle.⁹ Der moderne Staat finanziert sich als *Steuerstaat* (Hickel 1976; Grauhan/Hickel 1978) aus Steuern, die er bei den Unternehmen und den Organisationen anderer Teilsysteme sowie bei den individuellen Akteuren – als Besteuerung ihrer Arbeitseinkommen – eintreibt; und die Individuen beziehen ihr Haushaltseinkommen teils als Arbeitseinkommen von Unternehmen oder Organisationen anderer Teilsysteme, teils als Transferzahlungen von seiten des Staates.

Das Wachstum der Staatsaufgaben und – damit verbunden – der Staatsausgaben vom liberalen „Nachwächterstaat“ zum heutigen Wohlfahrtsstaat (Grimm 1994; Benz 2001: 183-202) lässt sich aus diesem Finanzierungsgeflecht zwischen Wirtschaft, anderen Teilsystemen und individuellen Akteuren begreifen. Schon eine oberflächliche Musterung zeigt, wie stark der Staat als organisatorischer Träger, als Mitfinanzierer oder als Finanzierungsgarant in die Leistungsproduktion aller Teilsysteme involviert ist. Ganz abgesehen davon, was beim Blick auf die Wirtschaft an Staatsunternehmen und staatlichen Subventionen für Unternehmen ins Auge fallen, ist – hier nur an Deutschland illustriert – zu registrieren: Im politischen System ist die gesamte öffentliche Verwaltung in staatlicher Trägerschaft, und die staatliche Parteienfinanzierung kommt hinzu; das Militär ist vollständig in staatlicher Trägerschaft; im Rechtssystem ist das Gerichtswesen als teilsystemisches Zentrum in staatlicher Trägerschaft; im Wissenschaftssystem sind die Universitäten und außeruniversitären Institute in staatlicher Trägerschaft, und die Industrieforschung erhält erhebliche staatliche Subventionen; im Journalismus gibt es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der sich über staatlich zu genehmigende Gebühren finanziert; im Religionssystem finanzieren sich die großen christlichen Kirchen über eine ihnen staatlich gewährte Steuer; im Kunstsystem sind bestimmte Einrichtungen wie Museen oder Schauspielhäuser überwiegend in staatlicher Trägerschaft, hinzu kommen Subventionen für viele andere Organisationen und für individuelle Leistungsträger; im Bildungssystem ist von den Kindergärten bis zu den Hochschulen das Gros der Organisationen in staatlicher Trägerschaft oder überwiegend staatlich finanziert; der Sport wird als Vereinssport und zusätzlich über die Verbände als Spitzensport massiv staatlich gefördert; im Gesundheitssystem ist der Staat zum einen Träger vieler Krankenhäuser und Kliniken, zum anderen ist er als Zuständiger für die gesetzlichen Regelungen der Krankenversicherungspflicht Finanzierungsgarant und gleicht zudem immer wieder anfallende Defizite aus; schließlich profitiert auch das System der Intimbeziehungen massiv von verschiedenen Arten finanzieller Förderung durch den Staat – am wichtigsten das Kindergeld und steuerliche Entlastungen für Familien – sowie von der staatlich geregelten Renten- und Arbeitslosenversicherung, für die es überdies eine faktische staatliche Gewährleistungshaftung gibt. All diese den Teilsystemen zufließenden staatlichen Finanzleistungen sowie staatlich zuerkannten Finanzflüsse kommen darüber dann auch den Individuen in ihren teilsystemischen Publikumsrollen sowie in ihren dortigen beruflichen Leistungsrollen zugute.

Diese überall beträchtliche und teilweise hochgradige Abhängigkeit der anderen Teilsysteme von staatlich gewährten Finanzmitteln heißt nichts anderes, als dass der Staat der gesellschaftsweite Überbringer guter bzw. schlechter Nachrichten über den Zustand der Wirtschaft ist – und zwar in der unmissverständlichen Sprache des Geldes. Die Steuerstaatsform bedeutet, dass das, was der Staat für die geschilderten Aufgaben ausgeben kann, von seinen Steuereinnahmen und damit von der wirtschaftlichen Prosperität abhängt. Angesichts dieser „Huckepack-Finanzierung der Staatsausgaben“ (*Grauhan/Linder* 1974: 63) lautet der generelle und oberste politische Vermeidungsimperativ, alles zu unterlassen bzw. zu unterbinden, was die ökonomische Prosperität gefährden könnte. Positiv formuliert, muss der Staat ein „gesundes Investitionsklima“ herstellen und wahren bzw. wiederherstellen, um zu verhindern, dass die Unternehmen von ihrem „negativen Eigentumsrecht“ – dem Recht, nicht zu investieren – Gebrauch machen (*Offe* 1975: 204). Der Steuerstaat „... ist genötigt, bei seinen Maßnahmen auf die Funktionsfähigkeit der Privatwirtschaft zu achten.“ (*Vogel* 1986: 134)

Diese aus Eigeninteresse gebotene politische Rücksicht auf wirtschaftliche Prosperität hat mehrere Komponenten. Am direktesten schlägt sie sich darin nieder, dass staatliches Handeln die Unternehmen nicht durch zu hohe Steuersätze überfordern darf.¹⁰ Das impliziert gerade für Zeiten wirtschaftlicher Schwäche, dass die Steuern sinken, der Staat und damit auch die von ihm finanziell abhängigen anderen gesellschaftlichen Teilsysteme also mit weniger Geld auskommen müssen. Ferner muss staatliches Handeln die Wirtschaft aktiv zu stärken versuchen, sei es direkt, etwa über Konjunkturpolitik, sei es indirekt unter Einbeziehung anderer Teilsysteme, beispielsweise durch eine hochschulpolitisch geförderte Intensivierung des Technologietransfers aus dem Wissenschafts- in das Wirtschaftssystem oder dadurch, dass mit staatlichen Vorgaben im Bildungssystem der Qualifikationsbedarf der Wirtschaft verstärkt zur Geltung gebracht wird. Mindestens muss staatliches Handeln die Akteure anderer Teilsysteme daran hindern, das Wirtschaftssystem finanziell zu überfordern. In diesem Sinne besteht auf staatlicher Seite beispielsweise ein Interesse daran, eine „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen einzudämmen.

Damit wird der Staat gegenüber den Organisationen der anderen Teilsysteme und den individuellen Gesellschaftsmitgliedern immer wieder zum Vermittler von *Ökonomisierungsdruck* (*Schimank/Volkmann* 2008). Die vorherrschenden, oft miteinander kombinierten Formen dessen sind (*Engartner* 2007):

- Sparzwänge, die den Organisationen auferlegt werden und dann oft quantitative oder qualitative Leistungsreduktionen nach sich ziehen;
- eine verstärkte Selbstbeteiligung des Publikums an der teilsystemischen Leistungsproduktion – in finanzieller Hinsicht, durch ehrenamtliches Engagement oder durch Eigenarbeit;
- eine Suche nach privaten Sponsoren, wie man es etwa für Teile des Kunst- und auch des Wissenschaftsbetriebs vorfindet;
- eine Privatisierung derjenigen Komponenten der teilsystemischen Leistungsproduktionen, die dann – etwa aufgrund reduzierter Arbeitskosten – kostengünstiger angeboten oder sogar gewinnbringend betrieben werden können;
- und schließlich eine Kommerzialisierung im Sinne einer Ermöglichung oder Gewährung von wirtschaftlich betriebenen Segmenten der Leistungsproduktion – siehe etwa

die Einführung privater Rundfunksender oder die Ausbreitung privatwirtschaftlicher Krankenhausketten.

Ökonomisierungsdruck kann – außer vom Staat – entsprechend den oben angesprochenen Finanzierungsflüssen auch auf direktem Weg von der Wirtschaft auf andere Teilsysteme ausgehen, wenn etwa Unternehmen weniger Forschungsaufträge an Universitäten oder Institute vergeben; oder er kann den Weg über die individuellen Gesellschaftsmitglieder nehmen, deren sinkende Kaufkraft als Arbeitnehmer sich dann etwa in weniger Geld für Museumsbesuche, Studiengebühren oder Spenden für kirchliche Hilfswerke ausdrückt.

Im Gesamtspektrum des Ökonomisierungsdrucks kann der Staat den von ihm ausgeübten Druck eher pro- oder eher antizyklisch dosieren. Er kann den Ökonomisierungsdruck, den er selbst von Seiten der Wirtschaft anhand seiner Steuereinnahmen erfährt, in voller Stärke an die anderen Teilsysteme und die individuellen Gesellschaftsmitglieder weitergeben, er kann ihn sogar noch intensivieren, er kann ihn aber auch abschwächen. Letzteres geht zwar nicht zeitlich unbegrenzt, weil früher oder später ja auch dem Staat das Geld ausgeht; aber sofern eine wirtschaftliche Krise nicht zu lange währt, sondern bald ein Aufschwung kommt, der auch die Steuereinnahmen wieder steigen lässt, kann der Staat diese Durststrecke überbrücken und die anderen Teilsysteme gegen die volle Härte der wirtschaftlichen Talfahrt abpuffern. Paradigmatisch und prominent steht für eine solche Linie der Staatstätigkeit bekanntlich der – zeitweise mit höchsten wirtschaftswissenschaftlichen Weihen abgesegnete – Keynesianismus als wirtschaftspolitische Doktrin, die eine antizyklische staatliche Ausgabenpolitik vorsieht. Der Staat soll demzufolge in wirtschaftlichen Krisenzeiten nicht etwa sparen, sondern genau umgekehrt Schulden machen, um die Wirtschaft durch Konjunkturprogramme wieder anzukurbeln und damit den auf den anderen Teilsystemen und den individuellen Gesellschaftsmitgliedern lastenden Ökonomisierungsdruck zu lindern; später könne er dann diese Schulden aus den erhöhten Steuereinnahmen der sich einstellenden wirtschaftlichen Hochkonjunktur wieder abzahlen.

Der Keynesianismus hatte Ende der 1970er Jahre und bis vor kurzem abgedankt, und ob er momentan revitalisiert wird, ist derzeit noch offen. Auch schon vor der aktuellen Wirtschaftskrise wurde in den letzten fünfzehn Jahren freilich in zahllosen, immer lauter gewordenen Forderungen mit Blick auf Bildung, Gesundheit, Wissenschaft, Journalismus, Familien und die Leistungen der anderen Teilsysteme vor einer „Abdankung des Staates“ (*Bourdieu* 1993) gewarnt. Er wird explizit in Anspruch genommen, um den „Raubkapitalismus“, als den etwa Pierre *Bourdieu* (1998: 44) die „neoliberale Invasion“ skandalisierte, zu bändigen – sei es, dass mehr staatliche Mittel fließen sollen, um z.B. Familien vor der Prekarität oder wissenschaftliche Forschung vor einem Ausverkauf an Unternehmensinteressen zu bewahren, sei es, dass der Staat mit rechtlichen Mitteln etwa einer grenzenlosen Kommerzialisierung des Journalismus Einhalt gebieten soll.

In solchen Forderungen und erst recht in keynesianischen Praktiken der Staatstätigkeit kommt zum Ausdruck, dass der Staat nicht nur der als Steuerstaat gesellschaftsweit Ökonomisierungsdruck verbreitende und in diesem engen Sinne „ideelle Gesamtkapitalist“ ist. Eine derartige neomarxistische Sicht markiert analytisch einseitig nur den einen Pol des funktionalen Antagonismus, in den der Staat gesellschaftsstrukturell eingebunden ist. Der andere Pol, der nun anzusprechen ist und in der neomarxistischen Perspektive notorisch unterschätzt wird, besteht darin, dass der moderne Staat als *demokratischer Staat* auch als Sachwalter funktionaler Differenzierung, also der Autonomie der anderen

gesellschaftlichen Teilsysteme und der an sie gerichteten Leistungserwartungen der Individuen, gegenüber der Wirtschaft auftritt:

- Der Staat sichert die *Autonomie* der anderen Teilsysteme, indem er, – neben rechtlichen Schutzmaßnahmen – wie stichwortartig schon angedeutet, mehr oder weniger stark teils direkt, teils indirekt an der Finanzierung der die teilsystemische Leistungsproduktion tragenden Organisationen beteiligt ist. Autonomie bedeutet, dass im „technological core“¹¹ der teilsystemischen Leistungsproduktion in „legitimer Indifferenz“ (Tyrell 1978: 183/184) gegen Gesichtspunkte anderer Teilsysteme, insbesondere der Wirtschaft, selbstzweckhaft der je eigene Leitwert hochgehalten wird, also sich z. B. wissenschaftliche Wahrheitsfindung nur anhand wissenschaftlicher Kriterien vollzieht.
- Der Staat sichert auf drei Weisen die *Lebenschancen* der individuellen Akteure: durch seine wirtschaftspolitischen Bemühungen in Sachen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungssicherheit; durch seine Beiträge zur Sicherstellung der Leistungsproduktionen der anderen Teilsysteme; und durch sozialstaatliche Transfers als Einkommensquelle neben einem Arbeitseinkommen oder stattdessen.

In beiden Richtungen ist die Staatstätigkeit auf zweierlei Richtgrößen hin ausgelegt. Zum einen soll der Fortbestand der teilsystemischen Leistungsproduktionen bzw. je individuellen Lebensführung möglichst auf dem erreichten qualitativen und quantitativen Niveau gehalten werden; und zum anderen soll eine hinreichende Dekommodifizierung der Leistungsproduktion bzw. Lebensführung gewährleistet bleiben. Weder sollen Krankenhäuser oder Universitäten Gewinne machen oder gar maximieren müssen, um als Organisationen überleben zu können, noch sollen Individuen ihre Arbeitskraft um jeden Preis verkaufen müssen, um nicht zu verhungern.¹²

Wenn der strukturelle Ökonomisierungsdruck per Steuerstaat alles, der Staat also nichts als ein willfähriger Erfüllungsgehilfe wirtschaftlicher Imperative wäre: Dann wäre die kapitalistische als funktional differenzierte Gesellschaft mit der ersten großen Wirtschaftskrise zusammengebrochen. Das ist sie aber ersichtlich nicht – sie hat vielmehr schon etliche solcher Krisen überstanden. Diese Überlebensfähigkeit lässt sich nur daraus erklären, dass der Staat zwar einerseits wie bislang beschrieben wirtschaftlichen Erfordernissen gesamtgesellschaftlich durchaus kraftvoll Geltung verschafft, aber andererseits immer auch die Belange der anderen gesellschaftlichen Teilsysteme und der individuellen Gesellschaftsmitglieder wahrt, weil er als demokratischer Staat legitimationsbedürftig im Sinne einer mehrheitlichen Unterstützung durch die Wähler ist.

Genauer besehen befindet sich der Staat stets in zwei Akteurkonstellationen.¹³ Die eine ist eine Beobachtungskonstellation zweiter Ordnung. Der Staat beobachtet – letztlich anhand der Entwicklung seiner Steuereinnahmen – die Wirtschaft; und diese stellt hinsichtlich der hierfür ausschlaggebenden unternehmerischen Investitionsentscheidungen eine Akteurkonstellation dar, in der jeder jeden anhand von getroffenen Entscheidungen und daraus hervorgehenden Marktsignalen beobachtet (Aspers/Beckert 2008). Das sogenannte „Geschäftsklima“ ist der Aggregationseffekt des aus dieser wechselseitigen Beobachtung hervorgehenden handelnden Zusammenwirkens in Gestalt unzähliger Akte des Kaufens und Verkaufens; und staatliches Handeln bekommt diesen Effekt über Steuereinnahmen – einschließlich der Antizipation künftiger Einnahmen durch Steuerschätzungen – zu spüren und gibt ihn entsprechend an die anderen Teilsysteme und individuellen Gesellschaftsmitglieder weiter. Zugleich steht der Staat aber auch in einer Beeinflus-

sungskonstellation. Politische Parteien wollen Regierungsfähigkeit erlangen und benötigen dafür Wählermehrheiten. Ist das Wahlrecht erst einmal universalisiert, verfügen die Unternehmer einschließlich der Manager über keine Stimmenmehrheit – ganz im Gegenteil bilden sie nur eine kleine Minderheit der Stimmen. Das ist das zur Erhaltung funktionaler Differenzierung strukturell eingebaute Gegengewicht zu dem, was dem Staat die geschilderte Beobachtungskonstellation sagt.¹⁴

Anders als es bisweilen erscheinen mag, ist in einem demokratischen Staat die Unterwerfung der Staatstätigkeit unter den Ökonomisierungsdruck, in ein entsprechend ausgestaltetes reduktionistisches Staatsverständnis gekleidet, nicht etwa das Wahrscheinliche, sondern das Unwahrscheinliche. Eine „natürliche“ Mehrheit für ein emergentistisches Staatsverständnis mit entsprechend „expansivem Politikverständnis“ (Luhmann 1981a), das gerade antizyklisch einen sich verstärkenden Ökonomisierungsdruck auszugleichen sucht, ist erst einmal strukturell präformiert. Denn fragt man, welche individuellen Gesellschaftsmitglieder aus ihrem Eigeninteresse heraus dauerhafte Befürworter eines reduktionistischen Staatsverständnisses mit „restriktivem Politikverständnis“ sein könnten, macht man nur eine kleine Minderheit aus: diejenigen, die sich aufgrund großen eigenen Vermögens oder auf lange Sicht erwartbarer gleichbleibender starker Nachfrage nach ihren hoch bezahlten Qualifikationen sehr sicher sein können, niemals auf den Staat oder von ihm lizenzierte Solidargemeinschaften angewiesen zu sein. Betrachtet man jenseits der Wirtschaft die anderen gesellschaftlichen Teilsysteme, ist das Bild noch eindeutiger: Deren Interessenorganisationen können nur für ein emergentistisches Staatsverständnis sein, weil sich weder die Forschung noch die Bildung noch das Recht noch irgendeines der anderen Teilsysteme selbst zu finanzieren in der Lage wären – und wenn sie es bei völligem Wegfall der staatlichen Finanzmittel bzw. Finanzierungsgarantien im erforderlichen Maße versuchten, verlören sie ihre teilsystemische Autonomie.¹⁵ Es ist also zunächst davon auszugehen, dass das Gros der Interessengruppen und Wähler zwar kapitalismusfreundlich eingestellt ist,¹⁶ aber nur unter folgender Bedingung: „Das ökonomische System darf nicht auch schon die letztendliche Bestimmung über die Strukturen der Gesellschaft behalten.“ (Dux 2008: 203, Hervorheb. weggel.)

Politiker orientieren sich an dieser General-Präferenz, weil sie Wählermehrheiten suchen. Zudem vereinfacht ein emergentistisches Staatsverständnis in der Gesetzgebung Konsensbildungsprozesse, weil man vielen etwas anzubieten vermag, wodurch nur noch wenige gegen die geschnürten Gesetzes-Pakete sind. Zwar trifft zu, dass auch ein reduktionistisches Staatsverständnis ein weit verbreitetes wichtiges Wählerinteresse bedient: weniger Steuern zahlen zu müssen. Doch trotz populistischer Appelle an dieses Interesse, wie sie in Deutschland etwa der Bund der Steuerzahler betreibt, gibt es die massenhafte „tax revolt“ der Bürger mit dem Stimmzettel nur selten. Ganz offensichtlich sind die Allermeisten insgeheim erleichtert, dass der staatliche Steuerzwang für sie das „Versicherungsdilemma“ löst, das ihrer Diskontierung der Zukunft und der damit zusammenhängenden Willensschwäche entspringt: Gerade weil ich nicht weiß, ob ich irgendwann in dem Maße, wie ich Steuern zahle, von der Staatstätigkeit profitiere oder auf Dauer Nettozahler zugunsten anderer bleibe, bin ich, solange ich den Staat nicht brauche, geneigt, für möglichst geringe Steuern zu optieren – obwohl mir klar ist, dass ich mir damit zukünftig selbst sehr schaden kann. Nur gut, dass mich der Staat vor meiner Kurzsichtigkeit bewahrt und mir höhere Steuern auferlegt, als ich selbst zu zahlen bereit wäre!¹⁷

Diese Einsichtigkeit herrscht in der Regel bei der großen Mehrheit der Gesellschaftsmitglieder vor, und es ist die Ausnahme, dass erstens Politiker es als aussichtsreich

erachten, eine Mehrheit für ein „restriktives Politikverständnis“ zu schmieden, und zweitens dieses Programm dann auch mehrheitsfähig wird. Man kann insbesondere in Großbritannien in der Ära Margaret Thatchers studieren, welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit das reduktionistische Staatsverständnis zeitweilig die Oberhand gewinnt (*Offe* 1994; *Jessop* 1994). Dass eine wirtschaftliche Krise herrscht oder droht, reicht für sich genommen keineswegs aus. Im Gegenteil: Zwar sinken dann die Steuereinnahmen – aber gerade in solchen Krisenzeiten sind viele Bürger besorgt, dass sie den Staat brauchen könnten,¹⁸ und zahlen deshalb zwar vielleicht klagend, aber doch nicht aufbegehrend ihre Steuern. Drei Arten von Argumenten können sie allerdings zur Verweigerung bewegen.¹⁹

- Die von ihnen mühsam aufgebrauchten Steuermittel werden angeblich missbräuchlich verwendet oder bewegen die Nutznießer nicht dazu, sich selbst und damit auch dem Steuerzahler zu helfen. Entsprechende journalistische Stories über angebliche Sozialhilfe-Schmarotzer ebenso wie über den „elitären Luxus“ kommunaler Kulturförderung oder aus staatlichen Unterstützungszahlungen erfolgende Bonizahlungen an „Nieten in Nadelstreifen“ kennt man – genauso das neoliberale Mantra, dass Arbeitslose keinen Anreiz hätten, ihnen angebotene Jobs anzunehmen, sofern sie damit kaum mehr verdienen als sie an Sozialhilfe bekommen, weshalb man angesichts der angeblich durch den Markt gesetzten Billiglöhne die staatlichen Unterstützungszahlungen kräftig senken müsse.
- Die Steuerzahler profitieren in ihrer Selbstwahrnehmung selbst nicht genügend von den von ihnen gezahlten Steuermitteln. Wenn jemand den Eindruck gewinnt, dass ein viel zu großer Anteil staatlicher Finanzmittel in aufwändige Programme zur Förderung solcher gesellschaftlicher Teilgruppen – Frauen, Immigranten, Familien mit Kindern, Hausbesitzer, Hauptschüler, Bergleute, Spitzenforscher o.ä. – und Teilsysteme wie etwa Sport oder Kunst verwendet wird, denen er nicht angehört und von deren Wohlergehen er auch nicht indirekt zu profitieren meint, kann ihn das dazu bewegen, gegen zu hohe Steuern zu revoltieren und für eine radikale Verschlinkung der Staatsaufgaben zu votieren.
- Die gesellschaftlichen Probleme erscheinen als so groß, dass der Staat sie in den Augen der Betroffenen nicht zu lösen vermag, sondern nur nach dem Motto „Rette sich, wer kann!“ je individuelle Selbsthilfe übrig bleibt. Wer sich, und sei es unter großen Anstrengungen, dazu in der Lage sieht, z.B. angesichts eines maroden staatlichen Schulsystems seine Kinder auf eine teure Privatschule zu schicken, wird konsequenterweise dann verlangen, die staatlichen Bildungsausgaben und entsprechend die Steuern zu senken, was ihm wenigstens einen Teil der benötigten Mittel zur Bezahlung der Privatschule belässt. Und wer nicht nur in einem Politikfeld zu diesem Schluss gelangt, sondern in mehreren Politikfeldern, schwenkt ebenfalls in Richtung eines reduktionistischen Staatsverständnisses um.

Bei einem bestimmten Bürger können alle drei Motive zusammenkommen; und diejenigen, die jeweils auch nur eines dieser Motive ernsthaft hegen, können sich in ihrer Abwendung von einem emergentistischen Staatsverständnis vereinen und dann zusammengekommen eine Stimmenmehrheit für ein reduktionistisches Politikverständnis bilden. Wenn dann auch noch die institutionellen Regeln des politischen Systems – etwa eine zentralistische statt eine föderalistische Staatsorganisation und ein Mehrheits- statt ein Verhältniswahlrecht – es begünstigen, kann die zunächst latente gesellschaftliche zu einer manifesten politischen Mehrheit werden.

Insbesondere die untere Mittelschicht ist bei einem solchen Schwenk das Zünglein an der Waage (*Offe* 1987: 131). Vereinfacht gesagt sind die Oberschicht und die obere Mittelschicht als die gesellschaftlich Bessergestellten von ihrer Interessenlage her eher für ein reduktionistisches Staatsverständnis prädisponiert,²⁰ während die Unterschicht und die untere Mittelschicht eher einem emergentistischen Staatsverständnis anhängen. Die mittlere Mittelschicht ist in ihrer Interessenlage hin- und hergerissen. Zahlenmäßig bilden Oberschicht, obere und mittlere Mittelschicht grob die eine Hälfte der Gesellschaftsmitglieder, untere Mittelschicht und Unterschicht die andere.²¹ Erst wenn also nicht nur die unentschiedene mittlere, sondern auch die eigentlich emergentistisch eingestellte untere Mittelschicht auf ein reduktionistisches Staatsverständnis umschwenkt, kommt es zu einer deutlichen Mehrheit für ein „restriktives Politikverständnis“: weniger Steuern und weniger Staat!

Solch eine Mehrheit ist somit nicht unmöglich, aber eher selten, und dann auch nicht von sehr langer Dauer, sondern ein Warnschuss gegen ein ins Kraut schießendes „expansives Politikverständnis“. Unter normalen Umständen hat die untere Mittelschicht zu viel von einer ausgedehnten Staatstätigkeit, um deren Reduktion dauerhaft mit zu tragen. Die mittlere Mittelschicht wiederum profitiert zum einen ebenfalls noch erheblich von vielen staatlichen Politiken – man denke in Deutschland nur daran, dass die Bildungsambitionen der Abkömmlinge dieser Schicht nicht zuletzt mit Steuergeldern bezahlt werden, die die untere Mittelschicht und die Unterschicht aufbringen. Zum anderen steht für die mittlere Mittelschicht, jenseits von Interessenlagen, bei der Zustimmung zu einem „expansiven Politikverständnis“ auch vergleichsweise wenig auf dem Spiel. Man kann es sich leisten, solidarisch mit „denen da unten“ zu sein.

Ein emergentistisches Staatsverständnis und eine entsprechende Staatstätigkeit werden also durch den steuerstaatlichen Ökonomisierungsdruck nicht ausgeschaltet, sondern verschaffen sich Geltung. Auch dieser funktionale Antagonismus von Steuerstaat auf der einen, demokratischem Staat auf der anderen Seite ist ein asymmetrischer – wobei die Asymmetrie gegenläufig zu der im funktionalen Antagonismus des Staatsverständnisses ist. Gibt in diesem der Emergentismus die Richtung vor und wird nur hin und wieder, auf immer höherem Anspruchsniveau, durch den Reduktionismus ausgebremst, womit die Ansprüche an den Staat wieder ein Stück weit reduziert werden, verhält es sich bei der Staatstätigkeit anders. Das steuerstaatlich Finanzierbare – also wirtschaftlicher Leistungsproduktion Abgeschöpfte – legt dem demokratisch Geforderten grundsätzlich straffe Zügel an, die man nur in gewissem Maße schleifen lassen kann. Hier wirkt also einerseits „die stumme Macht der Möglichkeiten“ – lapidar mit *Luhmann* (1983: 39) formuliert: „weniger Geld“ – als letztlich nicht ignorierbare Begrenzung dessen, worauf sich zu viele stets schnell einigen können. Allerdings verläuft diese Grenze andererseits in einer durchaus nicht ganz schmalen Grauzone, die ein Eingehen auf Belange anderer Teilsysteme und individueller Gesellschaftsmitglieder ungeachtet wirtschaftlicher Sachzwänge zulässt.

Je besser die wirtschaftliche Lage, je geringer also der Ökonomisierungsdruck ist, desto leichter fällt es natürlich *Bourdieu* (1998) „linker Hand des Staates“, durch ihre Beiträge zu den Leistungsproduktionen der anderen Teilsysteme deren Autonomie und darüber auch die Lebenschancen der individuellen Gesellschaftsmitglieder zu wahren und zu steigern. Der gesamtgesellschaftliche Primat der Wirtschaft ist dann mehr oder weniger latent und kaum spürbar. Der Kapitalismus gibt sich als gezähmter Tiger, der sich gut reiten lässt; und der Staat hält sich für einen souveränen Dompteur, der alles im Griff hat. Je

schlechter es der Wirtschaft hingegen geht, desto spürbarer wird, wer eigentlich der Herr im Haus ist. Dann macht sich der gesamtgesellschaftliche Primat der Wirtschaft genau daran fest, dass Abstriche beim Niveau der teilsystemischen Leistungsproduktionen gemacht werden müssen und Dekommodifizierungen gefährdet werden – und dass der Staat nicht nur wenig dagegen tun kann, sondern sogar dabei mitwirken muss. Das zeigt sich insbesondere an den sozialstaatlichen Leistungen. In *Dux*' (2008 – Zitate: 207, 217) Terminologie bieten sie in solchen Zeiten nur noch Armenfürsorge, die „von der Grenze zum Hunger bestimmt“ ist, anstatt „Gerechtigkeit“ im Sinne einer Teilhabe an „den ökonomischen und kulturellen Errungenschaften dieser Gesellschaft“ herzustellen.²²

Doch selbst in diesen Zeiten, wenn Bourdieus „rechte Hand des Staates“ als der von der Wirtschaft in Dienst genommene Dompteur der übrigen Gesellschaft wirkt, darf man sich die Sachzwänge der Ökonomisierung nicht zu knallhart vorstellen. Vielmehr handelt es sich, aus sozialistischen Planwirtschaften wohlbekannt, in ganz erheblichem Maße um „soft budget constraints“ (*Kornai* 1992). Wenn nur genügend Leute auf die Straße gehen, um ein bestimmtes Anliegen zu verteidigen, knicken Politiker immer wieder schnell ein und nehmen letztlich lieber einen weiteren Anstieg der Staatsverschuldung in Kauf, als Wähler zu verprellen. Die Zeche zahlen ja erst spätere Politiker- und Wählergenerationen oder auch die jetzt Begünstigten durch nachfolgende Steuererhöhungen oder Inflation bis hin zur „Währungsreform“.²³ Erwägungen demokratischer Legitimität setzen sich immer wieder über leere Staatskassen hinweg.²⁴

Institutionell findet sich dies in der Kompetenzregelung der Regierung wieder. Auf der einen Seite gibt es zwar mit dem Finanzministerium einen staatlichen Akteur, der sich als Sachwalter des Steuerstaatsprinzips verstehen muss (*Krupp* 1992; *Schmidt* 1992); und in dieser Sachwalterrolle ist es mit formellen Rechten ausgestattet, die ihm erlauben, auch die anderen Ressorts in die Pflicht zu nehmen. Das Finanzministerium teilt den anderen staatlichen Akteuren nicht nur die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu, sondern kann darüber hinaus jederzeit einen so genannten „Haushaltsvorbehalt“ anmelden und damit ein Veto gegen besonders finanzaufwendige Maßnahmen einlegen. Auf der anderen Seite kann aber dieses Veto des Finanzministeriums jederzeit aus „übergeordneten politischen Gründen“ durch den Regierungschef aufgehoben werden, was auch gelegentlich geschieht.²⁵

Insgesamt gilt also: Die Steuerstaatsform ist eine deutlich schwächere Restriktion der Staatstätigkeit, als man auf den ersten Blick meinen könnte und als die neomarxistische Staatstheorie behauptet. Gerade die Erkämpfung und Nutzung des Wahlrechts durch die Arbeiterschaft seit dem letzten Drittel des neunzehnten Jahrhunderts und der damit einhergehende Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaats haben gezeigt, dass Demokratie einer schrankenlosen Ökonomisierung der Gesellschaft – und damit einem Ende funktionaler Differenzierung – durchaus ein ganzes Stück weit Einhalt gebietet. Man mag zwar normativ mehr erwarten und entsprechend nach wie vor viele schreiende Ungerechtigkeiten, insbesondere im weltgesellschaftlichen Maßstab, sehen. Aber diese Erwartungen sind ihrerseits Teil der durch funktionale Differenzierung geschaffenen „Kultur der Moderne“ (*Münch* 1986), die sich in einer Dialektik von Sein und Sollen bzw. Wollen durch Fortschrittshoffnungen selbst unermüdlich auf Trab hält.

4. Fazit

Die Rolle des Staates in der modernen Gesellschaft ist also durch einen doppelten funktionalen Antagonismus geprägt. Der für die Form moderner Gesellschaft konstitutive funktionale Antagonismus von funktionaler Differenzierung und Kapitalismus prägt sich in der Staatstätigkeit als funktionaler Antagonismus von Demokratie und Steuerstaat aus; und dieser funktionale Antagonismus wird überhöht und gedeutet durch den funktionalen Antagonismus von emergentistischem und reduktionistischem Staatsverständnis. Funktionale Antagonismen bringen je „historische Kompromisse“ als mal längere, mal kürzere Phasen gesellschaftlicher Stabilität hervor; wenn diese Kompromisse, was aufgrund vielfältiger Arten gesellschaftlicher Wandlungen immer wieder geschieht, brüchig werden, tritt Verunsicherung ein – erst in der Gesellschaft und dann mit Blick auf den Staat.

Das hier präsentierte theoretische Modell eines Hin-und-Her zwischen den beiden Polen der funktionalen Antagonismen kann angesichts solcher Verunsicherung, wie wir sie auch derzeit erleben, grundsätzlich beruhigend wirken. Jedoch nicht unbegrenzt: Auch funktionale Antagonismen sind zwar, kybernetisch gesprochen, „ultrastabile“ Mechanismen, aber dennoch nicht völlig dagegen gefeit, dass irgendwelche Einwirkungen das Pendel doch über den Punkt hinaus treiben, jenseits dessen es nicht mehr in die dynamische Stabilität des funktionalen Antagonismus zurück kehrt, sondern diesen Mechanismus zerstört. Gänzlich und auf alle Zeiten in Sicherheit wiegen kann sich die funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft mit „Vater Staat“ nicht. Allerdings zwingt mein theoretisches Modell dazu, die Möglichkeit eines Verlassens des Stabilitätsraums durch Aufweis entsprechend destabilisierender gesellschaftlicher Dynamiken zu substantiieren und nicht einfach irgendwelchen momentan beunruhigend wirkenden Entwicklungen lineare Eskalationen zu unterstellen, wie es gerade wieder in manchmal apokalyptisch anmutenden Prophezeiungen geschieht.

Anmerkungen

- 1 Siehe nur als Überblick *Jackson/Deeg* (2006).
- 2 Erst in zweiter Linie, dann freilich durchaus gewichtig, kommen Organisationen in allen anderen Gesellschaftsbereichen als weitere die individuelle Freiheit gefährdende korporative Akteure hinzu – siehe etwa als neuere Betonung dieses Aspekts *Colemans* (1982) Diagnose der „asymmetric society“ und als Überblick zur Thematisierung der Moderne als Organisationsgesellschaft *Schimank* (2001).
- 3 Zum Konzept des funktionalen Antagonismus siehe *Schimank* (1994).
- 4 Diese im differenzierungstheoretischen Rahmen unorthodoxe These bedarf einer ausführlicheren Erläuterung, als ich sie hier geben kann – siehe dazu *Schimank* (2009a).
- 5 Zu dieser Trias siehe *Meyer/Jepperson* (2000).
- 6 Um eine in vergleichbarem Zusammenhang benutzte Formulierung *Karl Polanyis* (1944: 182) zu adaptieren.
- 7 Hier darf natürlich kein funktionalistischer Fehlschluss gezogen werden. Siehe zur verwickelten Geschichte der Transformation der spätmittelalterlichen Herrschaftsverbände in moderne Nationalstaaten die knappe Skizze bei *Benz* (2001: 9-32) sowie als ausführlichere pointierte Analyse *Tilly* (1992).
- 8 Eine gewisse Nähe dieser Denkfigur zu neomarxistischen „Staatsableitungen“ wie etwa bei *Joachim Hirsch* (1974) ist unverkennbar – siehe insbesondere auch *Nicos Poulantzas* (1968: 49) Charakterisierung des Staates als „Kohäsionsfaktor“ der kapitalistischen Gesellschaft. Der grundsätzliche Unterschied besteht freilich darin, dass ich Kapitalismus von funktionaler Differenzierung her denke, während die marxistische Gesellschaftstheorie umgekehrt argumentiert und nur ein rudimentäres Verständnis funktionaler Differenzierung hat.

- 9 Und die zweite speist sich, wie dargestellt, aus den drei anderen.
- 10 Zwar ist kurzfristig auch bei wirtschaftlicher Stagnation ein wachsendes Steueraufkommen auspressbar, indem die Steuerschraube angezogen wird. Schon mittelfristig beschleunigt ein solches staatliches Handeln aber nur den weiteren wirtschaftlichen Niedergang in Gestalt sinkender Investitions- und Konsumfähigkeit der wirtschaftlichen Akteure, so dass das Steueraufkommen mit geringem Aufschub umso rapider sinkt.
- 11 Um ein organisationssoziologisches Konzept von *Thompson* (1967) zu adaptieren.
- 12 Die dekommodifizierende Funktion der Sozialpolitik stellt *Esping-Andersen* (1990: 35-54) heraus. Siehe ferner differenzierungstheoretisch *Huf* (1998) sowie nochmals das Verständnis von „Gerechtigkeit“ bei *Dux* (2008).
- 13 Zu den im Weiteren benutzten Konstellationstypen siehe allgemein *Schimank* (2000a: 207-331).
- 14 Wiederum darf das nicht im Sinne des bereits erwähnten funktionalistischen Fehlschlusses als Erklärung der Genese dieses Strukturmusters gelesen werden.
- 15 Gute Vergleichsobjekte sind diesbezüglich der öffentlich-rechtliche und der privatwirtschaftlich getragene Qualitäts-Journalismus. Auch wenn Ersterer nicht immer frei von parteipolitischen Beeinflussungen ist, befindet er sich nicht in einem solch dauerhaft schwierigen Abwehrkampf gegen Autonomisierungsförderungen durch Kommerzialisierung wie Letzterer. Noch schwerer dabei hat es der privatwirtschaftlich getragene Qualitäts-Journalismus in denjenigen Ländern, wo es kein öffentlich-rechtliches Gegenstück gibt.
- 16 Weil sie das Warenangebot nicht missen wollen und von den einer florierenden Wirtschaft abgeschöpften Steuern profitieren.
- 17 Zu diesem „Versicherungsdilemma“ in der Zeitdimension kommt das „prisoner’s dilemma“ der Kollektivgutproduktion in der Sozialdimension hinzu. Große Teile der Staatstätigkeit stellen Kollektivgüter her, und warum sollte ich dafür bezahlen, wenn ich – falls sie durch die Zahlungen anderer zustande kommen – auch so davon profitiere? Also würde kein rationaler Bürger dafür bezahlen, und die Kollektivgüter würden nicht produziert. Auch dieses Dilemma wird durch den Steuerzwang überwunden.
- 18 Siehe die Umfragedaten bei *Köcher* (2008).
- 19 Wobei hier nur rationale Argumente, bezogen auf die jeweiligen Eigeninteressen, betrachtet werden. In exzeptionellen Situationen können auch nicht-rationale Appelle wirken. Solche Appelle, etwa an das Nationalgefühl, evozieren allerdings eher Emergentismus.
- 20 Wobei gewichtige Teile der oberen Mittelschicht dennoch unter normalen Umständen aus moralischen Gründen gesamtgesellschaftlicher Solidarität ein emergentistisches Staatsverständnis mit tragen.
- 21 Siehe für Deutschland im Jahr 2000 das Schichtmodell bei *Geißler* (2006: 100/101). Auf kleinere prozentuale Verschiebungen im Zeitverlauf sowie auf entsprechende Unterschiede zwischen Ländern – im entwickelten Westen – kommt es hier nicht an.
- 22 Dass dann, wie von den Neoliberalen sehnlichst erhofft und den „Steuerrebell“ unter den Wählern versprochen, die Staatsquote oder wenigstens die Sozialstaatsquote sinkt, tritt freilich eher selten und wenn, dann nur in geringem Umfang ein. Denn den zusammengestrichenen Ansprüchen korrespondiert eine Zunahme der Anspruchsteller.
- 23 Siehe auch das plastische Szenario zum Staatsbankrott bei *Dausend/Schieritz* (2009).
- 24 Was sich paradoxerweise gerade dann erweist, wenn der Ökonomisierungsdruck im Wirtschaftssystem selbst wirkt und angeschlagene Unternehmen ihre Beschäftigten vorschicken, um durch deren öffentlichkeitswirksame Proteste dem Staat Geld abzupressen und so wieder Zahlungsfähigkeit zu erlangen. Der „ideelle Gesamtkapitalist“ müsste solche Unternehmen eigentlich ihrem wirtschaftlich wohlverdienten Schicksal überlassen, worauf konsequente Neoliberale zu Recht, aber notorisch ungehört, hinweisen.
- 25 Freilich verständigt man sich in solchen Situationen meist informell vorher, um auf beiden Seiten das Gesicht zu wahren.

Literatur

- Aspers, Patrick/Beckert, Jens*, 2008: Märkte, in: *Andrea Maurer* (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, Wiesbaden: VS, S. 225-246.
- Benz, Arthur*, 2001: *Der moderne Staat*, München: Oldenbourg.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1967: *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, *Der säkularisierte Staat*, München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung, S. 43-72.

- Bourdieu, Pierre*, 1993: Die Abdankung des Staates, in: *Bourdieu, Pierre et al.*, Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen des alltäglichen Leidens an der Gesellschaft, Konstanz, 1997: Universitäts-Verlag Konstanz, S. 207-215.
- Bourdieu, Pierre*, 1998: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neo-liberale Invasion. Konstanz: Universitäts-Verlag Konstanz.
- Coleman, James S.*, 1982: The Asymmetric Society, New York: Syracuse University Press.
- Dahrendorf, Ralf*, 1979: Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Dausend, Peter/ Schieritz, Mark*, 2009: Staatsbankrott! Was passiert, wenn ein Land Pleite macht: Ein Horrorszenario, in: DIE ZEIT 11/2009, 3.
- Dux, Günter*, 2008: Warum denn Gerechtigkeit – Die Logik des Kapitals. Die Politik im Widerstreit mit der Ökonomie, Weilerswist: Velbrück.
- Engartner, Tim*, 2007: Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors, in: *Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf*: Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden: VS, S. 87-133.
- Engels, Friedrich*, 1894: Herr Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft (3. Aufl.), in: *Karl Marx/Friedrich Engels*, Werke, Bd. 20, Berlin, 1975: Dietz, S. 1-303.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Esser, Hartmut*, 2000: Soziologie – Spezielle Grundlagen. Bd. 4: Opportunitäten und Restriktionen. Frankfurt/M.: Campus.
- Geißler, Rainer*, 2006: Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Wiedervereinigung. Wiesbaden: VS (4. Aufl.).
- Grauhan, Rolf-Richard/ Hickel, Rudolf* (Hrsg.), 1978: Krise des Steuerstaats? Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grauhan, Rolf-Richard/ Linder, Wulf*, 1974: Politik der Verstädterung. Frankfurt/M.: Campus.
- Grimm, Dieter*, 1994: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 613-646.
- Hayek, Friedrich August von*, 1944: The Road to Serfdom, London: Routledge.
- Hayek, Friedrich August von*, 1960: The Constitution of Liberty, London: Routledge.
- Hegel, Georg-Wilhelm-Friedrich*, 1821: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, Frankfurt/M., 1989: Ullstein.
- Hickel, Rudolf* (Hrsg.), 1976: Die Finanzkrise des Steuerstaats, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hirsch, Joachim*, 1974: Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Huf, Stefan*, 1998: Sozialstaat und Marktökonomie – oder: Wie voraussetzungsvoll ist funktionale Differenzierung?, in: Soziale Systeme 4, S. 359-385.
- Jackson, Gregory/Deeg, Richard*, 2006: How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity, Köln: MPIfG Discussion Paper 06/2.
- Jessen, Jens*, 2009: Wut ohne Empfänger, in: DIE ZEIT, 2.4.2009.
- Jessop, Bob*, 1994: Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 353-389.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 1991: Diskurse über Staatsaufgaben. Köln: MPIfG Discussion Paper 91/5.
- Köcher, Renate*, 2008: Wasser auf die Mühlen der Linken. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.10.2009, 5.
- Kornai, Janos*, 1992: The Socialist System. The Political Economy of Communism, Oxford: Clarendon Press.
- Krupp, Hans-Jürgen*, 1992: Der Finanzminister und sein Handlungsspielraum, in: *Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götz* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik IV. Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat – unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses, Opladen: Leske + Budrich, S. 61-73.
- Luhmann, Niklas*, 1981a: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.
- Luhmann, Niklas*, 1981b: Organisationen im Wirtschaftssystem, in: *Luhmann, Niklas*, Soziologische Aufklärung Bd. 3. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 390-414.

- Luhmann, Niklas, 1983: Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht, in: *Herder-Dorneich, Philipp/Schuller, Alexander* (Hrsg.), *Die Anspruchsspirale. Schicksal oder Systemdefekt?* Stuttgart: Kohlhammer, S. 28-49.
- Luhmann, Niklas, 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. 2 Bde. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Macpherson, C.B., 1962: *The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke*, Oxford, 1979: Oxford University Press.
- Meyer, John W./Jepperson, Ronald L., 2000: The „Actors“ of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency, in: *Sociological Theory* 18, S. 100-120.
- Münch, Richard, 1986: *Die Kultur der Moderne*. 2 Bde, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Nozick, Robert, 1974: *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books.
- Offe, Claus, 1975: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Offe, Claus, 1987: *Democracy Against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities*, in: *Offe, Claus* (Hrsg.), *Herausforderungen der Demokratie*, Frankfurt/M.: Campus, S. 102-135.
- Offe, Claus, 1994: *Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: „Thatcherismus“ und die populistische Kritik der Staatstätigkeit*, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos, S. 317-352.
- Oppermann, Heinrich Albert, 1871: *Hundert Jahre. 1770-1870. Zeit- und Lebensbilder aus drei Generationen*. Neun Theile in neun Bänden, Frankfurt/M., 1982 (Nachdruck): Zweitausendeins.
- Polanyi, Karl, 1944: *The Great Transformation*. Frankfurt/M., 1978: Suhrkamp.
- Poulantzas, Nicos, 1968: *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*. Frankfurt, 1975 (2. Aufl.): Athenäum.
- Schimank, Uwe, 1994: *Autonomie und Steuerung wissenschaftlicher Forschung. Ein gesellschaftlich funktionaler Antagonismus*, in: *Derlien, Hans-Ulrich et al.* (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse*, Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden: Nomos, S. 409-431.
- Schimank, Uwe, 2000a: *Handeln und Strukturen*, München: Juventa.
- Schimank, Uwe, 2000b: *Ökologische Gefährdungen, Anspruchsinflationen und Exklusionsverkettungen – Niklas Luhmanns Beobachtung der Folgeprobleme funktionaler Differenzierung*, in: *Schimank, Uwe/Volkmann, Ute* (Hrsg.), *Soziologische Gegenwartsdiagnosen I*, Opladen: Leske + Budrich, S. 125-142.
- Schimank, Uwe, 2001: *Organisationsgesellschaft*, in: *Kneer, Georg/Nassehi, Armin/Schroer, Markus* (Hrsg.), *Klassische Gesellschaftsbegriffe der Soziologie*, München: Fink, S. 278-307.
- Schimank, Uwe, 2005: *Differenzierung und Integration der modernen Gesellschaft. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 1*, Wiesbaden: VS.
- Schimank, Uwe, 2006: *Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2*, Wiesbaden: VS.
- Schimank, Uwe, 2009a: *Die Moderne: eine funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 19, H. 3.
- Schimank, Uwe, 2009b: *Die funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft als Organisationsgesellschaft – eine theoretische Skizze*, in: *Endress, Martin/Matys, Thomas* (Hrsg.), *Die Ökonomie der Organisationen – die Organisationen der Ökonomie*, Wiesbaden: VS (im Erscheinen).
- Schimank, Uwe/Volkmann, Ute, 2008: *Ökonomisierung der Gesellschaft*, in: *Maurer, Andrea* (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*. Wiesbaden: VS, S. 382-393.
- Schmidt, Manfred G., 1992: *Der Handlungsspielraum der Finanzpolitik – Ein Kommentar aus nationenvergleichender Perspektive*. In: *Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götz* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik IV. Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat – unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses*, Opladen: Leske + Budrich, S. 75-80.
- Schwinn, Thomas, 2001: *Differenzierung ohne Gesellschaft*, Weilerswist: Velbrück.
- Simmel, Georg, 1900: *Philosophie des Geldes*, Berlin, 1977: Duncker & Humblot.
- Thompson, James D., 1967: *Organizations in Action*, New York: Mc Graw Hill.
- Tilly, Charles, 1992: *Coercion, Capital, and European States AD 990-1992*, Cambridge, MA (rev. ed.): Blackwell.

- Tyrell, Hartmann*, 1978: Anfragen an die Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung, in: *Zeitschrift für Soziologie* 7, S. 175-193.
- Vogel, Klaus*, 1986: Der Sozialstaat als Steuerstaat, in: *Randelzhofer, Albrecht/Süß, Werner* (Hrsg.), *Konsens und Konflikt – 35 Jahre Grundgesetz*, Berlin: de Gruyter, S. 133-138.
- Wefing, Heinrich*, 2008: Gestatten, ich bin der Staat, in: *DIE ZEIT*, 23.10.2008.
- Windolf, Paul*, 2008: Eigentümer ohne Risiko. Die Dienstklasse des Finanzmarkt-Kapitalismus, in: *Zeitschrift für Soziologie* 37, S. 516-535.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Uwe Schimank, Universität Bremen, Fachbereich 8, Bibliothekstr. IGW 2, 28354 Bremen
E-Mail: uwe.schimank@uni-bremen.de

Tobias Auberger/Wolfram Lamping

Die richtige Aufführung auf der falschen Bühne? Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der europäischen Integration

Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Urteil zur Klage gegen den Lissabon-Vertrag zwar am EU-Reformwerk selbst wenig auszusetzen, umso mehr jedoch am Umgang von Bundestag und Bundesrat mit diesem. Der Artikel untersucht den Ratifizierungsprozess im Hinblick auf die Frage, inwieweit die erzwungene Revision des Begleitgesetzes den Prozess der schleichenden Selbstentpflichtung des Parlaments zugunsten der Exekutive unterbrochen hat. Dabei wird argumentiert, dass das Urteil des Verfassungsgerichts neue Punkte strategischer Unsicherheit in die deutsche Europapolitik eingeführt hat: Zum einen ist zu erwarten, dass durch die multiplen Parlamentsvorbehalte einer Politisierung europäischer Verfassungspolitik im Bundestag der Weg bereitet worden ist, die sich in Kontestierbarkeit und gesteigerten Rechtfertigungsbedarfen äußert. Zum anderen kann jedoch auch davon ausgegangen werden, dass die den Regierungsvertretern tatsächlich angelegten europapolitischen Zügel „elastisch“ ausfallen werden und die Position des Bundesverfassungsgerichts als Hüter über die europäische Integration gestärkt worden ist.

Schlagworte: Europäische Integration, Lissabon-Vertrag, Ratifizierung, Bundesverfassungsgericht

Abstract

Right Play, Wrong Stage? The German Constitutional Court and the Politicisation of European Integration

The article addresses the German ratification process of the Treaty of Lisbon. It argues that the judgement of the Constitutional Court could provide the opportunity for the parliament to reverse the creeping de-politicisation of European constitutional politics at national level by introducing new points of strategic uncertainty. On the one hand one may expect that it reinforces the role of the Bundestag and parliamentary debate by creating requirements to justify European integration and options of contestation. Though, on the other hand it is also likely that parliament is neither willing nor able to prescribe actual political options for the executive. Furthermore the constitutional court may further strengthen its predominant role of monitoring European integration.

Key words: European integration, Treaty of Lisbon, ratification process, German Constitutional Court

1. Einleitung

Bis zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 30.6.2009 über die deutschen Begleitgesetze zur Ratifikation des Lissabon-Vertrags schien die Europäische Integration nur um den Preis der Schwächung nationaler Gestaltungsfähigkeit und Demokratie zu haben zu sein: *Auf der einen Seite* hat die Integration zu einem steten Souveräni-

tätsabfluss zugunsten der supranationalen Ebene sowie zu Anpassungsprozessen in den nationalen Institutionengefügen geführt. In deren Folge werden die nationalen und regionalen Parlamente gegenüber den auf supranationaler Ebene verhandelnden und nur schwach an die Legislative rückgebundenen Exekutiven geschwächt. *Auf der anderen Seite* sind sowohl Forderungen nach plebiszitären Verfahren als auch Versuche, das Abstimmungs- und Entscheidungsverhalten der Bundesregierung im Rat der EU nicht nur stärker kontrollieren, sondern inhaltlich an Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat binden zu wollen, aus Gründen der sachlichen Unangemessenheit sowie der rasche Entscheidungsfähigkeit erfordernden Bedingungen europäischer Entscheidungsfindung ablehnend beschieden worden. Hier kollidieren scheinbar, im Sinne eines unterstellten *trade-offs*, exekutive Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungseffizienz auf der europäischen Bühne (Problemlösungsargument) mit demokratietheoretischen Überlegungen einer Erhöhung (oder Sicherung) der Input-Legitimität des Integrationsprozesses nicht nur, aber auch, auf nationaler Ebene (Legitimationsargument; vgl. *Scharpf* 2009). Wenn wir ein Demokratiedefizit in der EU lokalisieren können, so argumentiert *Vivien A. Schmidt* (2006), dann zuvörderst in den nationalen Politics. Sie spitzt zu:

“The democratic deficit, in short, is a problem at the national level. And it will remain a problem as long as national leaders and citizens in the member states do not reevaluate what they mean by national democracy today, even before they decide how to democratize the EU for tomorrow” (ebd. 2005, 773).

Dass *Vivien Schmidts* Diagnose ebenso zugespißt wie treffend ist, zeigen die emotionalisierten politischen Reaktionen auf den Karlsruher Richterspruch. Diese Reaktionen sowie der politische Umgang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts „obscure the important points actually raised“ (*Best* 2009, 194). Der folgende Beitrag geht daher von der Überlegung aus, dass die Auseinandersetzungen über die Entscheidung des Gerichts wenig über das Lissabonner Vertragswerk oder die Europäische Integration als solche aussagen, jedoch viel über den Zustand und das Selbstverständnis nicht nur des deutschen Parlamentarismus, sondern auch der europapolitischen Debattenkultur hierzulande. Das Gericht scheint sich zum Vormund und Advokaten des sich selbst immer mehr aus der Verantwortung entlassenden Parlaments empor geschwungen und zugleich Grundfragen der Integration angesprochen zu haben in einer Zeit, in der die Integration tragende „permissive consensus“ zu zerbröckeln scheint und gescheiterte Referenden nicht Handlungs-, sondern insbesondere Kommunikationsbedarf indizieren.

Im folgenden Abschnitt wird die europäische Vertragsentwicklung als eine Politik doppelter Verfassungsreformen rekonstruiert, in dem Sinne, als immer sowohl die europäische als auch die nationale Ebene betroffen ist. Zugleich erscheint es jedoch so, dass die europäische Integration kaum Eingang in den nationalen politischen Wettbewerb gefunden hat, ohne den jedoch ein tragender Konsens in Verfassungsfragen nicht denkbar scheint. Vor diesem Hintergrund diskutiert Abschnitt 3 das Vor- und Umfeld der Gerichtsentscheidung, beleuchtet Klage und Kläger und zeigt, dass der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine ganz besondere Bedeutung zukommt, da es einen Vorgang an die Akteure rücküberwiesen hat, der weder Gegenstand der Kontroverse zwischen Exekutive und Legislative noch der Regierung-Oppositions-Logik oder gar des Parteienwettbewerbs gewesen ist und überdies weder in beiden Legislativen noch in der Öffentlichkeit auf signifikanten Dissens traf. Die die politischen Akteure irritierende und von ihnen nicht gewollte nachholende *zweifache* Politisierung – der Möglichkeiten und

Grenzen der Integration *und* der Funktion und Stellung von Bundestag und Bundesrat – fand daher nicht zufällig und keinesfalls untypisch in einer unpolitischen Arena statt, deren Kompetenz und Autorität mit Nichten bestritten, deren Angemessenheit als Verhandlungsbühne solch hochpolitischer Fragen indes in Frage gestellt werden kann. Der Schlussabschnitt wagt einen Ausblick auf die (möglichen) Folgen dieser erzwungenen Selbstbefassung von Bundestag und Bundesrat für den künftigen Prozess der Gestaltung der Integration und diskutiert die Chancen einer problemangemessenen Politisierung des Integrationsprozesses auf nationaler Ebene. Hier diagnostizieren wir multiple Entscheidungsspielräume, die nach dem Urteil des Gerichts bestehen, ja möglicher Weise gar verstärkt und die europapolitischen Debatten in Deutschland prägen werden.

2. Entpolitisierung und Re-Politisierung europäischer Verfassungspolitik

Die Europäische Integration wird gemeinhin als bislang einzigartiger Umbau staatlichen und demokratischen Regierens hin zu einem „Regieren jenseits der *Staatlichkeit*“ beschrieben (vgl. Zürn 1998, *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* 1996). Kern dieses Prozesses ist das Entstehen einer der nationalstaatlichen Ebene übergeordneten Polity, die zumindest einige Elemente staatlicher Souveränität erhält – Rechtsetzungs- und Durchgriffskompetenzen –, ohne jedoch vollständige Souveränität zu erlangen (vgl. *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* 1996, *Abromeit* 1998). Im Konkreten vollzieht bzw. vollzog sich dieser Prozess neben der schleichenden Politiksetzung durch die EU und den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in erster Linie in den markanten Schritten europäischer Politik (Rom, EEA, Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lissabon) durch die Revisionen und Neugebungen der die EU konstituierenden Europäischen Verträge. Die Verträge können dabei zumindest in dem Sinne, als sie die Grundlagen, mithin die Verfasstheit der Europäischen Polity legen, als Verfassungen der Europäischen Union aufgefasst werden (vgl. *Schuppert* 2003), ohne dass damit staatliche Souveränität impliziert würde.

Auf nationalstaatlicher Ebene zeichnen sich die prozeduralen Anforderungen an Verfassungsrevisionen bis auf wenige Ausnahmen dadurch aus, dass sie im Vergleich zu normalen Gesetzgebungsverfahren weitaus höhere institutionelle Hürden festlegen (vgl. *Abromeit* 2007, *Köppel* 2007). Die erforderlichen Supermajoritäten sollen dabei in demokratietheoretischer Hinsicht nicht nur vorschnelle Verfassungsänderungen verhindern, sondern in erster Linie dafür sorgen, Verfassungspolitik dem „normalen“ politischen Wettbewerb insofern zu entziehen, als dafür die Inklusion einer größeren Zahl an institutionellen Akteuren vonnöten ist. Dies soll sowohl eine breite Akzeptanz der Verfassungspolitik als auch eine größere, der politischen Relevanz des Gegenstandes angemessene, rationale Qualität des Verfahrens gewährleisten. Gleichwohl gründen diese demokratietheoretischen Anforderungen auf der Annahme, dass überhaupt Dissense bezüglich Verfassungsfragen feststellbar sind.

Auch die Verfahren zur Revision der Europäischen Verträge folgen diesem Vorbild und organisieren diese in einem zweistufigen Verfahren, in dem der Mehrebenencharakter der Europäischen Union zur Geltung kommt. Dabei besteht die erste Stufe in der Verabschiedung der Verträge auf europäischer, intergouvernementaler Ebene durch die jeweiligen Regierungskonferenzen unter der Voraussetzung der Einstimmigkeit, während die endgültige Annahme – im Unterschied zu den meisten föderalen Systemen – je ein-

zeln den Mitgliedstaaten in nationalen Ratifizierungsverfahren obliegt, deren Ausgestaltung von den Bedingungen der jeweiligen nationalstaatlichen politischen Systemen abhängt. So ist in der Bundesrepublik dafür die Zustimmung der beiden Parlamentskammern notwendig. Hinsichtlich ihres Gegenstandes besitzt die europäische Verfassungspolitik einen Doppelcharakter, indem Entscheidungen über die Polity und die Kompetenzen der Europäischen Union immer auch Auswirkungen auf die Kompetenzen und Verfassungen der Mitgliedstaaten besitzen. Das Schaffen oder Ausweiten supranationaler Kompetenzen bedeutet vor diesem Hintergrund zumeist eine Erosion und Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen, so dass die Verfassungspolitik der Ratifizierungsverfahren immer den Charakter einer *doppelten Verfassungspolitik* besitzt, als europäische und zugleich nationale Verfassungspolitik, ohne dass man dabei jedoch von einem Nullsummenspiel der Kompetenzabtretung ausgehen kann.

Der Prozess der Europäischen Integration wird vielfach als Politik der kleinen Schritte gekennzeichnet (vgl. *Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt* 2004: 76ff), die auch trotz des Versuches, mit dem Europäischen Konvent, ein verfassungsgebendes Moment zu schaffen, für ihre Verfassungspolitik maßgeblich ist (vgl. *Castiglione* 2007). Getragen wurde diese Politik in der Vergangenheit von einem „permissive consensus“ der politischen Eliten, der die Gestaltung und Entwicklung der Europäischen Union der politischen Auseinandersetzung zumindest auf nationalstaatlicher Ebene weitestgehend entzog. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Vertrag von Lissabon markiert vor diesem Hintergrund den vorläufigen Endpunkt der europäischen Verfassungspolitik der Bundesrepublik. Die Geschichte der Vertragsrevisionen der Europäischen Union, ihrer expliziten wie impliziten Verfassungsgebung und -entwicklung, zeichnete sich davor – abgesehen vom Maastricht-Urteil aus dem Jahre 1993 – in erster Linie dadurch aus, dass deren Ratifizierung in Deutschland vergleichsweise geräuschlos über die Bühne ging. Mag die Geräuschlosigkeit auch der europäische Regelfall sein, so wird doch die Frage aufgeworfen, ob sich dahinter ein großer Konsens oder das Verschweigen von Differenzen bzw. Disensen verbirgt.

Allgemein kann die „Politisierung¹ europäischer Politik“, d.h. die Ausübung von Kontrolle und institutionalisiertem Einfluss durch die Bürger der Europäischen Union, in zwei verschiedenen Kanälen erfolgen. Zum einen durch den nationalen Kanal nationaler Parlamente und Regierungen, die ihrerseits im Ministerrat bzw. Europäischen Rat mitentscheiden, und zum anderen durch das Europäische Parlament. In beiden Kanälen leisten nahezu ausschließlich die nationalen Parteien bzw. ihre europäischen Zusammenschlüsse die Vermittlung individueller Präferenzen in das politische System. *Peter Mairs* Analyse der Europäisierung (2005; 2007) folgend kann auch die „Politisierung europäischer Politik“ in zwei Dimensionen unterschieden werden (2007: 7f), in denen Konflikte über europäische Politik auftreten können. Die erste Dimension kann analog zur Konzeptualisierung des Parteienwettbewerbs durch *Lipset* und *Rokkan* als *territoriale Achse* gefasst werden, auf der Fragen der Institutionalisierung der Europäischen Union als auch die Reichweite der Europäischen Integration, v.a. die „Penetration“ nationaler Politik durch europäische Prozesse, verhandelt werden. Die zweite, *funktionale Dimension*, umfasst dagegen Konflikte, die Ressourcenallokationen und interessenbezogene Politiken zum Gegenstand haben, dabei die Struktur und Reichweite der Polity, wie sie in der territorialen Dimension thematisiert wird, jedoch als gegeben betrachten. Ordnet man nun den Politikdimensionen die jeweiligen Kanäle der Partizipation zu, in denen die entsprechenden Politiken in der Europäischen Union entschieden werden, so ergibt sich auch hier eine

klare Trennung der Kompetenzen. Während die Entscheidungskompetenz hinsichtlich der sachbezogenen Konflikte zumindest im Mitentscheidungsverfahren sowohl beim (Minister)Rat als auch beim Europäischen Parlament liegt und damit den ‚nationalen‘ wie ‚europäischen‘ Kanal umfasst, werden Fragen der institutionellen Struktur Europas auf europäischer Ebene ausschließlich in Europäischen Gipfeln und damit über die ‚nationale‘ Schiene der Repräsentation entschieden. Für die europäische Verfassungspolitik gewinnen nationale politische Arenen darüber hinaus noch zusätzlich Gewicht, als jegliche Entscheidungen bezüglich der europäischen Polity, d.h. Vertragsrevisionen und –neufassungen, von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen.

Folgt man *Mairs* Beobachtung der Konsequenzen des „permissive consensus“ hinsichtlich des politischen Wettbewerbs der europäischen Verfassungspolitik, so ergibt sich ein überraschendes Bild. Positionen zur europäischen Polity werden von den politischen Akteuren, in erster Linie den Parteien, nicht in den dafür relevanten, den nationalen Arenen, artikuliert, sondern auf europäischer Ebene, insbesondere in den Wahlkämpfen zum Europäischen Parlament, das jedoch keinerlei Entscheidungskompetenz innerhalb der europäischen Verfassungspolitik besitzt. In den dafür relevanten nationalen Wahlkämpfen und Parlamenten spielt die zukünftige Struktur der europäischen Polity und ihre Kompetenzen dagegen meist keine oder nur eine untergeordnete Rolle (vgl. *Mair* 2007). Konsequenz der fehlenden bzw. falsch adressierten Interessenartikulation ist die Aushöhlung des demokratischen Prozesses, indem Wählerpräferenzen hinsichtlich der europäischen Verfassungspolitik nicht Gegenstand der Wahlentscheidung sein können und somit nahezu irrelevant werden. Der europäische „permissive consensus“ stellt sich so als nicht mehr demokratisch rückgebundener Konsens dar, im Gegensatz zu den institutionellen Anforderungen an Verfassungsänderungen. In demokratietheoretischer Perspektive wird das konstatierte Demokratiedefizit Europas erst vor diesem Hintergrund aufgrund des Doppelcharakters europäischer Verfassungspolitik zu einem Demokratiedefizit der Mitgliedstaaten. Der Prozess der deutschen Ratifizierung des Lissabon-Vertrages soll nun dahingehend beleuchtet werden, inwiefern in ihm Potentiale einer „gelungenen“ Politisierung als „medicine for the EU“ (*Hix/Bartolini* 2006) zu identifizieren sind und inwiefern der Umweg der Politisierung durch die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht Wege eröffnet, den „permissive consensus“ hinsichtlich eines für Verfassungspolitik demokratietheoretisch erforderlichen „deliberate consensus“ zu öffnen.

Die dafür notwendige Rückbindung des europäischen verfassungspolitischen Konsenses oder auch eines etwaigen Dissenses kann indirekt an der inhaltlichen Positionierung der beteiligten politischen Akteure identifiziert werden. Um überhaupt erst von Politisierung sprechen zu können, muss die Europäische Integration sichtbarer Gegenstand politischer Diskurse sein. Als maßgeblich dafür können die die Ratifizierung betreffenden Parlamentsdebatten herangezogen werden, in denen die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen und Differenzen ermöglicht wird. Erst durch die Verknüpfung von programmatischer Positionierung und parlamentarischer Debatte kann von einem Aufbrechen der Stille der Europäischen Integration und der „kalten“ nationalen Verfassungsrevision gesprochen werden.

3. Rasche Bühnenwechsel: Vom Bundestag in das Verfassungsgericht und retour

3.1 Der Vertrag von Lissabon als parlamentarisches Gelegenheitsfenster?²

Die Geschichte der europäischen Integration ist von einer doppelten Ungleichzeitigkeit geprägt. Zum einen von einer schleichenden Entparlamentarisierung auf nationaler Ebene und einer gezügelten Reparlamentarisierung auf europäischer Ebene, sowie zum anderen von einer hochgradig ungleichzeitigen „Europäisierung der öffentlichen Aufgaben“ (Schmidt 1999; 2005). In diesem Zuge gehen nicht nur die europäischen Entscheidungsprozesse weitgehend an den nationalen Parlamenten vorbei, da ihnen keine verbindlichen Beteiligungsrechte an der EU-Beschlussfassung zustehen, sondern es haben auch gravierende tektonische Verschiebungen im nationalen Exekutive-Legislative-Verhältnis stattgefunden, die am Selbstverständnis v.a. parlamentarischer Regierungssysteme nagen und in föderalen Systemen zudem zu weiteren Prozessen der Degradierung subnationaler Legislativen geführt haben. Der politisch gewollte Kompetenzabfluss zugunsten der supranationalen Ebene (Vertragsrevisionen), der kreative Opportunismus der Kommission sowie die Rechtsvereinheitlichung durch den EuGH verschränken sich mit einem mit dem Geist und der Architektur parlamentarischer Regierungssysteme nur schwer zu vereinbarenden Terraingewinn der Exekutive: Bei supranationaler Rechtsetzung schlägt die Stunde der auf supranationaler Ebene mit legislativen Funktionen ausgestatteten Exekutive. Nur sie ist in das Institutionensystem der EU eingefügt und kann auf diese Weise ihre heimischen Verluste an substantieller Gestaltungsfähigkeit auf supranationaler Ebene über ihre Stimmen im Ministerrat teilweise kompensieren. Den Regierungen (und ihren Administrationen) bieten sich daher in den trans- und supranationalen Systemen der Verhandlung und Vernetzung – je nach Politikfeld und je nach supranationalem Entscheidungsverfahren – erhebliche Potentiale der Gestaltung und Präjudizierung nationaler Politik. Das *nationale* Parlament droht dabei, so eine populäre Sichtweise, „nur noch den formellen Rahmen eines institutionellen Sitzes der Souveränität“ für Entscheidungen zu bieten, die zuvor in extraparlamentarischen Netzwerken ausgehandelt worden sind (v. Beyme 1998, 29): „Reduziert auf unverbindliche Meinungsäußerungen, auf die er gewöhnliche verzichtet, droht der Bundestag, wie andere nationale Parlamente auch, in seinen legislativen Funktionen ‚marginalisiert‘ zu werden“ (Rudzio 2006, 496).

Die innerstaatliche Umsetzung des Vertrags von Lissabon sollte dem deutschen Parlamentarismus indes ein kleines Gelegenheitsfenster öffnen, bei dem es entlang des unterstellbaren institutionellen Eigeninteresses der Legislative erwartbar gewesen wäre, dass sich der Selbstbehauptungswille des Bundestags in dem Versuch äußert, sich selbst wieder in sein doppeltes Recht einzusetzen: der Kontrolle der Bundesregierung und der (stärkeren Teilhabe an der (europäischen) Gesetzgebung. Dies würde zwar nicht den Verlust legislativer Aufgaben kompensieren, machte diesen Verlust jedoch indirekt (durch Vorgaben an die Bundesregierung) und direkt (durch Zugriffskompetenzen auf die europäische Gesetzgebung) bearbeitbar. Bis zum Vertrag von Lissabon hatte sich der Bundestag im Wesentlichen bei der Ratifizierung des gemeinschaftlichen Primärrechts sowie bei der Umsetzung von EU-Richtlinien mit EU-Angelegenheiten befasst. Der Spielraum, *ex post*, d.h. den europäischen Entscheidungsprozessen nachgeschaltet, inhaltliche Änderungen vorzunehmen, ist entweder fiktiv (bei den Verträgen, die nur in Gänze angenommen oder abgelehnt werden können) oder gering (da die *Richtlinien* in-

haltliche Mindestvorgaben enthalten und den Änderungsspielraum auf marginale Variationen des Vorgegebenen beschränken sowie der Änderungsspielraum selbst auch durch das übrige Gemeinschaftsrecht begrenzt ist). Die Möglichkeiten, auf Politikinhalt im Vorhinein einzuwirken und an der unmittelbaren Gestaltung mitzuwirken, sind durch die Anfang der 90er Jahre neu gefassten Grundgesetzartikel 23 und 45 sowie das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ von 1993 dahingehend verbessert worden, dass der Bundestag durch die Schaffung des Europa-Ausschusses seine institutionelle Problembearbeitungskapazität erhöht hat und gleichzeitig das Parlament eine „umfassende“ und „frühestmögliche“ Unterrichtung durch die Bundesregierung erwarten kann. Dem Parlament soll dadurch die Möglichkeit einer Stellungnahme gegeben werden, die von der Bundesregierung „berücksichtigt“ werden sollte. Die Achillesferse dieser Mitwirkungsbefugnisse des Bundestags ist indes die Frage der Verbindlichkeit dieser Stellungnahme des Bundestags für das Handeln der Bundesregierung auf supranationaler Ebene gewesen – ganz unabhängig davon, ob es die Regierungsfractionen im Bundestag überhaupt als opportun ansehen, der von ihr getragenen Bundesregierung tatsächlich dezidiert ein Abstimmungsverhalten vorzuschreiben.

Zwar mag v. *Beymes* Diagnose des „Niedergangs der Parlamente“ (1998) oder *Rudzios* These bloßer „Handlangerdienste“ (2006, 497) des deutschen Bundestags eine sprachliche Überspitzung sein, jedoch lässt sich mit Blick auf die Bundesrepublik zeigen, dass die Erwartungen der Parlamentarier, wie *Pilz/Ortwein* (2008, 194) zusammenfassen, „mit der Neufassung der Artikel 23 und 45 GG, dem Zusammenarbeitsgesetz und der Geschäftsordnung des Bundestags auf die laufende EU-Gesetzgebung intensiv einwirken zu können, von vornherein zu hoch gesteckt“ waren: Der Einfluss des Bundestags auf die EU-Gesetzgebung ist nur vermittelt und insgesamt sehr beschränkt, die inhaltliche Durcharbeitung von Gesetzentwürfen ist in Bezug auf europäisches Recht ausgeschlossen. Der innerstaatliche Machtzuwachs der Bundesregierung hat daher die Machtbalancierung über die „Exit-Option“ EU geschwächt und hierdurch das grundgesetzliche System institutionalisierter checks and balances weitgehend ausgehebelt – nicht zuletzt dadurch, dass die Exekutive in der europäischen Tagespolitik über das Letztentscheidungsrecht verfügt.

Das Kontrollproblem (*accountability*) stellt sich in weitaus gravierenderer Form beim Übergang vom Modus der Einstimmigkeit zum qualifizierten Mehrheitsentscheid im EU-Ministerrat: Die Bundesregierung kann selbst bei einem klaren Votum des Bundestags nicht dafür verantwortlich gemacht oder zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie im Rat überstimmt wird. Der Versuch, der Herausforderung Europäische Integration im Wesentlichen auf den ausgetretenen Pfaden der innerstaatlichen Abstimmungs- und Machtverteilungsroutinen zu begegnen, hat daher beide Häuser in eine defensive Rolle gegenüber der Exekutive gebracht. Insbesondere der Bundestag hat sich in Europafragen stetig von einem Arbeits- zu einem Redeparlament entwickelt. Inwieweit diese „Opferperspektive“ um die Frage nach der politischen Selbstschwächung gerade des Parlaments ergänzt werden müsste, wird im Gefolge der Umsetzung des Lissabon-Vertrags thematisiert werden.

3.2 Zwischen Moralisierung des Integrationsdiskurses und institutioneller Selbstbeschränkung: Die parlamentarische Arena

Demokratie lässt sich, so resümiert *Rudizio* (2006, 29), auf übernationalen Ebenen nur eingeschränkt in neuen oder veränderten Formen organisieren. Dies gilt auch für die Form der Demokratie, in und unter der die Bundesrepublik durch die Rückwirkungen der Integration und als Teil des gesamteuropäischen Regierungssystems politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse organisiert. Sowohl das deutsche als auch das europäische Regierungssystem sind daher in ihrer Entwicklung hochgradig ungeschlossen, wie nicht zuletzt die Abfolge der Veränderung der Vertragsgrundlagen der EU zeigt.

Nach der Berliner Erklärung von Kanzlerin Merkel vom März 2007 und einem schwierigen Verhandlungsmarathon auf den EU-Gipfeln im Juni 2007 in Brüssel und im Oktober 2007 in Lissabon hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten auf eine neue Version des nach negativen Volksentscheiden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten EU-Verfassungsvertrags geeinigt. Der hoffnungsgestimmten Reformrhetorik folgend, soll dieser in seiner politischen Substanz nahezu unveränderte neue Vertrag auf zentrale Kritikpunkte am Integrationsprozess reagieren und die EU demokratischer, transparenter und handlungsfähiger machen, zu einer besseren Kompetenzabgrenzung zwischen den Zuständigkeiten auf europäischer und nationaler Ebene führen und verbesserte Einflussmöglichkeiten der nationalen Legislative(n) in der europäischen Rechtsetzung bereit stellen. Neben einer stärkeren partizipativen Demokratie (Bürgerinitiative), mehr Transparenz im Ministerrat oder der weiteren Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) soll der am 13.12.2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft in Lissabon unterzeichnete Vertrag v.a. die Rolle der Parlamente der Mitgliedstaaten anerkennen und stärken und sie intensiver an der Arbeit der EU beteiligen. Hierbei geht es im Wesentlichen um mehr *Benachrichtigungsrechte* der nationalen Parlamente und Begründungspflichten der Kommission bei Gesetzgebungsakten. Ferner um die *Kontrolle der Subsidiarität*, im Rahmen derer die nationalen Parlamente zunächst binnen acht Wochen ihre begründeten Bedenken bei angenommenen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip artikulieren und die Kommission zur Stellungnahme sowie im weiteren Verfahren zur Überprüfung anhalten können (Subsidiaritätsprüfung). Schließlich, falls die Mehrheit der nationalen Parlamente, im Sinne eines breiten Schulterschlusses der nationalen Parlamente, einen Vorbehalt formuliert, kann diese die Beendigung des Legislativverfahrens erwirken (Subsidiaritätsklage), allerdings nur dann, wenn Europäisches Parlament und Europäischer Rat die Bedenken der nationalen Parlamente auch teilen. Damit ist zumindest der Keim einer Nebenaußenpolitik des Parlaments/der Parlamente gelegt, wengleich einer solchen Rolle nach wie vor innenpolitisch und im Institutionenensemble der EU hohe Hürden gesetzt sind.

Nach der Unterzeichnung des Vertrags im Dezember 2007 in Lissabon und dessen Annahme in fünf Mitgliedstaaten sollte der Ratifizierungsprozess in Deutschland schon im Mai 2008 abgeschlossen werden. Zu diesem Zweck legte die Bundesregierung im Februar 2008 den Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8300) vor, der die notwendigen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des EU-Vertrags schaffen und die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zur im Lissabon-Vertrag festgeschriebenen Übertragung von hoheitlichen Rechten einholen sollte (Ratifizierungsgesetz). Die innerstaatliche Umsetzung, v.a. die Ausgestaltung der besseren Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente in der europäischen Rechtsetzung, wurde in zwei weiteren Gesetzentwürfen konkre-

siert. Sie zielen darauf ab, die im Vertrag von Lissabon enthaltenen Bestimmungen zur Mitentscheidung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union zu regeln (Begleitgesetz) (BT-Drs. 16/8489; eingebracht gemeinsam von den Fraktionen der Großen Koalition und Bündnis 90/Die Grünen) und durch eine Grundgesetzänderung zu institutionalisieren (BT-Drs. 16/8488; eingebracht gemeinsam von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen). Gemäß Begleitgesetz und Grundgesetzänderungen der Artikel 23, 45 und 93 sollte künftig der Bundestag vor dem EuGH wegen eines Vorstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip klagen dürfen, wenn dies ein Viertel der Abgeordneten beschließt (Subsidiaritätsklage; Art. 23). Bisher war dieses Recht allein der Bundesregierung vorbehalten. Ferner sollte das Recht, eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einzureichen, nun auch (angeglichen an die Subsidiaritätsklage) von der Zustimmung von 25 Prozent der Abgeordneten – statt eines Drittels – abhängen (Art. 93 GG). Beide Verfahren sahen ein explizit vom Mehrheitsprinzip abrückendes Beschlussverfahren vor und konstituierten damit, wie bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, ein echtes parlamentarisches Minderheitenrecht (Oppositionsschutz). Die sog. Subsidiaritätsklage, die als doppeltes Oppositionsrecht gegenüber der Regierung sowie gegenüber der EU verstanden werden kann, war indes an einen eng gesteckten Zeitrahmen gebunden, innerhalb dessen das Parlament jeweils Zeit haben sollte, von seinem neuen Recht Gebrauch zu machen und das entsprechende Quorum an Abgeordneten zusammen zu bekommen. Vor diesem Hintergrund tendiert dieses Instrument zwar dazu, sich selbst zu entwerten, jedoch scheint sein Mehrwert darin zu liegen, dass es zu einer doppelten Sensibilisierung führen kann: der Sensibilisierung der nationalen Parlamente für europäische Politik sowie der Sensibilisierung der EU-Organe für die Rolle und den Wert nationaler Parlamente im neuen europäischen Regierungssystem. Vorgesehen war darüber hinaus auch, dass der Bundestag den Ausschuss für die Angelegenheiten der EU zur Wahrnehmung seiner Rechte aus dem Vertrag von Lissabon ermächtigen kann (Art. 45 GG).

Vor diesem Hintergrund fand am 13.3.2008 im Bundestag die Debatte zum Lissabon-Vertrag sowie zu den beiden Begleitgesetzen zur innerstaatlichen Umsetzung statt (151. Sitzung des Bundestags). Diese Debatte war zum einen von sehr grundsätzlichen und bekannten Bekenntnissen zur europäischen Integration im Allgemeinen sowie zum Vertrag von Lissabon im Besonderen geprägt. Zum anderen – und v.a. vor dem Hintergrund dieser fundamentalen Einigkeit im Grundsätzlichen zu verstehen – verhielten sich sowohl die Regierungsfractionen als auch die parlamentarische Opposition eher defensiv nicht nur zu den dargebotenen neuen Handlungsmöglichkeiten, sondern auch zur Möglichkeit der Neutarierung des Verhältnisses von Regierung und Parlament. Dies lag nicht nur an den spezifischen Konsensbeziehungen und Bindungswirkungen parlamentarischer Regierungssysteme, sondern auch in der bundesdeutschen Kontinuität der durch Exekutivlastigkeit geprägten europapolitischen Willensbildungsprozesse. Die erste Lesung über die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon und die Annahme der beiden Begleitgesetze stand daher in einer doppelten Kontinuität in Deutschland: einer Kontinuität in Form einer hochgradigen Moralisierung des Integrationsdiskurses auf der einen Seite und einer Pfadabhängigkeit in den moderaten institutionellen Anpassungen. Bei Letzterem handelte es sich um Anpassungen an das, was der EU-Vertrag nicht nur konzedierte, sondern einforderte, nicht jedoch um Anpassungen, die der Bundestag unabhängig hiervon zuvor einzufordern gedacht hatte. Dennoch konnte der Abgeordnete Silberhorn (CDU/CSU) in der Debatte behaupten, der Bundestag habe „in der Umsetzung des Vertrages von Lissabon Regelungen gefunden, die europaweit Maßstäbe setzen“.

Die vier kognitiven und argumentativen Referenzpfeiler der allermeisten Redebeiträge waren daher zum einen die gebotene Eile, die eingefordert wurde, um den Vertrag „ab Januar 2009 möglichst schnell mit Leben zu erfüllen“ (Außenminister Steinmeier), zum anderen die oft beschworene größere „Handlungsfähigkeit“ der EU, deren Einschränkung es tunlichst zu vermeiden gelte, drittens im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung die „behutsame Anpassung des Grundgesetzes“ (Außenminister Steinmeier; Dressel, SPD), bei der im Wesentlichen eingespielte Routinen übernommen bzw. in der europapolitischen Interessenvermittlung des Bundestags Anwendung finden sollten, sowie viertens schließlich die Vorstellung, dass „die Kompetenzübertragung, die wir auf die europäische Ebene vornehmen, durch eine stärkere Mitwirkung des Bundestages auf nationaler Ebene gewissermaßen kompensiert [wird]“ (Silberhorn, CDU/CSU). Daher überwogen feierliche Bekenntnisse zur „Union der Bürgerinnen und Bürger, der Parlamentarierinnen und Parlamentarier“ (Roth, SPD) und Warnungen vor einem unangemessenen Gebrauch der parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle, während die für das Binnenverhältnis von Regierung und Parlament so wesentlichen verfahrenstechnischen Fragen eine Randnotiz blieben bzw. sich in einem *parlamentarischen permissive consensus* dahingehend ausdrückten, Handlungsspielraum und Handlungsfähigkeit der Regierung im Rat nicht über Gebühr einschränken zu wollen. Denn: „Nicht die Details dieses Vertrags müssen interessieren, sondern der Umstand, dass wir uns damit in Europa nach vorne bewegen“ (Krichbaum, CDU/CSU).

Während sich Bündnis 90/Die Grünen zur Frage der Ausgestaltung der innerstaatlichen Umsetzung nicht äußerten, scherten allein FDP und DIE LINKE aus diesem Konsens im Grundsätzlichen aus: Die FDP kritisierte die den Parlamenten mit dem Lissabon-Vertrag nach außen zur Verfügung gestellten Instrumente hinsichtlich ihrer Praktikabilität (Zeitdruck, interner und externer Koordinierungsbedarf, Mehrheitsfindung) und formulierte vor diesem Hintergrund nach innen eine Aufforderung des Bundestags an sich selbst (v.a. an die Koalitionsfraktionen), „in Zukunft mit mehr Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein gegenüber der Regierung aufzutreten. Wenn wir das nicht tun, nutzen uns alle Rechte nichts“ (Löning, FDP). Ferner forderte die FDP eine stärkere Abgrenzung zwischen mitgliedstaatlichen und EU-Kompetenzen: „Dieses Parlament sollte sich das Recht herausnehmen, sehr selbstbewusst zu sagen: Es gibt Bereiche, in denen man uns die Regelungskompetenz nicht wegnehmen muss, weil sie auch auf nationaler Ebene sehr vernünftig geregelt werden können“ (Toncar, FDP). DIE LINKE lehnte den Vertrag von Lissabon aus grundsätzlichen Erwägungen (als Anschlag auf den Sozialstaat und Durchsetzung von „Marktradikalismus“ sowie als Ausdruck von Militarismus) ab, titulierte ihn als einen „undemokratischen Putsch der EU-Regierungen“ und enthielt sich konsequenter Weise jeglicher Positionierung zur innerstaatlichen Umsetzung (Bisky, DIE LINKE). Bisky forderte ferner, der Vertrag müsse in allen EU-Ländern per Volksabstimmung ratifiziert werden.

Die drei Gesetze wurden vom Bundestag am 24.4.2008 mit 515 zu 58 Stimmen angenommen. Sechs der 46 CSU-Abgeordneten, darunter Peter Gauweiler, verweigerten die Zustimmung. Im Bundesrat stimmten am 23.5.2008 15 Bundesländer nach einer unkontroversen Debatte zu, Berlin enthielt sich der Stimme.

3.3 Aufforderung zum Selbstbewusstsein: Das Verfassungsgericht als Vormund des Parlamentarismus

Schon im Zuge des Verfahrens über den Europäischen Haftbefehl (vgl. detailliert *Schorckopf* 2006) hatte das Gericht moniert, der Bundestag stuft sich selbst zu einem bloßen Vollzugsorgan herab und erinnerte die Parlamentarier daran, dass sie auch und selbst bei der Überführung europäischer Rechtsakte in deutsches Recht keineswegs aus ihrer Gestaltungs- und Gesamtverantwortlichkeit entlassen sind. Nach der Verabschiedung der Ratifizierungs- und Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon kündigten der CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, die Bundestagsfraktion der LINKEN, sowie mehrere Einzelpersonen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht an, die das Verfassungsgericht annahm und zu einem gemeinsamen Verfahren zusammenfasste. Die gebündelten Klagen umfassten die Organklage und Verfassungsbeschwerde Peter Gauweilers, die Organklage und Verfassungsbeschwerde der Bundestagsfraktion der LINKEN, sowie die beiden Verfassungsbeschwerden des ÖDP-Vorsitzenden Klaus Buchner und einer Gruppe um den ehemaligen Europaparlamentsabgeordneten der CSU Franz Ludwig Graf Stauffenberg. Obwohl die vier an dem Verfahren beteiligten Klageführer höchst unterschiedlichen politischen Lagern angehören, können die angeführten Klagegründe über die einzelnen Klageschriften hinweg zusammengefasst werden.

Allen Klagen gemeinsam ist die Argumentation, dass durch die Ratifizierung des Vertrages in institutioneller Hinsicht die bundesdeutsche Demokratie ausgehöhlt und entleert, somit die parlamentarische Demokratie durch die Übertragung elementarer Kompetenzen auf die europäische Ebene ihrer Gegenstände beraubt werde, ohne dass die Europäische Union selbst demokratischen Grundsätzen genüge, wie sie nur in Repräsentativsystemen mit freier und gleicher Wahl verwirklicht werden könnten. In der Europäischen Union seien die rechtssetzenden Institutionen Rat und Kommission nur als „Exekutive legitimiert“ (Klageschrift der LINKEN: 11). Exemplarisch für diese Argumentation steht auch die Klage Buchners:

„Mit der Erweiterung der Kompetenzen der Union, insbesondere der Aufgabe der alten Säulenstruktur und dem Abkehr von einer normalen völkerrechtlichen Vertragsordnung durch den Vertrag von Lissabon, nimmt die Europäische Union mehr und mehr die Gestalt eines Bundesstaates an. [...] Die Schwelle zur Bedeutungslosigkeit der originären deutschen Gesetzgebungszuständigen wird durch den Vertrag von Lissabon überschritten: In großer Anzahl wurden im Vertrag von Lissabon neue Kompetenzen der Union geschaffen und bereits bestehende Kompetenzen ausgeweitet, so dass eine die beeinflussbare Macht des Bundestages merklich geschrumpft ist“ (Klageschrift Buchner).

Die wesentlich detailliertere Klageschrift Peter Gauweilers fügt diesen allgemeinen demokratietheoretischen Einwänden eine genaue Analyse der institutionellen Änderungen im Vertrag von Lissabon hinzu. Für das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist dabei die Einführung der so genannten Flexibilitätsklausel (Art. 308 (352) AEUV) von besonderer Bedeutung, die es der Europäischen Union ermöglicht, nach einstimmigen Beschluss im Rat auch Politikbereiche an sich zu ziehen, die nicht in den Verträgen als Gegenstandsbereiche der Europäischen Union vorgesehen sind. Ebenso schaffe die Brückenklausel und das „vereinfachte Änderungsverfahren“ (Art. 48 EUV Abs. 6 und 7), nach dem der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluss einzelne Gesetzgebungsverfahren oder -bereiche, in denen Einstimmigkeit erforderlich wäre, in Verfahren zu überführen, in denen mit qualifizierter Mehrheit bzw. gemäß dem „ordentlichen Gesetzgebungs-

verfahren“ entschieden werden kann. Beide institutionellen Änderungen, die Flexibilisierungsklausel und das vereinfachte Änderungsverfahren, etablierten eine sowohl institutionelle als auch substantielle *Kompetenz-Kompetenz* der Europäischen Union, die nun über ihre eigene Zuständigkeit und Verfahren über die Grundlage der Verträge hinaus verfügen könne und so das im deutschen Verfassungsrecht etablierte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletze: „Das vereinfachte Änderungsverfahren überträgt die Verfassungsmacht dem Europäischen Rat, den Führern der Union“ (Klageschrift Gauweiler: 314).

Hinsichtlich der Einwände gegen die substantielle Entkernung nationalstaatlicher Demokratie durch die Übertragung von Kompetenzen unterscheiden sich die Klagen in größerem Maße. Gemeinsam ist Ihnen die Argumentation, dass durch die Europäische Integration der deutschen Demokratie Gestaltungsspielräume und Kompetenzen verloren gehen, die für demokratisches Regieren essentiell sind:

„Die Entscheidungsbefugnisse der nationalen Parlamente werden ausgehöhlt, und die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen können nicht mehr hinreichend von den Völkern der Mitgliedstaaten – über deren Regierungsvertreter im Rat – legitimiert werden, weil es auf deren Stimme nach dem Abschied vom Konsensprinzip zugunsten von Mehrheitsentscheidungen nicht mehr ankommt. Durch die Entleerung der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland wird vor allem auch das Grundrecht jedes Bürgers aus Art. 38 GG verletzt, durch seine Teilnahme an der Bundestagswahl an der demokratischen Legitimation der regierenden Hoheitsgewalt mitzuwirken und die Träger dieser Hoheitsgewalt nicht nur wählen, sondern auch abwählen zu können.“ (Klageschrift Gauweiler: 17)

In ähnlicher Weise argumentiert auch die Klage der Linken:

„Der demokratische Prozess wird damit sinnentleert, die demokratische Spielregel, wonach die Minderheit Mehrheitsentscheidungen akzeptiert, soweit sie faktisch in der Lage bleibt, selbst Mehrheit zu werden und ihre politischen Konzeptionen durchzusetzen, wird aufgehoben. Die Substanz des demokratischen Mehrheitsprinzips verliert ihre Bedeutung.“ (Klageschrift der LINKEN: 12)

Unterschiede ergeben sich jedoch darin, welche Politikbereiche für den Nationalstaat essentiell sind und zugleich durch den Vertrag von Lissabon entleert werden. Während die Linken das bundesdeutsche Sozialstaatsprinzip durch Zielvorgaben des Vertrags und die europäische Politik in seinem Spielraum substantiell eingeengt und das Prinzip der Parlamentsarmee durch die Gemeinsame Verteidigungspolitik der Europäischen Union bedroht sieht, stützt sich die Gauweiler-Klage auf die verstärkte Integration der Innen- und Justizpolitik, der Wirtschafts- und Finanzpolitik, sowie die nun mehr „eingeschränkte Verteidigungshoheit“ (Klageschrift Gauweiler: 303). Die Klage Buchners sieht die nationalstaatliche Souveränität in erster Linie im Bereich der Polizei- und Justizpolitik, insbesondere im Grundrechtsschutz, die Klage Stauffenbergs dagegen im Kartellrecht substantiell beeinträchtigt (vgl. *Karpenstein/Neidhardt* 2009).

In seinem Urteil gab das Bundesverfassungsgericht den Klagen statt und erklärte das Begleitgesetz für verfassungswidrig. Dabei verwarf es jedoch die Teile der Klagen, die sich auf die substantielle, auf Politikbereiche bezogene Kompetenzübertragung stützen. Die europäische Integration auf dem Gebiet der Verteidigungs-, Sozialstaats-, Innen- und Justizpolitik berührt nach Ansicht des Gerichts nicht in verfassungswidrigem Umfang nationalstaatliche Souveränität (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 351-400). Die Verfassungswidrigkeit ergibt sich jedoch aus den prozeduralen, institutionellen Regelungen des Vertrages von Lissabon. Das Gericht teilt hier die Beschwerden der Klageführer, dass durch den Vertrag die Europäische Union in Gestalt des Rates die Kompetenz erhält, über ihre eige-

nen Kompetenzen zu entscheiden, sowohl über ihre substantiellen Kompetenzen im Rahmen der Flexibilitätsklausel (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 238, 327f) als auch über ihre institutionelle Ordnung im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn. 238, 308ff). Die Etablierung der Kompetenz-Kompetenz auf europäischer Ebene verletze dabei insofern die Vorgaben des Grundgesetzes, als die europäische Integration unter der verfassungsrechtlichen Bedingung stehe, dass „dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren“ (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 226). Daraus folge, dass die Mitgliedstaaten Herren der Verträge bleiben müssen (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 231), die „Verselbstständigung politischer Herrschaft für die europäische Union“ an die „Handlungsfreiheit des selbstbestimmten Volkes“ rückgebunden werden, Integrationsschritte somit „sachlich begrenzt und prinzipiell widerruflich“ (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 2339) sein müssen.

Mit dieser Begründung verlässt das Verfassungsgericht das im Maastricht-Urteil formulierte Prinzip der „schritt haltenden Demokratisierung“ der Europäischen Union, insbesondere in den im Urteil formulierten Konsequenzen und Vorgaben. Zum einen werden die Anforderungen an das Zustimmungsgesetz dahingehend präzisiert, dass für die Zustimmung der deutschen Regierung zu einem vereinfachten Änderungsverfahren bzw. durch die Brückenklausel nicht nur die Tolerierung durch den Bundestag, sondern eine explizite Ermächtigung durch einen Parlamentsbeschluss notwendig ist (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 409ff). Für die Anwendung der Flexibilitätsklausel wird ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG vorgeschrieben. Neben dem so neu eingeführten Parlamentsvorbehalt in Fragen europäischer Integration reaktiviert das Gericht darüber hinaus ältere Rechtsprechungslinien, indem es explizit auf die zukünftige Anwendung der Rechtsprinzipien der ultra-vires- und Identitätskontrolle hinweist (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 240). Es macht sich somit zum Hüter der Grenzen europäischer Integration, indem es sich die Überwachung der Integration als begrenzter Einzelermächtigung (ultra vires) und etwaiger Verletzungen der Verfassungsidentität des Grundgesetzes durch kommende Integrationschritte vorbehält und implizit in der Formulierung möglicher Klagewege zur Inanspruchnahme rechtlicher Kontrolle auffordert (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 241). Dies erscheint umso virulenter, als es zugleich substantiell Kernbereiche demokratischer Staatlichkeit definiert (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 251), die sich, wie die Finanz- oder Bildungshoheit, längst nicht mehr in Gänze in nationalstaatlichem Verfügungsrahmen befinden.

3.4 „Mehr Demokratie wagen“: Die Entdeckung der Gestaltbarkeit

Auf den ersten Blick scheint es, dass das Gericht den Bundestag mit zwei ungewollten Zumutungen konfrontiert: Zum einen hat es das Parlament dazu aufgefordert, über die inhaltlichen Grenzen der Integration und den legitimen Raum der *nationalen* Gestaltungsverantwortlichkeit im Rahmen der bundesrepublikanischen Staatlichkeit stets neu nachzudenken, zum anderen hat es das Parlament auf die ihm zur Verfügung stehenden, jedoch nicht genutzten Handlungsmöglichkeiten in der Europapolitik – und damit in der Innenpolitik – hingewiesen. Ferner hatte das Gericht zwar klar gestellt, dass die Europafreundlichkeit einen Verfassungsauftrag darstellt, gleichzeitig jedoch ein politisch zu be-

arbeitendes Spannungsfeld thematisch werden lassen: Eine vertiefte Integration darf nicht zum Verlust an parlamentarischer Mitbestimmung führen – im Gegenteil, beides soll sich nach dem Willen des Gerichts gegenseitig bedingen und vorantreiben.

Einen Tag nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts, in der 229. Sitzung vom 1.7.2009, debattierte der Bundestag den Richterspruch, den die FASZ (5.7.2009) als „deftige Ohrfeige“ für das Parlament bezeichnete. Das Urteil schien dem Parlament nicht nur Rückenwind gegeben, sondern (und überraschender Weise) ein neues Selbstbewusstsein eingehaucht zu haben. Es bedurfte offenbar erst dieses externen, advokatorischen Impulses, um das Parlament an seine Rolle und Funktion auch in der Europapolitik zu erinnern. Was vor dem Urteil des BVerfG nicht gewollt und nun oktroyiert worden war, wurde im Parlament allseitig begrüßt und als überfällig gelobt.

Die vom Gericht verlangte ausdrückliche Zustimmung durch Gesetz (beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren sowie bei den Brückenklauseln) oder die Vorgabe, dass die Bundesregierung in einigen eng umgrenzten Bereichen im Rat nur nach Weisung des Parlaments handeln kann, stellten ein Novum im Verhältnis von Regierung und Parlament dar. Mutig sprach daher der Abgeordnete Roth (SPD) von einem „Weckruf“ für das Parlament und einem „Stoppsignal für alle Exekutiven, sei es in Brüssel, sei es in Berlin, die der Auffassung sind, dass der Parlamentarismus bzw. seine Stärkung Sand im Getriebe des europäischen Räderwerks sind“. Auch diese Debatte war abermals von einem breiten Konsensualismus *im Grundsätzlichen* gegenüber dem Urteil des BVerfG sowie dem dort geforderten „neuen Rollenverständnis des Bundestages“ (Löning, FDP) geprägt. Mit großem Wohlwollen wurde von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnisgrünen aufgenommen, dass Karlsruhe sowohl den Vertrag von Lissabon sowie das Zustimmungsgesetz mit den Änderungen des Grundgesetzes zum Lissabon-Vertrag als mit dem Grundgesetz vereinbar bewertet hat. Auf großes Verständnis traf zudem die Rüge des Gerichts, der Bundestag habe die Beteiligung und die Möglichkeiten zur Mitwirkung des Bundestags nicht in vollem Umfang genutzt. Mit großer Erleichterung wurde im Bundestag aufgenommen, dass das Gericht das Verhältnis von Exekutive und Legislative in Europafragen weiter geklärt, „Europa in den Bundestag geholt“ (Gisy, DIE LINKE) und daher das Begleitgesetz für verfassungswidrig erklärt hat. Der Grundtenor des BVerfG-Urteils, das Parlament müsse bei der Umsetzung des Vertrags im innerstaatlichen Recht selbstbewusster umgehen, zudem seine Beteiligungsrechte aktiver und umfassender wahrnehmen und schließlich verhindern, dass bei der Weiterentwicklung des EU-Primärrechts Legitimationslücken entstünden bzw. die Rückkopplung des Integrationsprozesses an die nationalen Parlamente nicht gegeben sei, traf auf allfällige Zustimmung. Explizit wurde v.a. von Seiten der Opposition im Bundestag darauf hingewiesen, dass das Parlament vor einer doppelten neuen Herausforderung stehe: Zum einen werde fortan ein gesteigertes Selbstbewusstsein insbesondere auf Seiten der die Regierung tragenden Fraktionen notwendig sein, zum anderen gelte es, nicht nur interne Arbeitsstrukturen im Bundestag zu institutionalisieren, um der neuen Verantwortlichkeit gerecht werden zu können, sondern auch ein enges Kooperationsnetz mit anderen nationalen Parlamenten aufzubauen, um gegebenenfalls im Rahmen der Kontrolle der Subsidiarität zu politischen Abstimmungen und Vereinbarungen zu kommen.

Die neue Grundhaltung des Bundestags kommt in den Einlassungen des Abgeordneten Axel Schäfer (SPD) zum Ausdruck, der meinte:

„Das deutsche Parlament hat eine außergewöhnliche Stärkung seiner Rechte erfahren, nicht nur insofern, als deutlich gemacht wurde, welche Rechte ein Parlament hat, sondern auch, weil deutlich gemacht wurde, welche Rechte sich ein Parlament nehmen – manchmal könnte man auch sagen: was es sich herausnehmen – kann.“

Allerdings schränkt Schäfer ein:

„Man kann nur selbstbewusst sein, wenn man auch selbstkritisch ist. Dann stellen wir fest, dass wir die Arbeitsweise unseres Parlaments in Zukunft ein Stück weit werden ändern müssen. Außerdem muss sich (...) die Mentalität, also die Einstellung zur Debatte über die Europäisierung auch unserer Politik verändern. Das ist nicht nur die Aufgabe der sogenannten Europaspezialisten. (...) Wir müssen ganz ehrlich sein: In diesem Parlament haben wir in dieser Hinsicht noch eine ganze Menge Überzeugungsarbeit zu leisten.“

Der Bundestag sei nach diesem Urteil

„nicht mehr ein Parlament, das das Recht zur Mitwirkung hat, sondern nach diesem Urteil hat der Bundestag die Pflicht zur Mitwirkung. Wir können nicht durch bloßes Zuhören oder durch Wegschauen Dinge auf europäischer Ebene passieren lassen. (...) Der Bundestag ist hier in der Pflicht, sich frühzeitig zu informieren, frühzeitig Entscheidungen zu treffen und frühzeitig der Regierung einen Auftrag mit auf den Weg zu geben“ (Löning, FDP).

Die innerparlamentarische Kontroverse zeigte sich in zwei Perspektiven auf den Gegenstand: Gunther Krichbaum (CDU), Vorsitzender des Europaausschusses des Bundestags, merkte mit Blick auf die Effektivität und Effizienz der Europapolitik an, man habe „ein großes Interesse daran, dass unsere Regierung, egal welcher Couleur, in Brüssel handlungsfähig bleibt. Wir müssen in Brüssel, in Europa sprechfähig bleiben“. Peter Gauweiler (CSU) wendete den Blick nach innen auf den Kompetenzzuwachs und verwies darauf, dass das Urteil des Verfassungsgerichts die „Selbstkastrierung des Parlaments“ verhindert habe und legte den Finger in die Wunde, indem er bemerkte, es „dient uns nicht zum Ruhme, dass es dazu eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts bedurfte. (...) Ein Parlament, das seine Kompetenzen aufgibt, gibt sich selber auf“.

Dieser Grundkonflikt zwischen *einerseits* Bewahrung exekutiver Handlungsfähigkeit in einer sich vergrößernden, auf Verhandlungs- und Konsensfähigkeit angelegten EU, die in zunehmendem Maße die gleichberechtigte Entscheidung von Rat und Europäischem Parlament als Regelverfahren ausbaut und im Rat in weiteren Politikfeldern die Möglichkeit des Übergangs von Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen einräumt, sowie *andererseits* einer stärkeren Beteiligung der Legislative in der deutschen Europapolitik mit ihren quer zu den Erfordernissen europäischer Politikproduktion stehenden retardierenden Effekten, prägte auch die Verhandlungen über die Neukonzipierung der Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag. Dieser Dualismus zwischen *Effizienz* (Handlungsspielräume und -fähigkeit der Regierung) und *Inhalt* (Mitspracherechte des Parlaments) ließ sich im Rahmen der Revision der Begleitgesetze in einer für die Exekutive autonomieschonenden Weise durch einen weiteren Dualismus auflösen: die Unterscheidung zwischen Sonder- und Regelfall der Entscheidung. Durch den auf dieser Basis erzielten Formelkompromiss zwischen Regierung und Legislativen sowie zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen (mit Ausnahme der LINKEN) wurde das exekutivdemokratische Verständnis von Europa- als Außenpolitik allerdings nur partiell in das innenpolitische Prozedere parlamentarischer Gestaltung und Kontrolle überführt.

Nach intensiven Verhandlungen innerhalb eines engen Zeitrahmens hatten die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen am 21.8.2009 vier neue, bin-

nen zwei Monaten verhandelte und formulierte Zusatzgesetze zum Lissabon-Vertrag vorgelegt, von denen die Beteiligten glaubten, dass sie den Vorgaben des BVerfG insbesondere zur Ausweitung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat entsprechen würden.³ Sie regeln die Rolle des Parlaments gegenüber der EU sowie das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Legislative(n). Damit haben Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit, das Stimmverhalten Deutschlands in Brüssel zu bestimmen mit Blick auf die nach dem Lissabon-Vertrag vorgesehenen Optionen zur Vertragsänderung, an denen das Parlament zu beteiligen ist (Änderung der europäischen Verträge, Ausweitung der EU-Zuständigkeiten; Brücken- und Flexibilitätsklauseln, Notbremseverfahren), sowie mit Blick auf die Änderung der Entscheidungsverfahren auf supranationaler Ebene (Gesetzgebungsverfahren, Abstimmungsmodalitäten). Bei diesen „dynamischen Klauseln“ des Lissabon-Vertrags, die eine Vertiefung der Integration ohne das aufwändige Prozedere einer kompletten Vertragsrevision ermöglichen und schon in den Vertrag von Amsterdam (1996) aufgenommen worden waren, bedarf es fortan für die Zustimmung Deutschlands eines Gesetzes nach Art. 23 GG, dem auch der Bundesrat dann zustimmen muss, wenn Länderzuständigkeiten berührt werden. Durch diese vier Begleitgesetze wurden, pointiert formuliert, v.a. die *Ausnahmefälle* europäischer Entscheidungsfindung in den Normalfall der Zustimmungspflichtigkeit nach Art. 23 überführt und damit die im Lissabon-Vertrag angelegten Effizienzsteigerungsmomente zugunsten einer ex ante Bindung an einen Parlamentsbeschluss tendenziell entschleunigt. Dies steht in einem deutlichen Kontrast zur alltäglichen Europapolitik, die von den Zusatzgesetzen nur insofern betroffen ist, als die Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber der Legislative präzisiert werden: Frühzeitig, fortlaufend und schriftlich muss die Bundesregierung über alle Vorhaben im Rahmen der EU unterrichten, wobei Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hierbei eine Sonderrolle spielen. Dem Bundestag muss hier nur ex post die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden, also bevor die Bundesregierung ihre Position für die Verhandlungen in Brüssel festlegt. Lassen sich wesentliche Anliegen des Bundestags in den EU-Verhandlungen nicht durchsetzen, muss die Bundesregierung darüber in Zukunft unverzüglich Rechenschaft ablegen. Anders als bei den Sonderfällen kann die Legislative der Regierung im europapolitischen Normalfall daher auch künftig kein imperatives Mandat erteilen: Sie ist im supranationalen Entscheidungsalltag weiterhin vor den Vorgaben der Abgeordneten „geschützt“.

Die CSU spielte in den vorausgegangenen Verhandlungen das *enfant terrible* der Koalition, stellte sie doch nach Ansicht von CDU und SPD Maximalforderungen mit Blick auf mehr europapolitische Mitsprache des Parlaments. Seit dem Urteil aus Karlsruhe hatten sich CSU, v.a. in Gestalt von Peter Gauweiler und CSU Generalsekretär Alexander Dobrindt, und DIE LINKE als Mahnerinnen dahingehend profiliert, die Bundesregierung europapolitisch stärker an das Votum des Parlaments rückzubinden und das Urteil buchstabengetreu umzusetzen. Allerdings konnte die CSU ihre 14 Punkte umfassenden „Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und Bundesrats in EU-Angelegenheiten“ in wesentlichen Punkten nicht halten, so z.B. in der Frage der Volksabstimmungen, des die Bundesregierung bindenden imperativen Mandats oder eines Kontrollrechts des BVerfG. Die CSU hatte schließlich ihre Zustimmung von einem zusätzlichen Entschließungsantrag abhängig gemacht, dem sich CDU und SPD anschließen konnten. In diesem Entschließungsantrag verpflichtete sich die Bundesregierung, bei der EU zu hinterlegen, dass sie sich beim Lissabon-Vertrag an die Auslegung des BVerfG zu halten gedenke. In namentlicher Abstimmung stimmten in der Schlussabstimmung am 8.9.2009 446 Abge-

ordnete für, 46 gegen die Begleitgesetze. Für die Begleitgesetze votierten CDU/CSU, SPD und Grüne, die LINKE lehnte die Gesetze sämtlich ab.

In dieser Schlussdebatte über die Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon (233. Sitzung) wurden jenseits eines moralisierenden Konsenses im Abstrakten Trennlinien im Bundestag sichtbar. Diese innerparlamentarischen Spaltungslinien sind kennzeichnend für die deutsche Debatte und lassen sich in drei Grobkategorien fassen, die wir im Sinne der Konflikte über europäische Politik entlang der in Abschnitt 2 in Anlehnung an *Mair* (2007) entwickelten territorialen Achse (Institutionalisierung der EU und Reichweite der Integration) positionieren. Wir unterscheiden zwischen *effizienzorientierten Euro-Föderalisten*, *Bewahrern parlamentarischer Souveränität* und *Verfassungsnationalisten*. Die vierte Grobkategorie, die wir identifizierten, steht quer zur territorialen Positionierung und institutionellen Lokalisierung – die *policy-spezifischen Integrations skeptiker*. Die in diesem Beitrag nachgezeichneten Debatten indizieren, dass es Dissens gibt, der nicht als latenter, sondern manifester in Erscheinung tritt und (partei-)politisch zurechenbar geworden ist, ohne jedoch dabei den Parteienwettbewerb entscheidend zu prägen.

Das mit Abstand größte Lager stellten in den Auseinandersetzungen über den Lissabon-Vertrag die *effizienzorientierten Euro-Föderalisten*, die im wesentlichen auf zwei positive Aspekte verwiesen: die höchstrichterlich bestätigte Verfassungskonformität des Vertrags von Lissabon sowie den Umstand, dass, so der Abgeordnete Oppermann (SPD) – der in der ersten Lesung der überarbeiteten Begleitgesetze ausführte, Europa sei die „Staatsräson“ der Bundesrepublik (232. Sitzung vom 26.8.2009) – die Bundesregierung „uneingeschränkt handlungsfähig“ bleibe (233. Sitzung). Dieser Position kam es darauf an, eine rechtliche Bindung der Bundesregierung an Mandate des Parlaments zu verhindern. CSU und LINKE wurden daher von Oppermann als „antieuropäische Allianz an den Rändern des Deutschen Bundestages“ identifiziert (233. Sitzung). Schwall-Düren (SPD) warf der CSU vor, sie glaube, „Sand ins Getriebe“ werden zu müssen. Zu dieser Gruppe zählten erwartungsgemäß die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD sowie v.a. Außenminister Steinmeier (SPD) und Bundesinnenminister Schäuble (CDU), der in einem Interview im Handelsblatt (24.8.2009) zum Urteil des BVerfG anführte,

„das Entscheidende an dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist, dass der Lissabonner EU-Vertrag das Grundgesetz nicht verletzt. (...) Das nun vorliegende Ergebnis ist in Ordnung, etwa der Aspekt, dass das Parlament in EU-Angelegenheiten zu unterrichten ist. (...) Wichtig war, dass die Verhandlungsposition Deutschlands in Brüssel nicht geschwächt und etwa auf die Möglichkeiten Dänemarks beschnitten wurde. (...) Dies würde der Rolle, die Deutschland in der EU spielt und spielen muss, nicht gerecht“.

Gehörten CDU, SPD und Bündnisgrüne mehrheitlich zu diesen effizienzorientierten Euro-Föderalisten, so war die FDP der Kern derjenigen, die konsequent aus der Perspektive einer größtmöglichen *Parlamentssouveränität* argumentierten und eine größere Kontrolle der finanziellen Verpflichtungen der Bundesrepublik durch den Bundestag forderten. Die Liberalen gehörten zu den entschiedensten Befürwortern der verfahrenstechnischen Vorgaben des BVerfG-Urteils und arbeiteten an seiner konsequenten parlamentarischen Umsetzung. Für die FDP, so der Abgeordnete Löning (233. Sitzung) werde es daher „am Ende des Tages darauf ankommen, dass die Mehrheit in diesem Haus, die Mehrheit, die die Regierung trägt, den Mut aufbringt, diese Rechte auch einzufordern und auszufüllen“. Zu dieser Gruppe der Parlamentssouveränitäts-Befürworter zählte indes auch, wenn auch abgeschwächt, der Vorsitzende des Europaausschusses, Krichbaum (CDU), der in der Abschlussitzung von einem „echten Parlamentsgesetz“ sprach und für den Bundestag die

„Einschätzungsprärogative“ darüber reklamierte, wie die Integration in Zukunft verantwortet und gestaltet werden sollte. Bei dieser Gruppe handelt es sich um eine offensiv positive Position gegenüber der Integration, die jedoch aus einer demokratiethoretisch angeleiteten Position der Legitimationssicherung den Parlamentsvorbehalt betont und das (in diesem Fall v.a. nationale) Parlament als Ort und Ursprung der Integration ansieht.

Dem steht eine Gruppe um Peter Gauweiler und Teilen der CSU gegenüber, die als *Verfassungsnationalisten* bezeichnet werden können, da sie stärker vom Denkmodell des Staatenverbunds ausgehen und die primäre Souveränitätsquelle des Integrationsprozesses nicht nur in den Mitgliedstaaten verorten, sondern in der Verfassung als Ausdruck demokratischer Selbstgestaltungsrechte des nationalen Demos lokalisieren. Peter Gauweiler bemerkte hierzu: „Es ist besser, mit den Außenseitern das Grundgesetz zu verteidigen, als es mit den Volksparteien zu brechen“ (233. Sitzung). Es ist daher nicht verwunderlich, dass die CSU dem Verfassungsgericht eine exponierte und dezidierte Rolle im Weiteren des Integrationsprozesses einzuräumen gewillt gewesen ist, was als eine gewollte diskretionäre Selbstentmündigung des Parlaments in europapolitischen Fragen bzw. als latentes Misstrauen gegenüber dem Parlament gelesen werden kann. Dieser Gruppe um Gauweiler hatte das BVerfG zwar nicht recht gegeben, sich jedoch weitgehend ihrer Argumente bedient, indem es durch die Verfassung gesetzte inhaltliche und verfahrenstechnische Stoppschilder definiert und Bundestag und Bundesrat beauftragt darüber zu wachen, dass sie nicht überfahren werden.

Die *policy-spezifischen Integrations skeptiker*, zu denen hauptsächlich die DIE LINKE gezählt werden kann, verweigerte sich in den parlamentarischen Debatten einer Auseinandersetzung über die Polity-Dimension (und kann daher auf der territorialen Achse kaum verortet werden), sondern positionierte und profilierte sich inhaltlich als Gegner des Lissabon-Vertrags und demokratiethoretisch als Skeptiker einer weitergehenden Demokratisierung der EU sowie des Integrationsprozesses. Durch diese Fokussierung auf inhaltliche denn auf institutionelle Fragen bewegt sich die LINKE vorwiegend auf der funktionalen Konfliktachse.

4 Folgenreich oder folgenlos? Strategische Unsicherheiten im Gefolge des Lissabon-Urteils

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Urteil zwar am Lissabon-Vertrag selbst wenig auszusetzen, jedoch am Umgang von Bundestag und Bundesrat mit diesem. Es hat mit seiner erzwungenen Revision der Begleitgesetze den Prozess der Selbstentpflichtung des Parlaments zugunsten einer aktiven Mitwirkung an der Weiterentwicklung der EU aufgehalten. Damit wird, dem Urteil folgend, folgenloser Konsens potentiell aufgebrochen zugunsten einer folgenreichen inhaltlichen Befassung mit weichenstellenden Grundfragen der Integration. Das Parlament muss daher sich und sein Handeln in europapolitischen Fragen wieder konsequentialistisch interpretieren.

Vor diesem Hintergrund konstituieren das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und seine innerstaatliche Umsetzung kein Paradox, so doch einen zwiespältigen strategischen Raum widerstreitender Optionen: Zum einen wird durch den eingeführten Parlamentsvorbehalt einer – wenn auch nationalen – Politisierung europäischer Verfassungspolitik im Parlament der Weg bereitet. Zukünftige Kompetenzverschiebungen zugunsten der Europäischen Union jenseits neuer Vertragsrevisionen und -gebungen sind an einen vorge-

schalteten Beschluss des Parlaments gebunden. Es ist dabei zu erwarten, dass europapolitische Positionen zumindest unter einen gestiegenen Rechtfertigungsbedarf gestellt werden und die entsprechenden politischen und parlamentarischen Debatten die Phase des stillschweigenden wie exekutivfreundlichen „permissive consensus“ aufzubrechen in der Lage sind. Mit seinem Urteil hat das Verfassungsgericht das Dilemma nationaler Auseinandersetzung mit Europapolitik damit potentiell umgekehrt: Vor dem Urteil herrschte bei den „großen Fragen“ der Integration ein übergroßer Konsens, obwohl weitreichendste Entscheidungen getroffen werden mussten, während der Dissens bisweilen bei kleinen, gleichwohl keinesfalls unwichtigen europäischen Gesetzen in der Phase der nationalen Umsetzung entflamte. Durch die Vorgaben des Gerichts sowie die Begleitgesetze erscheint es möglich, auch die integrationspolitischen Weichenstellung stärker nicht nur zu politisieren, sondern im Sinne inhaltlich relevanter Beschäftigung zu parlamentarisieren.

Zugleich kann man jedoch auch davon ausgehen, dass die den deutschen Regierungsvertretern tatsächlich vom Parlament angelegten europapolitischen Zügel „elastisch“ ausfallen werden – die enge Verschränkung von Exekutive und Legislative im bundesrepublikanischen Parlamentarismus lässt eben unter der Bedingung stabiler Mehrheiten keine enge Kontrolle erwarten. Zugleich setzt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Politisierung Grenzen, indem es nicht nur das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung betont, sondern auch zugleich Politikbereiche definiert, die im nationalstaatlichen Rahmen verbleiben müssen. Die zugleich ausgesprochene „Einladung“ zu weiteren Klagen kann so zu einer politischen Option für die Opposition und etwaige dissentierende Minderheiten der Regierungskoalitionen, wie sie heute schon in der CSU zu finden sind, werden, politische Entscheidungen in juristische zu überführen, was europäischen Verfassungsklagen vor einem nationalen Gericht gleichkäme. Die derart eröffnete Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht als politisches Instrument zu nutzen, konterkariert in diesem Sinne die angestrebte Parlamentarisierung der Europapolitik und muss als *Parlamentarisierung im Schatten des Gerichts* interpretiert werden, durch die Diskurse und Gestaltungsspielräume prinzipiell wieder geschlossen werden.⁴ Für dissentierende Meinungen hingegen eröffnen sich hiermit potentiell neue Möglichkeiten der Artikulation. Zieht man indes in Betracht, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments am „Alltagsgeschäft“ der Integration weiterhin nur sehr gezügelt ausgestaltet sind, dann werden parlamentarische „Sternstunden“ Ausnahmeereignisse bleiben. Dass die Politisierung der Integration vor dem und durch das Verfassungsgericht erfolgt, ist wenig überraschend. Sie passt sich sowohl in das bundesrepublikanische, durch Verfassungssouveränität bestimmte Institutionengefüge ein (vgl. *Abromeit* 1995), als sie auch in der Tradition der Auslagerung staatsrechtlicher Grundfragen der Integration nebst richterlicher Selbstzuschreibung von Verantwortlichkeit steht.

Der Politisierung in der juristischen Arena stand dabei im Ratifizierungsprozess eine Depolitisierung in der parlamentarischen Arena gegenüber. Zwar bot der Parteienwettbewerb bis zur Rechtsprechung des Gerichts in den wesentlichen europapolitischen Fragen kaum eine Bühne für Dissens und Distinktion und konnte beides aus sich selbst und der Logik des parlamentarischen Regierungssystems heraus kaum produzieren. Ob das Verfassungsgericht jedoch die angemessene Bühne für die Lösung grundlegender Konflikte der Zukunft deutscher Staatlichkeit ist, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. Von unschätzbarem Wert ist es indes, dass das Gericht die Europapolitik zumindest in Kernfragen wieder in das Parlament zurückgeholt hat.

Anmerkungen

- 1 Politisierung wird hier als politischer Wettbewerb verschiedener inhaltlicher Alternativen verstanden, ohne den demokratische Kontrolle in repräsentativen Demokratien nicht denkbar ist (vgl. *Mair* 2007).
- 2 Wir beschränken uns im Folgenden allein auf den Bundestag und lassen daher aus Platzgründen die Debatten im und um den Bundesrat ausdrücklich weg.
- 3 BT-Drs. 16/13923 („Integrationsverantwortungsgesetz“), BT-Drs. 16/13924 (Vorschriften zur Subsidiaritätsklage; Grundgesetzänderungen), BT-Drs. 16/13925 und 16/13926 (Überführung der Vereinbarungen zwischen Bundestag und Bundesregierung sowie zwischen Bundesregierung und Länderregierungen in Angelegenheiten der EU). Nur der Gesetzentwurf über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern war nicht von den Bündnisgrünen mit eingebracht worden.
- 4 Zudem kann insbesondere das allen Bürgern offen stehende Mittel der Verfassungsbeschwerde dem Elitenprojekt der Europäischen Integration Schranken entgegensetzen, das durch das „elastischen Zügeln“ der Parlamentarisierung weiterhin Bestand haben könnte. Diesen Hinweis verdanken wir einem Gutachter.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun*, 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns. in: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 49-66.
- Abromeit, Heidrun*, 1998: Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity. New York et.al: Berghahn.
- Abromeit, Heidrun*, 2007: Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen? in: *Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.)*, Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der DVPW. Baden-Baden: Nomos, S. 59-76.
- Best, Edward*, 2009: Lisbon Treaty – Karlsruhe Rules, in: *Intereconomics* 7/8: 194-195.
- Beyme, Klaus v.*, 1998: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit, in: *Internationale Politik* 4/1998, 21-30.
- Castiglione, Dario*, 2007: Constitutional politics in the European Union: The convention moment and its aftermath. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon/Bartolini, Stefano*, 2006: Politics: The right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? *Note Europe Policy Paper* 19.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg)*, 1996: Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Karpenstein, Ulrich/Neidhardt, Stefan*, 2009: Bericht über die mündliche Verhandlung des Bundesverfassungsgerichtes zur Vereinbarkeit des Vertrages von Lissabon mit dem Grundgesetz am 12. Februar 2009. WHI-Paper 04/09.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle*, 2004: Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Köppel, Stefan*, 2007: Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen. ? in: *Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.)*, Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der DVPW. Baden-Baden: Nomos, S. 77-96.
- Mair, Peter*, 2005: Popular Democracy and the European Union Polity. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. 05-03.
- Mair, Peter*, 2007: Political Opposition and the European Union. in: *Government and Opposition* 42, S. 1-17.
- Pehle, Heinrich/Sturm, Roland*, 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: *Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.)*: Die EU-Staaten im Vergleich (3. Aufl.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 155-178.
- Pilz, Frank/Ortwein, Heike*, 2008: Das politische System Deutschlands (4. Aufl.), München: Oldenbourg.
- Rudzio, Wolfgang*, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (7. Aufl.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: *Leviathan* Jg. 37, Heft 2, S. 244 -280.

- Schmidt, Manfred G.*, 1999: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (PVS Sonderheft 30), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 385-394.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke u.a. (Hrsg.): Europawissenschaft. Baden-Baden: Nomos, 129-145.
- Schmidt, Vivien A.*, 2005: Democracy in Europe: The Impact of European Integration, in: Perspectives on Europa 3 (4): 761-779.
- Schmidt, Vivien A.*, 2006: Democracy in Europe: The EU and National Politics, Oxford: OUP.
- Schorkopf, Frank (Hrsg)*, 2006: Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2003: Europa im Verfassungsfieber – Bemerkungen zu Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte. in: *Katenhusen, Ines / Lamping, Wolfram* (Hrsg.), Demokratien in Europa. Opladen: Leske + Budrich, S. 91-116.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich*, 2005: Das neue deutsche Regierungssystem: die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zürn, Michael*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Klageschriften:

- Buchner, Klaus*, 2009: Klageschrift. Abrufbar unter: <http://oedp.de/themen/demokratie-sicherheit/oedp-politik/eu-verfassung/buchner-klagt-gegen-eu-reformvertrag>.
- Gauweiler, Peter*, 2008: Klageschrift. Abrufbar unter: <http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.10.09).
- Die LINKE*, 2009: Klageschrift. Abrufbar unter: <http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Fisahn/Aktuell/Klagen-end-zusammen.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.10.09).

Anschriften der Autoren:

PD Dr. Wolfram Lamping, Vertretungsprofessor, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Parkallee 39, 28209 Bremen
E-Mail: w.lamping@zes.uni-bremen.de

Tobias Auberger, M.A., Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: t.auberger@ipw.uni-hannover.de

Annette Elisabeth Töller

Freiwillige Regulierung zwischen Staat und Markt: Der Deutsche Corporate Governance-Kodex (DCGK)

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Managervergütung und die Vorstandshaftung betrachtet der Aufsatz den 2002 verabschiedeten und seither kontinuierlich weiterentwickelten Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) als besonders interessantes Beispiel für freiwillige Regulierung. Dabei untersucht er die Regulierungsmuster, also die Art der Regulierung und ihre Verlinkung mit dem Gesetzesrecht, er fragt nach den Ursachen für die Verwendung freiwilliger (statt gesetzlicher) Regulierung, untersucht, inwiefern die Regelung tatsächlich im Schatten der Hierarchie oder des Marktes steht, und betrachtet schließlich den Erfolg der Regulierung. Letztlich geht es auch darum, ob und wie der Staat in solchen Arrangements in Erscheinung tritt.

Schlagworte: Corporate Governance-Kodex, Freiwillige Regulierung, Schatten der Hierarchie.

Abstract

Voluntary Regulation between State and Market: The German Corporate Governance Codex (DCGK)
In the context of the current discussion about manager's allowance and management's liability this paper deals with the German Corporate Governance Codex (DCGK), that has been adopted in 2002 and has been further developed ever since. This Codex is a very interesting example of voluntary regulation. The paper analyses the regulatory patterns, particularly the linking of the voluntary rules to the statutory law, it explores the reasons for the use of voluntary (instead of authoritative) regulation, it examines to what extent this arrangement actually stands in the shadow of the hierarchy or the market place, and it finally considers the success or failure of this arrangement. In the end it is also about the role that the state plays in such arrangements.

Key words: Corporate Governance Code, voluntary regulation, shadow of hierarchy

1. Einleitung¹

Im Kontext der Finanzkrise wurde im Juli 2009 vom Deutschen Bundestag das Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung verabschiedet (BGBl. 2009 I Nr. 50, 04.08.2009: 2509ff.), das u.a. den Bezug von Gehaltszuschlägen und Abfindungen für Vorstände börsennotierter Unternehmen sowie die Frage der persönlichen Haftung der Vorstände regelt. Diese Fragen werden gegenwärtig zugleich als wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente gedeutet und auch stellvertretend für Grundfragen der Gerechtigkeit in der globalisierten Wirtschaft behandelt. Beide Themen haben nicht nur gemeinsam, dass sie zu dem großen Regelungsfeld der Corporate Governance, also der Unternehmenskontrolle,

gehören, sondern auch, dass sie bis zur Verabschiedung des Gesetzes nur Gegenstand einer freiwilligen Regulierung, des Deutschen Corporate Governance Kodex, waren.

Der vorliegende Aufsatz betrachtet den 2002 verabschiedeten und seither kontinuierlich weiterentwickelten Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) als besonders interessantes Beispiel für freiwillige Regulierung. In mindestens vier verschiedenen politik- und auch rechtswissenschaftlichen Diskussionskontexten befasst man sich heute mit solchen Handlungsformen, bei denen der Staat gerade *nicht* auf die ihm zu eigene Möglichkeit zurückgreift, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen und diese im Bedarfsfall auch unter legitimem Einsatz physischer Gewaltsamkeit durchzusetzen, sondern statt dessen mit Regelungsadressaten kooperiert und sich auf freiwillige Regulierungsformen einlässt: Erstens in den Staats- und Steuerungstheorien, die seit den 1980er Jahren thematisieren, dass der Staat eben nicht nur anordnet, sondern auch kooperiert (z.B. Ritter 1979; Offe 1987; Benz 1994); zweitens in der angelsächsisch inspirierten Diskussion über den Post Regulatory State, die sich mit Entwicklungsmustern und -möglichkeiten staatlicher Politik im Kontext der Modernisierung befasst (z.B. Black 2001; Scott 2004; Porter/Ronit 2006); drittens in der Governance-Diskussion (statt Vieler: Benz et al. 2007, Mayntz 2006: 12ff.); viertens schließlich in der (auch vergleichenden) Politikfeldanalyse, und hier insbesondere in der Umweltpolitikforschung (z.B. de Bruijn/Norberg-Bohm 2005), die mit kooperativen und freiwilligen Steuerungsformen auch Hoffnungen auf effektivere politische Steuerung verbindet (z.B. Grimeaud 2004).

Auch wenn die verbreitete Annahme, dass solche freiwilligen Regulierungsformen *immer öfter* zur Anwendung kommen, inzwischen deutlich in Frage gestellt wurde (z.B. Töller 2010), so kann man doch sagen, dass sie im Rahmen der Regulierung in Deutschland eine gewisse qualitative und quantitative Rolle spielen. Beispiele sind die Vereinbarungen zum Ausstieg aus der Verwendung gesundheits- oder klimaschädlicher Stoffe aus den 1970er und 1980er Jahren, der „Atomkonsens“ aus dem Jahr 2000, der Deutsche Corporate Governance-Kodex aus dem Jahr 2002 ebenso wie der Ausbildungspakt aus dem Jahr 2004 oder die Vereinbarung zum Raucherschutz von 2005.

Die Beispiele zeigen bereits, dass die Erscheinungsformen so vielfältig sind wie sie politikfeldspezifische Variationen aufweisen und unterschiedliche Bezeichnungen tragen: In der Umweltpolitik ist die Rede von Selbstverpflichtungen oder Vereinbarungen, in anderen Feldern spricht man von „Codes of Conduct“ oder auch von Pakten. Entsprechend wird auf konzeptioneller Ebene von den einen eher Bezug genommen auf das Konzept der kooperativen Politik, von den anderen eher auf das Konzept der gesellschaftlichen Selbstregulierung. Diese Unterschiede resultieren aber eher aus der Perspektive des Betrachters, als dass sie unbedingt auf objektive Unterschiede schließen lassen könnten (vgl. Schuppert 2007: 555f.). Vielmehr haben alle diese Regulierungsformen gemeinsame Grundmerkmale: Erstens entstehen sie immer aus der Interaktion zwischen gesellschaftlichen Akteuren (Firmen, Verbände, Gremien, in denen Wirtschaftsakteure vertreten sind) und staatlichen Akteuren. Zweitens ist es ihre Kerneigenschaft, dass diese Regeln freiwilliger Natur sind, sie also einerseits unter Mitwirkung und Zustimmung der Regelungsadressaten zustande kommen und andererseits auch die Befolgung der Regeln freiwillig ist, sie also gerade nicht durch die staatlichen Sanktionsmittel durchgesetzt werden können. Drittens ist diese Freiwilligkeit aber immer eine relative, denn die Regulierung steht entweder „im Schatten der Hierarchie“ (Töller 2008b) oder aber „im Schatten des Marktes“ (vgl. Gunningham/Rees 1997). Schließlich – viertens – ersetzen sie staatliche Regulierung nicht vollständig, sondern sind mit dieser auf unterschiedlichste Weise „verlinkt“,

es handelt sich also fast immer um Formen „hybrider Regelsetzung“ (*Schuppert 2007: 553*).

Der vorliegende Beitrag interessiert sich für Staatshandeln, wie es früher von den Steuerungstheorien analysiert und heute u.a. aus der Governance-Perspektive und von der Politikfeldanalyse thematisiert wird. Es geht in dem Beitrag nicht um die eigentliche Frage der Corporate Governance im Hinblick auf deren Wandel (siehe z.B. *Schuppert 2007*), etwa in Richtung einer Konvergenz auf das angelsächsische Modell (*Lütz/Eberle 2008*), die Frage einer guten Corporate Governance (*von Werder 2008*) oder um die Rolle der Corporate Governance im Gesamtkontext einer bestimmten Art der Marktwirtschaft (*Hall/Soskice 2001*). Vielmehr werden am Beispiel des DCGK die *Kernfragen freiwilliger Regulierung* aufgerollt: *warum* eigentlich es zu dieser freiwilligen Regulierung kam, *wie* sie mit autoritativen Regulierungen verbunden ist, *ob* sie – trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit und Sanktionsmechanismen – Erfolg hat und *was* der Staat im Falle mangelnden Erfolgs oder schwindender politischer Unterstützung der Selbstregulierung „tun“ kann, um politisch definierte Ziele zu erreichen.

Zunächst wird in Abschnitt 2 das Regulierungsfeld der Corporate Governance kurz vorgestellt. In einem zweiten Schritt (Abschnitt 3) wird der Regulierungsprozess zwischen 2000 und 2002 nachgezeichnet. Abschnitt 4 skizziert den Regulierungsinhalt des Kodexes und zeigt auf, wie der Kodex mit bindendem Recht „verlinkt“ ist. In Abschnitt 5 wird analysiert, warum es zu dieser Regelung, insbesondere in der Form eines freiwilligen Kodexes, kam. Abschnitt 6 befasst sich mit der Frage des Erfolgs des DCGK, und in Abschnitt 7 wird anhand des Vorstandsvergütungsoffenlegungsgesetzes von 2005 gezeigt, was passiert, wenn der „Schatten der Hierarchie“ tatsächlich zum Einsatz kommt. Abschnitt 8 resümiert im Kontext der aktuellen Entwicklungen.

2. Regulierungsfeld und -kontext der Corporate Governance

Regelungen zur Corporate Governance befassen sich im weitesten Sinne mit der Führung von Unternehmen, und zwar besonders von börsennotierten Großunternehmen (*Eberle 2007: 378*). Dabei geht es insbesondere um Regeln für die Beziehungen zwischen Unternehmensleitung, Aktionären und Mitarbeitern, die u.a. im Gesellschafts-, Kapitalmarkt- und auch im Arbeitsrecht zu finden sind (*Cioffi 2005: 4ff.; Eberle 2007: 379*). Man kann Corporate Governance im Deutschen mit dem Begriff der Unternehmenskontrolle bezeichnen (*Cioffi/Höpner 2006: 419*).

Die Diskussion hierzu in Deutschland steht in den letzten knapp 20 Jahren vor allem im Kontext der gravierenden Veränderungen in der Wirtschaft in Folge der Globalisierung, die u.a. durch das Wachstum nationaler und internationaler Kapitalmärkte, die Bedeutungszunahme von Finanzdienstleistungen und von institutionellen Investoren gekennzeichnet sind, eine Konstellation, die auch als „Finanzmarktkapitalismus“ bezeichnet worden ist (*Windolf 2005; Cioffi/Höpner 2006: 420*). In Deutschland, das als Prototyp der koordinierten Marktwirtschaft galt (*Hall/Soskice 2001*), führte diese Entwicklung nach allgemeiner Überzeugung zum Ende des „rheinischen Kapitalismus“ (*Streeck/Höpner 2003; Lütz 2002*). Zu dessen Charakteristika gehörte, dass die Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen beteiligt wurden, die Firmengeschicke sich eher nach langfristigen (auch gemeinwohlbezogenen) Strategien statt kurzfristigen finanziellen Returns ausrichteten und die Firmen „geduldiges“ Kapital vor allem über die Großbanken bekamen,

die ihrerseits in den Aufsichtsräten der Firmen saßen und diese auch vor feindlichen Übernahmen schützten (Lütz 2002: 79ff.; Cioffi/Höpner 2006: 423ff.; Eberle 2007: 380). Damit einher gingen dünn ausgestattete Rechte der Minderheitsaktionäre, schwache Transparenzaufgaben und unterentwickelte Aktienmärkte (Cioffi/Höpner 2006: 424). Diese Strukturen wurden aber – bislang mit Ausnahme der Regelungen zur Mitbestimmung – im Laufe der 1990er Jahre mehr und mehr aufgebrochen (Streeck/Höpner 2003; Eberle 2007: 385ff.; Schuppert 2007: 548ff.). Ähnlich wie bereits seit den 1980er Jahren im angloamerikanischen System, erhielten nun (individuelle und institutionelle) Aktionäre als „Shareholder“ eine wachsende Bedeutung als Kapitallieferanten auch für deutsche Firmen, womit zugleich aber ein (eben von manchen auch sehr kritisch gesehener) Wandel der Unternehmenspolitik hin zu einer kurzfristigen Orientierung am „Shareholder Value“ einherging (vgl. von Werder 2005: 12; Eberle 2007: 386).

Zum Hintergrund der Corporate Governance-Regulierung in Deutschland gehört aber auch das „angeschlagene“ Image der Wirtschaft infolge von Fällen von Missmanagement, Bilanzfälschung und Firmenpleiten, die sich in den 1990er Jahren etwa in den Fällen Holzmann oder Enron materialisierten (Cioffi 2005: 1; Rucht 2007: 135).

In Reaktion auf diese Entwicklungen wurden im Laufe der 1990er und in den frühen 2000er Jahren mit der Erarbeitung von Corporate Governance-Kodizes drei Ziele verfolgt: Erstens sollte das innerbetriebliche Management von Firmen optimiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Unabhängigkeit des Aufsichtsrats. Zweitens ging es um die Verbesserung der Transparenz v.a. im Hinblick auf ausländische Kapitaleigner, die auf eine Annäherung an angloamerikanische Standards drängten (Rucht 2007: 135f.). Drittens schließlich ging es auch um die (Wieder-) Gewinnung des Vertrauens von Konsumenten und der allgemeinen Öffentlichkeit in die Unternehmensführung im Allgemeinen (Cioffi 2005: 1; Rucht 2007: 135). Dieser Aspekt spielt gerade im Kontext der aktuellen Situation eine besondere Rolle.

Auch wenn in Deutschland viele Aspekte der Corporate Governance schon lange gesetzlich geregelt waren (BT-Drs. 14/7515: 28, s.u.), führte die Entwicklung der vergangenen Jahre hier und in vielen anderen Ländern zu einer Verbesserung des rechtlichen Schutzes von Aktionären. Insgesamt wurde der Staat – paradoxerweise in Reaktion auf die Deregulierung der Finanzmärkte – gestärkt (Cioffi 2005: 2); die aktuelle Entwicklung geht noch stärker in diese Richtung. Insofern ist die hier betrachtete Entstehung des Corporate Governance-Kodex als ein Element eines größeren Regulierungsmusters zu sehen, das insgesamt durch eine Zunahme und Veränderung gesetzlicher Regulierung, eine Europäisierung der Regelung und eben *auch* die Entstehung privater Regulierung gekennzeichnet ist.

Die *rechtliche* Neuregelung der Corporate Governance in Deutschland erfolgte im Laufe der 1990er Jahre insbesondere durch das Gesetz zum Wertpapierhandel von 1994 und eine Reihe weiterer Gesetze zwischen 1997 und 1998 (u.a. das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich von 1998), die Schaffung des Bundesaufsichtsamtes für Wertpapiere 1995 sowie die Schaffung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2002 und das 4. Finanzmarktförderungsgesetz von 2002 (Cioffi 2005: 26; Lütz 2002: 245f., Lütz/Eberle 2008: 380f.). Diese Regulierungen markierten zum einen eine „Rückholung“ des Staates in den bis dahin stark selbstregulativ geregelten Sektor (Lütz 2002: 239), zum anderen waren viele neue Regelungen durch die Vorgaben europäischer Politik (vor allem die Harmonisierungsbestrebungen im Bereich des Finanzmarkt- und Gesellschaftsrechts sowie im Bereich der Rechnungslegung und -prü-

fung, aber auch durch verschiedene EuGH-Urteile v.a. zu den vier Grundfreiheiten) beeinflusst bzw. veranlasst (z.B. *Lütz* 2002: 234ff.; *Hopt* 2005: 22f., *Donnelly* 2008).²

Neben der gesetzlichen Regelung verschiedener Aspekte der Unternehmensführung in vielen Ländern kann man in den vergangenen zehn Jahren eine bemerkenswerte *Proliferation von nicht-gesetzlichen Regulierungen* in Form von Corporate Governance-Kodizes beobachten (z.B. *Borges* 2003: 509ff.; *von Werder* 2005: 12f.). Diese unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer Autorenschaft als auch hinsichtlich ihres Geltungsbereichs: Als Autoren treten einzelne Unternehmen oder Unternehmensgruppen auf, institutionelle Anleger, Börsen und Aufsichtsbehörden, Fachorganisationen (so die Principles of Corporate Governance des American Law Institutes, *Borges* 2003: 510) und auch internationale Organisationen. Hierzu gehören etwa die Grundsätze der Corporate Governance der OECD von 1999 und die Guidelines für Corporate Governance der Commonwealth Association for Corporate Governance von 1999 (*Borges* 2003: 510; BT-Drs. 14/7515: 28). Die im EU-Kontext eingesetzte Winter-Group hingegen verzichtete 2002 auf die Formulierung eines europäischen Corporate Governance-Kodexes und empfahl die Bildung nationaler Kodizes (*Borges* 2003: 511).

Die Entwicklung *nationaler* Corporate Governance-Kodizes begann in Großbritannien, wo der Cadbury-Report von 1992 einen „Code of Best Practice“ formulierte, der wiederum die Basis für den „Combined Code“ darstellte, den die Londoner Börse 1998 beschloss (*Cadbury* 2006: 20ff.). Dies stellte in gewisser Weise ein Vorbild für andere Länder dar, auf das man sich auch im deutschen Regulierungsprozess bezog. Auch in anderen europäischen Ländern (Niederlande, Schweiz, Österreich) wurden zunächst Berichte zur Corporate Governance erstellt und dann freiwillige Corporate Governance-Kodizes erarbeitet, die u.a. hinsichtlich ihres Inhaltes und des Ausmaßes an Formalisierung stark variieren (*Rucht* 2007: 134).

Dem Regulierungsprozess in Deutschland ging wiederum die Aktivität zweier privater Regelungsinitiativen voran: Der Code of Best Practice wurde im Januar 2000 von der sogenannten Grundsatzkommission Corporate Governance vorgelegt, einer privaten Initiative mit Vertretern aus Wissenschaft und Praxis; im Juni 2000 wurde der German Code of Corporate Governance vom sogenannten Berliner Initiativkreis vorgelegt, einer Gruppe von Professoren und Praktikern (*Borges* 2003: 511; *Ringleb* 2005: 14; BT P1Pr 14/231: 23051ff.).

3. Regulierungsprozess

Die Entstehung des Deutschen Corporate Governance-Kodex unterscheidet sich von kooperativen und selbstregulativen Arrangements in anderen Politikfeldern in Deutschland insofern, als er nicht von Verbänden initiiert oder zwischen Verbänden oder Konzernen und der Regierung ausgehandelt, sondern von einer Regierungskommission erarbeitet wurde. Regierungskommissionen legen üblicherweise mehr oder weniger konkrete Vorschläge für *gesetzliche* Regelungen vor (*Siefken* 2006). Der Entstehungsprozess des DCGK stellt insofern eine Hybrid-Form zwischen beiden Verfahren dar, denn hier waren gleich zwei sogenannte Regierungskommissionen beteiligt.

Mit der ersten Kommission war von Seiten der Bundesregierung vor allem intendiert, bei der Wirtschaft ein Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Verregelung der Corporate Governance zu erzeugen. Noch Ende der 1990er Jahre waren die Vertreter der Wirt-

schaft hinsichtlich dieser Regelungsansprüche eher zurückhaltend: Während einige wenige Top-Manager (in der Tendenz aus international agierenden Unternehmen) einer Corporate Governance-Regelung nach angelsächsischem Vorbild prinzipiell positiv gegenüberstanden, sahen die meisten Wirtschaftsvertreter lange Zeit schon in der Diskussion eine Zumutung (*Cioffi* 2005: 25; *Rucht* 2007: 137, 143).³

Die Wirtschaftsvertreter akzeptierten letztlich die Einsetzung einer Regierungskommission in der Hoffnung, damit eine autoritative Regulierung abwenden zu können (*Rucht* 2007: 137f.). Dieser „Schatten der Hierarchie“ blieb aber zum Regelungszeitpunkt eher diffus: Überlegungen zur gesetzlich verpflichtenden Offenlegung der Vorstandsbezüge (wie zum Regelungszeitpunkt gerade in Großbritannien eingeführt) oder zur Schaffung einer Begrenzungsmöglichkeit für Aktienoptionen waren zu diesem Zeitpunkt allenfalls sehr allgemeiner Art, auch wenn retrospektiv der Vorsitzende der DCG-Kommission resümiert, das Ministerium habe „die zügige Selbstregulierung der Wirtschaft insbesondere in Bezug auf die individualisierte Offenlegung der Vorstandsbezüge und die Schaffung einer Begrenzungsmöglichkeit für Aktienoptionen gewürdigt und betont, dass damit bereits angedachte gesetzgeberische Schritte gegenstandslos würden“ (*Cromme*, zitiert bei *Rucht* 2007: 138).

3.1 Die Baums-Kommission

Wie häufig bei der Entwicklung von Policies wurde die generelle Problematik der Unternehmensführung und -kontrolle durch ein eher punktuell Ereignis auf die politische Agenda gebracht: den drohenden Konkurs des Baukonzerns Holzmann 1999. Erklärermaßen in Reaktion hierauf setzte Bundeskanzler Schröder im Mai 2000 die sogenannte Baums-Kommission als „Regierungskommission Corporate Governance“ ein (BT-Drs. 14/7515: 3). Mitglieder der 23-köpfigen, von der Regierung zusammengesetzten Baums-Kommission waren neben Wirtschaftsvertretern und Wissenschaftlern vier Vertreter der Regierung, zwei Bundestagsabgeordnete und drei Gewerkschaftsvertreter (BT-Drs. 14/7515: 4).

Der Auftrag an die Kommission war es, sich „aufgrund der Erkenntnisse aus dem Fall Holzmann [...] mit möglichen Defiziten des deutschen Systems der Unternehmensführung und -kontrolle zu befassen“ und Empfehlungen zu erarbeiten, „wie das deutsche System der Corporate Governance an die rasanten wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen angepasst werden kann“ (BT-Drs. 14/7515: 3). Dabei sollte es auch um eine „Neujustierung des Verhältnisses von staatlichem Ordnungsrahmen und Instrumenten der Selbstregulierung“ gehen (BT-Drs. 14/7515: 3). Die Regierung gab der Kommission einen Fragenkatalog vor, der neben einer Vielzahl inhaltlicher Fragen auch die Regelungsform, mithin die Frage der Erforderlichkeit, Praktikabilität und Gestaltung eines „Code of Best Practice“ betraf (BT-Drs. 14/7515: 237f.).

Nach der umfangreichen Konsultation von rund 80 in- und ausländischen Sachverständigen und 20 Sitzungstagen legte die Baums-Kommission im Juli 2001 ihren Bericht vor (BT-Drs. 14/7515). Die Kommission spricht sich in ihrem Bericht für die Erarbeitung eines Corporate Governance-Kodexes für börsennotierte Unternehmen mit freiwilligem Charakter aus, der aber über eine Entsprechens-Erklärung (s.u.) abgesichert werden soll (BT-Drs. 14/7515: 14ff.). Als wesentliches Argument für diese *freiwillige* Regulierungsform nennt die Kommission den größeren Spielraum „für notwendige Differenzierungen“

sowie die leichtere Anpassbarkeit des Regelwerks (BT-Drs. 14/7515: 26). Jenseits des Governance-Kodexes empfahl die Kommission einige gesetzliche Maßnahmen, so eine zivilrechtliche Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften für vorsätzliche oder grob fahrlässige Falschinformationen (BT-Drs. 14/7515: 86, Rz. 186ff.) sowie (einer Empfehlung des Deutschen Juristentages folgend) die Verbesserung des Klagerechts für (Klein-) Aktionäre (BT-Drs. 14/7515: 51ff., Rz. 71). Das Thema der „Einschränkung oder Erweiterung der Mitwirkungsbefugnisse der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen“ blieb hingegen explizit ausgeklammert (BT-Drs. 14/7515: 5).

3.2 Die Cromme-Kommission

Im September 2001 setzte die damalige Justizministerin Däubler-Gmelin die zweite Kommission ein, die „Regierungskommission Deutscher Corporate Governance-Kodex“, deren Auftrag konkret in der Erarbeitung eines freiwilligen Regelwerkes bestand. Auf Initiative des BDI übernahm Gerhard Cromme, langjähriger Thyssen-Vorstand, den Vorsitz. Die 13 Kommissions-Mitglieder waren bzw. sind Spitzenmanager sowie ein Gewerkschaftsvertreter, ein Börsenvertreter und zwei Ökonomie-Professoren.⁴ Vertreter staatlicher Institutionen, die noch ein Viertel der Baums-Kommission ausmachten, finden sich in der Kodex-Kommission nicht.⁵

Wichtigste Auflage für ihre Arbeit war, dass bei der Ausarbeitung des Kodexes keine Regelung beschlossen werden sollte, die eine Änderung der geltenden Gesetze erforderlich gemacht hätte (*Ringleb* 2005: 16). Aufgabe sollte vielmehr sein, „im Rahmen des geltenden Rechts gesetzlich eröffnete Handlungsspielräume zu konkretisieren und Vorschläge zu ihrer Ausführung zu machen“ (*Ringleb* 2005: 18). Dies zielte insbesondere auf die dualistische Unternehmensverfassung mit Vorstand und Aufsichtsrat und auf die Mitbestimmung der Arbeitnehmer ab (Börsen-Zeitung 13.03.2001, 14.07.2001). Die Kommission arbeitete in Arbeitsgruppen, die Vorschläge für die Plenarsitzungen der Kommission erarbeiteten, und nahm auch zwei Anhörungen vor (*Ringleb* 2005: 20). Inhaltlich orientierte sie sich weitgehend an den Vorgaben der Baums-Kommission, auch wenn sie an deren Vorschläge nicht gebunden war (*Ringleb* 2005: 17).

Nach nur drei Monaten stellte die Kommission im Dezember 2001 einen ersten Entwurf für einen Corporate Governance-Kodex vor (Börsen-Zeitung 18.12.2001) und übergab diesen im Februar 2002 offiziell der Bundesministerin der Justiz (Börsen-Zeitung 12.02.2002). Im April wurde der Kodex im Zusammenhang mit der mit ihm einhergehenden Änderung im Aktiengesetz (§ 161 AktG, s.u.) im Bundestag beraten (BT PIPr 14/231: 23051) und trat im Juli 2002 in Kraft (BGBl. 2002 I Nr. 50, 25.07.2002: 2681ff). Am 30. September 2002 wurde der DCGK im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht und erhielt so eine Art staatliche Autorisierung, wenngleich der Staat an seiner Entstehung nur indirekt – über die Einsetzung der Kommission – beteiligt war.

In der öffentlichen Diskussion überwog Anerkennung für das Regelwerk. Die Einschätzung etwa, der Kodex berge zahlreiche „Konfliktfelder“ (Focus-Money 28.02.2002), ist für eine freiwillige Regulierung, der gerne vorgeworfen wird, sie gehe nicht über das ohnehin Praktizierte („business as usual“) hinaus, durchaus eine Anerkennung. Kritische Positionen bemängelten u.a., dass das Thema Mitbestimmung, etwa die Anzahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat, ausgeklammert geblieben war (z.B. die Welt 26.02.

2002; Börsen-Zeitung 27.02.2002; 14.03.2002). Die Schutzgemeinschaft der Kleinaktionäre kritisierte den Kodex aufgrund seines freiwilligen Charakters (Börse Online 28.02.2002). Auch wurde die Differenzierung in Empfehlungen und Anregungen (s.u.) bemängelt (Börsen-Zeitung 27.02.2002). In der wissenschaftlichen Diskussion ist der Kodex inzwischen als „Meilenstein“ hin zu einer Konvergenz auf das angelsächsische Modell der Corporate Governance charakterisiert worden (Lütz/Eberle 2008: 380).

Wie sich bereits im Bericht der Baums-Kommission gezeigt hat, steht der DCGK in einem komplexen regulativen Kontext. So hatte ja schon die Baums-Kommission neben der Erarbeitung eines Kodexes auch die Stärkung der Position von Aktionären sowie die verstärkte Haftung der Vorstände gefordert. Hier fiel die Bilanz eher gemischt aus. Einerseits wurde das Kapitalanlegermusterverfahrensgesetz, das die Durchsetzbarkeit von Schadensersatzansprüchen von geschädigten Kapitalanlegern verbessert, im August 2005 verabschiedet (BGBl. 2005 I Nr. 50, 19.08.2005). Andererseits wurde der bereits im Herbst 2004 vom Finanzministerium vorgelegte Entwurf für ein Kapitalmarktinformationshaftungsgesetz (Focus-Money 44/2004), mit dem die seit 2002 diskutierte verstärkte Haftung von Vorständen geregelt werden sollte, nach politischer Intervention der Wirtschaft nicht verabschiedet (Handelsblatt 26.05.2005).

4. Regulierungsinhalt des DCGK und „Verlinkung“ mit dem Recht

Der Kodex enthält drei verschiedene Kategorien von Regeln: erstens Empfehlungen, also Regeln, die eingehalten werden *sollen*, zweitens Anregungen, also Regeln, die eingehalten werden *sollten* oder *können*, sowie drittens bestehende rechtliche Regeln, die lediglich affirmativ erwähnt werden (DCGK 2008: 2). Im Folgenden werde ich mich weitgehend auf die *Empfehlungen* konzentrieren, die den regulativen Kern des Regelwerks darstellen (nur hierfür gilt auch die Pflicht zur Erklärung, s.u.).

4.1 Die Kodex-Regelungen

In insgesamt sechs Abschnitten enthält der Kodex Empfehlungen zu einer Reihe von Themenbereichen. Der ursprüngliche, 2002 beschlossene Kodex enthielt noch um die 50 Empfehlungen, später wurden es 72 Empfehlungen, und der aktuelle Kodex von 2008 enthält 84 Empfehlungen sowie 19 Anregungen. Dabei gibt es eine Reihe von Regeln (s.u.), die zunächst als Anregungen formuliert und später in Empfehlungen umgewandelt wurden.

Der Abschnitt über Aktionäre und Hauptversammlung (Abschnitt 2) enthält u.a. die Empfehlung, dass jede Aktie nur eine Stimme gewähren, es also keine „Golden Shares“ geben soll (2.1.2) und dass die Gesellschaft die Einberufung zur Hauptversammlung auf elektronischem Wege übermitteln soll (2.3.2). Der Abschnitt über das Zusammenwirken von Vorstand und Aufsichtsrat (Abschnitt 3) enthält u.a. die Empfehlungen, dass D&O-Versicherungen (Vermögensschadenshaftpflichtversicherungen) für Vorstand und Aufsichtsrat einen „angemessenen Selbstbehalt“ vorsehen sollen (Abschnitt 3.8).⁶

Der Abschnitt über den Vorstand (Abschnitt 4) enthält Regeln insbesondere hinsichtlich der Vergütung von Vorstandsmitgliedern (4.2.3). Die Begrenzung von Abfindungen auf zwei Jahresvergütungen sowie weitere Begrenzungen (Abschnitt 4.2.3 Absatz 4 und

5) waren 2007 als Anregung eingeführt und 2008 in Empfehlungen umgewandelt worden (DCGK 2008). Ebenfalls seit 2008 ist die Rolle des Aufsichtsrates hierbei gestärkt, der nun das Vergütungssystem für den Vorstand und die wesentlichen Vertragselemente beschließen und regelmäßig überprüfen soll (4.2.2). Auch sollen Vorstandsmitglieder Interessenkonflikte dem Aufsichtsrat gegenüber offen legen (4.3.4).⁷

Bei den Regeln über den Aufsichtsrat (Abschnitt 5) geht es insbesondere um die Sicherung der Unabhängigkeit des Aufsichtsrats. So sollen Wahlen zum Aufsichtsrat als Einzelwahlen durchgeführt werden (5.4.1, Satz 1), und der Wechsel des Vorstandsvorsitzenden in den Aufsichtsrat „soll nicht die Regel sein“ (5.4.4). Niemand soll mehr als fünf Aufsichtsratsmandate wahrnehmen (5.4.5). Gemessen an angelsächsischen Standards behandelte der DCGK die Frage der Unabhängigkeit des Aufsichtsrats damit eher vorsichtig und selektiv (Lütz/Eberle 2008: 382).

4.2 Verlinkung mit dem Aktienrecht

Für die gerade beschriebenen Regeln mit Empfehlungscharakter wurde durch das Transparenz- und Publizitätsgesetz vom Juli 2002 (BGBl. 2002 I: 2681) ein neuer § 161 in das Aktiengesetz eingeführt: Demnach müssen Vorstand und Aufsichtsrat jährlich eine Entsprechenserklärung darüber abgeben, ob die Regeln des DCGK in Zukunft beachtet werden sollen und ob sie in der Vergangenheit eingehalten worden sind.

Nicht zum ersten Mal hat hier „der Staat“ versucht, eine freiwillige Regulierung mit einer gesetzlichen Regulierung zu verlinken. Spektakulärstes, aber letztlich gescheitertes Beispiel ist die Verpackungsverordnung von 1991, die für Hersteller und Handel eine individuelle Rücknahmepflicht von Verpackungen vorsah, von der diese sich aber durch den Aufbau eines kollektiven Rücknahmesystems befreien konnten (so erfolgt durch den Aufbau des DSD, Töller 2010). Betrachtet man das Vorbild für diese Verlinkung des Kodexes mit dem Aktiengesetz, den britische Combined Code, dann zeigt sich, dass die deutsche Verlinkung des freiwilligen Kodexes doch eher halbherzig ausgefallen ist: zum einen muss in der britischen Variante von den Firmen nicht nur ausgeführt werden, ob der Kodex eingehalten wird, sondern es muss auch begründet werden, *warum* bestimmte Regeln *nicht* eingehalten werden (Borges 2003: 524).⁸ Zum anderen machen in der britischen Konstellation weitere Institutionen die Einhaltung des Kodexes zur Bedingung: Die Londoner Börse verlangt von börsennotierten Gesellschaften die Einhaltung des Combined Codes⁹, und die 2000 eingesetzte Financial Services Authority macht Informationen über die Einhaltung des Combined Codes ebenfalls zur Bedingung für die Börsennotierung (Borges 2003: 525). In Deutschland hingegen spielt die Erklärung weder eine Rolle bei der Börsenzulassung noch ist sie Gegenstand der Kontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Nowak et al. 2005: 258). Der Vorsitzende der ersten Kommission, Theodor Baums, hatte eine solche Verlinkung für Deutschland schon früh ausgeschlossen, da die Börsen in Deutschland personell nicht gerüstet seien, um die Anerkennung des Kodexes zu überprüfen (Börsen-Zeitung 13.03.2001).

5. Gründe für das Zustandekommen des DCGK

Untersucht man, warum es zu einer freiwilligen statt einer gesetzlichen Regelung kam, dann spielen Akteursinteressen eine wichtige Rolle. Im Hinblick auf die Motivationslage von Wirtschaftsakteuren (i.e. Firmen und ihre Verbände) ist u.a. im Kontext umweltpolitischer Regulierung argumentiert worden, dass diese nicht, wie häufig angenommen wird, grundsätzlich gegen eine Regulierung sein müssen. Vielmehr gibt es eine Reihe von Konstellationen, in denen eine Regulierung der Wirtschaft prinzipiell in deren Interesse liegen kann, etwa wenn die Regulierung hilft, Märkte abzuschotten oder in den Firmen interne Optimierungsziele zu erreichen (*Stigler* 1971: 5). Analog ist im Fall des DCGK argumentiert worden, dass die betroffenen börsennotierten Unternehmen ein Interesse daran haben dürften, ihre Unternehmensführung zu verbessern, in der Hoffnung, dass der Kapitalmarkt dies „belohnen“ würde (*Nowak et al.* 2005). Zudem hatten jedenfalls die im BDI vertretenen großen Konzerne auch das Ziel, mit einer Regelung die Unübersichtlichkeit zu beenden, die durch das Aufkommen mehrerer privater Regulierungsinitiativen entstanden war (*Börsen-Zeitung*, 1.2.2001; *Rucht* 2007: 143; *Lütz/Eberle* 2008: 381).

Haben allerdings Wirtschaftsakteure die Wahl zwischen einer gesetzlichen und einer freiwilligen Regulierung, dann wird allgemein angenommen, dass diese einer rechtlich unverbindlichen Regulierung den Vorzug geben würden. Auch dies wird durch den Verhandlungsprozess des DCGK bestätigt. Vor allem der Cromme-Kommission ging es sehr deutlich um die Abwendung einer gesetzlichen Regulierung (*Rucht* 2007: 136). Die genaue Natur „drohender“ gesetzgeberischer Optionen bleibt aber, wie bereits erwähnt, insgesamt unklar. Zwar hatte die Baums-Kommission eine Reihe auch gesetzlicher Maßnahmen vorgeschlagen. So sprach die Regierung nach Vorlage des Berichts noch von einem geplanten „Dreiklang“ aus Corporate Governance-Kodex, verbesserter Klagemöglichkeit für Kleinaktionäre sowie einer Ausweitung der Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern (nicht nur im Falle vorsätzlicher Fehlinformationen) (*Lebensmittelzeitung* 20.7.2001) – wie oben bereits erwähnt, wurde aber lange Zeit nur Ersteres realisiert.

Schwieriger ist die Motivationslage der staatlichen Akteure zu charakterisieren. Ein wichtiger Faktor ist offenbar der internationale Kontext: So ist die Entstehung privater CG-Kodizes durch die Empfehlung von Kommissionen aus anderen Ländern gewissermaßen nach Deutschland „herübergeschwappt“, ein Mechanismus, der allgemein als „Politikdiffusion“ beschrieben wird (*Lütz* 2007). Dies beförderte die Entwicklung verschiedener privater Standards, womit das Ziel der Verlässlichkeit als jedenfalls ein Ziel von Gesetzgebung (*Schuppert* 2007: 554) kaum erreicht werden konnte. Daher entstand hier gerade Bedarf nach Staatshandeln, um Klarheit darüber zu schaffen, welche Regeln denn nun angewendet werden sollten. Durch die Vorbilder aus anderen Ländern kam es zu der in Deutschland eher ungewöhnlichen Hybridlösung zwischen dem Einsatz einer Expertenkommission (die normalerweise Vorschläge für eine gesetzliche Regelung vorlegt) und einer (verhandelten) Selbstverpflichtung (die normalerweise von Verbänden oder Konzernen entwickelt wird).

Hinzu kommen die üblichen Verdächtigen für die Erklärung freiwilliger Regulierung (*Töller* 2010): Bestimmte Bereiche der Corporate Governance (z.B. der Bereich des Finanzmarktrechts) sind heutzutage umfangreichen europarechtlichen Vorgaben unterworfen (s.o., *Donnelly* 2008). Daher wäre bei jeder einzelnen Regelung im Rahmen eines Gesetzes fraglich gewesen, ob und wie weit hier der deutsche Gesetzgeber überhaupt noch autonom regeln kann bzw. welche europarechtlichen Vorgaben gelten.

Auch scheute die Bundesregierung den offenen Konflikt mit der Wirtschaft (*Rucht* 2007: 143), zumal auch parlamentarische Mehrheiten erst einmal hätten mühsam hergestellt werden müssen. Die Bundesregierung, so *Rucht*, wollte „einen Handlungsimpuls [...] geben, ohne in einen Konflikt mit der Wirtschaft sowie der CDU/CSU und der FDP einzutreten“, ein Argument, das angesichts des Scheiterns des Kapitalmarktinformativhaftungsgesetzes durchaus plausibel erscheint. Das passt zu den Befunden von *Cioffi* und *Höpner* zu den parteipolitischen Determinanten der Corporate Governance, wonach mitte-links Parteien Corporate-Governance-Reformen sehr viel offener gegenüberstehen als rechte Parteien (*Cioffi/Höpner* 2006). Hinzu kommt (s.o.), dass eine gesetzliche Regelung für die Regierungsmehrheit immer auch ein politisches Risiko im Hinblick auf die Schlüssigkeit und den Erfolg der Regelung beinhaltet, das man vermeiden kann, wenn man die Regulierung (und damit das Risiko) bei den betroffenen Regelungsadressaten belässt.

6. Erfolg des Corporate Governance Kodex

Gerade weil freiwillige Regulierung einerseits nicht mit staatlichen Zwangsmitteln durchgesetzt werden kann, andererseits die Regulationsstruktur den Regulierten aber Motivation zum „Freifahren“ gibt¹⁰, steht freiwillige Regulierung oft unter dem Anfangsverdacht der Erfolglosigkeit. Den Erfolg freiwilliger Regulierung zu messen, gilt als noch schwieriger, als den Erfolg gesetzlicher Maßnahmen zu bestimmen.¹¹ Die Frage, ob der DCGK „significantly contributes to changes of corporate governance modalities in German companies“ (*von Werder et al.* 2006: 437), wird hier anhand dreier Kriterien betrachtet: der Befolgung der einzelnen Empfehlungen durch die börsennotierten Unternehmen, insbesondere die DAX-Unternehmen, der Auswirkung dieser Befolgung auf die Börsenkurse sowie der – freilich schwer messbaren – Effekte auf die Meinungsbildung der Unternehmen, der Öffentlichkeit sowie der staatlichen Akteure.

6.1 Ausmaß der Regelanwendung als Erfolg

Wie bereits erwähnt, haben die Firmen die Möglichkeit, den gesamten Kodex oder auch nur bestimmte Regeln anzuwenden, sie müssen dies aber erklären. Die Umsetzung des DCGK wird seit 2003 regelmäßig vom Berlin Center of Corporate Governance evaluiert.¹² Auf der Basis der Auswertung dieser Befragung trifft der Center Aussagen etwa derart, dass derzeit acht der 28 DAX-Gesellschaften alle Empfehlungen des Kodexes befolgen und jedes erfasste DAX-Unternehmen durchschnittlich 75,9 von 80 Empfehlungen des DCGK befolgt, woraus die Autoren eine „Befolgungsquote von gegenwärtig 95,7%“ errechnen (*von Werder/Talaulicar* 2008: 1).¹³ Bei den Nicht-DAX-Unternehmen liegt die Befolgungsquote insgesamt deutlich niedriger.¹⁴

An dieser Evaluation des DCGK wurden zwei sehr unterschiedliche Kritiken geäußert: So wurde die Unabhängigkeit des Centers in Zweifel gezogen, weil dessen Leiter auch Mitglied der DCGK-Kommission ist und insofern „in einer bislang nicht hinterfragten Doppelrolle als Mitglied und Auftragnehmer der Kommission“ (*Rucht* 2007: 151) agiere. In der Tat gilt es als seriös, wenn ein Monitoring des Erfolgs freiwilliger Regulierungen durch unabhängige Stellen stattfindet (z.B. UMK 1997: 9ff.). Gleichwohl müssen

die Ergebnisse der Evaluation des DCGK nicht notwendigerweise gebiast sein. Vielmehr stellt sich aber die Frage, was die Ergebnisse aussagen können. Lässt die Aussage, dass im Durchschnitt fast 96% der Regeln befolgt werden, den Schluss zu, dass die Regeln des DCGK weitestgehend angewendet werden und der Kodex daher erfolgreich ist? Oder ist es vielmehr so, dass die fehlenden 4% der Regeln die eigentlichen Schwachpunkte betreffen, ihre Nichtbefolgung also auf ein Scheitern des DCGK hinweist? Beide Einschätzungen finden sich in der Literatur, und beide sind so nicht richtig.

Erstens spricht der Umstand, dass eine Reihe von Anregungen zu Empfehlungen aufgewertet wurde, zunächst dafür, dass der Status der Regeln eine Rolle spielt und die Pflicht zur Erklärung vor allem die großen DAX-Unternehmen durchaus unter Druck setzt. Zweitens können zwar die Kodexregeln den Unternehmen nicht aufgezwungen werden, aber die Auswertung der Umsetzung erlaubt es ganz zweifelsfrei, diejenigen Regeln zu identifizieren, die nicht gut umgesetzt werden. Dies weist darauf hin, dass diese Regeln von den Unternehmen weitgehende Veränderung bisheriger Routinen verlangen, zu der offenbar nicht alle bereit sind. Konzentrieren wir uns auf die Befolgung der Regeln durch die DAX-Gesellschaften, dann gibt es sieben besonders „neuralgische“ Empfehlungen, die unter den DAX-Gesellschaften eine Befolgungsrate von unter 90% haben (siehe von *Werder/Talaulicar* 2006: 851; von *Werder* 2008):¹⁵ Hierzu gehört erstens die Empfehlung, dass die Einberufung der Hauptversammlung auf elektronischem Wege erfolgen solle (befolgt von 82,1% der DAX-Gesellschaften, von *Werder* 2008: 4); zweitens die Empfehlung, dass D&O-Versicherungen für Vorstand und Aufsichtsrat einen „angemessenen Selbstbehalt“ vorsehen sollen, Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder also in gewissem Umfang persönliche Risiken für ihr Tun tragen sollen (77,8%, von *Werder* 2008: 4); drittens die Regelung, dass das Aufsichtsratsplenum über die Struktur des Vergütungssystems für den Vorstand beraten und dieses regelmäßig überprüfen soll (85,2%, von *Werder* 2008: 4). Für die Ernsthaftigkeit der Regelung spricht, dass sie, gerade weil sie als neuralgisch gilt, 2008 verschärft wurde: So soll der Aufsichtsrat das Vergütungssystem für den Vorstand nicht mehr nur beraten und regelmäßig überprüfen, sondern es auch beschließen (DCGK 2008: 6).

Zu den neuralgischen Regelungen¹⁶ gehört viertens – im Kontext der Unabhängigkeit des Aufsichtsrates –, dass dieser in Einzelwahlen gewählt wird (85,7%, von *Werder/Talaulicar* 2006: 851); fünftens, dass der Wechsel des Vorstandsvorsitzenden in den Aufsichtsrat „nicht die Regel sein“ soll (71,4%, von *Werder* 2008: 4). Kritisch ist schließlich, sechstens, die Regel, dass Aufsichtsratsmitglieder eine auch erfolgsorientierte Vergütung erhalten (82,1%, von *Werder* 2008: 851) sowie, siebtens, die Offenlegung der Bezüge der Aufsichtsratsmitglieder im Corporate Governance-Bericht (89,3%, von *Werder/Talaulicar* 2006: 851). Wenig befolgt wurden bislang auch die neueren *Anregungen* zur Begrenzung von Abfindungen, die 2008 zu Empfehlungen aufgewertet wurden: deren Befolgungsrate liegt bei den DAX-Gesellschaften zwischen 59 und 67% (von *Werder* 2008: 6).

6.2 Kursrelevanz als Erfolg

Neben dem „Schatten der Hierarchie“, also der Möglichkeit des *Staates*, im Zweifelsfalle doch noch verbindlich zu regulieren, spielt bei der freiwilligen Regulierung im Allgemeinen, besonders aber bei der Corporate Governance-Regulierung, der *Markt* als Sanktionsmechanismus eine wichtige Rolle. Da es eines der zentralen Ziele der Regulierung ist,

durch verbesserte Transparenz das Vertrauen der Aktionäre zu stärken, wird in der Presse wie auch in der Literatur, bezugnehmend auf ein Diktum des früheren Kommissionsvorsitzenden Cromme: „wer sich an den Kodex nicht halten wird, wird vom Kapitalmarkt bestraft“ (Börsen-Zeitung, 18.12.2001), allgemein angenommen, dass sich die Einhaltung oder Nichteinhaltung des DCGK – positiv oder negativ – auf die Kurse auswirke (Nowak et al. 2005; Kirschbaum/Wittmann 2005: 1063; Börsen-Zeitung 06.09.2001; Capital 07.02.2002). Neben Studien, die dies implizit oder explizit annehmen, gibt es auch solche, die davon ausgehen, dass sich allenfalls ein massiver Regelverstoß negativ auf den Börsenkurs auswirken würde (Borges 2003: 533). Nowak et al. sind der Börsenrelevanz empirisch nachgegangen, indem sie untersucht haben, wie sich Befolgung und Nicht-Befolgung der „Soll-Empfehlungen“ auf dem Kapitalmarkt auswirken (Nowak et al. 2005: 273ff). Dabei konnte gezeigt werden, dass weder die Bekanntmachung von überdurchschnittlich hohen noch die von überdurchschnittlich niedrigen Abweichungen von der Kodex-Anwendung auf dem Kapitalmarkt mit Kursauf- oder -abschlägen einhergeht (Nowak et al. 2005: 276). Die Autoren schließen daraus, dass „die Befolgung der Kodex-Empfehlungen für den Börsenkurs irrelevant“ ist (Nowak et al. 2005: 279), der Markt scheint also keine erkennbare Rolle als Sanktionsmechanismus zu spielen.

6.3 Bewusstseinsbildung als Erfolg

Viele Autoren aber argumentieren, dass der eigentliche Erfolg des Kodexes jedenfalls nicht *nur* in der Umsetzung einzelner Empfehlungen und deren Effekt auf die Kurse, sondern auch in seinen Effekten auf die Meinungsbildung in den Unternehmen, der Öffentlichkeit sowie bei den staatlichen Akteure liege. Borges beispielsweise weist darauf hin, dass der eigentliche Effekt solcher Kodizes „in ihrem Einfluss auf die Meinungsbildung der Akteure des Kapitalmarktes über die richtige Unternehmensleitung“ liege, etwa hinsichtlich der Organisation des Aufsichtsrats, der Vergütungsmodelle oder der Nutzung des Internets zur Kommunikation mit den Aktionären (Borges 2003: 538). Auch der langjährige Vorsitzende der Kommission, Gerhard Cromme, hat immer wieder betont, der Kodex habe vor allem auch gewirkt, indem er Themen, wie etwa die Unabhängigkeit der Aufsichtsräte, auf die öffentliche Tagesordnung gesetzt hätte (Cromme 2008: 4). In der Presse ist der Erfolg des DCGK allerdings eher skeptisch eingeschätzt worden. Nach einer Umfrage der Unternehmensberatung Deloitte von 2004 hielten 83% der befragten Aufsichtsratschefs von DAX-Unternehmen den Einfluss des CGK auf ihre Arbeit für gering (Manager-Magazin 04/2004: 106ff.). Verschiedene Presseberichte sahen die Verbesserungen durch den CGK als eher bescheiden an (Manager-Magazin 04/2004). Rucht etwa kommt zu dem Schluss, der Kodex habe vor allem eine PR-Funktion erfüllt (Rucht 2007: 155).

Oben wurde gezeigt, dass es anhand der Umsetzungsquoten durchaus möglich ist, mit dem DCGK Transparenz darüber zu schaffen, an welchen Stellen der Corporate Governance noch Verbesserungsbedarf besteht. Dies ist nicht nur für die allgemeine Öffentlichkeit von Interesse. Vielmehr können so auch durch staatliche Akteure Bereiche identifiziert werden, die ggf. auch durch gesetzliche Intervention geregelt werden sollten, wie u.a. der im folgenden Abschnitt aufgerollte Fall der Vorstandsvergütungen verdeutlicht.

7. Kooperation im Schatten der Hierarchie? Das Gesetz zur Offenlegung von Vorstandsvergütungen

Nach allgemeiner Überzeugung findet freiwillige Regulierung grundsätzlich „im Schatten der Hierarchie“ statt (z.B. *Offe* 1987; *Scharpf* 1991: 629, 2000: 330ff). Dass die hinter dieser Metapher steckende Annahme, bei „Fehlentwicklungen, Regelverletzungen usw. [könnten] staatliche Organe jederzeit auf dem Weg der ‚Ersatzvornahme‘ einschreiten“ (*Offe* 1987: 318) in dieser Pauschalität problematisch ist, ist an anderer Stelle bereits dargestellt worden (*Töller* 2008b). Im Kontext des DCGK kam es 2005 tatsächlich zu einem ansonsten eher seltenen Fall, in dem ein Aspekt, der nach Überzeugung der Regierungsmehrheit im Rahmen des DCGK nicht zufriedenstellend umgesetzt wurde, nämlich die individualisierte Offenlegung der Vorstandsvergütungen, aus der freiwilligen Regulierung herausgenommen und gesetzlich geregelt wurde.

Hier ging es weniger um den pauschalen Vorwurf, die Bezüge der Vorstände von DAX-Unternehmen seien zu hoch (siehe *Rucht* 2007: 151), sondern – insbesondere vor dem Hintergrund der feindlichen Übernahme von Mannesmann durch Vodafone im Jahr 2000 und der dabei vereinbarten Abfindung für den Mannesmann-Manager Esser – vielmehr um die grundsätzliche Frage, für welche Leistungen (im Sinne des Unternehmens oder der Aktionäre) eigentlich welche Bezüge gezahlt werden – diesen Tenor weist auch die aktuelle Diskussion auf.

Der DCGK aus dem Jahre 2002 enthielt hierzu die Regelung, dass „die Vergütung der Vorstandsmitglieder [...] im Anhang des Konzernabschlusses aufgeteilt nach Fixum, erfolgsbezogenen Komponenten und Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung ausgewiesen werden“ soll. Die Anregung: „Die Angaben *sollten* individualisiert erfolgen“ wurde in der Kodex-Fassung vom Mai 2003 von einer Anregung zu einer Empfehlung aufgewertet: „Die Angaben *sollen* individualisiert erfolgen“ (DCGK 2003). Regelungen zur Begrenzung von Abfindungen wurden erst in jüngerer Zeit eingeführt (s.o.).

Bei der Umsetzung dieser Regelung zur individualisierten Offenlegung der Vorstandsbezüge zeigten sich die großen DAX-Unternehmen von Anfang an höchst zögerlich (*Der Spiegel* 04.03.2002). In der Evaluation (s.o.) wurde die Empfehlung bald als der „neutralistischste“ Punkt des Kodexes überhaupt identifiziert: er hatte mit 77,8% Befolgung durch DAX-Unternehmen und nur 48,5% unter allen befragten Unternehmen die geringste Befolgungsrates von allen Kodex-Regeln (*von Werder/Talaulicar* 2006: 851). Ob dies das eher zufällige Ergebnis individueller Firmenentscheidungen oder das Resultat einer Absprache zwischen „Hardlinern“ war (*Managermagazin* 04/04: 114), ist unklar. Allenfalls gab es bei insgesamt geringerer Begeisterung für die Regel zwischen 2002 und 2005 einen leichten Trend zur besseren Anwendung (*Rucht* 2007: 151). Schon 2004 warnte daher Gerhard Cromme, „sollte es dabei auf Dauer bleiben, müssen wir damit rechnen, dass der Gesetzgeber, ob in Berlin oder Brüssel, das Thema aufgreift“ (*Managermagazin* 04/04: 116). Die Europäische Kommission hatte im Rahmen ihres Aktionsplans Corporate Governance von 2003 die Offenlegung der Gehälter von Top-Managern vorgeschlagen und dies mit einer Empfehlung von 2004 bekräftigt (ABl. 2004 Nr. L 385/55).¹⁷

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion ergriff die SPD-Fraktion im Bundestag Ende 2004 die Initiative und legte einen in Zusammenarbeit mit dem Experten Theodor Baums erarbeiteten Gesetzentwurf vor. Die SPD-Fraktion argumentierte, die freiwillige Regelung reiche hier nicht aus, weil gerade dieser Aspekt der Offenlegung von Vorstandsbe-

zügen nicht umgesetzt werde (BT PIPr 15/184: 17315). Das BMJ, das bislang den kooperativen Weg verfolgt hatte, machte sich die Initiative der SPD-Fraktion zueigen und legte im Mai 2005 einen Gesetzentwurf der Koalition vor (BT PIPr 15/179: 16933; BT-Drs. 15/5577). Während die oppositionelle FDP das Projekt inhaltlich ablehnte, unterstützte die ebenfalls oppositionelle CDU/CSU-Fraktion das Anliegen, die Offenlegung gesetzlich zu regeln, bemängelte allerdings in den parlamentarischen Debatten (nicht ganz zu Unrecht, wie es scheint) das „Timing“, d.h. die Thematisierung im Vorfeld der NRW-Wahl (BT PIPr 15/184: 17313ff.). Das Gesetz wurde letztlich auch mit den Stimmen der oppositionellen CDU/CSU-Fraktion beschlossen (BGBl. 2005 I, Nr. 47: 2267). Mit der gesetzlichen Regelung der individualisierten Offenlegung der Vorstandsbezüge hat die oben erwähnte Regelung in Abschnitt 4.2.4 im DCGK seit 2006 keinen Empfehlungscharakter mehr, sondern wiederholt nun geltendes Recht (DCGK 2006).

Analog ist die aktuelle Entwicklung zu sehen: Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise und der Einschätzung, dass „von kurzfristig ausgerichteten Vergütungsinstrumenten falsche Verhaltensanreize ausgehen können“ (BT-Drs. 16/12278: 1), kam das Thema Managergehälter erneut auf die politische Agenda (siehe auch FAZ, 03.04.2009): Im vergangenen Jahr setzte die Große Koalition eine „Arbeitsgruppe Managergehälter“ ein. Basierend auf deren Vorschlägen legte die Bundesregierung im März 2009 dem Bundestag einen Entwurf für ein „Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung“ vor, das noch im Juli verabschiedet wurde. Ziel der vorgeschlagenen Regelungen ist es – ganz im Sinne bisheriger Regelungen des DCGK –, die Struktur der Vorstandsvergütung stärker am langfristigen Wohlergehen der Firma auszurichten und dabei den Aufsichtsrat stärker in die Pflicht zu nehmen. Aktienoptionen können nun erst nach vier (und nicht schon nach zwei) Jahren eingelöst werden, der Aufsichtsrat kann die Vorstandsvergütungen leichter herabsetzen, und die Haftung von Aufsichtsratsmitgliedern für unangemessene Vergütung wurde verschärft (BGBl. 2009 I Nr. 50, 04.08.2009: 2509ff.).

Für die Diskussion über freiwillige Regulierung im Schatten der Hierarchie kann man hieraus folgern, dass es offenbar (im Gegensatz etwa zur Umweltpolitik) Regelungsfelder gibt, in denen „der Staat“ den Schatten der Hierarchie tatsächlich realisieren kann. Allerdings machen die Beispiele auch deutlich, dass die Wahrnehmung solcher Optionen nicht so sehr – wie in der Literatur üblich – auf die Frage des „Erfolgs“ einer freiwilligen Lösung reduziert werden sollte. Vielmehr kann sich einfach die politische Einschätzung der Angemessenheit einer freiwilligen Regelung verändern – dies mag im einen Fall als eine legitime politische Entscheidung im Angesicht der Krise erscheinen und im anderen als Wahlkampfinstrument.

8. Resümee

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Debatte über die Angemessenheit von Vorstandsbezügen betrachtete der vorliegende Beitrag den Deutschen Corporate Governance-Kodex (DCGK) als ein besonders interessantes Beispiel aus dem breiten Spektrum der in Deutschland verwendeten Formen der freiwilligen Regulierung. Er untersuchte damit die *Kernfragen freiwilliger Regulierung*: *Warum* kam es zu einer freiwilligen Regulierung und *wie* ist sie mit autoritativer Regulierungen verbunden? Hat sie – trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit und Sanktionsmechanismen – Erfolg, und *was* kann der

Staat im Falle mangelnden Erfolgs oder schwindender politischer Unterstützung der Selbstregulierung tun, um politisch definierte Ziele dennoch zu erreichen?

Der Untergang des „rheinischen Kapitalismus“ in Deutschland im Zuge der ökonomischen Globalisierung machte deutsche Firmen angewiesen auf die Finanzlieferung durch den Kapitalmarkt, ein Umstand, der auch mit dem Begriff des Finanzmarktkapitalismus umschrieben worden ist. Dies führte zur Notwendigkeit, gewisse Elemente der in Deutschland bis dahin etablierten Unternehmensverfassung (z.B. schwache Aktionärsrechte, geringe Transparenz, mangelnde Kontrollfunktion des Aufsichtsrats) zu überdenken, was durch spektakuläre Konkurse großer Firmen politisch untermalt wurde. Die Reaktion auf diese Situation war (nicht nur in Deutschland) seit Anfang der 1990er Jahre das Entstehen vielfältiger Regelungsbemühungen, die insgesamt durch eine Zunahme und Veränderung gesetzlicher Regulierung, eine Europäisierung der Regelungen und eben *auch* die Entstehung einer geradezu unübersichtlichen Vielfalt privater Regulierung gekennzeichnet war.

Die Einsetzung zweier Regierungskommissionen zur Corporate Governance in Deutschland ist mithin vor dem Hintergrund gewisser substantieller Regulierungsnotwendigkeiten einerseits und der Proliferation privater Regelwerke andererseits zu sehen. Während freiwillige Regulierung in Deutschland eine lange Tradition hat und in vielen Regelungsfeldern und Konstellationen zwischen Staat und Gesellschaft auftritt, ist der Einsatz von Regierungskommissionen, die (wie die Cromme-Kommission) ein freiwilliges Regelwerk erarbeiten, dabei eine ungewöhnliche Konstellation, zumal die Cromme-Kommission nach Präsentation des DCGK im Jahre 2002 als „Standing Commission“ institutionalisiert wurde und seither den Kodex regelmäßig überarbeitet. Ein wichtiger Punkt neben der Kommissionsarbeit ist auch die Verlinkung mit dem Aktienrecht, wonach börsennotierte Unternehmen jährlich u.a. erklären müssen, welche Regeln des DCGK sie eingehalten haben bzw. einhalten werden und welche nicht.

Die Gründe für das Zustandekommen des DCGK sind, wie gezeigt wurde, äußerst vielschichtig. Für die Wirtschaftsakteure war zum einen der Wunsch handlungsleitend, gesetzliche Maßnahmen abzuwenden (wobei diese im politischen Prozess insgesamt relativ nebulös blieben). Hinzu kam die Einsicht, dass interne Abläufe verbessert und das Vertrauen der Aktionäre gestärkt werden müssen. Für staatliche Akteure war der Versuch, angesichts begrenzter verbleibender nationaler Handlungsspielräume, politische Risiken zu minimieren und zugleich regulativen Erfolg zu reklamieren, ein wichtiges Motiv, sich auf ein freiwilliges Regelwerk einzulassen. Dass eine weitgehende gesetzliche Regulierung im Bereich der Corporate Governance mit dem Widerstand der Wirtschaft rechnen musste, zeigt das Scheitern des geplanten Kapitalmarktinformationshaftungsgesetzes im Jahre 2004. Das „Herüberschwappen“ der Kodex-Idee aus England und anderen Ländern („Diffusion“) dürfte nicht zuletzt durch den internationalen Druck zu einer Annäherung auf die angelsächsischen *substantiellen* Regelungen zu erklären sein, was impliziert, dass in anderen, weniger internationalisierten Regelungsbereichen eine solche Diffusion von Verfahrensmodellen nicht zu erwarten ist.

Was die Frage des Erfolgs der DCGK-Regeln betrifft, so werden in den DAX-Unternehmen knapp 96% der Regeln befolgt, aber die verbleibenden sieben Regeln, die als „neuralgisch“ in dem Sinne gelten, dass sie von mehr als 10% der befragten DAX-Gesellschaften nicht eingehalten werden, weisen durchaus auf strukturelle Widerstände der Unternehmen in empfindlichen Bereichen hin, auf die allerdings der Kapitalmarkt nicht erkennbar reagiert. Auf den (noch?) defizitären Schatten des Marktes reagiert der

Staat scheinbar hart mit der Realisierung des häufig beschworenen Schattens der Hierarchie, wie anhand des Vorstandsvergütungs-offenlegungsgesetzes von 2005 sowie des Gesetzes zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung vom Sommer 2009 gezeigt wurde. Bei genauer Betrachtung erweist sich allerdings, dass es sich in den konkreten Fällen um eine *politische* Entscheidung und jedenfalls nicht nur um einen *funktionalen* Reflex auf fehlenden Erfolg der Selbstregulierung handelt, wie dies in der Literatur mitunter gerne dargestellt wird. Das Feld der Managervergütung ist immer auch besonders tauglich, um in Wahlkampfzeiten politische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.

Festzuhalten ist auch, dass nicht nur freiwillige Regulierung im Schatten der Hierarchie stattfindet, sondern Überlegungen zur hierarchischen Regulierung auch im Schatten der freiwilligen Regulierung stehen (siehe *Töller* 2008b): So strukturieren die Regeln des DCGK in gewisser Weise die aktuelle Diskussion: Managerhaftung wird vor allem im Kontext von Selbstbehalten bei D&O-Versicherungen (und nicht in umfassenderen Konzepten wie bis 2004 vorgesehen) diskutiert, und Vorstandsvergütungen werden vor allem im Hinblick auf die Begrenzung der Einlösung von Aktienoptionen und die Rolle des Aufsichtsrates, nicht aber im Hinblick auf die steuerliche Abzugsfähigkeit von Vorstandsbezügen betrachtet.

Die Konstellation eines Regelwerks, aus dem sich die börsennotierten Firmen gewissermaßen à la carte die Regeln aussuchen, die sie anwenden möchten, mag letztlich befremdlich erscheinen. Vor allem zwei Punkte sprechen dennoch dafür, dass der DCGK mehr als eine PR-Strategie der DAX-Unternehmen darstellt. Erstens verändert sich (im Zuge der Arbeit der Kommission) der Status von Regeln, es scheint also einen Unterschied zu machen, ob es sich um Empfehlungen oder Anregungen handelt. Zweitens mag man zwar die nicht gut befolgten 4% der Regeln für die eigentlich wichtigen halten, aber der Umstand, dass diese zweifelsfrei identifizierbar sind, ermöglicht es Aktionären ebenso wie der breiten Öffentlichkeit oder staatlichen Akteuren, sich ein Bild davon zu machen, welches z.B. in deutschen DAX-Unternehmen gleichermaßen problematische wie hartnäckige Routinen sind und wo ggf. ökonomischer oder politischer Handlungsbedarf besteht: etwa beim Selbstbehalt für D&O-Versicherungen, dem Wechsel von Vorstandsvorsitzenden in den Aufsichtsrat oder bei der Vergütungsstruktur der Vorstände. Gerade nutzte die Bundesregierung – im Zeichen der Finanzkrise – diese Kenntnis für eine politische Initiative, die exakt hier ansetzt: Die persönliche Haftung von Vorständen wurde durch einen Selbstbehalt bei D&O-Versicherungen gestärkt, und für Vorstände wurde (wenn auch mit Ausnahmeregelungen) eine Sperre von zwei Jahren eingeführt, bevor sie im selben Unternehmen als Aufsichtsrat tätig werden dürfen (BGBl. 2009 I Nr. 50, 04.08.2009: 2509ff.).

Der Staat, das kann hier festgehalten werden, tritt bei dieser Regulierungsform vermittelt und arbeitsteilig in Erscheinung: Die Bundesregierung setzt Kommissionen ein, droht mit (oft eher diffusen) gesetzlichen Regelungen, signalisiert Wohlwollen oder Bedarf für Nachbesserung, bringt Gesetze für eine autoritative Verlinkung des freiwilligen Kodexes ein und signalisiert (z.B. angesichts der personellen Erneuerung der Kommission im letzten Jahr) fortdauerndes Wohlwollen. Sie übernimmt aber letztlich keine politische Verantwortung für das Regelwerk, das sich ja die Wirtschaft selbst gegeben hat. Wenn es politisch opportun erscheint, legt sie autoritative Regelungsinitiativen vor, wie jüngst zum Thema Vorstandsvergütung und Managerhaftung. Die Regierungsfractionen im Bundestag (und ggf. auch Oppositionsfractionen) beschließen mitunter, was ihnen vorgelegt wird, sie greifen aber auch (meist gemeinsam mit der Regierung) auf, was ih-

nen politisch einerseits regelungsbedürftig und andererseits gewinnbringend erscheint, und machen von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch. Dies lässt jedenfalls pauschale Befürchtungen einer „Entparlamentarisierung“ der Politik (z.B. *Kirchhof* 2004) unbegründet erscheinen. Freiwillige Selbstregulierung bleibt aber, wenn sie ernsthafte Regulierungsfunktionen wahrnehmen soll, fundamental angewiesen auf den Schatten des Marktes oder der Hierarchie.

Anmerkungen

- 1 Dagmar Eberle, Renate Reiter, Sarang D. Thakkar, Susanne Uhl sowie dem anonymen Gutachter danke ich für hilfreiche Kritik an einer früheren Version, Regina Herzbruch-Schütte für die umsichtige Textkorrektur. Für verbleibende Irrtümer bin ich alleine verantwortlich.
- 2 Quantitative Europäisierung-Studien zeigen, dass der Bereich der Finanzmarktregulierung heute einer der am stärksten europäischen Vorgaben unterliegenden Regelungsbereiche überhaupt ist (*Töller* 2008a). *Lütz* und *Eberle* weisen aber zu Recht darauf hin, dass Ausmaß und Methoden der Harmonisierung sich nach Regelungsbereichen deutlich unterscheiden (*Lütz/Eberle* 2008: 378). So operiert die EU im Kapitalmarktrecht mit harten rechtlichen, im Bereich des Gesellschaftsrechts mit weichen Instrumenten (*Donnelly* 2008).
- 3 Wenngleich die Corporate Governance-Reformen den Aktionärsinteressen dienen sollten, spielten Aktionäre in der Entscheidungsfindung aufgrund ihrer schwachen Organisation keine wesentliche Rolle (*Cioffi* 2005: 25; *Lütz/Eberle* 2008: 389).
- 4 Eine aktuelle Liste der Kommissionsmitglieder findet sich online unter <http://www.corporate-governance-code.de/ger/mitglieder/index.html>.
- 5 Die Kodex-Kommission wurde nach der Erarbeitung des Kodexes nicht aufgelöst, sondern als „Standing Commission“ etabliert, die den Kodex bei Bedarf und vor dem Hintergrund der künftigen nationalen und internationalen Entwicklungen anpassen sollte. Dies ist bislang regelmäßig geschehen (s.u.).
- 6 Mit dem Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung führte die Große Koalition jüngst einen Selbstbehalt von mindestens einem eineinhalbfachen Jahresgehalt ein (BGBl. 2009 I Nr. 50, 04.08.2009).
- 7 Zu weiteren gesetzlichen Regelungen zu Vorstandsvergütungen siehe Abschnitt 7.
- 8 Zumindest ursprünglich hatte die Bundesregierung auch über eine Begründungspflicht nachgedacht (Lebensmittel-Zeitung, 20.07.2001), zur Präsentation des DCGK war auch die Justizministerin Däubler-Gmelin der irrigen Auffassung, wer den Kodex nicht befolge, werde „das sorgfältig begründen müssen“ (General-Anzeiger 27.02.2002). Vertreter des BMJ äußerten allerdings, „der Gesetzgeber gehe [...] davon aus, dass die Unternehmen freiwillig eine Begründung abgeben“ (Börsen-Zeitung 14.03.2002).
- 9 Dies stellt zwar nicht im strengen Sinne eine Zulassungsvoraussetzung dar, ist aber eine Folgepflicht, deren Verletzung den Ausschluss von der Börsennotierung zur Folge haben kann (*Borges* 2003: 524f.).
- 10 Spieltheoretisch inspirierte Beiträge modellieren diese Konstellation als Gefangenendilemma, mit dem Ergebnis, dass es für die einzelnen Unternehmen individuell rational sei, „Freifahrer“ zu sein, also von dem Kodex und der dadurch bewirkten Abwendung einer autoritativen Regulierung zu profitieren, ohne selbst die zugesagte Leistung zu erbringen (z.B. *Scharpf* 2000: 330; *Cansier* 2001).
- 11 Die Frage der Erfolgskriterien freiwilliger Regulierung ist vor allem anhand der Umweltvereinbarungen durchdekliniert worden: Einerseits können diese nicht (nach dem anspruchsvollsten Kriterium) nur dann als erfolgreich gelten, wenn sie mindestens so gut wirken wie „first best“-solutions, also die denkbar beste (meist rechtliche) Alternative (unabhängig von deren politischen Realisierungschancen). Andererseits kann man als Erfolg nicht (sehr pragmatisch) nur die Erreichung der selbstgesteckten Ziele definieren – unabhängig davon, ob diese Ziele überhaupt über das sonst übliche Verhalten (business as usual) hinausgehen (vgl. *Wicke/Braeseke* 1998: 45ff.; *Töller* 2010: 276ff.).
- 12 Die Evaluation beruht auf der jährlichen Befragung aller an der Frankfurter Wertpapierbörse notierten Gesellschaften. Die Resultate etwa der 2008er Evaluation beruhen auf den Angaben von 83 Gesellschaften, davon 28 DAX-, 30 MDAX und 25 SDAX-Unternehmen (*von Werder/Talaulicar* 2008: 1). Damit liegt die Rücklaufquote der Befragung insgesamt bei gut 30%, allerdings mit einer großen Spreizung von 18,6% bei den General Standard Gesellschaften bis hin zu 93% bei DAX-Gesellschaften (*von Werder* 2008: 2). Insofern dürfte sich zumindest bei den DAX-Gesellschaften der Non-Response-Bias, der sich daraus ergeben könnte, dass Kodex-Befolger tendenziell öfter auf den Fragebogen antworten würden, in Grenzen halten.

- 13 Für die MDAX-Unternehmen liegt diese Quote bei 91,3% und für die SDAX-Unternehmen bei 85,4% (von *Werder/Talaulicar* 2008: 8).
- 14 Im Folgenden beschränke ich mich weitgehend auf die Ergebnisse der Umsetzung in den DAX-Gesellschaften.
- 15 Den Begriff der neuralgischen Werte führen von *Werder* et al. zunächst für diejenigen Regeln ein, die unter allen befragten Gesellschaften eine Befolgungsrate von weniger als 90% haben, dies waren 2006 37 Empfehlungen (von *Werder/Talaulicar* 2006: 851). Im Bereich der DAX-Firmen ist die Befolgung der Empfehlungen deutlich besser, hier bleiben die oben aufgeführten sieben „neuralgischen“ Empfehlungen. Die im Folgenden genannten Befolgungswerte stammen aus von *Werder/Talaulicar* 2006 bzw. von *Werder* 2008.
- 16 Bis 2006 gehörte zu den besonders neuralgischen Regelungen die Empfehlung in Abschnitt 4.2.4, Satz 2, dass Vorstandsvergütungen individualisiert offengelegt werden sollten (siehe hierzu Abschnitt 7).
- 17 Die Aktivitäten der Europäischen Kommission haben zwar bislang nur Empfehlungscharakter, sollten aber in ihren Auswirkungen nicht unterschätzt werden (*Hopt* 2005: 21ff.).

Literatur

- Benz, Arthur*, 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg*, 2007: Einleitung, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-25.
- Black, Julia*, 2001: Decentring Regulation: Understanding the role of Regulation and Self-Regulation in a "post-regulatory" world, in: *Current legal problems*, 54. Jg., S. 103-146.
- Borges, Georg*, 2003: Selbstregulierung im Gesellschaftsrecht zur Bindung an Corporate Governance-Kodizes, in: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*, 32. Jg., S. 508-540.
- Bruijn, Theo de/Norberg-Bohm, Vicki*, 2005: Introduction, in: *Bruijn, Theo de/Norberg-Bohm, Vicki* (Hrsg.): Industrial Transformation. Environmental Policy Innovation in the United States and Europe, Cambridge, London: The MIT Press, S. 1-35.
- Cadbury, Adrian*, 2006: The Rise of Corporate Governance, in: *Epstein, Marc J./Hanson, Kirk O.* (Hrsg.), *The Accountable Corporation, Corporate Governance*, Bd. 1, London: Praeger Publishers, S. 15-43.
- Cansier, Dieter*, 2001: Freifahrerverhalten und Selbstverpflichtungen im Umweltschutz, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 17. Jg., Nr. 2, S. 209-239.
- Cioffi, John W.*, 2005: Corporate Governance Reform, Regulatory Politics and the Foundations of Finance Capitalism in the United States and Germany, CLPE Research Paper 1, Toronto, S. 1-48.
- Cioffi, John W./Höpner, Martin*, 2006: Das parteipolitische Paradox des Finanzmarktkapitalismus. Aktionärsorientierte Reformen in Deutschland, Frankreich, Italien und den USA, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47. Jg., S. 419-440.
- DCGK 2003: Deutscher Corporate Governance – Kodex in der Fassung vom 21. Mai 2003, gültig bis 19. Juli 2005, <http://www.corporate-governance-code.de/ger/archiv/index.html>.
- DCGK 2006: Deutscher Corporate Governance – Kodex (in der Fassung vom 12. Juni 2006, gültig bis 19. Juli 2007, <http://www.corporate-governance-code.de/ger/archiv/index.html>).
- DCGK 2008: Deutscher Corporate Governance – Kodex (geltende Fassung vom 06. Juni 2008), <http://www.corporate-governance-code.de/ger/kodex/index.html>
- Donnelly, Shawn*, 2008: Regime der Finanzmarkt- und Unternehmensregulierung in Europa, in: *Tömmel, Ingeborg* (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, PVS-Sonderheft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 253-271.
- Eberle, Dagmar*, 2007: Corporate Governance, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 378-389.
- Grimeaud, David J. E.*, 2004: Convergence or Divergence in the Use of "Negotiated Environmental Agreements" in European and US Environmental Policy: An Overview, in: *Vig, Norman J./Faure*,

- Michael G.* (Hrsg.): *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union*, Cambridge MA: The MIT Press, S. 159-182.
- Gunningham, Neil/Rees, Joseph*, 1997: *Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective*, in: *Law & Policy*, 19. Jg., Nr. 4, S. 363-413.
- Hall, Peter A./Soskice, David*, 2001: *An Introduction to Varieties of Capitalism*, in: *Hall, Peter A./Soskice, David* (Hrsg.): *Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-68.
- Hopt, Klaus*, 2005: *Auswirkungen des europäischen Gesellschaftsrechts auf die deutsche Unternehmensverfassung*, in: *Wirtschaftsrat der CDU* (Hrsg.), *Corporate Governance in Europa, Statements und Forderungskatalog zur Corporate Governance Tagung des Wirtschaftsrates der CDU e. V.*, S. 20-24.
- Kirchhof, Paul*, 2004: *Entparlamentarisierung der Demokratie?*, in: *Kaiser, André/Zittel, Thomas* (Hrsg.): *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 359- 376.
- Lütz, Susanne*, 2002: *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Lütz, Susanne*, 2007: *Policy-Transfer und Policy-Diffusion*, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 132-143.
- Lütz, Susanne/Eberle, Dagmar*, 2008: *Varieties of Change in Gremien Capitalism: Transforming the Rules of Corporate Control*, in: *New Political Economy*, 13. Jg., Nr. 4, S. 377-395.
- Mayntz, Renate*, 2006: *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, S. 11- 20.
- Nowak, Eric/Rott, Roland/Mahr, Till G.*, 2005: *Wer den Kodex nicht einhält, den bestraft der Kapitalmarkt? Eine empirische Analyse der Selbstregulierung und Kapitalmarktrelevanz des Deutschen Corporate Governance Kodex*, in: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*, 34. Jg., S. 252-279.
- Offe, Claus*, 1987: *Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion*, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, S. 309-320.
- Porter, Tony/Ronit, Karsten*, 2006: *Self-regulation as policy process: The multiple and criss-crossing stages of private rule-making*, in: *Policy Sciences*, 39. Jg., Nr. 1, S. 41-72.
- Ringleb, Henrik-Michael*, 2005: *Vorbemerkung II-XIV*, in: *Ringleb, Henrik-Michael/Kremer, Thomas/Lutter, Markus/Werder, Axel von* (Hrsg.): *Kommentar zum Deutschen Corporate Governance Kodex*, München, S. 14-30.
- Ritter, Ernst Hasso*, 1979: *Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 104. Jg., Nr. 3, S. 389-413.
- Rucht, Dieter*, 2007: *Der Deutsche Corporate Governance Kodex: Erfolgreiche Selbstregulierung?*, in: *Rucht, Dieter* (Hrsg.), *Profit oder Gemeinwohl? Fallstudien zur gesellschaftlichen Verantwortung von Wirtschaftseliten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 131-160.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg., Nr. 4, S. 621-634.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2007: *Governance als Prozess: das Beispiel Corporate Governance*, in: *Jürgens, Ulrich/Sadowski, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke/Weiss, Manfred* (Hrsg.): *Perspektiven der Corporate Governance*, Baden-Baden: Nomos, S. 541-569.
- Scott, Colin*, 2004: *Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state*, in: *Jordana, Jacint* (Hrsg.): *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Pub, S. 145-174.
- Siefken, Sven T.*, 2006: *Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 37. Jg., Nr. 3, S. 559-581.
- Stigler, George J.*, 1971: *The theory of economic regulation*, in: *The Bell journal of economics and management science*, 2. Jg., Nr. 2, S. 3-21.

- Streeck, Wolfgang/Höpner, Martin*, 2003: Einleitung: Alle Macht dem Markt?, in: *Streeck, Wolfgang/Höpner, Martin* (Hrsg.): *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung des Deutschland AG*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 11-59.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2008a: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39. Jg., Nr. 1, S. 3-17.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2008b: Kooperation im Schatten der Hierarchie: Dilemmata des Verhandeln zwischen Staat und Wirtschaft, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS-Sonderheft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 282-312.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2010: Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie.. Baden-Baden: Nomos, i.E.
- UMK (Umweltministerkonferenz), 1997: Anforderungen an Selbstverpflichtungen. Bericht des Bund-Länder-Arbeitskreises Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes an die 49. UMK.
- Werder, Axel von*, 2005: Vorbemerkung I, in: *Ringleb, Henrik-Michael/Kremer, Thomas/Lutter, Markus/Werder, Axel von* (Hrsg.): *Kommentar zum Deutschen Corporate Governance Kodex*, München, S. 11-14.
- Werder, Axel von*, 2008: Ausführungen von Prof. Dr. Axel von Werder anlässlich des Pressegesprächs am 18. April 2008, Berlin.
- Werder, Axel von/Talaulicar, Till*, 2006: Kodex Report 2006: Die Akzeptanz der Empfehlungen und Anregungen des Deutschen Corporate Governance Kodex, in: *Der Betrieb*, 16, S. 849-855.
- Werder, Axel von/Talaulicar, Till*, 2008: Umsetzungen der Empfehlungen und Anregungen des Deutschen Corporate Governance Kodex. Eine empirische Erhebung der DAX-, MDAX- und SDAX-Gesellschaften, Executive Summary, Berlin.
- Wicke, Lutz/Braeseke, Grit*, 1998: Selbstverpflichtungen als Instrumente des Umweltschutzes – Ökonomischer Teil (Schlussbericht), Teilbericht aus: *Knebel, Jürgen/Wicke, Lutz/Gerhard Michael* (Hrsg.): *Selbstverpflichtungen und normersetzende Verträge als Instrumente des Umweltschutzes*, Institut für UmweltManagement (IfUM), Berlin.
- Windolf, Paul*, 2005: Was ist Finanzmarkt-Kapitalismus? In: *Windolf, Paul* (Hrsg.): *Finanzmarkt-Kapitalismus. Analyse zum Wandel von Produktionsregimen*, Sonderheft 45/2005 der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, S. 20-57.

Anschrift der Autorin: Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, FernUniversität Hagen, Politikwissenschaft III: Politikfeldanalyse, Universitätsstr. 41, 58084 Hagen
E-Mail: annette.toeller@fernuni-hagen.de

Thiess Büttner/Petra Enß/Robert Schwager

Zur Bestimmung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften¹

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht, ob eine Quantifizierung notwendiger Ausgaben kommunaler Körperschaften in ökonomisch fundierter Weise geleistet werden kann. Nachdem gezeigt wird, dass die tatsächlichen Ausgaben von Gemeinden oftmals stark variieren, wird erörtert, wodurch diese Unterschiede erklärt werden können, und ob die Berücksichtigung solcher Erklärungsgründe bei der Bemessung der notwendigen Ausgaben helfen kann. Folgende mögliche Determinanten kommunaler Ausgaben werden identifiziert: (i) unterschiedliche Leistungsniveaus, (ii) Unterschiede in der Effizienz der Leistungserstellung, und (iii) örtliche Gegebenheiten, die zu unterschiedlichen Kosten bei der Leistungserstellung führen können. Während Ineffizienzen nicht direkt beobachtbar sind, ist die Identifikation von Kostenfaktoren aufgrund örtlicher Gegebenheiten mit einigem Aufwand zumindest teilweise zu leisten. Das zentrale Problem ist aber die Bestimmung des Leistungsniveaus einer Kommune. Da die Wertschätzung für öffentliche Güter nicht ermittelt werden kann, ist eine adäquate Quantifizierung des Leistungsniveaus nicht möglich. Der Beitrag kommt deshalb zu dem Schluss, dass „notwendige Ausgaben“ kommunaler Körperschaften nicht quantifiziert werden können.

Schlagworte: Kommunalfinanzen, öffentliche Güter, Finanzausgleich, Gemeinden, Kostenfunktion

Abstract

On Measuring the Costs of Local Public Services

In the debate about revenue sharing grants to local municipalities it is often demanded that the amount of grants to municipalities should depend on the cost of local public service provision. This paper discusses whether these demands can be operationalized by allocation rules in a satisfying way. We show that the empirical variation of actual expenditure for public services is substantial, which may reflect a variety of differences. This includes differences in the level of public service provision, differences in the efficiency, as well as technical cost effects. While inefficiencies are not observable empirically, the identification of technical cost effects might be possible to some extent. The key problem is, however, to determine the level of public service provision. Given the fundamental problem of measuring the output and quality of public goods a sufficiently adequate quantification is impossible. To base allocation rules on the cost of public service provision, therefore, is not a promising way to improve revenue sharing.

Key words: local public finances, public goods, fiscal equalization, local jurisdiction, cost function

1 Einleitung

Die Kommunen müssen nach Art. 106 Abs. 7 GG am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern beteiligt werden. Da diese Vorschrift aber nicht konkretisiert, in welcher Höhe diese Beteiligung zu erfolgen hat, steht die Verteilung der Einnahmen zwischen Ländern und Gemeinden im Zentrum engagierter Diskussionen und Auseinandersetzungen. Mit Verweis auf die in den meisten Landesverfassungen niedergelegte Verantwortung der Länder für die Funktionsfähigkeit der Gemeinden wird hierbei, vor allem von kommunalen Spitzenverbänden, gefordert, die an die Gemeinden fließende Finanzmasse nicht an den zur Verfügung stehenden Einnahmen, sondern an den zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben notwendigen Ausgaben zu orientieren. Ein solcher aufgabenorientierter Finanzausgleich wird in Mecklenburg-Vorpommern unter der Bezeichnung „2-Quellen-Modell“ diskutiert, und das Finanzausgleichsgesetz des Freistaates Thüringen wurde auf Grund eines entsprechenden Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21.06.2005 (VerfGH 28/03) mit Wirkung für das Jahr 2008 novelliert.

Ein solcher Ansatz zur Festlegung der vertikalen Finanzverteilung und damit des vertikalen Finanzausgleichs setzt allerdings eine Operationalisierung der „notwendigen Ausgaben“ voraus. Der vorliegende Beitrag untersucht, ob eine Quantifizierung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften überhaupt in ökonomisch fundierter Weise geleistet werden kann. Wir kommen zu dem Schluss, dass dies nicht möglich ist. Das Konzept der „notwendigen Ausgaben“ kann deshalb nicht als Leitlinie für die Ausgestaltung der vertikalen Finanzverteilung dienen; diese muss letztlich der politischen Entscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers vorbehalten bleiben.

In der Terminologie der Finanzwissenschaft sind mit dem Begriff der „notwendigen Ausgaben“ die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen angesprochen. Die Problematik der Erfassung dieser Kosten beschäftigt die finanzwissenschaftliche Forschung indessen seit geraumer Zeit. So ist beispielsweise die Sichtweise weit verbreitet, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit der Einwohnerzahl steigen. Als einer der ersten verwies *Brecht* (1932) auf eine positive kostenbedingte Korrelation zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben und der „Bevölkerungsmassierung“. Andere Autoren verweisen auf höhere Kosten im sozialen Bereich, weil sich die „Problemlagen in den Zentren kumulieren“ (*Hardt* und *Schiller*, 2006). Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass größere Einheiten Skaleneffekte realisieren können, die die Kosten der Bereitstellung in Städten günstiger werden lassen (*Mintzberg*, 1983). Daher wird in der Literatur oftmals ein U-förmiger Kostenverlauf unterstellt (*Ladd*, 1992, *Blankart*, 2008): Während die Pro-Kopf-Kosten in besonders kleinen Gemeinden hoch sind, weil Fixkosten anfallen, sinken sie zunächst mit zunehmender Einwohnerzahl. Ab einer gewissen Größe werden jedoch die Ballungskosten so groß, dass die Pro-Kopf-Kosten wieder ansteigen.

Zahlreiche Untersuchungen haben den Versuch unternommen, Kostenfunktionen öffentlicher Leistungen zu schätzen.² Das Ergebnis der empirischen Untersuchungen gibt dabei jeweils die notwendigen Ausgaben einer Gebietskörperschaft in Abhängigkeit verschiedener Einflussfaktoren an, wie beispielsweise Einwohnerzahl, Siedlungsdichte und soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung. Die Ergebnisse variieren dabei jedoch oftmals erheblich. Während beispielsweise *Seitz* (2005, 2007) sinkende Kosten in größeren Gebietskörperschaften beobachtet, finden *Büttner* et al. (2004) für die deutschen Flächenländer nur schwache Größenvorteile und keinen Effekt der Siedlungsdichte auf die Kosten öffentlicher Leistungen.

Aus Sicht der Autoren des vorliegenden Beitrags liegt die besondere Schwierigkeit der empirischen Analyse der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen in der Tatsache, dass das Leistungsniveau der einzelnen Kommunen nicht hinreichend berücksichtigt wird. Der Aufsatz soll zeigen, dass diese Unzulänglichkeit nicht einfach nur ein Problem unzureichender Daten ist. Vielmehr werden wir argumentieren, dass eine umfassende Quantifizierung des Leistungsniveaus von Kommunen prinzipiell nicht zu leisten ist, da insbesondere die Qualität öffentlicher Güter kaum bestimmt werden kann. Folglich ist der Ansatz einer Kostenfunktion, und damit der „notwendigen Ausgaben“, problematisch.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird in Abschnitt 2 eine deskriptive Analyse der kommunalen Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern vorgestellt um die quantitative Bedeutung der Problematik einer Bemessung notwendiger Ausgaben zu illustrieren. Es zeigt sich, dass die Ausgaben pro Einwohner zwischen den einzelnen Gemeinden sehr stark variieren. Ein Einblick in verschiedene kommunale Aufgaben offenbart, dass ein einfacher statistischer Ansatz notwendiger Ausgaben, etwa in Höhe der durchschnittlichen Ausgaben pro Kopf, der Vielfalt kommunaler Aufgabenerfüllung nicht gerecht wird. An diese Untersuchung schließen sich deshalb theoretische Überlegungen über die Kostenfunktion kommunaler Leistungen an (Abschnitt 3). Dabei werden verschiedene Kostenfaktoren unterschieden. Es wird kritisch hinterfragt, ob deren Berücksichtigung zu einer überzeugenden Quantifizierung notwendiger Ausgaben beitragen kann. Darüber hinaus wird diskutiert, wie sich der Versuch notwendige Ausgaben zu normieren auf die kommunale Autonomie auswirkt. Der letzte Abschnitt des vorliegenden Artikels fasst die Ergebnisse knapp zusammen.

2 Notwendige Ausgaben kommunaler Körperschaften

Für die Ermittlung notwendiger Ausgaben einer Körperschaft scheint es wenig zielführend, deren tatsächliche Ausgaben heranzuziehen. Denn es ist zu bezweifeln, dass diese im vollen Umfang als „notwendig“ anzuerkennen sind. Da sich darüber hinaus offensichtliche Anreizprobleme ergeben, wenn tatsächliche Ausgaben, als „notwendig“ eingestuft, von einer übergeordneten Instanz durch Transfers erstattet werden, wäre allenfalls an eine Analyse der durchschnittlichen Ausgaben pro Einwohner zu denken. Beispielhaft wird im Folgenden erörtert, ob die durchschnittlichen Ausgaben der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern einen Hinweis auf die notwendigen Ausgaben leisten können. Anschließend wird das „Thüringer Modell“ vorgestellt, das im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen einen Versuch unternimmt, die Kosten der Gemeinden und Landkreise zu quantifizieren.

2.1 Tatsächliche Ausgaben

Beispielhaft werden die Pro-Kopf-Ausgaben der 34 amtsfreien Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern betrachtet. Es handelt sich dabei um eigenständige, kreisangehörige Gemeinden mit den gleichen Pflichtaufgaben. Der Analyse liegen die Rechnungsstatistiken der Jahre 2004 und 2005 zugrunde.

Tabelle 1 offenbart, dass bereits innerhalb einzelner Aufgabenbereiche große Unterschiede in den getätigten Pro-Kopf-Ausgaben zu beobachten sind. So sehen wir bei-

spielsweise für den Einzelplan 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), dass die Gemeinden im Schnitt Ausgaben in Höhe von EUR 55 pro Einwohner tätigen. Die Bandbreite liegt aber zwischen EUR 15 und EUR 101. Da es eine Gemeinde gibt, die offenbar mit EUR 15 pro Einwohner auskommt, eine andere Gemeinde aber das Sechsfache ausgibt, ist unklar, an welchem Wert sich die Festlegung der „notwendigen Ausgaben“ orientieren soll.

Nun kann man argumentieren, dass die Betrachtung der Ausgaben mittels der Einzelpläne auf einer zu stark aggregierten Ebene erfolgt. So werden nicht alle Leistungen im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung von den Gemeinden bereitgestellt. Möglicherweise ist hier auch der Landkreis in der Pflicht. Andere Aufgaben fallen vielleicht nicht in jeder Kommune an. Jedoch zeigt Tabelle 2, dass die Varianz der Ausgaben auch innerhalb einzelnen Aufgabengruppen durchaus erheblich sein kann. Beispielhaft werden hier wiederum die Ausgaben des Einzelplans 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) herangezogen.

Tabelle 1: Pro-Kopf Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden in dem Einzelplänen 1 nach Abschnitten

GLI	Gliederungsbezeichnung	N (von 34)	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
0	Allgemeine Verwaltung	34	111,01	154,73	124,16	143,52	167,89	296,82
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	34	14,96	54,63	33,88	51,41	76,26	100,99
2	Schulen	34	36,20	87,21	58,54	74,36	114,49	189,27
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	34	0,08	34,66	8,63	29,18	63,60	96,52
4	Soziale Sicherheit	34	53,65	136,01	74,60	131,26	176,12	309,62
5	Gesundheit, Sport, Erholung	34	2,43	43,25	12,65	38,40	71,25	118,55
6	Bau- u. Wohnungswesen, Verkehr	34	40,87	247,23	157,87	214,16	379,74	452,31
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	33	1,48	116,01	33,22	78,24	138,98	746,68
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- u. Sondervermögen	34	3,65	129,38	20,20	52,25	137,61	1417,16

„GLI“ gibt den Einzelplan an.

Tabelle 2: Pro-Kopf Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden im Einzelplan 1 nach Abschnitten

GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
1	34	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	14,96	54,63	33,88	51,41	76,26	100,99
11	34	Öffentliche Ordnung	2,73	32,73	14,00	31,42	44,55	81,97
12	8	Umweltschutz	0,02	4,04	0,10	1,52	8,08	17,22
13	34	Brandschutz	5,66	20,24	9,25	13,49	27,82	78,14
14	10	Katastrophenschutz	0,00	0,43	0,09	0,20	0,86	1,69
16	1	Rettungsdienst	2,63	–	–	–	–	–
17	1	Seemannsamt	17,09	–	–	–	–	–

„GLI“ gibt die Gliederungsnummer an.

Der Einzelplan 1 enthält neben eindeutigen Gemeindeaufgaben auch solche, die entweder nur von wenigen Gemeinden geleistet werden oder gar ganz dem Landkreis obliegen. Es ist beispielsweise wenig überraschend, dass lediglich eine amtsfreie Gemeinde Ausgaben für ein Seemannsamt tätigt. Auch scheinen die Gemeinden teilweise Ausgaben für Aufgaben vorzunehmen, für die eigentlich der Landkreis zuständig ist. So sind beispielsweise der Katastrophenschutz und der Rettungsdienst Pflichtaufgaben des Landkreises. Dennoch beteiligen sich einzelne Gemeinden an den Kosten der Bereitstellung. Vernachläss-

sigt man diese Probleme der vertikalen Aufgabenaufteilung, bleiben dennoch starke Differenzen in den Ausgaben für spezifische Gemeindeaufgaben bestehen. Ein einfaches Beispiel bietet hier der Brandschutz. Es handelt sich eindeutig um eine Pflichtaufgabe der amtsfreien Gemeinden, die alle in gleichem Maße erfüllen müssen. Dennoch variieren die Pro-Kopf-Ausgaben erheblich. Während eine Gemeinde mit nur EUR 5,66 pro Einwohner auskommt, liegen die Ausgaben in den anderen Gemeinden deutlich darüber. Im Durchschnitt wenden die Gemeinden EUR 20,24 auf, jedoch steigen die Ausgaben vereinzelt bis zu EUR 78,14 an. Welcher Wert hiervon als „notwendig“ anzuerkennen ist, ist völlig offen.

Es ist denkbar, dass die Gemeinden eine räumlich zu kleine Einheit darstellen, um Ausgaben eindeutig zuzuordnen. So könnten Ausnahmesituationen einzelner Gemeinden die Darstellung dominieren. Die Betrachtung einer räumlich größeren Einheit macht das weniger wahrscheinlich, weil bereits innerhalb dieser Gebietskörperschaft ein gewisser Ausgleich erfolgt. Daher empfiehlt sich der Blick auf eine Aufgabe, die die Landkreise zu leisten haben. Beispielhaft wird hier die Schülerbeförderung gewählt. Diese Pflichtaufgabe besteht für alle Landkreise gleichermaßen. Mit dem §113 SchulG MV³, dem PBefG⁴ und ergänzenden Verordnungen⁵ sind relativ deutliche Maßgaben zur Erfüllung dieser Aufgabe festgelegt. Dies legt nahe, dass die Ausgaben für diese Aufgabe weniger stark variieren als für solche Aufgaben, die zum großen Teil von den Kommunen ausgestaltet werden. Diese Überlegung kann den Untersuchungen jedoch nur im eingeschränkten Maße standhalten.

Tabelle 3: Schülerbeförderungskosten der Landkreise in EUR

LK	EW	Schüler	Ausgaben pro EW	Ausgaben pro Schüler
DBR	119.743	14.489	27,97	231,19
DM	89.249	10.819	28,61	236,08
GÜ	108.065	13.126	30,60	251,93
LWL	129.954	15.934	36,49	297,66
MST	85.093	10.051	38,19	323,36
MÜR	68.545	7.821	31,90	279,60
NVP	114.551	13.482	38,21	324,69
NWM	120.576	15.056	33,52	268,50
OVP	111.501	12.517	34,07	303,51
PCH	104.764	12.805	43,21	353,53
RÜG	72.685	8.120	22,99	205,81
UER	79.731	8.921	28,23	252,31
Mittelw.			32,80	277,35
Stabw.			5,61	44,28

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzstatistik Mecklenburg-Vorpommerns 2004

Das Minimum der Pro-Kopf-Ausgaben in der Gliederungsnummer 290 (Schülerbeförderung) liegt im Jahr 2004 bei EUR 23. Maximal gibt ein Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern EUR 43 pro Einwohner für die Schülerbeförderung aus. Der Mittelwert beträgt rund EUR 33 und die Standardabweichung EUR 6. Ebenso deutlich wird die Ausgabenvariation zwischen den Landkreisen, wenn die Beförderungskosten pro Schüler betrachtet werden. Das Minimum liegt im Jahr 2004 bei etwa EUR 206 und das Maximum bei EUR 354 pro Schüler. Es ergibt sich ein Mittelwert in Höhe von rund EUR 277 und eine Standardabweichung von EUR 44. Es ist somit festzuhalten, dass die Ausgaben, die die zwölf mecklenburg-vorpommerischen Landkreise im Jahr 2004 für die Schülerbeförderung aufgewandt haben, sowohl in der Betrachtung pro Einwohner als auch pro Schüler stark variieren. Ein „notwendiges“ Ausgabenniveau kann hier nicht ausgemacht werden.

Im Fall der Schülerbeförderung, aber auch bei anderen Aufgabenbereichen, lassen sich Ausgabenunterschiede möglicherweise durch verschiedene äußere Faktoren erklären, beispielsweise durch die räumliche Struktur. So liegt es nahe, dass gerade in dem Aufgabenbereich der Schülerbeförderung eine geringe Siedlungsdichte zu höheren, eine geringe Fläche zu niedrigeren Kosten pro Einwohner führt. Andererseits können auch die trotz der landesweiten Standards anzutreffenden unterschiedlichen Ausgestaltungen dieser Aufgabe und damit die landkreisspezifischen Qualitätsmerkmale für die unterschiedlichen Ausgabenniveaus ursächlich sein. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass die Aufgabenerfüllung nicht in jedem Landkreis in gleichem Maße effizient vorgenommen wird. Diese unterschiedlichen Faktoren beeinflussen die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen. Die theoretische Analyse (Abschnitt 3) untersucht ihre Relevanz für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben. Es lässt sich jedoch bereits festhalten, dass deren Höhe nicht ohne weitere Informationen aus den tatsächlichen Ausgaben ermittelt werden kann.

2.2 Das Thüringer Modell

Im Freistaat Thüringen gilt seit dem 01.01.2008 ein Gesetz zum kommunalen Finanzausgleich, das auf der Idee eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs beruht.⁶ Mit der Gesetzesnovelle wurde einem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21.06.2005 (VerfGH 28/03) Rechnung getragen, wonach das bis dahin geltende Finanzausgleichsgesetz in wesentlichen Teilen nicht mit der Verfassung des Freistaates Thüringen vereinbar war. Insbesondere entschied der Verfassungsgerichtshof, dass der Finanzbedarf der Kommunen vor Festlegung der Finanzausstattung zu ermitteln sei, und dass den Kommunen eine aufgabenadäquate finanzielle Mindestausstattung ohne Rücksicht auf die Leistungskraft des Landes zu gewähren sei.⁷ Dementsprechend wird die Zuweisungsmasse im Thüringer Finanzausgleich nicht mehr in erster Linie durch die Einnahmen des Landes und der Gemeinden bestimmt. Stattdessen wird im Finanzausgleichsgesetz ein fester Euro-Betrag normiert (§ 3 Abs. 1 S. 1 und 2 ThürFAG), der um einen vergleichsweise kleinen Anteil an den Landeseinnahmen ergänzt wird (§ 3 Abs. 1 S. 3 ThürFAG).

Der genannte Euro-Betrag wird ermittelt, indem eine Messzahl der Ausgaben der Gemeinden, zuzüglich einer prognostizierten Ausgabenerhöhung, um die tatsächlichen Einnahmen und die Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden gekürzt wird. Dies ergibt den im Finanzausgleich zu deckenden Bedarf der Gemeinden.⁸ Bei der Bestimmung der Ausgaben wird dabei zwischen Ausgaben für die Pflichtaufgaben und Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Letztere werden mit ca. 6% der Ausgaben der kommunalen Ebene quantifiziert. Auch zur Bestimmung der Ausgaben für Pflichtaufgaben greift das Thüringer Modell auf tatsächliche Ausgaben der Gemeinden zurück.⁹ Dabei wird für jede Aufgabe ein „Korridor“ von Werten gebildet, der sich von 50% bis 100 % des Mittelwertes der Ausgaben der Kommunen einer Größenklasse erstreckt. Bei der Bestimmung der Ausgaben, die als Bedarf im betreffenden Aufgabenbereich Berücksichtigung finden, werden nun Gemeinden, die mehr als den Mittelwert aller Gemeinden ausgegeben haben, rechnerisch so behandelt, als hätten sie nur diesen Mittelwert ausgegeben. Gemeinden, deren tatsächliche Ausgaben unter dem unteren Rand des Korridors lagen, werden so behandelt, als hätten sie 50% des Mittelwertes ausgegeben. Mit diesen Ersetzungen wird dann ein neuer Durchschnittswert berechnet, der als Bedarf anerkannt wird.

Akzeptiert man den so ermittelten Korridor als mögliche Bandbreite notwendiger Ausgaben, negiert man Ursachen für Ausgabenunterschiede, sei es verschwenderisches Wirtschaften oder schwierige lokale Rahmenbedingungen. Auch ist es möglich, dass die Gemeinden ihre Aufgabe übererfüllen und somit ihre Ausgaben über den notwendigen Kosten eines geringeren Leistungsniveaus liegen. Das Thüringer Modell kann und will zwischen diesen Fällen nicht unterscheiden. Von daher wird das Problem der Ermittlung der „notwendigen Ausgaben“ nicht überzeugend gelöst. Stattdessen wird mit mehr oder weniger willkürlichen Vorgaben gearbeitet, die der Unterschiedlichkeit der einzelnen Kommunen nicht Rechnung tragen.

3 Kostenfaktoren bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen

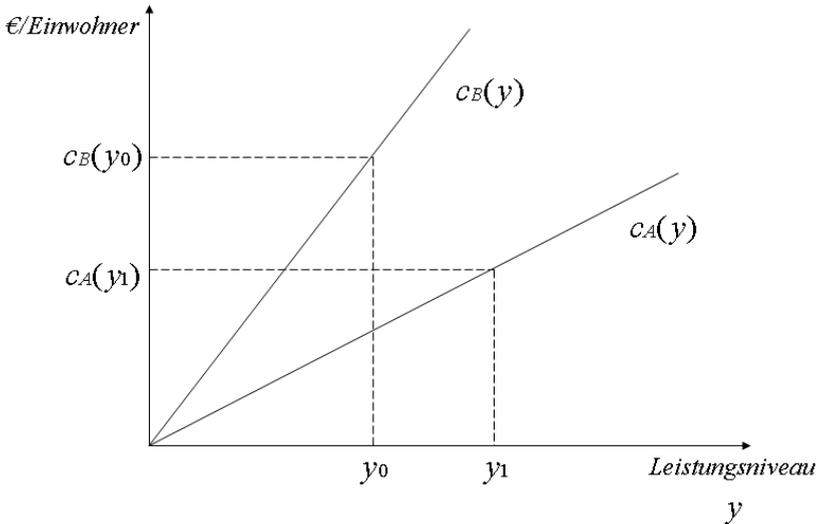
Die vorangegangene Analyse hat bereits verdeutlicht, dass Ausgabenunterschiede zwischen den Gemeinden unterschiedliche Ursachen haben können. Deswegen werden im Folgenden die Kostenfaktoren der Bereitstellung öffentlicher Leistungen näher untersucht. Darauf aufbauend werden wir genauer auf den Versuch eingehen, diese zu bewerten und folglich „notwendige Ausgaben“ von solchen zu unterscheiden, die nicht notwendig sind.

Für ein Verständnis des Begriffes der notwendigen Ausgaben ist es sinnvoll, zwischen *Ausgaben* und *Kosten* zu unterscheiden. Ausgaben sind die tatsächlich in einer Körperschaft getätigten Zahlungen. Mit Kosten ist demgegenüber der Betrag angesprochen, der für die Erfüllung eines bestimmten Leistungsniveaus bei effizienter Bereitstellung mindestens ausgegeben werden muss. Zur Bestimmung der „notwendigen Ausgaben“ müssen folglich die Kosten für ein gegebenes Leistungsniveau ermittelt werden. Gibt man die Kosten in Abhängigkeit eines beliebigen Leistungsniveaus an, können diese in der Kostenfunktion $c(y)$ ausgedrückt werden. Sie gibt die minimalen Pro-Kopf-Kosten für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes mit dem Leistungsniveau y an. Wichtig ist hierbei, dass dieses Leistungsniveau nach Menge und Qualität definiert ist. So ist, beispielsweise im Falle der Kinderbetreuung, nicht nur die Zahl der Kindergartenplätze mit der Variable y erfasst, sondern auch Gruppengröße, Öffnungszeiten, Ausbildungsstand der Erzieherinnen u.s.w.

Im Falle einer für alle Gemeinden gültigen Kostenfunktion wären die notwendigen Kosten der Leistungserstellung in allen Gemeinden gleich hoch. Es sind jedoch Umstände denkbar, die dazu führen, dass die Ausgaben sich unterscheiden, selbst wenn das Niveau der Leistungserstellung identisch ist und keine Ineffizienzen vorliegen. So wird eine Verkehrsanbindung in bestimmter Qualität in dünn besiedelten Regionen pro Einwohner teurer sein, Kriminalitätsbekämpfung ist in der Regel in Ballungsräumen schwieriger und aufwändiger als in ländlichen Regionen, die Kosten adäquater Räume für eine Kindertagesstätte hängen vom lokalen Mietniveau ab, u.s.w. Es liegt somit nahe, unterschiedliche Kostenfunktionen für Gemeinden mit unterschiedlichen Charakteristiken zu unterstellen. Wenn die Kostenfunktionen zweier Gemeinden sich unterscheiden, so kann es durchaus sein, dass die Gemeinde, die höhere Ausgaben tätigt, das geringere Leistungsniveau anbietet als die Gemeinde mit den niedrigeren Ausgaben. Die Abbildung 1 stellt einen entsprechenden Zusammenhang dar. Zwei Gemeinden A und B bieten öffentliche Leistungen an. Um beispielsweise ein als notwendig angesehenes Leistungsniveau y_0 zu erbringen, müssen aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen unterschiedliche Ausgaben

aufgewendet werden. Gemeinde *A* kann günstiger öffentliche Leistungen bereitstellen, sodass ihre Pro-Kopf-Ausgaben trotz eines höheren Leistungsniveaus ($y_1 > y_0$) niedriger ausfallen können als in Gemeinde *B* ($c_A(y_1) < c_B(y_0)$).

Abbildung 1: Unterschiedliche Kostenfunktionen



Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass eine angemessene Bestimmung der „notwendigen Ausgaben“ Informationen über das Leistungsniveau, über das Vorhandensein und den Umfang von Ineffizienz und über Unterschiede in den örtlichen Gegebenheiten und das Ausmaß, in dem diese kostenwirksam sind, voraussetzt. Von diesen Kategorien sind die Informationen über unterschiedliche örtliche Gegebenheiten vergleichsweise einfach zu ermitteln. Aufwändiger ist die Bestimmung der Kostenwirksamkeit, da nur im Rahmen der Ermittlung einer umfassenden Kostenfunktion unter Berücksichtigung der Leistungsniveaus (s.u.) festgestellt werden kann, inwieweit etwa die Gemeindegröße, die Siedlungsstruktur oder demographische Variablen Unterschiede in den Kosten verursachen. Verlässliche Informationen über ineffizientes Verhalten sind ebenfalls nur in sehr begrenztem Umfang direkt zu beschaffen. Zwar können Berichte der Rechnungshöfe hier wertvolle Informationen und manches interessante Fallbeispiel bieten. Eine systematische und umfassende Ermittlung von Ineffizienzen ist aber offensichtlich nicht möglich.

Das zentrale Problem einer Feststellung der „notwendigen Ausgaben“ mit Hilfe der tatsächlichen Ausgaben liegt aber in der Beobachtung des von einer Körperschaft in den einzelnen Aufgabenbereichen angebotenen Leistungsniveaus. Versuche, dieses zu messen, nutzen in der Regel Indikatoren für die Intensität der Aufgabenerfüllung. So kann man etwa die Leistung in der Aufgabe „Gemeindestraßen“ mit deren Länge, die Intensität der Kriminalitätsprävention mit der Zahl der Straftaten oder das Angebot an Kinderbetreuung mit der Anzahl der zur Verfügung gestellten Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze quantifizieren. Solche Indikatoren sind – zumindest für manche Aufgaben – vergleichsweise einfach zu beschaffen, bilden aber die Leistung einer Kommune nur sehr unvollkommen ab. Dies liegt daran, dass sie in der Regel die Qualität der Leistungserstel-

lung nicht einbeziehen. So sind die Öffnungszeiten und die pädagogische Kompetenz des eingesetzten Personals wesentliche Qualitätsmerkmale von Kinderbetreuungseinrichtungen. Während erstere möglicherweise mit entsprechendem Aufwand noch ermittelt werden könnten, ist eine flächendeckende Erhebung der letzteren zum Scheitern verurteilt.

Ein möglicher Ansatz, die Qualität öffentlicher Leistungen zu ermitteln, besteht in Umfragen. Man kann die Bürger einer Gemeinde befragen, wie zufrieden sie mit den Angeboten ihrer Gemeinde sind. Im Falle der Kinderbetreuung etwa könnten beispielsweise Ergebnisse von Tests der Fähigkeiten von Schulanfängern als Indikatoren des Leistungsniveaus von Kindergärten angesehen werden. Es ist offensichtlich, dass derartige Indikatoren nur mit erheblichem Aufwand für alle Aufgaben und flächendeckend für alle Gebietskörperschaften erhoben werden können. Auch wenn dies gelingen sollte, ist das fundamentale Informationsproblem noch nicht gelöst, da noch untersucht werden muss, ob und inwieweit die beobachtete Größe auf die Aktivität der Kommune zurückzuführen ist. So ein Nachweis ist aber mitunter schwierig. Wenn die Schulanfänger in einer Gemeinde gut auf den Schulbesuch vorbereitet sind, kann dies an einem guten Kindergarten oder an einer günstigen Sozialstruktur liegen; wenn die Bürger mit der örtlichen Verwaltung zufrieden sind, kann das deren Engagement anzeigen, aber auch ein geringes Anspruchsniveau der Bevölkerung.

Die Schwierigkeit, das Niveau öffentlicher Leistungen verlässlich zu bestimmen, ist durch einen fundamentalen Unterschied zwischen der Leistungserstellung im öffentlichen und im privaten Sektor begründet. Die Leistung eines privaten Unternehmens wird von dem Kunden durch eine Kaufentscheidung und die darin zum Ausdruck kommende Zahlungsbereitschaft bewertet. Sie kann deshalb ganz einfach durch den Umsatz des Unternehmens gemessen werden. Gebietskörperschaften und andere öffentliche Einrichtungen stellen dagegen öffentliche Leistungen bereit, ohne dass die Bürger eine Kaufentscheidung treffen müssen. So gibt es keinen unmittelbaren Maßstab für den Wert der betreffenden Leistung aus Sicht der Bürger. Auch in den Bereichen, die durch Gebühren finanziert werden, bleibt diese Bewertungsproblematik im Wesentlichen bestehen, da die Bereitstellung über die öffentliche Hand besonderen Zielen folgt und keine freie Konkurrenz besteht.

Insgesamt zeigt sich also, dass aus bestehenden Ausgaben kein Rückschluss auf deren Notwendigkeit gezogen werden kann. Liegen die Pro-Kopf-Ausgaben besonders hoch, kann das an den schwierigen Rahmenbedingungen liegen, die die Gemeinde nicht verantwortet, sodass die Ausgaben im vollen Umfang notwendig sind. Es ist aber auch vorstellbar, dass die Kommune ineffizient wirtschaftet oder ein besonders hohes Leistungsniveau anbietet. Dann wären die Ausgaben nicht als notwendig anzuerkennen, weil die Gemeinde mit weniger Geld auskommen könnte oder ihre Aufgabe übererfüllt.

Da tatsächliche Ausgaben somit keine Basis zur Quantifizierung notwendiger Ausgaben bieten, kann allenfalls versucht werden, die Kosten mittels eines inputbasierten Ansatzes zu ermitteln. Der Ausgangspunkt sind hierbei die Kosten der Einsatzfaktoren, die zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen notwendig sind. Die „notwendigen Ausgaben“ für einen Kindergarten setzen sich dann beispielsweise aus den Miet- und Verpflegungskosten sowie den Gehältern der Erzieher zusammen. Während Personal- und Verpflegungskosten gegebenenfalls noch landesweit einheitlich bestimmt werden könnten, weichen die Preise für Immobilien je nach Mietniveau der Kommune voneinander ab. Darüber hinaus müsste wiederum bestimmt werden, welche Immobilie sachgerecht wäre, welche Form der Verpflegung zur Verfügung steht u.s.w. In ähnlicher Weise müssten bei

der Schülerbeförderung Vorgaben nicht nur über die Sicherheit der Beförderung und die Preise gemacht werden, sondern auch die Strecken der Schulbusse festgelegt werden, der Standard der Fahrzeuge bestimmt werden u.s.w. Ähnlich detaillierte Vorgaben müsste das Land für jede einzelne kommunale Aufgabe leisten. Der Informationsbedarf ist folglich enorm und die Probleme des fehlenden Qualitätsmaßstabes bleiben bestehen.

Diese Beispiele offenbaren ein weiteres Problem: Das Land würde in dem Versuch die Kostenrechnung exakt anzuwenden präzise Maßstäbe der Aufgabenerfüllung definieren müssen. Damit würde die Ausgestaltung der kommunalen Aufgabe aber faktisch in einem hohen Maße vorgegeben. Dies käme einer detaillierten Steuerung der kommunalen Körperschaften durch das Land gleich, die im Widerspruch zu der im Grundgesetz verankerten eigenverantwortlichen Regelung der örtlichen Angelegenheiten durch die Gemeinden und Gemeindeverbände steht (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, 2 GG). Die Autonomie der Gemeinden und Kreise wäre faktisch hinfällig. Damit würden aber auch die Vorteile selbst bestimmter kommunaler Entscheidungen wie Bürgernähe und genaue Kenntnis der örtlichen Bedingungen aufgegeben. Nicht zuletzt die im Abschnitt 2 aufgezeigte hohe Varianz der pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Gemeinden macht deutlich, wie stark sich diese Bedingungen und die Bürgerpräferenzen unterscheiden können. Dies unterstreicht die Bedeutung der kommunalen Autonomie, so dass eine inputorientierte Ermittlung der „notwendigen Ausgaben“ nicht wünschenswert ist.

Allerdings besteht das Erfordernis, den Finanzbedarf der Kommunen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zu ermitteln, auch in der Anwendung des Konnexitätsprinzips. Im Laufe der vergangenen Jahre haben die meisten Landesgesetzgeber, so beispielsweise die Landtage in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, so genannte Konnexitätsprinzipien in ihren Landesverfassungen verankert. Demnach können die Länder nur noch Aufgaben an die kommunale Ebene übertragen, wenn ein Kostenausgleich vorgenommen wird.¹⁰

Um diesen Kostenausgleich zu gewährleisten, muss der zu erstattende Betrag jedoch zunächst bestimmt werden. Da die an die Kommunen übertragenen Aufgaben oftmals neu sind, kann hier indessen gar nicht erst der Versuch unternommen werden, auf tatsächliche Ausgaben zu rekurrieren. Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen sehen denn auch Verhandlungen zwischen dem Land und den Kommunen, vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände, vor. Dieses Verfahren zielt demnach auf einen verhandlungsbasierten Ausgleich der Interessen zwischen dem Land und den Kommunen. Einerseits möchte das Land die Aufgaben an die Kommunen übertragen, was nur möglich ist, wenn Einigkeit über den finanziellen Ausgleich erzielt wird. Andererseits müssen die Kommunen ihren Finanzbedarf gut begründen.

Der Vorteil von Verhandlungen besteht darin, dass beide Seiten, Land und Kommunen, auch solche Informationen über die Ausgestaltung und die Qualität der zu leistenden öffentlichen Aufgabe in die Absprache einfließen lassen können, die Außenstehende – wie etwa ein Staatsgerichtshof – nicht kennen oder überprüfen können. Deshalb erübrigt sich bei Festlegungen im Rahmen des Konnexitätsprinzips die, für eine Ermittlung notwendiger Ausgaben durch außenstehende Dritte unabdingbare, objektive Quantifizierung des Leistungsniveaus; dieses wird vielmehr implizit zusammen mit den dafür aufzuwendenden Ausgaben im Rahmen der Verhandlungen festgelegt. Dies zeigt, warum Verhandlungen attraktiv sind, auch wenn sie vielleicht umständlich und langwierig erscheinen mögen. Eine intensive Auseinandersetzung zwischen informierten Betroffenen lässt zudem eher eine effiziente Verwendung der Mittel erwarten, sodass dieses Verfahren zur

vertikalen Zurechnung von Finanzierungslasten, ungeachtet der Problematik des Begriffs notwendiger Ausgaben, durchaus positiv zu bewerten ist.

4 Fazit

Ziel dieses Beitrags ist es, die Problematik bei der Bestimmung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften zu verdeutlichen. Ein Blick auf die Pro-Kopf-Ausgaben der amtsfreien Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern hat offenbart, dass die Varianz bei den tatsächlichen Ausgaben erheblich ist. Es zeigt sich, dass in der Theorie zwar verschiedene Kostenfaktoren der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auszumachen sind, diese in der Praxis jedoch nicht oder nur unzureichend bestimmt werden können. Ineffizienzen sind nicht flächendeckend beobachtbar; abdingbare und unabdingbare Kostenfaktoren der lokalen Bereitstellung lassen sich nur ungenau unterscheiden; und schließlich ist das Leistungsniveau eines öffentlichen Angebotes nur unzureichend zu bestimmen. Es ist somit nicht beobachtbar, ob überdurchschnittliche Ausgaben ein abweichendes Leistungsniveau, ungünstige Rahmenbedingungen oder auch Ineffizienzen zur Ursachen haben. Folglich kann aus bestehenden Ausgaben kein Rückschluss auf deren Notwendigkeit gezogen werden.

Die Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit der kommunalen Autonomie. Wegen der systeminhärenten Informationsproblematik des öffentlichen Sektors ist es für eine übergeordnete Gebietskörperschaft nicht sinnvoll möglich, die lokalen Ausgaben zu planen. Genau dies wäre aber notwendig, wenn das Land versuchen würde, die notwendigen Ausgaben mit Hilfe detaillierter Vorgaben über das anzubietende Leistungsniveau oder die einzusetzenden Inputs zu quantifizieren. Die verfassungsrechtlich gesicherte Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist damit letztlich mit einem aufgabenorientierten Finanzausgleich unvereinbar.

Anmerkungen

- 1 Teile der hier vorgetragenen Argumentation wurden im Rahmen des für das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern durchgeführten Forschungsprojekts „Der Kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven“ erarbeitet. Die Autoren sind alleine für den Inhalt der vorliegenden Arbeit verantwortlich.
- 2 Siehe u.a. *Kalsetz u. Rattsø* (1993), *Geys, Heinemann u. Kalb* (2008)
- 3 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz - SchulG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.02.2006, zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 10.07.2006.
- 4 Personenbeförderungsgesetz (PerBefG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1990, zuletzt geändert durch Art. 27 des Gesetzes vom 07.09.2007.
- 5 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 21.07.2000 und Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern (Schulentwicklungsplanungsverordnung – SEPVO M-V) vom 04.10.2005 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 223 - 3 - 70).
- 6 Vgl. Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 20.12.2007. Die Angaben zur Funktionsweise des Thüringer Modells stammen aus Thüringer Innenministerium (2007).
- 7 Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 10).
- 8 Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 13).
- 9 Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 14).
- 10 Vergleiche unter anderem §72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.12.2007, oder §57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.01.2006.

Literatur

- Blankart, C.B.*, 2008: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München: Vahlen.
- Brecht, A.*, 1932: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben, Grundfragen der internationalen Politik 2, Leipzig.
- Büttner, T./Schwager, R./Stegarescu, D.*, 2004: Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, *Public Finance and Management* 4, S. 496-520.
- Geys, B./Heinemann, F./Kalb, A.*, 2008: Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities, ZEW Discussion Paper No. 08-024, Mannheim.
- Hardt, U./Schiller, D.*, 2006: Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Gutachten im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen.
- Kalseth, J./Rattsø, J.* 1995: Spending and Overspending in Local Government Administration: A Minimum Requirement Approach Applied to Norway, *European Journal of Political Economy* 11, S. 239-251.
- Ladd, H.F.*, 1992: Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services, *Urban Studies* 29, S. 273-295.
- Mintzberg, H.*, 1983: Structure in Fives: Defining Effective Organizations, New York: Prentice-Hall.
- Seitz, H.*, 2007: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern.
- Seitz, H.*, 2007: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein.
- Thüringer Innenministerium*, 2007: Mit starken Kommunen in die Zukunft: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Thiess Büttner, ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Ludwigs-Maximilian-Universität München, Poschingerstraße 5, 85570 München
E-Mail: Buettner@ifo.de

Dr. Petra Enß, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: penss@gwdg.de

Prof. Dr. Robert Schwager, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: rschwag@uni-goettingen.de

Falk Ebinger/Linda Jochheim

Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte

Zusammenfassung

Dieser Beitrag präsentiert die Befunde der Elitestudie *Politisch-Administrative Elite 2009* (PAE 2009) über Zusammensetzung und Politisierung der bundesdeutschen Verwaltungseliten. Diese dritte nationale Replikation der *Comparative Elite Study* bringt überraschende Entwicklungen unter der großen Koalition 2005-2009 ans Licht: Die Zahl der beken- nenden Parteimitglieder fiel stark, dagegen stieg die funktionale Politisierung der Akteure sowie die Ak- zeptanz illoyalen Verhaltens gegenüber einer Regie- rung deutlich. Bedeutet dies den Abschied von den letzten Überbleibseln des *weberianischen* Idealbil- des eines loyalen Beamtentums?

Schlagworte: Deutsche Ministerialverwaltung, poli- tische Beamte, Parteipolitisierung, Politisierung, Ämterpatronage

Abstract

Whose loyal servants? How the grand coalition changed the German Federal Administrative Elite.

This contribution presents new empirical data on the German federal executive top officials gathered by the Political-Administrative Elite 2009 Study (PAE 2009). By replicating the classic Comparative Elite Studies, knowledge on personal background, role perception and politicization is updated and some hypotheses on the changes triggered by the 2005-2009 grand coalition are tested. The results are as- tonishing, as top officials reported party politiciza- tion plunged, while functional politicization spirals further up and the appraisal for bureaucratic alle- giance reaches a new low. A farewell to the last we- berian bureaucrat?

Key words: Ministerial Bureaucracy, Administrative Elites, Politicization, Party Patronage, German Core Executive

1 Einführung

Im Herbst 2005 übernahmen CDU/CSU und SPD gemeinsam Regierungsverantwortung im Bund. In den Ministerien kam das Personalkarussell wie nach jedem Regierungswech- sel wieder in Gang. Während das Ringen um Ministerposten¹ unter den Augen der Öff- fentlichkeit stattfindet, entzieht sich die Logik der Besetzungen der administrativen Füh- rungsebenen – den *beamteten Staatssekretären, Abteilungsleitern* und *Unterabteilungs- leitern* – selbst der Fachöffentlichkeit. Dabei wäre die Arbeit eines neu berufenen Minis- ters ohne die Unterstützung dieser Ebenen undenkbar, sind sie doch Garant für die Um- setzung des politischen Willens *und* die Kontinuität des Verwaltungshandelns (vgl. *Der- lien* 1988; S. 65). Diese Akteure sind keineswegs parteipolitisch neutral. Eine zunehmen- de Politisierung der Ministerialverwaltung wurde vielfach konstatiert und empirisch be-

legt (vgl. *Mayntz* 1983; S. 475ff.; *Mayntz/Derlien* 1989; S. 384ff.; *Putnam* 1976a; S. 23ff.; *Holtmann* 2005; S. 363; *Bogumil/Jann* 2009; S. 191). Entsprechend spiegeln die Besetzungen neben fachlicher Befähigung immer auch die koalitionäre Machtarithmetik. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich die Machtübernahme einer großen Koalition mit zwei beinahe gleich starken Partnern anders auf den Verwaltungsapparat auswirkt als ein *gewöhnlicher* Machtwechsel mit ungleich starken Regierungsparteien: Wie viele der Spitzenbeamte der rot-grünen Koalition blieben in ihren Ämtern? Nimmt mit zwei *Volksparteien* an der Macht die Zahl der Parteigänger zu oder ab? Und wie entwickelt sich der wahrgenommene Handlungsspielraum der Entscheider in dieser Situation im Vergleich zu ihren Vorgängerkohorten? Die hier vorgestellte Studie greift diese Fragen mit der Replikation der Forschungsarbeiten von *Aberbach/Putnam/Rockman* (1981), *Mayntz/Derlien* (1989) und *Schwanke/Ebinger* (2006) auf. Neben der Fortschreibung der biographischen Daten, Rollenbilder und Einstellungen der administrativen Führungskräfte wird ein besonderer Schwerpunkt auf die *Politisierung*, das Abfärben politischer Aspekte auf die Verwaltung, gelegt.

Im folgenden Kapitel werden die Inhalte des hier bearbeiteten Forschungsstrangs kursorisch vorgestellt und in den politisch-administrativen Kontext eingebettet (Kapitel 2). Anschließend werden die wichtigsten Erkenntnisse zum Werdegang (Geschlecht, Ausbildung und familiärer Hintergrund) der Spitzenbeamten präsentiert (Kapitel 3). In Kapitel 4 stehen Rollenverständnis und Politisierung der administrativen Elite (funktionale, formale und Parteipolitization) im Vordergrund. In einer Schlussbetrachtung werden die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung und mögliche Erklärungen für die beobachteten Veränderungen diskutiert.

2 Annäherung und Hypothesen

Dass gerade Ministerialverwaltungen weit mehr als „Erfüllungsgehilfen“ des politischen Willens sind, ist lange bekannt. Sie bewegen sich in einer beinahe schizophrenen Doppelrolle als Subjekt und Objekt der Politik – müssen politischen Willen exekutieren, wirken jedoch auch in vielfältiger Weise auf die Politik ein (*Behr* 1957; S. 647). Ministerialbürokratien wächst durch *agenda setting*, *strategische Interaktion* im Prozess der Politikgestaltung sowie durch Ausgestaltung und Überwachung der *Implementation* ein beträchtliches Einflusspotential zu (vgl. *Schnapp* 2004; *Tils* 2002).

Zur Kontrolle dieses Potentials wird in Deutschland auf zwei Institute zurückgegriffen. Zum einen auf das *Berufsbeamtentum* mit einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis gegenüber dem Staat (vgl. Art. 33 Abs. 4 GG; § 60 Abs. 1 BBG²). Zum anderen auf *politische Beamte* – Ministerialdirektoren³ und beamtete Staatssekretäre, deren Verbleiben im Amt allein auf einem intakten Vertrauensverhältnis zu ihrer Ministerin oder ihrem Minister basiert (§ 36 BBG; § 54 BBG). Erst die unbedingte persönliche Loyalität dieser Eliten – so die Argumentation der Befürworter – erlaube den Ressortchefs, sich die überlegenen fachlichen und politischen Kenntnisse der Verwaltung nutzbar zu machen und Steuerungsfähigkeit und Kontrolle über den Gesamtapparat zu erlangen (vgl. *Bendix* 1971; S. 359; *Fricke* 1973; S. 160ff.; *Haungs* 1992; S. 50; *Lorig* 1994; S. 106).

Die Schlüssel- oder Scharnierstellung der hier tätigen Akteure, der politischen Beamten einerseits sowie der Unterabteilungsleiter als *Beförderungsreserve* andererseits, steht außer Frage. Mehr als umstritten ist jedoch, ob die beiden Institute – Laufbahn- und poli-

tische Beamte – die ihnen zugedachte Funktion des Schutzes von Staat und Demokratie tatsächlich erfüllen (vgl. kritisch *Arnim* 1993; *Seemann* 1981).⁴ Die Arbeitsteilung zwischen Politikern und Bürokraten und der politische Aspekt höherer Verwaltungstätigkeit stellen traditionell die Schwerpunkte der verwaltungswissenschaftlichen Elitenforschung⁵ dar. Dabei wird angenommen, dass ministerielle Führungskräfte in besonderer Weise *politisiert* sind.⁶ In der Literatur wird diese *Politisierung* in vier Dimensionen unterschieden: (1) *inhaltliche Politisierung* durch Wahrnehmung politischer Aufgaben *ex officio* (*Schnapp* 2004; S. 5), (2) *formale Politisierung* als legitime politische Besetzung von Positionen (*Rouban* 2003; S. 313-317) – in Deutschland in Form der oben genannten *politischen Beamten*⁷, (3) *Parteipolitisierung* der Ministerien hinsichtlich der individuellen *parteipolitischen Betätigung* der Ministerialbürokraten – oft als Maß einer verbreiteten *Ämterpatronage* gewertet (*Rouban* 2003; S. 317-319; *Schnapp* 2004; S. 5) und schließlich (4) *funktionale Politisierung*, d.h. die politisch vorausschauende Handlungsweise von Bürokraten (*Steinkemper* 1974; *Rourke* 1984 *Mayntz/Derlien* 1989) als Ausdruck von Selbstverständnis, Verwaltungskultur und Erwartungshaltung der politischen Führung.

Dass sich Spitzenbeamte mit Politik befassen müssen, überrascht nach dem oben beschriebenen Aufgabenprofil nicht. Die erste Dimension der *inhaltlichen Politisierung* ist integraler und unvermeidlicher Bestandteil ihrer Arbeit und soll deshalb in diesem Beitrag nicht weiter thematisiert werden. In der folgenden Analyse sollen insbesondere die Dimensionen *formale* bzw. *Parteipolitisierung* und *funktionale Politisierung* für die aktuelle Kohorte der Spitzenbeamten erfasst und mit den früheren Untersuchungen verglichen werden. Die Erfassung dieser individuellen Merkmale dient nicht lediglich der Deskription der administrativen Elite. Grundannahme dieses Forschungsstranges ist, dass individuelle Merkmale wie persönlicher Hintergrund, parteipolitische Bindung, Selbstbild oder wahrgenommene Anforderungen das Potential besitzen, das Handeln der Verwaltungsspitzen – und damit die Politikergebnisse – nachhaltig zu beeinflussen. Für jede der drei Politisierungsdimensionen drängen sich – teilweise widersprüchliche – Hypothesen zu den möglichen Auswirkungen der großen Koalition auf:

- Hinsichtlich der *formalen Politisierung* lassen die Erfahrungen aus früheren Regierungswechseln erwarten, dass die durchgehende Regierungsbeteiligung der SPD zu einem geringeren Austausch politischer Beamter verglichen mit – einem vollständigen Wechsel – führt (vgl. *Derlien* 2001).
- Für die *Parteipolitisierung* ist zu vermuten, dass die besondere politische Konkurrenzsituation der großen Koalition zu einem weiteren Anstieg der Zahl von Parteimitgliedern führt (vgl. *Derlien* 2003; *Schwanke/Ebinger* 2006). Neben den verbliebenen SPD-Getreuen aus der Regierung Schröder müssen Positionen für politische Beamte der CDU/CSU geschaffen werden, was den Anteil der Parteilosen senken dürfte. Um die Wirkung der *Parteipolitisierung* bewerten zu können, wird auch die Entwicklung des *Loyalitätsverständnisses* der Verwaltungseliten betrachtet. Nahm die Parteibindung unter der großen Koalition tatsächlich zu, so müsste dies zu einer weiteren Abwertung des bedingungslos loyalen Beamtentums im *Weber'schen* Sinne führen (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006; S. 244f.).
- Für die *funktionale Politisierung* des Leitungspersonals wird entsprechend der Erkenntnisse der Koalitionsforschung ein Rückgang erwartet: Je größer die Differenzen zwischen den inhaltlichen Positionen der Koalitionspartner, desto größer sollte der Spielraum für *bureaucratic drift* – der Zielverschiebung zwischen den abweichenden

Präferenzen – sein (vgl. *Shepsle* 1992). Damit würde die Diskretion der Entscheider steigen und der äußere Druck zur funktionalen Politisierung abnehmen. *Aberbach/Putnam/Rockman* (1981; S. 84ff.) schlugen weiterhin das *Rollenbild* der Führungskräfte als Indikatoren für deren Verhalten vor, so dass dieses hier ebenfalls betrachtet werden soll. Mangels eines grundsätzlichen Wandels der Verwaltungskultur in der 16. Legislaturperiode, wird jedoch von keinem plötzlichen Wandel in den Rollenbildern der Befragten ausgegangen (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006; S. 242ff.).

Zum Test dieser Hypothesen schließt die vorliegende Studie methodisch an die Tradition der administrativen Elitenforschung an. Eine Schlüsselrolle nimmt hierbei die *Comparative Elite Study* (CES; *Aberbach/Putnam/Rockman* 1981; *Putnam* 1976b) ein. *Aberbach* und seine Kollegen stellten die These auf, dass sich das administrative Spitzenpersonal immer weiter vom *Weber'schen* Ideal entferne und sich zu einem nicht mehr vom Politiker zu unterscheidenden Hybrid entwickle (*Aberbach/Putnam/Rockman* 1981; S. 16ff.). In einer international vergleichenden Studie sammelten die Autoren biographische Daten und befragten Politiker und leitende Ministerialbürokraten zu ihren Einstellungen und Rollenbildern. Ihr Forschungsansatz legte den Grundstein für die Erfassung wesentlicher Merkmale politisch-administrativer Akteure. Eine internationale Nachfolgestudie führte das Projekt als *Comparative Elite Study II* im Jahr 1987 fort. *Renate Mayntz* und *Hans-Ulrich Derlien* verantworteten den deutschen Teil dieser Erhebung (vgl. *Mayntz/Derlien* 1989). Eine nationale Replikation nahm die *Konstanzer Elitestudie Politisch-Administrative Elite 2005* zum Ende der Regierungszeit der rot-grünen Koalition vor (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006).

Das hier präsentierte Projekt *Politisch-Administrative Elite 2009* wiederholte die Erhebung des Jahres 2005 für die deutschen Bundesministerien.⁸ Um die Vergleichbarkeit der Studien zu gewährleisten, wurde der Fragebogen der *PAE 2005* weitestgehend beibehalten. Dieser stellt eine aktualisierte und an die Erfordernisse einer Online-Befragung angepasste Version des Fragebogens der *CES* dar, welcher um Items zur differenzierteren Erfassung der *funktionalen Politisierung* ergänzt wurde. Die Befragung richtete sich an die sog. *Funktionseliten* im bundesdeutschen Verwaltungsapparat. Dabei wurden entsprechend eines *Positionsansatzes* die zum Zeitpunkt der Erhebung im Amt befindlichen leitenden Beamten in den Bundesministerien identifiziert und in einer Vollerhebung angesprochen. Zu den Spitzenbeamten der Ministerialverwaltung wurden alle beamteten Staatssekretäre (StS), alle Abteilungsleiter (AL) und alle Unterabteilungsleiter (UAL) der Bundesministerien⁹ gezählt. Die Erhebung wurde von November 2008 bis Februar 2009 durchgeführt. Alle Zielpersonen wurden zunächst postalisch informiert und um ihre Unterstützung gebeten und erhielten im November 2008 einen individuellen Zugangscode zum Fragebogen. Bis Februar 2009 wurden zwei Mahnwellen durchgeführt. Den Sekretariaten aller nicht antwortenden *politischen Beamten* wurde darüber hinaus telefonisch ein Print-Fragebogen angeboten.

Tabelle 1: Beteiligung der Spitzenbeamten im Vergleich der Kohorten

Studie	StS	AL	UAL	unterhalb	Summe
CES I	0	39	45	41	125
CES II	13	53	45	32	143
PAE 2005	8	64	60	–	132
Rückläufe in %	35%	62%	28%	–	39%
PAE 2009	7	47	67	–	121
Rückläufe in %	30%	51%	36%	–	40%

Quelle: CES I & II: *Derlien* 2002 S. 243; Tabelle zu Parteimitgliedschaften, abweichende Angaben in *Derlien/Mayntz*: 1988 und *Derlien* 2003; PAE 2005: *Schwanke/Ebinger* 2006; S. 231.

Insgesamt wurde ein Rücklauf von 121 Akteuren mit einer Ausschöpfungsquote von 30% der Staatssekretäre, 51% der Abteilungsleiter und 36% der Unterabteilungsleiter erzielt. Zum Vergleich: Bei der *CES I* konnten 125, bei der *CES II* 143 und bei der Konstanzer Elitestudie *PAE 2005* 132 Spitzenbeamte erreicht werden (vgl. Tab. 1). Hinweise auf einen die Verwertbarkeit der Ergebnisse einschränkenden *Selbstrekrutierungs-Bias* gibt es nicht.¹⁰

3 Wer macht unter der großen Koalition Karriere?

Zwar nimmt *Derlien* (2008; S. 324f.) an, dass Parteimitgliedschaft und Parteipräferenz über den Zeitverlauf stärkere Prädiktoren für die Werthaltung der Verwaltungselite geworden sind als etwa die soziale Herkunft oder Studienrichtung. Die kursorische Betrachtung der harten Fakten zu Geschlecht, Ausbildungshintergrund und Herkunft trägt dennoch wesentlich zur Charakterisierung der Verwaltungselite bei.

- *Geschlecht*: Frauen sind in den Top-Positionen der Ministerialverwaltung mit nur 13% weiterhin stark unterrepräsentiert. Im Vergleich zur Regierung Schröder sank ihr Anteil sogar um einen Prozentpunkt (vgl. *Schwanke/Ebinger* 2006).¹¹ Die „Feminisierung“ (*Derlien* 2002; S. 238f.) lässt hier auf sich warten.
- *Familiärer Hintergrund*: Nur noch 4% der Beamten stammen 2009 aus Familien mit echter Beamtentradition, in denen Vater und Großvater¹² ebenfalls verbeamtet waren. Allerdings sind mit 26% immer noch überdurchschnittlich viele Väter der Befragten ebenfalls Beamte. Hier zeichnet sich eine Normalisierung der Zugangsmöglichkeiten ab, waren doch 1987 noch 40% und 2005 noch 27,4% der Väter Beamte. Die These einer Berufsvererbung kann folglich abgeschwächt werden.
- *Ausbildungshintergrund*: Die bereits von *Mayntz/Derlien* (1989; S. 397) und *Schwanke/Ebinger* (2006; S. 232) konstatierte Öffnung der obersten Dienstpositionen nahm weiter zu: Zwar absolvierte noch immer die Mehrheit der Respondenten ein zweites juristisches Staatsexamen (52,6%), jedoch deutlich weniger als 2005 (60,8%) und 1987 (62,6%). Je rund ein Zehntel der Juristen qualifizierte sich darüber hinaus mit einem politik- oder wirtschaftswissenschaftlichen Abschluss weiter oder hatte das juristische Staatsexamen in einem Zweitstudium erworben. Die Zahl der Wirtschaftswissenschaftler erscheint im Längsschnittvergleich annähernd konstant: 2009 betrug ihr Anteil 17,2%, 2005 13,3% und 1987 17,7%. Der Anteil der Politik- und Sozialwissenschaftler stieg seit der letzten Legislaturperiode von 5,8% auf 12,9% bzw. von 4,2% auf 6,9%. Der Anteil der Naturwissenschaftler und Vertreter sonstiger Fach-

richtungen sank dagegen von 9,2% auf 7,8%. bzw. von 6,7% auf 2,6%. Zusammenfassend kann nicht mehr von einem „Juristenmonopol“ gesprochen werden.

- *Laufbahntypen*: *Derlien* (2008; S. 304ff.) berichtete anhand von Lebenslaufanalysen für den Zeitraum von 1949 bis 1999 einen Anteil von 48,2% *reiner Laufbahnbeamten* unter den Abteilungsleitern¹³, 19,4% *verzögerter Laufbahnbeamter*, welche maximal 4 Jahre nach Beendigung der Ausbildung eine Beamtenkarriere einschlugen und 23,9% sog. *Mischtypen* mit längeren Phasen außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Im Zeitverlauf sei dabei eine Zunahme des Anteils der verzögerten Laufbahnbeamten und Mischtypen zu verzeichnen (*Derlien* 2008; S. 309f.). Die aktuellen Zahlen für 2009 bestätigen diesen Trend, wenn auch in sehr abgeschwächter Form: 46% der Abteilungsleiter traten unmittelbar nach der Ausbildung in den Staatsdienst ein, 26% verzögert und 28% sind Mischtypen.

In der Gesamtschau kann *Derliens* pointierte Aussage von 1994, die Ministerialbürokraten seien mehrheitlich männlich, juristisch ausgebildet und entstammten überdurchschnittlich oft Beamtenfamilien, auch für die administrative Elite der 16. Legislaturperiode tendenziell bestätigt werden (vgl. *Derlien* 1994; S. 257). Die große Koalition führte hier erwartungsgemäß nicht zu einem Bruch. Allerdings sind deutliche Belege für eine weitere Öffnung des Zugangs zu Spitzenpositionen erkennbar.

4 Politisierung der Verwaltungselite

4.1 Formale Politisierung der politischen Beamten

Wie oben dargelegt wird unter *formaler Politisierung* die legitime Besetzung und Abberufung von *politischen Beamten* verstanden. Ein übliches Maß für den Umfang der formalen Politisierung ist die *Personalfuktuation* auf diesen Positionen nach Regierungswechseln (vgl. *Rouban* 2003; S. 316). Vom Recht, sich mit loyalem Leitungspersonal zu umgeben, machen die Bundesminister regen Gebrauch. Wurde nach den Regierungswechseln 1969 und 1982 noch jeder zweite Staatssekretär und jeder dritte Ministerialdirektor ausgetauscht (*Bogumil* 2003; S. 69f.), so mussten beim Regierungswechsel 1998 66% der unter der CDU-Regierung tätigen Staatssekretäre und 49% der Ministerialdirektoren „ihren Hut nehmen“ (*Schwanke/Ebinger* 2006; S. 241). Betrachtet man das Ausmaß des Personalaustausches nach dem Regierungswechsel 2005, so zeigt sich, dass sich die Hypothese eines geringen Anteils ersetzter Beamter für die ersten vier Monate der Regierung Merkel zu bestätigen scheint. Lediglich 48% der Staatssekretäre und 9% der Ministerialdirektoren wurden ersetzt. Somit waren insgesamt nur 16% der politischen Beamten betroffen. Offensichtlich konnte die SPD ihre in der rot-grünen Regierungszeit geformte Bürokratie zunächst weitgehend halten. Da sich Personalentscheidungen nach Regierungswechseln erfahrungsgemäß bis Mitte des folgenden Jahres hinziehen (*Derlien* 2001; S. 49), wurde auch der Personalaustausch der gesamten 14. Legislaturperiode (*Schröder I*) dem bisherigen der 16. Legislaturperiode (*Merkel I*)¹⁴ gegenüber gestellt (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Fluktuation politischer Beamter

Fluktuation politischer Beamter		StS	MinDir	Gesamt
Regierungswechsel 10/69–6/70	n	11	27	38
	Pos.	27	88	115
	%	40,7	30,7	33,0
Regierungswechsel 10/82–6/83	n	13	35	48
	Pos.	24	104	128
	%	54,2	33,7	37,5
Regierungswechsel 10/98–2/99	n	16	55	71
	Pos.	24	112	136
	%	66,7	49,1	52,2
Regierungswechsel 10/05–2/06	n	12	10	22
	Pos.	26	115	141
	%	48,0	8,7	15,6
Regierungswechsel 10/98–2/99 und im weiteren Verlauf der 14. Legislaturperiode	n	25	65	90
	Pos.	26	115	141
	%	96,2	56,5	63,8
Regierungswechsel 10/05–2/06 und im weiteren Verlauf der 16. Legislaturperiode	n	19	71	90
	Pos.	26	115	141
	%	73	62	63,8

Quelle: Mayntz/Derlien (1989), Otremba (1999), Derlien (2002), Schwanke/Ebinger (2006) und eigene Recherchen anhand von Organisationsplänen. Anmerkung: Pos.= verfügbare Positionen); Angaben für 16. LP auf Basis aktueller Zahlen (einschließlich Bundesministeriums für Verteidigung).

Im Laufe der 14. Legislaturperiode schieden mit 96% fast alle Staatssekretäre, aber nur 57% der Ministerialdirektoren aus dem Amt. Rund 3,5 Jahre nach dem Regierungswechsel 2005 waren 78% der Staatssekretäre und 62% der Ministerialdirektoren ersetzt. Die Gesamtfuktuation über beide Ränge entwickelte sich mit 64% in beiden Perioden identisch. Folglich muss überraschenderweise die Hypothese einer geringeren Fluktuation aufgrund der ununterbrochenen Regierungsbeteiligung der SPD verworfen werden.

4.2 Parteipolitisierung

4.2.1 Parteimitgliedschaft der Verwaltungselite

Die *Parteipolitisierung* unter den Spitzenbeamten wurde – wie seit den CES-Untersuchungen üblich – über die direkte Abfrage der Parteimitgliedschaft erfasst. Während auf Ebene der politischen Beamten die *Parteipolitisierung* Ausdruck legaler *formaler Politisierung* sein kann, sehen Kritiker einen hohen Anteil von Parteimitgliedern auf Ebene der Laufbahnbeamten oft als Ausdruck eines durch illegale *Ämterpatronage* korrumpierten Systems (vgl. Arnim 1980; S. 11,12). Durch die Bevorzugung von Mitgliedern der eigenen Partei würde das meritokratische System außer Kraft gesetzt und fähige, aber parteilose Mitarbeiter frustriert. Vor diesem Hintergrund kommt der Beobachtung der Parteipolitisierung eine besondere Bedeutung zu. Entgegen der Hypothese einer zunehmenden Parteipolitisierung unter der großen Koalition suggerieren die gefundenen Ergebnisse eine De-Politisierung nach dem letzten Regierungswechsel. So gaben lediglich 43% der Staatssekretäre und jeweils rund 25% der Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter an, Mitglied einer Partei zu sein. Zum Ende der Regierungszeit von rot-grün standen noch 75% der Staatssekretäre, 60% der Abteilungsleiter und 33% der Unterabteilungsleiter zu einer Parteimitgliedschaft (Schwanke/Ebinger 2006; S. 238; vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Parteimitgliedschaft im Vergleich der Kohorten. Regierungswechsel: 69/70; 82/83; 98/99; 05/06

	Jahr	StS		AL		UAL		unterh.		Gesamt	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Parteimitgliedschaft	1970			15	38,5	11	24,4	9	21,9	35	28,0
	1972	6	85,7	18	40,9	26	30,5			50	36,8
	1981	3	60,0	27	60,0	32	45,7			62	51,7
	1987	9	69,2	34	64,2	22	48,9	17	53,1	82	57,3
	1995	11	78,5	56	57,1	85	59,5			152	59,6
	2005	6	75,0	38	59,4	20	33,3			64	48,5
	2009	3	42,9	12	25,5	17	25,4			32	26,5
Parteilos	1970			24	61,5	34	75,5	32	78,1	90	72,0
	1972	1	14,3	26	59,1	59	69,4			86	63,2
	1981	2	40,0	18	40,0	38	54,3			58	48,3
	1987	4	30,8	19	35,8	23	51,1	15	46,9	61	42,7
	1995	3	21,4	42	42,9	58	40,6			103	40,4
	2005	2	25,0	26	40,6	40	66,7			68	51,5
	2009	4	57,1	35	74,5	50	74,6			89	73,5
Gesamt	1970			39		45		41		125	
	1972	7		44		85				136	
	1981	5		45		70				120	
	1987	13		53		45		32		143	
	1995	14		98		143				255	
	2005	8		64		60				132	
	2009	7		47		67				121	

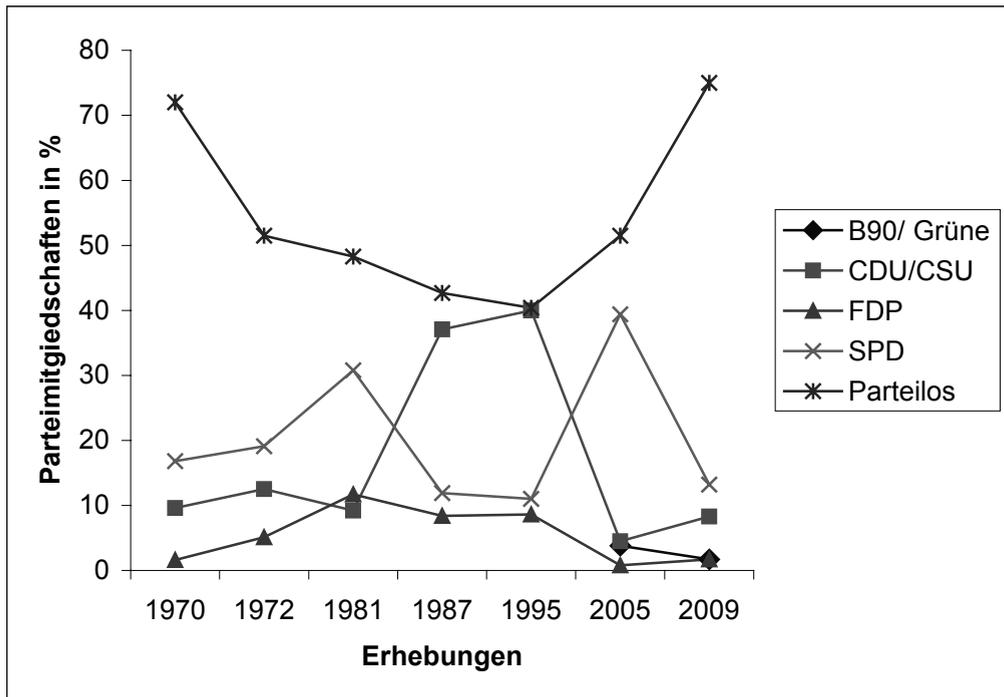
Quelle: Fortschreibung der Tabelle von Derlien 2002, S. 243; Originalquellen: 1970: *Aberbach/Putnam/Rockman* 1981; 1972: *Kaltesleiter/Wildenmann* 1972; 1981: *Hoffmann-Lange* 1990; 1987: *Derlien/Mayntz* 1988; 1995: *Bürklin/Rebenstorf* 1997; 2005: *Schwanke/Ebinger* 2006; 2009: eigene Erhebung.

Wie schon in den vorhergehenden Studien beobachtet, spiegelt die parteiliche Zusammensetzung der leitenden Verwaltungsmitarbeiter ihre jeweilige Regierung wider – und zwar überraschender Weise unabhängig davon, ob *politische Beamte* oder *Laufbahnbeamte* betrachtet werden. So sind 93% der bekennenden Parteimitglieder der aktuellen Kohorte entweder in der SPD oder in der CDU/CSU (vgl. Abb. 1). Irritierend ist lediglich, dass der sehr deutliche – aufgrund des Wechsels zur großen Koalition jedoch zumindest größtenteils nachvollziehbare – Rückgang des Anteils der SPD-Parteigänger nicht von einem korrespondierenden Aufwachen der CDU/CSU-Mitglieder begleitet wird. Stattdessen scheint ein Großteil der neuen *Parteilosen* jene Positionen einzunehmen, die der Machtarithmetik entsprechend der CDU/CSU zustehen müssten.

Der unerwartete *Rückgang* der Parteimitgliedschaften und die *Verschiebung* der Parteizugehörigkeiten – insbesondere auf Ebene der Unterabteilungsleiter – werfen eine Reihe von Fragen auf: Handelt es sich hierbei lediglich um statistische Artefakte durch Verzerrungen im Verhältnis der Sample zu den Grundgesamtheiten? Liegt eine Veränderung im Antwortverhalten der Befragten vor? Findet, wie es die Verschiebung der Mitgliedschaften suggeriert, massive Ämterpatronage durch die regierenden Parteien statt – auch auf Ebene der Laufbahnbeamten? Ein Abgleich der anonymisierten Datensätze anhand biographischer Daten wie Eintrittsalter, Studiengang/-ort und familiärem Hintergrund legt nahe, dass annähernd 20% der bekennenden Parteimitglieder des Jahres 2005 bei der *aktuellen Befragung* angaben, *niemals* politisch aktiv, d.h. auch kein Parteimitglied, gewesen zu sein. Ein bedeutender Teil der beobachteten Verschiebungen kann folglich auf ein verändertes Antwortverhalten zurückgeführt werden. Offensichtlich erachtet es ein nennenswerter Anteil der Akteure als klug, unter der großen Koalition die eigene Parteimit-

gliedschaft selbst in einer anonymen Befragung nicht preiszugeben. Begründet werden kann diese Zurückhaltung in parteipolitischen Fragen durch die dadurch erleichterte tägliche Zusammenarbeit der Lager und der erhöhten *politischen* Überlebenswahrscheinlichkeit der Akteure bei einem Regierungswechsel. Für die verwaltungswissenschaftliche Elitenforschung zeigt diese Erkenntnis jedoch, dass eine größere Zurückhaltung bei der Interpretation der Ergebnisse – zumindest hinsichtlich der berichteten Parteimitgliedschaft – angezeigt ist. Der Einfluss sozialer, oder besser, *hierarchischer Gewünschtheit* auf das Antwortverhalten darf keinesfalls unterschätzt werden.

Abbildung 1: Trendentwicklung der Parteimitgliedschaften über alle Befragten



Quelle: 1970: Aberbach/Putnam/Rockman CES I; 1972, 1981: Mannheimer Elitenstudien; 1987: Derlien/Mayntz CES II; 1995: Potsdamer Elitenstudie; 2005: Schwanke/Ebinger, PAE 2005; 2009: eigene Erhebung.

Aufgrund der offensichtlichen Verzerrung der direkten Erhebung der Parteimitgliedschaft werden ergänzend zur politischen Verortung der Führungskräfte auch die Angaben der Befragten zu ihrer persönlichen *Parteiensympathie*¹⁵ berichtet. Auch bleibt offen, inwiefern strategische Überlegungen die Angaben verzerren.

Ein Vergleich der *Parteiensympathie* im Zeitverlauf zeigt, dass die Präferenzen der Spitzenbeamten – unabhängig von einer Parteimitgliedschaft – der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung entsprechen (vgl. Tab. 4). So erhielten 1987 die CDU/CSU und FDP und 2005 die SPD und Bündnis 90/Die Grünen die *durchschnittlich* höchsten Sympathiewerte. Bei der aktuellen Kohorte bewerten die Spitzenbeamten die SPD und die CDU am positivsten. Das annähernd an das Ergebnis der CDU heranreichende Abschneiden von Bündnis 90/Die Grünen überrascht, konnten diese doch selbst während ihrer Re-

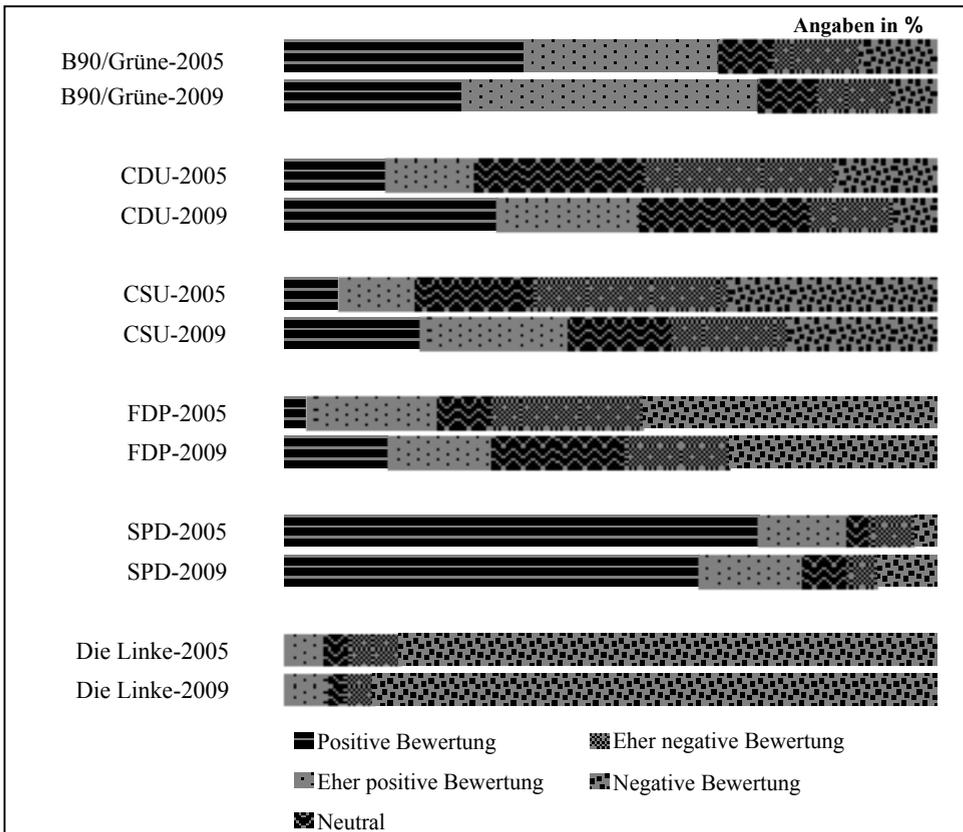
gierungsbeteiligung nur auf eine Handvoll Parteigänger in führenden Positionen zurückgreifen. Offensichtlich genießen die Grünen aus anderen Gründen als simpler Parteiloyalität die Sympathien der Ministerialen. FDP und – trotz Regierungsbeteiligung – auch CSU schneiden eher negativ ab.

Tabelle 4: Durchschnittliche Parteiensympathie im Vergleich der Kohorten

Partei	Beamte 1987	Beamte 2005	Beamte 2009
CDU	2,6	0,2	1,1
SPD	0,8	2,7	2,0
CSU	1,4	-0,9	-0,2
FDP	1,8	-1,4	-0,4
B90/Grüne	-2,6	1,1	1,0
Die Linke	-	-3,6	-3,3

Quelle: für 1987 *Derlien/Mayntz 1988 (CES II)*, für 2005 *Schwanke/Ebinger (PAE 2005)*, für 2009 eigene Erhebung. Anmerkung: Die Werte der Linken für 2005 setzen sich aus dem Durchschnitt der Bewertungen von PDS/Linkspartei und WASG zusammen.

Abbildung 2: Parteiensympathien der Abteilungsleiter

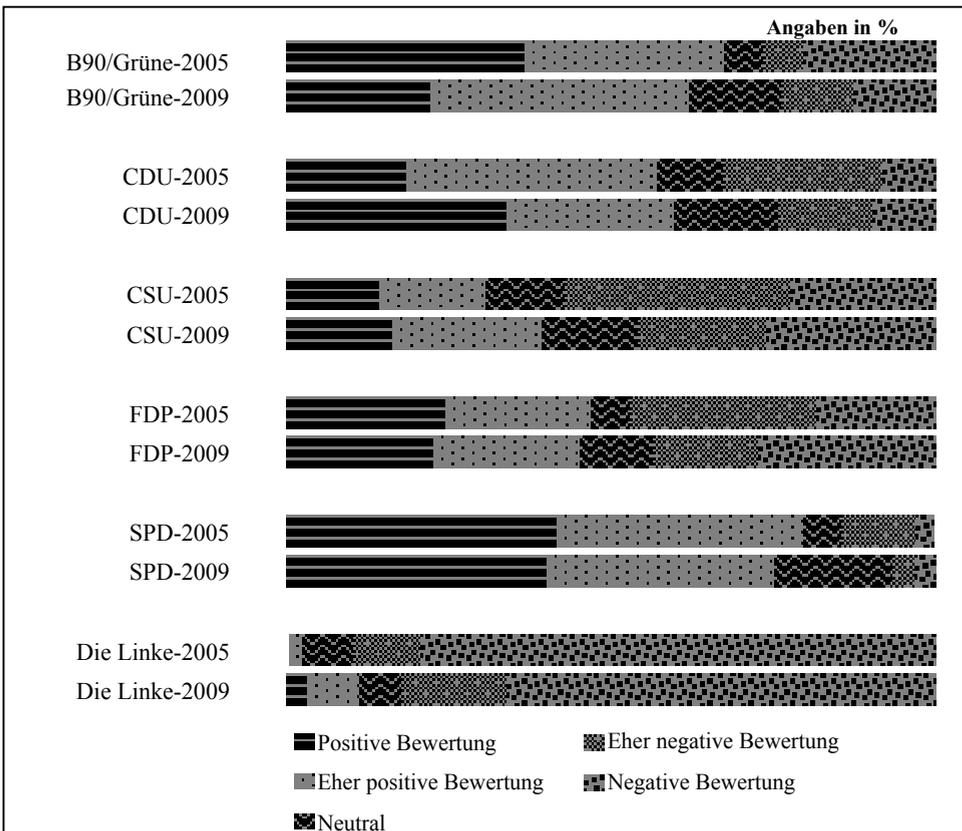


Quelle: eigene Darstellung.

Betrachtet man den höchsten positiven Sympathiewert, so spricht sich ein Drittel der Befragten für die SPD als ihre *liebste* Partei aus. 18% präferieren die CDU/CSU. Trotz des oben berichteten, *scheinbaren* Rückgangs der Parteimitgliedschaften auf 26,5% geben 51% der Ministerialbürokraten eine klare Vorliebe für eine der Regierungsparteien an.¹⁶ Dieser Wert entspricht in etwa dem Anteil der Parteimitglieder in der *PAE 2005*.

Ein Blick auf die Verteilung der Beurteilungen auf dem gegebenen Kontinuum von „positiv“ bis „negativ“¹⁷ – aufgrund der unterschiedlichen Berufungsbedingungen – getrennt nach Abteilungsleitern und Unterabteilungsleitern¹⁸ zeigt, dass die SPD von den Abteilungsleitern mit 64% wesentlich häufiger positiv bewertet wird als von den Unterabteilungsleitern (40%). Die CDU erhält von jeweils einem Drittel der Befragten hohe Sympathiewerte. Auch werden Grüne und CSU von den Abteilungsleitern positiver bewertet. Die FDP wird dagegen eher von den Unterabteilungsleitern als von den Abteilungsleitern präferiert. Kein einziger Ministerialbürokrat gab eine durchweg neutrale Bewertung der Regierungsparteien an. Ein Blick auf die Entwicklung zwischen 2005 und 2009 legt jedoch offen, dass nicht nur die Parteisymphathien der Abteilungsleiter, sondern auch jene der Unterabteilungsleiter positiv mit einer Regierungsbeteiligung der Parteien korrelieren (vgl. Abb. 3, 4).

Abbildung 3: Parteisymphathien der Unterabteilungsleiter



Quelle: eigene Darstellung.

Bewerten schließlich Parteimitglieder anders als parteilose Führungskräfte? Bei den Parteilosen beträgt die Differenz in den Bewertungen zwischen CDU (ohne CSU) und SPD 2,6 Punkte. Dabei gab annähernd ein Viertel der Parteilosen ein Patt zwischen den Parteien an. Bei Parteimitgliedern lag dieser Anteil bei 0%, ihre Bewertung der beiden Parteien klaffen 3,5 Punkte auseinander.

Welches Fazit kann hinsichtlich der *Parteipolitisierung* unter der großen Koalition gezogen werden? Klar ist, dass die Hypothese einer zunehmenden *Parteipolitisierung* aufgrund der gegebenen Daten nicht haltbar ist. Das Erhebungsinstrument einer direkten Abfrage der Mitgliedschaft weist – zumindest in der Sondersituation einer großen Koalition – Schwächen auf: Ein Teil der Führungskräfte trägt seine politische Bindung deutlich zurückhaltender nach außen. Trotz der rückläufigen *Parteipolitisierung* sowohl unter den *politischen* als auch den *Laufbahnbeamten* zeigt die Abfrage der Parteiensympathie, dass die Mehrheit der Spitzenbeamten weiterhin eine eindeutige politische Identität aufweist. Die Nullhypothese einer *Entpolitisierung* kann deshalb ebenfalls nicht überzeugen. Unklar bleibt, inwiefern persönliche Parteimitgliedschaft und -sympathie das tägliche Handeln der Antwortenden beeinflusst. Einen Hinweis zur Beantwortung dieser Frage kann die Entwicklung des Loyalitätsverständnisses der Verwaltungseliten geben.

4.2.2 Loyalitätsverständnis der Verwaltungselite

Die Abfrage des Loyalitätsverständnisses förderte ein spannendes Ergebnis zu Tage. Die Ministerialbürokraten wurden gefragt, ob ein Beamter nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik entgegen dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfe. Rund 30% der Befragten stimmten dieser Aussage vorbehaltlos zu, weitere 24% gaben an, das Unterstützen der bisherigen Ressortpolitik gegenüber der neuen Regierung sei zumindest akzeptabel, nur 9% lehnten sie rundweg ab. Die Differenzierung der Aussagen nach Abteilungsleitern und Unterabteilungsleitern zeigt, dass sich beide Gruppen hinsichtlich ihrer Loyalität nicht nennenswert unterscheiden – die Laufbahnbeamten tendierten lediglich etwas stärker zu eindeutigen Antworten und überflügelten die Abteilungsleiter bei der Zustimmung um 2% und bei der Ablehnung um 4%.¹⁹ Diese Ergebnisse deuten auf einen tiefgreifenden Wandel im bürokratischen Selbstverständnis hin: 1987 stimmten noch lediglich 2% vorbehaltlos zu, ganze 80% hielten eine solche Illoyalität für völlig inakzeptabel. 2005 bezeichneten bereits 23% diese Haltung als voll und weitere 24% als zumindest bedingt akzeptabel, 16% wiesen sie gänzlich zurück.

Nach der überraschenden Messung einer abnehmenden *Parteipolitisierung* korrigiert die Abfrage des *Loyalitätsverständnisses* den Eindruck einer Entpolitisierung der Verwaltungselite grundlegend: Noch stärker als 2005 scheint für moderne Spitzenbeamte *partisan politics* Normalität zu sein – auch außerhalb der politischen Positionen. Die Bindung an eigene Überzeugungen politischer oder fachlicher Natur ersetzt somit zunehmend Elemente des idealtypischen, Staat und rechtmäßiger Regierung bedingungslos verbundenen Bürokraten im Sinne *Max Webers* (1980; S. 1047ff.). Diese Entwicklung legt eine Bestätigung der Hypothese einer zunehmenden *Parteipolitisierung* unter der großen Koalition nahe, auch wenn deren Grad nicht zuverlässig bestimmt werden kann.

4.3 Funktionale Politisierung

4.3.1 Rollenbilder der Verwaltungseliten

Aberbach/Putnam/Rockman (1981; S. 86ff.) nutzten die Selbstzuordnung der Ministerialbürokraten zu zehn idealtypischen *Rollenbildern* als Proxy für deren Verhalten. Vor einer Diskussion der Befunde aus der direkten Abfrage der *funktionalen Politisierung* soll daher untersucht werden, ob sich das Selbstbild und damit möglicher Weise auch das Verhalten der befragten Akteure unter der großen Koalition änderte. So wurden die Akteure zunächst gefragt, wie stark sie sich mit Charakterisierungen wie „Experte mit Fachwissen“, „Rechtsanwender“, „Bürgeranwalt“ oder dem „Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will“ identifizieren. Wie vermutet zeigen sich hier, wie schon von *Schwanke/Ebinger* (2006; S. 242f.) festgestellt, kaum Veränderungen. Die Spitzenbeamten sehen sich wie schon vor 20 Jahren²⁰ vorrangig als *Experten mit Fachwissen, Umsetzer politischer Vorgaben, Repräsentanten des Staates* und als *Initiatoren neuer Projekte und Problemlösungen*. Die Rollen *Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert, Anwalt organisierter Einzelinteressen* und *Parteipolitiker* lehnen sie weiterhin vehement ab.

Trotz der Zurückweisung einer Rolle als *Parteipolitiker* sehen rund zwei Drittel der Befragten eine teilweise Überlappung mit der Rolle von Politikern – wie schon 2005. 1970 und 1987 vertraten nur gut 23% diese Ansicht. Eine große Überlappung der beiden Rollen im Sinne der von *Aberbach* und Mitautoren prognostizierten *Hybridisierung* (vgl. *Aberbach/Putnam/Rockman* 1981; S. 16ff.) ist trotz gut 10% Zustimmung in 2009 nicht erkennbar. Dagegen spricht auch, dass die Freude der Spitzenbeamten an der politischen Seite ihrer Arbeit abzunehmen scheint: Die meisten Beamten der 16. Legislaturperiode sehen die politischen Aspekte ihrer Arbeit zwar immer noch positiv (90,9%), jedoch weit häufiger als ihre Vorgänger mit Einschränkungen (36,4%). So sank der Anteil derjenigen, die die politische Seite ihrer Arbeit vorbehaltlos als *sehr gut* empfinden, von 78,5% im Jahr 1987 und 60,8% in 2005 auf 54,5% bei der aktuellen Kohorte (vgl. *Putnam* 1976b; *Aberbach/Putnam/Rockman* 1981, 1990, 1994; *Mayntz/Derlien* 1989; *Derlien* 1994; *Goetz* 1999; *Schwanke/Ebinger* 2006).

Zusammenfassend scheint die große Koalition den Verwaltungseliten etwas die Freude an ihrer politischen Arbeit genommen, jedoch keinen Einfluss auf ihr Selbstbild gehabt zu haben. Aus diesem Befund könnte geschlossen werden, dass auch ihr Verhalten dem ihrer Vorgängerkohorte ähnelt. Im Folgenden soll überprüft werden, ob die Hypothese einer abnehmenden *funktionalen Politisierung* bei direkter Abfrage des Verhaltens der Akteure dennoch Bestätigung findet.

4.3.2 Funktionale Politisierung der Verwaltungseliten

Der auf *Mayntz* und *Derlien* (1989; S. 393, 402) zurückgehende Begriff der *funktionalen Politisierung* bezeichnet die Berücksichtigung politischer Überlegungen durch Spitzenbeamte ohne explizite Weisungen der politischen Führung (vgl. *Bogumil* 2003; S. 69f.). Durch die Wahrnehmung einer politischen Funktion entwickeln die Spitzenbeamten ein „Verständnis für die Politik und die Eigenarten des politischen Willensbildungsprozesses.“ Das Personal denke politisch und fälle Entscheidungen nach parteipolitischen Gesichtspunkten (*Steinkemper* 1974; S. 97). *Goetz* (1997; S. 753f.) argumentiert überzeugend, dass die aktive Ausbildung dieser „*political craft*“ Grundvoraussetzung für das Er-

langen jeglicher Führungsposition sei. Denn für die politische Führung ist dieses Verhaltensmuster unverzichtbar – erst durch eine Selbststeuerung vieler Einheiten „per Autopilot“ (Döhler 2005; S. 225) wird der Verwaltungsapparat beherrschbar, erst durch die Zusammenführung des politischen Willens mit dem Fachwissen, vor allem aber mit den Kenntnissen der „*Top Officials*“ über Akteure, Interessen und informelle Spielregeln des politisch-administrativen Apparates entstehen Gestaltungsspielräume.

Ob sich die Handlungsmuster der administrativen Akteure unter der großen Koalition von denen unter einer *gewöhnlichen* Koalition unterscheiden, soll hier durch den Vergleich der aktuellen Kohorte mit den Daten aus der Regierungszeit von Gerhard Schröder untersucht werden. Einleitend wurde die Hypothese formuliert, dass eine große Koalition zu einer Abnahme der *funktionalen Politisierung* führen könnte: Nimmt man an, dass sich die inhaltlichen Positionen der Regierungsparteien stärker unterscheiden als in einer *gewöhnlichen* Koalition, so könnte der größere Abstand zwischen den koalitionsären Extrempositionen den Verwaltungsspitzen mehr Spielraum zur Politikgestaltung – für *bureaucratic drift* – verschaffen (vgl. Shepsle 1992; Tsebelis 2002; Schnapp 2004).

Zum Test der Hypothese wird auf eine Reihe von Items aus der *PAE 2005* zurückgegriffen. Diese decken die Informationspolitik der politischen Prinzipale, das von den Bürokraten wahrgenommene Abhängigkeitsverhältnis sowie ihr Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen ab (vgl. Schwanke/Ebinger 2006; S. 245f.).

Die Befunde zur Informationspolitik ergeben ein inkonsistentes Bild: So erhielten 70% der politischen Beamten *meistens*, 24% zumindest *oft* direkte Informationen über die Präferenzen der politischen Führung in Sachfragen. Augenfällig ist der hohe Anteil der *meist* direkt informierten politischen Beamten, fühlte sich die Vorgängerkohorte 2005 mit 57% doch wesentlich seltener so gut informiert. Laufbahnbeamte wurden zu je einem knappen Drittel *meistens* oder *oft* direkt informiert. Hier ging der Anteil der *meist* direkt Informierten im Vergleich zu 2005 (42%) deutlich zurück. Insbesondere die politischen Beamten wissen also sehr genau, welche Vorstellungen und Erwartungen sie befriedigen sollen.

Hinsichtlich des wahrgenommenen Abhängigkeitsverhältnisses der Verwaltung ist eine leichte Zunahme des Anteils an Beamten zu konstatieren, die ihren Verantwortungsbereich als *sehr stark von der Politik abhängig* empfinden. Je gut ein Viertel der politischen und der Laufbahnbeamten traf diese Aussage, rund 5% mehr als 2005. Dagegen sank der Anteil derer, die sich als *relativ abhängig* sehen von 44% auf 35%. Nur 14% der Spitzenbeamten empfindet sich als *unabhängig* oder gar *sehr unabhängig* – vernachlässigbare 3% mehr als 2005.

Um die *funktionale Politisierung*, den indirekten Einfluss der Politik auf Verwaltungsentscheidungen, zu erfassen, wurden die Spitzenbeamten nach ihrem *Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen* befragt sowie danach, inwiefern sie *politische Präferenzen bei der Auswahl von Alternativen berücksichtigen* und ihre *Entscheidungen un- aufgefordert auf die politische Linie abstimmen*.²¹

Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen:

8% der politischen Beamten und lediglich 1% der Laufbahnbeamten gaben an, Entscheidungen für die sachlich beste Option gänzlich ohne Berücksichtigung der politischen Präferenzen zu treffen. Für einen Kompromiss zwischen fachlichen und politischen Positionen, jedoch mit einem Vorrang der fachlichen Argumente wollen sich 42% bzw. 60% entscheiden. Für diese Option hatten sich in der Vorgängerkohorte noch gut 61% bzw.

70% ausgesprochen. Dagegen stieg der Anteil derer, die sich bei dieser Abwägung letztlich den politischen Präferenzen beugen würden von 18% auf 30% bei den politischen und von 22% auf 25% bei den Laufbahnbeamten.

Hohe Wertigkeit der Überlegungen zu politischen Implikationen:

28% der politischen Beamten sowie 19% der Laufbahnbeamten beantworteten diese Frage uneingeschränkt mit *ja*. Mit *eher ja* antworteten je gut 43% der Spitzenbeamten, 26% bzw. 33% gaben an, diesen Überlegungen *teilweise* eine hohe Wertigkeit zuzusprechen. Lediglich für 2% der politischen und 6% der Laufbahnbeamten besitzen politische Implikationen (*eher*) *keine* Bedeutung. Dieser Anteil lag bei der *PAE 2005* noch bei gut 13% bzw. 21%, so dass den Bürokraten der 16. Legislaturperiode auch in Bezug auf diese Frage eine stärkere *funktionale Politisierung* als ihrer Vorgängerkohorte zugeschrieben werden kann.

Uneingeschränkte Orientierung von Entscheidungen am aktuellen Regierungsprogramm:

Ein Drittel der politischen Beamten und gut jeder vierte Laufbahnbeamte bejahen diese Frage klar – jeweils rund 5% mehr als 2005. 53% bzw. 42% nehmen eine *tendenzielle* und 13% bzw. 23% eine *teilweise* Abstimmung auf die aktuelle politische Linie vor. Im Gegensatz zur Vorgängeruntersuchung (7%) gab dieses Mal kein einziger Staatssekretär oder Abteilungsleiter an, (*eher*) *keine* Abstimmung vorzunehmen. Wie schon 2005 behaupten lediglich 11% der Unterabteilungsleiter, sich (*eher*) *nicht* nach der aktuellen Ressortpolitik zu richten.

Angesichts dieser Befunde muss auch die Hypothese einer abnehmenden *funktionalen Politisierung* unter der großen Koalition verworfen werden. Die Antworten verdeutlichen, dass die Spitzenbeamten ihre politische Funktion sehr bewusst wahrnehmen und eine leicht stärkere *funktionale Politisierung* als ihre Vorgängerkohorte von 2005 aufweisen. Offensichtlich schränkt der größere Abstand zwischen den Regierungsparteien den Handlungsspielraum der Akteure ein, anstatt ihn wie erwartet zu erweitern.

5 Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag präsentierte die Befunde einer über den Jahreswechsel 2008/2009 durchgeführten Erhebung zu Zusammensetzung, Rollenbildern und Arbeitsweisen des Leitungspersonals – beamtete Staatssekretäre, Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter – in Bundesministerien. Leitfrage der Untersuchung war, ob sich die Regierungsübernahme einer großen Koalition mit zwei beinahe gleich starken Partnern anders auf die Führung des Verwaltungsapparates auswirkt als ein *gewöhnlicher* Machtwechsel, ob sich also aufgrund Personalrotation und veränderten politischen Anforderungen ein Wandel in Zusammensetzung, Handlungsweisen und Selbstverständnis der Verwaltungseliten erkennen lässt.

Hinsichtlich des biographischen Hintergrundes der Verwaltungseliten kann dies erwartungsgemäß verneint werden: Der in der Vergangenheit beobachtete Trend einer Öffnung der Spitzenpositionen bestätigt sich – *nur* noch knapp über 50% der Verwaltungseliten haben eine juristische Ausbildung und *nur* gut ein Viertel der Väter der Befragten waren ebenfalls Beamte. Einzig der Anteil an weiblichen Führungskräften stagniert mit 13% gegen den gesellschaftlichen Trend auf niederem Niveau. Während also die Befunde

Juristenmonopol und *Berufsvererbung* in (ferner) Zukunft *ad acta* gelegt werden könnten, ist eine *Feminisierung* der Eliten noch nicht in Sicht.

Wider Erwarten fanden die Hypothesen zur Entwicklung der *Politisierung* der Verwaltungselite unter der großen Koalition fast durchgängig keine empirische Bestätigung. So liegt die *formale Politisierung*, d.h. der Austausch politischer Beamter gleichauf mit dem grundsätzlichen Regierungswechsel 1998. Bis zum Ende der Legislaturperiode könnten die damaligen Zahlen trotz durchgehender Regierungsbeteiligung der SPD sogar noch übertroffen worden sein. Auch die Befunde zur *Parteipolitisierung* überraschen: Entgegen des seit knapp 40 Jahren währenden Trends und trotz der besonderen politischen Konkurrenzsituation zwischen den Regierungsparteien wurde kein höherer Anteil an Parteimitgliedern unter der großen Koalition erfasst. Im Gegenteil, ihre Quote sank von 48,5% in 2005 noch unter den Tiefststand der erstmaligen Erfassung im Jahr 1970 auf lediglich 26,5%. Da die Mehrheit der Akteure jedoch immer noch eine eindeutige *Parteiensympathie* und ein so schwaches *Loyalitätsverständnis* wie noch nie berichtet, spiegelt dieses Ergebnis vermutlich eher die derzeitige politische Unsicherheit als eine tatsächliche Trendwende.

Schließlich erwiesen sich auch die Hypothesen zur *funktionalen Politisierung* nur teilweise als haltbar: Zwar blieb die Selbstzuordnung zu vordefinierten *Rollenbildern* erwartungsgemäß weitestgehend identisch: Man betont wie schon 1987 eine *weberianische* Verwaltungskultur. Entgegen der theoretischen Annahme stieg jedoch die *funktionale Politisierung*: Der größere programmatische Abstand der Regierungsparteien verschaffte weder politischen noch Laufbahnbeamten größere Freiheit in der Entscheidungsfindung durch *bureaucratic drift*. Im Gegenteil, politische Rationalitäten bestimmen unter der großen Koalition noch stärker die Entscheidungen der Verwaltungsspitzen.

Welches Fazit zum Wirken der großen Koalition kann aus diesen Erkenntnissen gezogen werden? Während Rekrutierung und Rollenbild sich in den erwartbaren Bahnen bewegen, scheint sich eine tief greifende Veränderung des politischen Bewusstseins der Verwaltungseliten vollzogen zu haben. Vor dem Hintergrund der besonderen Konkurrenzsituation unter der großen Koalition wird anders als in früheren Erhebungen die offene parteipolitische Identifikation gescheut. Dabei nahm die Responsivität der Verwaltungsspitzen gegenüber *ihrem* politischen Prinzipal zu, politische Rationalitäten dominieren noch deutlicher die Entscheidungen. Gleichzeitig sank die Erwartung gegenüber der eigenen Kaste dramatisch, einen grundsätzlichen Richtungswechsel entgegen der eigenen politischen Überzeugungen loyal zu begleiten. Und dies nicht nur auf Ebene der politischen Beamten, sondern ebenso auf jener der Laufbahnbeamten. Hier scheint die seit Jahrzehnten zu beobachtende Aufwärtsspirale in der Nutzung der *formalen Politisierung* abzufärben auf die Laufbahnbeamten – in Form immer stärkerer parteipolitischer Überzeugungen, befördert vermutlich durch verdeckte *Ämterpatronage*. Hier wird ein Kulturwandel sichtbar: Politische Beamte legen auch noch die letzte *weberianische* Prägung ab und verhalten sich, wie man es von *politischen* Beamten erwarten kann – entsprechend ihrer persönlichen Überzeugungen und den Anforderungen ihrer politischen Funktionen. Die hohen Laufbahnbeamten tun ihnen dies nach und profilieren sich stärker als parteipolitisch loyale Beförderungsreserve mit hoher *political craft*. Diese Veränderung bedeutet nicht, dass sich die Beamten der Rolle von Politikern annähern oder es gar zu dem von *Aberbach* und Kollegen prognostizierten Verschmelzen kommen würde. Jedoch hat sich *Bendix'* Definition *administrativer Unparteilichkeit*, „[...] daß die Verwaltungsbeamten auch Weisungen pflichtgetreu ausführen, die sie persönlich mißbilligen“ (*Bendix* 1971; S. 361), zumindest für die hier betrachteten Verwaltungsspitzen, überlebt.

Anmerkungen

- 1 Zur besseren Lesbarkeit wird bei Positionsbeschreibungen im gesamten Text nur die männliche Form verwendet.
- 2 „Der Beamte dient dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.“
- 3 Beamte im Range eines Ministerialdirektors begleiten i.d.R. die Position eines Abteilungsleiters.
- 4 Für eine kritische und interdisziplinäre Betrachtung des deutschen Beamtenrechts vgl. *Bull* 2007, 2008.
- 5 Für eine detaillierte Übersicht der quantitativen empirischen Erforschung der Verwaltungsspitzen seit den 50er-Jahren siehe *Schwanke/Ebinger* (2006).
- 6 Vgl. theoretisch *Mayntz* (1997: 60ff.), *Jann* (1998: 253ff.), *Rouban* (2003: 310ff.) und empirisch *Mayntz/Derlien* (1989), *Aberbach/Derlien/Rockman* (1994), *Schwanke/Ebinger* (2006).
- 7 Sicherlich spielt auch bei der Beförderung von Laufbahnbeamten die politische Loyalität der Bewerber häufig eine Rolle (vgl. *Mayntz/Derlien* 1989, *Kroppenstedt/Menz* 1998; S. 546), diese – dann illegale – *Ämterpatronage* ist allerdings kaum nachweisbar (*Bogumil/Jann* 2009; S. 190).
- 8 Zusätzlich wurden die Führungskräfte von 51 ausgewählten nachgeordneten Behörden und Einrichtungen des Bundes in die Untersuchung aufgenommen. In diesem Aufsatz sollen jedoch lediglich die Erkenntnisse für den Bereich der ministeriellen Verwaltungselite dargestellt werden.
- 9 Die Erhebung adressierte alle Bundesministerien. Um die Vergleichbarkeit mit den Vorgängerstudien zu wahren, wurden die Ergebnisse aus dem Bundesministerium für Verteidigung nicht in diese Auswertung einbezogen. *Mayntz/Derlien* (1988) begründeten diesen Ausschluss mit den im militärischen Bereich herrschenden besonderen hierarchischen Beziehungen, die eine nicht zu kontrollierende, intervenierende Variable darstellen.
- 10 Es konnten Rückläufe aus allen Ministerien in beiden Laufbahntypen verzeichnet werden – einzig aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie antwortete kein Abteilungsleiter. Dies kann mit Belastungen im Rahmen der Wirtschaftskrise erklärt werden.
- 11 Die Daten zum Geschlechterverhältnis wurden aus dem Gesamtverzeichnis aller Zielpersonen entnommen und weisen folglich keine Verzerrung durch Selbstrekrutierung auf. Zum Vergleich: 16% der beantworteten Fragebögen wurden von Frauen ausgefüllt. Die Abweichung zwischen Antwortenden und Grundgesamtheit ist also zumindest auf diesem Item nur marginal.
- 12 Der ausschließliche Fokus auf die väterliche Seite spiegelt die Realität der ersten *CES* wieder und wurde mit Blick auf die Geburtsjahre und aus Gründen der Befragungsökonomie für die aktuelle Kohorte beibehalten. Zukünftige Studien werden sich den veränderten Lebensrealitäten der untersuchten Kohorten anpassen müssen.
- 13 Aufgrund der geringen Fallzahl wird auf eine Analyse der Laufbahntypen der Staatssekretäre verzichtet.
- 14 Stand Februar 2009.
- 15 Dabei wurde den Spitzenbeamten ein gängiger Sympathieskalometer mit elf Stufen (von +5 bis -5) vorgelegt, auf welchem sehr positive bis sehr negative Bewertungen für alle im Bundestag vertretenen Parteien abgegeben werden konnten.
- 16 Weitere 28% der Spitzenbeamten nennen keine eindeutige Präferenz.
- 17 Zu „positiv“ werden Werte von 5-3, zu „eher positiv“ Werte von 2-1, zu „neutral“ der Wert 0 usw. gezählt.
- 18 Aufgrund der geringen Fallzahl wird auf die Darstellung der Staatssekretäre verzichtet.
- 19 Die Staatssekretäre zeigten erwartungsgemäß die höchsten Ansprüche an die Loyalität der Beamten, 72% der Antwortenden lehnten eine Illoyalität zumindest *eher* ab.
- 20 Die Selbstzuordnung erfolgt seit 1988 auf einer 4-stufigen Skala von „stimme ganz zu“ bis „stimme gar nicht zu“.
- 21 Die Antworten wurden anhand eines semantischen Differenzials mit fünf Stufen erfasst.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A., 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D./Derlien, Hans-Ulrich/Rockman, Bert A., 1994: Unity and Fragmentation. Themes in German and American Public Administration, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse, Baden-Baden: Nomos, S. 271-290.
- Arnim, Hans Herbert von, 1980: Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut.
- Arnim, Hans Herbert von, 1993: Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes? München: Kindler.
- Behr, Werner, 1957: Der Beamte und die Politik, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 11/57, S. 646-650.
- Bendix, Reinhard, 1971: Über die Macht der Bürokratie, in: *Renate Mayntz* (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 359-365.
- Bogumil, Jörg, 2003: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: *Koch, Rainer/ Conrad, Peter* (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden: Gabler, S. 61-78.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völlig überarb. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bull, Hans Peter, 2007: Beamte – die vernachlässigten Hüter des Gemeinwohls. Die Dienstrechtsdiskussion zwischen Standespolitik und Staatstheorie, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 24, S. 1029-1038.
- Bull, Hans Peter, 2008: Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre, in: *Die Verwaltung*, 42/1, S. 1-26.
- Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke, 1997: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, Opladen: Leske + Budrich.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1988: Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: *Politische Bildung*, 21(2), S. 57-72.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1994: Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel, in: *Verwaltung und Fortbildung*, 4, S. 255-274.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Murswiek, Axel* (Hrsg.), Regieren nach Wahlen, Opladen: Leske + Budrich, S. 39-57.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel., in: *König, Klaus* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 229-253.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: *Governance*, 16, S. 401-428.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2008: Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: *Jann, Werner/König, Klaus* (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 291-328.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate, 1988: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, in: *Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Universität Bamberg*, 25.
- Döhler, Marian, 2005: Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung, in: *Ganghof, Steffen/Manow, Philip* (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M.: Campus, S. 215-243.
- Fricke, Walter, 1973: Probleme der Ämterpatronage. Ein Beitrag zum Verhältnis des Beamtentums zu den politischen Parteien, Interessenverbänden und Kirchen, Münster: Universität Münster.
- Goetz, Klaus H., 1997: Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive, in: *Public Administration*, 75(4), S. 753-775.
- Haungs, Peter, 1992: Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, in: *Jahrbuch für Politik*, 2(1), S. 37-64.
- Hoffmann-Lange, Ursula, 1990: Wer gehört zur Machtelite der Bundesrepublik?, in: *LpB Baden-Württemberg* (Hrsg.), Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Kohlhammer, S. 164-178.

- Holtmann, Everhard*, 2005: Die öffentliche Verwaltung, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. völlig überarb. Aufl., München/Wien: Oldenbourg, S. 333-372.
- Kaltefleiter, Werner/Wildenmann, Rudolf*, 1972: Westdeutsche Führungsschicht 1972, Codebuch, gesis Zentralarchiv, ZA-Nr. 0796.
- Kroppenstedt, Franz/Menz, Kai-Uwe*, 1998: Führungspositionen in der Verwaltung, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 539-559.
- Lorig, Wolfgang H.*, 1994: Parteipolitik und öffentlicher Dienst: Personalrekrutierung und Personalpatronage in der öffentlichen Verwaltung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 25(1), S. 94-107.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich*, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization? in: *Governance*, 2(4), S. 384-404.
- Otremba, Walther*, 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse, in: *Der Öffentliche Dienst* 52, S. 265-290.
- Putnam, Robert D.* 1976a: Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 17, S. 23-67.
- Putnam, Robert D.*, 1976b: The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rouban, Luc*, 2003: Politicization of the Civil Service, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), Handbook of Public Administration, London u.a.: Sage, S. 310-320.
- Rourke, Francis E.*, 1984: Bureaucracy, Politics and Public Policy. 3rd. Ed., Boston/Toronto: Little, Brown & Co.
- Seemann, Klaus*, 1981: Gewaltenteilung und Parteipolitische Ämterpatronage, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 14(1), S. 133-156.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Opladen: Leske + Budrich.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk*, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: *Politische Vierteljahresschrift*, SH 37: Politik und Verwaltung, S. 228-249.
- Shepsle, Kenneth A.*, 1992: Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Inconsistency: A Comment on Macey, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8(1), S. 111-118.
- Steinkemper, Bärbel*, 1974: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln u.a.: Heymann.
- Tils, Ralf*, 2002: Politische vs. administrative Gesetzgebung. Über die Bedeutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren, in: *Recht und Politik*, 38(1), S. 13-22.
- Tsebelis, Georg*, 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Weber, Max*, 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Besorgt v. Johannes Winckelmann. Studienausgabe, Tübingen: Mohr.

Anschriften der Autoren:

Dipl.-Verw.wiss. Falk Ebinger, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung, Stadt- & Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, GC 05/704, 44801 Bochum, Falk.Ebinger@rub.de

Dipl.-Soz.wiss. Linda Jochheim, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung, Stadt- & Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, GC 05/706, 44801 Bochum, Linda.Jochheim@rub.de

Eva Barlösius

„Forschen mit Gespür für politische Umsetzung“ – Position, interne Strukturierung und Nomos der Ressortforschung

Zusammenfassung

Die Ressortforschungseinrichtungen zählen zu einer Gruppe von wissenschaftlichen Instituten, die zu zwei sozialen Felder gehört: Sie sind sowohl Teil des wissenschaftlichen wie auch des politisch-administrativen Feldes. Obwohl es sich bei ihnen zumeist um sehr große und machtvoll Institute handelt – einige von ihnen haben hoheitliche Aufgaben zu erfüllen –, gibt es nur sehr wenige wissenschaftssoziologische Studien über sie. Der Aufsatz beginnt mit einer strukturellen Analyse der Position und der internen Strukturierung der Ressortforschungseinrichtungen. Ihre Position wird wesentlich durch zwei formal garantierte Zugriffssicherungen bestimmt: rechtliche Regelungen und durch das Verfahren, nach dem die Forschungsagenda aufgestellt wird. Die interne Strukturierung informiert darüber, ob und inwieweit die Ressortforschungseinrichtungen für sich das Recht beanspruchen können, die Instanzen der internen Kontrolle und der Selbstausrichtung selbst zu bestimmen. An die strukturelle Analyse schließt sich eine relationale Analyse von drei Sichtweisen (ministerielle Sicht, die Sicht der Ressortforschung und die Sicht des wissenschaftlichen Feldes) darüber an, was „gute Leistungen“ der Ressortforschung sind. Diese Analyse ermöglicht es, zu untersuchen, ob die Ressortforschung einen eigenen Nomos ausgebildet hat, von dem sich ihre Eigenarten herleiten.

Schlagworte: Ressortforschung, strukturelle und relationale Analyse, Position, interne Strukturierung, Nomos

Abstract

“Research with a sense for political implementation” – Position, internal structuralization, and nomos of Government Research Agencies

Government research agencies belong to a group of scientific institutions, which have at least two affiliations: they are part of the scientific as well as of the administrative fields. Although these research institutes represent big and powerful organisations – some of them are even mandated with sovereign duties – only few social science studies on scientific-governmental authorities exist. The paper starts with a structural analysis of the position of the institutes and of their internal structuralization. Their position is mainly determined by formalized guaranteed access, which is primarily assured by two modes: by official directives and by formal pre-determination of the research agendas. The internal structuralization informs to which degree the government research agencies are able to claim the right of defining by themselves instances of internal controlling and self-orientation. The structural analysis is followed by a relational analysis of three different views on what is considered “good performance” of these agencies: the ministerial view, the view of the governmental research agencies themselves, and the view of the scientific field. This approach allows for the analysis of whether the government research agencies exercise a specific nomos that defines their characteristics.

Key words: Government Research Agencies, structural and relational analysis, internal structuralization, nomos

1. Einleitung

Das National Institute of Standards & Technology (NIST) in den USA, das Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) in Frankreich und die Bundesanstalt für Materialforschung (BAM) in Deutschland gehören zu einer Gruppe von wissenschaftlichen Einrichtungen, die sowohl Teil des wissenschaftlichen als auch des politisch-administrativen Feldes sind. In den USA werden diese Institute als Government Mission Agencies bezeichnet, in Frankreich sind viele den Etablissements Public à Caractère Scientifique et Technologique zugeordnet, und in Deutschland werden sie unter der Kategorie Ressortforschungseinrichtungen zusammengefasst. Bezüglich ihrer Position im wissenschaftlichen Feld, der internen Strukturierung und der Zuerkennung einer eigenen Referenz für ihre Leistungen unterscheiden sich die einzelnen Institute national und international erheblich. Gemeinsam ist ihnen, dass sie vorwiegend drei Aufgaben zu erfüllen haben: wissenschaftliche Forschung, Politikberatung und Informationsbeschaffung sowie Regulierungs- und Prüfaufgaben (insbesondere gesetzlich festgelegte Aufsicht, Normung, Zulassung und Risikobewertung). Manche Institute sind neben der direkten Zuarbeit zum politisch-administrativen Feld verpflichtet, für andere Akteure zu forschen und sie zu beraten, z.B. für bestimmte Wirtschaftszweige oder Interessengruppen (sogenannte Klientelforschung). So arbeitet beispielsweise das NIST eng mit der Industrieforschung zusammen, das INRA soll zur Weiterentwicklung der französischen Landwirtschaft beitragen und agrarische Interessengruppen beraten, und die BAM stellt ihre Prüfeinrichtungen und -leistungen der Industrie und dem produzierenden Gewerbe zur Verfügung. Obwohl einige dieser Institute sehr groß und machtvoll sind – immerhin sind viele bevollmächtigt „to enforce a law or a government regulation“ (*Boruch/George* 1988, 28) –, gibt es nur wenige wissenschaftssoziologische Studien über sie.¹

In den meisten Untersuchungen wird danach gefragt, ob und wie es den Instituten gelingt, wissenschaftlichen und politisch-administrativen Ansprüchen gleichermaßen nachzukommen, obwohl zwischen diesen eine „Orientierungsdifferenz“ (*Mayntz*, 2009) besteht. Entsprechend verorten die Studien die Institute „zwischen Wissenschaft und Staat“ und begründen dies mit der doppelten strukturellen und funktionalen Zugehörigkeit (vgl. *Barlösius* 2008). So hebt *Uwe Schimank* hervor, dass die Ressortforschung wegen ihrer „konstitutiven Doppelanbindung“ einen „besonderen Teil des Wissenschaftssystems der modernen Gesellschaft“ bilde. Wie jede Forschung gehöre sie zum Wissenschaftssystem, aber aufgrund ihrer institutionellen Verfasstheit sei sie gleichermaßen in der Politik angesiedelt (*Schimank* 2005). Jüngst haben *Peter Weingart* und *Justus Lentsch* die „Doppelfunktion“ für die deutsche Ressortforschung nochmals unterstrichen, die darin bestehe, „teilweise politikberatend und dienstleistend und teilweise forschend tätig“ zu sein (*Weingart/Lentsch* 2008, 164). *Pierre Bourdieu* hat die strukturelle und funktionale Eigenart der Institute ganz ähnlich beschrieben. In seiner Studie über das INRA betont er die tiefe strukturelle und funktionale Widersprüchlichkeit, die die gesamte Einrichtung durchzieht (*Bourdieu* 1997). Sie bedingt, dass die Institute sowohl nach ihrer wissenschaftlichen Reputation als auch ihrer Unterstützung bei der politischen Machtausübung beurteilt werden. Bezüglich der Position der Institute, die funktional bzw. strukturell bestimmt wird, stimmen die Studien somit weitgehend überein.

Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf die Frage, ob die doppelte Zugehörigkeit ebenfalls die Leistungen dieser Einrichtungen – ihre Forschung, Beratung, Regulatorpflichten – durchweht. *Schimank* geht davor aus, dass die „konstitutive Doppelan-

bindung“ die Gefahr von „zwei Arten von Pathologien“ berge: die politische Vereinnahmung der Forschung und die Verselbständigung der Forschung gegenüber politischen Leistungsansprüchen. Auch *Boruch/George* betonen die „potential conflicts between the two missions“: „research and enforcement“, die sich durch alle Leistungen hindurch ziehen (*Boruch/George* 1988, 27). Entsprechend orientieren sich die Institute entweder vornehmlich an den Anforderungen des wissenschaftlichen Feldes, wodurch ihre Leistungen für das politisch-administrative Feld nur bedingt verwertbar werden, oder ihre Tätigkeiten zielen umgekehrt überwiegend auf politisch-administrative Einsetzbarkeit, womit sich ihre Chancen auf wissenschaftlichen Reputationsgewinn mindern.

Anders *Bourdieu*: Für ihn funktionieren diese Einrichtungen wie ein eigenes soziales Feld, weshalb sie keineswegs zwischen wissenschaftlichen und politisch-administrativen Ansprüchen „zerrissen“ sind (*Bourdieu* 1997, 41-43). Vielmehr repräsentieren sie einen eigenen Typ wissenschaftlicher Einrichtungen, was sich darin zeigt, dass sie ein spezifisches „principe d’unité“ handhaben, auf welches sie referieren, um den Umfang und die Qualität ihrer Leistungen und Tätigkeiten zu bestimmen. Das vereinheitlichende Prinzip ergibt sich aus dem „objet concret“, mit dem sich die Einrichtungen thematisch befassen, und der Aufgabe, auf dieses praktisch einzuwirken. Für das INRA ist es beispielsweise „le monde agricole“ (ebd., 43). Die spezifische Referenz für ihre Leistungen und Tätigkeiten unterscheidet – so *Bourdieu* – diese Einrichtungen von anderen, insbesondere von „reinen“ Forschungsinstituten. Letztere berufen sich auf eine theoretische Auffassung ihres Forschungsgegenstands und auf disziplinäre Forschungsmethoden. Dagegen beanspruchen die im politisch-administrativen Auftrag forschenden Anstalten für sich, nach Innovation zu streben, das heißt nach praktischer Umsetzung auf einem thematisch konzipierten Forschungsgebiet (vgl. ebd., 47).²

Ähnlich argumentiert *Renate Mayntz* (2009) in ihrem Aufsatz über „Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Beratung“. Wie *Bourdieu* moniert sie, dass die „Debatte über wissenschaftliche Politikberatung vor allem das Auseinanderfallen von Wissen und Verantwortung und das damit verknüpfte Problem der Orientierungsdifferenz zwischen Wissenschaft und Politik“ erörtert (ebd., 6). Diese Debatte argumentiert mit Gegensätzen, die das wissenschaftliche vom politischen System distanzieren. Dagegen wendet *Mayntz* ein, dass – sofern nicht wissenschaftliche Reputation, sondern die Funktion der Politikberatung als Referenz dient – „wissenschaftliche Qualität und praktische Brauchbarkeit von Beratungsergebnissen ... keine Gegensätze“ darstellen (ebd., 10). Zumal, wenn man sich vergegenwärtigt, dass wissenschaftliche Politikberatung nur dann funktioniert, falls sie „wissenschaftlich fundiert (sachlich korrekt) und im Entscheidungsprozess praktisch verwertbar“ ist (ebd., 7). Wenngleich sich *Mayntz* ganz allgemein auf Politikberatung bezieht und nur am Rand die Ressortforschung erwähnt, ist zu fragen, ob ihre Ausführungen auch auf die von diesen Einrichtungen geleistete Forschung und Politikberatung zutreffen. Demgemäß würden diese nicht von der widersprüchlichen funktionalen und strukturellen Zugehörigkeit der Einrichtungen durchwoben, sondern folgten einer eigenen Referenz.

Zugespitzt, was den Umfang und die Qualität der Leistungen anbetrifft, stehen sich zwei Sichtweisen gegenüber: Die erste geht davon aus, dass die widersprüchlichen Anforderungen, denen die Institute ausgesetzt sind, unterbinden, dass sich die Einrichtungen als eigenes soziales Feld darstellen und abgrenzen können. Weiterhin erwächst daraus eine innere Zerrissenheit, die verhindert, dass sich für die Leistungen und Tätigkeiten eine eigene Referenz ausbilden kann. Die zweite Sichtweise betrachtet die Leistungen und

Tätigkeiten als eigene Stufe, deren Eigenart nicht unmittelbar von der widersprüchlichen strukturellen und funktionalen Position der Institute festgelegt wird. Vielmehr verfestigt sich in diesen ein spezifisches „principe d’unité“, das aus dem Zusammentreffen von wissenschaftlicher und politischer Brauchbarkeit und aus dem Bezug auf ein thematisch konzipiertes Forschungsgebiet entstammt. Daraus leiten diese Einrichtungen ihren Anspruch auf einen eigenen Nomos³ her, den sie relational, mittels Distinktion von den Nomi anderer wissenschaftlicher Institutionen bestimmen und dem sie – soweit ihre Position ihnen dazu die Macht verleiht – Geltung und Anerkennung außerhalb ihres Feldes verschaffen.

Im Folgenden soll die Frage untersucht werden, ob diese Gruppe von wissenschaftlichen Einrichtungen einem eigenen Nomos folgt, an welchem sich der Umfang und die Qualität ihrer Leistungen und Tätigkeiten bemessen. Dazu wird eine relationale Analyse vorgenommen, die die „völlig unterschiedlichen Standpunkte aufeinandertreffen, (ja) aufeinanderprallen“ lässt, nämlich die des wissenschaftlichen, die des politisch-administrativen Feldes und schließlich die der Ressortforschung selbst (*Bourdieu* 1997, 14). Vorweg soll eine strukturelle Analyse durchgeführt werden, die erstens darauf zielt, die Position der Einrichtungen zwischen Wissenschaft und Staat genauer zu bestimmen, und die zweitens deren interne Strukturierung beschreibt. Ich beziehe mich auf *Pierre Bourdieus* Konzept des sozialen Feldes, weil damit Macht- und Positionskämpfe um die Zugehörigkeit der Einrichtungen zum wissenschaftlichen Feld und zum politisch-administrativen Feld analysiert werden können. Weiterhin bietet *Bourdieus* Konzept die Möglichkeit, sowohl die feldinterne Strukturierung zu erfassen als auch die Frage nach einem feldeigenen Nomos zu untersuchen. Wie diese Aufzählung nahe legt, sollen Position, interne Strukturierung und Nomos – soweit dies möglich und sinnvoll ist – analytisch voneinander getrennt betrachtet werden, um so zu untersuchen, was sie bestimmt und inwieweit sie von anderen Feldern strukturiert werden. Für alle drei Analyseebenen ist zu fragen, welches Feld jeweils das Feld der Macht⁴ repräsentiert, also über die Macht verfügt, strukturierend auf die Einrichtungen einzuwirken, bzw. an welchem Feld sich die Einrichtungen orientieren, um einerseits ihren Bestand institutionell, insbesondere rechtlich und finanziell, zu sichern und um andererseits ihr Fortbestehen durch ihre Leistungen zu legitimieren.⁵ Exemplarisch soll dies anhand der deutschen Ressortforschungseinrichtungen – den Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben – untersucht werden.⁶

2. Die Position der Ressortforschung

Die Position der Ressortforschungseinrichtungen, die Auskunft über ihre Nähe und Ferne zu anderen sozialen Felder gibt, lässt sich weitgehend durch den formal garantierten Zugriff des politisch-administrativen Feldes bestimmen.⁷ Dies geschieht hauptsächlich durch zwei Formen der Zugriffssicherung: Erstens wird der Zugriff durch rechtliche Regelungen garantiert, insbesondere durch die Errichtungsgesetze und -erlasse, in denen vor allem die Rechtsform der Institute und die Art der finanziellen Mittelzuweisung festgeschrieben sind. Diese Zugriffsform unterrichtet darüber, ob die Institute als nachgeordnete Behörden eingerichtet sind, um eine Positionierung im bzw. nah dem politisch-administrativen Feld zu gewährleisten, oder ob sich ihre formale Errichtung an der anderer wissenschaftlicher Institutionen, z.B. WGL oder HGF, orientiert, was einer Positionierung im bzw. nah am wissenschaftlichen Feld entsprechen würde. Die Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben besitzen unterschiedliche Rechtsformen. Drei Viertel der Institute

werden als nicht rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts (nrAöR) geführt; einige davon sind Bundesoberbehörden. Daneben existieren Vereine und eine Stiftung bürgerlichen Rechts, zwei gGmbH und eine teilrechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts. Mit den Rechtsformen sind Personal- und Disziplinarrechte etc. verknüpft, aber auch, woher die Einrichtungen ihre finanziellen Mittel beziehen, ob und welche haushaltrechtlichen Auflagen sie zu erfüllen haben. Mit Ausnahme der Vereine, der Stiftung und der gGmbH fungiert das zuständige Ministerium als vorgesetzte Behörde, hat die Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht. Durch diese „klassischen Kontrollformen der Staatsaufsicht“ soll die „Rückbindung an die staatliche Aufgabenkonkretisierung“ gewährleistet werden (*Weingart/Lentsch* 2008, 177). Es handelt sich somit keineswegs um „ministerialfreie Räume“, vielmehr gilt das „Hierarchieprinzip“, und „Eingriffsschranken“ existieren nicht (*Döhler* 2007, 102f.).⁸ Bei den anderen Rechtsformen sichert sich das Ministerium zumeist über den Finanzierungsmodus einen der Fachaufsicht ähnlichen Zugriff. Diese Einrichtungen erhalten eine finanzielle Zuwendung, die oft über sogenannte Projektmittel aufgestockt wird, die allerdings zur Erledigung der festgelegten Aufgaben unerlässlich ist. Die finanzielle Zuweisung der Projektmittel wird also mit fachlichen Auflagen verbunden. Da die Fachaufsicht eine viel größere „Direktionstiefe“ gestattet als die Rechtsaufsicht (vgl. ebd., 227), sind die formal garantierten ministeriellen Zugriffsmöglichkeiten bei den Vereinen und den anderen Rechtsformen kaum geringer als bei den Bundesbehörden und den nrAöR.

Zweitens wird ein direkter Zugriff durch das Verfahren hergestellt, nach dem die Forschungsagenda aufgestellt und die anderen Aufgaben festgelegt werden. Je nachdem, ob und in welchem Umfang den Einrichtungen eingeräumt wird, ihren Forschungsplan selbstverantwortlich zu bestimmen und eigene Forschungsprojekte auszuwählen, ergibt sich daraus eine positionale Nähe oder Ferne zum wissenschaftlichen Feld.⁹ Bei einigen Einrichtungen sind große Teile des Forschungsprogramms im Errichtungsgesetz oder -erlass festgeschrieben, bei anderen vereinbaren Institut und zuständiges Ministerium einen Forschungsplan, und bei weiteren erfolgt die Ausarbeitung des thematischen Orientierungsrahmens durch institutseigene Planungs- und Beratungsinstanzen wie Forschungsräte und spezielle Ausschüsse. Neben diesen zumeist mittel- und längerfristigen Forschungsplanungen nutzen die Ministerien die Beauftragung, um die Bereitstellung wissenschaftlicher Expertise anzuordnen (vgl. *Weingart/Lentsch* 2008, 165). Die Zuweisung von Forschungsaufgaben per Gesetz oder Erlass ist ein weiteres Instrument, mit dem die Ministerien sicherstellen, dass ihr Wissensbedarf dauerhaft und jederzeit durch die Einrichtungen bedient wird. Insbesondere die zuletzt genannte Zugriffsform auf wissenschaftliche Expertise dient den Ministerien dazu, zu begründen, weshalb nur durch ein „staatlich abgesichertes Vorhalten von institutionell finanzierten Forschungseinrichtungen“ der „politische Entscheidungshilfebedarf“ garantiert werden kann (BMELV 2006).¹⁰

Die formale Position der Ressortforschungseinrichtungen kann folglich entlang dieser zwei Dimensionen bestimmt werden: der Reichweite des rechtlich und finanziell garantierten Zugriffs und dem Ausmaß des Zugriffs auf die Forschungsagenda. Der Umfang der Zugriffssicherungen lässt sich anschaulich aus den Begründungen der Ministerien erschließen.¹¹ Die Darstellung des formal garantierten Zugriffs reicht von: „Es handelt sich ganz klar um eine nachgeordnete Behörde“, „Der Minister besteht ganz klar auf Durchgriff“ bis „Es finden Absprachen im Benehmen“ statt. Bezüglich des Zugriffs auf Forschungsprogramme zeigt sich eine ähnliche Spannweite: „Wir müssen im Ministerium definieren können, welche Themen zu bearbeiten sind“ bis „Wenn das (Name der Ein-

richtung; E.B.) größere Studien macht, sollen die mal mit uns drüber reden“. Mit dieser Dimension korrespondiert, ob das Ministerium die Durchführung selbst gewählter Forschungsthemen unterstützt: „Eigene Forschung soll die nicht machen“, „Theaterkritik muss nicht Theaterspielen können“ bis „Wir wollen wissenschaftlichen Wettbewerb sehen“.

Diese beiden Zugriffsformen machen deutlich, dass im Hinblick auf die Position des politisch-administrativen Feldes für die Ressortforschungseinrichtungen das Feld der Macht repräsentiert. Nur dieses Feld besitzt überhaupt die Macht, einen formalen Durchgriff rechtlich durchzusetzen, investiert die erforderlichen finanziellen Mittel und hat die Vollmacht, auf die Forschungsplanung einzuwirken. Die beiden Zugriffsformen können sich gegenseitig verstärkend, aber auch kompensatorisch eingesetzt werden. Letzteres geschieht häufig dann, wenn der formale Zugriff wie bei einem Verein eher gering ist. Dann wird häufig mittels projektgebundener Auftragsforschung der ministerielle Zugriff durchgesetzt. Schließlich gibt es aber auch Institute, bei denen weder ein hoher formaler Zugriff besteht noch ein solcher auf die Forschungsagenda existiert. Mit den verschiedenen Zugriffsstärken korrespondieren unterschiedliche Positionen der Ressortforschungseinrichtungen: Manche gehören quasi zum Ministerium und sind damit Teil des politisch-administrativen Feldes, andere nehmen Zwischenpositionen ein, die in sich vielfältig gestaffelt sind, und weitere sind Teil des wissenschaftlichen Feldes.

Diese Charakterisierung folgt den formal garantierten Zugriffsrechten und den Eingriffsmöglichkeiten in die Forschung. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass zwischen diesen und dem Leistungsprofil der Einrichtungen, insbesondere bezüglich ihrer wissenschaftlichen Reputation als Indikator für ihre Verankerung im wissenschaftlichen Feld, kein direkter Zusammenhang besteht. Selbst der Wissenschaftsrat (WR) kam in seinem Gutachten zu dem Schluss, dass „alle vorhandenen Rechtsformen in der Ressortforschung ... prinzipiell geeignet (erscheinen), dem wissenschaftlichen Personal hinreichend Autonomie für ihre FuE-Arbeiten im Rahmen des Ressortforschungsauftrags zu gewähren“ (WR 2007, 90). Manche Ministerien leiten ihre Ressortforschungseinrichtungen an einer „längeren“, andere an einer „kürzeren Leine“, abhängig davon, ob sie die Einrichtungen primär als wissenschaftliche Institute oder als ministerielle Behörden begreifen. Dies erklärt, weshalb die Forschungsreputation – als Ausdruck der Zugehörigkeit zum wissenschaftlichen Feld – oftmals nicht mit den formal garantierten Zugriffsrechten – als Beweis der Zugehörigkeit zum politisch-administrativen Feld – korreliert. So finden sich Institute, die hochgradig mit gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der Normung und Kontrolle betraut sind und trotzdem profilierte und anerkannte wissenschaftliche Forschung betreiben. Und umgekehrt gibt es Einrichtungen, die ein relativ hohes Maß an institutionellen Selbstausrichtungsmöglichkeiten besitzen und dennoch wie eine Vollzugsbehörde agieren. Um dies zu verstehen, ist es erforderlich, sich die interne Strukturierung genauer anzuschauen.

3. Interne Strukturierung der Einrichtungen

Bei der internen Strukturierung ist zu untersuchen, ob und inwieweit die Einrichtungen Instanzen der Selbstkontrolle und Institutionen der Selbstausrichtung besitzen, weil nur darüber das „Recht, ... die Grundsätze seiner Legitimität selbst zu definieren“, eingefordert werden kann (Bourdieu 2001, 104). Daraus erwächst jene Autonomie, die erforder-

lich ist, die spezifische Logik eines sozialen Feldes durchzusetzen (ebd., 190). Für die Ressortforschung heißt dies, dass sie nur dann ein eigenes soziales Feld darstellen und sich abgrenzen kann, wenn sie – zumindest in einem gewissen Umfang – über entsprechende Instanzen und Institutionen verfügt. Dazu ist nicht erforderlich, dass sie diese selbst entwickelt und in ihren Einrichtungen etabliert, entscheidend ist vielmehr, dass sie für deren Vorhandensein eintritt und ihre Geltung anerkennt. Da für die Ressortforschung die vom wissenschaftlichen Feld für sich beanspruchte akademische Autonomie einen Gegenpol zum Zugriff durch das politisch-administrative Feld repräsentiert, soll im Folgenden untersucht werden, ob die Instanzen der Selbstkontrolle und Institutionen der Selbstausrichtung, die im wissenschaftlichen Feld existieren bzw. für die es streitet, auch in den Einrichtungen der Ressortforschung vorhanden sind bzw. ob sie dort als gültig anerkannt werden. Im wissenschaftlichen Feld werden interne Selbstkontrolle und -ausrichtung vorwiegend durch die Schaffung „eigener Konsekrationsinstanzen“ (*Bourdieu*) (1) und die institutionelle Abstimmung formaler Vorgaben des staatlich-administrativen Feldes an die spezifischen Anforderungen des wissenschaftlichen Feldes (2) realisiert.

(1) Schaffung „eigener Konsekrationsinstanzen“

Zu diesen gehören alle Prozeduren, die eine feldinterne Selbstkontrolle der wissenschaftlichen Qualität gewährleisten sollen, z.B. Peer Review, wissenschaftliche Evaluationen, Begutachtungen von Drittmittelanträgen, Preise und Auszeichnungen, wissenschaftliche Beiräte. Dazu zählen weiterhin Verfahren der Selbstrekrutierung, wie Berufungsverfahren, Verleihung akademischer Titel, Begutachtungen von persönlichen wissenschaftlichen Leistungen etc. Auch alle Formen der Selbstorganisation, die die Interessen des wissenschaftlichen Feldes gegenüber anderen Feldern vertreten, etwa wissenschaftliche Fachgesellschaften, gehören dazu. All diese Konsekrationsinstanzen vollziehen das Wunder der Zusprechung von wissenschaftlicher Reputation.

Werden diese *Konsekrationsinstanzen* zugrunde gelegt, dann ist zunächst festzuhalten, dass sie beinahe alle in der Ressortforschung vorhanden und als geeignete Prozeduren und Verfahren zur Selbstkontrolle anerkannt sind. Referierte Publikationen, begutachtete Drittmittel, Preise und Auszeichnungen, von den Einrichtungen betreute Promotionen und Habilitationen, den Berufungsverfahren ähnliche Prozeduren bei der Besetzung von Leitungspositionen etc. sind Kriterien, anhand derer Ressortforschungseinrichtungen beschrieben und klassifiziert können werden. Allerdings entsteht dabei ein ähnlich heterogenes Bild wie bei der positionalen Vorortung der Ressortforschung. In manchen Einrichtungen sind diese Instanzen breit etabliert, in anderen fehlen sie weitgehend und werden zudem häufig als Kontrollinstanzen abgelehnt, und selbstverständlich existieren auch hier viele Zwischenabstufungen. So gibt es beispielsweise Institute, die vorwiegend in peer-reviewed Zeitschriften publizieren und zusätzlich die hauseigenen Publikationsorgane bedienen, die sich an die nichtwissenschaftliche Fachöffentlichkeit richten. Genauso lassen sich Einrichtungen finden, die sich auf hauseigene Veröffentlichungen konzentrieren und weitgehend davon absehen, an anderen Orten zu publizieren, insbesondere solchen mit wissenschaftlicher Begutachtung.¹² Ähnliche Muster ergeben sich bei der Einwerbung von Drittmitteln und den von den Einrichtungen betreuten Promotionen und Habilitationen.

Bei den Verfahren der Selbstrekrutierung wie der Besetzung von Leitungspositionen fächert sich abermals eine große Bandbreite auf: Einige Einrichtungen orientieren sich am universitären Berufungsverfahren,¹³ manche führen gemeinsame Berufungen mit Uni-

versitäten durch, aber es gibt ebenfalls Institute, die freie Leitungspositionen nicht öffentlich ausschreiben und bei denen sich die Verfahren der Personalrekrutierung stärker an ministeriellen denn an akademischen Gepflogenheiten orientieren. Entsprechendes gilt für die Einrichtung und die Besetzung von wissenschaftlichen Beiräten.¹⁴

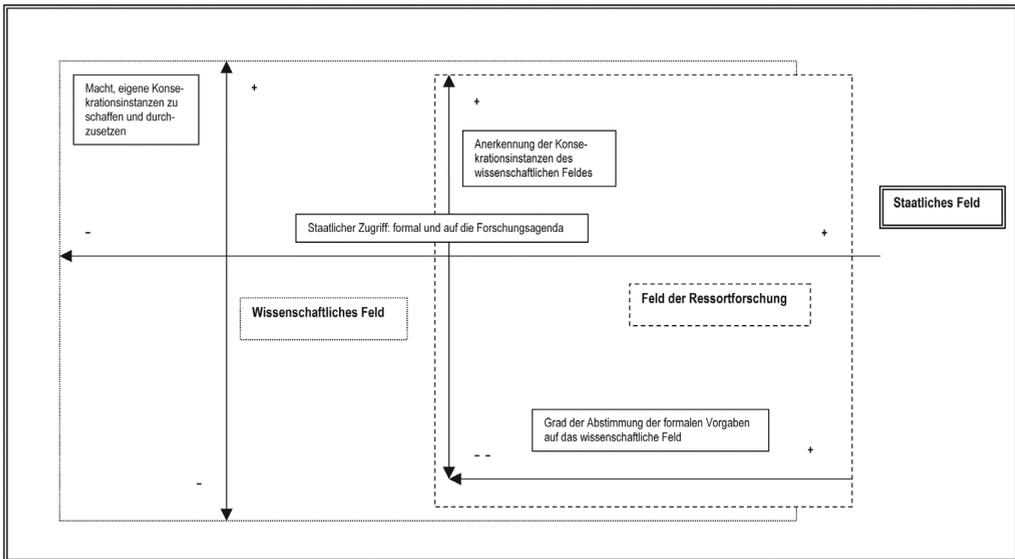
Die 2005 gegründete „Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen“ kann als Konsekrationsinstanz der Selbstorganisation angesehen werden. Sie vertritt die „Belange der Ressortforschung gegenüber der Öffentlichkeit, der Politik und den anderen Organisationen der Wissenschaft“ (AG Ressortforschung 2009). Ihr gehören gegenwärtig 39 der 46 Ressortforschungseinrichtungen an.¹⁵ Die Arbeitsgemeinschaft sieht die Ressortforschungseinrichtungen als Teil des wissenschaftlichen Feldes und setzt sich dafür ein, dass diese nach den üblichen akademischen Kriterien der Qualitätsbewertung beurteilt werden. Der vorgeschlagene Kriterienkatalog für die Bewertung der Forschung umfasst alle oben genannten Konsekrationsinstanzen. Damit orientiert sich die Arbeitsgemeinschaft bezüglich der Selbstkontrolle wissenschaftlicher Leistungen am wissenschaftlichen Feld.

(2) Institutionelle Abstimmung formaler Vorgaben auf das wissenschaftlichen Feld

Dieser Abschnitt kann knapp gehalten werden. Es geht hier darum, ob die formalen Vorgaben des staatlich-administrativen Feldes, insbesondere für die Verwaltungsprozesse, auf die vom wissenschaftlichen Feld behauptete spezifische Logik ihres Feldes abgestimmt sind. Dazu gehören beispielsweise haushaltsrechtliche und personalwirtschaftliche Vorgaben, Beschaffungsabläufe, die Verwaltung von Drittmitteln, Durchführung von Baumaßnahmen etc. Daraus ergibt sich für die Ressortforschungseinrichtungen die Frage, ob diese von ihrem Ministerium detailgesteuert werden oder ob ihnen – bis zu einem gewissen Grad – institutionelle Selbstausrichtung zugebilligt wird, beispielsweise durch Globalhaushalte.¹⁶ Den Ressortforschungseinrichtungen, speziell die nicht rechtsfähigen Anstalten öffentlichen Rechts, wird beinahe gar keine Möglichkeit der institutionellen Selbststeuerung zugestanden. Begründet wird die ministerielle „Durchgriffstiefe“ folgendermaßen:¹⁷ „Wir haben eine Behörde, innerhalb der Forschung betrieben wird“, „Eine Einschränkung der wissenschaftlichen Freiheit aus der Perspektive der Uni ist erforderlich“, „Für den ministeriellen Vollzug braucht man nicht nur die klassische Uni-Forschung“, „Das ist keine Forschungs-, sondern eine Dienstleistungseinrichtung, eine Beratungseinrichtung“. Die Detailsteuerung soll somit den Behördencharakter der Einrichtungen sichern und verhindern, dass diese sich institutionell so ausrichten können wie im wissenschaftlichen Feld üblich, weil damit der ministerielle Zugriff geschwächt würde. In der ministeriellen Durchgriffstiefe dokumentiert sich die Stellung der Ressortforschung im Vergleich zu anderen Einrichtungen des wissenschaftlichen Feldes: Insgesamt handelt es sich um ein staatlich beherrschtes Feld: ein heteronomes Feld.¹⁸ „Heteronome Macht“ kann sich in die feldinternen Instanzen und Institutionen so weit „einnisten“, dass dies zu einer „Schwächung der feldinternen Werte und Wahrheiten“ führt (Bourdieu 2001, 350). Für die Ressortforschung lassen sich dafür einige Beispiele angeben: wenn Drittmittel haushaltsrechtlich so zu verwalten sind, dass diese von der institutionellen Grundförderung abgezogen werden, wenn Entfristungen nach bürokratischen und nicht nach wissenschaftlichen Kriterien vorgenommen werden. Für die Ebene der internen Steuerung ergibt sich insgesamt ein latent widersprüchliches Bild: Die wissenschaftstypischen Konsekrationsinstanzen sind zwar nicht in allen Einrichtungen gleichermaßen vorhanden, aber prinzipiell anerkannt. Dies steht für eine Orientierung am wissenschaftlichen Feld. Für

die institutionelle Ausrichtung ist die Behörde und weniger die wissenschaftliche Institution leitend, woraus folgt, dass die Orientierung an wissenschaftlicher Reputation staatlich-administrativ eingeschränkt werden kann. In der Praxis gibt es Institute, bei denen dies genauso der Fall ist, aber auch solche, in denen die beiden Formen der internen Strukturierung entkoppelt und beide feldspezifischen Logiken wirksam sind.

Position und interne Strukturierung der Ressortforschungseinrichtungen



4. Relationale Analyse: der Nomos der Ressortforschung

Für die relationale Analyse werden die drei Sichtweisen – die ministerielle, die der Ressortforschung und jene des Felds der Wissenschaft – von „guter Leistung“ einander gegenübergestellt, um herauszuarbeiten, welche Bewertungsmaßstäbe jeweils zugrunde gelegt werden und wie die Differenzen mittels gegenseitiger Distanzierung bestimmt werden. Das Kriterium „gute Leistung“ wurde gewählt, weil darüber deutlich werden kann, ob die Ressortforschungseinrichtungen für ihre Leistungen eine eigene Referenz ausgebildet haben und gegenüber anderen Feldern beanspruchen. In dem Kriterium „gute Leistung“ sind nicht nur die Ergebnisse, Produkte und deren Erfolg enthalten, sondern auch, wie ihre Qualität bestimmt und gemessen wird und welche Anforderungen an sie gestellt werden.¹⁹

4.1 Die ministerielle Sicht

Die Ministerien qualifizieren die Ressortforschung als „eigenständigen Typ angewandter Forschung“, der sich durch die Besonderheiten „Problemorientierung“ und „Praxisnähe“, „Inter- und Transdisziplinarität“, die Verbindung von „kurzfristig abrufbarer wissenschaftlicher Kompetenz“ und „langfristig angelegten Fragestellungen“ (BMBF 2007, 3) von allen

anderen Forschungstypen abhebe. „Gute Leistung“ erbringt die Ressortforschung aus ministerieller Sicht, wenn sich die Forschungsergebnisse und -produkte im Prozess der politischen Praxis bewähren: wenn sie „Antworten auf Herausforderungen gefunden (hat), die sich in der Praxis bewähren“, denn „wichtig ist, was in der Praxis ankommt“. Kriterien für die Bewährung sind eine breite politische Akzeptanz, eine pragmatische Umsetzbarkeit und unmittelbare Verwertung durch Klientelgruppen. Für diese Bewährungskriterien ist es eher ein Wagnis, wenn sich die ressorteigene Forschung an der „Spitze der Wissenschaft“ orientiert, weil die dort eingesetzten Methoden und Interpretationen oftmals sogar innerhalb der Wissenschaft kontrovers diskutiert werden. Bei solchen Forschungsergebnissen droht ein wissenschaftlicher Meinungsstreit, der – sofern solches Wissen in die Politikberatung eingespeist wird – in einen Expertenstreit übergeht und damit politisches Handeln eher blockiert denn unterstützt. Um dieses Risiko zu minimieren, ist es aus ministerieller Sicht günstiger, gesichertes, unbestreitbares wissenschaftliches Wissen und entsprechende Methoden zu verwenden, die zum etablierten wissenschaftlichen Instrumentarium gehören.

„Vertrauensvoll“, „unparteilich“ und „ohne Eigeninteresse“ sind ministerielle Anhaltspunkte dafür, dass die von der Ressortforschung bereitgestellte wissenschaftliche Expertise mit hoher Wahrscheinlichkeit in politischen Auseinandersetzungen standhält. „Vertrauensvoll“ meint mehr, als dass die gelieferten wissenschaftlichen Aussagen von der Wissenschaft oder anderen Experten als richtig anerkannt werden und deshalb konsensfähig sind. „Unparteilich“ bedeutet, dass das Wissen weder eine spezielle Expertenmeinung repräsentiert noch Anlass zur Vermutung bietet, bestimmten Interessen oder Ideen zu folgen, weil von der Ressortforschung eine „unabhängige Beratung, unabhängig von Industrie und Verbraucher etc.“ erwartet wird. Forschung „ohne Eigeninteresse“ findet nach Ansicht der Ministerien statt, wenn der Zweck der politischen Bewährung das wissenschaftliche Erkenntnis- oder Reputationsinteresse überwiegt. Erwünscht ist deshalb eine Forschung, bei der „nachvollzogen werden kann, wie man zu den politischen Lösungen“ gekommen ist. Die Ressortforschung wird somit von den Ministerien als ein Instrument der Ressortpolitik genutzt.

Ziel der Ressortforschung muss es sein, den „Entscheidungshilfebedarf“ des Ministeriums zu decken. Die Qualität der Forschung bemessen die Ministerien danach, ob sie bei Anfragen an die Ressortforschung „mit der Antwort etwas anfangen“ können. „Wissenschaftliches Ansehen“ ist wichtig, sofern es der Legitimation und Durchsetzbarkeit der Ergebnisse dient. „Forschende Exzellenz ... wird vom Ministerium nicht erwartet. Wir erwarten Flexibilität und Handwerksarbeit, solide Auswertung, die Ergebnisse müssen vermittelt werden können.“ Entsprechend halten sie die „Trennung von Forschung und Vollzug“ für „artifizuell“, „ein permanenter Gegensatz von Wissenschaft und Praxis existiert doch gar nicht so“. Der Vorrang der politischen Verwertbarkeit gegenüber wissenschaftlicher Exzellenz drückt sich auch darin aus, dass „die Kontrolle der wissenschaftlichen Validität der Arbeitsergebnisse durch das Ministerium ... nur begrenzt möglich“ sei. Die Mehrzahl der Ministerien räumt ein, nicht beurteilen zu können, ob die ressorteigene Forschung an der „Spitze der Wissenschaft“ steht. Da die wissenschaftliche Qualität von ministerieller Seite nicht bewertet werden kann, akzeptieren sie die Leistungen ohne eigene Prüfung: „Wir nehmen weitgehend hin, was dort geforscht wird.“

Die Differenz der Ressortforschung gegenüber der universitären und grundlagenorientierten Forschung besteht für sie primär darin, dass der „Erkenntnisgewinn für die Wissenschaft ... ein netter Nebeneffekt“ ist. Entscheidender sei, dass „die Ergebnisse ... anerkannt werden“ müssen. Dafür erweise sich das „Standing der Forscher in der Scientific

Community als weniger wichtig“. Aus diesem Grund sei „ein Anschluss an das Deutsche Forschungsnetz ... weder notwendig noch sachlich sinnvoll“. Empfehlungen zu einer besseren Integration der Ressortforschung in das Wissenschaftssystem wollen die Ministerien deshalb „nicht in Gänze folgen“. Auch eine Verlagerung von Teilen der Ressortforschung an die Universitäten wird abgelehnt, weil sie „die Möglichkeiten der Unis“ überstiege. Diese könnten weder kurzfristig und flexibel auf Anfragen reagieren, noch besäßen sie ein Gespür für zukünftige Themen von politischem Belang. Zudem wären sie nicht in der Lage, langfristige, insbesondere hoheitliche Aufgaben zu erledigen.

Mit dem Vorrang der politischen Verwertbarkeit begründen die Ministerien, weshalb sie die innerhalb der Wissenschaft üblichen Kriterien zur Evaluation guter Forschung für weniger relevant für die Bewertung der Qualität der Ressortforschung halten. „Höhe und Qualität der Drittmittel sind kein Bewährungskriterium.“ Der Anteil der Drittmittelforschung sollte deshalb nicht unbedingt erhöht werden, zumal aus Sicht einiger Ministerien die „Unabhängigkeit der Forschung dann nicht mehr gegeben ist, wenn sie (die Einrichtungen; E.B.) auf Drittmittel angewiesen“ sind. Dahinter verbirgt sich der Gedanke, dass sich eine Einrichtung, um Drittmittel einzuwerben, mit Themen und Methoden zu befassen hat, die wissenschaftlich *en vogue*, aber möglicherweise nicht von politischem Interesse sind. Auch Veröffentlichungen in angesehenen Zeitschriften gelten nicht als Nachweis für „gute Forschung“ im Sinne der Ministerien. Insgesamt hält man eine engere Verkopplung der Ressortforschung mit dem wissenschaftlichen Feld für nicht erstrebenswert, „weil die Universität eine andere Aufgabe, ein anderes Konzept von Wissenschaft“ vertritt. Dazu gehört beispielsweise, dass die Wissenschaftler in der Ressortforschung zwar „frei sein“ sollen „bei der Methodenauswahl und den Ergebnissen“, aber ihnen „bei der Themenauswahl“ „nur eine gewisse Unabhängigkeit“ zugestanden wird. Vor allem zur Motivation der Wissenschaftler werden allerdings frei gewählte Forschungsthemen für bedeutsam gehalten – „freie und innovative Forschung“ hätte sich „als motivationssteigernd“ herausgestellt. Allerdings: „Nicht nur Forschung ist eine selig machende Aufgabe.“

4.2 Die Sicht der Ressortforschung

Die Wissenschaftler in der Ressortforschung betonen, dass ihre Forschung „darauf ausgerichtet ist, Ressortaufgaben zu übernehmen“, weshalb „andere Themen als in den anderen Forschungseinrichtungen beforscht“ würden. Die Universitäten könnten diese Forschung nicht leisten, weil sie nicht „erahnen, wo Nachfrage der Politik entstehen“ wird. Nur sie besäßen „die Nähe zur Szene“, was unerlässlich sei, „damit später kein politischer Gegenwind zu befürchten ist“. „Gute Leistung“ bemisst sich aus Sicht der Ressortforschung daran, „dass Projekte gemacht werden, die später in der Politik oder den Betrieben (gemeint ist die praktische Umsetzung; E.B.) angewendet“ werden. In ihrer Forschung distanzieren sie sich vom Streben nach „wissenschaftlichen Highlights“ und bemühen sich stattdessen um „Ressorthighlights“. Darunter verstehen sie den erfolgreichen Transfer ihres Wissens in die Praxis, beispielsweise veränderte Rechtsvorschriften, neue Zulassungsverfahren oder wissenschaftlich fundierte Entscheidungsvorlagen zur Politikberatung.

Praktische Umsetzung umfasst zweierlei: erstens Produktorientierung, die darauf zielt, Herstellungs-, Kontroll- und Prüfverfahren zu verbessern, und zweitens Politikorientierung, bei der es aus ihrer Sicht darum geht, Fachwissen zu generieren, das in politischen Verhandlungen und Auseinandersetzungen als gültig akzeptiert wird. Ihre wissen-

schaftliche Expertise verfügt über eine gegenüber anderem wissenschaftlichen Wissen herausgehobene Gültigkeit, weil nur die Ressortforschungseinrichtungen eine unabhängige Beurteilung gewährleisten können: „Wir sind die unabhängigen Dritten“, „die neutralen Politikberater“. Aus diesem Grund kann „hinter“ die von ihnen gelieferten „Ergebnisse nicht zurückgegangen werden“: „Wir sagen, wie es wirklich ist!“ Damit beanspruchen sie, dass ihrer wissenschaftlichen Expertise ein „offizieller Status“ zuerkannt und sie deshalb nicht als eine unter anderen möglichen wissenschaftlichen Sichtweisen abgetan wird. Die Notwendigkeit ihrer Unabhängigkeit begründen die Ressortforscher auch damit, dass ihre Aussagen „offiziösen Charakter“ besitzen (vgl. Kurth 2005, 19).

Von den ministeriellen Anforderungen übernehmen die Wissenschaftler in der Ressortforschung „Verlässlichkeit“ als wichtigstes Bewertungskriterium, weil dies „Vertrauen schafft“: Vertrauen der Ministerialbeamten in ihre wissenschaftliche Expertise, Forschungsergebnisse und Beratungsleistungen. Besorgt sich das Ministerium neue Informations- oder Beratungsquellen, dann wird dies als Kränkung erlebt. Die dafür gebräuchliche Formulierung lautet: Das Ministerium „kauft sich einiges auf dem Markt ein“. Darin drückt sich eine Distanz gegenüber dem wissenschaftlichen Feld aus, weil es als marktförmig organisiert beschrieben wird und sich die Ressortforschung just davon abgrenzt. Insbesondere bei Politik- und Regierungswechseln kann es für die Ressortforschung schwierig werden, sich auf die veränderten thematischen und methodischen Anforderungen einzustellen. „In politischen Wechselzeiten den Kurs zu halten ist nicht einfach“, geben Wissenschaftler in der Ressortforschung häufig zu Protokoll. Allerdings scheinen manche von ihnen über Abwehrstrategien zu verfügen: „Wir wissen, was wir wollen, wir sind nicht deren Buben und Mädchen“ (deren: die Ministerien; E.B.). Umgekehrt konstatieren sie, dass die Ministerien stets „das Heft in der Hand behalten“ wollen. In der Praxis scheint bezüglich der Forschungsthemen eine unabgestimmte Abstimmung vorzuherrschen. So bekunden die Wissenschaftler in der Ressortforschung: „Wenn eine Forschungsfrage diametral zum Ministerium steht, dann würden wir nicht darüber forschen.“ Insgesamt lässt sich das wissenschaftssoziologisch beschriebene Spannungsverhältnis von Politik und Wissenschaft im Alltag der Ressortforschung kaum beobachten, bei Politik- und teilweise bei Regierungswechseln kann es dagegen virulent werden.

Forschungsfreiräume, Zeit für Forschung, die Freiheit, die Forschungsthemen selbst zu bestimmen, diese Möglichkeiten müssen die Wissenschaftler in der Ressortforschung aus ihrer Sicht gegenüber dem Ministerium durchsetzen, weil eigenständige Forschung nicht im unmittelbaren Interesse des Ministeriums läge. Ihre Forschung bezeichnen sie in Abgrenzung von der Forschung des wissenschaftlichen Feldes oftmals als „Vorlaufforschung“. Diese repräsentiert ihr Forschungsprivileg, sowohl gegenüber dem Ministerium wie auch gegenüber der Wissenschaft. „Vorlaufforschung“ generiert ihre Forschungsfragen aus der Antizipation gesellschaftlicher und politischer Herausforderungen. Dazu ist ein spezielles Gespür, eine „Antennenfunktion“ (Kurth) notwendig, welche nur in den Ressortforschungseinrichtungen entstehen kann, weil diese eng mit der Politik kommunizieren. Nur die Wissenschaftler in der Ressortforschung würden ein solches Gespür ausbilden, das sie erahnen lässt, welche Fragen das Ministerium an die Ressortforschung richten wird und wo zukünftig politischer Beratungsbedarf entsteht. Mit der Vorlaufforschung könnten sie allerdings nur wenig Reputation im Feld der Wissenschaft erwerben. Ähnlich wie die Ministerien nehmen auch die Wissenschaftler in der Ressortforschung die „Vorlaufforschung“ als motivationssteigernd wahr: „Forschung erhöht die Entscheidungsfreude und wirkt gegen Bürokratisierungstendenzen.“ (ebd., 17)

Um sich gegenüber dem Feld der Wissenschaft zu positionieren, unterstreichen die Wissenschaftler in der Ressortforschung die Differenz gegenüber den Universitäten. Außeruniversitäre Einrichtungen nehmen sie dagegen als strukturell ähnlicher wahr. Dies gilt insbesondere für jene Bundesforschungsanstalten, die einen großen Forschungsanteil aufweisen. Entsprechend nutzen sie den „Hochschullehrer“ bzw. den „Universitätsprofessor“ als Modell, um ihre Tätigkeit davon abzugrenzen, und die „Hochschulforschung“ als Schablone, um ihre Art der Forschung davon zu unterscheiden. „Hochschullehrer“ bzw. „Universitätsprofessoren“ beschreiben sie als weniger frei in ihrer Tätigkeit als sich selbst. Aus ihrer Sicht sind „Hochschullehrer abhängiger von Themenkonjunkturen als Ressortforscher“. Sie „können nicht langfristig an einem Thema bleiben“, vielmehr haben sie „wissenschaftlichen Moden“ zu folgen. Ihre eigene Arbeit sei dagegen unabhängig „von den Moden der Forschung“, weshalb sie langfristige Projekte verfolgen könnten. Als weiteres „Problem“ wird identifiziert, „dass die Unis nicht dauerhaft forschen, sondern (die Forschungen) an die Person des Professors gebunden sind“. Ihre größere Unabhängigkeit im Vergleich zu den Hochschullehrern sehen sie darin, dass sie sich nicht den im wissenschaftlichen Feld geltenden Ansprüchen und Reputationsanforderungen zu unterwerfen haben. Sie sehen sich somit als entlastet von den spezifischen Anforderungen des wissenschaftlichen Feldes. „Wir sind kein Max-Planck-Institut, das am Peer Review gemessen wird.“ Bei der Auswahl der Forschungsfragen machen sie immer wieder darauf aufmerksam, dass sie strikt die praktische Umsetzung ihrer Ergebnisse im Blick haben und kaum Grundlagenforschung betreiben: Der „Ausgang ist ungewiss bei der Forschung, somit haben wir dafür keine Mittel, das wäre die Sache der Unis“. Als Vorteil der Universitäten gegenüber der Ressortforschung wird genannt, dass diese „nicht so straff organisiert“ sind.

4.3 Die Sicht des wissenschaftlichen Feldes

Um die Sicht des wissenschaftlichen Feldes auf die Ressortforschung darzustellen, erlaube ich mir den Kniff, die verschiedenen Stellungnahmen und Empfehlungen des WR zur Ressortforschung und die Diskussionen, die diesen vorausgegangen sind, als Material zu verwenden.²⁰ Dies ist adäquat, da sich der WR ähnlich wie die DFG als das Sprachrohr der Wissenschaft versteht und auch als solches akzeptiert und eingesetzt wird. Mehr als andere Institutionen greift er das Selbstverständnis des wissenschaftlichen Feldes auf, verstärkt es und tritt dafür öffentlich ein. Mit *Bourdieu* gesprochen könnte man sagen, dass der WR nicht nur das meiste symbolische Kapital besitzt, sondern auch über die Regeln der Generierung und der Verleihung von symbolischem Kapital an andere Akteure wacht. Somit sind die Stellungnahmen und die Empfehlungen des WR zur Ressortforschung bestens geeignet, um die Sicht des wissenschaftlichen Feldes zu rekonstruieren, allerdings in einer besonders prononcierten Weise.

Es versteht sich von selbst, dass der WR die Leistungen der Ressortforschungseinrichtungen aus der Perspektive des wissenschaftlichen Feldes beurteilt. Grundlegend für das wissenschaftliche Feld – insbesondere für die Begründung eines strukturellen Zusammenhangs und damit einer „Einheit der Wissenschaft“ – ist, dass es aus der Sicht des WR nur „eine Forschung und deshalb nur einen Maßstab für gute Forschung“ gibt. Dieser Grundsatz steckt das Terrain des wissenschaftlichen Feldes sehr weit ab: Überall dort, wo geforscht wird, einerlei zu welchem Feld die Forschungseinrichtung formal gehört, sind

die Kriterien des wissenschaftlichen Feldes anzuwenden. Demzufolge sind alle Begründungen, Anstrengungen und bereits erfolgten Eingliederungen in andere Felder zurückzuweisen, jedenfalls sofern es den Forschungsanteil betrifft. Einzig das wissenschaftliche Feld ist legitimiert, zu beurteilen, was „gute Forschung“ ist. Hieran ist wiederum die Forderung nach weitgehender Selbstbestimmung des eigenen Feldes geknüpft.

Von dem Grundsatz „Forschung ist Forschung“ leitet sich her, dass es „keine verschiedenen Forschungstypen“ gibt und dass „kein eigener Forschungsbegriff für die Ressortforschung“ existiert. An die Ressortforschung seien deshalb dieselben Anforderungen und Maßstäbe anzulegen wie an jede Forschung. Auch die „Langfristaufgaben und Aufgaben der Politikberatung stellen ... kein Alleinstellungsmerkmal der Ressortforschung dar“ (WR 2004, 56), weshalb daraus kein Sonderstatus der Ressortforschung begründet werden kann. Die Leistungen der Ressortforschung sind konsequent aus der Perspektive des wissenschaftlichen Feldes zu beurteilen, weil „die Qualität von Informationsleistungen oder Politikberatung unmittelbar auf der Solidität der wissenschaftlichen Grundlagen beruht“ (WR 2007, 30). „Sehr gute Forschungs- und Entwicklungsleistungen“ sind unabdingbare Voraussetzungen dafür, dass die Ressortforschungseinrichtungen ihre Aufgaben erfüllen können. „Forschung ist das Fundament, auf dem die Leistungen der Einrichtungen aufbauen.“ (ebd., 259) Aus diesem Grund muss gewährleistet sein, dass „sämtliche Kernaufgaben der Einrichtung auf einer sehr guten wissenschaftlichen Basis wahrgenommen werden“ (ebd., 37). Aus dem gleichen Grund sollten alle für das wissenschaftliche Feld typischen Kriterien, Strukturen, Bewertungsmaßstäbe etc. dort ebenfalls zur Differenzierung von Leistungen eingesetzt werden. Konkret heißt dies: Nicht die „Bewährung“ im politischen Prozess steht an erster Stelle, sondern der Maßstab sei der wissenschaftliche „state of the art“, und nur Wissen, das diesen Anforderungen genügt, darf in den politischen Prozess eingespeist werden. Ob es sich politisch bewährt, ist eine Frage, für welche nicht die Wissenschaft, sondern die Politik verantwortlich ist.

Entgegen den Ministerien, die Beratungs- und Kontrollaufgaben zur Begründung dafür anführen, dass sich die Ressortforschungseinrichtungen nicht notwendig am allerneuesten Stand der Forschung zu orientieren haben und deshalb der Forschung einen nachgeordneten Stellenwert beimessen, dreht der Wissenschaftsrat die Argumentation um. Er geht von der Prämisse aus, dass nur auf der Basis guter und selbst durchgeführter Forschung „gute Leistungen“ von der Ressortforschung erbracht werden können. Denn: „Ohne eigene Forschung ist keine wissenschaftsbasierte Politikberatung möglich.“ So weit die Argumentation des Wissenschaftsrats, wonach die Leistungen der Ressortforschung aus der Perspektive und anhand der Kriterien des wissenschaftlichen Feldes zu bewerten sind. Übereinstimmend mit dem Grundsatz, dass es nur eine Forschung gibt, und der Prämisse, dass gute Leistungen in der Politikberatung und bei den Prüf- und Kontrollaufgaben „gute Forschung“ voraussetzen, kritisiert der WR in vielen Stellungnahmen zu den einzelnen Ressortforschungseinrichtungen, dass sie mit „erheblichen Aufgaben“ belastet sind und „keine Möglichkeit zu freier Forschung“ haben, dass „zu wenige Stellen für eigene Forschung“ vorhanden sind und durch „große Einsparungen ... die Spielräume“ noch weiter verringert werden. Damit seien zu wenig Freiräume für Forschung vorhanden, um „durch entsprechende Vorlauf- und Vorsorgeforschung zukünftige Themen und Problemfelder eigeninitiativ an die Ressorts heranzutragen“ (ebd., 68). Eine ausreichende eigene Forschung in den Ressortforschungseinrichtungen wird auch deshalb für notwendig angesehen, um sich „gegen bürokratische Belastungen durch die Ministerien“ wehren zu können. Der Behördencharakter der Ressortforschung wird insgesamt als

hemmend für die Hervorbringung guter Leistungen – speziell guter Forschungsleistungen – bewertet. So wird häufig bezüglich der Leistungsfähigkeit bekundet: Sie sind zwar „als Behörde organisiert, aber trotzdem funktioniert die Forschung“, oder: „Gemessen an der Behördenstruktur gibt es gute Forschungsleistungen“. Zudem wird kritisiert, wenn sich die Wissenschaftler in der Ressortforschung nicht zuvörderst als Wissenschaftler sehen und sich entsprechend engagieren, sondern stattdessen „politisch“ agieren. Eine solche Einrichtung wird als „ein Amt mit missionarischer Absicht“ titulierte. Insgesamt wird angemahnt, dass die Einrichtungen nicht für jede politische Absicht beliebig in Anspruch genommen werden dürften. „Minister kommen und gehen, die Ressortforschung bleibt. Es gibt ein grundsätzliches Verständnis von Ressortforschung, welches über das Bedürfnis eines einzelnen Ministers hinausgeht.“

Mit dem Ansinnen, dass die Anstalten enger mit dem übrigen Wissenschaftssystem zusammenarbeiten sollten, ist verbunden, dass das Potenzial der Ressortforschung vom Wissenschaftssystem besser genutzt werden kann (vgl. WR 2004, 5). Auf diese Weise wird die privilegierte Kommunikation der Ressortforschung mit dem Ministerium in zweifacher Hinsicht zumindest relativiert. Bildlich ausgedrückt: Das Ministerium soll die „Ressortforschung nicht mehr an der kurzen Leine führen“ oder als „verlängerten Schreibtisch“ des eigenen Hauses verstehen und die Ressortforschung sich nicht mehr hinter ministeriellen Anforderungen verstecken. Entsprechend wird empfohlen, dass das Ministerium seinen Forschungs- und Beratungsbedarf nicht mehr privilegiert an die eigenen Einrichtungen adressiert, sondern an das gesamte Feld der Wissenschaft richtet, und dass dabei die dort etablierten Verfahren verwendet werden sollten, etwa Ausschreibung und Wettbewerb um die besten wissenschaftlichen Offerten.

5. Bewährungspunkte: „Gute Leistung“ – perspektivisch betrachtet

Die relationale Gegenüberstellung hat gezeigt, dass die Aspekte der eigenen Referenz und eines spezifischen Nomos als Bewährungspunkte, denen „gute“ Leistungen zu genügen haben, relational kommuniziert und verhandelt werden. Im Folgenden sollen deshalb die Bewährungspunkte, die in den drei Sichtweisen zugrunde gelegt werden, systematischer dargelegt werden. Aus ministerieller Sicht hat sich die Ressortforschung dem Primat der Politik unterzuordnen. Wissenschaftlichkeit wird mehr oder weniger als Methode angesehen, um zu einer in politischen Verhandlungsprozessen belastbaren Expertise zu gelangen. Wissenschaftlichkeit ist somit aus ministerieller Perspektive kein Selbstzweck, ganz im Gegensatz zur Bewertung aus Sicht des wissenschaftlichen Feldes. Dies begründet auch, dass aus ministerieller Sicht der politische Auftrag bereits in den Forschungsprozess eingefügt ist, wovon abgeleitet wird, dass an die Ressortforschung eine eigene Leistungsreferenz anzulegen ist. Das Ministerium hat vorwiegend ein Interesse daran, von seiner Ressortforschung „sozial robustes Wissen“ zu erhalten, welches sich dadurch auszeichnet, dass es auf breite Akzeptanz trifft und deshalb auf seiner Grundlage konsensfähige politische Lösungen formuliert und durchgesetzt werden können (vgl. *Gisler et al. 2004*). *Philippe Roqueplo* verwendet dafür den Begriff „*connaissance de cause*“, welches eine solide Basis für die politische Debatte bildet, gleich, wer widerspricht und wie dagegen opponiert wird (vgl. *Roqueplo 1996*, 68). Ob wissenschaftliche Expertise auf Anerkennung treffen wird, hängt aber nicht nur von ihrer Präsentation und Adressie-

rung ab, sondern wesentlich davon, dass Konsensfähigkeit bereits bei der Wissensgenese eine Rolle spielt, indem nur von politisch und gesellschaftlich unbestrittenen Grundannahmen ausgegangen wird. Vor allem aber hat die Ressortforschung die Pflicht, die an sie gerichteten Fragen zu beantworten und so zum politischen Entscheidungsprozess beizutragen (vgl. ebd., 20). Die Frage, ob die Ressortforschung zur Ausbildung ihrer eigenen Referenz eines spezifischen Nomos' bedarf, was nur verwirklicht werden kann, sofern die Ressortforschung ein eigenes soziales Feld mit institutioneller Selbstausrichtung entwickelt, wird ministeriell nicht erwogen, präziser: nicht zugelassen.

Aus der Perspektive der Wissenschaft ist „gute Forschung“ die Voraussetzung für „gute Leistung“ der Ressortforschung, weil diese vorrangig wissenschaftlichen Kriterien Stand zu halten hat. Sie bildet den Bewährungspunkt aus der Sicht des wissenschaftlichen Feldes. Ob die Leistung sich im politischen Prozess bewährt, wird als zweiter, weitgehend von der Forschung unabhängiger Schritt aufgefasst, bei dem das generierte wissenschaftliche Wissen auf den Zweck der politischen Beratung zugeschnitten wird. Dies erklärt, weshalb aus der Sicht des wissenschaftlichen Feldes der Ressortforschung keine eigenständige Referenz für ihre Leistungen und damit auch kein eigener Nomos zugestanden wird. Die Besonderheiten der Ressortforschung bestehen einzig in der Themenwahl, die sich hauptsächlich an den Fragen des Ministeriums zu orientieren hat, und in der Präsentation und Adressierung des Forschungswissens, weil sich dieses zuallererst an den Staat richtet und nicht an das wissenschaftliche Feld selbst. „Gute Leistung“ kann die Ressortforschung deshalb nur dann erreichen, wenn sie den neuesten Stand der Forschung rezipiert bzw. ihre eigene Forschungsleistung den Kriterien des wissenschaftlichen Feldes entspricht, da die Qualität ihrer politischen Beratung, der von ihr zu erfüllenden Kontrollaufgaben und hoheitlichen Verantwortlichkeiten direkt von ihren Forschungsleistungen bestimmt wird. Damit beansprucht das wissenschaftliche Feld bezüglich der Leistungsbewertung eine Vorherrschaft.

An welchem Bewährungspunkt die Ressortforschung selbst die Qualität ihrer Leistung bemisst, wird in der Art, wie sie sich gegenüber dem wissenschaftlichen Feld positioniert, besonders deutlich. Dabei fällt zunächst auf, dass die Ressortforschung ihre Leistungen keineswegs in einem Spannungsfeld zwischen Politik und Wissenschaft sieht. Zur Selbstcharakterisierung und zur Abgrenzung vom wissenschaftlichen Feld gibt sie als Bewährungspunkt für ihre eigenen Leistungen die Umsetzung in die (politische) Praxis an. Von diesem Bewährungspunkt leitet sie ihre Spezifik, eine eigene Referenz und einen eigenen Nomos, her. Aus ihrer Sicht unterscheidet sie sich nicht im Grundverständnis darüber, was „gute Forschung“ ist, aber darin, welche Forschungsfragen mit welcher Zielsetzung bearbeitet werden. Dies hat zur Folge, dass sich die Wissenschaftler in der Ressortforschung zusätzlich zur wissenschaftlichen Qualität ihrer Expertise auch dafür zuständig sehen, dass diese praktisch wirksam wird. Während es dem Nomos des wissenschaftlichen Feldes entspricht, die Zuständigkeit von Wissenschaft im Fall von Politikberatung darauf zu beschränken, über den neuesten Stand des Wissens zu informieren, ohne die Verantwortung für die „soziale Robustheit“ des gelieferten Wissens zu übernehmen, halten die Wissenschaftler in der Ressortforschung es für ihre spezifische Aufgabe, wissenschaftsgenerierte Forschungsfragen hinter das Ziel der praktischen Umsetzung zurückzustellen. „Gute Leistung“ ist aus ihrer Sicht vollbracht, wenn ihre Expertise nicht nur von der Praxis zur Kenntnis genommen, sondern auch so, wie von ihnen vorgeschlagen, umgesetzt wird. Genau damit begründen die Wissenschaftler in der Ressortforschung, dass ihre Leistungen einem eigenen Nomos folgen.

Für die Positionierung der Wissenschaftler in der Ressortforschung ist weiterhin bezeichnend, dass sie die *illusio* des wissenschaftlichen Feldes – das interessenlose Interesse – als Wirklichkeitsillusion entzaubern, indem sie darlegen, wie stark dieses beispielsweise im wissenschaftlichen Reputationswesen „gefangen“ ist. Während die Wissenschaftler in der Ressortforschung an ministerielle Vorgaben gebunden sind, seien die „Hochschullehrer“ von der Art, wie wissenschaftliches Prestige zugeteilt wird, abhängig. Dass das Streben nach wissenschaftlicher Reputation „beträchtlich belasten kann“, hat schon *Niklas Luhmann* konstatiert. Die Themenauswahl wie das Mitteilungswesen würden zunehmend reputationstaktisch ausgerichtet und orientierten sich nicht mehr „allein an Wahrheit und Klarheit“ (*Luhmann* 2005, 305). Ähnlich argumentiert das Ministerium. Auch hier wird betont, dass Hochschullehrer, getrieben vom Streben nach wissenschaftlicher Reputation, sich den Regeln des wissenschaftlichen Feldes zu unterwerfen hätten und genau daraus ihre Abhängigkeit resultiere. Aus der Sicht des wissenschaftlichen Feldes stellt dagegen der Bewährungspunkt der Ressortforschung, nämlich eine erfolgreiche Politikberatung, eine Bindung der Forschung an feldfremde Ansprüche dar. Das Autonomieverständnis des wissenschaftlichen Feldes basiert darauf, dass die Bindungen, denen sie unterworfen sind, als wesentlich von der Wissenschaft selbst bestimmt identifiziert werden.

Es fällt auf, dass auch die Ressortforschung auf einem gewissen Maß an Unabhängigkeit besteht, wie es für eigenständige soziale Felder charakteristisch ist. So geben die Wissenschaftler in der Ressortforschung an, dass ihre Forschung in einem relativ unabhängigen Raum stattfindet und sie sich Ansprüchen und Eingriffen widersetzen, die aus ihrer Sicht prinzipiell oder in ihrem Ausmaß mit der Eigenart der Ressortforschung nicht zu vereinbaren sind. Diese weisen sie als feldfremd zurück. Dazu gehören jene Anforderungen, die sie als spezifisch für das wissenschaftliche Feld qualifizieren, wie exzellente Publikationen oder eine hohe Drittmittelquote, also die Anwendung des wissenschaftlichen Reputationswesens. Aber auch manche ministerielle – genauer: politische – Forderungen weisen sie mit dem Argument zurück, dass diese mit den Eigenarten der Ressortforschung und ihrem Verständnis von „guter Leistung“ nicht kompatibel sind. Dazu gehört, wenn ihnen bei Regierungswechseln oder einem Politikwandel Forschungsthemen zugemutet werden, die sie als einzig politisch getrieben ansehen und die konträr zu ihren bisherigen Forschungen liegen – mit anderen Worten: wenn sie den Eindruck gewinnen, dass nicht mehr ihre wissenschaftliche Expertise gefragt ist, sondern sie nur politisch erwünschtes Wissen liefern sollen.

Nach *Bourdieu* ist „das Ausmaß an Autonomie, über das ein Feld verfügt, ... am Übersetzungs- und Berechnungseffekt zu messen, den seine spezifische Logik externen Einflüssen und Anforderungen zufügt“ (*Bourdieu* 2001, 349). Wenn somit die Ressortforschungseinrichtungen manche Einflüsse und Anforderungen des wissenschaftlichen Feldes und ebenso einige des politisch-administrativen Feldes zurückweisen, andere relativieren und weitere so umformen, dass diese ihrem Nomos, so wie sie diesen für sich bestimmen, entsprechen, dann zeigt sich darin ihr Grad an Autonomie gegenüber diesen beiden Feldern. Auch auf dieser Ebene blättert sich wiederum eine hohe Varianz innerhalb der Einrichtungen auf. Es gibt Institute, die Übersetzungs- und Berechnungseffekte zum wissenschaftlichen Feld minimieren, was sich aussagekräftig darin zeigt, dass sie in der Exzellenzinitiative erfolgreich waren. Andere Institute halten dagegen die Übersetzungen zum politisch-administrativen Feld gering, indem ihre Leistungen direkt politisch verwendet werden können, beispielsweise durch die Formulierung von Gesetzesvorlagen.

Davon unbelassen nutzen beide Varianten den Verweis auf ihren spezifischen Nomos, um externe Einflüsse und Anforderungen als feldfremd zurückzuweisen.

Zusammengefasst entsteht für die drei Analyseebenen bezüglich der Frage, welches Feld jeweils das Feld der Macht für die Ressortforschungseinrichtungen repräsentiert, ein heterogenes Bild: Die Position der Ressortforschungseinrichtungen wird formal vom politisch-administrativen Feld dominiert. Auf der Ebene der internen Strukturierung wirken zwei entgegengesetzte Logiken: die des wissenschaftlichen Feldes über die Konsekrationsinstanzen und die des staatlich-administrativen Feldes durch eine weitgehende Detailsteuerung. Auf der Ebene des Nomos' kann die Ressortforschung ein gewisses Maß an Autonomie für sich formulieren, wobei dieses in der Praxis häufig darauf beschränkt ist, Einflüsse und Anforderungen als feldfremd abzuwehren. Allerdings verfügt die Ressortforschung nicht über die Macht, ihrem Nomos Geltung und Anerkennung gegenüber dem wissenschaftlichen Feld zu verschaffen, was sich vermutlich am deutlichsten darin dokumentiert, dass ihr Zerrissenheit, Gegensätzlichkeit oder Unvereinbarkeit attestiert wird, was impliziert, ihr einen spezifischen Nomos abzuspochen und ihre eigene Referenz, ihr „principe d'unité“ – die praktische Umsetzbarkeit – nicht als eine solche anzuerkennen.

Anmerkungen

- 1 Für Deutschland gehören dazu die klassische Untersuchung von *Lundgreen et al.* (1986), die Arbeiten von *Hohn/Schimank* (1990), *Schimank* (2005) und die jüngeren Studien von *Barlösius* (2008 und 2009), *Döhler* (2007) und *Weingart/Lentsch* (2008). Für die USA sind zu nennen *Boruch/George* (1988), *Mainzer* (1963) und *Slaughter/Rhoades* (2005), für Frankreich insbesondere *Bourdieu* (1997) und *Krauss* (1996).
- 2 *Bourdieu* zeigt deutlich, dass der auf praktische Umsetzung orientierten Forschung eine untere Position im wissenschaftlichen Feld zugewiesen wird. Die verschiedenen Forschungstypen stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Dominiert wird diese Hierarchie von der sogenannten ungebundenen Grundlagenforschung (*Bourdieu* 1997: 28-41).
- 3 Nach *Bourdieu* bildet jedes soziale Feld einen eigenen Nomos, ein eigenes „Grundgesetz“ aus, worauf es sich bezieht, um sich von anderen Feldern abzugrenzen.
- 4 Das „Feld der Macht ist der Raum der Kräftebeziehungen zwischen Akteuren und Institutionen, deren gemeinsame Eigenschaft darin besteht, über das Kapital zu verfügen, das dazu erforderlich ist, dominierende Positionen in den unterschiedlichen Feldern zu besetzen“ (*Bourdieu* 2001: 342).
- 5 Mit einer differenzierungstheoretisch inspirierten Darstellungsweise können diese Ebenen nicht voneinander getrennt betrachtet und kann nicht gefragt werden, wie sie jeweils strukturiert sind. Mit dieser Beschreibungswiese ist verknüpft, zwischen Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit zu unterscheiden und die Orientierung an mehr als einem System als problematisch, widersprüchlich und dysfunktional zu bewerten. Diese Beurteilung ist jedoch eine, die sich stärker von theoretischen Grundannahmen herleitet denn auf empirischen Analysen fußt.
- 6 Der Bundesbericht Forschung und Innovation weist 2008 46 Einrichtungen mit FuE-Aufgaben aus, davon 40, die unmittelbar in den Geschäftsbereich der Ministerien gehören und als Anstalten des öffentlichen Rechts geführt werden, und 6, mit denen eine kontinuierliche Zusammenarbeit besteht und die sehr unterschiedliche Rechtsformen haben. An den Einrichtungen waren 2005 insgesamt 16.734 Personen tätig, davon 7.318 in Forschung und Entwicklung. Würde man die Ressortforschungseinrichtungen neben MPG, HGF, WGL und FhG als eine weitere Säule der außeruniversitären Forschung ausweisen, dann würde sie beinahe 24 Prozent des Personals stellen. Vergleicht man die Anzahl der in den fünf Organisationen tätigen Personen in Forschung und Entwicklung, dann stellen die Ressortforschungseinrichtungen immerhin noch ca. 20 Prozent (BMBF 2008: 568-573). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Forschungsanteil der Institute stark variiert; in einigen Einrichtungen macht er 5, in anderen bis zu 90 Prozent aller Tätigkeiten aus (siehe WR 2007: 21).

- 7 Die Position der Ressortforschungseinrichtungen ist somit die eines heteronomen Feldes, konkret: eines staatlich beherrschten Feldes (vgl. *Bourdieu* 1997: 52). Prinzipiell gilt dies für das gesamte wissenschaftliche Feld, allerdings graduell abgeschwächt.
- 8 Eine Ausnahme bildet das Bundesinstitut für Risikobewertung, bei der das Ministerium keine Fachaufsicht besitzt. Dies ist Resultat EU-spezifischer Anforderungen an eine unabhängige Regulierungsbehörde für Lebensmittelsicherheit (siehe EU VO 178/2002).
- 9 In der Literatur wird dies oft kontrovers entlang der Frage diskutiert, ob die grundgesetzlich geschützte Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 GG) auch für die Einrichtungen der Ressortforschung gilt (*Döhler* 2007; *Weingart/Lentsch* 2008). Das Bundesarbeitsgericht hat mit Urteil vom 19.03.2008 entschieden, dass in einer Einrichtung der Ressortforschung des Bundes „sowohl nach der Aufgabenkonzeption als auch nach dem Statut ... die Forschungsarbeit nach den Grundsätzen des Art. 5,3 GG durchgeführt“ wird (Bundesarbeitsgericht AZR 1100/06 Rn 29).[0]
- 10 Die ehemalige Ministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – *Renate Künast* – veranschaulicht diese Art des Zugriffs folgendermaßen: Die Ressortforschungseinrichtungen garantieren „jederzeit verfügbare Wissenschaftler“ (*Künast* 2007: 54).
- 11 Bei den nicht nachgewiesenen Zitaten handelt es sich um wortwörtliche Mitschriften, die während einiger Evaluationen wissenschaftlicher Einrichtungen von der Autorin angefertigt worden sind. Die an dieser Stelle angeführten Zitate stammen von Vertretern der Fachministerien.
- 12 Zwar führt die Gruppe der zuletzt genannten Einrichtungen an, dass das Ministerium auf die Bedienung hauseigener Schriften drängt und einige Ergebnisse der Geheimhaltung unterliegen, dies begründet jedoch nicht, dass die Institute selbst keinen Wert auf hochrangige Publikationen legen.
- 13 Siehe insbesondere die Berufsordnung für leitende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des BMELV (www.ressortforschung.de).
- 14 Die offizielle Berufung liegt zumeist in der Hand des zuständigen Ministeriums, ähnlich wie bei den außeruniversitären Wissenschaftsorganisationen und der Mehrzahl der Universitäten.
- 15 Bis auf wenige forschungsfernere Ressortforschungseinrichtungen wie das Bundesinstitut für Sportwissenschaft sind Ressortforschungseinrichtungen aller Ministerien Mitglied der AG Ressortforschung, mit Ausnahme der Institute des Bundesumweltministeriums (Umweltbundesamt, Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz).
- 16 Dabei ist nochmals zu betonen, dass für Ressortforschungseinrichtungen die jeweiligen Fachministerien zuständig sind. Bis auf das BMBF handelt es sich dabei um Ministerien, die nicht auf Wissenschaft und Forschung spezialisiert sind.
- 17 Siehe Fußnote 11.
- 18 Die Sichtweise des wissenschaftlichen Feldes ist jedoch zumeist eine andere: Es sieht Wissenschaft als autonom und nur auf feldeigene Ansprüchen verpflichtet.
- 19 Ausführlicher und detaillierter in *Barlösius* (2008). Für die Darstellung der folgenden Abschnitte gilt die Fußnote 11; allerdings stammen hier die Zitate jeweils von Vertretern der dargelegten Sichtweise.
- 20 Für *Weingart/Lentsch* zeugt die Systemevaluation durch den Wissenschaftsrat von „einer impliziten Anerkennung der Ressortforschung als einen eigenen Sektor zwischen akademischer Wissenschaft, außeruniversitärer Forschung und Ministerialverwaltung“ (*Weingart/Lentsch* 2008: 188). Da der WR einzig die Forschung bewertet und sich einer Stellungnahme zur Position der Ressortforschung enthalten hat, ist diese Beurteilung vermutlich zu weit reichend.

Literatur

- AG Ressortforschung, 2009: <http://www.ressortforschung.de> (17.08.2009).
- Barlösius, Eva*, 2008: Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung. WZB-Discussion Paper P 2008-101, Berlin: WZB.
- Barlösius, Eva*, 2009: „Ressortforschung“, in: *Hornbostel, Stefan/Knie, Andreas/Simon, Dagmar* (Hrsg.), Handbuch Wissenschaftspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 377-389.
- Bundesarbeitsgericht, 2008: Urteil vom 19.03.2008, AZR 1100/06 (Befristung – staatliche Einrichtung).
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung), 2008: Bericht für Forschung und Innovation 2008. Bonn/Berlin: BMBF.

- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (Hrsg.), 2007: Zehn Leitlinien einer modernen Ressortforschung. Bonn/Berlin: BMBF.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), 2006: Konzept für eine zukunftsfähige Ressortforschung im Geschäftsbereich des BMELV, 27.09.2006. Bonn: BMELV.
- Boruch, Robert/George, Valerie*, 1988: „Mitigating Ethical Conflicts in Dual Mission Government Agencies“, in: *Science, Technology & Human Values*, Vol. 13, No. 1/2, pp. 27-44.
- Bourdieu, Pierre*, 1997: *Les usages sociaux de la science*. Paris: INRA Éditions.
- Bourdieu, Pierre*, 2001: *Die Regeln der Kunst*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Döhler, Marian*, 2007: *Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*. Baden-Baden: Nomos.
- Gisler, Priska/Guggenheim, Michael/Marants, Alessandro/Pohl, Christian/Nowotny, Helga*, 2004: *Imaginierte Laien. Die Macht der Vorstellung in wissenschaftlichen Expertisen*. Weilerswist: Velbrück.
- Hohn, Hans-Willy/Schimank, Uwe*, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Krauss, Gerhard*, 1996: *Forschung im unitarischen Staat. Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Künast, Renate*, 2007: „Die Kuh umzingeln“. Gespräch mit Wolfert von Rahden und Christoph Mielzerek, in: *Gegenworte*, Herbst 2007, Heft 18, S. 53-56.
- Kurth, Reinhard*, 2005: „Von Clustern und Hühnern“, in: *Gegenworte*, Heft 16, S. 17-20.
- Luhmann, Niklas*, 2005: „Selbststeuerung der Wissenschaft“, in: *Luhmann, Niklas*, *Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, 7. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 290-316.
- Lundgreen, Peter/Horn, Bernd/Krohn, Wolfgang*, 1986: *Staatliche Forschung in Deutschland 1870-1980*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mainzer, Lewis C.*, 1963: „The Scientist as Public Administrator“, in: *The Western Political Quarterly*, Vol. 16, pp. 814-829.
- Mayntz, Renate*, 2009: „Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Beratung“, in: *dms – der moderne staat*, Heft 1, S. 5-16.
- Roqueplo, Philippe*, 1996: *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris: INRA Éditions.
- Schimank, Uwe*, 2005: *Zukunft der Ressortforschung*. Vortrag am 24.02.2005 in Bonn.
- Slaughter, Sheila/Rhoades, Gary*, 2005: „From ‘Endless Frontier’ to ‘Basic Science for Use’: Social Contracts between Science and Society“, in: *Science, Technology & Human Values*, Vol. 30. No. 4, pp. 536-572.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus*, 2008: *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.
- WR (Wissenschaftsrat), 2004: *Empfehlungen zur Entwicklung der Rahmenbedingungen der Forschung in Ressortforschungseinrichtungen. Am Beispiel der Forschungsanstalten in der Zuständigkeit des BMVEL*. Drs. 5910/04.
- WR (Wissenschaftsrat), 2007: *Empfehlungen zur Rolle und künftigen Entwicklung der Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben*. Drs. 7702/07.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Eva Barlösius, Leibniz Universität Hannover, Institut für Soziologie, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: e.barloesius@ish.uni-hannover.de

Rick Vogel

Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland: Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden¹

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, mit Methoden der Diskursanalyse eine systematische Retrospektive über das Aufkommen und die Verbreitung von New Public Management (NPM) in Deutschland zu leisten. Die theoretische Grundlage der Untersuchung bilden institutionalistische Theorien, denen zufolge sich Institutionalierungsprozesse in drei Stadien (Habitualisierung, Objektivierung, Sedimentierung) einteilen lassen, die einen jeweils anderen Grad der Institutionalisierung erzeugen. Die Analyse erfolgt mit bibliometrischen Methoden auf einer Datenbasis von rund 900 NPM-bezogenen Zeitschriftenaufsätzen, die rund 22.000 Zitationen enthalten. Im Ergebnis lassen sich zwar drei Institutionalierungsphasen unterscheiden, jedoch entsprechen nur die ersten beiden Stadien den theoretischen Erwartungen. Damit ist NPM nur in den Zustand der Semi-Institutionalisierung eingetreten. Eine volle Institutionalisierung wurde nicht erreicht, weil sich NPM nicht von Rechtfertigungszwängen befreien konnte und keine ungebrochene Tradition entwickelt hat. Der Beitrag schließt mit vier Thesen zu NPM in Deutschland, die teilweise Rezeptionslegenden korrigieren.

Schlagworte: New Public Management, Neues Steuerungsmodell, Privatisierung, Bibliometrie, Netzwerkanalyse

Abstract

Emergence and diffusion of New Public Management in Germany. An institutional discourse analysis using bibliometric methods

The goal of the study at hand is to provide a systematic retrospective on the emergence and spread of new public management (NPM) in Germany. Institutional theories form the theoretical basis of the investigation; according to these theories, institutionalization processes can be divided into three stages (habitualization, objectification and sedimentation), which each generate a different degree of institutionalization. The analysis was conducted by applying bibliometric methods to a database of some 900 NPM-related journal articles, which contain some 22,000 citations. In the result, three institutionalization phases can indeed be identified, but only the first two stages confirm the theoretical expectations. Thus NPM has only reached the state of semi-institutionalization. Full institutionalization was not attained, because NPM could not be freed from the requirement to justify itself and because it did not develop a lasting tradition. This article concludes with four theses on NPM in Germany which go some way to correcting the received preconceptions.

Key words: New Public Management, New Steering Model, privatization, bibliometrics, network analysis

1. Einführung

Eine regelrechte Publikationswelle zu New Public Management (NPM) hat den verwaltungswissenschaftlichen und -praktischen Diskurs seit Beginn der 1990er Jahre erfasst. Die Vielfalt, aber auch Redundanz der Beiträge zu dieser Modernisierungsbewegung lassen kaum mehr einen Überblick zu. Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, aus institutionalistischer Perspektive mit Methoden der Diskursanalyse eine systematische Retrospektive über das Aufkommen und die Verbreitung des NPM-Diskurses in Deutschland zu leisten.

Die weite Verbreitung von NPM in der wissenschaftlichen und praktischen Verwaltungsdiskussion lässt zugleich erwarten, dass von seinem Rezeptionsweg – bei aller Vorsicht – auch Rückschlüsse auf grundlegende Strukturen der Verwaltungswissenschaft und ihrem Verhältnis zur Verwaltungspraxis erwartet werden können. Eine Analyse der Institutionalisierung von NPM ist daher auch eine Konstitutionsanalyse der Verwaltungswissenschaft. Der Zeitpunkt für ein solches Vorhaben erscheint günstig: Einerseits macht es die Aktualität von NPM möglich, einen relativ gegenwartsnahen Status der Fachentwicklung zu erfassen. Andererseits wird der Diskurs mittlerweile lange genug geführt, um eine kritische Masse an Material angehäuft zu haben, die mehr als nur eine flüchtige Momentaufnahme zulässt. Entsprechend wächst auch die Zahl reflexiver Beiträge, die das Reformgeschehen und den begleitenden Diskurs kritisch rekapitulieren (vgl. etwa die Beiträge in *Jann* u.a. 2006 sowie bereits *Vollmer* 2002 und *Wollmann* 2004). Die vorliegende Studie ergänzt diese vorwiegend auf qualitativen Expertenmeinungen beruhenden Arbeiten mit einem quantitativen Ansatz der Diskursforschung (vgl. einführend zur Diskursforschung z.B. *Keller* 2007).

Zur Vorbereitung dieser Untersuchung gilt es hier zunächst, begrifflich und konzeptionell näher zu bestimmen, was unter NPM zu verstehen ist. In der *Verwaltungspraxis* steht NPM für ökonomisch motivierte Reformaktivitäten, die durch Downsizing von Staat und Verwaltung einerseits und Binnenrationalisierung des Verwaltungssystems andererseits Effektivität und Effizienz administrativen Handelns steigern wollen. Diese Aktivitäten sind vornehmlich an privatwirtschaftlichen Referenzmodellen orientiert. In der *Verwaltungswissenschaft* ist NPM hingegen der wissenschaftliche Diskurs über diese praktischen Reformaktivitäten, wobei es ausdrücklich um die Begründung ihrer Notwendigkeit, ihre theoretische Rechtfertigung, ihre positive Beschreibung, ihre Kritik sowie um die ihnen zugrunde liegenden Gestaltungsmodelle und die Evaluation ihrer Erfolge geht. NPM kann demnach als Interferenzphänomen zwischen Verwaltungstheorie und -praxis verstanden werden.

Wie in vielen anderen Ländern ist NPM auch in Deutschland praktisch synonym mit Verwaltungsmodernisierung geworden. Als *Reformdimensionen* lassen sich grob eine ordnungspolitische und eine binnenstrukturelle Dimension (vgl. *Naschold* 1993) bzw. eine Außen- und eine Binnenperspektive (vgl. *Reichard* 1996/97, S. 647, *Fisahn/Gerstlberger* 1997, S. 14, *Neisser/Meyer/Hammerschmid* 1998, S. 43ff, *Chmel* 1999, S. 39ff, *Reichard/Röber* 2001, S. 372, *Bogumil* 2002, S. 44f, *Bogumil/Kuhlmann* 2004, S. 53) unterscheiden. Ordnungspolitische Implikationen haben NPM-Reformen überall dort, wo der Zuschnitt des öffentlichen Sektors neu ausgehandelt wird. Im Wesentlichen geht es hier um den Rückbau des Staates durch Verringerung des Volumens öffentlicher Aufgaben und Deregulierung, also um staatliche Redimensionierung. Als *Reformstrategien* lassen sich – ebenfalls nur holzschnittartig – markt- bzw. wettbewerbsorientierte Strategien

von zentralen Eingriffen unterscheiden. Hinter den Markt- bzw. Wettbewerbsstrategien steht in der Regel die Überzeugung, dass der Markt der Hierarchie durch Effizienzvorteile als Koordinationsmechanismus überlegen ist. Zentralistische Reformstrategien hingegen berufen sich auf die Gestaltungskraft des Managements einer Verwaltung. Sie zielen darauf, das Management zu einer wirkungsvollen Steuerung durch Bereicherung der Managementmethoden und Verbesserung der Informationslage zu befähigen.

Ausgehend von diesem relativ weiten, nicht disziplinar festgelegten thematischen Verständnis von NPM gliedert sich der Untersuchungsgang wie folgt: Im nächsten Abschnitt wird zunächst eine theoretische Basis für die Diffusionsanalyse gelegt. Sie entwickelt ein Verständnis von Aufkommen und Verbreitung von NPM als einem Prozess der *Institutionalisierung*, in dem abgrenzbare Stadien zu unterscheiden sind. In Abschnitt 3 folgen Ausführungen zur Datenbasis und Methodik der empirischen Untersuchung. Die Studie ist methodisch der Bibliometrie als quantitativer Analyse formeller, textueller Kommunikation in der Wissenschaft zuzuordnen (vgl. grundlegend *de Solla Price* 1965, *Garfield* 1955/2006, *Pritchard* 1969). Die Bibliometrie ist Teilgebiet der Informetrie und beruht auf frei zugänglichen bibliographischen Daten, die zu dem Zweck reorganisiert werden, Kommunikationsstrukturen in einem Fach systematisch zu erfassen. Dies erfolgt hier nicht zu evaluativen, sondern zu deskriptiven Zwecken (vgl. zur Unterscheidung dieser Einsatzgebiete bibliometrischer Methoden *Van Leeuwen* 2004). Abschnitt 4 stellt die Ergebnisse der Netzwerkanalysen, differenziert nach drei Phasen, dar und diskutiert, inwieweit sie den theoretischen Erwartungen entsprechen. Damit wird auch eine Einschätzung möglich, welchen Institutionalisierungsgrad NPM in Deutschland erreicht hat. Die Studie schließt mit vier Thesen zu NPM in Deutschland, die an die erzielten Befunde anschließen, aber auch den Blick darüber hinaus auf die spezifischen Rezeptionsbedingungen von NPM in der deutschen Verwaltungswissenschaft richten.

2. Theoretische Bezüge: Prozesse der Institutionalisierung

Wie verbreiten sich Managementkonzepte in einer Population relativ gleichartiger Organisationen? Aus Sicht des organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus (für Überblicke vgl. z.B. *Hasse/Krücken* 1999, *Walgenbach/Meyer* 2008) lässt sich diese Diffusion als Prozess der Institutionalisierung erklären.² Demnach durchläuft jede Institution eine Entwicklung, in deren Verlauf verschiedene Grade der Institutionalisierung zu unterscheiden sind (vgl. *Zucker* 1977). In der jüngeren institutionalistischen Theorie sind verschiedene konzeptionelle Vorschläge zur Sequenzierung dieses Prozesses gemacht worden. So unterscheiden zum Beispiel *Tolbert/Zucker* (vgl. 1996) anhand verschiedener Charakteristika drei Phasen der Institutionalisierung: Habitualisierung, Objektivierung und Sedimentierung (Tabelle 1). Eine Konsequenz aus diesem Phasenschema ist, dass entlang des gesamten Institutionalisierungsprozesses das Ausmaß, in dem ein Organisationskonzept (wie z.B. NPM) in die sozialen Strukturen seines Feldes eingebettet ist und Gegenstand von Kritik, Veränderung und Ablehnung werden kann, variiert.

Tabelle 1: Institutionalierungsphasen

	Pre-institutionalization stage	Semi-institutionalization stage	Full institutionalization stage
Processes	Habitualization	Objectivation	Sedimentation
Characteristics of adopters	Homogeneous	Heterogeneous	Heterogeneous
Impetus for diffusion	Imitation	Imitative/normative	Normative
Theorization activity	None	High	Low
Variance in implementation	High	Moderate	Low
Structure failure rate	High	Moderate	Low

Quelle: Tolbert/Zucker (1996).

In der *Habitualisierungsphase* ist die soziale Einbettung eines Organisationskonzepts noch gering bzw. seine Fallibilität noch groß, weshalb Tolbert/Zucker (vgl. 1996) hier von Prä-Institutionalisierung sprechen. Das neue Strukturarrangement wird von einigen wenigen Pionierorganisationen als Antwort auf relativ ähnlich wahrgenommene Problemlagen unter homogenen Umweltbedingungen entwickelt und angewendet. Dies geschieht allerdings nicht konzertiert, sondern relativ unabhängig voneinander, so dass es zu simultanen Innovationen kommt. Die Diffusion der neuen Organisationsstrukturen wird in diesem Stadium durch Imitationen unter relativ homogenen und häufig eng untereinander verbundenen Anwendern getragen. Allerdings werden diese Imitationsprozesse zunächst noch dadurch gehemmt, dass kein allgemeiner Konsens über die Nützlichkeit des Konzepts erreicht ist. Gering sind auch die Aktivitäten des ‚Theoretisierens‘ über das neue Modell, in denen einerseits das Versagen herkömmlicher Organisationsstrukturen in der Lösung drängender Probleme generalisiert und andererseits das neue Modell als eine angemessene Antwort auf diese Problemlagen gerechtfertigt wird (vgl. Strang/Meyer 1993, Tolbert/Zucker 1996, Greenwood/Suddaby/Hinings 2002). Entsprechend groß ist noch die Bandbreite der empirischen Erscheinungsformen des neuen Strukturgefüges.

Das ändert sich in der *Objektivierungsphase*, in der sich eine wachsende Anzahl von Organisationen dazu entschließt, das neue Konzept in zunehmend ähnlicher Art und Weise anzuwenden. Seine Nützlichkeit ist nun allgemein anerkannt, und weil viele Organisationen den Entwicklungsaufwand für eigene Innovationen scheuen, beschränken sie sich auf die Übernahme einstweilig bewährter Strukturen. Durch lebhaftes Theoretisieren erhält das neue Strukturarrangement kognitive und normative Legitimität, wodurch es sich zunehmend zu der allgemein anerkannten und selbstverständlichen Art und Weise entwickelt, wie die Organisationsprobleme im jeweiligen institutionellen Feld gelöst werden. Durch die Erweiterung des Anwenderkreises werden die Organisationen, die das Konzept übernehmen, zunehmend heterogener. Dennoch sprechen Tolbert und Zucker auf dieser Stufe erst von Semi-Institutionalisierung, weil die Institution nach wie vor eine relativ kurze Geschichte hat. Durch diese kurze Bewährungsfrist bleibt sie Gegenstand laufender Evaluation und damit in einem labilen Zustand.

Volle Institutionalisierung wird erst in der *Sedimentierungsphase* erreicht. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die potenziellen Anwender des Konzepts, zumeist eine relativ klar umrissene Gruppe von Organisationen, die neuen Strukturen tatsächlich relativ flächendeckend praktizieren. Die Institution besitzt nun eine historische Kontinuität, durch die sie ihre Ursprünge überdauert und Unabhängigkeit von einzelnen Entscheidungsträgern gewinnt. Sie verfestigt sich umso mehr, je deutlicher sie ihre Erfolge in der Lösung jener Probleme demonstrieren kann, denen sie ihre Entstehung zu verdanken hat. Weitere Faktoren, die den Institutionalierungsprozess seinem Abschluss näher bringen, sind eine

geringe Opposition im organisationalen Feld, eine breite kulturelle Unterstützung auch von außerhalb dieses Feldes, sowie die aktive Unterstützung durch Interessengruppen. Unter diesen Umständen sind Theoretisierungsaktivitäten nicht länger erforderlich, da die Institution zunehmend von Rechtfertigungszwängen befreit ist.

In dem Phasenschema von *Tolbert/Zucker* bleibt implizit, dass ein Institutionalisierungsprozess in allen Phasen auf drei empirisch verwobenen, aber analytisch trennbaren Ebenen abläuft. Explizit unterschieden wurden diese Ebenen in institutionalistischen Analysen skandinavischer Verwaltungsorganisationen (vgl. *Brunsson*, 1989; *Brunsson/Olsen*, 1993; *Brunsson/Sahlin-Andersson*, 2000): Erstens findet ein *Diskurs* über alternative Organisationsmodelle im Rahmen von NPM statt, zweitens werden *Entscheidungen* für oder gegen deren Einführung getroffen, und drittens tangieren die neuen Methoden und Konzepte die *Handlungen* der Organisationsmitglieder – oder aber lassen sie unberührt, wenn es nicht zu einer vollständigen Institutionalisierung kommt (vgl. *Brunsson* 1989). In aktuellen Weiterentwicklungen institutionalistischer Theorie wurde insbesondere die Diskursebene fokussiert und die Bedeutung der diskursiven Aushandlung und rhetorischen Legitimation von Institutionen untersucht. Demnach sind alle Institutionen diskursive Produkte (*Green*, 2004; *Lawrence & Phillips*, 2004; *Phillips et al.*, 2004; *Hardy et al.*, 2005; *Suddaby & Greenwood*, 2005): „Institutionalization does not occur through the simple imitation of an action by immediate observers but, rather, through the creation of supporting texts that range from conversational descriptions among coworkers and colleagues to more elaborate and widely distributed texts such as manuals, books, and magazine articles“ (*Phillips et al.* 2004, S. 639-640). Entsprechend beeinflussen Handlungen und Entscheidungen über die Produktion von (geschriebenen und ungeschriebenen) Texten die diskursive Sphäre. „In turn, discourses provide the socially constituted, selfregulating mechanisms that enact institutions and shape the actions that lead to the production of more texts“ (ebd., S. 640). In dieser Perspektive gehen also aus Diskursen jene Institutionen hervor, die weiteres Handeln und Entscheiden zugleich ermöglichen und begrenzen.

Dieser theoretischen Strömung folgend steht auch in der vorliegenden Studie die Diskursebene im Mittelpunkt der Betrachtung. Diskurs, Entscheidung und Handlung sind demnach nicht unabhängig voneinander: Weder ist zu erwarten, dass sich ein Diskurs über NPM entwickelt, ohne dass sich Praktiker für die Einführung dieses Konzepts entscheiden und nach ihm handeln, noch sind Entscheidungen und Handlungen solcher strukturellen und kulturellen Reichweite denkbar, ohne dass sie von einem intensiven Diskurs vorbereitet und begleitet werden. Das gilt insbesondere für den ausgesprochen anwendungsbezogen geführten NPM-Diskurs in Deutschland, der sich in nennenswertem Umfang aus Statusberichten, Erfahrungswissen und Gestaltungsempfehlungen anhand von Beispielen – also aus Berichten über Entscheidungen und Handlungen in der Praxis – speist. Die drei Analyseebenen sind also gekoppelt, weshalb sie Rückschlüsse aufeinander zulassen.³

3. Daten und Methode

Im empirischen Teil der Diskursanalyse wird das ursprünglich auf wissenschaftliche Kommunikation beschränkte Anwendungsfeld der Bibliometrie verbreitert, indem auch die Diskursbeiträge von Nicht-Wissenschaftlern – Verwaltungspraktikern, Organisations-

beratern, Politikern – in die Untersuchung einfließen.⁴ Dies ist aus zwei Gründen unvermeidbar: Erstens erlaubt der Untersuchungsgegenstand NPM in Deutschland keine genaue Trennung zwischen wissenschaftlicher und nicht-wissenschaftlicher Kommunikation, da sich in den Kommunikationskanälen beides stark durchmischt. Dies ist auch eine Folge der praxisorientierten Verfasstheit der Verwaltungswissenschaft (vgl. Koch 2008, S. 3-27, Vogel 2006, S. 42-59). Und zweitens ist es auch theoretisch zwingend, Diskursbeiträge von Verwaltungspraktikern einzubeziehen, da es der Anspruch des oben zugrunde gelegten Phasenschemas ist, reales Organisationsgeschehen nachzubilden. Deshalb sind gerade die Diskursbeiträge derjenigen zu berücksichtigen, die mit ihren Entscheidungen und Handlungen das Organisationsgeschehen prägen (was prinzipiell natürlich auch Wissenschaftler in beratender Funktion tun können).

Gerade auf dem Gebiet von NPM setzte am Beginn der 1990er Jahre eine regelrechte Publikationsflut ein. Die Bibliometrie kann hier ihre Vorteile ausspielen, solche Strukturen und Dynamiken der Wissensproduktion durch verhältnismäßig drastische Komplexitätsreduktionen kenntlich zu machen und Kommunikationsmuster aufzuweisen, die aus der Perspektive des involvierten Wissenschaftlers emergent bleiben würden (vgl. Weingart 2003). Da verwaltungswissenschaftliche Publikationen aber nicht flächendeckend in bibliographischen Datenbanken erfasst sind, machte die Untersuchung eine Primärdatenerhebung erforderlich. Die Datenbasis wurde in einem zweistufigen Selektionsverfahren gebildet. Der erste Selektionsschritt bestand in der Auswahl von *Zeitschriften*, aus denen die später analysierten Aufsätze zu entnehmen waren. Diese Auswahl wurde nach drei Kriterien vorgenommen: Erstens wurden nur Journale erfasst, deren Hauptverbreitungsgebiet Deutschland ist oder war, da sich das Untersuchungsinteresse auf den nationalen NPM-Diskurs richtet. Zweitens wurden Zeitschriften nur dann berücksichtigt, wenn sie eine verwaltungswissenschaftliche Spezialisierung aufweisen oder -wiesen, weil dort das Hauptaufkommen von Beiträgen zu NPM zu vermuten ist. Und drittens mussten die Publikationsorgane das Kriterium erfüllen, keine weitere (sektorale, regionale oder thematische) Spezialisierung zu zeigen, um in der Analyse nicht Teilaspekte des NPM überzugewichten. Trotz der Zugrundelegung dieser expliziten Kriterien konnte nicht bezüglich aller Zeitschriften zweifelsfrei entschieden werden, ob ihnen Relevanz beizumessen war oder nicht. Insbesondere die im dritten Kriterium genannte thematische Spezialisierung, zumal im Hinblick auf die Verwaltungsrechtswissenschaft, machte Ermessensentscheidungen erforderlich. Das resultierende Zeitschriftensample ist in Tabelle 2 abgebildet. Um den Erhebungsaufwand zu reduzieren, wurde nur jeder zweite Jahrgang erfasst.

Tabelle 2: Zeitschriftensample

Zeitschrift	Erfasste Jahrgänge								
	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Die innovative Verwaltung	—	—	—	1.	3.	—	—	—	—
Die Neue Verwaltung	—	—	—	—	6.	8.	10.	—	—
Die Verwaltung	22.	24.	26.	28.	30.	32.	34.	36.	38.
Die Öffentliche Verwaltung	42.	44.	46.	48.	50.	52.	54.	56.	58.
Verwaltung & Management	—	—	—	1.	3.	5.	7.	9.	11.
Verwaltungsarchiv	80.	82.	84.	86.	88.	90.	92.	94.	96.
Verwaltungsorganisation	—	25.	27.	29.	—	—	—	—	—
Verwaltungsrundschau	35.	37.	39.	41.	43.	45.	47.	49.	51.
VOP (1989-2001); Innovative Verwaltung (2003-2005)	11.	13.	15.	17.	19.	21.	23.	25.	27.

In keinem der selektierten Journale werden ausschließlich Beiträge zu NPM publiziert; in den meisten Organen sind sie sogar in deutlicher Minderheit. Der zweite Selektionsschritt bestand deshalb in der Identifikation von *Aufsätzen*, die thematische Signifikanz auf diesem Gebiet besitzen. Zu diesem Zweck wurde NPM an bestimmten sprachlichen Symbolen festgemacht.⁵ Trotz des Abgleichs mit diesem Inventar der NPM-Terminologie wurden in Einzelfällen erneut Ermessensentscheidungen erforderlich.

Das angewendete zweistufige Selektionsverfahren war dem Prinzip der Offenheit in der Datenerhebung verpflichtet. Dieses Prinzip realisiert sich insbesondere darin, dass weder die Auswahl von Zeitschriften noch die von Aufsätzen aus diesen Journalen von einem disziplinären Vorverständnis von NPM geleitet wurde. Es wurden also weder betriebswirtschaftliche noch soziologische, psychologische, politologische oder juristische Zugängen zu NPM – das eingangs *thematisch* und nicht disziplinär oder methodisch bestimmt wurde (vgl. Abschnitt 1) – bevorzugt oder unterdrückt. Dadurch sollte die Datenbasis auch fachliche Schwergewichte, die unzweifelhaft innerhalb der Verwaltungswissenschaft bestehen, zur Repräsentanz bringen.

Die Untersuchungsperiode umfasste den Zeitraum von 1989 bis 2005. Nach Abschluss der Erhebungsarbeiten bestand die Datenbasis aus 892 Aufsätzen, für die 838 Autoren mit 1.106 Autorenschaften verantwortlich zeichnen (ein Autor kann mehr als einen Aufsatz geschrieben haben, und ein Aufsatz kann von mehr als einem Autor geschrieben worden sein). Die Autorenschaften verteilen sich hinsichtlich der institutionellen Anbindung der Verfasser/innen wie folgt: 406 Autorenschaften (37%) ließen sich der Verwaltungspraxis (auf allen Ebenen des administrativen Systems) zuordnen, 304 Autorenschaften (27%) entfallen auf Angehörige des akademischen Sektors, worunter sowohl Universitäten als auch Fachhochschulen subsumiert wurden, weitere 165 (15%) entfallen auf Beratungsunternehmen bzw. Berater/innen und 53 (5%) auf Think Tanks (insbesondere KGSt, Bertelsmann und kommunale Spitzenverbände). Des Weiteren wurden 112 sonstige Autorenschaften (10%) gezählt; für 66 (6%) lagen keine Angaben vor. Wie beabsichtigt – und wie es die auch in Zeitschriftenprofilen zum Ausdruck kommende institutionelle Struktur der Verwaltungswissenschaft erwarten lässt – beschränkt sich die Analyse damit nicht allein auf die Institutionalisierung von NPM im Wissenschaftssystem, sondern umfasst gleichzeitig auch sein Aufkommen und seine Verbreitung in der Praxis, aus der die Mehrheit der Autoren stammt. In den erfassten Aufsätzen sind 22.150 Verweise auf 10.245 Quellen enthalten.

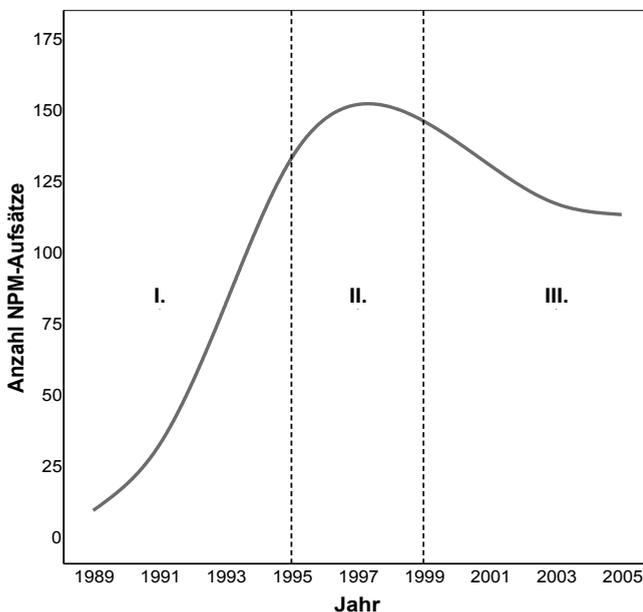
Neben deskriptiven Häufigkeitsverteilungen kommt in der Untersuchung insbesondere die Technik der Ko-Zitationsanalyse zum Einsatz (vgl. grundlegend *Griffith u.a.* 1974, *Small* 1973, *Small/Griffith* 1974). Eine Ko-Zitation bezeichnet eine Relation zwischen genau zwei zitierten Publikationen. Sie liegt vor, wenn diesen beiden Arbeiten gemeinsam ist, dass sie von einer jüngeren Arbeit zusammen zitiert werden. Dabei wird die Relation zwischen zwei zitierten Publikationen als Ähnlichkeitsbeziehung interpretiert. Die zentralen Annahmen der Ko-Zitationsanalyse lauten: Erstens, wenn zwei Publikationen in den Literaturnachweisen gemeinsam erscheinen, besteht eine inhaltliche bzw. kognitive Verbindung zwischen ihnen. Zweitens, diese Verbindung ist umso stärker, je häufiger die Publikationen ko-zitiert werden. Durch einfache Kombinatorik werden für jede zitierende Publikation Zitationspaare gebildet, das heißt jede in diesem Dokument zitierte Publikation wird mit jeder anderen im selben Text zitierten Arbeit kombiniert. Durch Aggregation aller Ko-Zitations-Matrizen entsteht eine Mastermatrix, die annahmengenäß als Ähnlichkeitsmatrix interpretiert wird. Sie lässt sich mit multivariaten Analyseverfahren weiter-

verarbeiten. In der vorliegenden Untersuchung kommen zu Visualisierungszwecken vor allem Netzwerkdigramme zum Einsatz (vgl. Abbildungen 2-4). Jeder Knoten in diesen Netzwerken repräsentiert ein zitiertes Dokument; jede Verbindungslinie eine Ko-Zitationsbeziehung. Die Größe der Netzwerkknoten ist proportional zu der Anzahl von Zitationen, die das jeweilige Dokument erhalten hat, während die Stärke der Verbindungslinien proportional zu der Anzahl von Ko-Zitationen ist, die zwischen den jeweiligen Dokumenten aufgetreten sind. Die Anordnung der Netzwerke folgt dem spring embedder-Algorithmus von *Kamada* und *Kawai* (vgl. 1989), der (ähnlich einer Multidimensionalen Skalierung) die Distanzen zwischen den Knoten optimiert.

4. Institutionalierungsverlauf von New Public Management in Deutschland

Im Folgenden werden die empirischen Befunde der Untersuchung präsentiert und mit den theoretischen Erwartungen im Hinblick auf die Frage abgeglichen, welchen Institutionalierungszustand NPM erreicht hat. Zur Strukturierung des weiteren Vorgehens wird hier ein erster bibliometrischer Indikator herangezogen, nämlich das Publikationsaufkommen als Maß der Diskursintensität. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der in den erfassten Zeitschriften publizierten NPM-Aufsätze über die Untersuchungsperiode. Diese weist einen biologischen Kurvenverlauf mit einer Wachstumsphase (1989-1995), einer Sättigungsphase (1995-1999) und einer Degenerationsphase (1999-2005) auf und entspricht damit – vereinfacht ausgedrückt – einer *Glockenkurve*.

Abbildung 1: Publikationsaufkommen von NPM



Geglättete Kurve.

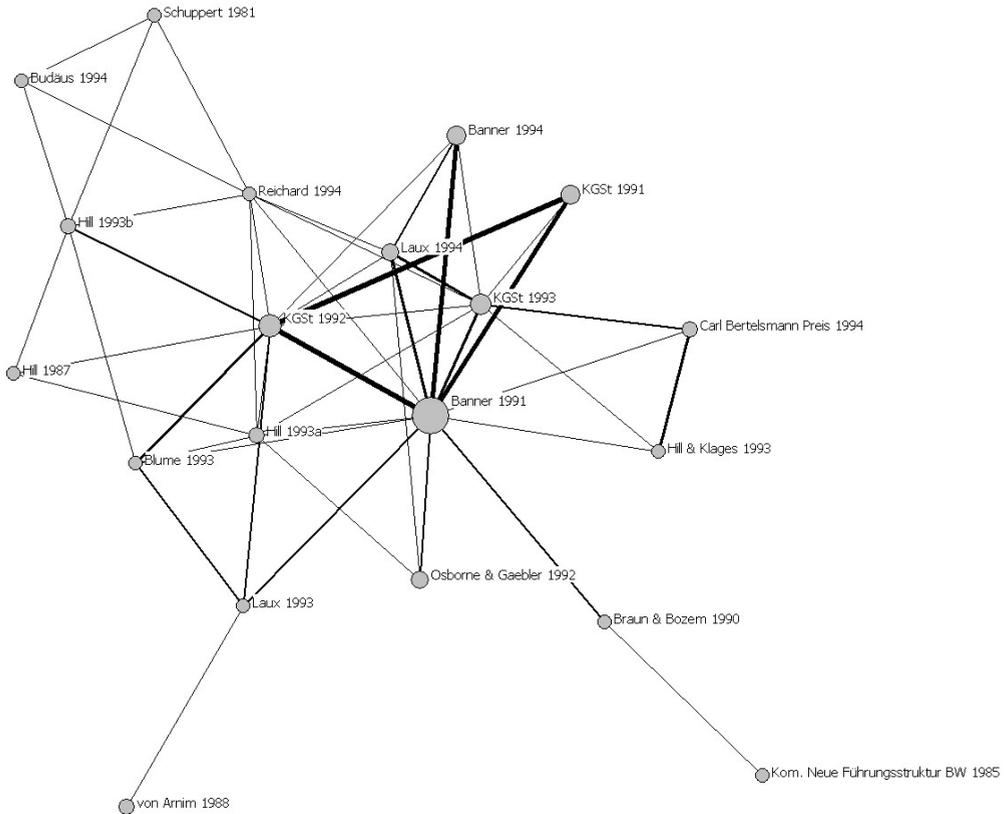
Auch der theoretische Rahmen lässt drei ineinander übergehende, analytisch jedoch trennbare Institutionalisierungsphasen erwarten (vgl. Abschnitt 2). Zwar handelt es sich bei dem hier zur Sequenzierung herangezogenen Publikationsaufkommen lediglich um einen Aktivitätsindikator, während *Tolbert/Zucker* einen idealtypischen Institutionalisierungsprozess anhand verschiedener qualitativer Kriterien zerlegen. Jedoch ist anzunehmen, dass die Charakteristika des Institutionalisierungsprozesses auch mit der Intensität des ihn begleitenden Diskurses kovariieren. Ob aber tatsächlich eine Übereinstimmung der theoretisch angenommenen mit den empirisch aufgefundenen Phasen vorliegt, muss im Folgenden anhand vertiefender Analysen geprüft werden (vgl. Abschnitte 4.1/4.3). Dazu kommt die Technik der Ko-Zitationsanalyse zum Einsatz (vgl. Abschnitt 3), deren Ergebnisse im jeweils *ersten Schritt* dargestellt werden. Im jeweils *zweiten Schritt* werden dann die in der Ko-Zitationsanalyse erzielten Ergebnisse vor dem Hintergrund der theoretischen Erwartungen diskutiert. Damit wird auch eine Einschätzung möglich, welchen Institutionalisierungsgrad NPM erreicht hat.

4.1 Wachstumsphase (1989-1995)

4.1.1 Ergebnisse der Ko-Zitationsanalyse

Die Momentaufnahme in der ersten Phase zeigt ein Ko-Zitationsnetzwerk, das durch seine monozentrische Struktur die beginnende Konsensbildung im deutschen NPM-Diskurs widerspiegelt. Das Netzwerk ist zwar noch nicht besonders dicht, jedoch lassen sich darin einige Leitpublikationen identifizieren, die immer wieder gemeinsam zitiert werden und dadurch maßgeblich zur Profilbildung von NPM in Deutschland beitragen. Eine exponierte Stellung nimmt ein programmatischer Aufsatz von *Banner* (vgl. 1991) ein, bei dem es sich um eine überarbeitete und leicht gekürzte Fassung eines Vortrags handelt, den der Autor in seiner Funktion als Direktor der KGSt auf dem KGSt-Forum 1990 in Karlsruhe gehalten hat. Der Beitrag kann als motivgebend und identitätsbildend für den weiteren NPM-Diskurs angesehen werden. Er wird im Ko-Zitationsnetzwerk von einer regelrechten Phalanx von Publikationen aus dem Hause der KGSt umgeben, die eine Publikationsoffensive zum NSM bilden (vgl. *KGSt* 1991, *KGSt* 1992, *KGSt* 1993a). In dieser Reihe ist das Gutachten 5/1993 die unzweifelhaft wichtigste Veröffentlichung, wie sich auch in den weiteren Phasen zeigen wird. Es handelt sich um die bislang mit Abstand höchstzitierte Publikation im deutschen NPM-Diskurs (vgl. *Vogel* 2006, S. 461). Unter dem Titel *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung* präsentiert der Bericht einen Bauplan der modernen, am Leitbild des Dienstleistungsunternehmens orientierten Kommunalverwaltung. Das darin erstmalig in einem Gesamtzusammenhang ausgebreitete, letztlich an privatwirtschaftlichen Referenzmodellen orientierte Konzept wird von Mitarbeitern der KGSt in weiteren Veröffentlichungen propagiert (vgl. *Blume* 1993, *Banner* 1994).

Abbildung 2: Ko-Zitationsnetzwerk in der Wachstumsphase (1989-1995)



Damit ist die KGSt die dominierende Akteurin in dem sich formenden NPM-Diskurs. Fast alle weiteren im Ko-Zitationsnetzwerk verzeichneten Arbeiten leisten ihr zumindest in der Grundrichtung konzeptionelle Gefolgschaft. Nicht zu unterschätzen ist der Beitrag der von der *Bertelsmann Stiftung* (vgl. 1993) und der DHV Speyer (vgl. *Hill/Klages* 1993) lancierten Qualitätswettbewerbe, die eine hohe Aufmerksamkeit in der Fachgemeinschaft erzielt haben. Weitere Publikationen zeigen ebenfalls Wege zu einer Effizienzsteigerung von Verwaltungen durch Einführung privater Managementmethoden auf, haben jedoch einen stärkeren akademischen Hintergrund (vgl. *Arnim* 1988, *Budäus* 1994, *Hill* 1993a, *Hill* 1993b, *Reichard* 1994). Bemerkenswert gering ist jedoch der Einfluss internationaler Beiträge – allein die populärwissenschaftliche Arbeit von *Osborne/Gaebler* (vgl. 1992/1997) ist im Ko-Zitationsnetzwerk verzeichnet –, zumal in vielen Veröffentlichungen darauf hingewiesen wird, dass NPM eine internationale Bewegung darstellt, und die Notwendigkeit seiner Einführung auch in Deutschland daraus abgeleitet wird. Auf diesen Befund wird noch in der Schlussbetrachtung zurückzukommen sein. Gleiches gilt für die Tatsache, dass zumindest auf diesem Aggregationsniveau theoretische Grundlagenwerke im Ko-Zitationsnetzwerk vergeblich gesucht werden. Zwar gilt das Buch von *Osborne/Gaebler* (vgl. 1992/1997) als Standardwerk des Managerialismus und dieser wiederum als ein theoretisches Standbein von NPM. Jedoch erscheint es ers-

tens fragwürdig, diesem Buch und mit ihm dem gesamten Managerialismus das Prädikat „theoretisch“ zu verleihen (vgl. aber *Pollitt* 1993), und zweitens bleibt das zweite vielfach reklamierte theoretische Standbein von NPM – der Public Choice – vollkommen unsichtbar.

In der ersten Phase zeichnet sich also ein Konsens über die deutsche Variante von NPM ab, dessen Leitidee zunächst im NSM kulminiert. Dieser Konsens ist allerdings nicht ungetrübt, auch wenn die Opposition den reformoptimistischen Beiträgen quantitativ deutlich unterlegen ist. Im Ko-Zitationsnetzwerk sichtbar wird allein die massive Kritik *Laux*' (vgl. 1993b, 1994), der starke Bedenken gegen das neue Leitbild des Dienstleistungsunternehmens vorträgt, dabei allerdings den metaphorischen Charakter dieser Gleichsetzung einer Stadtverwaltung mit einem Dienstleistungsunternehmen verkennt (vgl. *Vogel* 2006, S. 464-470).

4.1.2 Diskussion

Für die Wachstumsphase kann eine Entsprechung mit der Habitualisierungsphase von *Tolbert/Zucker* (vgl. 1996) als erste Stufe der Institutionalisierung festgestellt werden. Diesen Rückschluss erlaubt insbesondere der Diffusionsmodus von NPM, der vor allem auf Imitationen von Pionierverwaltungen beruht. Eine herausragende Stellung im Diskursfeld nimmt die niederländische Stadt Tilburg ein, die von der KGSt in diversen einflussreichen Publikationen als erfolgreiches Praxisbeispiel zelebriert wird (vgl. *Banner* 1991, *KGSt* 1992, 1993a). Das NSM imitiert in seinen konzeptionellen Kernelementen – Trennung von Steuerungs- und Fachebene, Outputsteuerung mit Kontraktmanagement, Konzernhaushalt, Entflechtung administrativer und politischer Sphären – diese Reformkommune. In ihren Veröffentlichungen betont die KGSt, dass niederländische Kommunen ähnlichen Umweltbedingungen und Veränderungsnotwendigkeiten ausgesetzt sind wie deutsche Städte und Gemeinden. Daher sind erste NPM-Anwender mit einer relativ homogenen Problemlage konfrontiert, auf die sie mit der Übernahme von Problemlösungen reagieren, die sich unter ähnlichen Bedingungen einstweilig bewährt haben. Auch die Pionieranwender selbst bilden eine relativ homogene Gruppe von Organisationen, was sich daran zeigt, dass der Diskurs fast ausschließlich auf kommunaler Ebene des Verwaltungsapparates geführt wird. Dies dürfte auch eine Folge des hohen Aktivitätsniveaus der KGSt sein, die sich als kommunaler Fachverband mit dem NSM an ihre Mitgliedsorganisationen wendet.⁶ In diesem frühen Diskursstadium bleibt das NSM aber noch vage und allgemein. Die meisten Beiträge bleiben zunächst einer programmatischen Ebene verhaftet und entfalten eine visionäre Rhetorik, die erheblichen Interpretationsspielraum bezüglich der praktischen Einführung des NSM lassen (vgl. *Banner* 1991, *KGSt* 1991, *Blume* 1993, *KGSt* 1993a, *Banner* 1994). Damit kann vermutet werden, dass die Varianz in der Implementierung des NSM noch groß ist, da sich ein Standardinstrumentarium erst herauszubilden beginnt, mit dem sich die abstrakten Prinzipien in der konkreten Organisationspraxis umsetzen lassen.

Während diese Eigenschaften der ersten Institutionalisierungsphase dafür sprechen, sie gemäß des theoretischen Bezugsrahmens als Habitualisierung von NPM zu identifizieren, spricht ein Aspekt dagegen: Die Theoretisierungsaktivitäten sind schon in dieser Phase hoch. Sie werden in erster Linie von der KGSt durch simultane Problem diagnosis und Problemlösung geleistet. Die KGSt spricht zum einen ein bereits latent vorhandenes Krisenbewusstsein an und verstärkt es. Zwar ist die Einsicht in die Reformbedürftigkeit

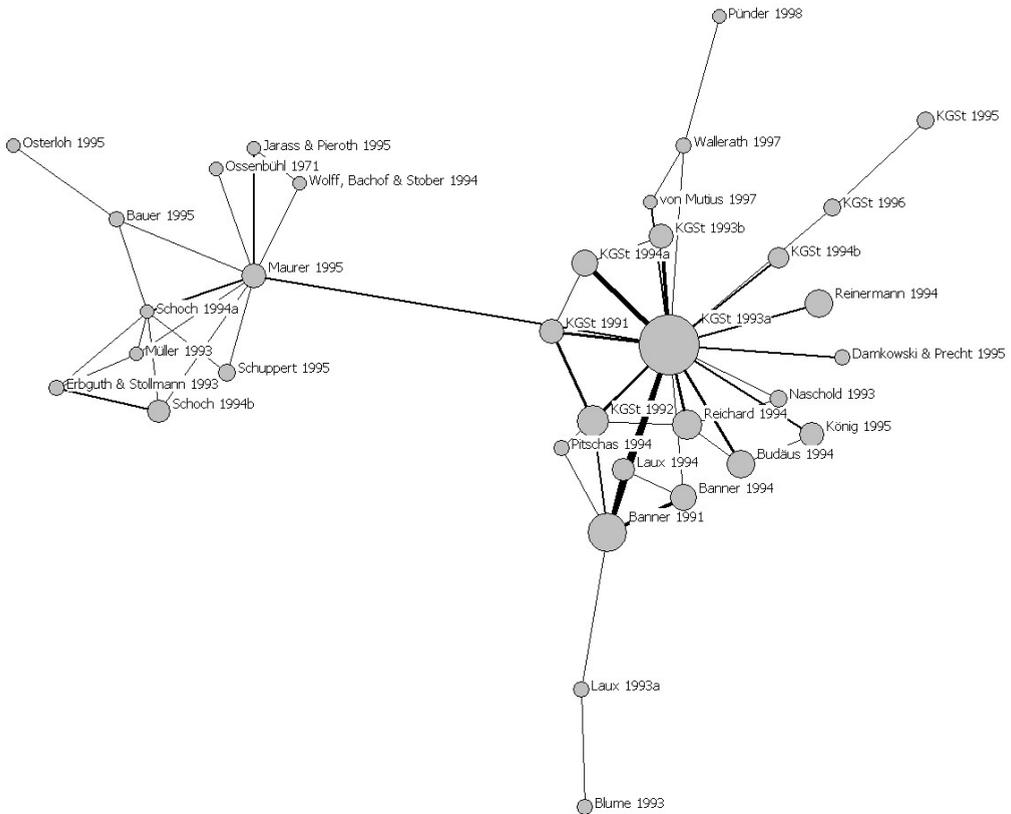
der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet, doch erst *Banner* (vgl. 1991) diagnostiziert die Probleme mit den Begriffen ‚bürokratischer Zentralismus‘ und ‚organisierte Unverantwortlichkeit‘ vor einem breiten Publikum mit einer eingängigen Kurzformel. Zum anderen überwindet die KGSt die zuvor festzustellende Richtungslosigkeit der Suche nach Problemlösungen, indem sie ein scheinbar schlüssig an die Problembeschreibung anschließendes und dem Anspruch nach allen Alternativen überlegenes Konzept vorschlägt.⁷

4.3 Sättigungsphase (1995-1999)

4.3.1 Ergebnisse der Ko-Zitationsanalyse

Im zweiten Diskursstadium zeichnet sich das Ko-Zitationsnetzwerk nicht nur durch ein Mengenwachstum im Vergleich zur ersten Phase aus, sondern auch durch eine sehr augenfällige Binnendifferenzierung. Es bilden sich nun zwei Cluster, die relativ lose verbundene Subdiskurse repräsentieren. Diese beiden Publikationscluster repräsentieren einen überwiegend betriebswirtschaftlichen Subdiskurs, der die binnenstrukturelle Dimension der NPM-treuen Verwaltungsreform erfasst, und einen rechtswissenschaftlichen Subdiskurs, der die ordnungspolitische Dimension trifft. In der größeren Diskurshälfte sind im Wesentlichen Publikationen mit direktem oder indirektem Bezug auf das NSM enthalten. Sie sind bereits aus der vorangegangenen Phase bekannt (vgl. *Banner* 1991, *KGSt* 1991, *KGSt* 1992, *Blume* 1993, *KGSt* 1993a, *Banner* 1994, *Budäus* 1994, *Reichard* 1994).⁸ Neu hinzukommende Publikationen tragen in einer überwiegend positiven, unkritischen und optimistischen Grundhaltung zu einer Differenzierung der konzeptionellen Leitideen des NSM bzw. verwandter Reformideen bei (vgl. *Naschold* 1993, *KGSt* 1993b, *Reinermann* 1994, *KGSt* 1994a, *KGSt* 1994b, *KGSt* 1995, *KGSt* 1996). Das NSM bedarf hier keiner Legitimation mehr – es wird bereits ausgearbeitet, also artikuliert, variiert und differenziert. Ohne sich mit erneuten Begründungsleistungen aufhalten zu müssen, kann zur Verfeinerung seiner Instrumente geschritten werden. Andererseits ist die Selbstverständlichkeit von NPM mittlerweile so gewachsen, dass ein erstes Lehrbuch im Ko-Zitationsnetzwerk zu finden ist (vgl. *Damkowski/Precht* 1995).⁹ Das Erscheinen von Lehrbüchern ist das sichtbarste Zeichen dafür, dass in einem Fachgebiet die Konsensbildung zu einem vorläufigen Abschluss gekommen ist (vgl. *Kuhn* 1970). Allerdings darf nicht übersehen werden, dass sich die Kritik am NSM auch in dieser Phase hartnäckig hält, das Konzept also keineswegs für alle Diskutanten selbstverständlich geworden ist. Das Kernargument der Kritiker zielt nach wie vor auf die mangelnde Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf den öffentlichen Sektor (vgl. *Laux* 1993a, 1994). Gerade aus der DHV Speyer sind nun auch moderat kritische Stimmen zu vernehmen (vgl. *Pitschas* 1994, *König* 1995).

Abbildung 3: Ko-Zitationsnetzwerk in der Sättigungsphase (1995-1999)



Im Vergleich zur ersten Phase erlangt der NPM-Diskurs durch die Herausbildung eines zweiten (kleineren) Subdiskurses ohne Bezug auf das NSM eine neue Qualität. Die vorwiegend betriebswirtschaftliche Behandlung binnenstruktureller Themen wird nun um eine rechtswissenschaftliche Reflexion ordnungspolitischer Fragen ergänzt (zur Unterscheidung dieser Reformdimensionen vgl. mit weiteren Nachweisen Abschnitt 1). Das vorherrschende Thema in der rechtsdogmatisch-ordnungspolitischen Dimension bilden Privatisierung und Public Private Partnership (PPP). Zum NSM-Subdiskurs besteht allerdings eine beträchtliche Distanz, die nur durch Ko-Zitationen der beiden Leitpublikationen überbrückt wird (vgl. *KGSt 1993a*, *Maurer 1995*). Die im Privatisierungsdiskurs verzeichneten Publikationen attestieren dem Staat und seiner Verwaltung einen tief greifenden Funktionswandel, mit dem sich eine zerklüftete und unübersichtliche Privatisierungslandschaft auftut. Entsprechend stellt sich die Frage, wie sich Verwaltung in dem breiten Spektrum möglicher Kooperationsformen von privaten und öffentlichen Akteuren sachadäquat verorten lässt. Mit anderen Worten ist über das ‚Ob‘ und ‚Wie‘ der Privatisierung zu entscheiden (vgl. *Ossenbühl 1971*, *Erbguth/Stollmann 1993*, *Müller 1993*, *Schoch 1994a*, *Bauer 1995*, *Osterloh 1995*).

Im zweiten Diskursstadium fällt die geringe Durchmischung bzw. die klare Trennung der beiden Subdiskurse ins Auge, die jeweils eine andere Reformdimension fokussieren.

Dieser Befund wird in der Schlussbetrachtung nochmals aufgegriffen. Der Privatisierungsdiskurs hat ein eindeutiges rechtswissenschaftliches Profil, was sich auch an dem Vorkommen allgemeiner Systematiken des Verwaltungsrechts (vgl. *Wolff/Bachof/Stober* 1994, *Maurer* 1995) und eines Grundgesetz-Kommentars (vgl. *Jarass/Pieroth* 1995) zeigt. Damit liegt dieser Subdiskurs in disziplinärer Kontinuität der Verwaltungswissenschaft. Seine starke Repräsentanz im Ko-Zitationsnetzwerk ist auch auf das angewendete Selektionsverfahren zurückzuführen (vgl. Abschnitt 3): Indem die Ziehung von NPM-Aufsätzen nicht auf einen bestimmten disziplinären Zugang festgelegt war, schlägt die starke rechtswissenschaftliche Tradition der Verwaltungswissenschaft – die natürlich auch ihr Publikationswesen prägt – auf die Ergebnisse durch. Autoren mit einer im Vergleich dazu eher randständigen (sozialwissenschaftlichen) Ausrichtung innerhalb der Verwaltungsforschung nutzen möglicherweise Publikationsorgane ihrer Heimatdisziplinen, die nicht im Zeitschriftensample enthalten sind. Sie sind in den Ko-Zitationsnetzwerken daher vermutlich unterrepräsentiert.

4.2.2 Diskussion

Auch die zweite Phase entspricht annähernd dem, was der theoretische Bezugsrahmen für die nächste Institutionalisierungsstufe erwarten lässt, nämlich die Objektivierung von NPM. Dies zeigt sich insbesondere an dem fließenden Übergang von einer imitativen zu einer normativen Diffusionslogik. Zwar prägen nach wie vor jene Publikationen das Diskursfeld, die ein Imitationslernen von einer ausländischen Reformkommune in Gang setzen wollen, jedoch kommen nun Publikationen hinzu, die sich stärker den einzelnen Komponenten des Konzepts widmen. Die Theoretisierungsaktivitäten tragen erste Früchte, indem die Grundzüge von NPM als selbstverständlich vorausgesetzt und stattdessen seine Details ausgearbeitet werden können. Durch diese Konkretisierung lässt sich erwarten, dass die Implementierungsformen insbesondere des NSM potenziell variantenärmer werden. Zugleich lässt der Diskurs den Rückschluss zu, dass der Anwenderkreis heterogener wird, wie es *Tolbert/Zucker* (vgl. 1996) für die Objektivierungsphase annehmen. Zwar bleibt der Diskurs eindeutig von der kommunalen Ebene dominiert, jedoch bemüht sich die KGSt um eine stärkere Einbeziehung auch kleinerer und mittlerer Gemeinden (vgl. *KGSt* 1995), um dem entstandenen Eindruck entgegenzutreten, beim NSM handele es sich um ein Reformkonzept ausschließlich für größere Kommunen.

Die zweite Institutionalisierungsstufe entspricht auch insofern *Tolberts/Zuckers* (vgl. 1996) Beschreibung von Objektivierung, als die Institutionalisierung von NPM insgesamt labil bleibt. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Konsens im Diskursfeld in zweierlei Hinsicht getrübt ist. Einerseits hält sich trotz der überwiegend positiven Grundhaltung gegenüber dem NSM hartnäckig Kritik an ihm (vgl. *Laux* 1993a, 1994, *Pitschas* 1994, *König* 1995). Andererseits bildet sich jetzt ein zweiter Subdiskurs, der eine ganz andere Auslegung von NPM ins Spiel bringt. Mit Privatisierung und PPP wird nun eine ordnungspolitische Alternative zur binnenstrukturellen Modernisierung intensiv diskutiert, wie es in den Herkunftsländern von NPM von Beginn der Reformbewegung an stärker als in Deutschland der Fall ist (vgl. *Christensen/Lægveid* 2002, *Pollitt/Bouckaert* 2004). Insofern kann von zwei lokalen Konsensen, die untereinander kontaktarm bleiben, ausgegangen werden. Da einerseits die KGSt das NSM auch als Gegenbewegung zu Massenprivatisierungen, die zu einer Existenzbedrohung von Kommunen stilisiert werden, ins Leben ruft (vgl. z.B. *Banner* 1991), und andererseits die Vertreter des Privatisierungsdis-

kurses nicht mit Seitenhieben auf die ‚schlanke Verwaltung‘ sparen (vgl. z.B. *Schuppert* 1995), bleibt das Diskursfeld spannungsgeladen und die Institutionalisierung unabgeschlossen.

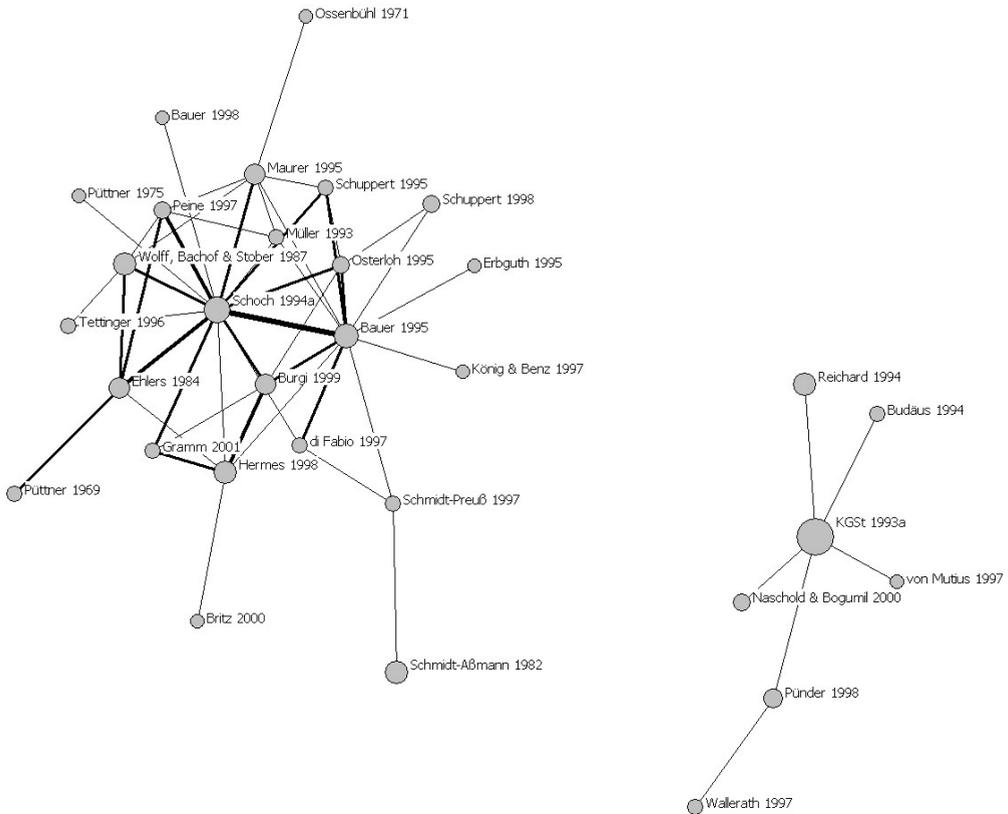
4.3 Degenerationsphase (1999-2005)

4.3.1 Ergebnisse der Ko-Zitationsanalyse

In der dritten Phase drehen sich die Mehrheitsverhältnisse um: Der Privatisierungsdiskurs ist dem NSM-Subdiskurs nunmehr quantitativ weit überlegen. Auf der hier gewählten Auflösungsstufe verbinden beide Cluster auch keine Ko-Zitationsbeziehungen mehr. Die Netzwerkdichte im Privatisierungscluster hat deutlich zugenommen, was auf eine Ausdifferenzierung schließen lässt. Es speist sich aus fast allen Publikationen, die bereits im Ko-Zitationsnetzwerk der zweiten Phase enthalten waren (vgl. *Ossenbühl* 1971, *Müller* 1993, *Schoch* 1994a, *Bauer* 1995, *Maurer* 1995, *Osterloh* 1995, *Schuppert* 1995), woraus ein Übersichtsartikel – gemessen an der Netzwerkzentralität – nun eine klare Leitfunktion hat (vgl. *Schoch* 1994a). Die größten inhaltlichen Überschneidungsbereiche bleiben dort, wo – in unterschiedlicher Tiefe zwar – Erscheinungsformen der Privatisierung dargestellt werden, eine rechtssystematische Typologie angeboten wird, Zulässigkeit, Grenzen und Probleme einzelner Privatisierungsvarianten nach Maßgabe relevanten Rechts bewertet werden und Kriterien der Rechtsformentscheidung zusammengestellt werden (vgl. *Püttner* 1969, *Püttner* 1975, *Ehlers* 1984, *Erbguth* 1995, *Tettinger* 1996, *Di Fabio* 1997, *König/Benz* 1997, *Peine* 1997, *Schmidt-Preuß* 1997, *Bauer* 1998, *Hermes* 1998, *Schuppert* 1998, *Burgi* 1999, *Britz* 2000, *Gramm* 2001). Diese Arbeiten werden komplettiert durch zwei weitere verwaltungsrechtswissenschaftliche Standardwerke (vgl. *Schmidt-Aßmann* 1982, *Wolff/Bachof/Stober* 1987).

Im Gegensatz zu seinem Pendant erleidet der NSM-Diskurs einen erheblichen Verlust sowohl an Größe, Dichte und Zentralität. Diesem Phänomen verdankt die Degenerationsphase ihre Bezeichnung. Zusammengehalten wird das Cluster nur noch durch den Hauptbericht der KGSt zum NSM (vgl. 1993a), der allerdings die höchstzitierte Publikation im Diskursfeld bleibt. Zwei weitere Arbeiten (vgl. *Budäus* 1994, *Reichard* 1994) sind aus der ersten und drei Publikationen (vgl. *Mutius* 1997, *Wallerath* 1997, *Pünder* 1998) aus der Sättigungsphase ‚übrig geblieben‘, was in einer positiven Lesart die hohe Kontinuität, in einer negativen Interpretation allerdings die geringe Aktualität dieses Subdiskurses widerspiegelt. Dafür spricht auch, dass die einzige neu verzeichnete Publikation (vgl. *Naschold/Bogumil* 2000) zu wesentlichen Teilen auf einer älteren, schon in der zweiten Institutionalisierungsphase im Ko-Zitationskern verorteten Publikation (vgl. *Naschold* 1993) beruht.

Abbildung 4: Ko-Zitationsnetzwerk in der Degenerationsphase (1999-2005)



Insgesamt ist die letzte hier untersuchte Phase also durch zwei gegenläufige Tendenzen geprägt: Auf der einen Seite wächst der Diskurs kräftig. Mit diesem Mengenwachstum erhöht sich dort auch nochmals der Grad der Spezialisierung auf rechtliche Privatisierungsfragen. Ganz anders die Situation auf der anderen Seite: Hier schrumpft der Diskurs stark. Sowohl die Dominanz als auch die Differenziertheit, die der NSM-Diskurs noch in der Sättigungsphase hatte, sind nicht mehr zu sehen. Er reduziert sich auf nur noch wenige Publikationen, die zudem eine geringe Netzwerkzentralität haben. Da die Kontraktionsbewegung auf dieser Seite stärker ist als die Expansionsbewegung auf der anderen Seite, dünnt sich das Diskursfeld aus. Kennzeichnend für diese Phase ist außerdem ein Integrationsverlust, der sich daran zeigt, dass die Cluster unverbunden sind.

4.3.2 Diskussion

Der insgesamt labile Institutionalierungsgrad, der schon für die Sättigungsphase festgestellt wurde (vgl. Abschnitt 4.2), hält auch in der dritten Phase an. Das lässt den Schluss zu, dass NPM in Deutschland nicht in den Zustand voller Institutionalisierung eingetreten ist. Als Reformkonzept hat es sich nicht abschließend von seinen Rechtfertigungszwängen befreien können, was eine erfolgreiche Sedimentierung aber vorausgesetzt hätte.

Durch die Koevolution zweier relativ unabhängiger Subdiskurse fehlt NPM als Gesamtkonzept die historische Kontinuität, die einer Institution dauerhaft Existenz sichernde Selbstverständlichkeit und Unhinterfragtheit einbringt. Dazu trägt bei, dass der Diskurs in zwei Sinnprovinzen zerfällt, die nicht nur thematisch (ordnungspolitisch vs. binnenstrukturell), sondern auch methodisch (rechtswissenschaftlich vs. betriebswirtschaftlich) oppositionell sind. Der Resonanzboden, auf den NPM in Deutschland mit seiner spezifischen Wissenschafts- und Verwaltungstradition fällt, zersetzt das Konzept eher, als dass es ihm fruchtbare Institutionalisierungsbedingungen bietet. Es entwickelt sich keine ungebrochene NPM-Tradition, sondern zwei kaum interferierende Traditionen, die jeweils ein beträchtliches Eigenleben führen. Ein Konsens im Diskursfeld steht – über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet – eher am Anfang als am Ende des Prozesses.

Damit kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass NPM in Deutschland nach Habitualisierung und Objektivierung zwar den Zustand der Semi-Institutionalisierung erreicht hat, aber nicht darüber hinaus gekommen ist, weil es nicht erfolgreich sedimentieren konnte. Die Untersuchung unterliegt – daran sei abschließend noch einmal erinnert – der methodisch bedingten Restriktion, auf die Beobachtungsebene des Diskurses beschränkt zu sein. Zwar liegt sie damit in einer theoretischen Strömung des Institutionalismus, der zufolge Institutionen in erster Linie diskursive Produkte durch rhetorische Legitimation sind (vgl. Abschnitt 3), jedoch muss die diskursive Begleitmusik von Verwaltungsreformen nicht zwangsläufig auf reales Reformhandeln und -entscheiden hindeuten. Durch die Berücksichtigung von Diskursbeiträgen von Protagonisten der Verwaltungsreform ist aber gewährleistet, dass sie zumindest teilweise eine Indikatorfunktion auch für reales Reformgeschehen hat. Zusätzlich können zu Validierungszwecken Evaluationsstudien herangezogen werden, die die praktische Implementierungsebene in Augenschein nehmen. Sie bestätigen tendenziell das hier erzielte Untersuchungsergebnis (vgl. z.B. *Bogumil* u.a. 2007), indem sie darauf hindeuten, dass NPM in der deutschen Verwaltungswirklichkeit nicht im Sinne einer unkritischen und flächendeckenden Praktizierung – wie es eine erfolgreiche Institutionalisierung hätte erwarten lassen – ‚angekommen‘ ist.

5. Schluss: Vier Thesen zu NPM in Deutschland

Die vorangegangene Diskursanalyse unterliegt methodischen Limitationen, die vor allem darin bestehen, dass die Inhalte der erfassten Publikationen allein über ihre Referenzen – gewissermaßen als ihre ‚Versorgungsleitungen‘ – erschlossen wurden, ohne eine darüber hinausgehende Inhaltsanalyse anzustrengen. Von dem wiederholten gemeinsamen Auftreten dieser Referenzen wurde auf eine inhaltliche Kohärenz hochverbundener Dokumente geschlossen. Die Restriktionen, zu denen jede Festlegung auf eine bestimmte Methode führt, können nur durch Vergleich von Ergebnissen ausgeglichen werden, die auf unterschiedlichen Wegen gewonnen wurden. Auch um solche Vergleiche anzuregen, bilden hier vier Thesen zu NPM in Deutschland den Abschluss der Untersuchung. Sie schließen einerseits an die Befunde der vorangegangenen Analyse an, andererseits weisen sie perspektivisch über sie hinaus. Mit diesen Thesen werden teilweise Rezeptionslegenden korrigiert, die sich hartnäckig mit NPM verbinden:

1. Der Internationalisierungsgrad des NPM-Diskurses in Deutschland ist ausgesprochen gering. Es ist zwar richtig, dass NPM eine internationale Bewegung ist, die in nahezu

- allen OECD-Ländern – in verschiedenen Verläufen und Ausprägungen zwar – zu beobachten ist (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004), es ist jedoch falsch, dass der deutsche Diskurs von der internationalen Diskussion nennenswert beeinflusst wurde. In keines der für diese Studie angefertigten Ko-Zitationsnetzwerke haben internationale Publikationen – mit einer Ausnahme (vgl. *Osborne/Gaebler* 1992/1997; Abbildung 2) – Eingang gefunden. Vielmehr führt der Diskurs ein relativ starkes nationales Eigenleben, das sich nur über ein Verständnis der in Wechselwirkung stehenden Traditionen von Verwaltungspraxis und -wissenschaft erschließt. Es ist nur einigen wenigen Beiträgen mit strategischer Bedeutung im Diskursfeld vorbehalten, internationale Entwicklungen zu rezipieren und mit ihnen die deutsche Verwaltungsmodernisierung zu legitimieren. Jüngere internationale Diskurslinien, etwa zur Dienstleistungsorientierung im Public Service, bieten nach wie vor wenig genutzte Anschlussmöglichkeiten.
2. NPM ist theoretisch schwach profiliert und zeigt im deutschen Diskurs nicht die vielfach generalisierte Fundierung in Public Choice und Managerialismus (vgl. den ausführlichen Quellennachweis bei *Vogel* 2006, S. 60). Diesen Programmen zuzuordnende Publikationen – wiederum mit einer Ausnahme (vgl. *Osborne/Gaebler* 1992/1997; Abbildung 2) – finden sich nicht in den Ko-Zitationsnetzwerken und sind insofern nicht diskursprägend. Damit ist nicht gesagt, dass Public Choice und Managerialismus in einer Zuständigkeitsteilung für die ordnungspolitische und binnenstrukturelle Reformdimension keine theoretischen Begründungen liefern könnten. Faktisch realisieren sich Theoriebezüge aber in Verweisen auf entsprechende Werke, und genau diese erfolgen im deutschen NPM-Diskurs nicht in nennenswertem Umfang.
 3. NPM ist auch in Deutschland ein zweidimensionales Konzept und setzt nicht nur an der Modalität, sondern auch am Spektrum öffentlicher Aufgaben an. Auf dem Prüfstand stehen also Struktur *und* Größe des öffentlichen Sektors. Die bibliometrische Diskursanalyse fördert zwei methodisch und thematisch oppositionelle Subdiskurse zutage, nämlich eine rechtswissenschaftlich-ordnungspolitische Diskussion und einen betriebswirtschaftlich-binnenstrukturellen Themenkomplex. Sie werden zugleich von Autoren unterschiedlicher disziplinärer Provenienz repräsentiert. Ein Blick auf die internationale Reformdiskussion verrät, dass staatliche Re-Dimensionierung, konkretisiert in Privatisierungsaktivitäten, auf der NPM-Agenda sehr weit oben rangiert (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004). Auch in der deutschen Diskurslandschaft findet sich eine solche Privatisierungsdiskussion. Insofern ist der nationale NPM-Diskurs keineswegs thematisch halbiert und auch nicht mit dem NSM allein auf die binnenstrukturelle Dimension fixiert.
 4. Allerdings kommt die ordnungspolitische Dimension nicht in der ökonomischen Rationalität von NPM zur Entfaltung, sondern wird von der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Tradition absorbiert und ist dann kaum mehr als ökonomisches Projekt erkennbar. Erst in dieser Verformung ist es im bewährten verwaltungswissenschaftlichen Fächerkanon – in dem die ökonomische Tradition ein geringes, die juristische jedoch ein großes Gewicht hat – bearbeitungsfähig geworden. Was in der Spaltung des NPM-Diskurses in neuer Ausprägung ihre Fortführung findet, ist eine geradezu schismatische Spaltung der Verwaltungswissenschaft, die – in der etwas anderen Kategorisierung von Sein und Sollen bzw. von Real- und Normwissenschaft zwar – schon von *Lorenz von Stein* (vgl. 1865-1884/1962) und später von *Niklas Luhmann* (vgl. 1966) attestiert wurde.

Anmerkungen

- 1 Für kritische Hinweise danke ich den anonymen Gutachtern sowie dem geschäftsführenden Herausgeber. Eine frühere Fassung des Beitrags wurde im Forschungskolloquium des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer präsentiert. Ich danke Prof. Dr. Georg Krücken für die Einladung sowie den Teilnehmern für kritische Diskussionsbeiträge.
- 2 Dabei lassen sich entsprechende Beiträge von der phänomenologischen Tradition des Institutionalismus leiten (vgl. *Berger/Luckmann* 1967, *Schütz* 1972, *Schütz* 1973, *Schütz/Luckmann* 1974), die seine kognitive Variante begründet (vgl. *DiMaggio/Powell* 1991, *Scott* 2007). In ihrem einflussreichen Werk beschreiben *Berger/Luckmann* (vgl. 1967) die *gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit* als einen Prozess der Institutionalisierung: Durch Wiederholung einstweilig bewährter Handlungsweisen verfestigen sich Handlungsmodelle, die von den Mitgliedern einer sozialen Gemeinschaft ohne erneuten Rechtfertigungszwang abgerufen werden können und sie von einer permanenten Alternativensuche entlastet. Handlungen werden in festgelegte Abläufe gebracht und als zugehörig zu einem bestimmten Typus erkannt, der in einer gegebenen Handlungssituation eine legitime Reaktionsweise darstellt. Werden diese Typisierungen von den Handelnden geteilt, kommt es also zu *reziproken Typisierungen*, lässt sich von Institutionen sprechen: „Put simply, any such typification is an institution“ (*Berger/Luckmann* 1967, S. 54). Institutionen sind dann die Bausteine einer als Selbstverständlichkeit hingenommenen, hochplausiblen Wirklichkeit. Erst in diesem objektivierten Zustand, in dem Institutionen zu einem unpersönlichen Faktum werden, lassen sie sich von Generation zu Generation weitergeben.
- 3 In welchem Ausmaß diese Kopplung vorliegt, ist indes nicht eindeutig bestimmbar. Die Ergebnisse institutionalistischer Studien legen nahe, dass nur von einer losen Verbindung auszugehen ist und Aktivitäten auf jeder dieser Ebenen einem jeweils eigenen Zweck dienen können (vgl. *Brunsson* 1989, *Brunsson/Olsen* 1993). Die Handlungen der Mitarbeiter orientieren sich weniger an neuen Managementkonzepten als die Entscheidungen von Führungskräften zugunsten ihrer Einführung erwarten lassen, und diese Entscheidungen werden wiederum seltener getroffen als die rhetorische Begleitmusik in der öffentlichen Diskursarena vermuten lässt. Hierin spiegelt sich ein Gründungsmotiv des Neo-Institutionalismus wider: Organisationen neigen dazu, nach außen eine Fassade aufzubauen, mit der sie gesellschaftlichen Rationalitätsvorstellungen entsprechen, während nach innen die tatsächlichen Aktivitäten beträchtlich von diesem Ideal abweichen können (vgl. *Meyer/Rowan* 1977). So lösen sie Widersprüche auf, die das potenziell konfliktträchtige Streben nach Legitimität und Effizienz verursachen.
- 4 Der Grund, weshalb bibliometrische Methoden bislang fast ausschließlich auf wissenschaftliche Kommunikation beschränkt geblieben ist, ist in erster Linie technischer Art: In den verfügbaren bibliographischen (Zitations-) Datenbanken sind vor allem akademische Publikationsorgane erfasst, während die für die vorliegende Untersuchung unverzichtbaren Praktiker-Journale dort regelmäßig fehlen. Aus diesem Grund musste für die vorliegende Studie eine Primärdatenerhebung angestrengt werden.
- 5 Als Identifikationshilfe wurden Schlagwörter zusammengestellt, von denen anzunehmen ist, dass sie einen NPM-Bezug des Aufsatzes durch das Vorkommen in dessen Titel, Untertitel und/oder Überschriften erkennen lassen. Im Erhebungsprozess kam ihnen die Funktion von inhaltserschließenden *Signalwörtern* zu. Sie wurden den Glossaren bzw. Sachregistern von Lehrbüchern bzw. lehrbuchähnlichen Monographien auf dem Gebiet von NPM entnommen (vgl. *Damkowski/Precht* 1995, *Naschold/Bogumil* 2000, *Schedler/Proeller* 2006, *Thom/Ritz* 2008). Die Übereinstimmung der darin enthaltenen Stichwörter ist insgesamt vergleichsweise hoch. Sie wurden gesichtet, um themenverwandte Begriffe ergänzt und in den Stichwortkatalog aufgenommen, wenn sie sich als Deskriptoren von NPM eigneten. Das Ergebnis ließ sich gewissermaßen als kontrolliertes Vokabular von NPM interpretieren, das in dieser Untersuchung als Erhebungsleitfaden diente.
- 6 Auf den Einfluss von professionellen Vereinigungen auf die Homogenisierung eines organisationalen Feldes ist von institutionalistischen Beiträgen hingewiesen worden (vgl. *Galvin* 2002, *Greenwood/Suddaby/Hinings* 2002, *Lounsbury* 2002, *Washington* 2004).
- 7 Diese auch in der frühen Institutionalisierungsphase lebhaften Theoretisierungsaktivitäten geben Anlass, den theoretischen Bezugsrahmen dahingehend zu hinterfragen, ob er die Emergenz von Institutionalisierungsprozessen, die hier allein als Ausfluss paralleler Innovationsbemühungen in Reaktion auf Umweltveränderungen konzipiert werden, nicht überzeichnet. Dagegen betonen jüngere Studien zum ‚institutional entrepreneurship‘, dass strategisches Handeln in institutionellen Feldern schon am Beginn eines Institutionalisierungsprozesses stehen kann (vgl. *Munir/Phillips* 2005, *Garud/Hardy/Maguire* 2007, *Lounsbury/Crumley* 2007). Sie öffnen den Institutionalismus theoretisch stärker gegenüber Interesse, Macht und

- Agentschaft (vgl. *Beckert* 1999, *Hensmans* 2003, *Hargrave/Van de Ven* 2006). Der Fall von NPM in Deutschland bietet in dieser Hinsicht reiches Anschauungsmaterial, wenn die KGSt in der Rolle eines „institutional entrepreneurs“ (*Fligstein* 1997) gesehen wird (vgl. auch *Frost/Vogel*, 2008).
- 8 Diese Publikationen bilden auch insofern ein sehr homogenes Cluster, als sie entweder indirekt über persönliche (*Banner, Blume*) oder direkt über institutionelle Autorenschaften der KGSt zugerechnet werden können oder aber die Autoren an dem Hauptbericht der KGSt (1993a) zum NSM mitgewirkt haben (*Budäus, Reichard*).
 - 9 Allerdings haben schon die Monographien von *Budäus* (vgl. 1994) und *Reichard* (vgl. 1994) – siehe oben Abschnitt 4.1 – den Charakter von Kurzlehrbüchern, weil sie in kompakter Form die bis dahin vorhandenen Konzepte bündeln.

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von*, 1988: Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin: Duncker & Humblot.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: *Verwaltungsführung Organisation Personal*, 13(1), S. 6-11.
- Banner, Gerhard*, 1994: Neue Trends im kommunalen Management, in: *Verwaltungsführung Organisation Personal*, 16(1), S. 5-12.
- Bauer, Hartmut*, 1995: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: *VVDStRL*, 54, S. 243-286.
- Bauer, Hartmut*, 1998: Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 51, S. 89-97.
- Beckert, Jens*, 1999: Agency, entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations, in: *Organizational Studies*, 20, S. 777-799.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas*, 1967: *The Social Construction of Society. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor Books.
- Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), 1993: *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, Gütersloh: Bertelsmann.
- Blume, Michael*, 1993: Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunalverwaltungen – Argumente und Einwände, in: *Der Gemeindehaushalt*, 94, S. 1-9.
- Bogumil, Jörg*, 2002: Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat, in: *Perspektiven des demokratischen Sozialismus*, 19, S. 43-65.
- Bogumil, Jörg u.a.*, 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: *Jann, Werner u.a. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin: edition sigma, S. 51-63.
- Britz, Gabriele*, 2000: Die Mitwirkung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, in: *Verwaltungsarchiv*, 91, S. 418-437.
- Brunsson, Nils*, 1989: *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester: Wiley.
- Brunsson, Nils/Olsen, Johan P.*, 1993: *The Reforming Organization*, London u.a.: Routledge.
- Brunsson, Nils/Sahlin-Andersson, Kerstin*, 2000: Constructing organizations: The example of public sector reform, in: *Organization Studies*, 21, S. 721-746.
- Budäus, Dietrich*, 1994: *Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, Berlin: edition sigma.
- Burgi, Martin*, 1999: *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Chmel, Andreas*, 1999: *Das Neue Berliner Verwaltungsmanagement. Konzeption und Umsetzung sowie rechtliche Betrachtung eines politischen Kontraktmanagements*, Berlin: Berlin-Verl. Spitz.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per* (Hrsg.), 2002: *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot u.a.: Ashgate.

- Damkowski, Wulf/Precht, Claus*, 1995: Public Management: Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- de Solla Price, Derek J.*, 1965: The science of science, in: *Platt, John R.* (Hrsg.), *New Views on the Nature of Man*, Chicago u.a.: University of Chicago Press, S. 47-70.
- Di Fabio, Udo*, 1997: Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung, in: *VVDStRL*, 56, S. 235-282.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1991: Introduction, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago u.a.: University of Chicago Press, S. 1-38.
- Ehlers, Dirk*, 1984: *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Erbguth, Wilfried*, 1995: Die Zulässigkeit der funktionalen Privatisierung im Genehmigungsrecht, in: *Umwelt- und Planungsrecht*, 15, S. 369-378.
- Erbguth, Wilfried/Stollmann, Frank*, 1993: Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte? – Zu den Kriterien bei der Wahl der Rechtsform –, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 46, S. 798-809.
- Fisahn, Andreas/Gerstlberger, Wolfgang*, 1997: Neuer Wein in alten Schläuchen. Ineffizienz und Herrschaft als Strukturmerkmale von Bürokratie, in: *Sozialismus*, 24, S. 13-17.
- Fligstein, Neil*, 1997: Social skills and institutional theory, in: *American Behavioral Scientist*, 40, S. 397-405.
- Frost, Jetta/Vogel, Rick*, 2008: Linking exploration and exploitation: How a think tank triggers a managerial innovation, in: *International Journal of Learning and Change*, 3, S. 75-91.
- Galvin, Tiffany L.*, 2002: Examining institutional change: Evidence from the founding dynamics of U.S. health care interest associations, in: *Academy of Management Journal*, 45, S. 673-696.
- Garfield, Eugene*, 1955/2006: Citation indexes for science. A new dimension in documentation through association of ideas, in: *International Journal of Epidemiology*, 35, S. 1123-1127.
- Garud, Raghu/Hardy, Cynthia/Maguire, Steve*, 2007: Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue, in: *Organizational Studies*, 28, S. 957-969.
- Gramm, Christof*, 2001: *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Green, Sandy Edward*, 2004: A rhetorical theory of diffusion, in: *Academy of Management Review*, 29, S. 653-669.
- Greenwood, Royston/Suddaby, Roy/Hinings, Bob*, 2002: Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields, in: *Academy of Management Journal*, 45, S. 58-60.
- Griffith, Belver C.* u.a., 1974: The structure of scientific literatures II: Towards a macro- and micro-structure for science, in: *Science Studies*, 4, S. 339-365.
- Hargrave, Timothy J./Van de Ven, Andrew H.*, 2006: A collective action model of institutional innovation, in: *Academy of Management Review*, 31, S. 864-888.
- Hardy, Cynthia/Lawrence, Thomas B./Grant, D.*, 2005: Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity, in: *Academy of Management Review*, 30, S. 58-77.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg*, 1999: *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld: transcript.
- Hensmans, Manuel*, 2003: Social movement organizations: A metaphor for strategic actors in institutional fields, in: *Organizational Studies*, 24, S. 355-381.
- Hermes, Georg*, 1998: *Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hill, Hermann*, 1993a: Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, in: *Hill, Hermann Klages, Helmut* (Hrsg.), *Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement: Aktuelle Tendenzen und Entwürfe*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 19-35.
- Hill, Hermann*, 1993b: *Verwaltung neu denken*, in: *Verwaltungsführung Organisation Personal*, 15, S. 15-20.
- Hill, Hermann/Klages, Helmut* (Hrsg.), 1993: *Spitzenverwaltungen im Wettbewerb: Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992*, Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), 2006: *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Berlin: edition sigma.

- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, 1995: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München: Beck.
- Kamada, Tomihisa/Kawai, Satoru*, 1989: An algorithm for drawing general undirected graphs, in: Information Processing Letters, 31, S. 7-15.
- Keller, Reiner*, 2007: Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, 3., akt. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KGSt*, 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1993a: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1993b: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1994a: Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1994b: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Köln: KGSt.
- KGSt*, 1995: Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden. Köln: KGSt.
- KGSt*, 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Köln: KGSt.
- Koch, Rainer*, 2008: Strategischer Wandel des Managements öffentlicher Dienste. Design-orientierte Managementlehre und Modernisierung öffentlicher Dienste, Wiesbaden: Gabler.
- König, Klaus*, 1995: ‚Neue‘ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, in: Die Öffentliche Verwaltung, 48, S. 349-358.
- König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.), 1997: Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhn, Thomas S.*, 1970: The Structure of Scientific Revolutions, Chicago u.a.: The University of Chicago Press.
- Lawrence, Thomas B./Phillips, Nelson*, 2004: From Moby Dick to Free Willy: Macro-cultural discourse and institutional entrepreneurship in emerging institutional fields, in: Organization, 11, S. 689-711.
- Laux, Eberhard*, 1993a: Brückenschläge: Zur Anwendung betriebswirtschaftlicher Konzepte im kommunalen Bereich. – Zugleich eine Betrachtung zum Zustand der Verwaltungswissenschaften –, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46, S. 1083-1089.
- Laux, Eberhard*, 1993b: Unternehmen Stadt?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46, S. 523-524.
- Laux, Eberhard*, 1994: Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung? – Visionen und Realitäten neuer Steuerungsmodelle –, in: Der Gemeindehaushalt, 95, S. 169-174.
- Lounsbury, M./Crumley, Ellen T.*, 2007: New practice creation: An institutional perspective on innovation, in: Organizational Studies, 28, S. 993-1012.
- Lounsbury, Michael*, 2002: Institutional transformation and status mobility: The professionalization of the field of finance, in: Academy of Management Journal, 45, S. 255-266.
- Luhmann, Niklas*, 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln u.a.: Grote.
- Maurer, Hartmut*, 1995: Allgemeines Verwaltungsrecht, München: Beck.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, in: American Journal of Sociology, 83, S. 340-363.
- Müller, Nikolaus*, 1993: Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (institutional choice), Köln: Heymanns.
- Munir, Kamal A./Phillips, Nelson*, 2005: The birth of the ‚Kodak Moment‘: Institutional entrepreneurship and the adoption of new technologies, in: Organizational Studies, 26, S. 1665-1687.
- Mutius, Albert von*, 1997: Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung – Kommunalverfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Determinanten aktueller Ansätze zur grundlegenden Organisationsreform in Gemeinden und Kreisen, in: *Burmeister, Joachim* (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern, München: Beck, S. 685-716.
- Naschold, Frieder*, 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin: edition sigma.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 2000: Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen: Leske + Budrich.

- Neisser, Heinrich/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard*, 1998: Kontexte und Konzepte des New Public Management, in: *Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard* (Hrsg.), *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*, Wien: Signum-Verl., S. 19-55.
- Osborne, David/Gaebler, Ted*, 1992/1997: *Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft*, Wiesbaden: Gabler.
- Ossenbühl, Fritz*, 1971: Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, in: *VVDStRL*, 29, S. 137-209.
- Osterloh, Lerke*, 1995: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben in: *VVDStRL*, 54, S. 204-242.
- Peine, Franz-Joseph*, 1997: Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 50, S. 353-365.
- Phillips, Nelson/Lawrence, Thomas B./Hardy, Cynthia*, 2004. Discourse and institutions, in: *Academy of Management Review*, 29, S. 635-652.
- Pitschas, Rainer*, 1994: Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb? – Balanceprobleme zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit –, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 47, S. 973-986.
- Pollitt, Christopher*, 1993: *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, 2. Aufl., Oxford u.a.: Blackwell.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Pritchard, Alan*, 1969: Statistical bibliography or bibliometrics?, in: *Journal of Documentation*, 25, S. 348-349.
- Pünder, Hermann*, 1998: Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 51, S. 63-71.
- Püttner, Günter*, 1969: *Die öffentlichen Unternehmen: Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand*, Bad Homburg u.a.: Gehlen.
- Püttner, Günter*, 1975: Die Einwirkungspflicht – Zur Problematik öffentlicher Einrichtungen in Privatrechtsform, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 90, S. 353.
- Reichard, Christoph*, 1994: *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph*, 1996/97: Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 641-660.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred*, 2001: Konzept und Kritik des New Public Management, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392.
- Reinermann, Heinrich*, 1994: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. *Speyerer Forschungsberichte*, Bd. 139, Speyer: DHV.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2006: *New Public Management*, Bern u.a.: Haupt.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, 1982: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System; Insbesondere zur Bedeutung von Rechtsform und Verfahren im Verwaltungsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller.
- Schmidt-Preuß, Matthias*, 1997: Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, in: *VVDStRL*, 56, S. 160-234.
- Schoch, Friedrich*, 1994a: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 109, S. 962-977.
- Schütz, Alfred*, 1972: *The Phenomenology of the Social World*, London: Heinemann Educational Books.
- Schütz, Alfred*, 1973: *The Problem of Social Reality*, The Hague: Martinus Nijhoff.
- Schütz, Alfred/Luckmann, Thomas*, 1974: *The Structures of the Life-World*, London u.a.: Heinemann Educational Books.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1995: Rückzug des Staates? – Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung –, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 48, S. 761-770.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1998: Jenseits von Privatisierung und ‚schlankem‘ Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung, in: *Gusy, Christoph* (Hrsg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*, Baden-Baden: Nomos, S. 72-115.

- Scott, Richard W.*, 2007: Institutions and Organizations. Ideas and Interests, Thousand Oaks u.a.: Sage.
- Small, Henry C.*, 1973: Co-citation in the scientific literature: A new measure of the relationship between two documents, in: *Journal of the American Society of Information Science*, 24, S. 265-269.
- Small, Henry C./Griffith, Belver C.*, 1974: The structure of scientific literatures I: Identifying and graphing specialities, in: *Science Studies*, 4, S. 17-40.
- Strang, David/Meyer, John W.*, 1993: Institutional conditions for diffusion, in: *Theory and Society*, 22, S. 487-511.
- Suddaby, Roy/Greenwood, Royston*, 2005: Rhetorical strategies of legitimacy, in: *Administrative Science Quarterly*, 50, S. 35-67.
- Tettinger, Peter J.*, 1996: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 49, S. 764-770.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2008: Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Gabler.
- Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G.*, 1996: The institutionalization of institutional theory, in: *Clegg, Stewart R./Hardy, Cynthia/Nord, Walter R.* (Hrsg.), *Handbook of Organization Studies*, London u.a.: Sage, S. 175-190.
- Van Leeuwen, Thed*, 2004: Descriptive versus evaluative bibliometrics. Monitoring and assessing of national R&D systems, in: *Moed, Henk F./Glänzel, Wolfgang/Schmoch, Ulrich* (Hrsg.), *Handbook of Quantitative Science and Technology Research. The Use of Publication and Patent Statistics in Studies of S&T Systems*, Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishing, S. 373-388.
- Vogel, Rick*, 2006: Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Vollmer, Hendrik*, 2002: Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der neunziger Jahre. Die diskursive Ordnung von Reformkommunikation, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 31, S. 44-65.
- von Stein, Lorenz*, 1865-1884/1962: Die Verwaltungslehre. 8 Teile in 10 Bden., Aalen: Scientia-Verl.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate*, 2008: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie, Stuttgart: Kohlhammer.
- Wallerath, Maximilian*, 1997: Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 50, S. 57-67.
- Washington, Marvin*, 2004: Field approaches to institutional change: The evolution of the National Collegiate Athletic Association 1906-1995, in: *Organizational Studies*, 25, S. 393-414.
- Weingart, Peter*, 2003: Evaluation of research performance: The danger of numbers, in: *Forschungszentrum Jülich* (Hrsg.), *Bibliometric Analysis in Science and Research. Applications, Benefits and Limitations*, Jülich: Forschungszentrum Jülich, S. 7-19.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf*, 1987: Verwaltungsrecht II. Besonderes Organisations- und Dienstrecht, München: Beck.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf*, 1994: Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch, München Beck.
- Wollmann, Hellmut*, 2004: Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum, in: *Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter* (Hrsg.), *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17-36.
- Zucker, Lynne G.*, 1977: Role of institutionalization in cultural persistence, in: *American Sociological Review*, 42, S. 726-743.

Anschrift des Autors: Dr. Rick Vogel, Universität Hamburg, Fachbereich Betriebswirtschaftslehre, Von-Melle-Park 5, 20146 Hamburg
E-Mail: Rick.Vogel@wiso.uni-hamburg.de.

Kuno Schedler/Lukas Summermatter

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz¹

Zusammenfassung

In etlichen Kantonen und Städten der Schweiz wurde mit der definitiven Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch die mittelfristige Steuerung weiter entwickelt. Wie im Leistungsbudget, wird nun auch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) die Leistungs- mit der Finanzseite systematisch verbunden und damit zumindest formell aufgewertet. Dadurch soll die Wirkungsorientierung noch besser möglich werden.

Dieser Beitrag untersucht die heute eingesetzten Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne in der Schweiz. Die empirische Basis bilden die publizierten Planungen und die offiziellen Botschaften dazu. Es wird deutlich, dass immer mehr Verwaltungseinheiten den IAFP einsetzen, in seiner Ausgestaltung jedoch grosse Unterschiede festzustellen sind.

Schlagworte: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, mittelfristige Steuerung, Leistungsbudget, Aufgaben- und Finanzplanung

Abstract

The Integrated Task and Financial Plan as Mid-term Controlling-Tool in Switzerland

Together with the implementation of New Public Management mid-term control has been enhanced in several cantons and cities in Switzerland. In order to improve outcome orientation, the so called Integrated Task and Financial Plan links performance to resources, like performance budgets.

This paper examines the today utilized Integrated Task and Financial Plans. Empirical evidence is collected from published plans and the related official statements. Results show that more and more governments publish an Integrated Task and Financial Plan, but its design shows huge differences.

Key words: New Public Management, mid-term control, performance budget, Task and Resources Planning

1 Einleitung

Die Reformwelle des New Public Management, die ihren Ursprung in den anglo-amerikanischen Ländern hat, ist auch am deutschsprachigen Raum nicht spurlos vorbeigegangen. Die grundsätzlichen Konzeptelemente wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz aufgenommen und in den jeweiligen Kontext übertragen. In Deutschland entstand daraus das Neue Steuerungsmodell, in der Schweiz die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV). Ihnen allen ist gemein, dass – nebst anderen NPM-typischen Elementen – eine Verschiebung des Steuerungsfokus von den Ressourcen zu den Ergebnissen der Verwaltungstätigkeit stattfinden sollte. Politische Vorgaben sollten we-

niger die Art des Mitteleinsatzes, als vielmehr die dabei entstehenden Leistungen (und Wirkungen) enthalten. Dies ist eine der zentralen angestrebten Wirkungen der Reform.

In der Schweiz sind etliche Kantone und Gemeinden den Weg in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung gegangen. Auf Bundesebene hingegen sind heute erst ca. 5 % des Budgets über Leistungsaufträge und Globalbudgetierung geführt, weshalb *Lienhard* (2008) hier noch einiges Potenzial erkennt. Einige Kantone und Gemeinden haben alternative Instrumente entwickelt, um die neue Steuerungsform zu unterstützen. In der mittelfristigen Perspektive, d.h. für einen Zeitraum von 4 Jahren, wird verbreitet ein Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) eingesetzt.

Der vorliegende Beitrag adressiert die generelle Frage, ob und inwiefern eine mittelfristige Leistungssteuerung in einem politisch-administrativen System möglich ist. Am Beispiel der IAFPs in Schweizer Kantonen wird konkret folgenden Fragen nachgegangen:

- Welche Rolle spielen die IAFPs in der Verwaltungsreform der Schweiz?
- Welche Ziele werden mit den IAFPs verfolgt und inwiefern werden diese erreicht?
- Wie sind die IAFPs ausgestaltet?
- Lassen sich Typen von IAFPs identifizieren?

Um Antworten auf die Fragen zu finden, analysiert dieser Artikel zum einen den Weg, den jene Kantone in der Schweiz zurückgelegt haben, die WoV-Reformen umsetzten, um zu der heute dominierenden Kombination von jährlichen Leistungsbudgets und vier- bis sechsjährigen IAFPs zu gelangen. Aufgrund einer Analyse der vorhandenen Literatur, aber auch unter Bezugnahme auf unabhängige Evaluationen und offizielle Dokumente, werden die Entwicklungen nachgezeichnet.

Zum anderen werden die heute auf kantonaler Ebene eingesetzten Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne analysiert und typisiert und es wird diskutiert, wie weit die damit verbundenen Erwartungen erfüllt werden. Dabei beschränkt sich die empirische Untersuchung auf die beobachtbaren, formalen Spezifika der mittelfristigen Steuerungsinstrumente. Fragen der Einführung und Nutzung sowie der erzeugten Wirkung der Instrumente, wie sie etwa bei *van Dooren und van de Walle* (2008) diskutiert werden, stehen nicht im Zentrum der Analyse.

2 Von der kurzfristigen Ressourcen- zur mittelfristigen Leistungssteuerung

Mit dem New Public Management hat sich der Blick auf die Steuerung im politisch-administrativen System verändert: die direkte und aktive Verwaltungsführung („Management“) wurde gegenüber der reinen Administration von Sachgeschäften deutlich aufgewertet. Der traditionelle Steuerungsansatz fokussierte auf die sogenannten Inputs, also die Ressourcen, mit denen der Staat und seine Instanzen ihre Aufgaben erfüllten. Er war ausserdem stark von der jährlich wiederkehrenden Budgetdebatte geprägt, ohne eine umfassende Sicht auf die mittel- oder langfristige Entwicklung. Die Reform der neunziger Jahre brachte einen Perspektivenwechsel: PolitikerInnen sollten jetzt Leistungs- und Wirkungsziele definieren, die danach von der Verwaltung umgesetzt werden sollten. Dies umfasst zwei Aspekte: zum einen die Output- statt der Inputperspektive, zum anderen die Mehrjahres- statt der Jahresperspektive.

2.1 Von der Input- zur Output-Perspektive

Im Zusammenhang mit der Einführung des New Public Management wurde in vielen Gemeinwesen die *Spezifikation* (in Deutschland: die Spezialität) der Budgets verändert. Anstatt die Art der Verwendung wie bisher an die Aufwandarten zu knüpfen, wurde in Leistungsbudgets (*performance budgets*) eine Bindung an Leistungskategorien gewählt, so dass „a form of budgeting that relates funds allocated to measurable results“ (OECD 2005, S. 59) entsteht. Mit dieser Verschiebung des Steuerungsfokus von den Inputs zu den Outputs sollte mehr Transparenz darüber geschaffen werden, welche Leistungen erstellt und Wirkungen erzielt werden – und zwar sowohl ex ante (im Voranschlag/Budget) als auch ex post (in der Rechnung). In Deutschland spricht man dabei von Produkthaushalten, in der Schweiz von Produktgruppenbudgets. Gemäss OECD (2005) werden in knapp der Hälfte der OECD-Staaten heute Ausgaben und Leistungsziele miteinander verknüpft, wobei die Verknüpfung unterschiedlich eng ausgestaltet sein kann (OECD 2007, S. 21). Damit erfährt das Performance-Management² eine deutliche Aufwertung – zumindest konzeptionell. Das Produktgruppenbudget ermöglicht es der Politik, über die rechtliche Normierung und die finanzielle Steuerung hinaus einen verstärkten Einfluss auf die Leistungserbringung wahr zu nehmen. Im Produktgruppenbudget werden die Auswirkungen von Policies auf die jährliche Finanz- und Leistungsentwicklung dargestellt und politisch legitimiert. Pro Produktgruppe werden nicht nur die Kredite festgelegt, sondern auch die zu erbringenden Leistungsmengen und -qualitäten. Gleichzeitig wird den Verwaltungseinheiten mehr Flexibilität in der Auswahl der Mittel eingeräumt, die sie für die Erstellung der Leistungen einsetzen möchten.

Nach Widmer und Rüegg (2005) nimmt NPM damit eine Entwicklung in der Steuerungstheorie auf, die sich bereits früher in den politikwissenschaftlichen und soziologischen Diskussionen abgezeichnet hat: eine Schwerpunkt-Verschiebung von der Input-Legitimation (Legitimation durch Verfahren) hin zu vermehrter Output-Legitimation (Legitimation durch Inhalte). Die disziplinäre Sicht des Public Management würde dies auch als „Legitimation durch Ergebnisse“ oder „Legitimation durch gute Leistungsqualität“ bezeichnen (Schedler/Felix 2000).

2.2 Von der Jahres- zur Mehrjahresperspektive

Die Geschichte der Steuerungstheorien lehrt, dass mit dem Begriff der „politischen Planung“ vorsichtig umgegangen werden sollte. Nachdem in den sechziger Jahren eine regelrechte Planungseuphorie vorherrschte, wurde der Optimismus einer planbaren Politik in den siebziger Jahren u.a. durch die überraschende Wende im Zusammenhang mit der Erdölkrise empfindlich gedämpft. In der Schweiz stellte Bieri (1976) gar die Frage „ob das schweizerische politische System überhaupt eine sinnvolle politische Planung zulasse“ (S. 39f.). Das Planungsverständnis der damaligen Zeit war allerdings ein Absolutes: aufgrund ökonomisch-demografischer Entwicklungsszenarien wurde in den unterschiedlichsten Politikfeldern Entwicklung geplant und entsprechende staatliche Infrastruktur aufgebaut. Die Idee war, dass a) ein Plan das Ergebnis eines rationalen Entscheidungs- und Abwägungsprozesses sei, und dass b) ein einmal beschlossener Plan – mehrheitlich ohne Änderungen – auch tatsächlich politisch umgesetzt würde. Als dann die Politiker nach anderen als ökonomisch rationalen Kriterien entschieden, und als darüber hinaus die reale wirtschaftliche Entwicklung nicht der Planung entsprach, war die Enttäuschung um-

so grösser, und das Instrument der politischen Planung war für lange Zeit diskreditiert (Linder/Hotz/Werder 1979).

Gleichzeitig wurden rationalistische Konzepte der Planung aus verschiedenen Gründen kritisiert:

- Zunächst machte die Forschung deutlich, dass die menschliche Rationalität beschränkt ist (*bounded rationality*), zu beschränkt, um komplexe Datenvergleiche umfassend durchzuführen, wenn unter Unsicherheit entschieden werden soll (Simon 1957, 1995).
- Zudem fehle nicht nur die Fähigkeit, sondern auch der Wille der Politik, aufgrund objektiver Daten ökonomisch rational zu handeln (Wildavsky 1974). Inkrementelle Entscheidungsprozesse gelten seither insbesondere in der Politikwissenschaft als gegeben, so dass jeder Glaube an eine umfassende Planung aufzugeben war (Bogumil/ Jann 2005, S. 140f.).

Bogumil und Jann (2005, S. 136ff.) weisen darauf hin, dass bislang Versuche, in einer integrierten Entwicklungsplanung alle Planungsaspekte miteinander zu verknüpfen und zu rationalen Entscheidungen zu gelangen, gescheitert sind. „Eine wirklich integrierte Entwicklungsplanung, in der alle relevanten Raum-, Finanz- und Fachplanungen für einen längeren Zeitraum aufeinander abgestimmt werden, [...] überfordert [...] sowohl die Informations- wie die Konfliktlösungskapazitäten eines politisch-administrativen Systems“ (S. 138). Sie kommen allerdings zum Schluss, dass deswegen nicht auf jegliche Art von Planung verzichtet werden soll. Es gehe nur darum, „den Stellenwert rationaler Analyse in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen realistisch einzuschätzen und einzuordnen“ (S. 143). Mit anderen Worten: Nicht die Planung an sich ist in Frage gestellt, sondern die Annahme der rationalen Entscheidungsfindung, die damit verbunden sein könnte.

Mit dem New Public Management erlebte die mittelfristige Planung einen neuen Aufschwung. Gefragt war nämlich eine weitsichtige, auf gesellschaftliche Wirkungen ausgerichtete Politik mit der entsprechenden vorausschauenden Steuerung der Verwaltung. Dem stand allerdings ein Problem entgegen: Die dominierende finanzielle Steuerung war auf die Jährlichkeit ausgerichtet, was dies verunmöglichte. Daher wurde in Neuseeland und den USA eine mehrjährige Planung eingerichtet. Dabei wurde allerdings aus den Erfahrungen des weitgehend gescheiterten *Planning Programming Budgeting Systems (PPBS)* gelernt, das zu sehr davon ausgegangen war, dass sich Budgetierungs- und Planungsprozesse ökonomisch rational durchführen lassen (Siegel 2008). Diesmal stand nicht eine durch zentrale Vorgaben gesteuerte, letztlich wenig flexible Planung im Vordergrund, sondern die dezentralen Einheiten wurden aufgefordert, ihre eigenen Planungen der Finanz- und Aufgabenentwicklung transparent und damit der Politik zugänglich zu machen.³

Einen ähnlichen Weg gingen auch die Niederlande. In den *1995 Accounting Rules* wird verlangt, dass die Gemeinwesen mittel- bis langfristige Finanzplanungen erstellen, die sie nach Aufgabenbereichen gliedern. Sie sollen nicht nur die finanziellen, sondern auch die erwarteten Entwicklungen im Leistungsbereich wiedergeben, sodass der politische Spielraum für die Regierungen transparenter wird (vgl. Bac 2002, S. 276). Nach Matheson (2002, S. 42ff.) haben die meisten OECD-Staaten Eckwerte für die mittelfristige Finanzentwicklung definiert, jedoch bleibt offen, ob sie diese – ähnlich wie die Niederlande – auch mit einer Prognose bzw. Planung der Leistungsseite verknüpfen.

2.3 WoV als Ausgangspunkt der mittelfristigen Leistungssteuerung in der Schweiz

Über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) in der Schweiz wurde in den vergangenen Jahren ausführlich und über die verschiedenen Disziplinen hinweg berichtet (*Buschor* 1993; *Kettiger* 2000; *Ladner* 2005; *Mastronardi* 1998; *Schedler* 1995; *Schedler/Proeller* 2000; *Thom/Ritz* 2000), auch in diesem Journal (*Lienhard* 2008; *Schedler* 2008; *Steiner* 2008). An dieser Stelle soll daher die WoV nicht mehr grundsätzlich umschrieben, sondern primär als Ausgangspunkt für die angestrebte Leistungssteuerung analysiert werden.

Technisch gesehen wurden durch die WoV in der Schweiz die Ressourcenhaushalte durch Produktgruppenbudgets ersetzt. Die rechtlich notwendige Spezifikation der Budgetkredite wanderte damit von den Inputs zu den Outputs, d.h. die Kredite wurden an die Erstellung bestimmter Leistungskategorien gebunden. Damit ging die Notwendigkeit einher, Leistungen nicht nur zu definieren, sondern auch zu quantifizieren. Nebst das „Was?“ trat das „Wie viel?“. Eben diese Information wurde in Leistungsvorgaben oder -vereinbarungen festgehalten, meist operationalisiert in Indikatoren oder Kennzahlen.

Die Schweiz übernahm das Konzept der Leistungsbudgets im Wesentlichen von den Vorbildern in Neuseeland und den Niederlanden.

Damit wurde den politischen Gremien eine Vielzahl an neuen Informationen zu den Leistungen des Staates zur Verfügung gestellt. Mit diesen Informationen sollte es heute möglich sein, politisch auf die Leistungen und Wirkungen des Staates Einfluss zu nehmen.

Wie unabhängige Evaluationen der ersten Versuche zeigten, wurden zwar die Instrumente eingeführt und formell angewendet, aber der Aufbau der entsprechenden Informationssysteme nahm deutlich mehr Zeit in Anspruch als erwartet (*Econcept* 2000). Auch wenn insgesamt die Umsetzung in verschiedenen Kantonen als mehrheitlich positiv gewertet wurde, stellten *Rieder und Farago* (2000) in einer vergleichenden Evaluation zum Abschluss etlicher Versuchsphasen fest, dass die Zieldiskussion bei einem Teil der Ämter ungenügend geblieben sei. Nur etwa die Hälfte der untersuchten Ämter hätten ihre Leistungsziele systematisch diskutiert. Ausserdem sei eine klare Führungsrolle der Regierungen wünschenswert, aber noch zu wenig erkennbar.

Daraus kann abgeleitet werden, dass die angestrebte Wirkungsorientierung mit der rein jährlichen Finanz- und Leistungssteuerung nicht erreicht wurde. Um der eher kurzfristigen Ausrichtung der Leistungssteuerung entgegen zu wirken, empfahl der Evaluator des Kantons Aargau, „Planung und Controlling auf Departements- und Regierungsstufe [zu] stärken“ (*Econcept* 2000, S. 35). Gleichzeitig sei eine bessere Messung der Wirksamkeit sicherzustellen. Im übrigen spricht sich allerdings keine der Evaluationen der ersten Phase (bis 2000) zur mittelfristigen Planungsperspektive aus (vgl. die Übersicht bei *Rieder/Lehmann* 2002), was wir als Zeichen dafür werten, dass dies zu der Zeit kein direktes Anliegen war.

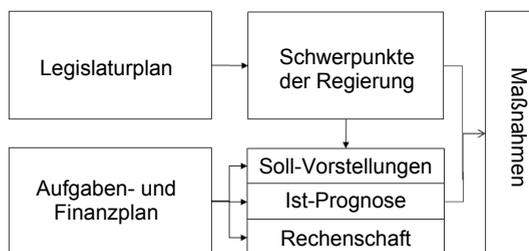
Nebst den einjährigen werden im Rahmen von WoV-Projekten vereinzelt auch mehrjährige Leistungsaufträge, kombiniert mit den entsprechenden Globalbudgets, eingesetzt. Die Stadt Riehen beispielsweise schliesst Leistungsaufträge auf eine Dauer von zwei bis vier Jahren ab und zwingt somit alle Beteiligten, sich eine mittelfristige Planung zu geben (*Schuppli* 2005). Ausserdem können die verschiedenen Politikbereiche gestaffelt diskutiert werden.

3 Das Konzept des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans

In der Praxis hatte sich schon früh die Erkenntnis durchgesetzt, dass Wirkungen nicht auf Basis der jährlichen Globalbudgetierung erfasst bzw. beeinflusst werden können. Nachdem die Versuchsphasen mit dem jährlichen System von Leistungsauftrag und Globalbudget abgeschlossen waren und viele Gemeinwesen in den definitiven Betrieb übergangen, eröffnete sich neben der Notwendigkeit, die Steuerung auf der mittelfristigen Ebene auszubauen, auch die Gelegenheit dazu: Die bestehenden Projektorganisationen waren von den Pilotversuchen entlastet, und sie konnten ihre Zeit und Energie vermehrt für die Weiterentwicklung der WoV – z.B. im Bereich der mittelfristigen Steuerung – verwenden. In diesem Sinne kann die mittelfristige Leistungssteuerung als eine zweite Welle der WoV-Reform angesehen werden.

Für die Schweiz wurde im Umfeld der „St.Galler Schule“ (*Schmidt 2008*) um das Jahr 2000 ein Konzept für eine mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung entwickelt und publiziert (*Brühlmeier u.a. 2001*), das unter anderem Ausfluss aus laufenden Projekten in der Praxis war. Dieses Konzept sieht eine Kombination von verschiedenen Steuerungsinstrumenten vor, die unterschiedlichen Zwecken dienen sollen und die vor allem einen unterschiedlichen Steuerungsfokus einnehmen (vgl. Abbildung 1). Der Hauptzweck dieser mittelfristigen Steuerung ist allerdings nicht eine möglichst perfekte, kohärente Planung aller staatlichen Aktivitäten, wie dies in den rationalistischen Ansätzen der sechziger Jahre versucht wurde. Vielmehr wurde der IAFP von Anfang an als eine Plattform der politisch-administrativen Kommunikation verstanden (*Schedler 1998*): Hier können mittelfristig wirksame Projekte adressiert und auf die politische Agenda gesetzt werden. Der IAFP ist damit jene Knetmasse, die es der Exekutive erlaubt, mit der Verwaltung einerseits und dem Parlament andererseits den Blick über die Jährlichkeit hinaus in den weiteren Raum zu werfen.

Abbildung 1: Module und Inhalte der mittelfristigen Planung



Das St.Galler Konzept der politischen Planung geht von einer Zweiteilung der mittelfristigen Planung aus (*Brühlmeier u.a. 2001*, S. 111ff.):

- Spätestens sechs Monate nach Amtsantritt publiziert die (neue) Regierung ihre politischen Schwerpunkte für die Legislative, die in der Schweiz in der Regel vier Jahre dauert. Dieser so genannte Legislaturplan kann für die politische Profilbildung der Regierung verwendet werden. Er wird einmal pro Legislatur erstellt, und die Erreichung der Legislaturziele kann am Ende der Legislatur evaluiert werden.
- Einmal jährlich wird ausserdem ein flächendeckender (d.h. alle Aufgaben umfassender) *Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)* erstellt, der jährlich rollend ak-

tualisiert wird. Er umfasst in der Regel die Planung der jeweils kommenden vier Jahre und verknüpft die Finanz- und die Leistungsseite, analog zum Leistungsbudget.

- Die beiden Instrumente sind lose gekoppelt, indem im ersten Jahr eine Übereinstimmung der Zielsetzungen erwartet wird, in den Folgejahren jedoch Anpassungen im IAFP Abweichungen zum Legislaturplan möglich machen.

Mit diesen zwei Instrumenten sollte die Möglichkeit geschaffen werden, gleichzeitig eine politische Profilierung und eine führungsorientierte, mittelfristige Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung zuzulassen. Aus dem Zusammenspiel der beiden Instrumente ergibt sich die mittelfristige Steuerung. Die Schwerpunkte der Regierung, die im Legislaturplan definiert werden, sollten in der Umsetzungsplanung des IAFP wieder zu finden sein. Dieser wiederum entsteht nicht im luftleeren Raum, sondern ist seinerseits eingebunden in die laufende Erfüllung staatlicher Aufgaben. Er bezieht somit zweierlei Informationen: die Ist-Entwicklung, die sich abzeichnet, wenn keine besonderen Massnahmen ergriffen werden, und die Soll-Vorstellungen einer politisch gewünschten Entwicklung. Schliesslich dient der IAFP auch der Kommunikation veränderter Planungsvorstellungen, wenn er mit früheren IAFPs verglichen wird. So kann die Regierung beispielsweise darlegen, weshalb eine frühere Zielsetzung aufgegeben oder verändert wird.

Diese Art der politischen Planung unterscheidet sich von früheren Ansätzen, z.B. dem PPBS, indem sie bewusst einen hohen Grad an politischer Rationalität zulässt (*Brühlmeier u.a.* 2001, S. 18ff.; *Haldemann* 2006). Der Legislaturplan erlaubt eine visionäre politische Profilierung, die sich erst dann im IAFP niederschlägt, wenn konkrete Massnahmen beschlossen werden. Der IAFP wiederum ist ein WoV-konformer Ausblick auf die jeweils kommenden vier Jahre, der die Regierung jedoch nur für das beschlossene Budgetjahr bindet. Die darüber hinaus gehenden Jahre sind Planung und Voraussicht, nicht Bindung, und als solche genügend flexibel, um politische Neuorientierungen zuzulassen. Dennoch sollen sie Regierung und Verwaltung dazu bewegen, sich systematisch mit den zu erwartenden Entwicklungen in den jeweiligen Aufgabenbereichen zu beschäftigen und ihre Erkenntnisse gegenüber dem Parlament transparent zu machen. Das Parlament wiederum soll mit geeigneten Instrumenten indirekt auf die Planung von Regierung und Verwaltung Einfluss nehmen können, beispielsweise mit Planungsaufträgen.

4 Praxis des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans in den Schweizer Kantonen

Nachdem in den vorangehenden Abschnitten die Ursprünge, die Grundidee und das Konzept des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans beschrieben wurden, betrachtet dieses Kapitel die heutigen Einsatzformen des IAFP in den Schweizer Kantonen. Im Abschnitt 4.3 werden auf Basis bestehender Evaluationen einige Auswirkungen des IAFP aufgezeigt.

4.1 Entstehung der kantonalen IAFPs

Bereits vor WoV bestanden in den meisten Kantonen mittelfristige Planungsinstrumente, wie etwa politische Schwerpunktplanungen (Legislaturplanungen, Regierungsprogramme) sowie eine Finanzplanung. Allerdings fehlte eine „WoV-gemässe“ Verknüpfung der

Leistungs- mit der Finanzseite der mittelfristigen Planung. Die grundsätzliche Forderung, aus den partiellen und nach Finanzen und Leistungen getrennten Planungen eine WoV-konforme mittelfristige Planungseinheit zu schaffen, ist bereits in den ersten Publikationen zur WoV zu finden, wenn auch noch mit anderen Bezeichnungen:

„Bis anhin wurde die Thematik der Produkt- bzw. Leistungsdefinition auf die kurzfristige Steuerung der Verwaltung (z.B. über den Jahreskontrakt) ausgerichtet. Mit Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird es jedoch zunehmend interessanter, die mittel- bis langfristige Dimension der Steuerung in die Betrachtung mit einzubeziehen. [...] Wäre dies der Fall, dann würde für das Parlament eine Steuerungsmöglichkeit geschaffen, die weit wirkungsvoller sein müsste als die schlichte jährliche Budgetierung. Mit anderen Worten wären die Parlamente gut beraten, die Legislatur- und Finanzplanung zu genehmigen und die Jahresbudgets zur Kenntnis zu nehmen anstatt umgekehrt, wie es heute der Fall ist.“ (Schedler 1995, S. 86f.)

Haldemann (1997, S. 130f.) nahm die Idee auf und entwickelte kurz darauf – in Anlehnung an ausländische Vorbilder (*Schick* 1986) – das Konzept der Integrierten Finanz- und Produktplanung. Er war es auch, der den Kanton Luzern ab dem Jahr 1999 in der praktischen Konzeption des so genannten *Integrierten Finanz- und Aufgabenplans* als Experte unterstützte. In Anlehnung an die systemischen Steuerungsebenen des St.Galler Managementkonzepts unterschied er später die normative Planung („Leitbild-, Raum- und Versorgungsplanung“) von der strategischen („Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung“) und der operativen („Produktgruppenbudget“) (*Haldemann* 1998, S. 205). Diese Grundüberlegungen flossen dann unter anderem in das Konzept der politischen Planung von *Brühlmeier u.a.* (2001) ein.

In der Praxis wurde der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan im Vergleich zum Start der WoV-Projekte zeitlich verzögert entwickelt (vgl. Tabelle 1). Der Kanton Zürich stellt eine Ausnahme dar: hier wurde der IAFP unter der Bezeichnung „Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan“ ursprünglich als Steuerungsgrundlage zuhanden der Regierung konzipiert, praktisch zeitgleich mit den anderen WoV-Steuerungsinstrumenten. Dies widerspiegelt die von *Buschor* (1993) im Zürcher Reformmodell angedachte Rolle der politischen Zentrale, strategisch zu führen. Die Legislative drängte dann auf Kenntnisnahme, was ab 2000 umgesetzt wurde. Allerdings ist heute der KEF mit seinen rund 500 Seiten für die meisten Parlamentsmitglieder zu umfangreich (*Rieder/Widmer* 2007, S. 193f.), um vollständig verarbeitet zu werden.

Tabelle 1: Einführung des Aufgaben- und Finanzplans in Schweizer Kantonen (Quelle: *Haldemann* 2006, S. mit eigenen Ergänzungen)

Kanton	Bezeichnung	Einführung
Zürich	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan	2000
Basel-Stadt	Politikplan	2001
Luzern	Integrierter Finanz- und Aufgabenplan	2002
Aargau	Aufgaben- und Finanzplan	2005
Bern	Aufgaben- und Finanzplan	2005
Obwalden	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	2005
Solothurn	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	2005
Wallis	Integrierte Mehrjahresplanung	2006
St.Gallen	Aufgaben- und Finanzplan	geplant für 2010
Graubünden	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	geplant für 2013

In der Regel war die Erarbeitung des IAFP Teil der grösseren WoV-Reform, die sich nach Abschluss der Versuchsphase nun in Umsetzung befand. Dabei sind mehr oder weniger partizipative Formen erkennbar: Die WoV-Pionierstadt Bern, die seit 1996 Pilotprojekte mit WoV führte und 2000 in den flächendeckenden Betrieb übergang, führte erstmals für die Jahre 2005-2008 einen vierjährigen, rollenden Aufgaben- und Finanzplan ein, an dessen Erstellung alle Direktionen beteiligt waren (*Ladner u.a.* 2007, S. 167). Andere Gemeinwesen delegierten die Entwicklung an eine spezialisierte Verwaltungsstelle (z.B. Kanton Zürich) oder überliessen sie der Finanzverwaltung. In den meisten Kantonen wurden die ursprünglichen Fassungen weiter verbessert, und auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind Veränderungen und Optimierungen erkennbar.

4.2 Erscheinungsformen kantonaler IAFPs

Nachfolgend werden die heutigen Erscheinungsformen des IAFP in den Schweizer Kantonen beschrieben. Dazu wurden sämtliche kantonalen IAFPs und Budgets sowie die politischen Legislaturprogramme der Kantonsregierungen gesammelt und nach einem vordefinierten Kriterienraster ausgewertet. Die untenstehende Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die heute in den Kantonen eingesetzten Planungsdokumente und ihre Bezeichnungen. Sämtliche aufgeführten Dokumente wurden in die Analysen in diesem Artikel mit einbezogen.

Tabelle 2: Planungsdokumente der Kantone

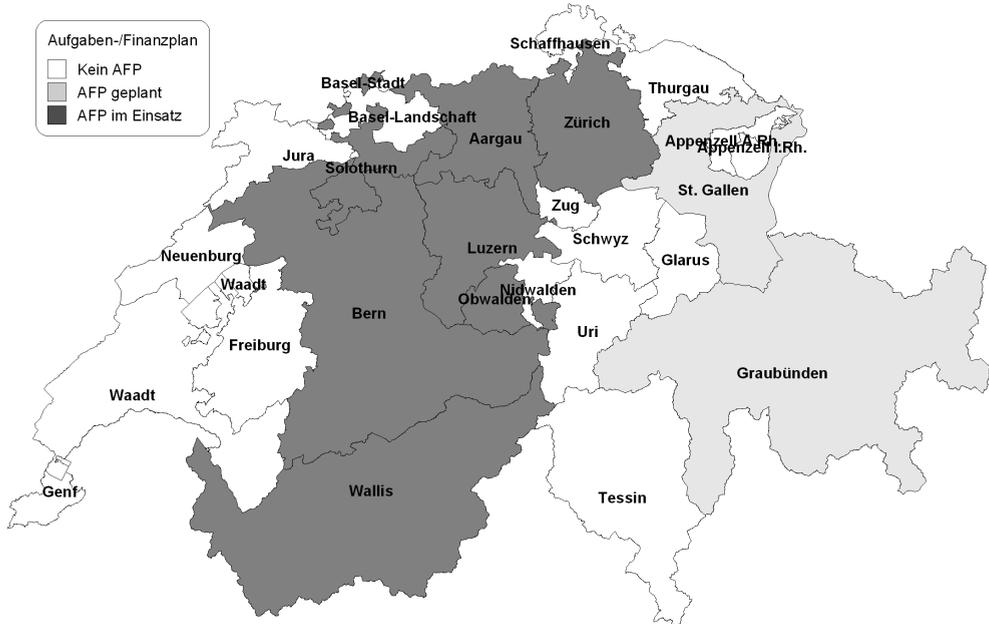
	Politische (Lang- &) Mittelfristplanung		Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung	Jährliches Budget
Aargau	Entwicklungsleitbild	Aufgaben- und Finanzplan 09–12 mit Budget 09		
Basel-Stadt	Basel 2020	Politikplan 09–12		Budget 09
Bern	Richtlinien der Regierungspolitik 07–10		Voranschlag 09 und Aufgaben-/Finanzplan 10–12	
Luzern	Legislaturprogramm 07–11		(Neuer) Integrierter Finanz- und Aufgabenplan 09–13	Voranschlag 09
Obwalden	Strategie 2012+	Amts-dauerplanung 06-10	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung 09-12	Voranschlag 09
Solothurn	Leitbild, Legislaturplan, 05-09		Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, 09-12 / 10-13	Voranschlag 09
Wallis	Integrierte Mehrjahresplanung 09-12			Budget 09
Zürich	Legislaturziele 07–11		Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 09–12, Entwurf Budget 09	

Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Verbindungen zwischen der politischen Mittelfristplanung und der Aufgaben- und Finanzplanung einerseits und der Verknüpfung der Aufgaben- und Finanzplanung mit dem jährlichen Budget andererseits gelegt. Dies deshalb, weil die angestrebte Kohärenz und Wirkungsorientierung politischer Steuerung von der Verknüpfung der Instrumente profitiert.

Tabelle 1 zeigt, dass bis dato acht Kantone einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan einsetzen und zwei weitere – St.Gallen und Graubünden – dies geplant haben, so dass schon fast von einem Trend gesprochen werden kann. Die acht IAFP-Kantone bestreiten zusammen beinahe die Hälfte der kantonalen Budgets. Abbildung 3 macht jedoch

deutlich, dass die Verbreitung des IAFP regionale Unterschiede aufweist. In der Deutschschweiz ist der IAFP stärker verbreitet als in der Westschweiz, wo nur gerade der Kanton Wallis einen IAFP einsetzt. In der Deutschschweiz sind die *late movers* vor allem in der (auch politisch eher konservativen) Zentral- und Ostschweiz zu finden.

Abbildung 3: Verbreitung des Aufgaben- und Finanzplans bei Schweizer Kantonen



4.2.1 Formen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans

Der Vergleich der einzelnen Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne erfolgt entlang folgender Kriterien:

- Planungshorizont
- Aktualisierungsrhythmus und -verfahren
- Gliederung
- Ebene der Aufgabenplanung
- Ebene der Finanzplanung

Die IAFPs der Kantone haben einen Planungshorizont von vier Jahren und werden jährlich in einem rollenden Verfahren überarbeitet. Das erste Jahr entspricht dabei dem Budgetjahr. Einzig der Kanton Luzern plant fünf Jahre in die Zukunft, wird mit der geplanten Reform des Luzerner IAFP jedoch auch auf vier Jahre reduzieren.

Fast alle Kantone gliedern ihren IAFP auf der obersten Ebene nach den Departementsstrukturen. Auf der zweiten Stufe wird meist nach Aufgabenfeldern⁴ gegliedert (vgl. Tabelle 5). Diese entsprechen zum Teil einer Organisationseinheit, meist einem Amt, teilweise sind die Aufgabenfelder auch organisationsübergreifend definiert. Die eigentliche mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung findet fast immer auf dieser zweiten Stufe statt.

Tabelle 5: Struktur des Politikplans des Kantons Basel-Stadt (Auszug)

Gesundheitsdepartement	Justiz- und Sicherheitsdepartement	Dep. für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
5.1 Gesundheitsschutz	6.1 Sicherheit und Ordnung	7.1 Wirtschaft und Arbeitsmarkt
5.2 Gesundheitsdienste	6.2 Rettung	7.2 Soziale Sicherheit
5.3 Gesundheitsversorgung	6.3 Bevölkerungsdienste, Migration und Integration	7.3 Umwelt und Energie
5.4 Klinische Lehre und Forschung	6.4 Straf- und Massnahmenvollzug	
	6.5 Strafverfolgung	

Weicht die Gliederung des IAFP von der Organisationsstruktur ab, so stellt die Zuordnung von Aufgaben zu leistungserbringenden Organisationseinheiten ein wichtiges Element dar, um Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu klären.

4.2.3 Verbindung zum jährlichen Budget

Um die Verbindung zwischen Integriertem Aufgaben- und Finanzplan und dem jährlichen Budget zu analysieren, wurden die folgenden Merkmale betrachtet:

- Art der Verknüpfung
- Publizierter Detaillierungsgrad
- Publikationszeitpunkt

In drei Kantonen – Aargau, Bern und Zürich – ist das Budget Bestandteil des Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes. In diesen drei Kantonen sind das Budget und die Planjahre gleich detailliert ausgewiesen. Die anderen fünf Kantone legen dem Parlament das Budget als separates Dokument vor. Die finanzielle Planung im IAFP wird in diesen Kantonen weniger detailliert ausgewiesen als im Budget. Die Präzisierung erfolgt unterschiedlich. Kantone, welche Produkte definiert haben, weisen die geplanten Kosten und Erlöse für die einzelnen Produkte aus. Die anderen Kantone gliedern die Aufwände nach Aufwandarten.

Im Allgemeinen wird der IAFP zusammen mit dem Budget für das nächste Jahr im Spätsommer oder Herbst dem Parlament vorgelegt. Der Kanton Solothurn publiziert den IAFP vor dem Budget im Frühjahr. Damit beinhaltet der IAFP eine erste Vorstellung des Budgets für das kommende Jahr, welche im Herbst im eigentlichen Budget konkretisiert wird.

4.2.3 Verbindung zur politischen Mittelfristplanung

Das Zusammenspiel von politischer Mittelfristplanung und Integrierter Aufgaben- und Finanzplanung wurde mit folgenden Kriterien analysiert:

- Planungshorizont der politischen Mittelfristplanung
- Aktualisierungsrhythmus der politischen Mittelfristplanung
- Inhalte der politischen Mittelfristplanung (Ziele, Massnahmen)
- Form der Einbindung der politischen Mittelfristplanung in die Aufgabenplanung
- Form der Einbindung der politischen Mittelfristplanung in die Finanzplanung

Die politische Mittelfristplanung wird in den meisten Kantonen in Form eines Legislaturprogramms⁵ dokumentiert. Das Legislaturprogramm wird zu Beginn einer Legislaturperiode erstellt und zeigt Ziele und dazugehörige Massnahmen der Regierung für die nächs-

ten vier Jahre auf. Das „klassische“ Legislaturprogramm wird dementsprechend alle vier Jahre überarbeitet bzw. neu erstellt.

Ein – was die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit betrifft – sehr weit gehendes Legislaturprogramm legt die Regierung des Kantons Solothurn vor. Ausgehend von politischen Schwerpunkten, für die jeweils die Entwicklung in der vorangegangenen Legislaturperiode aufgezeigt wird, werden politische Zielsetzungen für die Legislaturperiode formuliert und in Wirkungsziele konkretisiert. Für die einzelnen Wirkungsziele werden Massnahmen aufgeführt und mit Indikatoren und Standards die Zielerreichung überprüfbar gemacht. Nicht zuletzt werden die finanziellen Konsequenzen aus den Massnahmen direkt im Legislaturprogramm aufgeführt (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Politische Zielsetzungen im Kanton Solothurn (Auszug)

Wirkungsziele	Priorität	Massnahmen	Indikatoren	Standards	Gesetzesanpassungen notwendig?	Geschätzte Veränderung Ressourcen
2.1. Ein leistungsfähiges, effizientes Bildungswesen und eine dazu kohärente Familien- und Jugendpolitik	1	Optimale Integration, speziell der Migrationsfamilien und Kinder mit besonderen Bildungsbedürfnissen	Quote der Kinder in Sonderschulung	< Ø CH	ja	Finanzen: + 40,8 Mio. Fr. aus NFA gem. hellpädagog. Konzept ab 2008 + 2 Vollzeitpensen
	1	Ausbau schülergänzender Betreuungsformen zusammen mit Gemeinden, Wirtschaft und Privaten	Flächendeckende Blockzeiten ab 2009	100 %	ja	keine
2.2. Eine im nationalen und internationalen Vergleich hohe Qualität der Bildung an den Schulen des Kantons Solothurn und Förderung der Qualitätsentwicklung anhand objektiver Verfahren, die Bildungsprozesse beschreib- und messbar machen (Qualitätsmanagement)	1	Konzept zum Qualitätsmanagement (QM) für den Bildungsbereich im Kanton Solothurn erstellen	Konzept vom DBK bis Ende 2005 verabschiedet	Termineinhaltung	nein	keine
	2	Umsetzung des QM auf allen Schulstufen nach den Rahmenbedingungen des QM-Konzeptes	Umsetzungsstand per Ende Jahr	2006: 50% 2007: 75% 2008: 100%	nein	Finanzen: + 0,45 Mio. Fr. Personal: 3 Entlastungslektionen/Schule (9 kant. Schulen)

Einen von diesem Schema abweichenden Ansatz haben die Kantone Aargau, Basel-Stadt und Wallis gewählt (vgl. auch Tabelle 3). Die Kantone Basel-Stadt und Wallis verzichten auf ein eigenständiges Legislaturprogramm und integrieren die politische Mittelfristplanung in die Aufgaben- und Finanzplanung.

Einige Kantone versuchen gar eine langfristige Perspektive einzunehmen. So publiziert beispielsweise die Regierung des Kantons Aargau alle vier Jahre ein Entwicklungsleitbild mit einem Zeithorizont von zehn Jahren. In der Botschaft an das Parlament zum IAFP führt sie dann konkrete sachpolitische Ziele und Schwerpunkte auf, die „über mehrere Jahre verstärkter Anstrengungen bedürfen“ (*Regierungsrat des Kantons Aargau* 2008, S. 19) und es werden je Aufgabenbereich Entwicklungsschwerpunkte festgelegt.

Bei der Verbindung der politischen Mittelfristplanung mit der Aufgaben- und Finanzplanung findet man eine Vielzahl von Varianten. In den oben aufgeführten drei Kantonen, in welchen die politische Schwerpunktsetzung in die Aufgaben- und Finanzplanung integriert ist, ist die politische Mittelfristplanung eng und sehr direkt mit der Aufgaben- und Finanzplanung verbunden, wobei die finanziellen Konsequenzen aus der politischen Planung lediglich im Kanton Aargau ausgewiesen sind.

Andere Kantone (Luzern, Obwalden und Solothurn) verbinden die beiden Planungen durch die Wiedergabe der politischen Zielsetzungen aus der Legislaturplanung in der

Aufgaben- und Finanzplanung. Die finanziellen Konsequenzen werden in allen drei Kantonen wiederum unterschiedlich ausgewiesen.

Eine nur schwer nachvollziehbare Verbindung zwischen Legislaturplan und IAFP findet man im Kanton Zürich. Dort werden in einem ersten Schritt die Legislaturziele in die langfristigen Direktionsziele (Departementsziele) integriert. Auf Stufe Amt (Leistungsgruppe) werden sodann Entwicklungsschwerpunkte aufgeführt, welche wiederum mit Direktionszielen verbunden sind. Die finanziellen Konsequenzen werden weder auf Stufe Legislaturziel noch auf den Stufen Departementsziel oder Entwicklungsschwerpunkt aufgezeigt.

Keine eigentliche Verbindung, oder zumindest keine für Aussenstehende ersichtliche, zwischen der politischen Legislaturplanung und der Aufgaben- und Finanzplanung findet sich im Kanton Bern.

4.2.4 Typen mittelfristiger Planung mit IAFPs

Die obigen Ausführungen haben die vielfältigen Varianten des IAFP in den Schweizer Kantonen aufgezeigt. Eine Möglichkeit zur Typisierung der IAFPs besteht entlang zweier Kriterien:

1) Langfristige Orientierung

Der „klassische“ IAFP zeigt die erwartete Entwicklung der nächsten vier Jahre auf und baut auf dem Legislaturprogramm sowie dem IAFP des Vorjahres auf. Einige Kantone (Aargau, Basel-Stadt, Obwalden) legen der Aufgaben- und Finanzplanung und/oder der Legislaturplanung eine längerfristige Strategie zu Grunde. Der IAFP und/oder das Legislaturprogramm bauen auf einer dokumentierten Vorstellung auf, wie sich das Gemeinwesen in der langen Frist entwickeln soll. Damit geht dieser Planungstyp bezüglich Zukunftsorientierung weiter, als mit dem „klassischen“ IAFP beabsichtigt.

2) Verknüpfung von politischer Planung und IAFP

Die analysierten IAFPs verknüpfen die politische mit der Aufgaben- und Finanzplanung auf verschiedene Art und Weise und unterschiedlich stark. Dabei geht es weniger um die formale Integration in einem Dokument, sondern vielmehr um das für Aussenstehende erkennbare Zusammenspiel von Legislaturplan und IAFP. Beispiele für eine sehr enge Verknüpfung ist der Politikplan des Kantons Basel-Stadt. Keine nachvollziehbare Verknüpfung findet sich dagegen im Kanton Bern.

Die kombinierte Anwendung der beiden Kriterien ergibt die untenstehende Tabelle 9.

Tabelle 9: Typen mittelfristiger Planung mit IAFPs

Langfristige Orientierung	vorhanden	Obwalden	Aargau, Basel-Stadt
	nicht vorhanden	Bern, Wallis, Zürich	Luzern, Solothurn
		keine, lose bzw. schwer nachvollziehbare Verbindung	enge Verknüpfung
Verknüpfung von politischer Planung und IAFP			

4.3 Auswirkungen der IAFPs

Empirisch gefestigte Grundlagen zu den Auswirkungen der IAFPs sind noch wenig vorhanden. Unter anderem auch deshalb, weil der IAFP im Gegensatz zu anderen WoV-Reformen relativ jung ist. So beinhalten frühe Evaluationen (u.a. *Regierungsrat des Kantons Aargau* 2000; *Rieder/Farago* 2000) noch keine Aussagen zu IAFPs. Einige neuere Evaluationen adressieren den IAFP oder damit verbundene Ziele. Auf deren Erkenntnissen basieren die nachfolgenden Aussagen.

Aus einer aktuellen Evaluation im Kanton Aargau geht hervor, dass 68% der ParlamentarierInnen das Instrument IAFP „grundsätzlich geeignet“ finden, wobei die Haltung in den Fraktionen sehr unterschiedlich ist (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 36).

Mehrjährige, rollende Planung

Die ParlamentarierInnen im Kanton Aargau geben an, dass für sie die rollende Planung gegenüber der statischen Planung einen höheren Nutzen ausweist (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 41f.). Auch die Mehrjährigkeit des IAFP wird grossmehrheitlich begrüsst (S. 74).

Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen

In einer Befragung von Parlamentsmitgliedern und Verwaltungskadern der WoV-Kantone Basel-Land, Solothurn, Thurgau und Zürich fand *Ritz* (2005, S. 58), dass im Jahr 2004 Globalbudgets, Produktdefinitionen und Leistungs-Wirkungsindikatoren relativ intensiv eingesetzt wurden. Auf einer Skala von 1 (kein intensiver Einsatz) bis 6 (intensiver Einsatz) lagen die drei Elemente knapp unter 5. Die Aufgaben- und Finanzplanung liegt auf Platz 10 von 21, mit einer Intensität von knapp über 4. Der intensive Einsatz von Globalbudgets, Produkten sowie Leistungs- und Wirkungsindikatoren deutet darauf hin, dass die Verschiebung des Steuerungsfokus weg von den Ressourcen hin zu den Leistungen und Wirkungen bereits weit vorangeschritten ist. Die vergleichsweise geringe Nutzung der Aufgaben- und Finanzplanung lässt vermuten, dass die Verschiebung von der kurzfristigen hin zur mittelfristigen Steuerungsperspektive noch etwas Zeit benötigt.

Aargauer ParlamentarierInnen der meisten Parteien sind der Ansicht, der IAFP zeige die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen besser als die früheren Instrumente (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 42). Im Rahmen der NPM-Evaluation im Kanton Bern wurde zudem festgestellt, dass diese „kombinierte Darstellung von staatlichen Leistungen und deren Kosten den Handlungsspielraum bei der gesamtstaatlichen Führung erweitert“ (*Finanzdirektion des Kantons Bern* 2008, S. 17). Allerdings wurde auch festgehalten, dass politische Steuerungsimpulse auf Stufe Exekutive und Legislative kaum auf der Leistungsseite erfolgen, sondern nach wie vor kurzfristig über die Finanzen. Als Hauptgrund werden die nicht diskutierten und kaum angepassten Steuerungsverfahren angesehen. Die engen zeitlichen Verhältnisse und die (zu) grosse Informationsfülle verhinderten eine strategische Steuerung über die Leistungsseite (*Finanzdirektion des Kantons Bern* 2008, S. 19). Die parlamentarischen Diskussionen sollen sich aber zumindest in einzelnen Kantonen weg von der alleinigen Betrachtung der Ressourcen bewegt haben (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 67).

Problem der Ziele und Indikatoren

Ein weiteres Manko stellen die Berner Evaluatoren bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Wirkungs- und Leistungsziele fest. Diese seien „offensichtlich kaum relevant für die stra-

tegische Steuerung“ (*Finanzdirektion des Kantons Bern* 2008, S. 20), sodass bis dahin weder Regierung noch Parlament auf dieser Grundlage steuernd Einfluss genommen hätten. Im Kanton Aargau ist immerhin die Hälfte der ParlamentarierInnen der Auffassung, überprüfbare Ziele setzen zu können (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 73).

Transparenz

In den WoV-Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Thurgau und Zürich herrscht die Meinung vor, dass WoV die Transparenz erhöht habe (*Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau* 2009, S. 77). Eher ernüchternd ist die Beurteilung bezüglich Transparenz im Kanton Aargau. 56% der Aargauer ParlamentarierInnen sind der Meinung, dass sich „mit WoV die Transparenz über die staatlichen Leistungen und Tätigkeiten nicht erhöht“ (S. 74) habe.

5 Diskussion und Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag stellt die Frage, ob und inwiefern eine mittelfristige Leistungssteuerung in einem politisch-administrativen System möglich ist. Anhand der Aufgaben- und Finanzplanung in Schweizer Kantonen wurde untersucht, wie und mit welchen Zielen dieses Instrument eingeführt wurde. Dabei beschränkte sich die Untersuchung auf beobachtbare Merkmale der IAFPs. Es konnte gezeigt werden, dass der IAFP zumindest in den grösseren Gemeinwesen der Deutschschweiz eine hohe Verbreitung findet. Die für den schweizerischen Föderalismus typischen Unterschiede zwischen den Kantonen sind in Bezug auf das Instrument und seine Anwendung recht markant, so dass nicht von einer harmonisierten Praxis gesprochen werden kann. Ob und wie der IAFP in einem Kanton eingeführt wird, hängt stark von den aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen sowie den dominierenden Akteurkonstellationen ab. Hier ist zwischen den Kantonen eine grosse Varianz festzustellen, was zu diesen Unterschieden im IAFP führt. Dennoch genießt der IAFP recht gute Akzeptanz und ist eine politische Realität in der Schweiz. In der Folge werden wir einige zentrale Fragen diskutieren, die im Zusammenhang mit der mittelfristigen Planung aufgeworfen werden können.

Gelingt die Verschiebung der Steuerung auf die mittelfristige Perspektive?

Die Ausführungen in Abschnitt 4.3 haben gezeigt, dass zwar die mittelfristige Sichtweise von PolitikerInnen durchaus geschätzt wird, dass aber ParlamentarierInnen dennoch mehrheitlich zu Instrumenten der kurzfristigen finanziellen Steuerung greifen.

Es gilt aber zu bedenken – und ist zu hoffen –, dass die dem Parlament vorgelegten Unterlagen (Budgets, Indikatoren, usw.) auf der Verwaltungsseite unter Berücksichtigung der mittelfristigen Perspektive erstellt wurden. Die mittelfristige Orientierung findet somit vor allem in den politikvorbereitenden Stellen der Verwaltung statt.

Werden die Instrumente integriert angewendet?

Die Analyse der IAFPs der verschiedenen Kantone hat gezeigt, dass bereits die Integration von Aufgaben- und Finanzplanung eine Hürde in zweierlei Hinsicht darstellt. Erstens ist und bleibt es eine Herausforderung, die finanziellen Konsequenzen der Aufgabenplanung verlässlich abzuschätzen. Verschiedene Kantone unterscheiden daher in ihrer Planung zwischen den finanziellen Konsequenzen beschlossener bzw. geplanter Vorhaben und Massnahmen einerseits und der Entwicklung des Aufwandes für die bestehenden und

gleichbleibenden Aufgaben andererseits. Die zweite Herausforderung liegt in der Kommunikation nach aussen. Oftmals ist es schwierig, auf dem knapp zur Verfügung stehenden Platz den Zusammenhang zwischen Entscheiden auf der Leistungsseite und den finanziellen Konsequenzen für Aussenstehende nachvollziehbar darzustellen. Gelingt die Überwindung dieser beiden Hürden nicht, so reduziert sich die Integration auf die Abbildung von zwei unabhängigen Planungen in einem Dokument, ohne dass eine nachvollziehbare inhaltliche Verbindung hergestellt wird.

Die Resultate haben aber auch gezeigt, dass der IAFP auf zwei weiteren Ebenen eine integrative Wirkung hat. Zum einen gelingt es vielen IAFPs, die politische Mittelfristplanung aus den Legislaturprogrammen mit einer eher sachlogischen Aufgaben- und Finanzplanung zu verbinden. So werden für die Aufgaben- und Finanzplanung sowohl politische Schwerpunkte (z.B. Förderung der Fremdsprachenkompetenz) als auch externe und nicht beeinflussbare Entwicklungen (z.B. steigende Schülerzahlen) berücksichtigt. Zum anderen bilden die IAFPs das Bindeglied zwischen den langfristigen Planungen (Leitbilder, usw.) und den jährlichen Budgets. In diesen beiden Bereichen – Integration von politischer und sachlogischer Planung und Verbindung der langfristigen mit der kurzfristigen Planung – zeigen die IAFPs eine hohe Integrationswirkung.

Betrachtet man die Entwicklung, so kann schon fast von einem Trend in Richtung Integration gesprochen werden; der Kanton Solothurn weist die finanziellen Konsequenzen bereits in der politischen Legislaturplanung aus, Luzern plant die Integration des Budgets in den IAFP, usw. Aus Sicht einer konsistenten Planung ist dies sicherlich wünschenswert, andererseits steigt mit zunehmender Integration auch die Komplexität. Dies kann dazu führen, dass Zusammenhänge zwar „systemtechnisch“ vorhanden sind, für Außenstehende ohne Systemkenntnis aber nicht mehr nachvollziehbar sind. Zuviel Integration kann also zu Intransparenz führen.

Mit dieser Studie nicht beantwortet werden kann die Frage, wieweit der eigentliche Planungsprozess integriert stattfindet. Werden Zielvorgaben im IAFP durch die politischen Schwerpunkte des Legislaturprogramms beeinflusst? Wird das jährliche Budget aus der mittelfristigen Planung des IAFP abgeleitet oder wie bis anhin inkrementell fortgeschrieben? Die Antworten auf diese Fragen sind für die Beurteilung der Wirkung des IAFP zentral, bedürfen aber gesonderter empirischer Untersuchungen.

Kann der IAFP die politische Rechenschaft (accountability) verbessern?

In seinem Buch „Rethinking democratic accountability“ stellt Behn (2001) u.a. die Forderung auf, bei allen Verwaltungsreformen sei an die Verbesserung der politischen Rechenschaft zu denken. Dies gilt auch für die Einführung des IAFP. Der IAFP hat vielfältige Erscheinungsformen, die auf unterschiedliche Absichten schliessen lassen, die dahinter stehen. Während einige primär die Prognose der mittelfristigen Entwicklung (ohne Änderungsmaßnahmen) in den Vordergrund stellen, fokussieren andere auf die Soll-Vorstellung der Entwicklung. Gemein haben alle IAFPs, dass sie auf vier Jahre ausgelegt sind und rollierend erstellt werden. Das heisst, eine Anpassung der mittelfristigen Planung ist jährlich möglich, und die Veränderung der Planung gegenüber dem Vorjahr kann (und muss zum Teil) politisch begründet werden. Die ursprüngliche Absicht, der IAFP könne auch als Instrument der Rechenschaftsablage über die Erreichung von Meilensteinen dienen, kann zumindest aus der Anlage des Instruments erreicht werden. Werden Meilensteine nicht erreicht, weil sich die Umstände verändern, so kann dies aus den Anpassungen des IAFP über die Jahre nachvollzogen werden.

Ein Beispiel für politische Rechenschaftsablage durch den IAFP bietet der Kanton Basel-Stadt, der in seinem IAFP sowohl für die politischen Ziele als auch für daraus abgeleitete Vorhaben und Massnahmen jeweils eine Bilanz in Prosaform zieht.

Kann das System das Verhalten der Verantwortlichen beeinflussen?

Aus den Erfahrungen in der Schweiz kann abgeleitet werden, dass die Veränderungen der Steuerungsinstrumente den Akteuren der politisch-administrativen Steuerung eine verbesserte Möglichkeit schaffen, gezielter und „strategischer“ zu steuern. Allerdings gilt auch hier, was *Mäding* (2005, S. 350) für das Neue Steuerungsmodell in Deutschland schreibt: Das Instrument garantiert die strategische Steuerung durch den Rat nicht.

Wie oben ausgeführt, existieren nur wenige gesicherte empirische Daten über die Nutzung des Aufgaben- und Finanzplans durch die politischen und administrativen Akteure in der Schweiz. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass für den IAFP ähnliches gilt wie für die Leistungssteuerung generell: Parlamentsmitglieder haben tendenziell Probleme damit, eindeutige Ziele zu definieren und Leistungs- und Wirkungsinformationen für ihre politische Arbeit „modellkonform“ einzusetzen, auch wenn sie mehrheitlich der Meinung sind, Umfang und Qualität der verfügbaren Informationen seien unter WoV verbessert worden (*Brun* 2003; *Schmidt* 2008). Dies deckt sich mit Ergebnissen aus Norwegen (*Christensen/Laegreid/Roness* 2002).

Auf der administrativen Seite stellt sich die Frage, ob die Klärung der mittelfristigen Zielsetzungen zu einer höheren Effektivität der Verwaltung führt. In der Tat lassen Erzählungen, die im Umgang mit Verwaltungsmanagern in der Schweiz zu hören sind, darauf schliessen. Jedoch fehlt auch dazu eine gesicherte empirische Studie.

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist ein relativ junges Instrument, dessen Entwicklung und Verbreitung jedoch dynamisch verläuft. Diese Entwicklung ist weiter zu verfolgen, nicht nur auf kantonaler Ebene, sondern auch bei Bund und Gemeinden sowie dem Ausland. Zwar bewegt sich in der Schweiz auf Bundesebene diesbezüglich wenig, auf lokaler Ebene sind aber nach den Pioniergemeinden weitere Gemeinden in Richtung IAFP unterwegs. Und nicht zuletzt gibt es in Österreich im Rahmen der Haushaltsrechtsreform des Bundes eine interessante Entwicklung in dieselbe Richtung (vgl. *Steger* 2009).

Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken Frau Andrea Cristuzzi für die Unterstützung in der Erarbeitung des empirischen Materials für diesen Beitrag.
- 2 Der Begriff „Performance“ wird in der wissenschaftlichen Literatur und in der Praxis äusserst heterogen verwendet (vgl. *Siegel/Summermatter* 2008; *Summermatter/Siegel* 2009). Wir verstehen in dieser Studie die erbrachten Leistungen und erzeugten Wirkungen der öffentlichen Verwaltung.
- 3 Die konzeptionellen Ansätze der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung werden sehr unterschiedlich bezeichnet: u.a. als Mid-term Budgeting (*Matheson* 2002); Pluri-annual Budgeting (*Tarschys* 2002); Strategic Budgeting (*Meyers* 1994).
- 4 Synonym verwendete Begriffe sind Aufgabenbereich, Sachgebiet, Leistungsgruppe, Profit-Center, Ressourcenfeld.
- 5 Synonym verwendete Begriffe sind Richtlinienbericht, Legislaturplan, Amtsdauerplanung, Legislaturziele.

Literatur

- Bac, Aad*, 2002: Government budgeting and accounting reform in the Netherlands, in: *OECD Journal on Budgeting*, 2(Supplement 1), S. 265-284.
- Behn, Robert D.*, 2001: *Rethinking democratic accountability*, Washington D.C.: Brookings.
- Bieri, Stephan*, 1976: Politische Planung in der Schweiz, in: *Die Unternehmung*(1), S. 39-53.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*, 2001: *Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Brun, Mathias*, 2003: *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Büro des Grossen Rates des Kantons Aargau*, 2009: *Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)*, Aarau: Kanton Aargau.
- Buschor, Ernst*, 1993: *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer*, Zürich 1. Juli 1993 (Vol. 52), Zürich: Zürcher Handelskammer.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Roness, Paul G.*, 2002: Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects, in: *The Journal of Legislative Studies*, 8(1), S. 37-62.
- Econcept*, 2000: *Evaluation Gesamtprojekt WOV Kanton Aargau*, Aarau: Regierungsrat des Kantons Aargau.
- Finanzdirektion des Kantons Bern*, 2008: *Bericht der Finanzdirektion an den Regierungsrat über die Ergebnisse der Pre-Evaluation NEF*, Bern: Kanton Bern.
- Haldemann, Theo*, 1997: *New Public Budgeting. Wie lassen sich gleichzeitig politische Führung und Verwaltungs-Management im Rahmen von schweizerischen NPM-Reformen und WOV-Projekten verbessern?*, in: *H. Schmid & T. Slembeck* (Hrsg.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis* (S. 117-146), Bern: Haupt.
- Haldemann, Theo*, 1998: *Zur Konzeption wirkungsorientierter Planung und Budgetierung in Politik und Verwaltung*, in: *D. Budäus, P. Conrad & G. Schreyögg* (Hrsg.), *New Public Management* (S. 191-215), Berlin: Walter de Gruyter.
- Haldemann, Theo*, 2006: *Politische und betriebliche Steuerung mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan*, in: *P. Horvath* (Hrsg.), *Controlling und Finance Excellence* (S. 345-363), Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kettiger, Daniel*, 2000: *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung*, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Ladner, Andreas*, 2005: *NPM und die Gemeinden*, in: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner* (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 81-92), Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Ladner, Andreas/Cemerin, Michael/Ritz, Adrian/Sager, Fritz*, 2007: *Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB* (Vol. 18), Bern: Haupt.
- Lienhard, Andreas*, 2008: *New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht – Grundlagen und Entwicklungstendenzen in der Schweiz*, in: *der moderne staat*, 1(1).
- Linder, Wolf/Hotz, Beat/Werder, Hans*, 1979: *Planung in der Schweizerischen Demokratie*, Bern: Haupt.
- Mäding, Heinrich*, 2005: *Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz*, in: *B. Blanke, S. Von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3. Aufl. ed., S. 341-351), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mastronardi, Philippe*, 1998: *New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. Staatspolitische, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung*, in: *P. Mastronardi & K. Schedler* (Hrsg.), *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs* (S. 47-119), Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Matheson, Alex*, 2002: *Better public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in Western nations*, in: *OECD Journal on Budgeting*, 2 (Supplement 1), S. 37-49.
- Meyers, Roy T.*, 1994: *Strategic Budgeting*, Michigan: University Press.

- OECD, 2005: *Modernising Government: the way forward*, Paris: OECD.
- OECD, 2007: *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2000: *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Flächendeckende Einführung der neuen Führungsmethodik*, Aarau: Kanton Aargau.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2008: *Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 13. August 2008: Aufgaben- und Finanzplan 2009–2012, Budget 2009 und Planjahre 2010–2012*, Aargau: Kanton Aargau.
- Rieder, Stefan/Farago, Peter, 2000: *Vergleichende Evaluation der NPM-Versuche in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich. Ein Vergleich des Projektstandes 1999*, Luzern/Zürich: Interface/Landert Farago Davatz & Partner.
- Rieder, Stefan/Lehmann, Luzia, 2002: *Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. Empirical Results and Reflections on Methodology*, in: *International Public Management Review*, 3(2), S. 25-43.
- Rieder, Stefan/Widmer, Thomas, 2007: *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*, Bern: Haupt.
- Ritz, Adrian, 2005: *10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus Sicht von Legislative und Exekutive*, in: A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 47-68), Bern: Haupt.
- Schedler, Kuno, 1995: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, Kuno, 1998: *Parlamentarisches Controlling. Instrumente und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik*, in: B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. Schaffhauser, R. J. Schweizer & K. A. Vallender (Hrsg.), *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen* (S. 435-464), St. Gallen/Lachen: Dike Verlag.
- Schedler, Kuno, 2008: *Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose? Eine Analyse anhand von Reformen in der Schweiz*, in: *der moderne staat*, 1(1).
- Schedler, Kuno/Felix, Jürg, 2000: *Quality in public management: the customer perspective*, in: *International Public Management Journal*, Nr. 3, S. 125-143.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2000: *New Public Management*, Bern: Haupt.
- Schick, Allen, 1986: *Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies*, in: *Public Administration Review*, 46(2), S. 124-134.
- Schmidt, Nicolas, 2008: *New Public Management im Parlament. Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen*, Zürich: Rüegger.
- Schuppli, Andreas, 2005: *Das Projekt PRIMA: Gemeindereform Riehen in der Bewährungsphase*, In: A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 93-107), Bern: Haupt.
- Siegel, John Philipp, 2008: *Probleme und Defizite bei der Reform der US Bundesverwaltung: eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels*, Bern: Haupt.
- Siegel, John Philipp/Summermatter, Lukas, 2008: *Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals*. Paper presented at the European Group of Public Administration Conference (EGPA).
- Simon, Herbert A., 1957: *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York: Macmillan.
- Simon, Herbert A., 1995: *Rationality in Political Behavior*, in: *Political Psychology*, 16(1), S. 45-61.
- Steger, Gerhard, 2009: *Die Haushaltsrechtsreform des Bundes*, in: *Journal für Rechtspolitik*, 17(1), S. 23-36.
- Steiner, Reto, 2008: *Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?*, in: *der moderne staat*, 1(2).
- Summermatter, Lukas/Siegel, John Philipp, 2009: *Defining Performance in Public Management: Variations over time and space*. Paper presented at the Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM).
- Tarschys, Daniel, 2002: *Time horizons in budgeting*, in: *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), S. 77-102.

- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2000: Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Gabler.
- Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg), 2008: Performance Information in the Public Sector: How It is Used, Basingstoke: Palgrave.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin*, 2005: Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit. Vergleichende Analyse zu vier Schweizer Kantonen in: Politische Vierteljahresschrift, 46(1), S. 86-109.
- Wildavsky, Aaron*, 1974: The politics of the budgetary process, Boston: Little.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St.Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Dufourstrasse 40a, CH-9000 St.Gallen
E-Mail: kuno.schedler@unisg.ch

Dr. Lukas Summermatter, Universität St.Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Dufourstrasse 40a, CH-9000 St.Gallen
E-Mail: lukas.summermatter@unisg.ch

Stefan Lange/Jochen Gläser

Performanzsteigerung durch Selektivität? Erwartbare Effekte von Forschungsevaluationen an deutschen Universitäten im Lichte internationaler Erfahrungen

Zusammenfassung

Während der vergangenen drei Jahrzehnte hat sich die Bewertung der Performanz öffentlich alimentierter Forschung zu einem wichtigen Thema der Wissenschaftspolitik in den OECD-Ländern entwickelt. Viele Länder haben Forschungsevaluationssysteme eingeführt, um die Qualität der Forschungs-Outputs an ihren Universitäten zu messen, zu beurteilen und in Rangskalen zu listen. Die entsprechenden Entwicklungen in Deutschland sind durch einen späten Beginn und ausgeprägte föderale Fragmentierung gekennzeichnet. Der Beitrag beschreibt zunächst die jüngsten deutschen Ansätze zur Einführung mehrerer Forschungsevaluationssysteme auf verschiedenen Politikebenen. Danach werden die Vorreiter-Evaluationssysteme Großbritanniens, der Niederlande und Australiens untersucht und mit Blick auf ihre Effekte auf Universitätsmanagement sowie Forschung und Lehre diskutiert. Dabei interessiert insbesondere die Frage, inwiefern intendierte und nicht-intendierte Effekte dieser Evaluationssysteme für die Einführung und aktuelle Entwicklung der deutschen Ansätze instruktiv sind. Es zeigt sich, dass die deutschen Systeme der Evaluation von Forschungsperformanz zahlreiche Ähnlichkeiten mit denen der Vorreiter-Länder haben und vor allem von den negativen und nicht-intendierten Effekten lernen können, die sich dort in einer über zwanzigjährigen Evaluationspraxis und deren Folgen gezeigt haben.

Schlagerworte: Evaluation, Governance, Forschungsfinanzierung, Wissenschaftspolitik, Hochschulsysteme

Abstract

Performance by Selectivity? On Foreseeable Effects of Research Evaluations at German Universities in the Light of International Experiences

During the past three decades the performance assessment of state-financed research has become a major issue of science policies in OECD countries. Accordingly, many countries started to introduce research evaluation systems (RES) to assess and reward the performance of research in their universities. Germany is a latecomer in this respect. Owing to its federal constitution, a multitude of RES has emerged. This article aims at drawing conclusions about likely intended and unintended effects of the recently introduced German RES from an analysis of first-mover-RES in Great Britain, the Netherlands, and Australia. The article describes recent German attempts to establish several RES at different policy levels, and summarizes effects of the British, Dutch and Australian RES on university management as well as teaching and research. It turns out that German RES bear certain similarities with the first-mover-systems, which enables conclusions concerning the likelihood of negative effects which have shown up in more than twenty years of evaluations abroad.

Key words: Evaluation, Governance, Research Funding, Science Policy, Higher Education Systems

1 Einleitung

Während der letzten drei Jahrzehnte ist die Leistungsbewertung der öffentlich finanzierten Forschung in den meisten Ländern des OECD-Raums zu einem politischen Problem geworden. Bedingt durch die Expansion der nationalen Wissenschaftssysteme entwickelten sich die staatlichen Forschungsbudgets in den 1960er und 1970er Jahren zu wichtigen staatlichen Haushaltspositionen, die vermehrt die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit auf sich zogen. Spätestens zu Beginn der 1980er Jahre wurde den wissenschaftspolitischen Akteuren dann deutlich, dass sie zu wenig eigenes Wissen über die Leistungsprozesse der Erzeugung und Verwertung von Wissenschaft hatten, dass es keine besonderen Anreize für exzellente Leistungen bzw. für Leistungssteigerungen gab, und dass man die politisch gewollte Expansion der Wissenschaftssysteme der vergangenen Jahrzehnte unter den gegebenen Rahmenbedingungen schrumpfender Verteilungsspielräume der öffentlichen Hand nicht mehr auskömmlich finanzieren konnte. Der implizite Gesellschaftsvertrag mit der Wissenschaft, wonach der Staat Forschung vorbehaltlos zu alimentieren hatte, erodierte. Regierungen erwarten heute ‚value for money‘ von der Wissenschaft und sind geneigt, die Entscheidungen darüber, wie solcher Wert erzeugt werden könne, selbst durch das Setzen veränderter Rahmenbedingungen für die Forschung zu präformieren.

Zu diesem Zweck haben immer mehr Länder systematische Evaluationen der Forschungsperformanz ihrer Universitäten eingeführt. Evaluationssysteme, die Leistungserhebungen, -messungen und -beurteilungen für die Umverteilung der Grundfinanzierung universitärer Forschung nutzen, setzen i.d.R. auf eine Konzentration der knappen Mittel und auf finanzielle Anreize für die Universitäten, ihre Forschungsperformanz zu steigern. Alle Systeme zielen darüber hinaus darauf ab, die Universitäten über ihre Forschungsleistungen zu informieren und ein universitäres Management der Forschungsperformanz zu initiieren.

Damit eröffnet sich für die Forschung zur Governance der Wissenschaft ein neues theoretisches Feld. Die Analyse der neuen Governance-Instrumente sollte zu theoretischen Einsichten über den Zusammenhang von Entstehungs- und Wirkungsbedingungen, Beschaffenheit und Effekten der Instrumente führen. Die einschlägigen empirischen Studien setzen sich aber weder dieses Ziel, noch sind sie in ihrer methodischen Ausrichtung oder ihrem empirischen Zuschnitt ‚theoriefähig‘. Es überwiegen idiosynkratische Beschreibungen einzelner nationaler Instrumente, die sich auf Institutionalisierungsprozesse konzentrieren und die Effekte der Instrumente meist unberücksichtigt lassen.¹

Diese Theorielücke wird für Deutschland auch unmittelbar praxisrelevant, weil hier seit Ende der 1990er Jahren ebenfalls mit Instrumenten zur Steigerung der Performanz universitärer Forschung experimentiert wird. Viele Bundesländer haben indikatorbasierte Finanzierungssysteme für ihre Hochschulen eingeführt, die auch Indikatoren der Forschungsleistung einschließen. Auf Bundesebene wird mit den Pilotstudien des Wissenschaftsrates zum Forschungsrating und mit der Exzellenzinitiative versucht, Performanz sichtbar zu machen und eine darauf bezogene Differenzierung der Hochschullandschaft einzuleiten.

Diese Versuche haben eine teils heftige politische Debatte über die Erfolgsaussichten von Versuchen, die Forschungsperformanz durch evaluationsbasierte Finanzierung zu steigern, über die Validität der Evaluationsverfahren und mögliche negative Nebeneffekte der Verfahren ausgelöst (siehe z.B. Münch 2007; Bloch et al. 2008; Frey 2008; Hornbos-

tel 2009). Die Entscheidung des Historikerverbandes, sich nicht am bundesweiten Forschungsrating des Faches durch den Wissenschaftsrat zu beteiligen, ist nur der sichtbarste Ausweis von in Deutschland verbreiteten Zweifeln an der Sinnfälligkeit ubiquitärer Evaluationen.

Eine in diesen Debatten weitgehend ungenutzte Ressource sind die Erfahrungen, die in anderen Ländern mit den dort schon länger etablierten Evaluationssystemen gesammelt wurden und die Frage nach deren Übertragbarkeit auf die deutsche Situation. Das Ziel dieses Artikels besteht darin, durch einen Vergleich von seit langem etablierten Forschungsevaluationssystemen mit den deutschen ‚Experimenten‘ einen Beitrag zur Schließung der soeben aufgezeigten Theorielücke zu leisten und zugleich die Diskussion über die Steigerung der Forschungsperformanz in Deutschland zu bereichern. Die Ursachen für intendierte und nichtintendierte Effekte² in den Forschungsevaluationssystemen der Vorreiterländer Großbritannien, Niederlande und Australien werden herausgearbeitet und auf dieser Grundlage die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten solcher Effekte in Deutschland abgeschätzt.

Zu diesem Zweck rekonstruieren wir zunächst die Entstehung universitärer Forschungsevaluationssysteme in Deutschland und identifizieren charakteristische Elemente, die die Grundlage für einen Vergleich mit seit längerem etablierten Forschungsevaluationssystemen bilden (2). Danach rekonstruieren wir kurz die Entstehung und Entwicklung der Forschungsevaluationssysteme in Großbritannien, den Niederlanden sowie Australien und bilanzieren Aussagen zu den Effekten dieser Systeme (3). Auf dieser Grundlage lassen sich dann zwei der deutschen Experimente – die leistungsorientierte Mittelvergabe und das Forschungsrating des Wissenschaftsrates – direkt mit den Forschungsevaluationssystemen anderer Länder vergleichen (4).³ Abschließend diskutieren wir die Wahrscheinlichkeit des Auftretens der in den anderen Ländern beobachteten Effekte als mögliche Folgen der deutschen Experimente zur Evaluation von Forschungsperformanz (5).

2 Die Entstehung universitärer Forschungsevaluationssysteme in Deutschland

Nachdem der Wissenschaftsrat seit den 1970er Jahren gelegentlich einzelne Forschungseinrichtungen ad hoc evaluiert hatte, kam es im Zuge der Deutschen Wiedervereinigung zu Beginn der 1990er Jahre zu einer ersten systematischen Forschungsevaluation bei den außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Dies wirkte sich aber kaum auf die durch die Länderhoheit geprägte deutsche Universitätslandschaft aus (*Schimank/Lange* 2006). Mit Ausnahme des Bundeslandes Niedersachsen, in dem eine eigens gegründete ‚Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen‘ das Evaluationsverfahren des Wissenschaftsrates auf die gesamte universitäre Forschung anwandte (*Schimank/Schiene* 2007), hat keine Landesregierung die an ‚ihren‘ Hochschulen durchgeführte Forschung zum Gegenstand systematischer Evaluationen durch Peer review gemacht. Die teilweise noch bis heute kameralistisch geführten Universitätshaushalte differenzieren kaum zwischen Ressourcen für Forschung und Lehre. Hinzu kommt in den meisten Bundesländern die Bindung der Haushaltsaufstellung an Stellenpläne und die bis vor kurzem ‚ewigen‘ Berufungszusagen an die Professoren.

Diese Situation begann sich Ende der 1990er Jahre zu ändern, als viele Hochschulen mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes und nachfolgenden neuen Landeshochschulgesetzen in eine begrenzte Autonomie entlassen wurden, die durch Global-

haushalte, befristete Berufungszusagen, seitens der Universität festgelegte leistungsabhängige Gehaltszulagen für neu berufene Professoren und erweiterte Handlungsbefugnisse für Dekane charakterisiert ist (Lange 2009; Lanzendorf/Pasternack 2008). Parallel zu dieser Neugestaltung des Verhältnisses von Staat, Professorenschaft und Universität wurden – mit unterschiedlicher Emphase – auch ‚schwache‘ Evaluationssysteme für Forschungsperformanz eingeführt.⁴ Dazu lassen sich vor allem die Instrumente ‚Zielvereinbarungen‘ und ‚Leistungsorientierte Mittelvergabe‘ (LOM) rechnen. Die Zielvereinbarungen zwischen einer Landesregierung und ihren Universitäten spezifizieren Innovationen in Forschung und Lehre und bieten den Hochschulen dafür eine gewisse Erwartungssicherheit hinsichtlich der Wahrung oder nur moderaten Verschlechterung des finanziellen status quo (Classen 2009; König 2007). Häufig zählt zu den in Aussicht gestellten ‚Innovationen‘ die Schaffung profilbildender Bereiche in Form von Forschungszentren und Graduiertenschulen. Die Zielvereinbarungen beinhalten nur in Ausnahmefällen die Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch die Länder, unterliegen keiner strengen Kontrolle, und ihre Nichterfüllung wird kaum sanktioniert; sie können deshalb als ‚schwach intrusive‘ Evaluationssysteme gelten (Gläser 2007).

Die Finanzierungsformeln der LOM binden Teile der jährlichen Mittelzuweisungen an die Erfüllung von Leistungskriterien in Lehre und Forschung, die mit quantitativen Indikatoren gemessen werden (Jaeger 2005; Leszczensky/Orr 2004). So begann etwa Nordrhein-Westfalen schon 1993 damit, den Hochschulen des Landes 10% der laufenden Mittel für Lehre und Forschung nach Leistungsindikatoren zuzuweisen. Heute werden in Nordrhein-Westfalen 20% und in Rheinland-Pfalz sogar 80% der laufenden Mittel nach Indikatoren vergeben. Insgesamt haben in Deutschland bislang 13 von 16 Bundesländern die LOM eingeführt (Lanzendorf/Pasternack 2008: 53-56). Die durch Indikatoren gesteuerten laufenden Mittel machen aber nur einen kleinen Teil der Hochschulfinanzen aus. Das Gros bilden nach wie vor die nicht in die indikatorbasierte Finanzierung einbezogenen Personalmittel. Wie die Hochschulleitungen das Geld aus dem Leistungsbudget des Landes intern weiterreichen, bleibt bislang weitgehend ihre Angelegenheit. Da die Hochschulen um diese Mittel konkurrieren (ihre Vergabe ist i.d.R. ein Nullsummenspiel), der Anteil der so gesteuerten Mittel gering ist und die internen Leistungsprozesse der Universitäten durch die Instrumente nicht berührt werden, handelt es sich bei diesen Versionen der LOM um ‚schwach kompetitive‘ Evaluationsinstrumente (Gläser 2007).

Die wenig überraschende Bilanz dieser Entwicklungen ist, dass im föderalen System der Bundesrepublik auf 16 verschiedenen Institutionalisierungspfaden landesspezifische Evaluationssysteme entstehen, und zwar das auf Peer review beruhende ‚stark intrusive‘ Evaluationssystem Niedersachsens und die auf Steuerung durch Indikatoren beruhenden schwachen Evaluationssysteme des Gros der Bundesländer. Bemühungen um bundesweite Evaluationssysteme zur Steigerung der Forschungsperformanz haben bislang zwei Ergebnisse gezeitigt. Der Wissenschaftsrat hat zwei Pilotstudien zum ‚Forschungsrating‘ (im Folgenden WR-Rating) durchgeführt, in denen die gesamte Forschung in den Fächern Chemie und Soziologie durch Expertenkommissionen evaluiert und in mehreren Dimensionen vergleichend bewertet wurde. Zwei weitere Pilotstudien dieser Art sollten in der Geschichte sowie der Elektro- und Informationstechnik folgen, allerdings hat der Historikerverband mittlerweile eine Beteiligung abgelehnt. Die Forschungsratings haben keine Konsequenzen für die Finanzierung der Universitäten.

Wesentlich folgenreicher ist dagegen die gemeinsame Exzellenzinitiative (im Folgenden: ExIn) des Bundes und der Länder, in der erhebliche zusätzliche Forschungsmittel

für ‚Graduiertenschulen‘, ‚Exzellenzcluster‘ und ‚Zukunftskonzepte‘ vergeben werden. Die ExIn wurde von der Bundesregierung initiiert und stellt in ihrer heutigen Ausprägung als Drei-Linien-Konzept letztlich einen Kompromiss zwischen drei Akteursgruppen dar (Pasternack 2008):

- der Bundesregierung, mit ihrem politischen Bedürfnis nach selektiver Förderung weniger, in den internationalen Rankings sichtbarer Eliteuniversitäten,
- der Länder, mit ihrem Interesse an Gleichbehandlung, wenn es um die Verteilung zusätzlicher Bundesmittel geht, und drittens
- der wissenschaftlichen Gemeinschaft, die erfolgreich darauf verwiesen hat, dass sich Exzellenz in der Forschung a) nicht auf der Aggregatebene ganzer Universitäten zeigt und b) diese Exzellenz nur von der Wissenschaft selbst festgestellt werden kann.

Die Mittel für die ExIn wurden entsprechend auf der Grundlage von Ex ante-Evaluationen durch rein wissenschaftlich besetzte internationale Gutachter-Panels als zeitlich befristete Projektmittel vergeben. Die geförderten Universitäten bzw. Fachbereiche und Forschergruppen können mit den erheblichen staatlichen Sondermitteln eigenständig Strukturentwicklung betreiben (Sondermann et al. 2008). Einzelne Bundesländer sind auf das Wettbewerbskonzept der selektiven Sonderförderung qua Exzellenzinitiative aufgestiegen und haben eigene Initiativen aus Landesmitteln aufgelegt (siehe nur LOEWE in Hessen). Exzellenzinitiativen unterscheiden sich von Evaluationssystemen und müssen als eigenständiges Governance-Instrument behandelt werden. Sie lassen die Grundfinanzierung der Universitäten unberührt und stellen – meist zeitlich befristet – zusätzliche Mittel für die selektive Steigerung von Forschungsperformanz bereit (Gläser 2008).

3 Internationale Erfahrungen mit Forschungsevaluationssystemen

Großbritannien, die Niederlande und Australien sind Vorreiter bei der weltweiten Etablierung von Systemen der Evaluation von Forschungsperformanz i.S. eines neuen „policy paradigms“ (Hall 1993; Musselin 2000) der Wissenschaftspolitik. Gleichwohl haben die Regierungen und Wissenschaftsadministrationen dieser Länder deutlich voneinander abweichende Evaluationssysteme institutionalisiert, deren Elemente auch in den deutschen Ansätzen zur Evaluation von Forschungsperformanz auftauchen. Deshalb werden im Folgenden in Fallstudien für jedes Land die Initialisierungsphase, Stufen der Weiterentwicklung und heutige Merkmale der Evaluationssysteme sowie die intendierten und nichtintendierten Effekte auf die dortigen Universitäten und Forscher aufgezeigt. Die Diskussion über Effekte von Systemen zur Evaluation von Forschungsperformanz wird allerdings durch prinzipielle methodologische Probleme bei der Zurechnung möglicher Effekte auf die kausalen Folgen der Evaluationen erschwert (Gläser et al. 2002). Darüber hinaus steckt die empirische Forschung zu intendierten und nichtintendierten Effekten von Systemen zur Evaluation von Forschungsperformanz noch in den Kinderschuhen. Über positive oder negative Effekte des niederländischen Evaluationssystems auf die Forschung ist bspw. fast nichts bekannt. Während die Literatur- und Datenlage über Großbritannien bereits besser – wenn auch nicht hinreichend – ist, gibt es zu Australien erste systematische Untersuchungen (Gläser/Laudel 2007; Gläser et al. 2008; Gläser/Lang/Laudel 2009).

3.1 Großbritannien: Research Assessment Exercise (RAE)

3.1.1 Entstehung und Entwicklung

In Großbritannien war die Einführung der nationalen *Research Selectivity Exercise*⁵ die Antwort auf wachsende Sorgen über eine allgemeine Degeneration der Forschungsinfrastruktur seit den späten 1970er Jahren. Der ‚Merrison Report‘ von 1979 dokumentierte „the extent to which the infrastructure of university research had been eroded and argued that if further damage was to be prevented then resources for scientific research had to be allocated selectively“ (Tapper/Salter 2003: 8). Die desolante Ausgangslage wurde zudem noch von einem weiteren Zurückfahren der staatlich gewährten Globalhaushalte für die britischen Universitäten durch die Thatcher-Regierung zu Beginn der 1980er Jahre flankiert (Taylor 2006: 2). Die erste *Research Selectivity Exercise* wurde dann in den Jahren 1985/86 durchgeführt. Die Universitäten wurden aufgefordert, Informationen über die Einwerbungen von Forschungsdrittmitteln und die Zahl ihrer Forschungsstudenten (Master/PhD) einzureichen. Zusätzlich erbaten die nationalen Gutachter-Panels von den Universitäten pro Department fünf Publikationen, die die Universitäten als repräsentativ für die dort betriebene disziplinäre Forschung ansahen.

Die der ersten Evaluationsrunde folgenden Transformationen des britischen Systems zur Evaluation der Forschungsperformanz lassen sich als schrittweise Verfeinerung und Professionalisierung des Ausgangssystems charakterisieren. Drei Hauptmerkmale, die seit der ersten Evaluation beibehalten wurden, sind das zentralisierte, vergleichende Verfahren in der Verantwortung der öffentlichen Zuwendungsgeber (der *Higher Education Funding Councils* für England, Schottland und Wales), die Verwendung des Peer Review als Evaluationsmethode und die Nutzung der Evaluationsergebnisse für die selektive Vergabe von Forschungsgrundausrüstungen an die Universitäten. Die Hauptveränderungen seit der ersten *Research Selectivity Exercise* sind⁶:

- 1) Die Einführung einer gemeinsamen Evaluationsskala für alle Disziplinen und die Bewertung von Publikationen aller Wissenschaftler statt jeweils weniger, die Departments repräsentierender, Publikationen. Beide Veränderungen wurden bereits mit dem zweiten Durchgang im Jahre 1989 vollzogen.
- 2) Wurden im ersten und zweiten Durchgang noch alle Wissenschaftler eines Departments in die Evaluation einbezogen, so waren es ab 1992 nur noch diejenigen, die den Panels von den Universitäten als ‚forschungsaktiv‘ gemeldet wurden.
- 3) Mit der 1996er *Research Assessment Exercise* (RAE) wurden die wissenschaftlichen Gemeinschaften über ihre Fachgesellschaften an der Auswahl der Gutachter beteiligt. Gleichzeitig wurden erstmals die Evaluationskriterien der Panels vor dem Beginn der Exercise veröffentlicht, so dass die Universitäten sich bei der Nominierung der forschungsaktiven Wissenschaftler und diese bei der Auswahl ihrer einzureichenden Publikation bzw. der Planung ihrer Publikationsstrategien (wann und in welchem Journal) vorab darauf einstellen konnten.
- 4) In der aktuellsten Variante von 2008 wurden die diskreten Rankings in sechs Kategorien (von 5* = weltweit führend bis 1 = auch im nationalen Vergleich sehr schlecht) durch ‚Qualitätsprofile‘ ersetzt, die nun die Verteilung der Forschungsqualität einer Einheit (i.d.R. eines Departments) über die Qualitätsskala widerspiegeln, ohne – wie früher – für die Evaluationseinheit zu einer Art Gesamtnote zu kommen.

Darüber hinaus wurden die Evaluationszyklen von ursprünglich drei Jahren im Laufe der Zeit zunächst auf vier, dann auf fünf und zuletzt auf über sieben Jahre ausgedehnt. Die RAE war von Beginn an ein in ständiger Entwicklung begriffenes System, dessen kritische Diskussion immer wieder zu politischen Entscheidungen über Veränderungen führte. Alle Veränderungen lassen sich maßgeblich auf die Vorschläge von Stakeholdern der RAE zurückführen – Vorschläge, die häufig in umfangreichen Konsultationsprozessen zwischen allen Beteiligten kommuniziert und in verschiedenen, von Politikern geleiteten Kommissionen gesammelt sowie in deren Abschlussberichten veröffentlicht wurden. Nichtsdestotrotz wurde die Gesamtausrichtung des Evaluationssystems auf selektive Forschungsförderung nie grundsätzlich in Zweifel gezogen.

3.1.2 Effekte

Die britischen Universitäten verteilen das Gros des aus der RAE eingeworbenen Forschungshaushalts nach Kriterien des Verdienstes: Die Departments, die durch ihr gutes Abschneiden zum Einkommen ihrer Universität beitragen, bekommen einen großen Teil des erwirtschafteten Geldes, während die anderen leer ausgehen. Die zentralen Universitätsleitungen behalten jedoch einen Teil des durch die RAE vereinnahmten Geldes ein, um sich selbst einen Ressourcenpool für strategische Entscheidungen (Berufungen, Profil- und Zentrenbildung etc.) zu schaffen (evidence Ltd. 2005). Innerhalb der Departments vieler britischer Universitäten werden die Ressourcen – inklusive des Zeitbudgets für die Forschung – von denen, die nicht als ‚forschungsaktiv‘ gemeldet werden können, umverteilt zu denen, die man auch für den nächsten RAE zu nominieren gedenkt (Lucas 2006: 95-132).

Strategische Investitionen sind ein Hauptmerkmal des Forschungsmanagements britischer Universitäten. Internationale Bekanntheit haben sich solche strategischen Managemententscheidungen in Form von Schließungen⁷ oder Restrukturierungen von Departments erworben, die darauf abzielten, fachliche Einheiten zu kreieren oder zu stärken, die in kommenden Evaluationsrunden mutmaßlich (noch) bessere Bewertungschancen hätten (Dainty/Williams/Brown 1999). Auch das *head-hunting* auf exzellente Einzelforscher, mit denen eine Universität sowohl die eigene Forschungskultur (zusätzlich) stärken als auch gleichzeitig ein gutes Abschneiden in der nächsten RAE sichern möchte, ist inzwischen zur allgemeinen Praxis geworden (Johnston/Farrar 2003).

Grundsätzlich wird der RAE eine generelle qualitative Verbesserung der Forschung an britischen Universitäten zugeschrieben; daneben werden auch nicht-intendierte negative Effekte berichtet (z.B. bei Henkel 2000). Hier ist jedoch eine empirische Evidenz, die entsprechende Argumente für und wider stützen könnte, dünn. Das stärkste Argument für positiv-intendierte Effekte des britischen Evaluationssystems lässt sich auf die Mehrheitsmeinung der Universitätsmanager wie auch der Wissenschaftler zurückführen, der zufolge die Forschung qualitativ tatsächlich besser geworden ist. Dies wird auf die durch die RAE ausgelöste

- erhöhte Aufmerksamkeit und Unterstützung für Fragen der Forschung,
- die verbesserte materielle Ausstattung an den erfolgreichen Standorten,
- die nach Forschungsgesichtspunkten erfolgten Strukturreformen an manchen Universitäten sowie
- eine neue Kultur an den britischen Universitäten, die mit Blick auf die Rekrutierung und Beförderung von Wissenschaftlern einen größeren Wert auf Forschungsaspekte legt (Parker 2008),

zurückgeführt.

Allerdings haben die Ergebnisse des jüngsten RAE-Zyklus das Konzept, die Forschungsperformanz durch selektive Finanzierung zu steigern, auch grundsätzlich in Frage gestellt. Die im Ergebnis der letzten Evaluation veröffentlichten Qualitätsprofile demonstrieren, dass es nach mehr als 20 Jahren selektiver Finanzierung in den Departments, denen immer wieder internationale Exzellenz bescheinigt wurde, mittelmäßige und schlechte Forschung gibt, während bislang als mittelmäßig oder schlecht bewertete Departments auch exzellente Forschung enthalten. Tabelle 1 zeigt einen nur losen Zusammenhang zwischen selektiver Finanzierung und Performanz: Forschungseinheiten, denen im Jahre 2008 35% bis 60% „international führender“ und „international exzellenter“ Forschung attestiert wurden, erhielten wegen zu schlechter Globalnoten im Zeitraum 2001 bis 2008 keine Finanzierung aus dem RAE-gesteuerten Budget. Das bedeutet umgekehrt auch, dass die Finanzierung nur bedingt als Ursache für hohe oder niedrige Performanz angesehen werden kann.

Tabelle 1: Vergleich der Grade aus der RAE 2001 mit den Qualitätsprofilen der RAE 2008 für ausgewählte Universitäten im Gebiet Computer Science (Panel 25 in der RAE 2001) bzw. Computer Science and Informatics (Panel 23 in der RAE 2008)⁸

Universität	RAE 2001 Grad ⁹	Gewicht der Grade von 2001 in der Finanzierungsformel für England 2003	RAE 2008 Qualitätsprofil (prozentuale Verteilung der Forschung auf fünf Qualitätsstufen) ¹⁰				
			4*	3*	2*	1*	unclassified
Univ. of York	5*	3.357	25%	50%	20%	5%	0%
Univ. of Birmingham	5	2.793	30%	45%	20%	5%	0%
Univ. of Essex	4	1,00	15%	50%	30%	5%	0%
Loughborough Univ.	3a	0	15%	40%	35%	10%	0%
Goldsmiths College	3b	0	20%	40%	30%	10%	0%
Bournemouth Univ.	2	0	5%	30%	50%	15%	0%

Die negativen Effekte der RAE können einerseits dem verwendeten Evaluationsverfahren und andererseits den Reaktionen der Universitäten zugeschrieben werden. Der der RAE zugrunde liegende Peer review hat zwar gegenüber den in anderen Verfahren verwendeten quantitativen Indikatoren den Vorzug, dass er es gestattet, die Inhalte der Forschung in die Qualitätsbewertung einzubeziehen. Allerdings hat er auch charakteristische Schwächen: er bevorzugt den mainstream gegenüber unkonventioneller und riskanter, in ihren Ergebnissen weniger vorhersehbarer Forschung, disziplinäre gegenüber interdisziplinärer Forschung und an die Fachgemeinschaft gerichtete Grundlagenforschung gegenüber der auf außerwissenschaftliche Adressatenkreise zugeschnittenen Anwendungsforschung. Die Wissenschaftler (insbesondere diejenigen, die sich der positiven Bewertung ihrer Forschungen nicht sicher sind) antizipieren dies in ihrer Wahl von Forschungsthemen, wodurch epistemische Veränderungen in der Forschung ausgelöst werden können (*Morris* 2004). Auch die Universitäten antizipieren solche Entscheidungstendenzen und berücksichtigen sie in ihren Rekrutierungsstrategien.

Die Universitäten reagieren auf die RAE, indem sie ihre Aufmerksamkeit und ihre Ressourcen auf den evaluierten und mit incentives gesteuerten Prozess konzentrieren, was zu einer relativen Vernachlässigung der weniger intensiv und folgenreich evaluierten Aktivitäten führt. Neben der anwendungsorientierten Forschung, deren Ergebnisse insbesondere für das regionale Innovationsumfeld der Universitäten und die Ausbildung von Studenten für den nationalen oder regionalen Arbeitsmarkt wichtig sind, betrifft dies ins-

besondere die Lehre. Die Fokussierung des Universitätsmanagements auf Forschungsleistungen, die sich auf die Bewertung individueller Leistungen erstreckt und die Umverteilung der Lehrbelastung einschließt, verwandelt die Lehre faktisch in eine Strafe für schlechte Forschung. Die daraus entstehende Tendenz zur Trennung von Lehre und Forschung ist in ihrer Dynamik und in ihren Folgen bislang kaum untersucht worden.

3.2 Niederlande: Standard Evaluation Protocol

3.2.1 Entstehung und Entwicklung

Ähnlich wie das britische wurde auch das niederländische System zur Evaluierung von Forschungsperformanz Mitte der 1980er Jahre mit der Absicht eingeführt, der Regierung qualitative Informationen für eine stärker selektive Finanzierung der Forschung zu liefern. Das Hauptmotiv für die Einführung eines Evaluationssystems war in den Niederlanden die Intransparenz und das vollständige Fehlen einer Rechenschaftspflicht für die Forschung an den Hochschulen. Die niederländische „university research was supported to an unusually large extent through the general block grant of the university“ (Blume/Spaapen 1988: 8), und die Performanz der solchermaßen global vorfinanzierten Forschung wurde nicht kontrolliert. Ein politisch veranlassenes Gutachten aus dem Jahre 1980 (die *Beileidsnota Universitair Onderzoek*) schlug vor, die Hälfte des Globalhaushaltes einer niederländischen Universität der Forschung zuzuwidmen und dann diesen Teil des Haushaltes auf der Basis von Ex ante-Evaluationen sogenannter ‚Forschungsprogramme‘ – das sind kohärente Forschungspläne für zunächst fünf Jahre und für eine Gruppe von mindestens fünf Wissenschaftlern – zu finanzieren. Damit sollte aber zu dieser Zeit keine Umverteilung der Forschungsanteile an den Globalhaushalten zwischen forschungsstarken und -schwachen Universitäten erreicht werden. Es wurde erwartet, dass im Rahmen dieses „Conditional Funding“-Systems alle Universitäten auf den gesetzten Anreiz mit hinreichend vielen guten Forschungsprogrammen reagieren, deren positive Evaluation den Hochschulen die tradierte Höhe ihres Globalhaushaltes sichern würde. Dieses Verfahren wurde 1983 auf nationaler Ebene eingeführt (Jeliazkova/Westerheijden 2004: 328-329). Seitdem wurde es in vier grundlegenden Aspekten verändert:

- 1) Mit der zweiten Evaluationsrunde von 1987 wurde von der Ex ante-Evaluation von Forschungsprogrammen zur Ex post-Evaluation der Ergebnisse dieser Programme übergegangen. Dieser Schritt erschien logisch, da die zweite Evaluationsrunde für die Zeit nach der Beendigung der ersten Fünfjahresprogramme angesetzt war und man natürlich wissen wollte, ob die ‚richtigen‘ Programme mit einem Vertrauensvorschuss bedacht worden waren.
- 2) Mit dem Wechsel zu Ex post-Evaluationen wurde die evaluationsbasierte Finanzierung der Universitätsforschung aufgegeben. Das niederländische Forschungsministerium hatte zwar ursprünglich vor, die Evaluationsergebnisse unmittelbar mit den Entscheidungen über die Verteilung der Forschungshaushalte an die Universitäten zu verknüpfen; es wurde aber kein Konsens über das Verfahren erzielt (Van der Meulen 2007: 196). Statt dessen wurden ab 1987 die Finanzmittel für die Forschungsgrundausrüstung der Universitäten auf der Grundlage von Formeln verteilt, die ein starkes historisches Moment enthielten: Ausschlaggebend für die Gesamthöhe der staatlichen Zuwendung war die Höhe des Vorjahreshaushaltes plus die üblichen inkrementellen Steigerungen.

Die Forschungsindikatoren in der Formel waren sehr simpel konzipiert, mit der Anzahl an Doktoranden als einflussreichstem Indikator (ca. 8 % der Grundfinanzierung).

- 3) Ein dritter interessanter Trend ist die schrittweise Übertragung der Verantwortlichkeit für die Forschungsevaluationen vom Staat auf die Hochschulen, die letztlich der – auch im internationalen Vergleich – starken politischen Position der niederländischen Hochschulen geschuldet ist. Die Verantwortung für die Durchführung der Evaluationen wurde ab dem dritten Durchgang im Jahre 1993 vom Ministerium an die Vereinigung der Niederländischen Universitäten (*Vereniging van Universiteiten/ VSNU*) delegiert. Seit Einführung des zweiten Standardprotokolls im Jahre 2003 sind die einzelnen Universitäten selbst für die Organisation der Evaluation ihrer Forschung verantwortlich: sie müssen im Drei-Jahres-Rhythmus eine interne Forschungsevaluation durchführen und im Sechs-Jahres-Rhythmus eine externe Evaluation organisieren (*VSNU/NWO/KNAW* 2003). Da damit in den meisten Disziplinen die landesweite Evaluation durch separate Evaluationen der Forschung in einer Universität abgelöst wurde, sind auch Vergleiche der Forschungsleistungen zwischen Disziplinen erschwert worden.
- 4) Die sukzessive Übertragung der Verantwortlichkeiten auf die Universitäten selbst war begleitet von einer steigenden Formalisierung der Inputs (der den Panels zu übermittelnden Informationen), der Verfahren und der Outputs (der Qualitätsurteile) der Forschungsevaluationen. Mit der Übertragung der Verantwortlichkeit für die Evaluationen auf die VSNU wurde ein „Standard Evaluations-Protokoll“ (*Standard Evaluation Protocol for Public Research Organizations*) eingeführt. Dieser für die Universitäten und disziplinären Gutachter-Panels verbindliche Leitfaden enthält Standards für die Leistungserhebung, -auswertung und abschließende Qualitätsbewertung. Er schreibt die Evaluation der Forschung in den vier Dimensionen Qualität, Produktivität, wissenschaftliche Relevanz und Entwicklungsfähigkeit vor. In diesen Dimensionen werden Bewertungen auf einer Fünf-Punkte-Skala von „exzellent“ bis „schwach“ vorgenommen. Das Standardprotokoll hat insbesondere in seiner aktuellen Ausgestaltung seit 2003 sehr zu einer Vergleichbarkeit – Kritiker würden sagen: zur Suggestion einer Vergleichbarkeit – der Qualitätsstandards über Fächergrenzen hinweg beigetragen (*Van der Meulen* 2007: 198).

3.2.2 Effekte

In den Niederlanden werden die evaluationsbasierten Informationen zur Forschungsqualität hauptsächlich als Argumente in Budgetverhandlungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Universität (Zentrales Universitätsmanagement – Department – Institut – Forschergruppe/ Forschungsschule) verwandt. Die Ergebnisse dieser internen Verhandlungen sind aber keinesfalls durch die Evaluation determiniert: sie transformieren nicht sklavisch die Qualitätsurteile aus der Evaluation in Geldzu- oder -abflüsse, und sie reproduzieren keinen Automatismus, mit dem schlecht evaluierte Einheiten zwingend bestraft oder exzellente zusätzlich belohnt würden. Im Gegenteil: schlecht evaluierte Einheiten können durchaus mehr Geld erhalten, weil sie für die Fakultät oder das Department aus anderen Gründen (z.B. hohe Attraktivität für Studenten, gute Lehre etc.) wichtig sind und deshalb gestärkt werden müssen. Umgekehrt gibt es Fälle, in denen exzellent evaluierte Forschungseinheiten Geld abgeben müssen, wenn z.B. die Studentenzahlen stark absinken (*Jongbloed/Van der Meulen* 2006).

Die Auswirkungen der Evaluationen auf der Mikroebene der Forschungsorganisation an den niederländischen Universitäten und damit auf das Handeln der individuellen Wis-

senschaftler sind bislang nicht systematisch erforscht. In den Augen der wenigen befragten Wissenschaftler haben die Evaluationen keine großen Folgen. Ein gutes Abschneiden bietet einen gewissen Schutz vor Interventionen des Managements wie z.B. Umstrukturierungen und eine stärkere Position in Budgetverhandlungen. Schlechte Ergebnisse verringern diesen Schutz, haben aber nicht automatisch weitergehende Folgen. Die Evaluationen sind also lediglich eine von mehreren Informationsquellen für die Entscheidungen eines sehr aktiven und durchsetzungsfähigen Managements (*Westerheijden 1997; Jongbloed/Van der Meulen 2006*).

3.3 Australien: Evaluationsbasierte Indikatorensteuerung

3.3.1 Entstehung und Entwicklung

Die Australische Regierung hatte Ende der 1980er Jahre in einer umfassenden nationalen Reform ihr zweigliedriges Hochschulsystem abgeschafft und alle Hochschulen im Zuge von *Upgradings* oder Fusionen in Universitätsrang erhoben (*Marginson/Considine 2000*). Bald darauf setzten Bemühungen ein, die Finanzierung der Forschung selektiv zu gestalten. In ihrem *White Paper on Higher Education* erklärte die australische Bundesregierung ihre Absicht, ein Finanzierungssystem entwickeln zu wollen, dass die Performanz der Universitäten berücksichtige (*Anderson et al. 1996: 2*). Im Jahre 1990 wurde das *Relative Funding Model* eingeführt, dass in der Grundfinanzierung der Universitäten eine lehr- und eine forschungsbezogene Komponente unterschied. Letztere umfasste die Infrastrukturkosten für die intern finanzierte Forschung und für die extern, aber nicht vollständig kostendeckend finanzierte Forschung. Die Forschungskomponente machte zunächst 6% der Grundfinanzierung aus und wurde auf der Basis der kompetitiv eingeworbenen Drittmittel vergeben.

In den Folgejahren wurde an der Nutzung quantitativer Indikatoren festgehalten. Seit 1996 wurden zusätzliche Indikatoren zur Messung der Performanz herangezogen, und zwar die Zahl der Publikationen, die Abschlüsse (Masters und PhD) und die Zahl der immatrikulierten Forschungsstudenten. Bei der Erhebung der Publikationszahlen wurde zunächst mit insgesamt 22 Kategorien operiert, was sich als wenig praktikabel erwies. Deshalb sind seit 1996 nur noch vier Kategorien von Publikationen für die Finanzierung relevant sind, und zwar begutachtete Zeitschriftenaufsätze, begutachtete Konferenzpapiere, Bücher und – heute fünffach gewichtet – Buchkapitel (*Butler 2003*).

Die Gewichte der einzelnen Indikatoren wurden mehrmals verändert. Die Einbeziehung von Immatrikulationen und Abschlüssen der Forschungsstudenten reflektiert die Umbewertung von deren Ausbildung. Sie war im Jahre 1990 noch Bestandteil der Lehrkomponente, wurde aber seit 1996 der Forschungskomponente zugerechnet. Der Anteil der Forschungskomponente an der Grundfinanzierung wuchs in 2005 auf mehr als 20%. Da aber mit der Einführung von Studiengebühren der Anteil der Grundfinanzierung an den Einnahmen der Universitäten auf 40% zurückging, liegt der Anteil der evaluationsbasierten Forschungsfinanzierung an den Einnahmen der Universitäten heute bei lediglich 7,9% (*Gläser et al. 2008: 148*).

3.3.2 Effekte

Die australischen Hochschulen reagieren auf ein Evaluationssystem, das ihre Grundfinanzierung vor allem an die eingeworbenen Drittmittel bindet, mit der wenig überraschenden

Strategie, ihre interne Forschungsfinanzierung, strukturelle Maßnahmen und das Management individueller Forschungsleistungen auf die Steigerung der Einnahmen aus Drittmitteln auszurichten. Die beiden anderen Indikatoren – Publikationen und die Betreuung von Doktoranden – spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle, werden aber in Entscheidungen über Beförderungen als Kriterium herangezogen (Gläser *et al.* 2008). Konzentration der Anstrengungen auf die Steigerung der Drittmittelwerbung heißt vor allem, die knappen Mittel für die Grundfinanzierung der Forschung in ‚profit centres‘ zu investieren, d.h. in Organisationseinheiten (Forschungszentren), die gute Aussichten haben, Drittmittel einzuwerben und sich idealiter nach einer Anschubfinanzierung selbst aus Drittmitteln tragen. Dasselbe Prinzip wird bei der Ausstattung einzelner Wissenschaftler angewendet: Wissenschaftler, die bei der Drittmittelwerbung knapp gescheitert sind, neu eingestellte Wissenschaftler sowie Nachwuchswissenschaftler können sich bei den Universitäten um Mittel bewerben, mit denen sie Drittmittelanträge vorbereiten.¹¹ Jenseits dieser intern kompetitiv vergebenen Anschubfinanzierung gibt es keine Grundausstattung der Forschung oberhalb einer basalen Infrastruktur (Gläser/Laudel 2007).

In Australien kann – wie in den beiden anderen Ländern auch – eine gewachsene Aufmerksamkeit und Unterstützung der Forschung durch die Universitäten als positiver und intendierter Effekt des Evaluationssystems angenommen werden. Auch die Umverteilung von Ressourcen auf die (in den verwendeten Indikatoren) leistungsstärksten Forscher trägt vermutlich zur Qualitätssteigerung bei. Negative Effekte entstehen aus der exklusiven Orientierung der Universitäten auf die wenigen Indikatoren der Forschungsleistung und aus der generellen Mittelknappheit, die die gesamte universitäre Forschung zwingen, sich an den der Drittmittellandschaft eingeschriebenen Prioritäten zu orientieren. Diese Drittmittellandschaft lässt sich im Vergleich zu deutschen als *monopolistisch*, *karg* und *biased* beschreiben (Laudel 2006). Australische Wissenschaftler sind auf eine einzige bedeutende Drittmittelquelle angewiesen, den *Australien Research Council* (ARC) bzw. – für medizinische Forschung – den *National Health and Medical Research Council* (NHMRC). Andere Quellen wie die australische Industrie oder Förderprogramme der Regierung spielen praktisch keine Rolle. Die Forschungsräte unterstehen dem Wissenschafts- bzw. dem Gesundheitsministerium. Die Minister entscheiden letztlich alle Förderungen und haben die Möglichkeit, ihnen nicht genehme Projekte zu streichen.

Alle durch die Forschungsräte geförderten Projekte müssen ihren nationalen Nutzen ausweisen, der mit einem Gewicht von 10% in die Bewertung der Projektanträge eingeht. Unter den Förderprogrammen des ARC hat die Förderung von Kooperationsprojekten mit Industriepartnern deutlich höhere Bewilligungsraten (40-50%) als die Förderung im ‚Normalverfahren‘ (20-30%). Dieser bias in der Drittmittellandschaft erzeugt einen starken Druck auf die Durchführung anwendungsorientierter Forschung.

Die Anpassung der Universitäten und der Wissenschaftler an diese Situation verändert die Forschung. Erstens kommt es zu einer Umverteilung von Forschungsmöglichkeiten durch entsprechende Maßnahmen der Universitäten und einen Matthäus-Effekt in der Drittmittelwerbung. Zweitens hat die Orientierung australischer Forscher an den Prioritäten der Drittmittellandschaft eine stärkere Anwendungsorientierung der Forschung und einen Trend zum Mainstream zur Folge. Drittens verengen sich die individuellen Forschungsportfolios – die Wissenschaftler bearbeiten tendenziell weniger und einander ähnlichere Themen. Viertens schließlich reagieren die Wissenschaftler auf die Mittelknappheit und auf den Verlust von Forschungsmöglichkeiten, indem sie kostenneutrale Forschung betreiben. Sie wählen kostengünstigere Untersuchungsobjekte oder führen we-

niger Experimente, Testreihen oder Beobachtungen durch, was die Validität und Reliabilität der Forschung einschränkt (Gläser *et al.* 2008; Gläser/Lange/Laudel 2009).

4 Abschätzung von Effekten der Evaluationssysteme in Deutschland

Während es noch zu früh ist, um Effekte der deutschen Evaluationssysteme zu beurteilen, lassen sich aus dem internationalen Vergleich doch einige Schlussfolgerungen zu ihrem Innovationspotenzial und zu erwartbaren Nebenfolgen der Instrumente ziehen. Alle drei in Deutschland praktizierten Systeme – die beiden bundesweiten Instrumente WR-Rating und ExIn sowie die im Rahmen der Hochschulfinanzierung der Länder praktizierte LOM – liefern den forschungspolitischen Akteuren, dem Universitätsmanagement und auch den Wissenschaftlern selbst Informationen über die Forschungsperformanz an den Universitäten. Dies war das wichtigste Motiv für die Etablierung eines Evaluationssystems in den Niederlanden. Auch die Konstitution einer breiteren Öffentlichkeit für Belange der Forschung und die Sichtbarmachung vermeintlich guter und schlechter Forschungsstandorte können – ähnlich wie in Großbritannien – zumindest als Nebeneffekte der Ratings, besonders aber der ExIn, gelten. Die Einführung der LOM hat – ähnlich wie im australischen Hochschulsystem – vor allem hochschulinterne Effekte.

Vergleicht man nun konkret die deutschen Systeme und Instrumente zur Evaluation von Forschungsperformanz mit den zuvor vorgestellten internationalen Beispielen, dann zeigen sich Ähnlichkeiten, die Prognosen gestatten. Die LOM ist die schwache Version eines indikatorbasierten kompetitiven Systems, die sich von der australischen Variante nur durch die verwendeten Indikatoren und die geringeren finanziellen Konsequenzen unterscheidet, wie Tabelle 2 zeigt.

Tabelle 2: Vergleich der indikatorbasierten Systeme von Nordrhein-Westfalen und Australien (2005)

	Nordrhein-Westfalen	Australien
Indikatoren (relatives Gewicht in %)		
– Drittmittelerwerbungen	81	54,8
– Abschlüsse von Forschungsstudenten		
– Zahl der immatrikulierten Forschungsstudenten	Promotionen: 19	Master/PhD: 29,1
– Publikationen		7,7
		8,4
Beeinflusste Mittel		
– Anteil an der staatlichen Grundfinanzierung (%)		
– Anteil an den Einnahmen der Universitäten (%)	2,1	20,8
	2,1	7,9
Reaktionen der Universitäten		
	Variation der Sachkostenausstattung der Professoren	Internes Kopieren der Finanzierungsformel

Der australische Fall demonstriert einen generellen und einen spezifischen Effekt der Indikatorensteuerung. Der generelle Effekt ist das *goal displacement*, d.h. die Fokussierung der Performanzsteigerung auf die Indikatoren selbst statt auf die Qualität, die die Indikatoren eigentlich messen sollen. Da Publikationen, Drittmittelerwerbungen und die Zahl der Doktoranden als Indikatoren der Forschungsleistung von fragwürdiger Validität sind, ent-

steht eine erhebliche Differenz zwischen politischer Absicht und Verhalten der Universitäten. Die wegen der Bedeutung des Indikators für die staatlichen Zuwendungen erfolgende Fokussierung auf die Drittmittelwerbung hat vor allem dann negative Auswirkungen auf die Forschungsinhalte, wenn die Drittmittellandschaft durch ein Monopol oder auch ein Oligopol weniger, staatlich kontrollierter Förderagenturen mit identischen Präferenzen dominiert wird. Dies führt zu den in Abschnitt 3.3.2 angeführten qualitäts- und diversitätsvermindernden Effekten in der Forschung jener absoluten Majorität unter den Wissenschaftlern, die nicht der internationalen Elite angehören (und dadurch problemlos Zugang zu Drittmitteln erhalten).

Anders als in Australien ist die deutsche Drittmittellandschaft *pluralistisch, reich und neutral*, d.h. es gibt eine Vielzahl von öffentlich finanzierten und privaten Förderagenturen und Stiftungen, die in ihren Förderprogrammen (noch) wenig inhaltlichen Einfluss auf die Forschungsagenden der individuellen Wissenschaftler nehmen. Dem in Australien von der Regierung erzwungenen Anwendungsbias könnte zukünftig in Deutschland ein Bias zugunsten der Grundlagenforschung entsprechen. Unsere Interviews in drei Universitäten zeigen einen Trend zur Bevorzugung von DFG-Drittmitteln als ‚höherwertig‘. In den drei Universitäten werden DFG-Drittmittel von der Hochschulleitung signifikant höher gewertet als Einwerbungen aus anderen Quellen. Wer nicht als „DFG-fähig“ gilt, büßt an Reputation und Rückhalt in seinem Fachbereich und gegenüber der Hochschulleitung ein – was z.B. in den Ingenieurwissenschaften bereits Probleme erzeugt. Der Bias zugunsten der Grundlagenforschung zeigt sich auch in der Berufungspolitik. Über solche indirekten Effekte indikatorengestützter Evaluationssysteme (und hier vor allem des Drittmittelfaktors) hinaus werden die Folgen der Indikatorensteuerung für das Forschungshandeln und die Forschungsqualität so lange gering bleiben, wie die Pluralität der Drittmittellandschaft und thematisch neutrale Instrumente wie das DFG-Normalverfahren erhalten bleiben.

Die gegenwärtig durch den Wissenschaftsrat erprobten Forschungsratings ähneln vom Verfahren her den Forschungsevaluationssystemen in den Niederlanden und Großbritannien. Freilich kann man mit Blick auf die bisherigen Pilotstudien in Deutschland kaum von einem bereits institutionalisierten System sprechen. Da mit den fächerbezogenen Ratings in Deutschland bewusst keine Ressourcenallokationsmechanismen verbunden werden – wie dies z.B. im britischen RAE geschieht –, scheint ein Blick auf die Effekte des Standard Evaluation Protocol in den Niederlanden instruktiv zu sein. Hier ließ sich in Abschnitt 3.2.2 resümieren, dass die Evaluationsergebnisse weniger Gegenstand der nationalen Hochschulpolitik als vielmehr der Organisationspolitik der Hochschulen selbst sind und der strategischen Ausrichtung der Universitäten dienen. Dabei werden die Entscheidungen zu Ressourcenverteilungen oder Strukturveränderungen nicht durch Evaluationsergebnisse dominiert. Auch als exzellent evaluierte Einheiten können geschlossen oder mit anderen fusioniert werden, wenn sie z.B. zu wenige Studenten attrahieren oder für das Profil der Hochschule als weniger relevant eingeschätzt werden, während schlecht evaluierte Einheiten zur Stärkung ihrer Forschungsqualität zusätzliches Geld erhalten können. Die Entkopplung von Evaluation und Finanzierung verringert demzufolge den Druck zur Maximierung der Einnahmen und erhöht den Handlungsspielraum des Universitätsmanagements.

Dagegen neigen Systeme wie die britische RAE zu einer Prä-Determinierung des Umgangs mit Informationen über Forschungsqualität, da sie die Ratings unmittelbar mit einem staatlich vorgebenden Verteilungsmechanismus verknüpfen, den die Universitäts-

leitungen i.d.R. unverändert an ihre Departments weiterreichen. Würde das WR-Rating in seiner gegenwärtigen Form institutionalisiert, würde es voraussichtlich die Handlungsspielräume des Hochschulmanagements erweitern, aber wenig zu einer Differenzierung der deutschen Hochschullandschaft beitragen.¹²

Tabelle 3: Vergleich des WR-Ratings in Deutschland mit den Forschungsevaluationssystemen der Niederlande und Großbritanniens

	WR-Rating	Standardprotokoll	RAE
	Deutschland	Niederlande	Großbritannien
Bewertungseinheit	Forschung in einer Disziplin in einer Universität		
Teilnahme	freiwillig (aber starker informeller Druck)	obligatorisch	freiwillig
Eingereichte Informationen	Publikationen und Kontextinformationen z.B. über Drittmittelanträge und Anzahl von Forschungsstudenten (Doktoranden)		
Rekrutierung der Gutachter	überwiegend nationale Peers		
Verfahren	Analyse der Publikationen und Kontextinformationen		
Ergebnis	Rating von 5 („exzellent“) bis 1 („nicht befriedigend“) in drei Dimensionen (Forschung, Nachwuchsförderung, Wissenstransfer)	Rating von 5 („exzellent“) bis 1 („schwach“) in vier Dimensionen (Qualität, Produktivität, wissenschaftliche Relevanz, Entwicklungsfähigkeit)	Qualitätsprofile: Verteilung der Forschung über fünf Qualitätsniveaus von 4* („international führend“) bis „nicht bewertet“ („unter dem nationalen Standard“)
Verbindung zur Finanzierung	nein	nein	ja, stark (ca. 7,5% der Einnahmen der Universitäten)

Während das WR-Rating Ähnlichkeiten mit dem niederländischen System aufweist, lässt sich die ExIn besser mit der britischen RAE vergleichen: beide beruhen auf Peer review und haben erhebliche finanzielle Konsequenzen für die Universitäten. Wegen der Selbst-Selektionen in Großbritannien ist beiden Systemen auch gemeinsam, dass sich nicht alle Universitäten am Wettbewerb beteiligen. Die Unterschiede zwischen beiden Instrumenten sind aber dennoch erheblich – die RAE steuert dauerhaft die Grundfinanzierung der Universitäten, während die ExIn zeitlich befristet zusätzliche Grundausstattung vergibt.

Wegen der finanziellen Konsequenzen der ExIn hat diese – wie die RAE – das Potenzial, die Differenzierung der Hochschullandschaft voranzutreiben. Die aufgewendeten erheblichen Mittel gestatten strukturelle Innovationen, verbessern die Ausstattung der Forschung in einigen Universitäten erheblich, und leiten damit eine Ausdifferenzierung der deutschen Hochschullandschaft auf nationaler Ebene ein, deren Folgen mit Blick auf eine dauerhafte Segmentierung in forschungsstarke und -schwache Standorte einerseits, den Erhalt von Anschlussmöglichkeiten für zur Zeit nicht exzellente Standorte andererseits, noch nicht absehbar sind.

Ein wichtiger Aspekt dieser Ausdifferenzierung könnte die Umverteilung der Lehre zwischen und innerhalb von Universitäten sein. Ein Auseinanderdriften der beiden im Humboldtschen Modell verkoppelten Leistungsprozesse von Forschung und Lehre steht in Deutschland erst am Anfang und fällt deutlich schwächer aus als in Großbritannien. Die ExIn bietet aber vielen erfolgreichen ‚Principal Investigators‘ in Exzellenz-Clustern

und Graduiertenschulen die Möglichkeit, mit ihren Dekanen und Universitätsleitungen über befristete Freistellungen von der Lehre zu verhandeln. In welchem Ausmaß sich dadurch Ausdifferenzierungen der Rollen von Lehrenden und Forschenden ergeben, ist noch nicht absehbar.¹³

Ein zweiter Effekt, den die Analyse der RAE für Deutschland erwarten lässt, ist die relative Vernachlässigung aller Aufgaben, die nicht mit gleicher öffentlicher Aufmerksamkeit und finanzieller Konsequenz evaluiert werden wie die Forschung. Ein auch nach mehr als 20 Jahren RAE noch immer nicht gelöstes Problem liegt in dem Mangel an wirksamen komplementären Anreizstrukturen, die eine Vernachlässigung von Aufgaben in der angewandten Forschung, Lehre und Weiterbildung verhindern könnten. In Deutschland ist z.B. die Frage der Verdrängung des Weiterbildungsauftrags der Hochschulen im Exzellenzdiskurs bereits aufgeworfen worden (*Kloke* 2009).

Die einschlägigen Initiativen privater Stiftungen sind in diesem Kontext zwar ein interessantes Signal; es ist aber deutlich, dass z.B. die von Stifterverband und KMK hälftig bereitgestellten € 10 Mio. für die Initiative zur Förderung exzellenter Lehre nicht annähernd den gleichen Effekt haben können, wie die € 1,9 Mrd. für die ExIn in der Forschung.

5 Fazit

Vergleiche der Evaluationssysteme von Vorreiterländern mit den Entwicklungen in Deutschland werden dadurch eingeschränkt, dass erstere in unitarischen politischen Systemen (Niederlande und Großbritannien) oder in föderalen Systemen, in denen aber die Finanzierung der Hochschulen in der Verantwortung der Bundesregierung liegt (Australien) entwickelt wurden.¹⁴ Diese politischen Systeme bieten dem Aufbau kohärenter nationaler Systeme der Evaluation von Forschungsperformanz bessere Chancen als der föderative Aufbau Deutschlands mit Universitäten unter Länderhoheit und einem in Sachen Hochschulpolitik weitgehend entmachteten Bundesministerium. Deshalb beobachten wir in Deutschland eine diversifizierte Institutionalisierung von Forschungsevaluationssystemen in den Bundesländern und erst mit dem WR-Rating und der ExIn Versuche eines Einstiegs in ein nationales Evaluationssystem. Wohin allerdings die ersten Runden der ExIn als auch die Pilotstudien des Wissenschaftsrates zum Forschungsrating führen, ob es also zu einer echten Institutionalisierung der Forschungsevaluation von Universitäten kommt, ist noch nicht abzusehen. Es überrascht jedenfalls nicht, dass die deutsche Wissenschaftspolitik den Weg einer Exzellenzinitiative beschreitet und nicht gleich Kurs auf ein dauerhaftes Evaluationssystem für das ganze Land nimmt: Den Ländern fehlt es vielfach an Geld, eine Performanzsteigerung der universitären Forschung über zusätzliche, auf Dauer gestellte monetäre Anreize zu verfolgen, und die Bundesregierung darf nur eine ebenso zeitlich befristete wie projektförmige Zusatzfinanzierung verteilen. Ob sich die Initiativen auf Bundesebene zu einem nationalen System verstetigen, lässt sich bislang kaum prognostizieren.

Dennoch können aus dem internationalen Vergleich einige Schlussfolgerungen gezogen werden. Eine erste Beobachtung ist, dass Systeme zur Evaluation von Forschungsperformanz lernende Systeme sind, die sich weiterentwickeln, sich an neue Bedingungen anpassen und ihre Methoden ausdifferenzieren. Für diesen Lernprozess bedürfen sie ihrerseits einer ständigen Evaluation. Befristete ‚Initiativen‘ gleich welcher Art sind für solche Lernprozesse weniger geeignet.

Bei den Evaluationsverfahren ist der wesentlich aufwändigere qualitative Peer review den in Forschungsevaluationssystemen eingesetzten einfachen quantitativen Indikatoren deutlich überlegen. Die australischen Erfahrungen zeigen, dass starke indikatorbasierte Systeme ein *goal displacement* auslösen, bei dem das gute Abschneiden in den numerischen Werten, die die Indikatoren zum Ausdruck bringen, das Ziel der Steigerung der Forschungsqualität ersetzt. Solche Effekte deuten sich bei der deutschen LOM bereits an, wenn die Drittmiteleinwerbung zu einem dominierenden Kriterium bei Neuberufungen und der leistungsbezogenen Vergabe der Grundaustattungen wird. Mit der durchaus möglichen Verwandlung der LOM von einem ‚schwachen‘ in ein ‚starkes‘ Evaluationssystem und der erwartbaren weiteren Ausweitung des Handlungsspielraums der Universitäten wird sich das *goal displacement* auch an deutschen Hochschulen voraussichtlich weiter verstärken.

Zwei wichtige internationale Erfahrungen, die gleichermaßen auf Evaluationssysteme und Exzellenzinitiativen anwendbar sind, betreffen die Grenzen der Selektivität und die Balance der Leistungsprozesse der Universitäten. Die britische RAE, die mit dem primären Ziel einer Leistungssteigerung durch selektive Finanzierung eingeführt worden war, hat durch den Übergang von ‚Globalnoten‘ für fachbezogene Einheiten der Universität auf Qualitätsprofile unfreiwillig demonstriert, dass die Forschungsperformanz im britischen System breiter verteilt ist, als die Globalnoten nahe legten. Offensichtlich gibt es überall im Wissenschaftssystem leistungsbezogene Binnendifferenzierungen, die der Konzentration und Steigerung der Performanz durch selektive Finanzierung Grenzen auferlegen. Selektive Forschungsfinanzierung läuft deshalb immer Gefahr, ‚Exzellenznischen‘ nicht angemessen zu belohnen und mittelmäßige Forschung im ‚Huckepackverfahren‘ mitzufinanzieren.

Eine wichtige positive Eigenschaft von Instrumenten für die Steigerung der Forschungsperformanz besteht darin, dass sie die Aufmerksamkeit von Universitäten und Wissenschaftlern auf die Forschungsleistungen fokussieren. Diese Eigenschaft ist aber zugleich hochproblematisch, da sie in einem komplexen System von Leistungsprozessen die Prioritäten zugunsten der evaluierten und belohnten Leistungsprozesse verschieben. In Großbritannien und in Australien zeigt sich deutlich, dass die starken Evaluationssysteme zu einer relativen Vernachlässigung derjenigen Leistungsprozesse führen, die nicht gleichermaßen stark belohnt werden – nicht-drittmittelträchtige Forschung in Australien, anwendungsorientierte Forschung in Großbritannien sowie die Lehre in beiden Ländern. Dieser Nebeneffekt lässt sich nicht durch verbesserte Konstruktionen der Instrumente beseitigen, weil er die Balance zwischen evaluierten und belohnten Leistungsprozessen einerseits und nicht evaluierten oder belohnten Leistungsprozessen andererseits betrifft. Es bedarf analoger performanzorientierter Governance-Instrumente für die anderen Leistungsprozesse, die dann auch proportional angemessene Finanzvolumina steuern müssten. Mit Blick auf die Anreizstrukturen, die ein 10 Mio. € starker „Wettbewerb exzellente Lehre“ von Stifterverband und KMK verglichen mit den um ein vielfaches höheren Summen der Bundes- und Länderinitiativen für exzellente Forschung setzt, herrscht eine zu eindeutige Asymmetrie, die rationale Entscheidungsträger in den Universitätsleitungen ihr Heil primär in Verbesserungen der (DFG-fähigen) Forschungsperformanz suchen lässt.

Ein weiterer Gegenstand von Lernprozessen, die aus der Analyse von Effekten der Evaluationssysteme der Vorreiterländer resultieren können, wird hier abschließend nur kurz angerissen: Instrumente zur Steigerung der Forschungsperformanz sollen idealiter die Forschungsinhalte nicht beeinflussen, sondern lediglich die Qualität der Forschung

verbessern. Die Studien zur britischen RAE und zum australischen Forschungsevaluationssystem zeigen jedoch, dass dieses Ziel verfehlt wird. Anwendungsorientierte Forschung, riskante Forschung und nonkonformistische Forschung – letztlich all jene Forschung, die keine Drittmittel attrahiert und deren Ergebnisse keinen oder nur geringen Niederschlag in international führenden Fachzeitschriften findet – gefährden in mit Allokationsentscheidungen verknüpften Evaluationssystemen die Einnahmen der Universitäten und die Karrieren der Forscher. Im Mittelpunkt des Interesses stehen naturgemäß die ‚Milchkühe‘, die den Universitäten das meiste Geld bringen. Die Bereitschaft, reine Kostgänger loswerden zu wollen, steigt entsprechend. Auf eine solche Entwicklung reagieren auch die Forscher selbst mit opportunistischem Verhalten. Im Aggregateffekt kann das auf eine irreversible Einschränkung des Diversitätspools der an Universitäten betriebenen Forschung hinauslaufen. Ein möglicher Verlust von Diversität i.S. nicht wahrgenommener Forschungsoptionen ist schwer messbar und wiegt deshalb als Argument – obwohl nicht selten vorgebracht – weniger schwer. Damit enden wir bei einem Grunddilemma jeder Evaluation von Forschungsperformanz, das von Forschungspolitik und Wissenschaftsmanagement gleichwohl berücksichtigt werden sollte: Evaluationssysteme und Performanzbeurteilungen führen häufig zu einer starken Homogenisierung der institutionellen Umwelt von Forschung, die auch die Forschung einem starken Homogenisierungsdruck aussetzt. Man sollte aber – frei nach Niklas Luhmann – nicht vergessen, dass Universitäten die gesellschaftliche Funktion haben, Komplexität zu erhöhen und nicht, sie zu reduzieren.

Anmerkungen

- 1 Siehe pars pro toto für Spanien *Cruz-Castro/Sanz-Menéndez* (2007), für Italien *Reale/Barbara/Costantini* (2007), für Norwegen *Schneider* (2009) und die in den folgenden Länderabschnitten angeführte Literatur.
- 2 Siehe zu einer theoretisch-reflexiven Diskussion über intendierte und nichtintendierte bzw. intentionale und transintentionale Folgen von Evaluationen im Wissenschaftssystem *Braun* (2008).
- 3 Die Rekonstruktionen und Analysen der Effekte beruhen für Großbritannien und die Niederlande auf einer Sekundäranalyse von Publikationen, Forschungsberichten und internen Dokumenten der Universitäten. Das australische Forschungsevaluationssystem war Gegenstand einer umfangreichen empirischen Analyse, die auch deutsche Universitäten als Vergleichsfälle einschloss. In Interviews mit Leitern und Wissenschaftlern an sieben australischen und zwei deutschen Universitäten wurden die internen Reaktionen der Universitäten auf die Forschungsevaluationssysteme, die Veränderungen der Situationen der Wissenschaftler und die Reaktionen der Wissenschaftler in sechs Disziplinen analysiert, was eine kausale Zurechnung von epistemischen Effekten auf Governance-Instrumente ermöglichte (*Gläser et al.* 2008; *Gläser/Lange/Laudel* 2009).
- 4 Siehe zu entsprechenden Typologien *Whitley* (2007) und *Gläser* (2007).
- 5 Die *Research Selectivity Exercise* wurde ab 1989 in *Research Assessment Exercise* (im Folgenden: RAE) umgetauft. Dennoch kommt die erste Namensgebung dem erklärten Zweck bis heute am nächsten: Die Erhöhung der Selektivität bei der Verteilung öffentlicher Forschungsmittel – die zugleich eine Umverteilung zwischen den Universitäten beinhaltet – ist bis heute die ultima ratio dieses Forschungsevaluationssystems.
- 6 Siehe neben der bereits erwähnten Literatur: *Roberts* (2003), *Barker* (2007) und *HEFCE* (2008).
- 7 Zuletzt haben Schließungspläne für mehrere sozialwissenschaftliche Departments an der Universität von Liverpool für überregionales Aufsehen gesorgt. Hier sind nicht einmal dezidiert schlechte RAE-Ergebnisse der Grund für solche Managemententscheidungen, sondern allein die Wahrnehmung des Universitätsmanagements, dass eine Bewertung unterhalb des Höchstniveaus „international führend“ in der RAE trotz hoher Auslastung in der Lehre keine Bestandssicherheit rechtfertigt (*Newman* 2009).
- 8 Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *HEFCE* 2001, *HEFCE* 2008, *Barker* 2007 und *Science and Technology Committee* 2004.

- 9 Die verbalen Beschreibungen der Grade lauten: 5*: >50% international exzellent, sonst national exzellent; 5: <50% international exzellent, sonst national exzellent; 4: durchweg national exzellent, einige Hinweise auf internationale Exzellenz; 3a: >2/3 national exzellent mit einigen Hinweisen auf internationale Exzellenz; 3b: >50% national exzellent; 2: <50% national exzellent; 1: nicht national exzellent (*Barker 2007: 5*, eigene Übersetzung).
- 10 Die verbalen Beschreibungen der Qualitätsstufen lauten: 4*: international führend; 3*: international exzellent; 2*: international anerkannt; 1*: national anerkannt; unclassified: unter nationalem Niveau (*Barker 2007: 5*, eigene Übersetzung).
- 11 Die Fokussierung des Universitätsmanagements auf die Drittmittelinwerbung kann als „goal displacement“ (*Blau/Scott 1962: 229*) beschrieben werden – nicht die Erhöhung der Forschungsqualität, sondern die Steigerung der Drittmittelleinnahmen steht im Zentrum der Aufmerksamkeit.
- 12 Kritiker befürchten allerdings beim WR-Rating disziplinäre Effekte, die perspektivisch zu einem Diversitätsverlust in den Fächern führen können. Das Rating hat demzufolge einen faktischen bias zugunsten ganz bestimmter Indikatoren für exzellente Forschungsperformanz – vor allem des Fachbeitrags in einem peer reviewed Journal – der hierauf spezialisierte disziplinäre Ausrichtungen und ihre Produktionsstandorte bevorteilt. Vgl. am Beispiel der Pilotstudie Soziologie *Münch/Baier (2009)*.
- 13 Siehe hierzu auch *Meier/Schimank (2009)*.
- 14 Siehe zum Einfluss des Regierungssystems auf die Pfadabhängigkeit von Hochschul- und Wissenschaftspolitikern auch *Lange/Schimank (2007)*.

Literaturverzeichnis

- Anderson, Don/Johnson, Richard/Milligan, Bruce, 1996: Performance-Based Funding of Universities. Commissioned Report No. 51. Canberra, Australian National Board of Employment, Education, and Training. Quelle: http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/15/66/8d.pdf (Zugriff 22.05.2009).*
- Barker, Katharine, 2007: The UK Research Assessment Exercise: The Evolution of a National Research Evaluation System, in: Research Evaluation 16, S. 3-12.*
- Blau, Peter M./Scott, Richard W., 1962: Formal Organizations. San Francisco: Chandler.*
- Bloch, Roland et al. (Hrsg.), 2008: Making Excellence. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative, Bielefeld: Bertelsmann.*
- Blume, S.S./Spaapen, J.B., 1988: External Assessment and “Conditional Financing” of Research in Dutch Universities, in: Minerva 26, S. 1-30.*
- Braun, Dietmar, 2008: Evaluation und unintendierte Effekte – eine theoretische Reflexion, in: Matthies, Hildegard/Simon, Dagmar (Hrsg.), Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen. Leviathan-Sonderheft 24, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103-124.*
- Butler, Linda, 2003. Modifying Publication Practices in Response to Funding Formulas. In: Research Evaluation 12, S. 39-46.*
- Classen, Claus Dieter, 2009: Zielvereinbarungen – Ein neues Steuerungsinstrument der Hochschulpolitik aus juristischer Sicht. In: Hochschulmanagement 4, S. 31-35.*
- Cruz-Castro, Laura/ Sanz-Menéndez, Luis, 2007: Research Evaluation in Transition: Individual versus Organisational Assessment in Spain, in: Whitley, Richard/Gläser, Jochen (Eds.), The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems. Dordrecht: Springer, S. 205-223.*
- Dainty, Roger/Williams, Syd/Brown, Paul, 1999: Current Trends and Changes to Research Strategy in UK Universities and Medical Schools. Paper presented at the 50th Pittsburgh Conference on Analytical Chemistry and Applied Spectroscopy, Pittsburgh.*
- evidence Ltd., 2005: Impact of Selective Funding of Research in England, and the Specific Outcomes of HEFCE Research Funding. Leeds: evidence Ltd.*
- Frey, Bruno S., 2008: Evaluitis – eine neue Krankheit, in: Matthies, Hildegard/Simon, Dagmar (Hrsg.), Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 125-140.*

- Gläser, Jochen, 2007: The Social Orders of Research Evaluation Systems, in: *Whitley, Richard/Gläser, Jochen* (Eds.), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems*. Dordrecht: Springer, S. 245-266.
- Gläser, Jochen, 2008: Trends im evaluationsbasierten Management universitärer Forschung. Bericht an die interdisziplinäre Arbeitsgruppe ‚Exzellenzinitiative‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (unveröffentlicht).
- Gläser, Jochen/Lange, Stefan/Laudel, Grit/Schimank, Uwe, 2008: Evaluationsbasierte Forschungsfinanzierung und ihre Folgen, in: *Mayntz, Renate et al.* (Hrsg.), *Wissensproduktion und Wissenstransfer. Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit*, Bielefeld: Transcript, S. 145-170.
- Gläser, Jochen/Lange, Stefan/Laudel, Grit, 2009: Auswirkungen der evaluationsbasierten Forschungsfinanzierung an Universitäten auf die Inhalte der Forschung. Australien und Deutschland im Vergleich, in: *Wissenschaftsrecht 42*, im Erscheinen.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit/Hinze, Sybille/Butler, Linda, 2002: Impact of Evaluation-Based Funding on the Production of Scientific Knowledge: What to Worry About, and How to Find Out (Expertise für das BMBF), Quelle: <http://www.sciencepolicystudies.de/dok/expertise-glase-lau-hin-but.pdf>.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit, 2007: Evaluation without Evaluators: The Impact of Funding Formulae on Australian University Research, in: *Whitley, Richard/Gläser, Jochen* (eds.), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems*. Dordrecht: Springer, S. 127-151.
- Hall, Peter, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain, in: *Comparative Politics 25*, S. 275-296.
- HEFCE (Higher Education Funding Council for England), 2001: RAE 2001: Results. Excel-Spreadsheet. Quelle: <http://www.hero.ac.uk/rae/Results> (Zugriff 22.05.2009).
- HEFCE (Higher Education Funding Council for England), 2008: RAE 2008: Results. Quelle: <http://submissions.rae.ac.uk/results/outstore/RAEOutcomeFull.pdf> (Zugriff 22.05.2009).
- HEFCE (Higher Education Funding Council for England), 2008: Research Assessment Exercise 2008. Quelle: <http://www.rae.ac.uk> (Zugriff 22.05.2009).
- Henkel, Mary, 2000: *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Hornbostel, Stefan, 2009: Alles eine Frage der Perspektive? Münchs Kritik am deutschen Wissenschaftssystem, in: *Soziologische Revue 39*, S. 15-20.
- Jaeger, Michael, 2005: Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung, HIS-Kurzinformationen A/12/2005, Hannover: HIS.
- Jeliazkova, Margarita/Westerheijden, Don F., 2004: The Netherlands: A Leader in Quality Assurance Follows the Accreditation Trend, in: *Schwarz, Stefanie/Westerheijden, Don F.* (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*, Dordrecht et al.: Kluwer, S. 323-346.
- Johnston, Chris/Farrar, Steve, 2003: 100 New Chairs Created in Bid to Lift RAE Scores, in: *London Times Higher Education Supplement*. 12..12.2003.
- Jongbloed, Ben/Van der Meulen, Barend, 2006: *Investeren in dynamiek. Eindrapport Commissie Dynamisering*. Deel 2, Enschede: CHEPS.
- Kloke, Katharina, 2009: ‚Nischen-Dasein, Aschenputtel-Existenz und Nebenschauplatz‘? Die Rolle der wissenschaftlichen Weiterbildung an deutschen Hochschulen. In: *Hochschulmanagement 4*, S. 43-49.
- König, Karsten, 2007: *Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung durch Kontraktmanagement und ihre Bedeutung für Mitbestimmung und Chancengleichheit an den Hochschulen*. Wittenberg: Institut für Hochschulforschung.
- Lange, Stefan, 2009: Neuer gesellschaftlicher Legitimierungsbedarf der Wissenschaft in Deutschland – Veränderungen in der Wissenschafts-Governance am Beispiel der Universitäten, in: *Böhlke, Effi et al.* (Hrsg.), *Exzellenz durch Steuerung? Neue Herausforderungen für das deutsche und französische Wissenschaftssystem*, WZB-Discussion Paper SP III 2009-602, Berlin: WZB, S. 70-96.
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe, 2007: Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder, in: *Holzinger, Katharina/Joergens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Sonderheft 38 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden: VS, S. 522-548.

- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43-66.
- Laudel, Grit, 2006: The Art of Getting Funded: How Scientists Adapt to their Funding Conditions, in: Science and Public Policy 33, S. 489-504.
- Leszczensky, Michael/Orr, Dominic, 2004: Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern, HIS-Kurzinformationen A/2/2004, Hannover: HIS.
- Lucas, Lisa, 2006: The Research Game in Academic Life. Maidenhead: SRHE/ Open University Press.
- Marginson, Simon/Considine, Mark, 2000: The Enterprise University. Power, Governance and Reinvention in Australia, Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Frank/Schimank, Uwe, 2009: Matthäus schlägt Humboldt? „New Public Management“ und die Einheit von Forschung und Lehre, in: Beiträge zur Hochschulforschung 1/09, S. 42-61.
- Morris, Norma, 2004: Scientists Responding to Science Policy. A Multi-Level Analysis of the Situation of Life Scientists in the UK, Enschede: CHEPS.
- Musselin, Christine, 2000: The Role of Ideas in the Emergence of Convergent Higher Education Policies in Europe: The Case of France. Center for European Studies Working Paper Series No. 73, Boston: Harvard University.
- Münch, Richard, 2007: Die akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Münch, Richard/Baier, Christian, 2009: Die Konstruktion der soziologischen Realität durch Forschungs-rating, in: Berliner Journal für Soziologie 19, S. 295-319.
- Newman, Melanie, 2009: Future of Eight Liverpool Departments in Doubt, in: Times Higher Education v. 9.3.2009. Quelle: <http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?sectioncode=26&storycode=405704&c=2> Zugriff: 22.05.2009).
- Parker, Jonathan, 2008: Comparing Research and Teaching in University Promotion Criteria, in: Higher Education Quarterly 62, S. 237-251.
- Pasternack, Peer, 2008: Die Exzellenzinitiative als politisches Programm – Fortsetzung der normalen Forschungsförderung oder Paradigmenwechsel?, in: Bloch, Roland et al. (Hrsg.), 2008: Making Excellence. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative, Bielefeld: Bertelsmann, S. 13-36.
- Reale, Emanuela/Barbara, Anna/Costantini, Antonio, 2007: Peer Review for the Evaluation of Academic Research: Lessons from the Italian Experience, in: Research Evaluation 16, S. 216-228.
- Roberts, Sir Gareth, 2003: Review of Research Assessment. London: Higher Education Funding Council for England, Quelle: <http://www.ra-review.ac.uk/reports/roberts.asp> (Zugriff 22.05.2009).
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan, 2006: Hochschulpolitik in der Bund/Länder-Konkurrenz, in: Weingart, Peter/Taubert, Niels C. (Hrsg.), Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, S. 311-346.
- Schimank, Uwe/Schiene, Christoph, 2007: Research Evaluation as Organizational Development: The Work of the Academic Advisory Council in Lower Saxony (FRG), in: Whitley, Richard/Gläser, Jochen (eds.), The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems, Dordrecht: Springer, S. 171-190.
- Schneider, J.W., 2009: An Outline of the Bibliometric Indicator used for Performance-based Funding of Research Institutions in Norway, in: European Political Science 8, S. 364-378.
- Science and Technology Committee, 2004: Research Assessment Exercise: a re-assessment. Eleventh Report of the Session 2003-2004. HC586. Published on 23 September 2004 on the authority of the House of Commons. London: The Stationery Office Limited. Quelle: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200304/cmselect/cmsctech/586/586.pdf> (Zugriff 22.05.2009)
- Sondermann, Michael et al., 2008: Die Exzellenzinitiative: Beobachtungen aus der Implementierungsphase. IFQ-Working Paper 5, Bonn: IFQ.
- Tapper, Ted/Salter, Brian, 2003: Interpreting the Process of Change in Higher Education: The Case of the Research Assessment Exercise, in: Higher Education Quarterly 57, S. 4-23.
- Taylor, John, 2006: The Evaluation of Research: Motives, Methods, and Misunderstandings. Paper presented to the Research Group for Science, Technology and Innovation Studies (TaSTI), University of

- Tampere. Quelle: http://www.uta.fi/tasti/papereita/taylor_evaluation_of_research.pdf (Zugriff 22.05.2009).
- Van der Meulen, Barend*, 2007: Interfering Governance and Emerging Centres of Control: University Research Evaluation in the Netherlands, in: *Whitley, Richard/Gläser, Jochen* (eds.), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems*, Dordrecht: Springer, S. 191-202.
- VSNU/ NWO/ KNAW*, 2003: Standard Evaluation Protocol for Public Research Organizations, Utrecht/ Den Haag/ Amsterdam. Quelle: <http://www.quanu.nl./comasy/uploadedfiles/sep2003-2009.pdf> (Zugriff 22.05.2009).
- Westerheijden, Don F.*, 1997: A Solid Base for Decisions: Use of VSNU Research Evaluations in Dutch Universities, in: *Higher Education* 33, S. 397-413.
- Whitley, Richard*, 2007: Changing Governance of the Public Sciences: The Consequences of Establishing Research Evaluation Systems for Knowledge Production in Different Countries and Scientific Fields, in: *Whitley, Richard/Gläser, Jochen* (eds.), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems*, Dordrecht: Springer, S. 3-27.

Anschriften der Autoren:

Dr. Stefan Lange, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Stiftungslehrstuhl für Wissenschaftsorganisation, Hochschul- und Wissenschaftsmanagement, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer.
E-Mail: lange@dhw-speyer.de

PD Dr. Jochen Gläser, Technische Universität Berlin, Zentrum Technik und Gesellschaft, Hardenbergstr. 36A, 10623 Berlin.
E-Mail: jochen.glaeser@ztg.tu-berlin.de

Dennis Hilgers

Management by Performance – Konturen und Instrumente eines leistungsorientierten Verwaltungsmanagements

Zusammenfassung

Nachhaltige finanzielle Engpässe in den Haushalten und veränderte Anforderungen an Staat und Verwaltungen lassen seit einiger Zeit die Notwendigkeit einer Neuorientierung im Management von öffentlichen Ressourcen, Prozessen und Dienstleistungen erkennen. Dabei steht die Hinwendung zu privatwirtschaftlichen Managementmethoden mit verstärkter Fokussierung auf die konkreten Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns im Vordergrund. Die tatsächliche Diskussion und Entwicklung in öffentlichen Verwaltungen ist allerdings ganz überwiegend durch die weitgehend isolierte Übertragung und Anwendung einzelner Instrumente und Verfahren aus der (privatwirtschaftlichen) Managementlehre gekennzeichnet. Die in weiten Bereichen vorherrschende Komplexität der öffentlichen Leistungserstellung findet keine Berücksichtigung. Die Beurteilung der Eignung, Leistungsfähigkeit und Wirkung einzelner Instrumente unter Vernachlässigung der Einbindung in den komplexen Systemzusammenhang dürfte weitgehend unzureichend sein. Der vorliegende Beitrag stellt hierfür einen konzeptionellen Bezugsrahmen unter besonderer Berücksichtigung der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens vor. Er soll zugleich Grundlage und Impulsgeber für eine stärker empirisch ausgerichtete Forschung zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen sein.

Schlagworte: Budgetierung, Integrierte Verbundrechnung, Komplexität öffentlicher Leistungserstellung, Leistungsmessung, Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, Performance Management

Abstract

Management by Performance – Outlines and instruments of an output- and outcome-based management for public administrations

Lasting financial straits in public budgeting and changed requirements placed on the state and its administration indicate the importance of the reorientation of the management of public resources, processes, and services. In this context, the tendency towards commercial management methods with a strong focus on specific outputs and outcomes of administrative action is gaining importance. Here, the guiding concept is performance management, offering instruments for gaining more efficiency and effectiveness and stimulating a policy-driven management process also considering pluralistic stakeholder interests. However, the current discussion and development in public administrations is characterized by a largely isolated application of individual instruments and procedures from the entrepreneurial management field. The prevailing complexity of public services, which can be found in large areas of administration, is not taken into consideration. The present article introduces a conceptual framework with special attention given to the reform of public budgeting and accounting. At the same time, it shall serve as a basis for a stronger empirically oriented research in public budgeting and accounting.

Key words: Accrual Accounting, Performance Management, Performance Measurement, Public Budgeting, Public Services and Value Creation

1. Einleitung

Seit Beginn der New Public Management (NPM) Bewegung in den 90er Jahren steht die Leistungssteuerung auf Basis einer systematischen Leistungsmessung unmittelbar auf der Reformagenda des öffentlichen Sektors.¹ Das damit verbundene ökonomische Denken bzw. die Einbeziehung von Knappheitsproblemen in öffentliche Entscheidungen, verbunden mit der Festlegung von Prioritäten unterschiedlicher Leistungen bzw. Leistungsniveaus geht dabei einher mit der Anwendung privatwirtschaftlicher Managementmethoden. Dies umfasst insbesondere die Trennung von strategischer/politischer und operativer (Verwaltungs-) Entscheidung, den Perspektivenwechsel hin zur Markt- und Kundenorientierung sowie die Steuerung über Zielvereinbarungen auf Basis von Leistungsdaten. Auf nationaler Ebene werden diese Elemente des NPM insbesondere unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells (NSM) vornehmlich für die kommunale Ebene seit geraumer Zeit diskutiert.²

Die in diesen Reformtendenzen der vergangenen Jahre erzielte Ausrichtung einer output- und damit leistungsorientierten Verwaltung, geht einher mit der Betonung der Ergebnisse und Wirkungen öffentlicher Aufgabenerfüllung, was zwangsläufig eine Fokussierung auf nicht-monetäre Aspekte und Handlungswirkungen öffentlicher Einheiten zur Folge hat. Im Sinne eines Performance Measurements³ wird dabei der Aufbau und Einsatz mehrerer quantifizierbarer Kennzahlen und Indikatoren zu verschiedenen Leistungsdimensionen verstanden. Dies umfasst sowohl Individualleistung von Mitarbeitern, aber auch von Gruppen im Sinne einer Kollektivleistung von Organisationseinheiten und Bereichen. Werden diese erhobenen und bewerteten Leistungsdaten als Informationsgrundlage in einem strategischen Managementprozess zur Zielbildung, Planung, Steuerung und Kontrolle der Leistung und der Leistungspotentiale in einer Organisation eingesetzt, so ist von Performance Management die Rede.⁴ Dabei ist aber das Performance Management keine Alternative zur klassischen Inputorientierung, sondern „lediglich“ die zweite Seite ein und derselben Medaille. Ressourcen- und Performance Management sind als eine Einheit zu begreifen. Von daher geht es neben dem klassischen Ressourcen Management nicht nur um die Einbeziehung der Leistungsorientierung, sondern besonders auch um die zeitliche und sachliche Integration beider Komponenten in einen einheitlichen Bezugsrahmen.

Nach einer Einführung zu den Besonderheiten des Leistungsbegriffs im öffentlichen Sektor zielt dieser Beitrag zunächst darauf ab, zu strukturieren, durch welche Instrumente Leistungsmessung und Leistungssteuerung in der Praxis umgesetzt wird. Dies geschieht unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Literatur, die durch eine weitgehend isolierte Entwicklung, Implementierung und Analyse von einzelnen Steuerungsinstrumenten wie etwa Kostenrechnung, Produktkataloge oder Wirkungsrechnungen gekennzeichnet ist. Anschließend werden der Umsetzungsstand und die zukünftig zu erwartende Entwicklung der Leistungssteuerung in Deutschland aufgezeigt. Aufgrund der bisherigen Vernachlässigung der Komplexität öffentlicher Leistungserstellung wird anschließend unter besonderer Berücksichtigung der bisherigen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ein konzeptioneller Bezugsrahmen zur Verknüpfung öffentlicher Leistungserstellung mit der Ressourcen- und der Wirkungsebene vorgestellt. Er stellt eine geeignete theoretische Grundlage für die notwendige empirische Analyse der Leistungsfähigkeit und Weiterentwicklung bisheriger Steuerungsinstrumente und deren notwendige Integration in einen komplexen Gesamtzusammenhang dar.

2. Leistungsverständnis im Öffentlichen Sektor

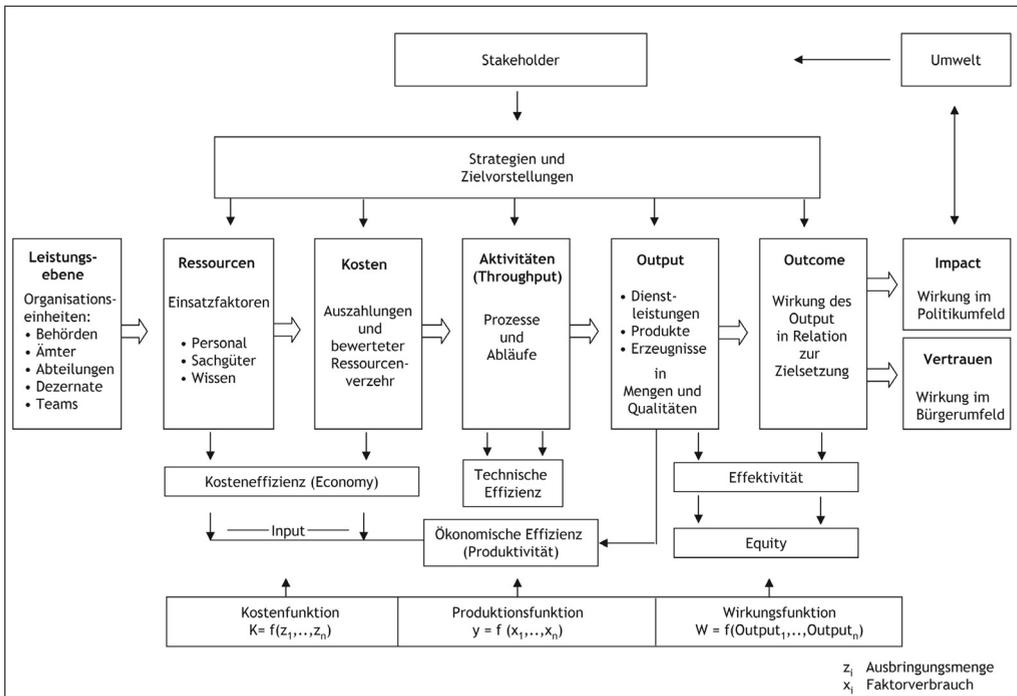
Für eine Leistungsbetrachtung öffentlicher Verwaltungen fließen vor allem die mengen- und zeitmäßige Ausprägung der abgegebenen Leistungen, ihre Qualität und die mit der Leistung erzielten Wirkungen als Leistungsmerkmale in die Betrachtung ein.⁵ Soll die Orientierung an Outputgrößen verwaltungsintern zu einer wirksamen und dauerhaften Neuorientierung im Sinne eines gesteigerten Leistungsbewusstseins führen, sind die definierten mengen- und qualitätsorientierten Vorgaben außerdem um Prozessgrößen zu ergänzen, da erst durch Abbildung und Quantifizierung von Arbeitsabläufen auch eine Optimierung der verwaltungsinternen Prozesse ermöglicht wird. Dies führt in Konsequenz zu einer Verknüpfung mit bzw. zu einer Betonung eines öffentlichen Wertschöpfungsprozesses.⁶ Während der private Unternehmenssektor schon seit geraumer Zeit das Prozessdenken in den Vordergrund stellt, dominiert nach wie vor im öffentlichen Sektor das klassische Strukturdenken. Dies erklärt dann auch, dass die Organisations-/Personalstruktur zur bestimmenden Größe für die Leistung gemacht wird und nicht zur als von der Leistung abhängigen Variable. Aus dieser Erkenntnis, den Fokus vermehrt auf die Erreichung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns und damit auf den Output und dessen Wirkungen, den Outcome zu legen, resultiert der Ansatz der wirkungsorientierten⁷ bzw. outputorientierten Verwaltungssteuerung, wie sie bspw. aus der Schweiz⁸ (WoV, FLAG), den USA⁹ (GPRA) oder Neuseeland¹⁰ (MfO) bekannt ist.

Gerade die Fokussierung auf die Konsequenzen, Wirkungen und den mengenmäßigen Output des Verwaltungshandelns bringt im Vergleich zum inputorientierten Verständnis Vorteile, da diese den politischen Entscheidungsträger zur Formulierung klarer Leistungsvorgaben zwingen und der Transparenz von Zielvorstellungen dienen. Außerdem bilden sie – wenn hinreichend operationalisiert – die Basis für Kostenvergleiche und damit die Voraussetzung für eine Analyse von Kostenabweichungen bei gleichem Leistungsprofil. Weiterhin unterstützt eine solche Perspektive die Honorierung der ökonomischen und ambitioniert erbrachten Leistungsergebnisse (Anreizsystem) und ermöglicht eine Feststellung des Zielerreichungsgrades im Sinne eines Soll/Ist-Vergleichs z.B. für ein personenbezogenes oder organisationsweites Kontraktmanagement.

Charakteristisch für die öffentliche Leistungserstellung ist in weiten Bereichen ihr hoher Komplexitätsgrad. Dessen Handhabung erfordert eine systematische und fundierte Strukturierung von Leistungen, die hierfür erforderlichen Ressourcen und Prozesse sowie die geplanten bzw. erreichten Wirkungen. Diese lassen sich nur dann – empirisch – sinnvoll als Partialproblem analysieren, wenn deren Lösungsansätze in einen Gesamtzusammenhang integriert werden.

Abbildung 1 verdeutlicht die angesprochene Komplexität öffentlicher Leistungserstellung und dient als konzeptioneller Bezugsrahmen z.B. für den Aufbau eines Informationssystems zur Steuerung von Input (Ressourcen), Output (Maßnahmen, die diesen Ressourcenverbrauch verursachen) und Outcome (Ziele und Wirkungen, die mit den Maßnahmen anvisiert werden).

Abbildung 1: Prozessmodell öffentlicher Wertschöpfung von Ressourcen und Leistungen



Eigene Darstellung

Auf der Ebene der Effektivität geht es dabei um die Abstimmung durch Ziele zwischen Politik und öffentlicher Einheit. Effektivität ist das Verhältnis geplanter Ziele bzw. des erbrachten Outputs zum tatsächlich realisierten Zielerreichungsgrad und damit der Wirkung des Verwaltungshandelns (Outcome). Bei der Ermittlung der Effektivität handelt es sich in der Regel um schlecht strukturierte Probleme, die durch eine sukzessive Entwicklung von Kennzahlen bzw. Indikatoren strukturiert werden müssen. Zielbildung und Zielvorgaben mit der entsprechenden Bereitstellung von Ressourcen zur Zielerreichung sind Gegenstand von Kontrakten zwischen Politik und Verwaltung. Allerdings sind die Ziele und damit die Effektivitätsebene sehr stark geprägt durch politische Rationalitäten, d.h. durch die auf politische Machterhaltung bzw. Machterweiterungsstrategien ausgerichtete wenig operable und damit im Nachhinein nur schwer überprüfbare allgemeine Vorgaben. Konkrete Zielvorgaben beinhalten das Risiko des politischen Scheiterns zu Gunsten der politischen Gegner.

Auf der Ebene der Effizienz sind diese Ziele vorgegeben, und es werden die geeigneten Maßnahmen in Form von Input (Ressourceneinsatz) bzw. Output (Ergebnissen/Leistungen bzw. Produkten) festgelegt. Die Effizienz bezieht sich auf die Relation eines Outputs mit den dafür erforderlichen Ressourcen (z.B. Kosten). Bewertungsmaßstab sind zudem die Zielwirkungen der Maßnahmen einschließlich der Berücksichtigung von Qualitätsvorgaben. Das Bewertungsproblem ist im Vergleich zur Effektivität besser strukturiert. Es geht hier weniger um politische Rationalitäten, sondern um eine Managementrationalität.¹¹

Auf der Ebene der Kostenwirtschaftlichkeit (Economy) geht es um das Verhältnis zwischen eingesetzten, notwendigen Ressourcen und den damit in Zusammenhang stehenden Kosten. Hier steht neben dem Outcome auch der Output fest, z.B. in Form der zu erstellenden öffentlichen Leistung. Im Idealfall sind diese und ihre qualitativen Standards eindeutig als fixe Größen vorgegeben. Damit geht es bei diesem vergleichsweise gut strukturierten Problem rein operativ um die konkrete Ausgestaltung des Leistungsprozesses. Bewertungskriterium ist der Ressourcenverbrauch, d.h. es geht um die wirtschaftliche Steuerung des Ressourceneinsatzes im Sinne des ökonomischen Prinzips als Minimalprinzip (eine vorgegebene Leistung mit möglichst geringem Ressourceneinsatz erzielen). Es handelt sich auf dieser Ebene um ökonomische Rationalität. Das Problem besteht jedoch primär in der Ermittlung eines sinnvollen Vergleichsmaßstabes, also der Ermittlung von Sollkosten, um im Rahmen von Soll-Ist-Vergleichen Aussagen darüber machen zu können, inwieweit der Realisationsprozess wirtschaftlich vollzogen worden ist. Die Erfassung des Inputs vor allem durch Maßgrößen zur Abbildung des Ressourcenverbrauchs auf der operativen Ebene führt dann zu der Forderung nach einem integrierten Rechnungssystem auf Basis der kaufmännischen Buchführung (z.B. im Sinne der integrierten Verbundrechnung).

Zur Systematisierung und Herleitung von Effizienzgrößen und zur Verknüpfung von Inputs, Outputs und Outcomes bedient sich das hier zugrunde gelegte Modell eines mechanistischen Ansatzes, der sich auch im Sinne einer Produktionsfunktion begreifen lässt. Gerade die Komplexität und Vielschichtigkeit öffentlicher Verwaltungen bedingen als ersten Schritt einer Klassifikation von Input- und besonders Outputgrößen, damit Effizienzaussagen von Verwaltungseinheiten überhaupt erst ermöglicht werden. Die Systematisierung z.B. in Produkte und die damit in Zusammenhang stehende Herleitung von Kennzahlen und Indikatoren ist ein Schritt in diese Richtung in der deutschen kommunalen Reformpraxis.¹²

Neben den Outcomes, die letztlich die Effektivität des Verwaltungshandelns bestimmen und in direktem Bezug zur Zielsetzung stehen,¹³ stehen am Ende der Prozesskette des hier vorgestellten Bezugsrahmens die Einflüsse auf Bürger und Politik. „The ultimate ambition is to guarantee a functional level of trust by the members of a „res publica“ in the State in all its institutions and organizations, but especially in its public institutions and organizations.“¹⁴ Neben der Herausforderung den Zusammenhang zwischen Output und Outcome darzustellen und zu operationalisieren, besteht ebenfalls der Anspruch, die Verbindung zwischen Outcome und Trust (Vertrauen) sowie die daraus resultierenden Veränderungen in einem politisch-demokratischen Abstimmungsprozess messbar zu gestalten. Neben der Würdigung der Mikroebene (Effizienz) und Ausführungen zu nicht ganz leichten Operationalisierung von Wirkungen (Mesoebene) ist gerade der bisher in der Literatur weitgehend vernachlässigte Fokus auf die Makroebene und das damit in Beziehung stehende Verhältnis zwischen Vertrauen und Zutrauen des Bürgers gegenüber öffentlichen Verwaltungen und Behörden weitgehend außer Acht gelassen worden.¹⁵ Doch gerade auf dieser Ebene besteht die große Herausforderung, auch zukünftig Rechtsstaatlichkeit und den Bestand des gesamten politisch-administrativen Systems sicherzustellen. „No country is immune to a decline in trust. [...] Optimal levels of trust and confidence are functional because this helps to define optimal control systems which are the indispensable complement to make systems function.“¹⁶ Die Berücksichtigung dieser Größen ist somit gerade unter dem Gesichtspunkt einer Stakeholderorientierung elementarer Bestandteil eines ganzheitlichen Ansatzes zur Erfassung der öffentlichen Leistungserstel-

lung. In diesem Sinne wird der Performance Begriff in der internationalen Fachdiskussion verwandt für die Konsequenzen von effizienten und/oder effektiven Handlungen auf allen Leistungs- und Entscheidungsebenen einer Organisation vor dem Hintergrund der Berücksichtigung pluraler (Stakeholder-)Interessen und heterogener Zielorientierung.¹⁷ In diese Richtung weisen auch die Gedanken bereits bekannter Mehrebenenkonzepte (3-E-sowie 5-E-Konzept¹⁸), allerdings erweitert um Stakeholderinteressen und daraus abgeleiteten Zielen und Strategien aus politisch-administrativer Sicht sowie aus Bürgerperspektive. Charakteristisch sind aber die unmittelbar mit dem Performance Begriff zusammenhängenden Eigenschaften von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns, so dass zunehmend zur Abbildung bzw. Beeinflussung derer der Begriff des Performance Measurements bzw. des Performance Managements verwandt wird. Um die Relevanz des Themas für die öffentliche Verwaltung weiter zu vertiefen, wird im Folgenden näher auf die Funktionsfelder und konkreten Instrumente Bezug genommen.

3. Grundlagen und Instrumente des Performance Managements

Die Erfassung, Beschreibung und Bewertung eines effektiven und effizienten Verwaltungshandelns im Sinne eines Performance Measurements ist im Grunde nur ein Aspekt eines wesentlich umfangreicheren Performance Management Ansatzes.¹⁹ Auch im öffentlichen Kontext dient Performance Measurement als (Informations-)Basis zur Steuerung, Planung, Budgetierung, Berichtslegung und Personalführung von Verwaltungen. Performance Management steht darauf aufbauend für einen gesamten, strategieorientierten Managementprozess einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, unter Berücksichtigung von Stakeholderinteressen, besonders von heutigen und zukünftigen Bürgerbedürfnissen. Die gerade im öffentlichen Zusammenhang vielfach synonym vorzufindende Verwendung von Performance Measurement und Performance Management ist dadurch zu erklären, dass Leistungsmessung und -erhebung in nahezu untrennbarem Verhältnis zur Verwendung dieser Leistungsdaten, steht. *Pollitt* charakterisiert Performance Management im Rahmen eines zyklischen Managementprozesses beispielsweise in fünf Teilprozessen im Sinne eines Strategie- und Zielbildungsprozess, der Verantwortungsbildung und Verantwortungszuweisung, des Performance Measurements, der Analyse und Informationsfeedback als Grundlage der Entscheidungsfindung und der externen Rechenschaftslegung.²⁰ Der innere Führungskreis von Messung, Auswertung und Handlung wird somit durch einen umhüllenden Strategieprozess begleitet. Gerade hier liegt die besondere Herausforderung des Themas. Je genauer, detaillierter und verfügbarer Performance Informationen vorliegen, desto umfassender scheint eine Strategie notwendig zu sein, um zu entscheiden, wie mit den neu gewonnenen Informationen zu verfahren und umzugehen ist.

Abbildung 2: Begründungen und Inhalte des Performance Managements für öffentliche Verwaltungen

Ammons (1996)	Matheson (1998)	Streib/Poister (1999)	Greiling (2005)
<ul style="list-style-type: none"> • Accountability • Planning and Budgeting • Operational improvement • Program evaluation • Performance appraisal • Reallocation of resources • Monitor contracts • Quality improvement 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentives for good performance • Budget and management systems which support performance • Responsible managers • Clarity of role • Clarity of purpose • Accountability and transparency • Appropriate staff capability • Culture and value aligned with organizational performance 	<ul style="list-style-type: none"> • Improvements in the accountability of individual managers • Improvements in the level of employee focus on organizational goals • Improvements in service quality • Improvements in the quality of decisions or decision-making capacity • Changes in the focus or emphasis of programs • Improvements in community relations • Reductions in the cost of city operations • Improvements in the relationship between administrators and elected officials • Improvements in the objectivity of personnel performance appraisals • Changes in program priorities • Changes in budget allocations to departments or programs • Improvements in the level of employee motivation 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatory or voluntary reporting • Modernising public budgeting • Contract management • Inter-administrative comparison/ benchmarking • Internal diagnosis system • Strategic management system
Holzer/Kloby (2005)	Halachmi (2005)	Bouckaert/Halligan (2008)	
<ul style="list-style-type: none"> • Establishing goals and measuring results • Estimating and justifying resource requirements • Budgeting and reallocating resources • Developing organization-improvement strategies • Measuring for performance • Managing for quality • Developing human resources • Adapting technologies • Building partnerships 	<ul style="list-style-type: none"> • The flair of performance management initiatives around the globe towards the end of the 20th century have been attributed to reasons such as: • A need to review the allocation of resources rigorously due to the inability of many governments to generate new sources of revenue to underwrite the growing cost of existing programs and services or to finance new ones • Demands by a better educated public, in the aftermath of scandals concerning waste and corruption, for information about the use of tax money • The evolution of a global village in which a report about an alleged good practice • In one place may generate local media reports influencing public opinion in favour of imitating and transplanting such a desired practice • Pressure from donor states and international organizations, such as the World Bank, on governments of developing countries to introduce such measures to facilitate better decisions by donors • The desire of legislatures to re-establish their credibility and accountability and create solutions to serious social issues. 	<ul style="list-style-type: none"> • For ideal types of managing performance: • Performance Administration, • Managements of Performance • Performance Management • Performance Government. • Performance Management means: • Adding legitimacy to technicality and functionality • Shifting from a closed to an open and to an bottom-up measurement system • Shifting to individual indicators • Quality control of measuring systems (performance of measurement) • Quality management models • Comparing results (benchmarking) • Learning to improve • Development by external and pro-active change 	

Wie die dargestellte Gegenüberstellung zeigt, lassen sich die Anforderungen an eine leistungsorientierte Verwaltungssteuerung im Sinne eines Performance Managements in der internationalen Diskussion der vergangenen Jahren mit dem Anspruch auf mehr Transparenz und Verantwortungsübernahme des Verwaltungshandelns (accountability) zusammenfassen. Untrennbar sind mit diesem Thema die generellen Bestrebungen zur Wiederkehr eines handlungsorientierten Rationalismus, im Sinne einer Kosten-, Dimensionierungs- und Aufgabenkritik öffentlicher Wertschöpfung verbunden. Dies bedeutet insbesondere die Einführung von effizienteren Ansätzen einer auf öffentliche Zwecke ausgerichteten öffentlicher Rechnungslegung (finanzwirtschaftliches Performance Measurement) und damit verbundener (politischer) Verantwortungsübernahme (Rechenschaftslegung bezüglich der Verwendung von Ressourcen) sowie die Verbesserung und Modernisierung der internen Verwaltungsabläufe und die Entwicklung einer realistischen, performanceorientierten Vergütungspolitik.²¹ Diese Funktionen und Begründungen werden im Folgenden und ableitend aus oben dargestellter Übersicht als Instrumente des Performance Managements (auf Basis eines Performance Measurements) dargestellt. Sie dienen im Folgenden als Übersicht und analytischen Rahmen dessen, was in Deutschland als Performance Management zu verstehen ist.

Outputorientierte Budgetierung

Die in der Vergangenheit angewandten Verfahren zur Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln stellen eine inputorientierte Budgetierung dar. Nachteil der inputorientierten Budgetierung und unmittelbar verbunden mit der Kameralistik ist unter anderem die Tendenz zur jährlichen Fortschreibung einmal bewilligter Ausgaben, ohne immer wieder zu hinterfragen, in welcher Art und Weise sich das Ergebnis des Leistungserstellungsprozess verändert hat. In enger Beziehung damit steht bei der inputorientierten Budgetierung der fehlende Zusammenhang zwischen der getrennt stattfindenden Planung öffentlicher Aufgaben und Maßnahmen und der Festsetzung der Ausgaben für ein Haushaltsjahr.²² Die outputorientierte Budgetierung hingegen weist die Finanzmittel in Abhängigkeit des Ergebnisses des Leistungserstellungsprozesses in Relation zu den erzielten Outputs, unter Umständen sogar in Relation zu erreichten Outcomes (wirkungsorientierte Budgetierung) zu.²³

Leistungsorientiertes Kontraktmanagement und Entlohnung

Die Zuweisung von Finanzmitteln verbunden mit konkreten Leistungsvorgaben wird zunehmend zu einem systemimmanenten Element von Zielvereinbarungen bzw. Teil des Kontraktmanagements zwischen Organisationseinheiten und zunehmend auch zwischen Organisationsmitgliedern.²⁴ Damit nimmt eine neue Kultur des Vertragswesens Einzug in die öffentliche Verwaltung.²⁵ Abgesehen von grundsätzlichen Fragen²⁶ bezüglich Motivationsaspekten, Wirksamkeit und Verhaltensänderung bei der Umstellung auf eine leistungsorientierte Entlohnung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors, steht vor allem die Frage nach Ansätzen und Instrumenten zur individuellen Leistungserfassung und zur organisationalen Erfolgsbewertung auf der Agenda. Neben individuellen, aufgaben- und einrichtungsspezifischen Einstufungsverfahren auf Mitarbeiterbene besteht auch hier die Forderung an ein Performance Measurement, die durch Mitarbeiterhandeln erzielten Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns zu erfassen und an das Lohn- und Gehaltsniveau zu koppeln – eine internationale Entwicklung, die mittlerweile in einem Großteil der OECD Länder Einzug genommen hat.²⁷

Performanceorientiertes Berichtswesen

Berichtslegung im Sinne einer Value-for-money Darstellung, Informationen über Umsetzung, Wirkung und Zielerreichung öffentlicher Aufgaben, Qualitätsanalysen und Tätigkeitsberichte sind in jüngster Vergangenheit zentrale Mittel zur Transparenzerhöhung und Rechenschaftslegung geworden.²⁸ Der klassische Wunsch nach effizienter Verwaltung und demokratischer, nachvollziehbarer und transparenter Politik verdeutlicht sich in diesen Ansprüchen an ein Berichtswesen, welches sich insbesondere von der rein finanziellen, inputorientierten, haushaltsbezogenen Berichtserstattung, hin zu Auswirkungen und Ergebnissen wandelt.²⁹ Aus politischer Sicht besteht dabei die Hoffnung, durch Darstellung sowohl monetärer, als auch nicht-monetärer Performance Größen des Leistungserstellungsprozesses der öffentlichen Verwaltungen, die Bereitschaft des Bürgers zu erhöhen, sich im politischen Willensbildungsprozess, z.B. durch Beteiligung an Wahlen aufgrund neu gewonnener Transparenz aktiv(er) zu beteiligen.³⁰ Neben dieser externen Perspektive nimmt das Berichtswesen auch im administrativen Steuerungsprozess im Sinne eines „management reportings“ an Bedeutung zu.³¹

Verwaltungsinterne und verwaltungsübergreifende Leistungsvergleiche

Produkte, Dienstleistungen, Prozesse und Methoden betrieblicher Funktionen über mehrere Organisationseinheiten hinweg zu vergleichen bietet die Chance, Wettbewerbssituationen bspw. gegenüber anderen Abteilungen bzw. Verwaltungen zu simulieren und den behördenweiten Erfahrungsaustausch zu stimulieren.³² Hierbei besteht ein wesentlicher Erfolgsfaktor darin, Verwaltungsprodukte in Hinsicht auf den jeweiligen Ressourcenverbrauch, Quantität und Qualität vergleichbar zu machen bzw. Behördenleistungen über Aufgaben-, Prozess- und Produkttypologisierungen zu standardisieren.³³ Neben der gemeinsamen, arbeitsteiligen Entwicklung von Kennzahlen und operationalisierten Zielen und der damit verbundenen Aufdeckung von Hinweisen für Optimierungspotentiale ist besonders der Lern- und Erkenntnisgewinn durch Benchmarking-Vorhaben herauszustellen. Verwaltungsinterne und verwaltungsübergreifende Leistungsvergleiche, mit dem Ziel des Adaptierens von Methoden zur Problemlösung und des Imitierens hervorragender Ergebnisse Anderer ist somit Bestandteil eines intensiven organisationalen Lernprozesses.

Reformiertes öffentliches Rechnungswesen

Das öffentliche Haushaltshalts- und Rechnungswesen in Deutschland befindet sich gegenwärtig in einem fundamentalen Umbruch, wenngleich die Reformdiskussion und Reformentwicklung in Deutschland sich bisher weitgehend auf die Reform des öffentlichen Rechnungswesens zu Gunsten eines kaufmännischen Rechnungswesens konzentriert hat.³⁴ Die Kameralistik trägt dabei den Anforderungen an ein zukunftsorientiertes, leistungsfähiges Informationssystem öffentlicher Verwaltungen nicht mehr Rechnung. Sie gibt zwar sehr genau Auskunft über die Zahlungsvorgänge während einer Haushaltsperiode, liefert aber keine Informationen über die tatsächliche Vermögens- und Schuldensituation sowie über den jeweiligen Vermögensverbrauch, Kosten der Verwaltungsaktivitäten und die zukünftige Ertragskraft und Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft.

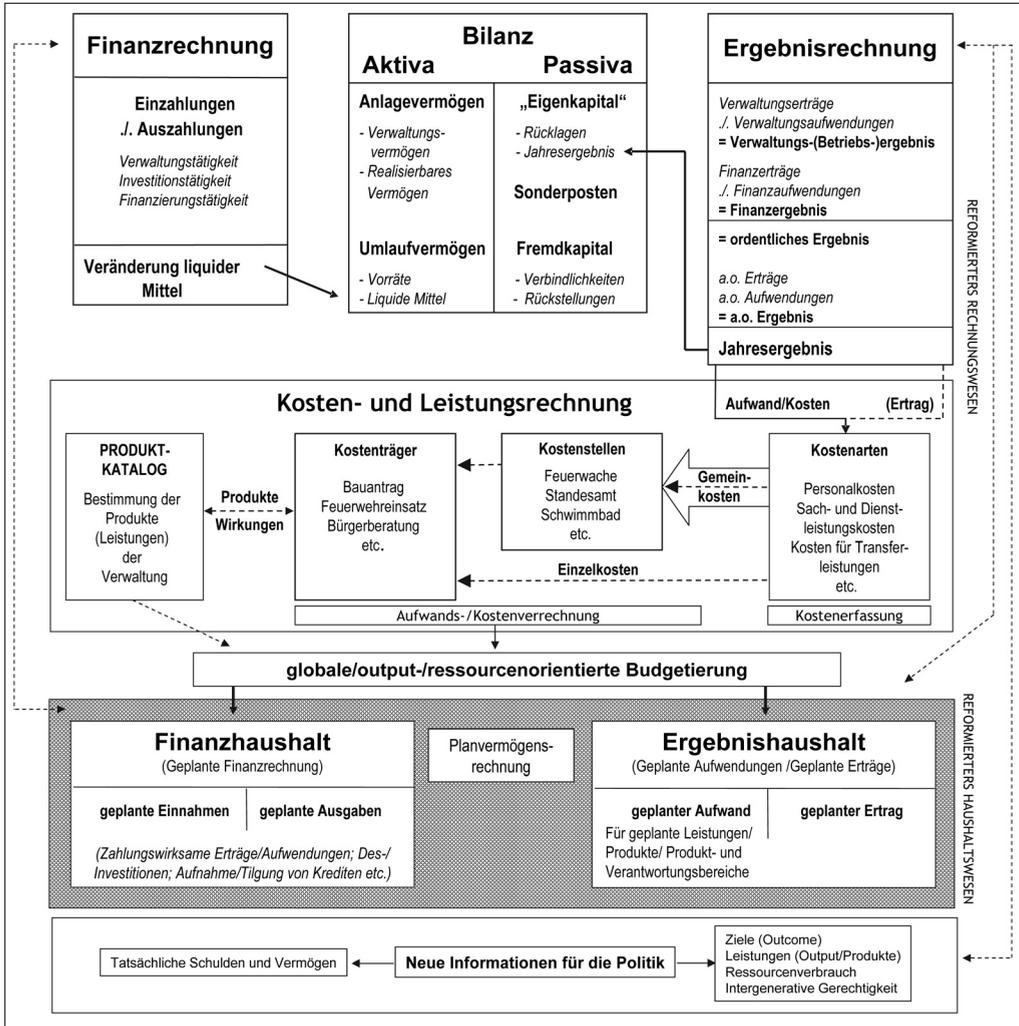
4. Konzeptioneller Bezugsrahmen und Umsetzungsstand

Die konsequente Erfassung von Ergebnissen und Wirkungen des Verwaltungshandelns und die damit verbundene Gegenüberstellung mit den dafür notwendigen Ressourcen im

Sinne einer Effizienz- und Kostenwirtschaftlichkeitsbetrachtung stellt zunächst unmittelbar die Frage nach der Ausgestaltung eines Informationssystems für öffentliche Einheiten und der damit verbundenen Aussagequalität bzgl. des Ressourcenverbrauchs und des Mitteleinsatzes. Im Sinne eines finanzwirtschaftlichen Performance Measurements mit inhärentem Bezug zur Stakeholderorientierung (z.B. in Fragen der intergenerativen Gerechtigkeit) geht es dabei besonders um die Frage, mit welchen finanziellen Konsequenzen in Bezug auf Verschuldung und sonstigen Verpflichtungen gegenüber heutigen und zukünftigen Generationen das anvisierte öffentliche Leistungsangebot umzusetzen ist. Darüber hinaus besteht ein notwendiger Bedarf nach Informationen zur Abbildung der Inputseite, die ein reformiertes kaufmännisches Rechnungswesen mit vertretbarem Aufwand am Besten zur Verfügung zu stellen scheint.³⁵ So sind beispielsweise für den ersten Schritt einer outputorientierten Budgetierung von Verwaltungseinheiten, z.B. auf Basis von Kosten- und Mengeneinheiten (accrual budgeting) entsprechende Kosteninformationen herzuleiten und diese für die unter- bzw. mehrjährige Finanz- und Ergebnis-/Haushaltsplanung anzuwenden. Es besteht somit in letzter Konsequenz ein Bedarf nach einem integrierten Rechnungssystem auf Basis der kaufmännischen Buchführung (accrual accounting) durch das valide Effizienz- und Effektivitätsaussagen im Sinne einer Performance Betrachtung erst ermöglicht werden.

Die Drei-Komponenten-Rechnung basiert auf der Doppik und besteht aus drei integrierten Modulen, die durch ein viertes Modul, der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), ergänzt wird. Dieser Ansatz stellt ein integriertes System von Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung dar (vgl. Abbildung 3) wobei die Vermögensrechnung formal das grundlegende Rechnungsmodul ist. Sie weist als Vollvermögensrechnung in Form einer Bilanz auf der Aktivseite das Vermögen als Kapitalverwendung aus. Auf der Passivseite wird die Kapitalherkunft dokumentiert, d.h. inwieweit das Vermögen mit Eigenkapital bzw. Fremdkapital finanziert worden ist. Das Vermögen sollte in Verwaltungsvermögen und realisierbares Vermögen unterteilt werden, wobei dieser Ansatz der Transparenz von Schuldendeckungspotenzial und zukünftiger strategischer Option dient. Der Ressourcenverbrauch einer Haushaltsperiode kann mithilfe eines statisch-komparativen Vergleichs zwischen zwei Zeitpunkten (Zeitpunktrechnung) ermittelt werden. Eine Vermögensminderung bedeutet eine Minderung des Eigenkapitals einer Gebietskörperschaft, eine Vermögensmehrung entsprechend einer Eigenkapitalmehrung.³⁶ Zentrale Größen sind das Eigenkapital bzw. dessen Veränderungen im Zeitablauf in der Vermögensrechnung und die Differenz von Erträgen und Aufwendungen in der Ergebnisrechnung. Die Höhe des Eigenkapitals informiert über die ökonomische Handlungsvalidität einer Gebietskörperschaft in der Vergangenheit. Die zukünftige Veränderung des EK (im Sinne eines Key Performance Indicators) gibt an, inwieweit notwendige Haushaltssanierungen ergriffen wurden und die geforderte intergenerativen Gerechtigkeit für das konkrete Entscheidungsverhalten handlungsleitend ist. Die Ergebnisrechnung als wichtigstes Rechenmodul konkretisiert und erklärt entsprechend die Veränderungen des Eigenkapitals.

Abbildung 3: Integrierte Verbundrechnung (IVR) als auf die Erfassung von Leistungszielen, Output, Ressourcenverbrauch, Vermögen, Schulden und Finanzen ausgerichtetes doppisches Planungs- und Rechnungssystem.



Eigene Darstellung.

Die Konsequenzen dieses Ansatzes für die öffentlichen Haushalte sind gravierend. So ist in der Vermögensrechnung und in der Ergebnisrechnung auch jener Ressourcenverbrauch als zukünftige Verpflichtung auszuweisen, der zwar in einer bestimmten Haushaltsperiode nicht mit Zahlungen verbunden ist, gleichwohl als Aufwand bzw. Vermögensverbrauch anfällt. Hierzu zählen insbesondere Abschreibungen und Pensionsverpflichtungen, die damit auch die auszuweisende Verschuldung beeinflussen. Schulden beschränken sich nicht mehr auf die Geldschulden (Kapitalmarktschulden), sondern umfassen darüber hinausgehende zukünftige Verpflichtungen als Verbindlichkeiten. Als Schulden sind also auch solche Verpflichtungen der öffentlichen Hand auszuweisen, die diese in einer be-

stimmten Periode eingegangen ist, ohne dass hierfür klassische Geldschulden durch Aufnahme von Krediten entstanden sind.³⁷

Die zunächst auf die ex post Betrachtung ausgerichtete Mehrkomponentenrechnung ist inzwischen konzeptionell zur Integrierten Verbundrechnung weiterentwickelt worden. Diese integriert die Planung (Haushalt/Budgetierung) und die Ist-Rechnung (Rechnungswesen). Beide Ebenen müssen sich konzeptionell und inhaltlich entsprechen und miteinander verzahnt sein.³⁸ Dies bedeutet, dass der Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung als Ist-Rechnung auf der Planungsebene eine Planbilanz, ein Finanz- und ein Ergebnishaushalt gegenüber stehen müssen.³⁹ Der Rechnungsstil ist die Doppik (doppischer Verbund). Die Verknüpfung zwischen dem Ergebnishaushalt und der Ergebnisrechnung erfolgt durch die Kosten- und Leistungsrechnung, wodurch sich eine Outputorientierung durch die Gegenüberstellung von abgegebenen Verwaltungsleistungen in Relation zum dafür notwendigen Ressourcenaufwand darstellen lässt.⁴⁰

In Zukunft gilt es nun systematisch diese verbesserte Qualität der Abbildung der Inputseite und des Ressourcenverbrauchs auch mit dem Output und Outcome öffentlichen Verwaltungshandelns in Verbindung zu setzen. Die klassischen Ansätze einer Kosten- und Leistungs- bzw. einer Aufwands- und Ertragsrechnung (GuV) privatwirtschaftlicher Natur sind dabei bei öffentlichen Verwaltungen nur bedingt anwendbar, da ein Großteil der öffentlichen Leistungserstellung in nicht-monetärer Dimension geschieht. Die fehlende Anwendbarkeit des „matching principle“ aus dem privaten Rechnungswesen, d.h. die logische Verknüpfung von Aufwand und Ertrag, ist dabei zu ersetzen durch eine konsequente Leistungserfassung auf Basis erzielter Outputs und Outcomes. Die folgende Abbildung 5 stellt dazu einen Bezugsrahmen für die Leistungs- und Ressourcensteuerung für öffentliche Einheiten dar. Kontraktmanagement, Berichtswesen und Leistungsvergleiche bedienen sich dabei als Managementinstrumente den verfügbaren Input- und Outputinformationen, aus einem reformierten Rechnungswesen bzw. aus einer systematischen Outputerfassung auf Basis von Indikatoren und Kennzahlen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Budgetierung zu, die den klassischen Haushaltsvollzug auf Ergebnisse, z.B. gliedert und ausgerichtet auf Produkte, reformiert. Festgelegt wird der Einsatz dieser Instrumente durch einen übergelagerten strategischen Managementprozess, charakterisiert durch Planung, Entscheidung und Rückkopplung und der Prägung in strategische, d.h. mittel- und langfristigen Programme. Grundlage hierfür bildet das Performance Measurement, das funktional und institutional dem öffentlichen Controlling zugewiesen wird. Dieses dient vor allem als unterstützendes Informationsversorgungsinstrument der Gegenüberstellung aktueller Ist-Daten mit vorgegebenen Zielwerten bzw. mit Daten anderer Perioden.

Zum Benchmarking in Deutschland ist festzustellen, dass der Leistungsvergleich mittels Kennzahlensystemen bisher vorwiegend auf kommunaler Ebene vorzufinden ist. Nach anfänglich euphorischer Zustimmung Mitte bis Ende der 90er Jahre sind gegenwärtig lediglich die Bemühungen der *KGS*, als „verwaltungsnaher Berater“ zu erwähnen. Es ist eindeutig zu erkennen, dass, sobald Promotoren, wie die *KGS* oder Bertelsmann Stiftung, ihre treibende Wirkung mit Erreichen des Endes von Projektlaufzeit einstellen, sich aus den Verwaltungen selber wenig bis keine Ansätze zur Fortführung oder eigenständigen Neuentwicklung von Leistungsvergleichen bilden. In diese Richtung weist auch die relativ hohe Fluktuationsquote von teilnehmenden Behörden und Städten. All dies kann durch fehlende Institutionalisierung des Benchmarking in deutschen Kommunalverwaltungen erklärt werden. Motivation und Entscheidung zur Teilnahme entspringt vielfach dem persönlichen Interesse und Ehrgeiz einzelner Führungskräfte.

Im Gegensatz zu anderen Benchmarking Ansätzen, wie z.B. in Großbritannien,⁴² steht in Deutschland nicht die Information der Öffentlichkeit über die Verwaltungsleistung und eine Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Bürger oder vorgelagerte (Aufsichts-) Behörden im Vordergrund, sondern die Verbesserung der internen Informations- und Steuerstrukturen.⁴³ So basiert das kommunale Benchmarking hierzulande ganz und gar auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, da der externe Handlungsdruck in der öffentlichen Verwaltung lediglich latent vorhanden ist. Die Grundidee, Benchmarking als Wettbewerbssurrogat in öffentlichen Verwaltungen zu etablieren, ist damit aufgrund der Erfahrung der vergangenen zehn Jahre nachweislich gescheitert. Die Zahl von 200 Vergleichsringen in zehn Jahren für ganz Deutschland, die durch wenige Mitarbeiter der *KGS* am Leben erhalten werden, sei Beleg dafür. Der potentielle Hebel durch virtuellen Wettbewerb anreizgebende Impulse zu vermitteln, wird durch fehlende Anreize sich überhaupt des Benchmarking zu bemühen zunichte gemacht. Von einem systemimmanenten Ansatz des Benchmarkings in Deutschland kann daher nicht gesprochen werden, so dass auch Konsequenzen der Benchmarkingergebnisse durch z.B. positive bzw. negative Sanktionen ausbleiben.

Auf Seiten der Leistungsvertragsgestaltung auf Mitarbeitererebene sieht in Deutschland der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst die Einführung variabler Leistungselemente vor, die zusätzlich zum Gehalt gezahlt werden.⁴⁴ Ein Leistungsentgelt wird dabei als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage zugewiesen. Eine Leistungsprämie ist in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt. Sie kann auch in zeitlicher Abfolge gezahlt werden. Die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg gezahlt werden. Seit dem Jahr 2007 wird erstmals ein Leistungsentgelt festgelegt (1% der Summe der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres). Als Zielgröße sind jedoch 8% geplant, wobei der Tarifvertrag nicht festlegt, bis wann dieses Ziel erreicht werden soll. Die genaue Bestimmung zur Leistungsbezahlung und die anzuwendenden Bewertungsprinzipien werden vor Ort durch Betriebs- oder Dienstvereinbarungen zwischen Personalrat, Dienststelle und Arbeitnehmern geregelt. Dies betrifft vor allem die Auswahl der Formen von Leistungsentgelten, der Methoden sowie Kriterien der systematischen Leistungsbewertung und der aufgabenbezogenen Bewertung (messbar, zählbar oder anderweitig objektivierbar), gegebenenfalls differenziert nach Arbeitsbereichen oder Zielerreichungsgraden. Gesetzgeber und Tarifparteien schaffen damit sowohl für Beamte als auch für Angestellte des öffentlichen Dienstes die Voraussetzungen für eine extrinsische und materielle Anreizgestaltung in Form der variablen Vergütung.

Die folgende Abbildung verdeutlicht zusammenfassend die gegenwärtige und die zu erwartende zukünftige Entwicklung.

Abbildung 5: Umsetzungsstand des Performance Managements in Deutschland, Stand: 2009

Instrument	Umsetzung in Deutschland	Zukünftige Entwicklung
Performance Budgetierung	<p><i>Auf kommunaler Ebene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gliederung der Teilhaushalte in Produkte/Produktgruppen gem. dop-pischer GmHVO. • Nutzung quantitativer und qualitativer Kennzahlen zur nachrichtlichen Information. • Erste Ansätze produktorientierter Budgetierung, d.h. Umsetzung der outputorientierten Budgetierung auf Basis von Kosten bzw. von abge-gbenen Kosten pro Mengeneinheit auf Grundlage der KLR. • Durch den Bezug des Mittel- und Ressourceneinsatzes zur Leistung des jeweiligen Verwaltungszweiges wird damit eine Flexibilisierung der Ausgaben erreicht. • Sobald ein Fachbereich durch die Vereinbarung von leistungsbezoge-nen Budgets gesteuert wird, kann diesem die Planung und Ausfüh-rung der Produkte sowie die Verwendung der zugewiesenen Res-sourcen selbst überlassen werden (Globalbudget). <p><i>Auf staatlicher Ebene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Produkthaushalte in sechs Bundesländern flächendeckend, in Bayern und Meckl.-Vorp. auf Probe. Im Saarland in zwei Bereichen. • Auf Bundesebene keine Verknüpfung zwischen Performanceerfas-sung und Budgetierung, lediglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gem. § 7 Abs. 2 BHO und § 33 BHO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterhin verstärkter Fokus auf (einheitliche) Definition von Leistungs- und Qua-litätsniveaus und Koppelung dessen an den Input. • Wechsel von klein-teiliger Produktori-entierung („Von der Titel zur Produktbü-rokratie“) zur Pro-grammorientierung und Programmbud-getierung, verbun-den mit erheblich notwendiger Organi-sationsveränderung.
Performance Reporting	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung von Lageberichterstattung im Rahmen des refor-mierten öffentlichen Rechnungswesens (z.B. nach DRS 15), z.B. in Hamburg. Neben handelsrechtlichen Jahresabschlüssen (Bilanz/ Konzernbilanz, Ergebnisrechnung), Abbildung von immateriellen Werten zur Darstellung eine angemessene Daseinsfürsorge für die Bevölkerung und die Entwicklung der sozioökonomischen Struktur ei-ner Gebietskörperschaft. • Jahresabschluss und Lageberichtswesen wird als Grundlage zur Ent-lastung des Parlaments/Rats durch die Bürgerschaft verstanden (Parlamentspublizität) und bilden das erste handelsrechtlich struktu-rierte Berichtswesen an der Schnittstelle zwischen Politik und Ver-waltung auf der Staatsebene in Deutschland. Noch keine Veranke-rung des externen Berichtswesens auf kommunaler Ebene. • Berichtswesen grundsätzlich als Mittel zur internen Steuerung kom-munaler Verwaltungen, insb. Planung und Steuerung des Produkt-haushalts durch (standardisierte) Berichte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkte Auskunft monetärer und nicht-monetärer Perfor-mance-Info-mationen auf freiwilliger Basis (z.B. auf on-line Plattformen) zur Erhöhung der Trans-parenz und Re-chenschaftslegung öffentlicher Einhei-ten. • Verpflichtendes Quality of Life Re-ported. • Institutionalisiertes (finanzielles) Be-richtswesen durch externe Rating Agenturen.
Performance Contracting	<ul style="list-style-type: none"> • Auf individueller Ebene Einführung variabler Leistungselemente im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst. Ziel- und Leistungsvereinba-rung zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzten, z.B. gem. § 11 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). • Auf organisatorischer Ebene Ziel- und Leistungsvereinbarung zwi-schen Verwaltungseinheiten. Zielvereinbarungen als institutionalisiertes Instrument der Globalsteuerung, z.B. im Hochschulbereich (zwi-schen Ministerium, Hochschule und Fakultäten). 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgrund fehlender Operationalisier-barkeit reduzierte Wir-kung bzw. Wegfall von personenbezo-genen Leistungs-entgelten. • Notwendigkeit zur Evaluation bzgl. Dysfunktionalitäten.

Instrument	Umsetzung in Deutschland	Zukünftige Entwicklung
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> • Wenige intern motivierte Vergleichsinitiativen von Verwaltungen auf Länderebene (Innovationsring Sachen oder Kostenvergleich Berliner Bezirksamter). • Dominierende Rolle der KGSt bei Durchführung von freiwilligen interner kommunalen Vergleichsringen (IKO-Netz). Bisher 220 Vergleichsringe mit 3000 teilnehmenden Kommunen in 30 kommunalen Aufgabefeldern. • Initiativen der Bertelsmann Stiftung inzwischen eingestellt. Keine Initiativen zwischen Bundesländern. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auch weiterhin keine institutionalisierte Pflicht zu behördenweiten Leistungsvergleichen.
Reformiertes Rechnungswesen	<ul style="list-style-type: none"> • Auf der kommunalen Ebene in allen 16 Bundesländern Doppik oder Doppikoptionen bei statischer Orientierung am HGB. • Auf der staatlichen Ebene verbleibt die (erweiterte) Kameralistik das führende Rechnungssystem in 13 Bundesländern. Doppik nur in Bremen, Hamburg und NRW im Sinne der Integrierten Verbundrechnung. • Erhebliche Reluktanz in einigen Bundesländern (z.B. Bayern, Thüringen). Modernisierung des HGrG führt in 2009 die „staatliche Doppik“ ein und erlaubt doppisch buchenden Ländern den Verzicht auf die Kameralistik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Doppik mittelfristig flächendeckend auf kommunaler Ebene. • Entwicklungsbedarf bzgl. Rechnungslegungsstandards (HGB oder internationales IFRS/IPSAS) und Einheitlichkeit von Bewertungsverfahren. • Heterogenität hingegen auf Staatsebene: Bund und Länder verharren mittelfristig auf Kameralistik. • Nach Umstellungserfahrungen im Rahmen von Eröffnungsbilanzen nach einigen Jahren vergleichbare Jahresabschlüsse mit Fokus auf Eigenkapitalverzehr bzw. Ergebnisrechnung.

Eigene Darstellung.

5. Fazit

Die Ursprünge einer, vor allem auf nicht-monetären Maßgrößen basierenden Entwicklung der Leistungsmessung und -erfassung in der öffentlichen Verwaltung sind komplex. Performance Measurement steht seit Anbeginn der Diskussion einerseits als Ansatz zur Erhöhung der Effizienz der internen Leistungserstellung durch Abbildung der erzielten Ergebnisse, sowie andererseits als Verfahren zur (externen) Rechenschaftslegung und Verantwortungsbildung gegenüber Bürger und Politik (z.B. durch Berichtslegung).⁴⁵ Performance Measurement wird somit als Instrument des (New) Public Managements wahrgenommen,⁴⁶ darüber hinaus aber auch zunehmend als nächste Phase der Verwaltungsmodernisierung⁴⁷ oder Teil der Governance Bewegung gesehen. Denn eine Qualitätspolitik und eine nachhaltige Steuerung öffentlicher Ressourcen verlangt zunehmend eine die Steuerungsebene mit der Leistungsebene verbindende Bewertung nach den Maßstäben einer Good Governance.

Es lässt sich festhalten, dass das Performance Measurement zur Messung, Bewertung und Steuerung öffentlicher Aufgabenerfüllung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Auf-

bauend auf den neuen Informationstechnologien und Daten aus dem reformierten Rechnungswesen wird die leistungsorientierte Steuerung in einer zunehmend größeren Anzahl von Politikfeldern und Verwaltungsbereichen praktiziert. Die Darstellung des Umsetzungsstands zeigt, dass in Deutschland neben dieser extensiven Nutzung die Instrumente des Performance Management auch intensiv genutzt werden. Neben der Anwendung zur Verbesserung der verwaltungsinternen Steuerungsfähigkeit, steht Performance Management gleichsam als Oberbegriff zur Rechenschaftslegung, um politische Mandatsträger, Verwaltungsklienten und die lokale Öffentlichkeit über Verwaltungsleistungen zu informieren.⁴⁸

Auch zukünftig wird an öffentliche Einheiten der Anspruch bestehen, zu zeigen und zu belegen, dass sich die Zielerreichung und Leistungserstellung positiv entwickelt. Die im Aufgabenspektrum der öffentlichen Verwaltung häufig auftretenden und schwer lösbaren Mess- und Zurechnungsprobleme (besonders bei der Erfassung und Beurteilung des Outcomes) erschweren jedoch die Aussagen über den Erfolg des Verwaltungshandels. Somit besteht die große Herausforderung weiterhin in der Abbildung von Leistungs-, Effizienz-, und Effektivitätsdaten mit hohem Maß an Validität, Funktionalität und Qualität der abgeleiteten Kennzahlen und Indikatoren. Auch im öffentlichen Bereich besteht, wie in privatwirtschaftlichen Unternehmen, fortwährend der Anspruch, wenige, aber dafür steuerungsrelevante Kennzahlen monetärer und nicht-monetärer Art abzuleiten, die die tatsächlichen und klaren Zusammenhänge zwischen Zielen, Maßnahmen und Mitteln verdeutlichen. Diese Entwicklung weiter konsequent voranzutreiben erfordert weiterer Forschung.

Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass Führungskräfte insbesondere unter Anreizbedingungen zur Manipulation von Daten und Erhebungsmethoden neigen. Aufgrund von Mess- und Erfassungsproblemen bei öffentlichen Aufgaben und verwirklichter Zielerreichung kann es außerdem zu (un-)beabsichtigten Zielverschiebungen, hin zu leichter messbaren Zielen und damit zu Fehllenkungen von Ressourcen kommen. Gerade der Trend zu neuen, innovativen, output- und outcomeorientierten Budgetierungsverfahren stellt eine erhebliche Anforderung an die Informations- und Rechnungssysteme der Verwaltungen dar. So sind Einsatz und Umstellung auf kaufmännische Rechnungssysteme in öffentlichen Verwaltungen auch nur der erste Schritt, die Mittelverwendung transparent zu gestalten und damit den Weg zu bereiten für ein modernes und international vergleichbares Haushaltswesen im Sinne einer performance-orientierten Budgetierung.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Hood (1991); Dunleavy/Hood (1994); Schedler/Proeller (2006); OECD (1998).
- 2 Vgl. KGSt (1993); Jann (2005); Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm (2007).
- 3 Vgl. Neely et. al. (1996); Lebas/Euske (2002); Krause (2005).
- 4 Klingebiel (1999); Bouckaert/Halligan (2008); Gianakis (2002), Halachmi (2002; 2005); Kuhlmann/Bogumil/Wollmann (2004); Holzer/Kloby (2005); Leysen et. al. (2006); Oehler (2006); Van de Walle (2008); Van Dooren/Van de Walle (2008).
- 5 Vgl. KGSt (2005), S. 24.
- 6 Vgl. Klingebiel (1999), S. 41; Moore (1995).
- 7 Vgl. Buschor (1992).
- 8 Vgl. Schedler (2000); Proeller (2006).
- 9 Vgl. Breul (2007).
- 10 Vgl. Norman (2004).

- 11 Vgl. *Budäus* (2002), S. 389ff.
- 12 Vgl. *KGSt* (1993), S. 21.
- 13 Zur Frage nach Bestimmung, Relevanz und Messbarkeit von Outcome Indikatoren vgl. *Hatry* (1999), S. 55ff.
- 14 *Bouckaert* (2006), S. 120.
- 15 *Bouckaert/van de Walle* (2003).
- 16 Vgl. *Bouckaert* (2006), S. 129.
- 17 Für eine Übersicht vgl. *Hilgers* (2008), S. 33 u. 128ff.
- 18 Vgl. *Buchholtz* (2001); *Buschor* (2002).
- 19 z.B. im Sinne von *Bouckaert/van Dooren* (2003), S. 132: „Performance Management can be broadly defined as acting upon performance information.“ Einführend zur technischen Umsetzung von Performance Management im Sinn eines Business Intelligence Ansatzes siehe *Krause* (2005). Bereits im Jahre 1991 konstatiert *Eccles* die Schlüsselrolle der IT in seinem „Performance Measurement Manifesto“, so dass die Anwendung und Verbreitung von Informationstechnologien Voraussetzung für jedes Performance Management Konzept darstellt, vgl. *Eccles* (1991), S. 133.
- 20 Vgl. *Pollitt* (1999).
- 21 Vgl. dazu auch *McAdam/Hazlett/Casey* (2005), S. 257f; *de Bruijn* (2001).
- 22 Zur Budgetierung siehe grundlegend: *Frischmuth* (2001); *Grommas* (2005). Zur Integration von Performance Measurement und Budgetierung siehe auch: *Gianakis* (1997); *Diamond* (2005); *Currstine* (2005). Zur Geschichte des Performance Budgeting in den USA siehe auch: *USGAO* (1997).
- 23 Zu den Grundgedanken der Outputsteuerung siehe *KGSt* (1993), S. 20; *KGSt* (1997).
- 24 Zur Verwaltungssteuerung über Ziele vgl. *Deckert* (2006): „Kontraktmanagement bedeutet Steuerung über Zielvereinbarungen und ist das Instrument, anhand dessen Managementverantwortung soweit wie möglich nach unten verlagert wird, indem Leistungsvereinbarungen - Leistungen oder Produkte nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe, Budgets, Handlungsspielräumen - zwischen politischer Führung und der Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung (hier für Einzel- und Teilleistungen) getroffen werden.“ Siehe dazu auch: *KGSt* (1993), S. 17; *Schwarting* (1997), S. 35; *KGSt* (1998).
- 25 Vgl. *Reichard* (2004), S. 347.
- 26 Zum Beispiel unter sozialpsychologischer Betrachtung oder aus dem Blickwinkel der Prinzipal-Agenten-Theorie, vgl. *Waterman/Meier* (1998).
- 27 Vgl. dazu sehr anschaulich *Ketelaar/Manning/Turkisch* (2007), S. 18; *Demmke* (2009).
- 28 Vgl. *Greiling* (2005), S. 551.
- 29 Vgl. *Gianakis* (2002), S. 39.
- 30 Vgl. *Greiling* (2005), S. 554ff.
- 31 Vgl. *KGSt* (2004), S. 18; *Schuster* (2003).
- 32 Vgl. *Thau* (2009).
- 33 Vgl. *Becker/Weise* (2002), S. 18.
- 34 Der Anspruch der Neuausrichtung im Verwaltungshandeln vorwiegend kommunaler Gebietskörperschaften ist dabei jedoch so gravierend, dass von der größten Verwaltungsreform in Deutschland seit der Reform zur kommunalen und kameralen Selbstverwaltung von Stein und Hardenberg Anfang des 19. Jahrhunderts gesprochen werden kann.
- 35 Vgl. *Lüder* (2001); *Budäus* (2006); *Budäus/Hilgers* (2009).
- 36 Vgl. *Vogelpoth/Poullie* (2007), S. 517ff; *Schuster* (2007); *Raupach/Stangenberg* (2009).
- 37 So hat sich bei der Freien und Hansestadt Hamburg der kameral ausgewiesene Schuldenstand (Geldschulden) in Höhe von 24,0 Mrd. Euro mit Umstellung auf die Doppik auf 44,0 Mrd. Euro in der Eröffnungsbilanz zum 1.1.2006 fast verdoppelt.
- 38 Vgl. *Berens u.a.* (2005); *Berens u.a.* (2008).
- 39 Dabei ist der Planvermögensrechnung unter Transparenz- und Steuerungsgesichtspunkten lediglich eine nachgeordnete Bedeutung beizumessen.
- 40 Vgl. *Rieder/Schedler* (2004); *Buchholtz* (2001).
- 41 Vgl. *Budäus/Hilgers* (2009), S. 390.
- 42 Vgl. *Wegener* (2004), S. 251ff.
- 43 Vgl. *Kuhlmann* (2003), S. 104f.
- 44 Vgl. *TVöD* (2005); *Tondorf* (2007); *Reichard/Schröter* (2009).
- 45 Vgl. *Greiling* (2005), S. 554.

- 46 "The Performance Measurement phenomenon is international in scope and it is the *centrepiece* of what has come to be known as the New Public Management." *Gianakis* (2002), S. 36.
- 47 „Few ideas capture the zeitgeist of public management as succinctly and completely as performance management, prompting characterization of the present times as the era of government by performance management.“ *Pandey/Coursey/Moynihan* (2007), S. 312.
- 48 Siehe dazu bereits *Kuhlmann* (2004), S. 94ff.

Literatur

- Becker, R./Weise, F.*, 2002: Controlling für die öffentliche Verwaltung, in: *Gleich, R./Möller, K./Seidenschwarz, W./Stoi, R.* (Hrsg.), Controllingfortschritte, München: Vahlen Verlag, S. 171-191.
- Berens, W./Karlowsch, M./Mertens, M.*, 2001: Performance Measurement und Balanced Scorecard in Non-Profit-Organisationen, in: *Klingebiel, N.* (Hrsg.) Performance Measurement & Balanced Scorecard, München: Vahlen Verlag, S. 277-297.
- Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Mundhenke, E./Streim, H.*, 2005: Eckpunktepapier für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, Arbeitskreis IVR (Integrierte Verbundrechnung), Eckpunktepapier für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, Düsseldorf Februar 2005, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg), Heft 16, 2005, S. 887-890.
- Berens, W./Budäus, D./Buschor, E./Fischer, E./Lüder, K./Mundhenke, E./Streim, H.*, 2008: Zum nicht mehr vertretbaren Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Rechnungswesen (Hamburger Thesen), in: Innovative Verwaltung Heft1/2, 2008 sowie DÖV, Heft. 3, 61. Jg., 2008, S. 109-112.
- Bouckaert, G.*, 2006: Renewing Public Sector Performance Measurement, in: *Jann, W./Röber, M./Wollmann, H.* (Hrsg.) Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin 2006, S. 119-131.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A. K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 29, Berlin: Edition Sigma.
- Bouckaert, G./Dooren, W. van*, 2003: Performance management in public sector organizations, in: *Löffler E./Boivard T.* (Hrsg.), Public management and governance, London: Routledge, S. 127-136.
- Bouckaert, G./Walle, S. van de*, 2003: Comparing measurement and management in public sector organizations, in: *Löffler, E./Boivard, T.* (Hrsg.) Public management and governance, London: Routledge, S. 127-136.
- Bouckaert, G./Halligan, J.*, 2008: Managing performance: international comparisons. London: Routledge.
- Breul, J. D.*, 2007: GRPA – A Foundation for Performance Budgeting, in: Public Performance & Management Review, Jg. 30, Heft 3, S. 312-331.
- Brixner, Helge C./Harms, Jens/Noe, Heinz W.*, 2007: Verwaltungskontenrahmen, München: C.H. Beck Verlag.
- Brujin, H. de*, 2001: Managing Performance in the Public Sector, London: Taylor & Francis.
- Budäus, D.*, 2002: Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 2), in: Controlling, Heft 7, S. 389-394.
- Budäus, D.*, 2006: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, in: Die Verwaltung, Jg. 39, Heft 2, S. 187-246.
- Budäus, D./Hilgers, D.*, 2009: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung (ZP), Jg. 19, Heft 1, S. 377-396.
- Buchholtz, K.*, 2001: Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung. Internationale Erfahrungen, Anforderungen und Konzepte, Wiesbaden: DUV.
- Buschor, E.*, 1992: Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, in: *Weilenmann P./Fickert R.* (Hrsg.), Strategie-Controlling in Theorie und Praxis, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

- Buschor, E.*, 2002: Evaluation und New Public Management, in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1, S. 61-73.
- Curristine, T.*, 2005: Performance Information in the Budget process: Results of OECD 2005 Questionnaire, in: OECD Journal on Budgeting, Jg. 5, Heft 2, Paris.
- Deckert, R.*, 2006: Steuerung von Verwaltungen über Ziele, Hamburg 2006.
- Demmke, C.*, 2009: Leistungsbezahlung in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedsstaaten, in: Der Moderne Staat, Heft 1-2009, S. 53-71.
- Diamond, J.*, 2005: Establishing a Performance Management Framework for Government, International Monetary Fund Working Paper 05/50, Washington.
- Dunleavy, P./Hood, C.*, 1994: From Old Public Administration to New Public Management, in: Public Money & Management, Jg. 14, Heft 3, S. 9-16.
- Eccles, R. G.*, 1991: The Performance Measurement Manifesto, in: Harvard Business Review, Jg. 69, Heft 1, S. 131-137.
- Frischmuth, B.*, 2001: Budgetierung in der Stadtverwaltung, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Gianakis, G.*, 1997: Integrating Performance Measurement and Budgeting, in: *Halachmi, A./Bouckaert, G.* (Hrsg.), Organizational Performance and Measurement in the Public Sector, London: Westport, S. 127-144.
- Gianakis, G. A.*, 2002: The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo?, Public Administration Quarterly, Jg. 26, Heft 1, S. 34-64.
- Gilles, R.*, 2005: Performance Measurement mittels Data Envelopment Analysis, Lohmar: Eul Verlag, 2005.
- Gleich, R.*, 2001: Das System des Performance Measurement, München: Vahlen Verlag, 2001.
- Greiling, D.*, 2005: Performance measurement in the public sector: the German experience, in: International Journal of Productivity and Performance Management, Jg. 54, Heft 7, S. 551-567.
- Grommas, D.*, 2005: Interne Budgetierung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Lohmar: Eul Verlag.
- Grüning, M.*, 2002: Performance-Measurement-Systeme, Wiesbaden: DUV.
- Halachmi, A.*, 2002: Performance measurement, accountability, and improved performance, in: Public Productivity and Management Review, Jg. 25, Heft 4, S. 370-374.
- Halachmi, A.*, 2005: Performance Measurement: Test the water before you dive, in: International Review of Administrative Sciences, Jg. 71, Heft 2, S. 255-266.
- Hatry, H. P.*, 1999: Performance Measurement: Getting Results, Washington.
- Hatry, H. P.*, 2002: Performance Measurement: Fashions and Fallacies, in: Public Performance & Management Review, Jg. 25, Heft 4, S. 352-357.
- Hilgers, D.*, 2008: Performance Management in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, Wiesbaden: Gabler.
- Holzer, M./Kloby, K.*, 2005: Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation, in: International Journal of Productivity and Performance Management, Jg. 54, Heft 7, S. 517-532.
- Hood, C.*, 1991: A Public Management for all seasons?, in: Public Administration, Jg. 69, Heft 1, S. 3-19.
- Jann, W.*, 2005: Neues Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag, S. 74-84.
- Ketelaar, A./Manning, N./Turkisch, E.*, 2007: Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, Paris 2007.
- KGSt*, 1993: KGSt Bericht 5/1993. Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen, Köln.
- KGSt*, 1997: KGSt-Bericht 9/1997, Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, Köln.
- KGSt*, 1998: Bericht Nr. 4/1998, Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, Köln.
- KGSt*, 2004: KGSt-Bericht 7/2004. Kommunale Managementberichte. Grundlagen und Nutzen, Köln.
- KGSt*, 2005: KGSt Bericht 6/2004. Handbuch Kommunale Kostenrechnung. Teil 2 – Grundlagen der Kostenrechnung, Köln.

- King, D. C./Zeckhauser, R. J./Kim, M. T., 2004: The management performance of the US states, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, KSG Working Paper, No. RWP04-028, July 30.
- Klingebiel, N., 1999: Performance Measurement, Wiesbaden: Gabler.
- Klingebiel, N., 2001: Impulsgeber des Performance Measurement, in: Klingebiel, N. (Hrsg.), Performance Measurement & Balanced Scorecard, München: Verlag Vahlen, S. 3-23.
- Krause, O., 2005: Performance Management, Eine Stakeholder-Nutzen-orientierte und Geschäftsprozess-basierte Methode, Berlin.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H., 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, S., 2004: Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94-120.
- Lebas, M./Euske, K., 2002: A conceptual and operational delineation of performance, in: Neely, A. (Hrsg.), Business Performance Measurement: Theory and Practice, Cambridge.
- Leyesen, J./Nuffel, L. van, 2006: An Integrated Approach to Risk and Performance Management, in: Perspectives on Performance, Jg. 5, Heft 1, S. 20-24.
- Lüder, K., 2001: Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Berlin: Edition Sigma.
- McAdam, R./Hazlett, S.-A./Casey, C., 2005: Performance management in the UK public sector, in: International Journal of Public Sector Management, Jg. 18, Heft 3, S. 256-273.
- Moore, M. H., 1995: Creating Public Value Strategic Management in Government, Boston: Harvard University Press.
- Neely, A./Gregory, M./Platts, K., 1995: Performance measurement system design, in: International Journal of Operations & Production. Management, Jg. 15, Heft 4, S. 80-116.
- Neely, A./Mills, J./Gregory, M./Richards, H./Platts, K./Bourne, M., 1996: Getting the measure of your business, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norman, R., 2004: Recovering from a tidal wave: new directions for performance management in New Zealand's public sector, in: Public Finance and Management, Jg. 4, S. 429-447.
- Nullmeier, F., 2004: Zwischen Performance und Performanz – Funktionen und Konzepte der Evaluierung in öffentlichen Verwaltungen, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-60.
- Oehler, K., 2006: Corporate Performance Management. Mit Business Intelligence Werkzeugen, München: Hanser Fachbuchverlag.
- Pandey, S./Coursey, D./Moynihan, D., 2007: Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study, in: Public Performance & Management Review, Jg. 30, Heft 3, S. 312-331.
- Pollitt, C., 1999: Integrating Financial Management and Performance Management. Paris: OECD.
- Proeller, I., 2006: Wirkungsorientierung – Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung, in: Birkholz, K. et al. (Hrsg.), Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Potsdam, S. 153-170.
- Proeller, I., 2007: Stand der Strategischen Steuerung im internationalen Vergleich, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Strategische Steuerung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 11-23.
- Raupach, B./Stangenberg, K., 2009: Doppik in der öffentlichen Verwaltung, Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete 2. Auflage, Wiesbaden: Gabler.
- Reichard, C., 2002: Verwaltung als öffentliches Management, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 255-277.
- Reichard, C., 2004: Ansätze zum Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit, in: Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 341-356.
- Reichard, C./Schróter, E., 2009: Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradiertere Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven, in: Der Moderne Staat, Heft 1, S. 17-36.

- Rieder, L./Schedler, K.*, 2004: Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung, Bern et. al.: Haupt Verlag.
- Schedler, K.*, 2000: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung, in: *Donatella, P.* (Hrsg.), *New Public Management, Terminologie – terminologie – terminologia*, Bern et. al.: Haupt Verlag, S. 33-47.
- Schuster, F.*, 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Dissertation, Berlin.
- Schuster, F.*, 2007: Doppelte Buchführung für Städte, Kreise und Gemeinden: Grundlagen der Verwaltungsdoppik im Neuen Kommunalen Rechnungswesen und Finanzmanagement, 2. Aufl., München: Oldenbourg Verlag.
- Schwarting, G.*, 1997: Effizienz in der Kommunalverwaltung, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwiering, K.*, 2007: Performance Verbesserung durch Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung, in: *Brüggemeier, M./Schauer, R./Schedler, K.*, *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor*, Bern et. al.: Haupt Verlag, S. 419-427.
- Thau, A.*, 2009: Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Tondorf, K.*, 2007: Tarifliche Leistungsentgelte – Chance oder Bürde?, Berlin: Edition Sigma.
- TVöD*, 2005: Tarifvertrag öffentlicher Dienst vom 13.09.2005.
- USGAO*, 1997: United States General Accounting Office. Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, in: GAO Publication No. AIMD-97-46, Washington D.C.
- Van de Walle, S.*, 2008: International comparisons of public sector performance: how to move ahead?, *Public Management Review* Jg. 10, Heft 6, S. 39-56.
- Van Dooren, W./van de Walle, S.* (Hrsg.), 2008: *Performance Information in the Public Sector*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Vogelpoth, N./Poullie, M.*, 2007: Einführung der Doppik im Gemeindehaushaltsrecht der Bundesländer, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 12, S. 517-525.
- Wegener, A.*, 2004: Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: *Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H.* (Hrsg.), *Leistungsmessung und Leistungsvergleich in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Waterman, R.W./Meier, K.*, 1998: Principal-Agent Models: An Expansion?, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Jg. 8, Heft 2, S. 173-202.

Anschrift des Autors: Jun.-Prof. Dr. Dennis Hilgers, Universität Hamburg, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg
E-Mail: Dennis.Hilgers@wiso.uni-hamburg.de

Isabella Proeller/John Philipp Siegel

Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung

Zusammenfassung

Performance Management, hier verstanden als leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung, ist eine bedeutende Funktion moderner Verwaltungsführung und steht im Mittelpunkt der internationalen Public-Management-Theorie und -Praxis. In diesem Beitrag wird der Umsetzungsstand des Performance Managements in Deutschland untersucht und dabei auf Bund, Länder und Kommunen eingegangen. Die Analyse orientiert sich insbesondere an den Handlungsfeldern Performance Budgeting, ergebnisorientierte Steuerung sowie Benchmarking und geht der Frage nach, welcher Typus der Performance-Steuerung im Sinne der Kategorien von *Bouckaert* und *Halligan* (2008) realisiert ist. Der Beitrag kommt auf der Basis von Literatur- und Dokumentenrecherchen zum Schluss, dass auf Bundes- und Landesebene kaum integrative und flächendeckende Ansätze implementiert sind, verweist aber auf Einzelbeispiele weitergehender Praktiken. Auf kommunaler Ebene ist der Umsetzungsstand höher, was an der Realisierung entsprechender Elemente des Neuen Steuerungsmodells und zunehmend dem neuen Haushalts- und Rechnungswesen liegt. Erklärt und interpretiert wird dieser Stand durch kulturelle, strukturelle und pragmatische Faktoren.

Schlagworte: Performance Management; Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsorientierung; Performance Budgeting; Deutschland; Umsetzungsstand

Abstract

Performance Management in German Public Administration – An Explorative Assessment

Performance Management, understood as output- and outcome-orientated steering within public administration, is an important approach of modern public management and has internationally drawn the attention in theory and practice. In this article we take a look at the state of implementation of performance management in Germany distinguishing between its federal, state, and municipal levels. The analysis focuses on performance budgeting, output oriented steering, and benchmarking and deals with the question how the different state levels can be characterized with respect to *Bouckaert's* and *Halligan's* (2008) ideal types. We conclude that there is a lack of integrated and comprehensive performance systems on the federal and state level except for a few single outstanding cases. On the municipal level, however, the state of performance management can be assessed slightly more positive which has been caused by its progressive implementation of new financial management and accounting systems. Furthermore, to explain the different implementation status regarding performance management, we offer cultural, structural, and pragmatic reasons.

Key words: Performance Management; output-, outcome, and result orientation; Performance Budgeting, Germany, implementation status

1. Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten setzte sich im Rahmen des New Public Management international die Idee durch, die öffentliche Verwaltung verstärkt an ihrer Performance zu messen. Gerade vor dem Hintergrund verschuldeter Haushalte und der derzeitigen Finanzkrise scheint es mehr denn je angebracht, darüber Rechenschaft einzufordern, welche Ergebnisse und Wirkungen durch öffentliche Ausgaben und das Handeln der Verwaltung tatsächlich erzielt werden. Um eine solche Transparenz über Ziele und deren Erreichung herzustellen, wird inzwischen auch in Deutschland dem Performance Management eine wichtige Rolle zugedacht (KGSSt 2001a, 2001b, 2004a, 2004b, Hilgers 2008).

Performance Management, hier verstanden als systematische leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung (in) der Verwaltung zur Steigerung von deren Effizienz und Effektivität (Reichard 2002), ist ein Thema, das seit jeher innerhalb der Public-Management-Literatur einen sehr hohen Stellenwert besitzt. Die Beschäftigung mit diesem Thema begann als Druckers (1967) Gedanken zur „Efficiency“ (Wirtschaftlichkeit) und „Effectiveness“ (Wirksamkeit) auch auf den öffentlichen Sektor übertragen und um die „Economy“-Dimension (Sparsamkeit) erweitert wurden (Lewis/Jones 1990, Budäus/Buchholtz 1997). Bis heute wurde der Performance-Begriff um zusätzliche Dimensionen erweitert und mittels integrierter Modelle der öffentlichen Leistungserstellung abgebildet (z.B. Bouckaert/Halligan 2008, S. 14-26). Parallel zum wissenschaftlichen Diskurs fanden Performance-Management-Ansätze vor allem in der angelsächsischen öffentlichen Verwaltung Anwendung (Cave/Kogan/Smith 1990 an Stelle vieler). Auch im deutschsprachigen Raum hat die Bedeutung dieser Ansätze, vor allem unter den Schlagworten Leistungs- und Wirkungsorientierung diskutiert, in den letzten Jahren für Wissenschaft und Praxis zugenommen (Schedler 1996; Proeller 2006; Proeller 2007a). Deutschland gilt im internationalen Vergleich aber dennoch als eher zögerlich und traditionell, was die Anwendung und Verbreitung derartiger Ansätze betrifft (Bouckaert/Halligan 2008). Ferner ist auffällig, dass es an einer empirischen Aufarbeitung der Erfahrungen mit Performance Management mangelt – Hilgers (2008) und Greiling (2007) zählen zu den wenigen Ausnahmen. Dies ist erstaunlich, da eine solche Bestandsaufnahme die Grundlage für weiterführende internationale Vergleiche bieten würde. Zudem sind z.B. Teilaspekte wie die Outputorientierung oder Leistungsvergleiche auf kommunaler Ebene relativ gut dokumentiert und haben sich durchaus als Basis für interdisziplinäre Diskussionen erwiesen, die auf hohem Niveau und mit lebhafter Beteiligung geführt werden (Kuhlmann 2004). Dieses gilt umso mehr, wenn man administrative Funktionsbereiche wie das Bildungs- und Hochschulwesen betrachtet, wo entsprechende Auseinandersetzungen, etwa über den Sinn der Leistungs- und Wirkungsmessung, in einer breiten Öffentlichkeit geführt werden.

Ziel dieses Beitrages ist es, die Empirielücke ein Stück weit zu schließen und das (Vor-)Urteil der verhaltenen Praxis in Deutschland einzuordnen. Dazu wird der Frage nachgegangen, welche Ansätze des Performance Management in der deutschen Verwaltung existieren und wie deren Reifegrad beurteilt werden kann. Wohl wissend, dass zur umfassenden Beantwortung dieser Fragestellung wahrscheinlich eine groß angelegte Umfrage sowie zusätzlich tiefer gehende Fallstudien durchgeführt werden müssten, werden im Folgenden einige Einschränkungen formuliert, denen dieser Beitrag unterliegt.

Zunächst ist zu konkretisieren, welche Systeme als Performance-Management-Systeme verstanden und betrachtet wurden. Performance-Management-Systeme sind umfas-

sende Steuerungsverfahren, mittels derer Verwaltungsmanager mit Performance-Informationen versorgt werden. Eine erste Einschränkung haben wir dabei beim Performance-Begriff vorgenommen, insofern nur Systeme, die neben Input-Informationen auch Ergebnisinformationen (wie Outputs, Qualität, Outcomes, Ziele) verarbeiten, einbezogen werden.¹ Wie sich auch bei der Darlegung des analytischen Rahmens noch zeigen wird, ist eine a-priori-Definition des Begriffs Performance Management und seine Abgrenzung nach dem Grad der Integration und Systematik der Einbindung von Performance-Informationen in den Führungskreislauf an dieser Stelle nicht hilfreich, sondern wird vielmehr das Ergebnis der Bewertung dieser Systeme darstellen. Dabei wird es gerade darum gehen zu kategorisieren, wie systematisch und auf Basis welcher Daten Führungskräfte spezifische Informationen zur Entscheidungsfindung und Führung zur Verfügung haben. Zu den Daten können dabei auch sektorspezifische Performance-Berichte und -Evaluationen zählen, allerdings werden auch diese in der Kategorisierung entsprechend ihrer systematischen Bereitstellung von Informationen und ihrem Grad der Integration in die Gesamtbewertung des Performance Management einfließen.

Die zweite Einschränkung betrifft die Vollständigkeit des hier präsentierten Überblicks. Zwar wird Performance Management auf allen Staatsebenen (Bund, Länder, Kommunen) betrachtet, dennoch wird es nicht möglich sein, alle Organisationen auf diesen Ebenen in die Betrachtung einzuschließen. Was dieser Beitrag dagegen leisten kann, ist eine Auswertung der vorhandenen empirischen Literatur zum deutschen Fall. Da sich zeigen wird, dass diese nicht besonders umfassend ist, sind zusätzlich Verwaltungsdokumente ausgewertet und Selbstauskünfte der Verwaltung eingeholt worden. Ziel der Analyse ist es, einen generellen Trend bestimmen zu können sowie auf Basis einiger Good-Practice-Beispiele zu illustrieren, welche Potenziale für Performance Management in Deutschland bestehen. Dem explorativen Vorgehen, das sich vor allem auf „Broschüren“ und Aussagen aus der Verwaltung stützt, kann eine Verzerrung zu Gunsten einer (zu) positiven Einschätzung unterstellt werden. Dadurch dass die Einschätzung des Umsetzungsstandes im Endeffekt jedoch keineswegs euphorisch ausfallen wird, dürfte dieses Problem relativiert sein.

Um den Reifegrad des Performance Management auf den verschiedenen Staatsebenen in Deutschland einschätzen zu können, wird zunächst ein Analyserahmen, basierend auf *Bouckaert/Halligan* (2008), entwickelt (Abschnitt 2). Anschließend erfolgt die Beschreibung, Illustration und Bewertung der Empirie (Abschnitt 3). Es werden Ansätze zur Erklärung der Varianz im Performance Management präsentiert (Abschnitt 4), und mit einem Fazit (Abschnitt 5) abgeschlossen.

2. Analyserahmen

Wie oben bereits angedeutet, wird diesem Beitrag ein eher enges Verständnis von Performance zu Grunde gelegt, das auf Effizienz und Effektivität bzw. Zielerreichung abstellt. Dadurch soll der Begriff operationalisierbar gemacht werden, wohl wissend, dass Performance ein multidimensionales Konzept ist. Ebenfalls abgegrenzt wird zwischen Performance Measurement und Management, wobei Letzteres Ersteres voraussetzt und dadurch charakterisiert ist, dass die Messungen genutzt werden, um auf deren Basis zu steuern.

Als Analyserahmen der Bewertung des Performance Management in Deutschland auf den verschiedenen Staatsebenen werden die Idealtypen von *Bouckaert* und *Halligan*

(2008) verwendet. Diese dienen dazu, die entsprechenden Performance-Systeme gemäß deren Reifegrad, der in Tabelle 1 von links nach rechts zunimmt, zu charakterisieren. Unterschieden wird dabei auf Basis der Kategorien Messung, Integration und Verwendung.²

Tab. 1: Idealtypen „Performance Management“

	Traditionell	Performance Administration	Managements of Performances	Performance Management
1. Messung	intuitiv, subjektiv	Daten erhoben, v.a. Input- u. Prozessdaten	Spezialisierte Messungen	hierarchische Systeme
2. Integration	keine	in Ansätzen	nur innerhalb spezialisierter Systeme	Systematisch (intern)
3. Verwendung	keine	begrenzt: berichtend, intern, „single loop“	unverbunden	kohärent, umfassend, konsistent
4. Probleme	funktionelle Nichtwahrnehmung	ad-hoc, selektiv, vorschrittsbasiert	inkohärent	komplex, schwer zu managen

nach Bouckaert/Halligan (2008, S. 37)

Wie bereits angedeutet, wird der vorliegende explorative Beitrag auf Grund des für den Bereich bestehenden Empiriedefizits nur vereinzelt Aussagen zur Verwendung der produzierten Performance-Informationen liefern können (Kategorie 3). Vornehmlich werden dagegen Einschätzungen zur Messung und zur Integration des Systems geliefert (Kategorie 1 und 2).

- Werden vor allem Kosteninformationen gesammelt, diese allerdings nicht steuerungsrelevant aufbereitet und nur sporadisch berichtet, liegt „Performance Administration“ vor.
- Gibt es zwar eine stärkere Fokussierung auf Ergebnisse und Wirkungen, erweisen sich diese Daten jedoch als zu stark differenziert, spezifisch und funktional, um tatsächlich für die ganzheitliche Steuerung eingesetzt zu werden, handelt es sich um „Managements of Performances“.
- Bestehen hierarchische Performance-Management-Systeme, die top-down und bottom-up rückgekoppelt sind sowie verschiedene Bereiche integrieren und von der Verwaltungsführung tatsächlich für die Steuerung verwendet werden, findet „Performance Management“ statt.

Die Analyse auf den drei Verwaltungsebenen konzentriert sich auf drei wesentliche Handlungsfelder bzw. Ansatzpunkte beim Performance Management, namentlich:

- *Performance Budgeting*: Dabei geht es darum, das Haushalts- und Finanzmanagement so zu gestalten, dass die Leistungs- und Wirkungsdimension (und ggf. auch entsprechende Ziele) systematisch in Budgetstruktur und -verfahren integriert und sowohl Leistungen als auch Wirkungen den entsprechenden Kosten gegenüber gestellt werden. Dieses kann beispielsweise geschehen, indem der Haushalt aufgrund von Outputs (oder seltener auch Impacts bzw. Outcomes) strukturiert wird, in der Regel verbunden mit einer Budgetierung und finanziellen Anreizen für die Effizienz und Effektivität.
- *Ergebnisorientierte Steuerung*: Als Ergebnisse des Verwaltungshandelns werden hier Leistungen und Wirkungen, aber auch die Erreichung von ex ante definierten (bzw.

vereinbarten) Zielen verstanden. Performance Management in diesem Sinne zielt darauf ab, Ergebnisse transparent zu machen, im Hinblick auf spezifische Kriterien (wie Qualität, Effizienz, Wirksamkeit) zu steuern und zu optimieren sowie die verantwortlichen Führungskräfte in Rechenschaft zu nehmen („accountability for results“). Zielorientierung bedeutet, Ziele zu definieren, systematisch (in Form geeigneter Maßnahmen) auf deren Erreichung hinzuwirken und diese zu überprüfen sowie auch langfristig die Performance im Sinne einer effektiven Zielerreichung zu verbessern.

- *Benchmarking*: Bei Leistungsvergleichen bzw. Benchmarking steht die Frage im Vordergrund, wie sich Unterschiede bei den Ergebnissen des Verwaltungshandelns („comparative performance measurement“) zwischen zwei oder mehreren Verwaltungseinheiten erklären lassen und was die Beteiligten daraus voneinander lernen können, um diese Eigenschaften zu verbessern.

Diese drei Handlungsfelder des Performance Management könnten zweifellos noch ergänzt werden, sie sollen hier jedoch lediglich den Rahmen für die weitere Untersuchung beschreiben. Es ist allerdings klarzustellen, dass sich die Kategorien nicht ausschließen, sondern ergänzen. Letztlich stellen sie unterschiedliche Schwerpunkte, Handlungsfelder oder strategische Stoßrichtungen im Performance Management dar, die zumindest analytisch voneinander trennbar sind – auch wenn sie praktisch miteinander verknüpft sein können.

3. Empirische Einschätzung und Analyse

3.1 Bundesebene

Auf Bundesebene gibt es bislang kein allgemein verbindliches Performance-Management-System. Im Bereich des Performance Budgeting fanden Pilotprojekte zur Anwendung des Produkthaushalts statt. Von einer flächendeckenden Umsetzung ist der Bund jedoch noch weit entfernt, trotz der angestrebten Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens mittels der „erweiterten Kameralistik“, der Einführung der Kostenleistungsrechnung und dem Versuch einer ergänzenden ergebnisorientierten Darstellung des Bundeshaushalts (im Sinne einer Gliederung nach fachlichen Zielen; vgl. *Budäus* 2004). Entsprechende Elemente eines Performance Budgeting werden derzeit in einigen Bundesbehörden im Rahmen von Piloten erprobt, allerdings stehen die Entwicklungen hierzu noch sehr am Anfang. So sieht das Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesen beim Bund die Einführung eines Produkthaushalts mit Ergebnisinformationen vor, welcher ab 2010 in die Pilotphase geleitet wird und den Roll-out ab 2013 vorsieht (*Bundesministerium für Finanzen/KPMG* 2009). Das Thema ist somit aufgenommen und adressiert, steht in der Umsetzung aber aktuell erst am Anfang.

Für den Bereich der Ergebnisorientierung ist feststellbar, dass es durchaus Ansätze gibt, in verschiedenen Behörden Leistungen und Wirkungen zu messen, z.B. in Form kennzahlengestützter Managementsysteme. Aktuelle Hinweise dazu bieten die ersten Ergebnisse der international vergleichenden COBRA-Untersuchung, in deren Rahmen eine umfassende Befragung von Bundesbehörden stattfand. So stellen *Bach* und *Jann* (2009) fest, dass zwar ca. 60% der Bundesbehörden über Performance-Messungen verfügen, diese sich jedoch in der Regel nur auf Aktivitäten oder Ressourcen beziehen – nur ein Vier-

tel dieser Behörden verfügt tatsächlich über Ergebnisindikatoren. Fast die Hälfte der befragten Behörden (44%) geben an, langfristig zu planen, allerdings besitzen nur 32% ein systematisches, internes Performance Management. Qualitätsmanagement (25%) und Kundenbefragungen (12%) spielen ebenfalls untergeordnete Rollen. Nur 12% koppeln Ressourcen an Organisations-Performance, und nicht mehr als 15% der Behörden beteiligen sich an Benchmarking.

Damit kann das Performance Management auf Bundesebene tendenziell eher als „Performance Administration“ charakterisiert werden. Zahlreiche Behörden sind darum bemüht, ihre Performance zu messen und entsprechende Daten zu produzieren. Probleme bei der Umstellung der Haushalte sowie die kleiner werdenden Prozentzahlen bei den Fragen konkreter Performance-Messung lassen jedoch darauf schließen, dass sich die Systeme noch in einem Anfangsstadium befinden, die Qualität, Validität und Steuerungsrelevanz der erhobenen Daten noch entwicklungsfähig sind und, wie bereits Erfahrungen aus anderen Staaten gezeigt haben (z.B. *Brun* 2003, *Yamamoto* 2008), deshalb Performancebasierte Steuerung nur vereinzelt stattfinden kann.

Dennoch existieren einzelne sehr ambitionierte Projekte, Ziele und Ergebnisse stärker in den Arbeitsfokus von Bundesbehörden zu rücken. Dies wird an Hand der folgenden Beispiele illustriert, wodurch gezeigt wird, dass auch in der Ministerialverwaltung, die zweifellos abstraktere Produkte und Leistungen bereitstellt als die Kommunalverwaltung, eine Performance-Orientierung Sinn haben kann und auch bereits verfolgt wird. Die angeführten Beispiele weisen durchaus Charakteristika von *Bouckaerts* und *Halligans* Idealtypus „Managements of Performance“ und vereinzelt auch „Performance Management“ auf.

- Im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (*BMELV*) wurde 2003 ein Management- und Controllingssystem mit dem Arbeitstitel „Planungs-, Steuerungs- und Informationssystem (PSI)“ aufgebaut, das bei der damaligen Neuausrichtung des Ministeriums eine entscheidende Steuerungsfunktion erfüllte (*Proeller* 2007b). Dabei handelte es sich um ein dreistufiges Zielsystem, das auf den strategischen Zielen der Hausleitung basierte, aus denen sich Ziele für die Abteilungen ableiteten und letztlich operative Ziele für die Referate formuliert wurden. Die operativen Ziele wurden dabei keineswegs nur top-down vorgegeben, sondern basierten auf Vorschlägen aus den Referaten, die bottom-up auf ihre Verträglichkeit mit den Oberzielen geprüft wurden. Die Referatsziele sind mit messbaren Indikatoren unterlegt und regelmäßig gemäß ihrer Erfüllung abgerechnet worden. Da es sich allerdings um ein hausinternes Steuerungsinstrument handelte („Inselsystem“), wies es keine Verbindung zum Budgetprozess auf und lief stattdessen parallel dazu. Nach Einschätzung aus dem Ministerium hat PSI einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der sich seinerzeit stellenden Integrationsaufgaben geleistet. Die Ausrichtung des Ministeriums sowie dessen Ziele und Projekte wurden auf allen Ebenen transparenter und ein vorher nicht bekannter ebenenübergreifender Austausch über diese Themen konnte etabliert werden. Das System wurde auch nach dem Regierungswechsel 2005 noch weitergeführt, hat inzwischen seinen Zweck bei der Neuausrichtung des Ministeriums erfüllt und wurde in der Folge auch nicht für andere Zwecke neu konzipiert. Insofern handelt es sich bei PSI um ein temporäres System.
- Im Bundesministerium der Finanzen (*BMF*) ist ebenfalls ein zielorientiertes Führungssystem etabliert worden. Ausgehend von politischen Vorgaben durch die Haus-

leitung werden auch dort Abteilungsziele vereinbart, aus denen ebenfalls referatsspezifische Ziele abgeleitet werden. Die Ziele werden möglichst mit Messgrößen (z.B. Meilensteine, Fallzahlen, Ressourcenverbrauch usw.) hinterlegt. Soweit dies nicht möglich bzw. nicht ausreichend ist, muss der Stand der Zielerreichung beschrieben werden. Dadurch soll ein Soll-Ist-Vergleich möglich werden, der mittels Ampeln visualisiert wird. Das Berichtswesen ist auf Steuerungsrelevanz und Übersichtlichkeit ausgerichtet. Die Ziele sollen auf konkrete Maßnahmen und Projekte abzielen; Routineaufgaben ohne besondere fachliche Zielstellung werden dagegen nur bei besonderer bzw. aktueller Steuerungsrelevanz einbezogen (*Bundesfinanzministerium* 2004).

- Seit 1999 wurde auch im Auswärtigen Amt (AA) mit Zielvorgaben für die deutschen Botschaften gearbeitet; seit 2001 wurde das Instrument weiter entwickelt. Hierzu gehört die Einführung der KLR, eines Leitbilds, einer neuen Ressourcensteuerung (jährliche Ressourcen-Globalplanung, Budgetierung für die Auslandsvertretungen), vor allem jedoch die Umwandlung der Zielvorgaben in Zielvereinbarungen auf verschiedenen Ebenen. So bestehen Zielvereinbarungen zwischen der Abteilungsleitung und den Referaten, zwischen dem Auswärtigen Amt und großen Zuwendungsempfängern sowie zwischen Länderreferaten und Auslandsvertretungen. Die Umsetzung in konkrete Aktivitäten und die Erreichung vorab festgelegter Ergebnisse soll dadurch mess- und kontrollierbarer gemacht werden. Aus dem ursprünglichen Zielvorgabeverfahren wurde ein bilateraler Prozess entwickelt, an dem die jeweiligen Partner gleichermaßen beteiligt sind. Die Zielvereinbarungen stellen auch die Grundlage für ein strukturiertes Evaluierungsverfahren dar, das Anpassungen in einem vorgegebenen Rhythmus erfordert. Sie sind somit Steuerungs- und Evaluierungsinstrument zugleich (*Auswärtiges Amt* 2007).

Um ein realitätsnahes Gesamtbild zum Performance Management auf Bundesebene zu erhalten, genügt der Blick auf die Ministerialverwaltung freilich nicht. Eine Vorreiterposition im Bereich der Leistungsmessung nimmt ohne Zweifel die Bundeswehr ein. So sind in sämtlichen Teilstreitkräften und Ämtern der Bundeswehr Controllingstellen institutionalisiert und die Berichterstattung in Form von Balanced Scorecards ist auf allen Ebenen der Organisation Pflicht (*Hippler/Benzler* 2002, *Bundeswehr* 2009). Beim Logistikamt der Bundeswehr existiert ferner ein umfangreiches und ausgereiftes Performance- und Controllingsystem. Neben der Balanced Scorecard und der Kostenleistungsrechnung verwendet das Amt auch ein „Management Cockpit“, das möglichst direkte und kurze Kommunikationswege für die Kennzahlen aller Systeme gewährleisten soll, um der Führung auf dieser Basis möglichst fundierte Zahlen steuerungsgerecht aufzubereiten. Um auch langfristig die Effizienz zu verbessern, wurde des Weiteren das „Kontinuierliche Verbesserungsprogramm“ (KVP) implementiert, das stark auf die eigentliche Performance-Steuerung ausgerichtet ist (*Bundeswehr* 2009). Dieses Instrument richtet den Fokus vor allem auf die Verbesserung der Abläufe bei der Auftragsdurchführung, Kostenverringerung, Erhöhung der Auftragsqualität und des ‚Kundenservicegrades‘ sowie auf Verbesserungen bei der Mitarbeiterzufriedenheit.

Hervorzuheben sind an dieser Stelle aber auch Erfahrungen mit Performance Management bei Selbstverwaltungsträgern wie allen voran der Bundesagentur für Arbeit (*Bender/Bieber* 2006). Dabei wird deutlich, dass es – trotz einiger Probleme und Herausforderungen – durchaus möglich ist, in relativ kurzer Zeit ein anspruchsvolles und leistungsfähiges Performance-Management-System innerhalb einer komplexen Verwaltungsorganisation aufzubauen und auch anzuwenden. Der Ansatz der Bundesagentur integriert Ele-

mente der Ergebnis- und Zielorientierung einerseits und des wettbewerbsorientierten Benchmarkings zwischen den Dienststellen andererseits. Dies war allerdings nur mit erheblichem Aufwand möglich.

Die hier präsentierten Fälle – vor allem die der Bundesagentur für Arbeit und Bundeswehr – zeigen, dass in der Bundesverwaltung durchaus Performance-Management-Systeme existieren, die bereits einen hohen Reifegrad besitzen. Dennoch handelt es sich meist um Modellprojekte und behördenspezifische Einzellösungen, nicht um einen flächendeckenden oder annähernd systematisch integrierten Gesamtansatz. Diese Erkenntnis ist nicht neu und deckt sich mit früheren Einschätzungen zur Modernisierung der Bundesverwaltung. So kritisierte auch der Bundesrechnungshof (2008, S. 99), dass Performance-orientierte Ansätze zwar in einigen Ressorts der Bundesverwaltung erkennbar seien, bislang allerdings „ein Gesamtkonzept fehle, in dem die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung für die gesamte Bundesverwaltung umfassend geregelt ist“. Die Realisierung einer umfassenden ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung werde laut Bundesrechnungshof wahrscheinlicher, wenn Ziele und Kennzahlen auch im Bundeshaushalt eine größere Rolle spielen würden (ebd.).

3.2 Länderebene

Ähnlich wie auf Bundesebene gibt es auch auf Ebene der Länder keine einheitlichen Systeme zum Performance Management. Analog gilt auch für die Analyse auf dieser Ebene, dass die Länder oder Organisationen auf Landesebene, welche Reformen in Bezug auf Performance eingeleitet haben auch jene sind, die zu diesen Ansätzen kommunizieren. Der Umkehrschluss daraus ist, dass Länder und Landesbehörden, die auf der „Talk-Ebene“ (Brunsson 1989) nicht über Performance sprechen, wohl auch keine „Action“ in diesem Bereich vorzuweisen haben. Somit bestimmen die Modernisierer den Diskurs auf Länderebene. Hierbei handelt es sich letztlich allerdings um eine geringe Anzahl an Ländern bzw. Behörden, was bei den folgenden Ausführungen berücksichtigt werden sollte.

Bundesländer, die zweifelsohne als Modernisierer in Bezug auf Performance-Orientierung eingeordnet werden können, sind z.B. Baden-Württemberg und Hessen sowie Rheinland-Pfalz. Generell greifen bei den Reformen dieser Länder Elemente des Performance Budgeting und der Ergebnisorientierung stark ineinander und eine Zuordnung ist oft nicht eindeutig. Denn in der Regel werden die Elemente der Ergebnisorientierung im Rahmen der Haushalts- und Budgetreformen eingeführt, weshalb sie hier zunächst auch unter dem Stichwort Performance Budgeting diskutiert werden. Im Rahmen der 1993 initiierten Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württembergs wurden seit dem Jahr 2000 Neue Steuerungsinstrumente (NSI) auf der Landesebene implementiert, zu denen auch Performance-orientierte Instrumente wie die Balanced Scorecard und permanentes Controlling gehören (Rechnungshof Baden-Württemberg 2008). In diesem Zusammenhang erfolgte auch eine umfassende Schulung von Führungskräften in betriebswirtschaftlichen Methoden und Techniken, um die NSI adäquat anwenden zu können. Allerdings wurden vor allem monetäre Kennzahlen gemessen und verarbeitet. Der baden-württembergische Ansatz kam jedoch massiv in die Kritik des Rechnungshofes Baden-Württemberg (2007), der vor allem die sehr begrenzte Nutzung der Steuerungsinformationen und den erheblichen Aufwand – z.B. 120 neue Stellen für das Controlling zu schaffen – kritisierte.

Das Land Hessen ist auf dem Weg, im Rahmen der „Neuen Verwaltungsteuerung“ Prozesse und Instrumente für das Performance Management zu implementieren. Dabei steht die Verknüpfung mit Haushaltssteuerung und Controlling – und somit ein Ansatz des Performance Budgeting – im Vordergrund. Zunächst wird ein Leistungsplan in den Produkthaushalt integriert, der Produktmengen und Budgets festlegt. Mittels Kontraktmanagement erfolgen Zielvereinbarungen, die Leistungsziele (Angaben über die zu erstellenden Leistungen, Produkte bzw. Projekte nach Qualität und Quantität sowie die zu erzielende Wirkung), Finanzziele (Budget zur Leistungserstellung) und Berichterstattungsziele (Festlegung des Inhalts und der Art der Berichterstattung) enthalten sollen. In diesem Zusammenhang ist jedes Ressort aufgefordert, ein Zielsystem zu definieren, bestehend jeweils aus einem Oberziel und mehreren Fachzielen, denen die Produkte zugeordnet werden. Das Zielsystem soll dabei den Bezug zum Regierungsprogramm und den gesetzlich festgelegten Aufgaben herstellen. Das Performance Measurement erfolgt insbesondere im Rahmen des Controllings, mit dem die „erfolgsrelevanten Informationen transparent [gemacht werden sollen], d.h. wichtige Informationen werden gesammelt, verglichen (Soll-Ist-Abgleich), aufbereitet und den Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt, um ein zielgerichtetes Steuern zu ermöglichen“ (*Finanzministerium Hessen* 2009). Dabei stützt man sich instrumentell vor allem auf den Einsatz der Balanced Scorecard für Produkte zur Messung der Zielerreichung in fünf Dimensionen inklusive entsprechender Kennzahlen (Leistungswirkung und -merkmale, Finanzwirtschaft, Prozessqualität und Kundenzufriedenheit) (ebd.). Bislang liegen jedoch noch keine Erkenntnisse zur Umsetzung und Wirksamkeit dieser umfassenden Reform vor. Deutlich wird jedoch der ambitionierte Versuch, Performance Management in die Haushaltsreform zu integrieren. Dabei erfolgt unter Einsatz aufwändiger Softwaresysteme eine Verknüpfung von Zielen und Ergebnissen mit der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens. In dieser weitgehenden Form ist der hessische Ansatz auf Landesebene einzigartig.

Abweichend von den beiden bereits genannten Beispielen hat sich Rheinland-Pfalz einem Weg verschrieben, bei dem es explizit am kameralen Haushaltswesen festhält und bewusst keine Produkthaushalte und umfassende Softwareuntermauerung vornimmt, welcher aber insbesondere für die hier interessierende Verknüpfung von Ressourcen mit Ergebnisinformationen im Sinne eines Performance Budgeting erwähnenswert ist. In Rheinland-Pfalz ist eine pragmatische Verknüpfung von Budget und ergebnisorientierter Information durch die Integration von „Kapitelvorworten“ in bestimmten Teilen des Haushalts sowie durch die Möglichkeit des Abschlusses von Leistungsaufträgen erreicht worden (*Reichard* 2008). In den Kapitelvorworten werden jeweils Aufgaben, Ziele und Leistungen der betroffenen Einrichtungen beschrieben, in den Leistungsaufträgen findet demgegenüber eine kennzahlenorientierte Ziel- und Ergebnisabstimmung statt. Die Leistungsaufträge werden dabei nur selektiv angewendet, d.h. sie werden nicht flächendeckend eingeführt (*Keilmann/Hermonies* 2004; *Keilmann* 2007).

Letztendlich beabsichtigen auch viele weitere Landesregierungen, Ziele zu formulieren und deren Erreichung mit Hilfe von kennzahlengestützten Systemen zu messen – und somit letztlich ergebnisorientierte Steuerung zu stärken. Jedoch blieben diese Verlautbarungen bisher oft folgenlos, oder es folgten lediglich Pilotprojekte, nicht aber eine flächendeckende Installation von Performance-Systemen (*Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen* 2009). Allerdings gibt es auch in den übrigen Ländern durchaus einzelne Behörden, die inzwischen Performance-Management-Systeme realisiert haben und diese auch zur Steuerung verwenden.

Ein Beispiel für Performance Management auf Landesebene durch die Integration von Ergebnis- und Zielorientierung ist das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) Berlin, eine nachgeordnete Behörde der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport mit rund 1000 Beschäftigten, die Aufgaben im Personenstands-, Einwohner-, Kraftfahrzeug- und Ausländerwesen wahrnimmt.³ Seit dem Jahr 2000 werden dort zwischen den jeweiligen Leistungs- und Verantwortungszentren und der Behördenleitung Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Ziele leiten sich aus den strategischen Oberzielen ab und werden kaskadisch entlang der Organisationshierarchie konkretisiert. Auf der operativen Ebene werden die externen Produkte (z.B. Fahrzeugzulassung, Führerschein, Verpflichtungserklärung) und Projekte in das Zielsystem integriert und mit Erfolgsindikatoren unterlegt. Bei der Formulierung der Ziele orientiert sich das LABO am Modell der Balanced Scorecard, um die verschiedenen Dimensionen (Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit, Kunden- sowie Mitarbeiterorientierung) des „unternehmerischen“ Erfolgs zu berücksichtigen. Der Vereinbarungsprozess und die Zielvereinbarungen selbst wurden im Laufe der Jahre weiterentwickelt. Beginnend mit zunächst rein verbalen Vereinbarungen mit wenig konkreten Indikatoren und Zielzahlen, wandelten sich diese zu tabellarischen Übersichten mit einer kaum überschaubaren Vielzahl von Indikatoren, um dann wiederum auf ein handhabbareres Maß zusammengeschrumpft zu werden. In diesem Prozess hat sich die Qualität der Indikatoren und deren Erhebung sukzessive verbessert. Die Zielerreichung wird quartalsweise abgerechnet, vom Steuerungsdienst bewertet, mit den Organisationseinheiten diskutiert und konkrete Maßnahmen werden abgeleitet. In einem Geschäftsbericht wird die Zielerreichung ausgewählter Produkte ex-post dargestellt.

Auch auf der Landesebene steht die Ministerialverwaltung bezüglich des Performance Management vor besonderen Herausforderungen, vor allem in Bereichen, in denen mit regulativen Instrumenten und Subventionen gesteuert wird und die eigentliche Leistungserbringung durch Dritte geschieht. Dennoch gibt es auch hier Beispiele, wie trotz dieser Umstände Ansätze realisiert werden können, die diesen Spezifika Rechnung tragen. Dazu gehören die Steuerung mit Zielvereinbarungen im Sächsischen Ministerium für Kultus (2008) oder das Programm-Controlling mit Hilfe eines „Politik-Cockpits“ im nordrhein-westfälischen Ministerium für Generation, Familie, Frauen und Integration.

Initiativen zu Leistungsvergleichen existieren hingegen auf Landesebene eher selten und vereinzelt. Ein solches Projekt ist das Benchmarking von Finanzämtern, das seitens der Bertelsmann Stiftung forciert wurde und sieben Bundesländer umfasste (*Bayerisches Landesamt für Steuern* 2006). Allgemein bekannter sind die Bemühungen derselben Institution bezüglich des periodisch durchgeführten Hochschulrankings. Solche Vorhaben sind jedoch keine Initiativen der jeweiligen Länder selbst, sondern eher als externes, vergleichendes Performance Measurement zu verstehen. Bei den verschiedenen Landespolizeien wird darüber hinaus zumindest intern vergleichend mit Performance-Daten gearbeitet (z.B. Baden-Württemberg). Ein internes Benchmarking findet auch im Rahmen der leistungsorientierten Mittelverteilung bei den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen statt (siehe den Beitrag von *Lange/Gläser* in diesem Heft).

In der Gesamtsicht – insbesondere da die hier genannten Beispiele keinesfalls als exemplarisch für die gesamte Landesverwaltung gelten – ergibt sich der Eindruck, dass auch auf der Länderebene die derzeitige Performance-Orientierung als „Performance Administration“ im Sinne *Bouckaerts* und *Halligans* zu charakterisieren ist. Spezialisierte Messungen (Managements of Performances) finden in der Regel nicht statt. Auch ein in-

tegriertes, systematisches Performance Management stellt eher die Ausnahme dar (*Wollmann* 2004). Wie die hier angeführten Beispiele aber auch zeigten, existieren auf Landesebene Good-Practice-Beispiele, bei denen bereits Performance-Management-Systeme eines höheren Reifegrades angewendet werden. Herauszuheben sind dabei insbesondere die Performance-Budgeting Ansätze in Verbindung mit einer Stärkung ergebnisorientierter Steuerung in Baden-Württemberg (in Ansätzen), Hessen (Performance als wichtiges Element einer umfassenden Haushaltsreform) und Rheinland-Pfalz (in Ansätzen und selektiv), allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Verwendung dieser Systeme zur tatsächlichen Steuerung noch nicht ausreichend erforscht ist. Hinzu kommen, wie auch auf Bundesebene, behördenspezifische Einzellösungen, wie das Beispiel des Berliner LABO verdeutlicht. Richtet man den Blick auf die Gesamtheit der deutschen Länder, so wird offensichtlich, dass von einer systematischen und umfassenden Leistungs- und Wirkungssteuerung auch auf Landesebene nach wie vor keine Rede sein kann. Allerdings liegen in Bezug auf zentrale Instrumente (Zielvereinbarungen und Balanced Scorecard) der Leistungsmessung – trotz nicht zu bestreitender Schwierigkeiten – inzwischen auch einschlägige positive Erfahrungen über deren Verwendung vor.

3.3 Kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene sind zahlreiche Aktivitäten im Bereich Performance Budgeting und Ergebnisorientierung zu beobachten. Aufgrund der Anlage der aktuellen Reformbemühungen fällt es auch auf dieser Ebene schwer zu trennen, welche Projekte und Initiativen eher dem Zweck der Ergebnisorientierung oder dem der Kostentransparenz zuzuordnen sind. Derzeit erfolgt im Rahmen der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens nicht nur die Umstellung des Rechnungsstils auf die Doppik, sondern auch eine Produktbildung und damit eine stärkere Verknüpfung zwischen Ressourcen und Outputs. Grundlage ist der für alle Bundesländer verbindliche Beschluss der Innenministerkonferenz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 23. November 2003, mit dem eine wesentliche Voraussetzung zur Einführung von Doppik und Produkthaushalt auf kommunaler Ebene geschaffen wurde. Dazu war bzw. ist jedoch die Änderung des entsprechenden Landesrechts notwendig, zumal verschiedene Ausgestaltungsoptionen eröffnet wurden. Die dort postulierte Outputorientierung stellte schon ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells (NSM) dar, welches in einer Studie von *Bogumil u.a.* (2007) evaluiert wurde. Bezüglich des Produktansatzes stellen die Autoren fest, dass in 29% der Kommunen flächendeckend und in weiteren 10% teilweise Produkte definiert wurden. Verwendung finden die Produkte vor allem in der Kosten- und Leistungsrechnung (in 66% der Kommunen mit Produktdefinition), im Berichtswesen (65%) und dem Produkthaushalt (61%) sowie für Zielvereinbarungen, Ermittlung von Budgets, Prozessneuorganisation (jeweils 51%), aber auch in den Haushaltsverhandlungen (50%) und bei interkommunalen Vergleichen (47%). Die bereits angesprochene neue Rechtslage dürfte dazu führen, dass sich der Umsetzungsstand – zumindest soweit Elemente mit Bezug zur Einführung von Produkthaushalten betroffen sind – weiter erhöhen wird. Im Prinzip ist mit dem besagten IMK-Beschluss die Vorgabe verbunden, auf kommunaler Ebene Produkthaushalte einzuführen, die für alle Verwaltungsleistungen die jeweiligen Kosten gegenüberstellt – zum Teil auch anhand von Wirkungskennzahlen. Sofern diese Vorgabe tat-

sächlich realisiert wird, kann man grundsätzlich davon ausgehen, dass Performance Budgeting auf kommunaler Ebene in Deutschland zur Regel wird.

Die Einschätzung weiterer Instrumente der Ergebnisorientierung jenseits des Haushalts fällt ambivalent aus. So verfügen im Rahmen des Kontraktmanagements ein Viertel der Kommunen über entsprechende Kontrakte zwischen der Verwaltungsspitze und den untergeordneten Einheiten. Auf allen anderen Ebenen sind dies deutlich weniger. Des Weiteren lassen sich zumindest sektoral Beobachtungen machen, dass Performance-Kennzahlen im Berichtswesen und in Zielvereinbarungen eine gewisse Rolle spielen. Die Studie von *Bogumil* u.a. betrachtete das Beispiel von Baugenehmigungen und mehr als drei Viertel der Kommunen gaben an, die Dauer der Baugenehmigung sei Gegenstand von Zielvereinbarungen und bei der Hälfte auch des Berichtswesens.

Neben dem Stand der Umsetzung wurde ebenfalls evaluiert, zu welchen Wirkungen die Änderungen im Sinne outputorientierter Steuerung geführt haben. Dabei zeigte sich, dass diejenigen Kommunen, die Produkte definiert haben, überwiegend zu der Einschätzung gelangt sind, dass

- das Kostenbewusstsein der Mitarbeiter zugenommen hat, es nunmehr eine stärkere Orientierung am Leistungsergebnis gebe,
- Fehlentwicklungen früher erkannt würden,
- der Rat bei der Steuerung und Kontrolle unterstützt würde,
- der Aufwand den Nutzen nicht übersteige und
- der Aussage nicht zuzustimmen sei, die Produktbildung zeige keine Folgen (ebenda, S. 56ff.).

Trotzdem kommen die Evaluatoren zu einer per saldo überwiegend negativen Gesamteinschätzung der outputorientierten Steuerung in der kommunalen Praxis, begründet mit der Wahrnehmung von Implementierungsdefiziten, Funktionsmängeln und einer gegenüber dem Modell eher begrenzten Anwendung und Desintegration der entsprechenden Instrumente. Diese Interpretation ist sicherlich zulässig, wenn die Verwaltungspraxis am Maßstab der „reinen Lehre“ des NSM gemessen wird. Im Vergleich mit dem *status quo ante* vor der Reform und mit dem Bund und den Ländern ist das sprichwörtliche Glas jedoch wohl eher halb voll denn halb leer. Selbstverständlich ist man auch auf kommunaler Ebene noch weit von einem flächendeckenden und systematischen Performance Management entfernt. Allerdings ist man auf dem Weg dahin deutlich weiter als Bund und Länder. Daran dürfte kein Zweifel bestehen, zumal die Reformaktivitäten auf kommunaler Ebene seit der NSM-Einführung – trotz der viel beschriebenen „Reformmüdigkeit“ und der negativen Konnotation des Performance-Begriffes (*Herbing* 2004) – letztlich keineswegs nachgelassen haben.

Gleiches gilt umso mehr für das dritte relevante Feld in diesem Zusammenhang: das Benchmarking (*Korte* 2004). Ebenfalls am Anfang der 1990er Jahre begann eine „regelrechte Vergleichseuphorie“ (*Kuhlmann* 2005) und 1992 startete die Bertelsmann Stiftung die Initiative „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung“. Im Rahmen dieser Initiative wurden mehrere sektorale Kennzahlensets entwickelt, beispielsweise eines für das Sozialwesen mit 221 Kennzahlen für 16 Produkte (Bertelsmann Stiftung 2009). Es folgten weitere Projekte, von denen hier „Kennzahlen in Kommunen“ („kik“; 50 Kommunen; 2000-2004; vgl. *Michels* 2004) und „kompass“ (8 Kommunen; 1999-2004) genannt seien (ebd.). Diese Initiativen haben zwar erhebliche Neuerungen gebracht und bisweilen nutzen einzelne Kommunen diese Vergleiche auch, um ihre Leistungen zu verbessern (*Schuster* 2003). Dennoch finden die Benchmark-Ergebnisse auf der „poli-

tisch-strategischen Ebene“ bei der Entscheidungsfindung noch keine ausreichende Beachtung (Reichard 2004).

Gegenwärtig scheint die Zahl an Leistungsvergleichen auf kommunaler Ebene weiter zuzunehmen. Beispiele dafür sind das Benchmarking der 16 größten Städte in der Bundesrepublik Deutschland 2007 (Hollenrieder u.a. 2007) sowie das Monitoringsystem zur Optimierung von Bürgerämtern der KGSt (Stallmeyer/Masser 2009). Die momentan wohl umfassendste und kontinuierlichste Arbeit mit kennzahlengestützten Messungen und Vergleichen weist das IKO-Netz der KGSt auf, das seit 1996 arbeitet. In durchschnittlich 75 bis 80 Vergleichsringen pro Jahr arbeiteten bis einschließlich 2008 insgesamt 2511 Kommunen (KGSt 2008). Auffällig ist, dass die meisten Ringe die Gebäudewirtschaft und Infrastruktur vergleichen (momentan 24 Ringe), gefolgt von Personalvergleichen (aktuell 11 Ringe) (ebd.). Laut einer Kundenbefragung der KGSt aus dem Jahr 2007 nutzt der Großteil der beteiligten Kommunen das Netz vor allem zum interkommunalen Erfahrungsaustausch (ca. 80%).⁴ Dagegen werden die Ergebnisse wesentlich seltener dazu verwendet, Kosteneinsparungen zu realisieren oder Arbeitsprozesse zu optimieren (jeweils weniger als 25%) (KGSt 2007). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit von den Befragten am seltensten genannt wurde. Ebenso wie auch auf Länderebene nimmt Baden-Württemberg mit aktuell 238 teilnehmenden Kommunen die Spitzenposition im bundesdeutschen Vergleich ein (ebd.). Festzuhalten bleibt auch, dass die beschriebenen Trends nach Auskunft des Leiters des Geschäftsbereiches IKO-Netz der KGSt auch durch die Kundenbefragung des Netzes für 2009 bestätigt werden.⁵

Nach seinen Einschätzungen variiert die Motivation der Teilnehmer des IKO-Netzes und hängt maßgeblich von den handelnden Personen ab. So werde die Teilnahme am Netzwerk nicht selten dazu verwendet, um die eigene Kommune als aktiven Modernisierer darzustellen. Momentan wird vermutet, dass etwa 20% der teilnehmenden Kreise und Kommunen die Daten nicht weiter verwenden. Etwa 20% arbeiten dagegen regelmäßig mit den gewonnenen Kennzahlen, die restlichen 60% nutzen die Daten eher gelegentlich und situativ.

Festzuhalten bleibt, dass die Erhebung von Kennzahlen zur Leistungsmessung und zum -vergleich größtenteils auf der freiwilligen Teilnahme der Kommunen basiert (Bogumil 2004). Die Vergleiche finden in vielen verschiedenen kommunalen Bereichen statt. Dabei existiert kein übergreifendes und verbindliches System für die Kommunen, um Daten zu erheben. Ferner lässt sich eine gewisse Fluktuation unter den Mitgliedern feststellen, und es ist auffällig, dass Kommunen und Kreise aus den neuen Bundesländern (im Gegensatz zu Kommunen aus Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen) sehr unterdurchschnittlich an solchen Benchmarks beteiligt sind (KGSt 2008).

Insgesamt kann die Leistungs- und Ergebnisorientierung auf kommunaler Ebene gemäß der Typologie von Bouckaert/Halligan als Managements of Performances beschrieben werden. Wurde der Produkthaushalt anfangs nur genutzt, um die Kostendaten den Produkten zuzuordnen, so dient der Haushalt inzwischen auch als Grundlage, um Ziele zu definieren, deren Erreichbarkeit mittels Indikatoren zu überprüfen und sogar erste Schritte hin zu einer Wirkungsorientierung zu unternehmen (Reichard 2004). Ebenfalls deuten die zahlreichen Benchmarking-Systeme mit ihren vielfältigen Vergleichsringen darauf hin, dass bereits sehr spezialisierte, höher entwickelte Messungen auf kommunaler Ebene stattfinden, auch wenn diese spezialisierten Messungen oftmals nicht integriert stattfinden und deshalb das Problem der Inkohärenz besteht.

4. Ansätze zur Erklärung von Unterschieden beim Performance Management

Zweifellos ist die rein deskriptive, zumal weitgehend auf „anecdotal evidence“ beruhende Betrachtung zwar erkenntnisreich, aber letztlich nicht ausreichend. Wesentlich aufschlussreicher ist es, nach Erklärungsfaktoren zu suchen, die Aufschluss über Gründe und Ursachen geben, warum zumindest einige Verwaltungen Ansätze des Performance Management verfolgen. Einige der genannten Beispiele liefern dafür zumindest Hinweise:

- Im BMELV wurde die Anwendung der Instrumente zwischen den einzelnen Führungskräften in Abhängigkeit davon variiert, ob ein konkreter Nutzen verspürt werden konnte (*Proeller 2007b*).
- Die Verwendung von Leistungsvergleichen in der Bundesagentur für Arbeit ist unter anderen auch damit erklärbar, dass es sich um ein stark operativ geprägtes Aufgabengebiet handelt. Zudem existiert eine dezentrierte Binnenstruktur, die es ermöglicht, dieselben Leistungen über zahlreiche Einheiten in der Fläche zu vergleichen. Ebenfalls sind die Zielvorgaben so formuliert, dass sie leicht abgerechnet werden können und damit einen plausiblen Bewertungsmaßstab darstellen.
- Der relative Erfolg des Ansatzes im LABO lässt sich neben dem Commitment zentraler Akteure als bedeutender Faktor damit erklären, dass der größte Teil des Dienstleistungsspektrums dieser Behörde gut in Produkten darstellen lässt, für die wiederum klar definierte und gut messbare Indikatoren gefunden wurden.

Dies sind nur Hinweise, aber um den oben beschriebenen Einführungsstand erklären zu können, scheint es sinnvoll, sich mit diesen Indizien weiter auseinanderzusetzen. Zunächst ist festzustellen, dass ein Grundkonsens in der jeweiligen Verwaltung darüber vorhanden sein muss, dass Performance Management prinzipiell möglich, sinnvoll und mit verhältnismäßigem Aufwand realisierbar ist. Zumindest auf Bundes- und Landesebene deutet sich an, dass es einen Konsens über die grundsätzliche Notwendigkeit eines Performance Management und die Bereitschaft, die erforderlichen Umsetzungsschritte zu gehen, nicht eindeutig gibt. Im Unterschied zur kommunalen Ebene, auf der ein starker Druck zur Haushaltskonsolidierung bestand, aber vor allem auch die eigene Steuerungsfähigkeit als mangelhaft eingeschätzt wurde, scheint die Problemlage bei Bund und Ländern noch nicht als ähnlich drückend wahrgenommen zu werden. Dies könnte nicht zuletzt an der tief in der Verwaltungskultur verankerten Neigung zur Konditionalprogrammierung liegen und den gerade dort eher normativ als pragmatisch ausgerichteten Handlungsorientierungen. Aber auch hier spielen Regulierungen eine zunehmende Rolle, insbesondere im Hinblick auf das neue Haushaltsrecht.

Andere Erklärungsansätze setzen eher bei strukturellen Faktoren an. Die föderale Struktur und relativ hohe Verwaltungsautonomie der verschiedenen Ebenen und oft sogar einzelner Behörden (Stichwort: Ressorthoheit) schließt einheitliche Ansätze weitgehend aus, solange sich nicht alle Beteiligten freiwillig darauf einigen (was wiederum eher unwahrscheinlich scheint). Die Entwicklung und Herausbildung einheitlicher, übergreifender Systeme ist daher kaum zu erwarten, und eher als Ausnahme zu qualifizieren. Gleichzeitig bietet dieses Umfeld Möglichkeiten zu individuellen („ad hoc“) Initiativen und Pilotprojekten, was im Sinne eines eher lernorientierten „trial and error“-Ansatzes (*Lindblom 1975*) sogar erfolgsversprechender sein kann. Diesem Muster entspricht beispielsweise auch die in der Schweiz zu beobachten gewesene Entwicklung zur wirkungsorien-

tierten Verwaltungsführung, die sich in einem ähnlichen strukturellen Umfeld entlang von Einzelinitiativen und dezentral beginnenden Reformprojekten hin zu einem schweizweiten Modell der Verwaltungsführungen mit einem konzeptionellen Kerngedanken herausgebildet hat (*Rieder/Widmer 2007*).

Die Ergebnisse lassen jedoch noch weitere Interpretationen jenseits kultureller und struktureller Aspekte zu. Zunächst gibt es anders als auf kommunaler Ebene für eine neue Steuerung bei Bund und Ländern bislang kein allgemein akzeptiertes Reformmodell. Bisher sind auch keine Akteure (wie die KGSt beim NSM oder die Bertelsmann Stiftung beim Standard-Kosten-Modell) in Erscheinung getreten, die eine entsprechende „Advocacy Coalition“ (*Sabatier 1988*) formieren und das Thema nachdrücklich auf die Agenda setzen würden. Gerade die Beispiele des LABO und der BA verdeutlichen, dass entsprechende Ansätze vor allem dort realisiert werden, wo bestimmte Schlüsselakteure, insbesondere der jeweilige Behördenleiter, Performance Management als sinnvolles Instrument im Sinne des eigenen Führungsstils betrachten und anwenden. Insofern ist es teilweise eine Frage des Zufalls (und leider nur selten der Personalentwicklung), wo sich solche Akteure befinden und dementsprechende Maßnahmen ergreifen.

Eine weitere Erklärung mag darin liegen, dass Performance Management gegebenenfalls nicht als Lösung für die aktuellen wesentlichen Management-Herausforderungen gesehen wird. Nicht der Nutzen von Performance-Management-Systemen im Allgemeinen, sondern der Beitrag von solchen Systemen zu den aktuell in der deutschen Verwaltung zu lösenden Problemen wird als zu gering qualifiziert. Als drängende Management-Herausforderungen, die aktuell auf der Agenda stehen, sind dabei sicher zunächst die Haushaltskonsolidierung und der Personalabbau zu nennen. Performance-Management-Systeme sind nicht in erster Linie als Systeme zur Konsolidierung und Kostenreduktion konzipiert, sondern – wie der Name bereits sagt – zur Steuerung und Verbesserung von Ergebnissen und Wirkungen. Wenn dieser Beitrag und Nutzen aber aktuell nicht prioritär ist, erklärt sich die verhaltene Umsetzungspraxis kurzum daraus: Die Verwaltung hat oft „dringendere Probleme“ zu lösen als die allgemeine Leistungsfähigkeit oder Wirksamkeit.

Nicht zuletzt ist zu bedenken, dass gerade das Performance Management bestimmte individuelle und institutionelle Fähigkeiten („organizational capabilities“) erfordert, die nicht ohne Weiteres als gegeben betrachtet werden können (und auch in anderen Ländern nicht gegeben (gewesen) sind). Leistungen und Wirkungen zu definieren, zu messen, zu überprüfen, (selbst)kritisch auf Verbesserungspotentiale hinzuweisen und entsprechende Veränderungen erfolgreich umzusetzen, ist ein technisch sowie führungsmäßig anspruchsvolles Unterfangen, das nicht die gleichen Anforderungen an Führung, Mitarbeiter und Organisation stellt wie traditionelle Führungsmechanismen der Verwaltung. Die hierfür bereitgestellten Kapazitäten in der Verwaltung sind jedoch auf allen Ebenen sehr begrenzt. Symptomatisch ist denn auch die Annahme, dass die Einführung eines leistungsfähigen Performance-Management-Systems für eine mittelgroße Behörde kaum ohne externe Beratung möglich sein dürfte – mangels eingeschränkter eigener entsprechender Fach- und Methodenkompetenz der Verwaltung. Verbunden mit der nicht selten anzutreffenden Vorstellung, es sei beträchtlicher personeller und finanzieller Aufwand für Einführung und Betrieb eines funktionierenden Systems zu betreiben, führt dies zu sehr hohen Initialkosten – was dann die Erwartungen an die Wirkungen des Systems in eher unrealistische Höhen treibt.

5. Fazit

Bouckaert und *Halligan* (2008, S. 50) haben Deutschland dem Idealtypus der „Performance Administration“ zugeordnet. Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass diese Einschätzung weitergehend differenziert werden kann. So trifft diese Klassifizierungsstufe für Bund und Länder durchaus zu. Die Performance-Orientierung auf kommunaler Ebene ist jedoch weiter fortgeschritten und kann unserer Ansicht nach durchaus bereits als „Managements of Performances“ charakterisiert werden (siehe Tabelle 2).

Der Beitrag hat zudem einige Good-Practice-Beispiele dargestellt und damit verdeutlicht, dass es vereinzelt Fälle gibt, die aus der allgemeinen Einschätzung herausragen. Auf Bundesebene sind dies das Logistikamt der Bundeswehr sowie die Bundesagentur für Arbeit. Auf Landesebene sind es (zumindest dem Konzept nach) das Land Hessen oder z.B. (auch der Umsetzung nach) das Berliner LABO.

Auf kommunaler Ebene hat die Outputorientierung des Neuen Steuerungsmodells sogar dazu geführt, dass hier flächendeckend eine stärkere Performance-Orientierung stattgefunden hat. Dazu beigetragen hat die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens mit seiner gesetzlichen Anforderung, Ziele und Kennzahlen für Leistungen und teilweise Wirkungen festzulegen, in die Haushaltsplanung einzubeziehen und entsprechend Bericht zu erstatten. Gerade an dieser Stelle zeigt sich der Vorsprung der Kommunen im Vergleich zur Bundes- und Landesebene, wo bis dato (von wenigen Ausnahmen abgesehen) entsprechende Initiativen auf sich warten lassen.

Tab. 2: Einschätzung des Umsetzungsstandes des Performance Management in Deutschland

	Bund	Länder	Kommunen
Performance Budgeting	<ul style="list-style-type: none"> bisher kaum Umsetzung bei der Produktbildung und der Einführung des neuen Rechnungswesens 	<ul style="list-style-type: none"> Ansätze zum Performance Budgeting in einzelnen Ländern (z.B. Hessen, Ba-Wü, Rheinland-Pfalz) 	<ul style="list-style-type: none"> Produkthaushalt wird genutzt, um Leistungsziele zu formulieren und entsprechende Indikatoren zu bilden
Ergebnissteuerung	<ul style="list-style-type: none"> die Mehrheit der Bundesbehörden ist bemüht, Daten zu sammeln es gibt jedoch kaum integrierte Systeme und die Verwendung erfolgt nur sporadisch Beispiele für Ergebnissteuerung zu finden bei: Bundeswehr, aber auch z.B. BMELV, AA und BA 	<ul style="list-style-type: none"> es gibt große Unterschiede zwischen den Bundesländern entlang der Stufen Messung, Integration und Verwendung nehmen die Probleme des Performance Management zu in der Regel Umsetzung i. Zus. mit Budgetreform, siehe z.B. Ba-Wü, Hessen, Rheinland-Pfalz – aber auch Einzelinitiativen einzelner Behörden z.B. LABO Berlin 	<ul style="list-style-type: none"> Kontraktmanagement findet v. a. innerhalb der Verwaltung statt es gibt ein Berichtswesen, das sektorbezogen mitunter auch sehr spezialisiert stattfindet die Steuerungsrelevanz der Bereiche ist nicht immer gegeben
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> vereinzelte Ansätze systematisch und umfassend: Bundesagentur für Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> nur vereinzelt vorhanden (z.B. Vergleiche zw. Finanzämtern, die durch die Länder organisiert werden) 	<ul style="list-style-type: none"> diverse Benchmarking-Initiativen die Systeme sind aber oft nur wenig integriert
Typologie	<ul style="list-style-type: none"> „Performance Administration“ 	<ul style="list-style-type: none"> „Performance Administration“ 	<ul style="list-style-type: none"> „Managements of Performance“

Quelle: eigene Darstellung

Zusammenfassend ist der Umsetzungsstand von Performance Management in Deutschland im internationalen Vergleich als eher verhalten zu bewerten. Selbstverständlich lässt sich aus einem internationalen Vergleich weder ein Urteil über die „Performance“ der deutschen Verwaltung bilden noch der Schluss ziehen, Deutschland verpasse bzw. reagiere nicht in einem zentralen Reformfeld, denn der internationale Trend gibt keinen Aufschluss über den

konkreten Reformbedarf in einem Land. Dennoch kann ein Blick in die internationale Debatte aber durchaus herangezogen werden, um die eigene Reformagenda kritisch zu überprüfen. Ebenso wie wir im vorangehenden Abschnitt nach Erklärungsansätzen für die relative Bedeutung von Performance Management in der deutschen Verwaltung gesucht haben, so ist auch hier die Frage durchaus berechtigt, worin sich der Unterschied in der Aufmerksamkeit für das Thema zwischen den Ländern erklärt. Beachtet man, dass neben den bekannten angelsächsischen Beispielen die Schweiz und inzwischen auch die ebenfalls eher „weberianisch“ geprägten Länder Frankreich und Österreich mit ihren neuen Haushaltsgesetzen den Weg in Richtung Performance Management gehen, so scheint es dort Gründe (oder vielleicht nur weniger Probleme) zu geben, den auch dort nicht geringen Aufwand in Kauf zu nehmen und die eigenen Performance zum Gegenstand der Steuerung zu machen. Auch für Deutschland gibt es angesichts der Finanzkrise und der zu erwartenden dramatischen Auswirkungen auf die kommunale und staatliche Handlungsfähigkeit gute Argumente, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns in den Fokus bewusster Steuerungsprozesse und -instrumente zu stellen. Dabei kann und sollte man von den vielfältigen – und im Übrigen auch recht gut dokumentierten – Erfahrungen Anderer lernen, ohne diese „eins zu eins“ übernehmen zu können. Die jüngste Verfassungsänderung im Rahmen der Förderalismuskommission II könnte mit dem neuen Artikel 91d ein Impuls „für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Vergleichsstudien zur Feststellung ihrer Leistungsfähigkeit [und] zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gesetzt“ werden – so das Bundesministerium des Innern. Wenn die langfristige Handlungs- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gewährleistet und die entsprechende Steuerungskapazität aufgebaut werden sollen, dann besteht im Bereich Management von Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen – eben Performance Management – wesentlicher Handlungsbedarf. Dabei lässt sich gerade von ausländischen Erfahrungen – nicht zuletzt auch von den Nachbarländern Deutschlands – viel lernen.

Anmerkungen

- 1 In diesem Beitrag wird der Performance-Begriff ausschließlich institutionell und nicht individuell, also nicht bezogen auf die Leistung einzelner Verwaltungsmitarbeiter, verwendet.
- 2 Die fünfte Kategorie „Performance Governance“ wurde in Abb. 1 nicht dargestellt, weil diese gemäß Bouckaert/Halligan einen bisher unerreichten Idealtypus darstellt.
- 3 gemäß Selbstauskünfte des LABO.
- 4 Ob der Erfahrungsaustausch auch tatsächliche Lernprozesse anregt, wird für den deutschen Fall von Wegener (2004) in Frage gestellt.
- 5 Antwort auf persönliche Anfrage.

Literatur

- Auswärtiges Amt*, Praxiserfahrung bei der Implementierung von Evaluierungsinstrumenten in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, Frühjahrstagung des Arbeitskreises in Gründung Evaluation von Kultur und Kulturpolitik in der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, 31. Mai bis 1. Juni 2007. <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=15444>
- Bach, Tobias/Jann, Werner, 2009: Structure and governance of agencies in Germany: A lot of continuity and little change, in: Paul G. Roness/Harald Sætren (Hrsg.), Change and continuity in public sector organizations, Bergen: Fagbokforlaget, S. 127-147.

- Bayerisches Landesamt für Steuern*: Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern, Allgemeine Veranlagung, Jahresbericht 2006 http://www.leistungsvergleich.de/static/pdf/Jahresbericht_2006_Allgemeine%20Veranlagung.pdf (29.09.09)
- Bender, Gerd/Bieber, Daniel et al.*, 2006: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Saarbrücken.
- Bertelsmannstiftung*, Webseite der Bertelsmannstiftung http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-12833DD9-B2EC5ABF/bst/hs.xml/prj_7721.htm (29.09.09)
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung, Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg*, 2004: Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 392-398.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John*, 2008: Managing Performance: International Comparisons, London/New York, N.Y.: Routledge.
- Brun, Mathias*, 2003: Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
- Brunsson, Nils*, 1989: The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations, Chichester: John Wiley & Sons.
- Budäus, Dietrich*, 2004: Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Werner Jann et al. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: Edition Sigma.
- Budäus, Dietrich/Buchholtz, Klaus*, 1997: Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: die Betriebswirtschaft (DBW), 57. Jg., Nr. 3, S. 322-337.
- Bundesfinanzministerium*, 2004: Teil 5: Personal- und Organisationsmanagement, S. 80-110. http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Downloads__5/26969__5.property=publicationFile.pdf (29.09.09)
- Bundesfinanzministerium/KPMG*, 2009: Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens. Berlin, Bundesministerium für Finanzen.
- Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn. <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2008.pdf> (29.09.09)
- Bundeswehr*, Hompages der Teilstreitkräfte der Bundeswehr www.luftwaffe.de, www.marine.de, www.deutschesheer.de (29.09.09)
- Bundeswehr*, Webseite des Logistikamts der Bundeswehr http://www.logabw.de/portal/a/logamtbw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKL94839fcASYGZPgH6kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3lhyR0dFRQDtdjya/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X09fNU9C (29.09.09)
- Cave, Martin/Kogan, Maurice/Smith, Robert* (Hrsg.), 1990: Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art, London: J. Kingsley.
- Drucker, Peter F.*, 1967: The Effective Executive, London: Heinemann.
- Finanzministerium Hessen*, Webseite Neue Verwaltungssteuerung http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=0dd7f29e7f0386761274ad879c331d1e; (29.09.09)
- Greiling, Dorothea*, 2007: Performance Measurement in Nonprofit-Organisationen, Habilitationsschrift Universität Mannheim, Wiesbaden: Gabler.
- Herbing, Thomas*, 2004: Leistungsbemessung, Beteiligung und Motivation Perspektiven für die gewerkschaftliche Politik, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 361-373.
- Hilgers, Dennis*, 2008: Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, Wiesbaden: Gabler.
- Hippler, Frank/Benzler, Guido*, 2002: Balanced Scorecard als Instrument des Controlling in der Bundeswehr am Beispiel des Heeres. Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisa-

- tionen, in: Andreas Georg Scherer/Jens Michael Alt (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Hollenrieder, Jutta/Klein, Michael/Hevick, David/Lehmann-Diebold, Frank, 2007: *Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland*. http://www.consens-info.de/upload/files/CMSEditor/Bericht_Grossstaedte_SGB_XII_2007.pdf (29.09.09)
- Keilmann, Ulrich, 2007: *Outputorientierte Steuerung - der rheinland-pfälzische Weg. Erfolgstreiber für das Controlling. Konzepte und Praxislösungen*. P. Horvath. Stuttgart, Schäffer – Poeschel, S. 385-395.
- Keilmann, Ulrich/ Hermonies, Felix, 2004: *Der Leistungsauftrag. Vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen neuen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz*, *Verwaltung & Management*, 0. Jg., Heft 6, S. 306-310.
- KGSt [Kommunale Gemeinschaftsstelle für *Verwaltungsmanagement*], 2001a: *Arbeit mit Kennzahlen. Teil 1: Grundlagen*. Bericht Nr. 4/2001, Köln: KGSt.
- KGSt, 2001b: *Arbeit mit Kennzahlen. Teil 2: Empfehlungen für die Praxis*. Bericht Nr. 5/2001, Köln: KGSt.
- KGSt, 2004a: *Kommunale Managementberichte I: Grundlagen und Nutzen*. Bericht Nr. 7/2004, Köln: KGSt.
- KGSt, 2004b: *Kommunale Managementberichte II: Einführungsschritte und Umsetzungsempfehlungen*. Bericht Nr. 8/2004, Köln: KGSt.
- KGSt, 2007a: *Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung*. Bericht Nr. 2/2007. Köln: KGSt.
- KGSt, 2007b: *Ergebnisse der KGSt IKO-Netz Kundenbefragung 2007*, Köln: KGSt.
- KGSt, 2008: *IKO-Netz-Statistik 2008*, Köln: KGSt.
- Korte, Rainer, 2004: *Ziele, Aufwand und lokaler Nutzen von Kennzahlen und Kennzahlenvergleichen für Kommunen aus Sicht interkommunaler Vergleichsringe – ein Praxisbericht*, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 123-137.
- Kuhlmann, Sabine, 2004: *Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess*, in: dies./Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94-120.
- Kuhlmann, Sabine, 2005: *Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen*, in: *Zeitschrift für Evaluation*, Heft 1, 2005, S. 7-28.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2004: *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Landesrechnungshof *Nordrhein-Westfalen*, *Jahresbericht 2009*. http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/lrhnrw_jb09.pdf (29.09.09)
- Lewis, Sue/Jones, Jeff, 1990: *The Use of Output and Performance Measures in Government Departments*, in: Martin Cave/Maurice Kogan/Robert Smith (Hrsg.), *Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art*, London: J. Kingsley, S. 39-55.
- Lindblom, Charles E., 1975: *Inkrementalismus: Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“*, in: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Gütersloh: Kiepenheuer und Witsch, S. 161-177.
- Michels, Yves, 2004: *KiK – Kernkennzahlen in Kommunen. Ein Praxisbericht*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Nullmeier, Frank, 2004: *Zwischen Performance und Performanz – Funktionen und Konzepte der Evaluierung in öffentlichen Verwaltungen*, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-60.
- Proeller, Isabella, 2006: *Wirkungsorientierung – Vision oder Utopie der schweizerischen Verwaltungsmodernisierung*, in: Kai Birkholz/Christian Maass/Patrick von Maravic/Patricia Siebart (Hrsg.), *Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis*, Potsdam: Universitätsverlag, S. 153-170.
- Proeller, Isabella, 2007a: *Outcome-orientation in performance contracts: empirical evidence from Swiss local governments*, in: *International Review of Administrative Science*, Vol. 73, Nr. 1, 95-111.

- Proeller, Isabella*, 2007b: Strategische Steuerung für den Staat – Internationale Ansätze im Vergleich. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2007: Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Stuttgart.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, Ergebnisbericht 2008, Tätigkeit und Wirkung, Karlsruhe. http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fm7/2866/Gesamtdokument_gesch%FCtzt.pdf (29.09.09)
- Reichard, Christoph*, 2002: Performance Management, in: Peter Eichhorn et al. (Hrsg.), *Verwaltungslexikon*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 794-795.
- Reichard, Christoph*, 2004: Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen – eine Bewertung ihres Entwicklungsstandes und ihrer Wirksamkeit, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 341-356.
- Reichard, Christoph*, 2008: Regieren mit Budgetierung, in: Werner Jann/Klaus König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 377-407.
- Rieder, Stefan/Widmer, Thomas*, 2007: Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Bern: Haupt.
- Sabatier, Paul*, 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, Vol. 21, Nr.2, S. 129-168.
- Schedler, Kuno*, 1996: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz, 2. Auflage, Bern: Haupt.
- Schuster, Ferdinand*, 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin: Verlag für Wirtschaftskommunikation.
- Siegel, John Philipp/Summermatter, Lukas*, 2008: Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals, European Group of Public Administration (EGPA) Conference, Rotterdam.
- Staatsministerium für Kultus*, 2008: Zielvereinbarungen im sächsischen Schulsystem. Handreichung für Schulen und Schulaufsicht im Freistaat Sachsen, Dresden.
- Stallmeyer, Andra/Masser, Kai*, 2009: Monitoringsystem zur Optimierung von Bürgerämtern, in: *innovative Verwaltung*, Heft 4/2009.
- Wegener, Alexander*, 2004: Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor: Deutschland und Großbritannien im Vergleich, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 251-266.
- Wollmann, Hellmut*, 2004: Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21-46.
- Yamamoto, Kiyoshi*, 2008: What Matters in Legislators' Information Use for Financial Reporting? The Case of Japan, in: Susanna Jorge (Hrsg.), *Implementing Reform in Public Sector Accounting*, Coimbra: Coimbra University Press, S. 377-391.

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Isabella Proeller, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-mail: proeller@uni-potsdam.de

Dr. John Philipp Siegel, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-mail: jpsiegel@uni-potsdam.de

Alexander Kroll/Nicole KÜchler-Stahn

Performance Management in der öffentlichen Verwaltung

Zwischen Idealismus und Pragmatismus – Ein erweiterter Literaturbericht

Zusammenfassung

In diesem Literaturbericht werden sechs aktuelle, oft zitierte, englischsprachige Bücher zur Thematik des Performance Management in der öffentlichen Verwaltung besprochen. Dabei werden die Herausforderungen und Grenzen von Performance Management diskutiert. Unser Fokus richtet sich in diesem Zusammenhang auf die theoretischen Prämissen, die dem Performance Management unterliegen, auf Messprobleme sowie auf Defizite bei der tatsächlichen Verwendung von Performance-Daten zu Steuerungszwecken. Allerdings veranschaulicht der Literaturbericht auch die positiven Erfahrungen einer Performance-Orientierung in der öffentlichen Verwaltung und liefert einige Ansätze, wie Performance-Management-Systeme noch wirkungsvoller gestaltet werden können. Für den deutschen Fall können zwei Rückschlüsse gezogen werden: Erstens, Deutschland gilt in Sachen Performance-Orientierung im internationalen Vergleich immer noch als Nachzügler. Deshalb ist der Grenznutzen weiterer Investitionen in Performance-Management-Systeme in Deutschland immer noch hoch. Zweitens, Performance Management sollte nicht von Detailperfektionismus und den Annahmen vollständiger Rationalität bestimmt, sondern pragmatisch, spezifisch und gegenstandsangemessen organisiert werden.

Schlagworte: Performance Management, Literaturbericht, Performance-Orientierung im öffentlichen Sektor in Deutschland, Performance Information, Messprobleme

Abstract

Public Sector Performance Management – Between Idealism and Pragmatism – An Extended Book Review

This book review discusses six, often cited, Anglophone books dealing with the issue of performance management in public administration. We cover the challenges and restrictions of performance management and focus in this regard on the theoretical premises of performance management, on measurement problems, as well as on shortfalls of the actual use of performance information. However, this review also reflects on the positive experiences of performance orientation in public administration and suggests approaches to improve performance-based management. For the German case, we draw two conclusions: First of all, with respect to performance management, Germany in an international comparison is a latecomer. Therefore, the marginal utility of further performance measurement investments is still going to be high. Secondly, performance management should not be determined by detail perfectionism and premises of complete rationality but should be organized pragmatically, specifically, and subject adequately.

Key words: Performance Management, Literature Review, Performance Orientation in the German Public Sector, Germany, Performance Information, Measurement

Bouckaert/Halligan, "Managing Performance: International Comparisons", 2008

Boyne/Meier/O'Toole/Walker (Hrsg.), "Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management", 2006

Frederickson/Frederickson, "Measuring the Performance of the Hollow State", 2006

Moynihan, "The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform", 2008

Radin, "Challenging the Performance movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values", 2006

Van Dooren/Van de Walle (Hrsg.), „Performance Information in the Public Sector. How It Is Used“, 2008

1. Einleitung

Als Folge der sich immer weiter öffnenden Schere aus wachsenden Leistungsanforderungen einerseits und sich stets verknappenden finanziellen Ressourcen der Verwaltungen andererseits wird – national wie international – der Ruf nach einer für jedermann transparente Bewertung des Verwaltungshandelns immer lauter. Seit Mitte der 1980-er Jahre nimmt daher das Performance Management international einen vorderen Platz auf der Agenda der Verwaltungsreform ein. Kaum ein Instrument ist so umstritten wie das Performance Management. Während Befürworter den Anspruch des Performance Management als integralen Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung untermauern, stellen kritische Stimmen dessen Mehrwert in Frage. Entsprechend vielgestaltig und umfangreich präsentiert sich die Literatur zu diesem Thema, deren Heterogenität sich nicht zuletzt in der Abwesenheit einer einheitlichen Begriffsklärung zeigt.

Im vorliegenden Literaturbericht werden sechs Bücher international führender Wissenschaftler¹ im Bereich des Performance Management besprochen. Diese Bücher zählen zu den wichtigen aktuellen Werken im internationalen Diskurs. Im folgenden Literaturbericht sollen diese Werke auch dem deutschsprachigen Publikum zugänglich gemacht und die wesentlichen Leitlinien der internationalen Diskussion am Beispiel dieser Werke herausgearbeitet werden. Der folgende Beitrag geht in diesem Sinne über einen klassischen Literaturbericht hinaus, indem er wesentliche Leitlinien der allgemeinen Diskussion synthetisiert und die Ergebnisse zur Praxis in Deutschland in Beziehung setzt.

Der Artikel gliedert sich grob in zwei Teile. Der erste Teil stellt eine Besprechung der sechs Bücher im Stil einer klassischen Buchbesprechung dar. Im zweiten Teil des Beitrags liegt das Hauptaugenmerk auf einer zusammenfassenden Darstellung der aktuellen Grenzen sowie der positiven Erfahrungen bei der Anwendung von Performance-Management-Konzeptionen. Abschließend werden die internationalen Erkenntnisse in den Kontext der deutschen Performance-Literatur eingeordnet.

2 Die Bücher – sechs zentrale Werke der aktuellen internationalen Debatte

Geert Bouckaert, Professor und Direktor des Public Management Institute an der Katholischen Universität Leuven, Belgien und *John Halligan*, Professor an der School of Business der University of Canberra, untersuchen in ihrer Monographie „*Managing Performance – International Comparisons*“, 2008, Performance Management als internationales Phänomen, als Konzeption sowie deren Umsetzung in der Praxis. Zunächst definieren die Autoren zentrale Begriffe, präsentieren ein konzeptionelles Performance-Management-Modell und erklären die weite Verbreitung von Performance Management mittels verschiedener theoretischer Ansätze. Anschließend entwickeln sie ein analytisches Modell, das aus drei Idealtypen² besteht und dazu dient, verschiedene Länder gemäß ihres Umsetzungsstandes im Hinblick auf das Performance Management zu kategorisieren. Es folgen ein Kapitel zu den großen Paradoxien und Problemen des Performance Management und die Vorstellung eines vierten Idealtypus („Performance Governance“). Letzterer stellt gemäß der Ansicht der Autoren das normativ erstrebenswerte Ideal dar, das allerdings bislang von keinem Land erreicht wurde.

Bouckaert und *Halligan* schaffen mit ihrem Buch doppelten Mehrwert. Erstens besitzt ihre Monographie auf Grund der umfassenden Beschäftigung mit dem Thema Performance Management Lehrbuchcharakter. Leider enthält es jedoch kein kleinschrittiges Inhaltsverzeichnis, sondern ist nach amerikanischem Vorbild nur in zehn Kapitel gegliedert und verliert dadurch als Nachschlagewerk an Charme. Zweitens zeichnet sich dieses Buch dadurch aus, dass es einen empirischen Vergleich verschiedener Staaten im Bereich des Performance Management wagt und verdeutlicht, dass es empirisch (mindestens) drei verschiedene Welten des Performance Management gibt: Staaten, in denen vereinzelt zwar Performance Messungen stattfinden, die Ergebnisse allerdings nicht zur Steuerung verwandt werden (Deutschland und Frankreich), Staaten, in denen Performance Messungen in vielen Bereichen stattfinden, die Ergebnisse jedoch in kein Gesamtsystem integriert sind und deshalb nur punktuell Verwendung finden (Niederlande, Schweden) und Staaten, deren Managementsysteme explizit auf Performance Messungen basieren (Australien, Kanada, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten). Damit wird unserer Meinung nach deutlich, dass es einen Unterschied macht, ob wir über Performance Management in Deutschland oder z.B. den USA diskutieren, und dass die Kritik an manchen Schwächen von anglo-amerikanischen Performance-Management-Systemen Kritik „auf hohem Niveau“ darstellt. Zwar sollte Deutschland von den Fehlern der Vorreiterstaaten lernen, ohne diese selber zu begehen. Gleichwohl verdeutlicht der Ländervergleich auch, dass Deutschland in Sachen Performance-Orientierung erst am Anfang steht und deshalb für den deutschen Fall noch immer gelten dürfte, dass ein mangelhaftes Performance Management besser ist als gar keines.

Trotz der Ausführlichkeit des internationalen Vergleichs muss angemerkt werden, dass die Fälle Deutschland und Frankreich höchstens implizit analysiert werden und sich die Autoren auf die Untersuchung der Vorreiterstaaten konzentrieren. Letztere führen die Autoren sehr gründlich durch (der Anhang zu den Länderstudien umfasst etwa 200 Seiten), fallen jedoch an einigen Stellen darauf zurück, die formalen Performance-Management-Systeme der Länder zu analysieren und nicht die tatsächliche Umsetzungspraxis.

Donald P. Moynihan ist Verwaltungswissenschaftler und Associate Professor an der La Follette School of Public Affairs der University of Wisconsin. In seiner 2008 erscheinenden Monographie „*The Dynamics of Performance Management – Constructing In-*

formation and Reform“ richtet er – jenseits der Erkenntnis, dass die Messung von Performance nicht unproblematisch ist – seinen Blick auf die Politikprozesse rund um die Einführung, Umsetzung und Nutzung von Performance-Informationssystemen in den USA. Der Autor verwendet dazu quantitative Daten, um Vergleiche zwischen den Bundesstaaten anzustellen und analysiert qualitativ drei Fälle aus Bundesstaaten, die in ihrer Umsetzung von Performance Management variieren. *Moynihan* beginnt damit, die „Doktrin des Performance Management“ (2008, S. 26ff.) zu erläutern und stellt im Anschluss fest, dass diese Doktrin in den USA nur zur Hälfte umgesetzt wurde. So haben zwar nahezu alle US-Bundesstaaten Arten von Performance-Messungen etabliert, allerdings wurden den Verwaltungsmanagern selten die Handlungsspielräume zur Verfügung gestellt, die im gleichen Zug mit einer verstärkten Performance-Orientierung einhergehen sollten. In den folgenden Kapiteln liefert *Moynihan* das, was dieses Buch auszeichnet – durchdachte, theoretisch abgesicherte, plausible Erklärungen von Phänomenen, die im Zuge von Performance Management auftreten. So wird z.B. erklärt, weshalb Performance-Messungen in der Verwaltung unter Politikern so beliebt sind, diese sich letztlich jedoch kaum für die Messergebnisse interessieren. Der Autor verweist in diesem Zusammenhang vor allem auf die (politisch wichtige) symbolische Bedeutung der Einführung von Performance-Systemen für Politiker, die dadurch als Akteure wahrgenommen werden, die an effektivem und effizientem Verwaltungshandeln interessiert sind. In den folgenden Kapiteln entwickelt und testet *Moynihan* anekdotisch ein Modell, das sich mit der Verwendung von Performance Information beschäftigt und das im Abschnitt 3.2 näher erläutert wird.

Dieses Buch ist ein Standardwerk für alle, die an politischen, administrativen und gesellschaftlichen „Dynamics“ interessiert sind, welche durch Performance Management exogen ausgelöst werden und welche umgekehrt auf Performance Management als endogene Variable Einfluss nehmen. Ebenfalls von Interesse dürfte dieses Buch für Leser sein, die sich einen Überblick über Performance Management in den USA verschaffen möchten. Was dieses Buch nicht zu leisten versucht, ist eine Auseinandersetzung mit den technischen Details der Performance Messung. Wer also nach Definitionen und Wirkungsmodellen sucht, ist hier falsch und sollte zunächst ein Lehrbuch zu Performance Management aufschlagen (z.B. Bouckaert/Halligan 2008).

Beryl A. Radin, pensionierte Politikwissenschaftlerin der School of Public Affairs an der American University in Washington, D.C. und langjährige Herausgeberin der Reihe *Public Management and Change* des Georgetown University Verlags, stellt in ihrem Buch *„Challenging the Performance Movement: Accountability and Democratic Values“*, 2006, die gesamte Performance-Bewegung auf eine harte Probe. Ausgangspunkt ist die von *Radin* in der U.S.-amerikanischen Literatur beobachtete Würdigung des Performance Management als eine Art Heilsbringer. Auf rund 270 Seiten erleben wir eine – für *Radin* charakteristische – gnadenlose Abrechnung mit dem Performance Management. *Radins* Kritik, diesen Umstand unterstreicht sie mehrfach, bezieht sich nicht auf das Performance Management per se (2006, S. 5). Ihr Hauptaugenmerk liegt auf den „klassischen“ Konzeptionen von Performance-Management-Systemen (2006, S. 13) und den ihnen zu Grunde liegenden Annahmen (perfekte Rationalität der Akteure, das Vorhandensein einer eindeutigen Zielvorstellung sowie die Möglichkeit der objektiven Erhebung, Messung und Analyse von Performance-Daten). Unklar bleibt, welche Konzeptionen den „klassischen“ Ausprägungen zuzurechnen sind. Die bei *Radin* auch in ihren anderen Werken immer wieder anzutreffende kritische Würdigung des Government Performance and Re-

sults Acts (GPRA) und des Performance Rating Tools (PART), die sie auch in dieser Monographie als Illustration heranzieht, legen den Rückschluss nahe, dass diese Modelle als „klassisch“ einzustufen sind.

Jeder der oben genannten Annahmen widmet *Radin* ein eigenes Kapitel. Die Kapitel beginnen und enden mit Mini-Fallstudien, welche die folgenden besprochenen Herausforderungen anhand von fiktiven Beispielen illustrieren. Ihre Fiktionalität sowie ihr narrativer Charakter lassen sie konstruiert und, obwohl sie tatsächliche Stolpersteine des Performance Management adressieren, unecht wirken. Dabei sind *Radins* Argumente keineswegs neu. Insbesondere die im dritten Kapitel als *Performance Mindset* bezeichneten und auf Grund ihrer Realitätsferne kritisierten Annahmen lesen sich wie eine Wiederholung der Kritik an der neoklassischen Wirtschaftstheorie und der ihr zu Grunde liegenden Prämissen aus der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts. Dabei erwähnt *Radin* allerdings nicht, dass GPRA und PART diesbezüglich im internationalen Vergleich einen extrem hohen Reifegrad besitzen. Die Feststellung der Autorin „*There are specific performance measurement activities that seem to be effective, particularly at state to local levels*“ (2006, S. 235) kann letztlich auch nicht mehr als ein Versuch der Relativierung ihrer Kritik verstanden werden, den *Radin* leider auch nicht weiter ausführt und darstellt.

Am Ende der Lektüre bleibt der Leser mit einem Potpourri an Argumenten zurück, warum Performance Management nicht funktioniert. Ungeklärt bleibt zudem die Frage, warum – unter den skizzierten Bedingungen – überhaupt noch Performance Management betrieben wird und was mögliche Lösungsansätze sein könnten. Ausschließlich das letzte Kapitel diskutiert alternative Annahmen, die künftigen Performance Management Systemen zu Grunde liegen sollten. Sie repräsentieren jedoch nicht mehr als eine Zusammenfassung des bereits Gesagten, wenn *Radin* der „traditionellen“ Annahme über klare Ursache-Wirkungsbeziehungen die Erkenntnis der begrenzten Leistungsfähigkeit von Performance-Management-Systemen und die Forderung nach einer erhöhten Fehlertoleranz entgegen stellt (2006, S. 237).

Während die meisten anwendungsorientierten Inhalte für Praktiker und erfahrene Wissenschaftler keine bahnbrechend neuen Erkenntnisse darstellen, gibt es jungen Studierenden und Wissenschaftlern einen guten Überblick über Herausforderungen, die eine praktische Anwendung des Performance Management mit sich bringt. Angesichts der dominant kritischen Reflektion sollte die Lektüre jedoch von anderen Meinungen begleitet werden.

In „*Measuring the Performance of the Hollow State*“, 2006, gehen *David G. Frederickson* – Angestellter im U.S. Department of Labor – und *H. George Frederickson* – Verwaltungswissenschaftler und emeritierter Professor der Eastern Washington University – der Frage nach, wie die Effektivität der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch Dritte – außerhalb der direkten hierarchischen Kontrolle – im Rahmen des Government Performance and Results Act (GPRA) gemessen wird. Die Analyse zielt dabei weniger auf die Unterschiede zwischen Sektoren oder Branchen ab, sondern versucht zu ergründen, welchen Einfluss der Grad der Leistungserbringung durch externe Dritte und der damit verbundene abnehmende Einfluss auf die Leistungserstellung auf das Performance Management verzeichnet. Den Gegenstand der Analyse bilden fünf Behörden aus dem Department of Health and Human Services (HHS). Als Bewertungsmaßstab dienen neun unterschiedliche Variablen, welche die Autoren als Kontinuum begreifen, um die Ergebnisse der qualitativen Fallstudien vergleichbar zu halten.

Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Eingriffstiefe der Bundesverwaltungen in den Prozess der Performance Messung von der (Des-)Integration externer Dritter

abhängt (S. 152). Der Einfluss der Behörden – und diese Erkenntnis mag nicht verwundern – auf die Performance eines Programms nimmt mit ihrer Entfernung von der Basis und einer steigenden Anzahl beteiligter Dritter am Prozess der Leistungserstellung ab. Auch die Art und Weise der Programmfinanzierung hat einen entscheidenden Einfluss auf das Performance Measurement (S. 154). So kann beispielsweise für kontraktbestimmte Zusammenarbeit mit externen Dritten eine deutliche höhere Kongruenz von Behörden- und Programmziele nachgewiesen werden als für zuschussfinanzierte Formen der Kooperation mit untergeordneten Gebietskörperschaften (S.166). Angesichts einer sich national wie international immer stärker durchsetzenden Adaption des Modells des Gewährleistungsstaates widmet sich das Buch von *Frederickson/Frederickson* einem Thema, welches langfristig an Relevanz gewinnen wird. Darüber hinaus überzeugt das Werk durch eine gut strukturierte Analyse sowie ein innovatives Forschungsdesign. Die gewonnenen Erkenntnisse erweisen sich als gleichermaßen wertvoll für Wissenschaftler und Praktiker, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens.

Wouter Van Dooren – Assistant Professor an der Universität von Antwerpen, Belgien – und *Steven Van de Walle* – Associate Professor an der Erasmus Universität Rotterdam, Niederlande – haben einen Sammelband mit dem Titel „*Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*“, 2008, herausgegeben. In den einzelnen Kapiteln dieses Bandes wird untersucht, inwieweit und unter welchen Bedingungen Verwaltungsmanager (Teil 1), Politiker und die Gesellschaft (Teil 2) von Performance Information Gebrauch machen. Die einzelnen Beiträge sind verschiedener Natur: einige verfolgen einen konzeptionellen Anspruch, einige veranschaulichen die Thematik an Hand von Fallstudien und andere haben das Format von Literaturauswertungen. Dass die Herausgeber in ihrem Einleitungskapitel den folgenden Beiträgen allerdings keine gemeinsamen Begriffsklärungen bzw. keinen Analyserahmen vorausstellen, ist Chance und Schwierigkeit zugleich. Dies ist problematisch, weil der Leser geneigt ist, bei der Lektüre Aussagen über die Nutzung von Performance Information zu verallgemeinern, jedoch auf den zweiten Blick deutlich wird, dass die Untersuchungsgegenstände stark variieren. So werden unter den Begriff Performance Information z.B. sowohl die PISA-Daten, als auch die Informationen aus der Abrechnung politischer Kontrakte oder die Kennzahlensysteme von Strafvollzugsanstalten gefasst. Es scheint plausibel, dass in diesen drei Beispielfällen die Nutzung von Performance Information auch situativ-kontextbestimmt ist und Erklärungsmodelle nicht ohne Weiteres auf andere Politikbereiche oder Akteurskonstellationen übertragen werden können.

Die Vielfältigkeit dieses Sammelbandes stellt allerdings auch eine Chance dar. So wird zum einen verdeutlicht, wie allgegenwärtig das Thema Verwendung von Performance Information in den verschiedensten Bereichen des öffentlichen Sektors ist. Dabei umfasst der Sammelband Fälle aus verschiedenen Politikbereichen und Ländern und verschafft damit einen guten internationalen Überblick.³ Zum anderen erschöpft sich das Buch nicht in einem analytischen Ansatz, der an Hand mehrerer Fälle dargestellt wird, sondern liefert einen sehr guten Überblick über die verschiedenen theoretischen Zugänge zu diesem Thema, die im gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs von Bedeutung sind.

Einen weiteren Sammelband stellt das Buch „*Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*“, 2006, von *George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O’Toole Jr.* und *Richard Walker* dar. Dieses ist der Frage gewidmet, welche Ansätze sich für die Performance-Messung eignen und wodurch die Performance von Behörden beeinflusst wird. Neben einem dominant U.S.-amerikanischen Fokus enthält

der Band Erfahrungen aus England, Wales und Australien sowie einige komparative Beiträge. Die Diversität der Themen und die sich zum Teil widersprechenden Ergebnisse der Sammelbandbeiträge unterstreichen die Breite des Wissenschaftsgebietes „Performance Management“, lassen den Leser aber auch mit dem Gefühl der Unverbundenheit der einzelnen Aufsätze zurück. Ein gemeinsamer theoretischer Rahmen oder eine einheitliche theoretische Fundierung hätten diesem Eindruck vorgebeugt. Gleichzeitig verdeutlichen zum Teil widersprechende Forschungsergebnisse, dass der Kontext eine entscheidende Rolle für die Ausgestaltung von Performance Management Systemen spielt. Leider thematisiert die Autorenschaft diese Unterschiede nicht explizit. Speziell die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen des Performance Measurement außerhalb der administrativen Hierarchie bleibt unbeantwortet.

Die Stärke des Sammelbandes liegt in der Betrachtung spezifischer Probleme des Performance Measurement und ihrer empirischen Fundierung. Zahlreiche Beiträge nutzen sowohl qualitative als auch quantitative Methoden und leiten – soweit verallgemeinerbar – konkrete Lösungsansätze ab. Hervorzuheben sind die Aufsätze von *Andrews, Boyne* und *Walker* (2006) sowie von *Brewer* (2006), die sich mit der Frage der Messung von Performance anhand subjektiver und objektiver Kennzahlen auseinandersetzen. Ein Gebiet, das auch in Zukunft die Forschung beschäftigen wird.

Insgesamt leistet der Sammelband einen wertvollen Beitrag zur umfassenden Beleuchtung des breiten Spektrums des Performance Management. Da Konferenzbeiträge seine Entstehungsgrundlage bilden, finden sich nur wenig anwendungsorientierte Hinweise für Praktiker, weshalb hauptsächlich Wissenschaftler einen Erkenntnisgewinn aus diesem Sammelband ziehen dürften.

Zusammenfassend ergibt sich für die hier vorgestellte Literaturliste: Einen weiten Überblick liefert das Buch von *Bouckaert und Halligan*, das sich sehr gut als Einstiegsliteratur eignet. *Radin* dagegen liefert das Referenzwerk einer kritischen Betrachtung des Performance Management. Die beiden Sammelbände von *van Dooren/van de Walle* und *Boyne u.a.* liefern zahlreiche Fallstudien zum Performance Management in unterschiedlichen Politikbereichen und Ländern. Beide Sammelbände beschäftigen sich mit den Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien einer Performance-Steuerung, sind allerdings in ihren Beiträgen auch gleichermaßen heterogen und wenig vorstrukturiert. Ähnlich wie die Sammelbände widmet sich auch das Buch von *Moynihan* der Erklärung einer tatsächlichen Verwendung von Performance Information. Dazu entwickelt der Autor allerdings ein integriertes Erklärungsmodell und unterscheidet bei seiner Erklärung zwischen der bloßen Einführung von Performance-Management-Systemen und deren tatsächlicher Implementation. *Frederickson* und *Frederickson* dagegen konzentrieren sich auf eine ganz spezifische Herausforderung des Performance Management – nämlich die Integration externer Dritter in die öffentliche Leistungserstellung sowie die Bewertung der Performance dieser Akteure.

3 Herausforderungen und Grenzen von Performance Management

Aufbauend auf der Besprechung der sechs Bücher sollen nun die wesentlichen inhaltlichen Aussagen und Leitlinien synthetisiert werden. Dabei können an dieser Stelle nur die

wesentlichen und großen Themenblöcke als gemeinsamer Nenner dargestellt werden. Die folgenden Ausführungen sind somit eine Zusammenstellung der zentralen Anliegen der Performance-Diskussion, wie sie sich nach der Lektüre der ausgewählten Bücher präsentiert.

3.1 Prämissen und Messung

Kritik am Performance Management äußert sich oft darin, dass dessen Prämissen („Performance Mindset“, Radin 2006, S. 12ff.) als unrealistisch bewertet werden. Zu diesen in Frage gestellten Annahmen zählen u.a. die vollständige Rationalität der handelnden Individuen sowie die Unterstellung transparenter, valider und objektiver Daten und monokausaler Ursache-Wirkungsbeziehungen. Weiterhin wird kritisiert, dass aus der Privatwirtschaft stammende Modelle nicht ohne Weiteres auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können. Ebenfalls artikuliert werden Zweifel an generischen best-practice Modellen, die auf einer „one size fits all“-Logik basieren, und es wird die Problematik konkurrierender Zielvorgaben in öffentlichen Organisationen angesprochen (ebd., S. 92 ff).

Ein beobachtbares Phänomen in Bezug auf die Messung von Performance ist eine weitgehende Dominanz von Output- gegenüber Outcome-Indikatoren. Ursache dafür scheint die Komplexität der Wirkungszusammenhänge, die sich nur sehr schwierig in Indikatoren für die Verwaltung abbilden lässt. Ein Verwaltungsmitarbeiter illustrierte dieses Problem mit den Worten: „*How many people get sick and die is a function of us, the states, the people and the industry.*“ Entsprechend groß ist die Ablehnung auf der betrieblichen Ebene, Outcome-Indikatoren zu bilden und sich anhand derer messen zu lassen. Auch die politische Ebene verhindert oftmals eine Ausrichtung des staatlichen Handelns an Outcomes, indem sie hauptsächlich Leistungsinformationen in Form von in Geldeinheiten bewerteten Mengenangaben einfordert. Der Unwille der Behörden einerseits und die Unwissenheit und die Suche der Legislative nach einem Bewertungsmaßstab andererseits beflügeln so unbewusst oder bewusst den Rückzug auf Output-Indikatoren. Unter den Output-Indikatoren dominieren zumeist finanzielle Kennzahlen, weshalb in vielen Fällen ein weitgehender Rückzug auf die Effizienz als alleinigen Bewertungsmaßstab öffentlicher (Dienst-)Leistungserstellung zu konstatieren ist. Ein weiteres Problemfeld markierte die Beschaffung und Analyse von Daten. Diese Herausforderung adressiert zwar die Mehrzahl der Performance-Management-Konzeptionen, Lösungsansätze dafür finden sich hingegen nicht. Die Datensammlung ist ein ressourcenintensives (Zeit, Geld) Unterfangen und erweist sich in Abhängigkeit von der Art des Beauftragungsverhältnisses (behördenintern bzw. -extern) als unterschiedlich gut kontrollierbar. Das Wissen darum, dass Leistungs- und Wirkungsinformationen nicht mehr als eine gut informierte Schätzung darstellen (Frederickson/Frederickson 2006, S. 58f.), verhindert wiederum deren Nutzung sowohl durch die Politik als auch durch die Verwaltung.

3.2 Die Verwendung von Performance Information

Ein zentraler Punkt der gegenwärtigen Performance-Management-Diskussion ist die Verwendung von Performance Information und damit die Nutzbarmachung von Performance-Management-Systemen für politisch-administrative Steuerungsprozesse. Wurde in

der Vergangenheit vor allem diskutiert, wie gute Performance-Management-Modelle ausgestaltet sein sollten, findet derzeit zunehmend eine Auseinandersetzung mit der Frage statt, was überhaupt mit den Informationen geschieht, die mittels Performance-Messung generiert wurden bzw. unter welchen Umständen diese Informationen wie genutzt werden.

Der Begriff Performance Information umfasst alle Daten und Informationen, die mittels eines formalisierten und systematischen Performance Measuring produziert werden. *Moynihan* bezeichnet Performance Information als den „Lebenssaft“ (2008, S. 6) eines Performance-Management-Systems. Darüber hinaus können Performance-Daten in Management- und Policy-Informationen unterschieden werden, wobei Erste eher output- und effizienzorientiert sind, Letztere dagegen eher outcome- und effektivitätsorientiert (*Van Dooren* 2008, S. 16). Überschneidungen und Interdependenzen beider Kategorien sind jedoch nicht ausgeschlossen. Um die Verwendung von Performance Information zu untersuchen und zu konditionieren, ist es sinnvoll, die „Verwender“ in mindestens zwei Gruppen zu unterscheiden: Politiker und Verwaltungsmanager.

Obwohl mehr und mehr Performance Information über das Verwaltungshandeln produziert werden, wird in der aktuellen Literatur immer öfter unterstellt, dass Politiker diese Informationen im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung selten nutzen. So wird am Beispiel des britischen Unterhauses verdeutlicht, dass sich die Fachausschüsse äußerst schwer damit tun, ihre Zielvereinbarungen mit den Ministerien auch tatsächlich zu überprüfen und mit den gewonnenen Informationen über die Zielerreichung die Verwaltung zu steuern. Als Gründe dafür werden die mangelnde Qualität und Relevanz von Performance Information angeführt sowie das Fehlen von Ressourcen und Expertise bezüglich des Umgangs mit Performance-Daten auf Seiten der Politiker. Doch nicht nur kognitive Grenzen spielen eine Rolle. Ebenfalls hat sich gezeigt, dass sich Politiker besonders für die Informationen interessieren, die sie dazu verwenden können, die eigenen Argumente zu stärken. Performance Information jenseits des eigenen „Belief Systems“ werden hingegen punktuell ausgeblendet (*Sabatier* 1988). Zudem scheint kein Umdenken bei den Politikern weg von kritischen Einzelfällen hin zu einer Kultur der systematischen Leistungsüberprüfung stattgefunden zu haben (*Johnson/Talbot* 2008, S. 155). Nicht selten geben Politiker dabei anekdotischen Argumenten noch immer den Vorzug gegenüber systematisch ermittelten Performance Information (*Van de Walle/Roberts* 2008, S. 218).

Ganze „Wäschelisten“ von Variablen – Bildungsstand, politische Erfahrung, Regierungs- vs. Oppositionszugehörigkeit, Spitzenmandatsträger vs. Hinterbänkler, ideologisches Lager, Konkurrenz- vs. Konkordanzdemokratie, Politikfeldspezifität – wurden bereits herangezogen, um die Verwendung von Performance Information seitens der Politiker zu erklären. Allerdings fallen die empirischen Einschätzungen zur Erklärungskraft dieser Variablen ambivalent aus (*Askim* 2008, S. 130ff.).

Obwohl sich in den vergangenen Jahrzehnten die Verwendung von Performance Information stets stärker institutionalisiert, professionalisiert und damit verbessert hat, besteht noch immer eine Kluft zwischen einem sehr spezialisierten Angebot an Performance Information und einer eher generalistischen Nachfrage (*Van Dooren* 2008, S. 21f.).

Um die Verwendung von Performance Information seitens der Verwaltungsmanager zu erklären, wurde ebenfalls bereits eine Vielzahl an Variablen bemüht. *Laegreid/Roness/Rubecksen* (2008, S. 52ff.) argumentieren, dass die Nutzung von Performance Information davon abhängt, ob ein Performance Reporting stattfindet. Zudem wird die Nutzung von Performance Information wahrscheinlicher, je größer die Organisation (ausrei-

chend Capacity), je jünger die Organisation (weniger institutionalisierte Performance-Skepsis) und je ausgeprägter der Wettbewerb im Umfeld der Organisation ist (Reformdruck). *Moynihan* (2008, S. 95ff.) entwickelt ein Interactive Dialogue Model, das die Verwendung von Performance Information erklärt. Er geht dabei davon aus, dass Performance Information stets mehrdeutig sind und folglich subjektiv verwandt werden. Sie werden von den beteiligten Akteuren interpretiert und ihre Bedeutung wird in einem Dialogverfahren sozial konstruiert. Je politisch-konfliktnäher das Umfeld, desto größer die Gefahr, dass Performance Information interessengeleitet uminterpretiert werden. Deshalb, so *Moynihan*, sei es unwahrscheinlich, dass Performance Budgeting funktionieren kann und dass Performance Information „objektiv“ von den Politikern genutzt werden. Eine starke Performance-Orientierung in der Verwaltung kann auch zu Manipulationen, „Cheating“ und „Gaming“ auf Seiten der Produzenten von Performance Information führen, denn diese wollen unbedingt verhindern, dass sie als schlechte „Performer“ wahrgenommen werden (*Radnor* 2008, S. 95ff. in Anlehnung an *Hood* 2006). Das kann sich darin äußern, dass zwar die formalen Performance-Anforderungen erfüllt werden, das materielle Steuerungsziel aber dennoch nicht erreicht wird („hitting the target but missing the point“, *Radnor* 2008, S. 103).

Im schlimmsten Falle wirkt sich der Einsatz von Performance Information somit kontraproduktiv aus. Diese Tatsache illustriert beispielhaft das No-Child-Left-Behind-Programm, das standardisierte Tests für U.S.-amerikanische Schüler einführte (*Radin* 2006, S. 62f.). Um den Ruf ihrer Schule in Folge hoher Durchfallquoten nicht zu gefährden, manipulierten Lehrer und Schulleiter systematisch die entwickelten Performance-Indikatoren. Dies zeigte sich sowohl in einer Orientierung weg von einer allgemein guten Lehre hin zu einem Lernen, das speziell auf den Abschlusstest zugeschnitten war („Gaming“) als auch in der Konzentration auf die Förderung der vermeintlich lernbereitesten Schüler („Cherry-picking“).

4 Positive Erfahrungen mit Performance Management

4.1 Empirische Indizien für die Verwendung von Performance Information

Die Bewertung der Verwendung von Performance Information fällt deutlich positiver aus, wenn der Begriff der Verwendung weiter gefasst wird. So kann davon ausgegangen werden, dass Politiker nicht „with a 200-page performance report and a cup of coffee“ (*Van de Walle/Van Doreen* 2008, S. 3) an ihren Schreibtischen sitzen und lesen, sondern ihnen ein Großteil wichtiger Performance Information von ihren Beratern mündlich übermittelt bzw. pointiert aufbereitet wird. Performance Information werden demnach selten eins zu eins verarbeitet, sondern „sickern“ nach und nach in den politischen Prozess ein („knowledge creep“, *Weiss* 1980). Zudem ist fraglich, ob die Verwendung von Performance Information immer bedeuten muss, dass die Informationen den Ausgang politischer Entscheidungen beeinflussen oder ob Performance Information nicht bereits dann eine wertvolle Funktion erfüllen, wenn sie öffentliche Diskurse informieren und damit erst einmal Eingang in die Diskussion finden. So können sie demnach als „tin openers“ (*Johnsen* 2008, S. 169) funktionieren, wie das norwegische Beispiel des Umgangs mit den PISA-Rankings verdeutlicht: Dabei führte ein schlechtes Abschneiden der norwegischen Schü-

ler im OECD-Vergleich dazu, dass heftig über Reformen in der Bildungspolitik diskutiert wurde. Performance Information haben hier Transparenz geschaffen, die öffentliche Debatte informiert und angeregt und dadurch letztlich auch wieder den Handlungsdruck für Politiker und Verwaltungsmanager erhöht (ebd.). Der Mehrwert von Performance Information liegt deshalb meist gar nicht darin, Problemlösungen zu liefern, sondern Probleme und Handlungsbedarf zunächst überhaupt einmal aufzuzeigen und Kommunikation darüber anzuregen.

Auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung kann konstatiert werden, dass der Begriff der Verwendung von Performance Information weit gefasst werden sollte. Denn der idealtypische Nutzen, durch eine rationalisierte Entscheidungsgrundlage öffentliche Leistungen und Regulierungen zu verbessern, kann realistischere Weise nur in Fällen erwartet werden, in denen die Entscheidungssituation weder sehr komplex sein darf noch unter großer Unsicherheit stattfindet. Allerdings sind es gerade diese Charakteristika, die viele Entscheidungen im politisch-administrativen System kennzeichnen. Deshalb führen Performance Information in vielen Fällen nicht automatisch zur Verbesserung des Status Quo, sondern helfen der Verwaltung zunächst einmal, bestimmte Zusammenhänge in Steuerungsprozessen besser zu verstehen. Darüber hinaus werden Performance Information regelmäßig auch von externen Stakeholdern genutzt. Einerseits um das Verwaltungshandeln von außen überprüfen zu können, andererseits um Performance Information zur Unterstützung von Argumenten und damit zur politischen Mobilisierung einzusetzen (*de Lancer Julnes* 2008, S. 65ff.).

Moynihan (2008, S. 163ff.) argumentiert, dass dort, wo der politische Wettbewerb klein ist, eine große Chance besteht, sinnvoll mit Performance Information zu arbeiten. Als Beispiel wird hier auf die Arbeitsebene der Verwaltung verwiesen. Innerhalb einzelner Verwaltungseinheiten sind die Interessen verhältnismäßig homogen, und es könnten deshalb echte („double-loop“) Lernprozesse stattfinden, die auf Performance Information basieren.

Des Weiteren arbeitet *Moynihan* in seiner Monographie auch die Vorzüge heraus, die sich jenseits einer idealtypischen Rationalisierung von Entscheidungsprozessen befinden. Er spricht in diesem Zusammenhang von „unexpected benefits“ (ebd. 2008, S. 80), also den positiven unintendierten Folgen von Performance Management und meint damit die Reformfenster, die im Zuge einer Performance-Orientierung auch für andere Modernisierungsprojekte geschaffen werden können. In seinen drei Fallstudien zu den US-Bundesstaaten Alabama, Vermont und Virginia war dies z.B. ein umfassender Politikwechsel, nachdem im Rahmen des Performance Management klar wurde, dass die eigentlichen strategischen Oberziele umdefiniert werden müssten. Weitere positive Nebeneffekte waren z.B. ein Kulturwandel bei den Mitarbeitern und ein neues Führungsverständnis bei den Nachwuchsmanagern als Konsequenz zahlreicher Schulungen zum Thema Performance-Orientierung. Ebenfalls dokumentiert *Moynihan* positive Effekte wie die Verbesserung der Koordination und Kommunikation zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten durch die Definition gemeinsamer Ziele und die Abgrenzung individueller Verantwortlichkeiten sowie eine realistischere Ressourcenausstattung bei den ausführenden Einheiten, nachdem klar wurde, dass diese ihre Ziele mit dem bislang zugewiesenen Budget gar nicht erreichen konnten. Zudem können Performance-Management-Systeme so gestaltet werden, dass sie Informationen produzieren, die die Nachfrage der Bürger bedienen. In der Regel sind dies weniger Input- und Output-Informationen und eher Daten über Wirkungen, Qualität und die Ergebnisse von Bürger- und Kundenbefragungen.

Auf diese Weise können Performance-Management-Systeme letztlich auch dazu beitragen, die Bürgerbeteiligung zu verbessern (Ho 2008, S. 204ff.).

4.2 Lösungsansätze zur Performance-Steigerung

Mit der Frage nach der Möglichkeit der Steigerung von Performance beschäftigen sich insbesondere die Sammelbandbeiträge von Boyne et al. (2006). Pandey und Moynihan z.B. belegen die allgemeine Vermutung, dass der empfundene Grad der Bürokratie innerhalb einer Organisation ihre Performance⁴ verringert. Eine stark ausgeprägte performance-orientierte Verwaltungskultur sowie eine für die Verwaltung spürbare Unterstützung seitens der Politik vermögen diesen Effekt zu vermindern. Dieser Umstand lässt den Schluss zu, dass auch in Fällen, wo Bürokratie (scheinbar) unvermeidbar ist, die Beförderung einer Verwaltungskultur die Effektivität und Qualität der Leistungserbringung erhöhen kann. Voraussetzung für die Entwicklung dieser performance-förderlichen Organisationskultur ist die Wahrnehmung der Organisation als eine dynamische und von den Ideen und dem Commitment ihrer Organisationsmitglieder getragene Einheit. Gleiches gilt für das Vertrauen der Politiker in die Arbeit der Verwaltung. Gelingt es der Politik, der Verwaltung den Eindruck zu vermitteln, dass sie in weiten Teilen das Verwaltungshandeln gutheißt, steigt die Performance (Pandey/Moynihan 2006, S. 142).

Ähnliches gilt für Akzeptanz der Verwendung von Performance Information innerhalb einer öffentlichen Institution. Hier erweist sich die grundsätzliche Einstellung der Führungskräfte gegenüber dem Performance Measurement als ein entscheidender Erfolgsfaktor (Frederickson/Frederickson, 2006, S. 63). Behörden, in denen es den Führungskräften gelingt, ihre Rolle im Sinne einer positiven Einflussnahme auf die Mitarbeiter zu nutzen, dürften somit deutlich weniger Ressentiments gegenüber der Anwendung von Performance Information verzeichnen. Gleiches gilt für die Entwicklung von Performance-Indikatoren. Neben der Unterstützung der Führungskräfte sichert zudem die konsequente Integration der eigentlichen Leistungserbringer in den Prozess der Indikatorenbildung die Nutzung und Akzeptanz. (Radin 2006, S. 84f., Andrews/Boyne/Walker 2006, S. 27f.) Das Expertenwissen der Leistungserbringer über potentielle Ursache-Wirkungsbeziehungen dürfte insbesondere im Falle hochintegrativer und immaterieller (Dienst-)Leistungen, die sich als Resultat schwacher Ursache-Wirkungsbeziehungen oftmals einer Messung entziehen, von Bedeutung sein. Abseits der Integration der unterschiedlichen Akteure erweist sich Zeit als ein bedeutsamer Faktor für die Performance-Messung. Als Resultat volatiler Umweltbedingungen (Budgetkürzungen, Regierungswechsel etc.) ergibt sich zum einen erst über eine längere Periode hinweg ein tatsächliches Bild einer öffentlichen Institution, zum anderen fordern wechselnde Umweltfaktoren die stetige Anpassung auch der zur Messung eingesetzten Kennzahlen. Performance Measurement wird vor diesem Hintergrund als ein iterativer Prozess verstanden, dessen Fortgang das Leitbild einer „lernenden“ Verwaltung konsequent sicherstellen soll (Choi/Heinrich 2006 und Hodge/Rouse 2006).

Als eine weitere Determinante der Steigerung von Performance identifiziert die Literatur die Zusammenarbeit in Form von Netzwerken (Meier/O'Toole/Lu 2006). Sie befördern die Kommunikation und Koordination zwischen den Beteiligten und bedingen eine Steigerung der Performance. So führte beispielsweise ein Zusammenschluss der U.S.-amerikanischen psychologischen Dienste zum Zweck des Erfahrungsaustauschs zu einer Leistungs-

steigerung bei gleichzeitiger Kostensenkung (*Provan/Milward/Issett* 2006, S. 183). Nicht in allen Fällen bedingt somit – wie seitens der Literatur oftmals unterstellt – allein Wettbewerb eine Aufdeckung und Realisierung von Effektivitäts- und Effizienzpotentialen. Ausschlaggebend für das skizzierte kooperative Verhalten könnte die Tatsache sein, dass die Erbringer sozialpsychologischer Dienstleistungen grundsätzlich intrinsisch motiviert sind und ein originäres Interesse an der Genesung des Leistungsabnehmers haben. Diese Vermutung legt nahe, dass die Art der Leistung bei der Wahl des institutionellen Arrangements unbedingt Berücksichtigung finden sollte. Die Wahl des geeigneten institutionellen Arrangements kann folglich als potentieller Einflussfaktor von Performance angesehen werden.

5 Performance Management in Deutschland im Lichte internationaler Erkenntnisse

Die Erkenntnisse der internationalen Literatur offenbaren ein ambivalentes Bild der Performance-Bewegung. Während der wissenschaftliche Diskurs bislang von der Annahme geprägt war, es gebe zwei große Lager – die Idealisten und die Performance-Skeptiker –, offenbart die Analyse der hier besprochenen Bücher vielmehr einen fortlaufenden Entwicklungsprozess. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass die Skeptiker, welche die Idealisten in ihrer Meinungsführerschaft abgelöst hatten, inzwischen selbst überholt wurden – und zwar von den Pragmatikern.

Fundamentalkritiken wie die von *Radin* (2006) finden angesichts des hohen Reifegrades angewandter Performance-Management-Systeme nur geringe Unterstützung in Wissenschaft und Praxis. Sie weichen den Pragmatikern und deren situationsspezifischen Analysen. Zu Letzteren können auch *Frederickson* und *Frederickson* (2006), *Boyne et al.* (2006), *Moynihan* (2008) und *Van Dooren/Van de Walle* (2008) gezählt werden. Ihre Untersuchungen verdeutlichen, dass sich die Berücksichtigung der Sektorspezifitäten sowie situativer Akteurskonstellationen als wichtige Determinanten von Performance-Management-Systemen erweisen. Dies begründet die Forderung der Pragmatiker nach differenzierten, gegenstandsangemessenen Einzelfallbewertungen des Erfolges von Performance Management. Trotz aller Mängel und Schwierigkeiten, so die Botschaft der Pragmatiker, lohnt sich Performance Management.

Im Hinblick auf Deutschland bleibt zu konstatieren, dass das Thema Performance Management, gemessen an internationalen Erfahrungen, in der Forschung wie auch in der Praxis noch immer vergleichsweise unterrepräsentiert ist. Für die Praxis bewerten *Bouckaert* und *Halligan* den Umsetzungsstand von Performance Management in Deutschland als mangelhaft. Sie entwickeln in ihrem Buch die drei Idealtypen (1) Performance Administration, (2) Managements of Performance und (3) Performance Management, wobei die Güteklasse jedes Typs in dieser Reihenfolge zunimmt, und ordnen Deutschland im internationalen Vergleich dem ersten Typ zu. Diese erste Kategorie ist dadurch gekennzeichnet, dass Performance-Messungen zwar stattfinden, die Messungen jedoch eher technokratisiert sowie nur sehr selten in ein Gesamtsystem integriert sind, und die Performance Information für die praktische Steuerung letztlich kaum Relevanz besitzen (*Bouckaert/Halligan* 2008, S. 37, 50).

Auf der deutschen kommunalen Ebene finden sich im Zuge der Einführung und Anwendung des Neuen Steuerungsmodells Elemente wie Produktbildung, Kunden- oder Bürgerorientierung sowie Ansätze der strategischen Steuerung, die sich im weitesten Sin-

ne als Instrumente des Performance Managements identifizieren lassen. Neuen Aufschwung erhält dieses Thema – jedoch ebenfalls nur auf kommunaler Ebene – zudem durch die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, welche die Integration von Performance Information in den Haushalt vorsieht.

Angesichts der spärlichen Beispiele für die praktische Anwendung von Performance Management für den deutschen Fall erweist es sich als wenig verwunderlich, dass den wissenschaftlichen deutschsprachigen Literaturkanon weitgehend deskriptive bzw. präskriptive Ausarbeitungen dominieren. Empirische Analysen, wie sie die hier präsentierten Werke liefern, lässt die deutschsprachige Literatur weitgehend vermissen. Eine empirische Aufarbeitung der wenigen Praxisbeispiele in Form von Einzelfallstudien könnte wertvolle erste Hinweise auf die Herausforderungen und Grenzen des Performance Managements in Deutschland liefern. Den Wert derartiger Erhebungen unterstreicht nicht zuletzt der Beitrag von *Frederickson* und *Frederickson* (2006), die mit ihrer Analyse der fünf Gesundheitsbehörden einen aufschlussreichen Einblick für Wissenschaft und Praxis liefern.

Abseits der mangelnden empirischen Fundierung dominiert auch in der deutschen Literatur die von *Radin* (2006) so stark kritisierte Formulierung generischer Konzepte, die institutionelle, sektorale oder funktionelle Unterschiede weitgehend unberücksichtigt lassen. Begleitet werden sie von einem immer lauter werdenden Ruf derer, die Verwaltungsreform in Deutschland für nahezu gescheitert erklären. Die internationale Debatte diskutiert jedoch hochentwickelte Performance-Systeme, deren Kritik auf Grund des unterschiedlichen Reifegrades nicht ohne Weiteres für Deutschland übernommen werden kann.

Vorrangiges Ziel für die künftige Konzeption von Performance-Management-Systemen sollte es daher sein, sowohl aus eigenen als auch internationalen Erfahrungen zu lernen. Zum einen sollten eine Bürokratisierung neuer Steuerungsinstrumente, wie sie unter anderem für die Produktentwicklung (Stichwort: „Produktbürokratie“, *Budäus* 1997, S. 53) zu beobachten ist, weitgehend vermieden werden. Soll das Verwaltungshandeln auch zukünftig breite Legitimation und Akzeptanz finden, muss Transparenz geschaffen werden, d.h. die Verwaltung muss Rechenschaft über die Performance ihres Handelns ablegen. Dabei verdeutlichen die internationalen Erfahrungen, dass erfolgreiche Performance-Management-Systeme pragmatischer, spezifischer und gegenstandsangemessener als bisher gestaltet werden müssen.

Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit gilt die männliche Schreibweise für beide Geschlechter gleichermaßen.
- 2 Die drei Idealtypen werden unten genauer erläutert.
- 3 Politikbereiche, die untersucht werden, sind z.B. Finanzen, Bildung, Stadtpolitik und Justiz. Die empirischen Beispiele stammen vornehmlich aus den Vereinigten Staaten, den Niederlanden, aus Norwegen und Großbritannien.
- 4 Die Studie definierte Performance zum einen als von den Organisationsmitarbeitern empfundene Effektivität der Leistungserstellung in Bezug auf die Erreichung strategischer Zielvorgaben zum anderen als Qualität der Leistungserbringung im Hinblick auf die Bedürfnisse der Kunden. (*Pandey* und *Moynihah* 2006, S. 138)

Literatur

- Andrews, Rhys/Boyne, George A./Walker, Richard M.*, 2006: Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 14-34.
- Askim, Jostein*, 2008: Determinants of Performance Information Utilization in Political Decision Making, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 125-139.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John* 2008: *Managing Performance, International Comparisons*, New York: Routledge.
- Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), 2006: *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, New York: Cambridge University Press.
- Brewer, Gene A.*, 2006: All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, New York: Cambridge University Press, S. 35-54.
- Budäus, Dietrich*, *Neue Wege im Rechnungswesen und Controlling öffentlicher Einrichtungen*, in: *Baum, Heinz-Georg* (Hrsg.), *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart 1997, S. 43-55.
- Choi, Youseok/Heinrich, Carolyn J.*, 2006: The design and management of performance-based contracts for public welfare services, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 189-211.
- Chun, Young Han/Rainey, Hal G.*, 2006: Consequences of goal ambiguity in public organizations, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 92-112.
- de Lancer Julnes, Patria*, 2008: Performance Measurement beyond Instrumental Use, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 58-71.
- Frederickson, David G./Frederickson, H. George*, 2006: *Measuring the Performance of the Hollow State*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ho, Alfred Tat-Kei*, 2008: Reporting Public Performance Information: The Promise and Challenges of Citizen Involvement, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 192-210.
- Hodge, Graeme A./Rouse, Anne C.*, 2006: Outsourcing government information technology services: An Australian case study, in: *Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M.* (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 212-232.
- Hood, Christopher*, 2006: Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services, in: *Public Administration Review*, Volume 66, Number 4, S. 515-521.
- Johnsen, Åge*, 2008: Performance Information and Educational Policy Making, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 157-173.
- Johnson, Carole/Talbot, Colin*, 2008: UK Parliamentary Scrutiny of Public Service Agreements: A Challenge too Far?, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven* (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 140-156.
- Lægveid, Per/Roness, Paul, G./Rubecksen, Kristin*, 2008: Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling?, in: *Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven*

- (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 42-57.
- Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Lu, Yi, 2006: All that glitters is not gold: Disaggregating networks and the impact on performance, in: Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M. (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 152-170.
- Moynihan, Donald P., 2008: *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Pandey, Sanjay K./Moynihan, Donald, 2006: Bureaucratic red tape and organizational performance: Testing the moderating role of culture and political support, in: Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M. (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 130-151.
- Provan, Keith G./Milward, H. Brinton/Isett, Kimberley Roussin, 2006: Network evolution and performance under public contracting for mental health services, in: Boyne, George A./Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J. Jr./Walker, Richard M. (Hrsg.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. New York: Cambridge University Press, S. 171-188.
- Radin, Beryl A., 2006: *Challenging the Performance movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Radnor, Zoe, 2008: Hitting the Target and Missing the Point? Developing an Understanding of Organizational Gaming, in: Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 94-105.
- Sabatier, Paul, 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, Volume 21, Number 2, S. 129-168.
- Van de Walle, Steven/Roberts, Alasdair, 2008: Publishing Performance Information: An Illusion of Control?, in: Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 211-226.
- Van de Walle, Steven/Van Dooren, Wouter (Hrsg.), 2008b: Introduction: Using Public Sector Performance Information, in: dies., *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 1-10.
- Van Dooren, Wouter, 2008: Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the 20th Century Performance Movements, in: Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven (Hrsg.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 11-23.
- Van Dooren, Wouter/Van de Walle, Steven (Hrsg.), 2008: *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Weiss, Carol H. (1980): Knowledge Creep and Decision Accretion, in: *Science Communication*, Volume 1, Number 3, S. 381-404.

Anschriften der Autoren

Dipl.-Verwaltungswissenschaftler Alexander Kroll, Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: Alexander.Kroll@uni-potsdam.de

Dipl.-Slavistin Nicole Kuchler-Stahn, Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: Nicole.Kuechler@googlemail.com