

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2014

Europa

- › Für einen Perspektivwechsel in der Europadiskussion

Schwerpunkt: Koordination – Konjunktur und Krise

- › Regierungs- und Verwaltungskoordination
- › Koordinierung europäischer Politikumsetzung
- › Polizeilicher Informationsaustausch im EU-Mehrebenensystem
- › Nationale Regulierungsbehörden
in europäischen Verwaltungsnetzwerken
- › Evaluation als Koordinationsproblem an deutschen Hochschulen

Abhandlungen

- › Länderneugliederung und bundesstaatlicher Finanzausgleich
- › Fiskalischer Kontrollföderalismus?
- › Landespolitik nach der Föderalismusreform
- › Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens
- › Agenturen für Arbeit

Essay

- › Wie alternativlos ist die Große Koalition?



7. Jahrgang
1. Halbjahr 2014
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
Europa	
<i>Anke Hassel</i>	Jenseits der Euro-Rettung – für einen Perspektivwechsel in der Europadiskussion ... 7
Schwerpunkt: Koordination – Konjunktur und Krise	
Special editors: <i>Sylvia Veith</i> und <i>Thurid Hustedt</i>	
<i>Thurid Hustedt/ Sylvia Veit</i>	Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungscoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren 17
<i>Eva G. Heidbreder</i>	Kehrtwende in der Koordinierung europäischer Politikumsetzung: Horizontale Kapazitätsbündelung statt vertikaler Kompetenzverlagerung 37
<i>Hartmut Aden</i>	Koordination und Koordinationsprobleme im ambivalenten Nebeneinander: Der polizeiliche Informationsaustausch im EU-Mehrebenensystem 55
<i>Tobias Bach/Eva Ruffing</i>	Bürokratische Koordination im europäischen Mehrebenensystem: Die Einbindung nationaler Regulierungsbehörden in europäische Verwaltungsnetzwerke 75
<i>Moritz Ansmann/ Alexa Kristin Brase/ Markus Seyfried</i>	Evaluation als Koordinationsproblem? Koordination von Lehrveranstaltungsbewertungen an deutschen Hochschulen im Kontext organisationaler Veränderungen 95

Abhandlungen

<i>Heinrich Mäding</i>	Länderneugliederung und bundesstaatlicher Finanzausgleich – ein frischer Blick auf die Ernst- Kommission	113
<i>Henrik Scheller</i>	Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus? Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungs- restriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs	137
<i>Iris Reus</i>	Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung	157
<i>Doris Böhme/ Markus Heindl</i>	Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen – Neue Herausforderungen für die Koordination im föderalen Deutschland.....	173
<i>Andreas Schmid</i>	Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens nimmt keinen Einfluss auf die politische Steuerung – Ergebnisse einer empirischen Analyse und Bewertung .	193
<i>Stefan Theuer/ Frank Sowa</i>	Im Dreieck der Arbeitsvermittlung. Agenturen für Arbeit zwischen Arbeitgeber-, Arbeit- nehmer- oder Prozessorientierung	215
 Essay		
<i>Edgar Grande</i>	Wie alternativlos ist die Große Koalition in Deutschland? Zur politisch-institutionellen Logik von Minderheitsregierungen.....	237

Editorial

Die Entwicklung der **Europäischen Union** in Zeichen der – wie es viele Beobachter sehen – nur in die Zeit gestreckten Schuldenkrise (siehe *Wolfgang Streeck* in Heft 1-2013) einerseits und der für einzelne Euromitglieder dramatischen Folgen der Konsolidierungsversuche andererseits, sowie der kontinuierlichen Bestrebungen nach territorialer Erweiterung und ihrer demokratischen Defizite und Potentiale ist Gegenstand einer anhaltenden Debatte in Politik und Wissenschaft. Dabei fokussierte sich ein großer Teil der Argumente auf die Zukunft des Euro. *Fritz W. Scharpf* und *Martin Höpner* pointierten in Heft 2-2013 die Disparität der ökonomischen Entwicklung in der Eurozone und die Paradoxien derzeitiger Lösungsversuche der Eurokrise auf der Ebene der gemeinsamen europäischen Politik. *Anke Hassel* plädiert in ihrem Beitrag nun für einen Perspektivwechsel in dieser Debatte. Nachhaltige ökonomische Strategien für eine Sanierung des Euroraumes fehlten ebenso wie eine politische Perspektive demokratischer Europäisierung. Wende man den Blick weg von der Eurozone hin zu den politischen Defiziten der Finanzmarktregulierung und der Demokratie der Krisenländer, ändere sich das Bild. „Ungezügelter Finanzmärkte finanzierten Entwicklungen in defizitären Demokratien, an denen sich mehr oder weniger korrupte Eliten bereicherten und sich in ihrer Machtposition bestätigt sahen“. Um die Eurozone zu retten und eine weitere Europäisierung zu ermöglichen, so argumentiert die Autorin, muss zunächst eine politische Lösung gefunden werden, die vor allem an der Erneuerung nationaler Demokratien ansetzt.

Diese Perspektive weist auf eine Schwäche der europäischen Integration hin, die in der europafreundlichen Politik nahezu einem Tabu unterliegt: das unterschiedliche Demokratieverständnis gleichberechtigter Nationalstaaten, es sei denn, dieses Problem wird mit dem Stichwort „strukturelle Reformen“ thematisiert. In Italien versucht z.B. ein progressiver Reformier eine demokratische Erneuerung, die sich gegen das alte Regime richtet und nicht ausschließlich auf die von den „Märkten“ geforderte Konsolidierung zielt, während gleichzeitig Brüssel durch die autoritäre, antieuropäische Politik in Ungarn (welche gleichwohl Transfers akzeptiert) konsterniert wird. Diese Schwäche scheint in gewisser Hinsicht auch durch die Ereignisse in der Ukraine bestätigt zu werden. Die EU erwies sich mit ihrer Expansionsstrategie als beschränkt wirtschaftlich motiviert, und angesichts der Folgen ihrer fehlgeschlagenen Befriedungsversuche politisch nahezu handlungsunfähig. Die in der Tiefe nicht erkannten (oder ignorierten) vordemokratischen Verhältnisse in der Ukraine und deren traditionelle Vernetzung mit der überregionalen Wirtschaftspolitik entwickelten nach dem Umsturz eine nicht prognostizierte internationale Dramatik und

Dynamik, die Europa von einer Seite her zu bedrohen in der Lage ist, von der man im Westen nach dem Fall der Mauer keine Gefahr mehr sehen wollte, und die nunmehr auch die internationale politische Schwäche der EU offenbart. Diese Debatte wird nach den Europawahlen weiter geführt werden müssen.

Der Schwerpunkt dieses Heftes **Koordination – Konjunktur und Krise** wurde mit viel Engagement und spannenden Ergebnissen von *Sylvia Veith* und *Thurid Hustedt* organisiert. In ihrem einführenden Beitrag resümieren die special editors Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination. Die frühe organisations- und entscheidungstheoretische Forschung, die Diskussion um politische Planung, die Policy-Forschung sowie die EU-Forschung werden im Hinblick auf ihre jeweiligen Beiträge zu Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination, insbesondere hinsichtlich der Erklärungsfaktoren für Koordinationsprobleme und -hemmnisse untersucht. Als wesentliche Ursachen für Koordinationsprobleme in Regierung und Verwaltung werden organisationale Eigeninteressen, die Prävalenz selektiver Perzeptionen der Akteure und Koordinationskosten herausgearbeitet.

Mindestens vier Indizien, so die Autoren, sprechen dafür, Koordination derzeit in einem (empirischen) Konjunkturhoch zu verorten. Erstens etablieren sich grenzüberschreitende Verwaltungs- und Expertennetzwerke parallel zu nationalen Koordinationsmechanismen, womit sich *Tobias Bach* und *Eva Ruffing* in ihrem Beitrag auseinandersetzen. Zweitens ermöglichen es neue Technologien, innovative Koordinationsmechanismen zu schaffen, was von *Eva Heidbreder* näher untersucht wird. Drittens gewinnen im EU-Mehrebenensystem mit seinem weitgehend fehlenden eigenen Verwaltungsunterbau nicht-hierarchische Formen der Koordination an Bedeutung, deren Voraussetzungen und Folgen derzeit genauer untersucht werden; für dieses Heft hat *Hartmut Aden* darüber einen Aufsatz verfasst. Viertens entsteht neuer organisationsinterner Koordinationsbedarf durch wachsende Anforderungen an die Output-Legitimation öffentlicher Organisationen, womit sich *Moritz Ansmann*, *Alexa Kristin Brase* und *Markus Seyfried* auseinandersetzen. Vieles spricht dafür, so resümieren die Koordinatoren des Schwerpunktes, dass diese Veränderungen nicht ohne Folgen für inter- und intraorganisationale Koordination auf allen Ebenen von Regierung und Verwaltung bleiben.

In den **Abhandlungen** findet sich eine, dem Manuskripteingang geschuldete, eher spontane Häufung von Beiträgen zum Föderalismus in Deutschland, die offenbar ebenfalls ein Thema mit Konjunktur anzeigen. Zunächst beschäftigt sich *Heinrich Mäding* mit einer dauerhaften Reformoption der deutschen Föderalismusdebatten, einer Länderneugliederung. Hierzu wirft er einen frischen Blick auf das Gutachten der Ernst-Kommission (1973). Der Autor schlussfolgert, dass der Finanzausgleich durch eine Neuregelung zwar entlastet werden würde, dieser sich allerdings als politische Alternative zu einer Neugliederung erwiesen hat. Mit Fragen des Finanzausgleichsdiskurses setzt sich auch *Henrik Scheller* auseinander. Argumente aus dem medial präsenten Thema der öffentlichen Verschuldung sind in die aktuellen Debatten um eine Reform des Finanzausgleichs übergeschwappt. Dabei, so argumentiert der Autor im Rahmen einer Diskursanalyse, steht unter anderem das neue finanz- und haushaltspolitische „Kontrollparadigma“ der im Grundgesetz normierten Logik des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern entgegen.

Einen Blick auf Landespolitik nach der Föderalismusreform I wirft *Iris Reus* in ihrem Beitrag. Untersucht wird am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung, ob die Reform – wie intendiert – vermehrt zu eigenständiger Landespolitik führt oder unitarische Einflüsse sich als dominant erweisen. Dabei ergibt sich ein komplexes Bild zwischen

Einheitlichkeit und Vielfalt. Die Folgen eines weiteren komplexen Reformvorhabens werden von *Doris Böhme* und *Markus Heindl* unter die Lupe genommen, ihr Beitrag reflektiert die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Die Umstellung von Kameralistik auf doppische Buchführung bringt nicht intendierte Koordinationsherausforderungen und damit Reformkosten mit sich, die anhand der Beispiele Bayern und Thüringen analysiert werden. Ob diese Reform im Großen und Ganzen als Erfolg bezeichnet werden kann ist eine Frage, der *Andreas Schmid* in einer empirischen Analyse nachgeht. Dafür, so argumentiert der Autor, müssten die neuen Instrumente eine nachweisbare „verbesserte“ politische Steuerung mit sich bringen, was, so das Ergebnis seiner Untersuchung, kaum der Fall ist.

Mit einer anderen Art der Neuorganisation beschäftigen sich *Stefan Theuer* und *Frank Sowa*. Sie untersuchen die mit der Umstellung der deutschen Arbeitsvermittlung auf eine „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik verbundene Standardisierung der Arbeitsprozesse innerhalb der Agentur für Arbeit. Der für den Beitrag evaluierte Modellversuch soll Aufschluss darüber geben, ob ein positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl der Vermittlungsfachkräfte und der Wirkung auf dem Arbeitsmarkt besteht.

In seinem **Essay** erinnert *Edgar Grande* an eine Debatte in der Bundesrepublik, die nach dem „unentschiedenen“ Wahlergebnis von 2013 vor der Bildung der Großen Koalition kurz aufflackerte: wäre eine Minderheitsregierung – wie in anderen europäischen Ländern – hierzulande nicht auch möglich und der Demokratie dienlicher als ein Bundestag ohne schlagkräftige Opposition? Der Beitrag schält heraus, dass Minderheitsregierungen auch in Deutschland eine Alternative zu Großen Koalitionen sein können. Eine solche Regierungsform wäre nicht nur für beide großen Parteien – die CDU wie auch für die SPD – attraktiv, um die bekannten Nachteile Großer Koalitionen zu vermeiden; sie wäre auch für das politische System in Deutschland besser als eine dauerhafte Formalisierung des „grand coalition state“.

Das Herbstheft von **dms** wird einen Schwerpunkt zum Thema „**Klimapolitik**“ beinhalten, der von *Michael Böcher* (Göttingen) und *Ralf Nordbecic* (Wien) organisiert wird. Dieses große und zugleich Politikfelder und Politikebenen übergreifende „Policy Problem“ stellt eine mächtige Grundwelle in internationalen Debatten und Handlungen dar, welche durch kurz- und mittelfristige politische Entscheidungen, Krisen und Katastrophen überlagert wird. Wie sich diese Wellenbewegungen demokratisch „koordinieren“ ließen bleibt eine offene und kaum zu beantwortende Frage künftiger Weltpolitik.

Wir wünschen wieder eine anregende und über Gegenwärtiges informierende Lektüre dieses Heftes.

Hannover, im April 2014

Bernhard Blanke und Maren Kellermann

Die Schwerpunkte der bisherigen Ausgaben

1-2008

Bürokratie in der Kritik

2-2008

Reformen dezentraler Staatsaufgaben

1-2009

Öffentlicher Dienst

2-2009

Performance Management

1-2010

Regulierung

2-2010

Der Staat in der Krise

1-2011

Institutionen und Umwelt in Deutschland

2-2011

Electronic Government

1-2012

Die „armen Städte“

2-2012

Können Demokratien sparen?

1-2013

Staatskapitalismus

2-2013

Public Private Partnership und Collaborative Governance

Alle Ausgaben von dms sind im Volltext im Internet verfügbar unter
www.budrich-journals.de

Anke Hassel

Jenseits der Euro-Rettung – für einen Perspektivwechsel in der Europadiskussion

Zusammenfassung

Die meisten Beobachter der Eurokrise äußern sich sehr skeptisch über die derzeitige Lage. Weder gibt es eine ökonomisch nachhaltige Strategie den Euroraum zu sanieren, noch eine politische Perspektive demokratischer Europäisierung. Wendet man den Blick weg von der Eurozone hin zu den politischen Defiziten der Finanzmarktregulierung und der Demokratie der Krisenländer, ändert sich das Bild. Ungezügelter Finanzmärkte finanzierten Entwicklungen in defizitären Demokratien, an denen sich mehr oder weniger korrupte Eliten bereicherten und sich in ihrer Machtposition bestätigt sahen. Ein Teufelskreis, der erst durch das Platzen der Finanzblase vorläufig beendet wurde. Die Rettung der Eurozone muss an der Erneuerung nationaler Demokratien ansetzen, die die zentrale Voraussetzung für eine weitere Europäisierung ist.

Schlagworte: Eurozone, Finanzmarktkrise, Europäische Integration, Demokratie

Abstract

Beyond the Euro-Crisis – The need for a new perspective when discussing Europe

Most observers of the Euro crisis are highly skeptical about the current situation. They can neither see an economically sustainable strategy to rescue the Eurozone, nor envisage a political path towards Europeanization. An analysis going beyond the problems of the Eurozone and towards the deficits of global financial regulation and the lack of democratic quality in the crisis countries, however, provides a new perspective. Unbridled financial markets funded developments in the current debtor countries, enabling the political elite to enrich themselves and to justify their powerful position. This created a vicious circle that was stopped by the financial bubble bursting. Consequentially, a sustainable path to rescue the Eurozone must begin with the renewal of national democracies; this is the prerequisite for further Europeanization.

Key words: Eurozone, Financial crisis, European Integration, Democracy

Die Rettung des Euros dominiert derzeit die politischen wie wissenschaftlichen Europadebatten und diktiert geradezu die institutionelle Entwicklung Europas. Alle politischen Handlungen werden hauptsächlich unter dem Blickpunkt betrachtet, wie sie auf die Euro-Krise wirken und ob sie zu ihrer Lösung beitragen. In den letzten Jahren hat sich die wirtschaftliche Governance der Eurozone rasant verstärkt: die Verordnungen und Direktiven des Six-Pack, Two-Pack wie auch der Fiscal Compact, Euro-Plus Pakt und das Europäische Semester heben die Aufsicht der Kommission über die Haushaltspolitik der Mitgliedsländer auf ein neues, nie dagewesenes Niveau. Was weiterhin fehlt, ist ein Mechanismus bzw. eine wirtschaftliche Koordination, die Ungleichgewichte in der Eurozone ausgleichen und somit den wesentlichen Konstruktionsfehler der Währungsunion kompensieren könnte (Glienicker Gruppe 2013).

Dennoch – oder vielleicht auch deshalb – sind die Ergebnisse der meisten Analysen der weiteren Entwicklung der Europäischen Union düster. Weder gibt es eine ökonomisch nachhaltige Strategie den Euroraum zu sanieren, noch eine Perspektive seiner demokratischen Legitimation (*Scharpf 2013; Streeck 2012*). Im Frühjahr 2014 wirkt die Europäische Union undemokratischer und selbst wirtschaftlich ineffizienter als je zuvor. Anti-europäischer Populismus zieht Wählerstimmen in Süd- und Nordeuropa. Wirtschaftsprognosen warnen vor einer bevorstehenden Deflation, die die wirtschaftlichen Probleme noch einmal verstärken würden.

Vielleicht hilft ein Perspektivwechsel, um aus dem Jammertal herauszufinden. Probleme lassen sich nicht wegdiskutieren, aber eine Problemlösung kann nur wirken, wenn die Diagnose auch stimmt. Wissen wir eigentlich, ob die Staatsschuldenkrise eine politische oder eine ökonomische Krise ist? Müssen wir sie wirtschaftlich oder politisch lösen? Zurzeit liegt der Schwerpunkt der meisten Betrachter bei der Ökonomie; vielleicht auch weil die meisten politischen Beobachter es aufgegeben haben, die Krise wirklich verstehen zu wollen. Aber nur weil sich hauptsächlich Ökonomen und eine geringe Zahl von polit-ökonomisch geschulten Politikwissenschaftlerinnen im Wesentlichen zur Eurokrise äußern, heißt dies nicht, dass die Eurokrise automatisch einen ökonomischen Ursprung hat, bzw. ihre Lösung bei den wirtschaftlichen Ungleichgewichten liegen muss. Im Gegenteil: wie auch die Einführung des Euro im Kern politisch begründet war, kann man die Defizite der Eurokrisenpolitik ebenfalls in der Politik suchen und weniger in der Unvollkommenheit der wirtschaftlichen Regulierung des europäischen Wirtschafts- und Währungsraums.

Dazu ein Gedankenexperiment. Man kann einmal durchspielen, welchen Anteil der Euro an der europäischen Misere hat und welche Entwicklungen ganz unabhängig vom Euro auf Europa zugekommen wären. Wenn man nämlich die Entwicklung der EU in einem breiteren Kontext und ohne Totenglockchen und Säbelgerassel betrachtet, ändert sich das Bild. Die Herausforderungen für die europäische Demokratie sind dann andere als die oft diskutierten. Beide sind im Kerngedanken politische Defizite: Zum einen geht es um Regulierungsdefizite in internationalen Finanzmärkten, die solche Spekulationsgeschäfte ermöglichten, die zur Finanzkrise führten. Zum anderen geht es um Demokratiedefizite in den Krisenländern. Aus dem Zusammenspiel beider Defizite ergibt sich die Dynamik der Eurokrise: Die Finanzmärkte finanzierten Entwicklungen in defizitären Demokratien, an denen sich mehr oder weniger korrupte Eliten bereicherten und sich in ihrer Machtposition bestätigt sahen. Ein Teufelskreis, der erst durch das Platzen der Finanzblase vorläufig beendet wurde (so auch *Fernandez-Villaverde et al. 2013*).

Die europäische politische Ökonomie ohne den Euro

Beginnen wir das Experiment. Wie hätte sich die Europäische Union ohne den Euro entwickelt? Für viele Beobachter ist heute der Euro die eigentliche Bedrohung der EU; eine Fehlentscheidung, deren fatale Folgen von Ökonomen erwartet und deren Rat aus politischen Gründen ignoriert wurde. Die Asymmetrie der Eurozone besteht aus der antizyklischen Geldpolitik, die den Ländern mit niedriger Inflation zu hohe Realzinsen und Ländern mit hoher Inflation zu niedrige Realzinsen bescherte. In Deutschland war daher die Geldpolitik zu restriktiv und in Südeuropa lax (*Enderlein 2004; Scharpf 2011, 2013*). Der Euro war aus deutscher Sicht unterbewertet und begünstigte die Exportstrategie, und aus

der Sicht der peripheren Länder überbewertet. Es begann ein Kapitalexport aus dem Norden in den Süden; die Leistungsbilanzen innerhalb der Eurozone waren nicht ausgeglichen. Dieses Ungleichgewicht – so viele Beobachter – ist struktureller Natur; es kann sich also nicht leicht an neue Verhältnisse anpassen. Die Wirtschaftsinstitutionen begünstigen eine stärkere Lohnpolitik in der Peripherie während die deutsche Tarifautonomie und Lohnpolitik den Unternehmen immer wieder eine zurückhaltende Lohnpolitik beschert (Höpner 2013).

Was wäre passiert, wenn der Euro nicht eingeführt worden wäre? In dem zuvor existierenden Europäischen Währungssystem (EWS) waren die Wechselkurse fix, aber die Geldpolitik national. Nationale Zentralbanken waren damit beauftragt den Druck in Richtung Wechselkursschwankungen auszugleichen. Die griechische Notenbank hätte auf den Kapitalzufluss mit niedrigeren Zinsen reagieren können. Natürlich hätte Griechenland von vornherein eine höhere Risikoprämie gezahlt und deshalb wäre die Verschuldung – aber eben auch die Investitionstätigkeit – zumindest des privaten Sektors geringer ausgefallen. Über ähnliche Instrumente hätten die Notenbanken in Irland und Spanien gegen die Immobilienblasen verfügt. Sie hätten der Inflation mit einer restriktiveren Geldpolitik begegnen können. Im Notfall – wenn dies nicht geholfen hätte – hätten diese Länder noch aus dem EWS ausscheren und abwerten können. Das Abwertungsrisiko hätte Anleger diszipliniert und die Investitionsstrategie wäre weniger riskant gewesen. Nach der Finanzkrise und in der Staatsschuldenkrise (wenn sie dennoch eingetreten wäre) hätten sie ihre Schulden durch Abwertung reduzieren können. Die Löhne wären im Vergleich zu den nordeuropäischen automatisch gesunken und Importe hätten sich verteuert. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Krisenländer hätte sich verbessert.

Aber ist das wirklich das Alternativszenario? Nehmen wir die Lohnkosten. Es ist wahrscheinlich, dass das Europäische Währungssystem der fixen Wechselkurse zumindest bis zur Finanzkrise überlebt hätte. Die europäischen Währungen waren bereits in den neunziger Jahren fest an die DM verankert. Man muss sich bewusst sein, dass die Attraktivität des Euro und des EWS für die Südländer in dem Versprechen der Geldwertstabilität lag. Sie wollten gerade keine Abwertungsoption mehr haben, weil dies in der Vergangenheit immer inflationstreibend gewirkt hat. Alle südeuropäischen Länder hatten in den 1970er und 1980er Jahren massive Inflationsprobleme, die sie mit der Eurozone endgültig lösen wollten. Sie hätten daher an den fixen Wechselkursen in den 2000er Jahren bis zur Finanzkrise festgehalten und keine Lohnkostenvorteile durch Abwertung erzielt. Auch die massive Lohnzurückhaltung der deutschen Tarifparteien hat bereits in den 1990er Jahren begonnen und wäre in die 2000er Jahre fortgesetzt worden. Das Leistungsbilanzungleichgewicht hätte sich ebenso im EWS aufgebaut wie in der Eurozone. Vielleicht hätten Kapitalanleger auf eine Abwertung der Südländer spekuliert und in die harte Mark investiert. Die Notenbanken hätten zunehmend intervenieren müssen, um die Wechselkurse zu halten. Insbesondere hätte die Bundesbank verstärkt die schwächeren Währungen aufkaufen müssen, um eine Aufwertung der D-Mark zu vermeiden. Die Deutschen hätten kein Interesse an einer Abwertung der peripheren Währungen gehabt, je länger sich die Ungleichgewichte aufgebaut hätten.

Gleichzeitig wäre privates Kapital weiterhin in den Süden Europas exportiert worden. Die peripheren Länder hätten sich in Hartwährungen verschuldet, deren Zinsen während der Geldschwemme der 2000er Jahre niedrig waren. Aufgrund der positiven Konjunktur und Wachstumsraten waren die Südländer und ihre Unternehmen kreditwürdig. Überschuldungen sind nicht auf die Eurozone begrenzt. Auch Ungarn hat ein massives Schul-

denproblem, das aus einer Immobilienblase und schwachen Wachstumsraten hervorging. Die riskanten Investitionen nordeuropäischer Anleger und Banken in südeuropäische Anleihen und Kredite wären höchstwahrscheinlich in ähnlicher Weise entstanden, wenn die Eurozone nicht existiert hätte.

In der Finanzkrise wären diese Risiken sichtbar geworden. Nationale Regierungen mussten ihre Banken stabilisieren. Auch in diesem Fall hätten die heutigen Eurokrisenländer sehr wahrscheinlich eine Art Unterstützung aus den anderen EU Ländern für die Stabilisierung ihrer Banken und ihrer Staatshaushalte gebraucht. Zwar wäre der Automatismus zur gegenseitigen Stabilisierung schwächer gewesen, aber Hilfspakete und Kredite hätte es in ähnlicher Weise gegeben. Und wer die Hilfspakete des IWF kennt, weiß auch, dass sie auch mit Konditionen und Auflagen verbunden gewesen wären (Lütz/Kranke 2013). Die Schuldnerländer hätten sich einem Sparkurs unterwerfen müssen, zu dem noch Deregulierung und Privatisierungsauflagen hinzugekommen wären. Wenn auch mit anderen Mechanismen wäre es zu einem ähnlichen Rettungsfond gekommen und die stärkeren EU Mitgliedsstaaten hätten ihre Solidarität mit anderen EU-Länder anbieten müssen, um die Stabilität der EU zu garantieren. Gewiss, die Rolle der EZB, die heute als wichtigster politischer Akteur marode Staatshaushalte finanzieren und Spekulationen eindämmen kann, hätte es so nicht gegeben. Ob das ein Segen oder ein Fluch bleibt jedoch abzuwarten. Die EZB ist neben dem EuGH der einzige wirklich europäische Akteur mit durchschlagender Handlungsmacht. Wenn es sie nicht geben würde, wären in einem EWS viele Runden von Ministerkonferenzen notwendig gewesen, um eine europäische Antwort auf nationale Staatsschuldenkrisen in Europa zu entwickeln. Diese wäre langsamer und komplizierter erfolgt, aber mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit nicht weniger tiefgreifend gewesen. Die EU Kommission hätte jedoch ähnliche Auflagen wie im Europäischen Semester, Euro-Plus-Pakt, 6-Pack und 2-Pack geschnürt, wenn die Kredithilfen über einen gemeinsamen Fond erfolgt wären. Wenn sie nur auf bilateraler Hilfe oder multilateralen Krediten vom IWF basiert hätten, wäre die EU-Kommission außen vor gewesen.

Die deutschen Banken und Investoren, die sich in Südeuropa engagiert hatten, würden noch immer auf der Rückzahlung ihrer Kredite pochen. Man hätte wie heute eine Diskussion über einen Schuldenschnitt und die Rolle von privaten Gläubigern bei Überschuldungen. Sie waren auch in diesem Szenario erst bereit für einen Schuldenschnitt, als sie ihre Gelder aus den Krisenländern abgezogen hatten. Jetzt nach dem vollständigen Gläubigerschutz privater Anleger wäre eine Abwertung der Krisenländer an der Tagesordnung. Und sie würde die Kapitaleigner auch treffen. Nur: die Kapitaleigner hätten ihr Kapital mittlerweile längst außer Landes gebracht. Was bleibt an Effekten einer Abwertung sind ebenso schmerzhaft Reallohnverluste wie heute durch Lohnkürzungen. Die Kaufkraft der breiten Masse sinkt, die Armen verarmen und die Reichen schützen ihr Kapital im Ausland.

Mit anderen Worten: Die Krise der Eurozone ist unmittelbar mit der Finanz- und Bankenkrise verknüpft. Der Konstruktionsfehler der asymmetrischen Geldpolitik in einem heterogenen Wirtschaftsraum ist zwar ein begünstigender Faktor aber nicht der ursprüngliche Grund für die Staatsschuldenkrise einiger Länder im Euroraum. Ohne die Finanz- und Bankenkrise würden die Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz weiter bestehen. Und sie würden die Länder ebenso in Richtung einer inneren Abwertung und vielleicht zu einem Ausbruch aus dem EWS treiben, wie sie es derzeit tun. Wichtig ist jedoch zu wissen, dass in der globalisierten Finanzwirtschaft der letzten Dekade die Südländer den Investoren und Geldschwellen ebenso ausgesetzt gewesen wären wie innerhalb des

Euroraums. Das zeigen die Beispiele Lettland und Ungarn. Man braucht nicht den Euro, um Staatsschuldenkrisen hervorzurufen.

Die Lösung der Staatsschuldenkrise ist innerhalb des Euros zwar eine andere. In der Finanzkrise brachte die Bereitstellung von Liquidität durch die EZB nach Griechenland zunächst einen Vorteil im Vergleich zu anderen Ländern mit ähnlichen Problemen wie Ungarn und Lettland (*Mabbett/Schelkle* 2014). Dies zögerte die Krisenverarbeitung jedoch hinaus und erlaubte den ausländischen Banken, ihr Kapital abzuziehen. Insbesondere französische und deutsche Banken drangen ihre Regierungen dazu, die Kosten den griechischen Steuerzahlern aufzuerlegen als selbst Verluste zu machen. Damit wurde die Schuldenkrise in Griechenland durch die Mechanismen der Währungsunion und die Liquidität der EZB letztlich verschärft.

Was bleibt dann aus dem Abwertungsargument als Alternative zu flächendeckenden nominalen und realen Lohnkürzungen in den Krisenländern? In den ersten zehn Jahren des Euros sind die Ökonomien der Südländer stärker gewachsen als der Nordländer. Das Wohlstandsgefälle in der Eurozone hat sich in dieser Zeit verringert und nicht vergrößert. In dieser Zeit sind Reallöhne in den Krisenländern stärker gestiegen und ihre Sozialausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt haben die der Nordländer überholt. Diese Entwicklung wird nun abrupt und brutal revidiert. Die Länder werden wieder auf ihren vormaligen Platz in der Wohlstandsliga zurückgestuft. Dieser Prozess wäre ohne den Euro nicht so ausgeprägt, aber in der Tendenz genauso abgelaufen.

Warum ist diese Analyse wichtig? Zum einen stellt sie die Debatten über die Abwicklung der Eurozone in einen größeren Kontext. Die Risiken einer Auflösung der Eurozone sind riesig; der Nutzen jedoch begrenzt. Es sind die globale Finanzströme und die mangelhafte Aufsicht der Banken und Finanzmarktakteure, die die ökonomische Stabilität ganzer Regionen in Frage stellen. Die Regulierung der Banken und darüber hinaus der Nichtbanken auf den Finanzmärkten steht im Kern der Rettung des europäischen Wirtschaftsraums.

Der Blick weg vom Euro unterstreicht die Bedeutung der Bearbeitung der Finanzkrise, der Bankenregulierung und Bankenunion für eine stabilitätsorientierte Politik. Dieser wird jedoch in der allgemeinen Euroaufregung viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Es muss in erster Linie um die Einhegung und Regulierung der Finanzmärkte zur Verhinderung weiterer Finanzblasen und Krisen gehen.

Betrachtet man jedoch die Debatte und die tatsächlichen Lösungsansätze, könnte man meinen, es ginge immer nur um die Staatsschuldenkrise der peripheren Eurozonenländer. Fiscal Compact, Six-Pack und andere Mechanismen sind getrieben von der Haushalts- und Finanzpolitik. Und nicht von den Problemen, die von den Finanzmärkten ausgehen.

Mangelnde demokratische Qualität als Grundübel der Krise

Zum zweiten legt das Szenario auch das Grundproblem der europäischen Krisenpolitik offen. Mit oder ohne Euro wären die europäischen Mechanismen der Abwendung einer Staatsinsolvenz innerhalb der Europäischen Union kompliziert geblieben. Aber warum ist das so schwierig? Weil zwar letztlich die Überschuldung der Krisenländer zwar auf die Finanz- und Bankenkrise zurückzuführen ist, aber dennoch nicht zufällig in manchen Ländern schwerwiegender war als in anderen. Warum trauen die Finanzmärkte zwar der deutschen Bundesregierung die Abwicklung ihrer Banken und die Bedienung ihrer Schul-

den zu, nicht aber den südeuropäischen Ländern? Eine Antwort darauf ist, dass in allen betroffenen Krisenländern das unverhältnismäßige Risiko, dem sich Banken, öffentliche Hand und Immobiliensektor aussetzten, eng verknüpft mit den Nutznießern in Politik und Privatsektor war.

Die Banken, Baufirmen und öffentlichen Unternehmen konnten sich nur deshalb so schamlos selbst bereichern, weil sie von der Politik gedeckt und geschützt wurden. Die Geldblase der 2000er Jahre hat diesen Mechanismus und damit Korruption weiter befördert. Zwar trifft dies auch in Deutschland im Fall der HypoRealEstate zu. Aber die Bundespolitik war von diesen Verflechtungen weniger betroffen als in anderen Ländern.

Auch in dieser Frage sollte man sich nicht hinter der Fehlkonstruktion der Eurozone verstecken. Der Euro hat die Geldblase durch negative Realzinsen in den Peripherieländern weiter befördert. Es wäre die Aufgabe der Regierungen gewesen, diesen Blasen durch eine striktere Haushaltspolitik, restriktive Bauförderungen und Kreditregulierung zu begegnen. Dies ist nicht geschehen. Man kann argumentieren, dass der Eintritt in die Währungsunion notwendige und erwünschte strukturelle Reformen eher verhinderte als begünstigte, da der Zugang zum billigen Geld den Problemdruck linderte (*Fernández-Villaverde et al. 2013*). Allerdings ist dies eine falsche politische Reaktion auf eine überhitzte Konjunktur, für die man die Währungsunion nur begrenzt verantwortlich machen kann. Es war nämlich nicht so, dass man sich in den Peripherieländern darüber beschwert hätte. Vielmehr war man bis 2008 von dem Erfolg der einheimischen Wirtschaftspolitik überzeugt. Das irische Modell wurde von der Politik wie von der Wissenschaft in den 2000er Jahren als zukunftsweisend gefeiert. Zahlreiche Papiere und Symposien widmeten sich dem keltischen Tiger. Wer 2005 durch die Straßen Dublins wanderte, konnte in den Schaufenstern der Makler Bilder von einfachen Reihenhäuser in den Vororten von Dublin bewundern, die für über eine halbe Million € angeboten wurden. Nur wenige haben sich damals Gedanken über eine Immobilienblase gemacht. Analysten empfahlen der deutschen Bundesregierung eine Deregulierung des Immobilienmarktes um einen ähnlichen Aufschwung zu erreichen.

In Irland ist diese Entwicklung mittlerweile publizistisch aufgearbeitet. In „Ship of Fools: How Stupidity and Corruption Sank the Celtic Tiger“ hat *Fintan O'Toole* im Detail die Verfilzungen von Finanzinstituten, Bausektor und Politik nachgezeichnet (*O'Toole 2009*). Die öffentliche Empörung über die E-Mails, in denen Finanzmanager ihre kriminelle Energie und die Verachtung gegenüber der Politik demonstrieren, ist dabei nur eine Anekdote in einer traurigen Analyse des irischen Rechtsstaats. Auch in Griechenland, Italien und Spanien muss man die bestehenden Verfilzungen zwischen Politik und Wirtschaft analysieren. Was ist die Rolle der regionalen Sparkassen in Spanien, wenn nicht Provinzpolitiker mit den Finanzmitteln zu versorgen, die sie in Wahlkämpfen zur Wiederwahl einsetzen? Wie kam Berlusconi's Imperium zustande? Durch welche Art Nepotismus gaben sich die griechischen Parteien den Anschein einer funktionierenden öffentlichen Bürokratie? Nicht die Verschwendung öffentlicher Gelder war das Problem der Krisenländer sondern die mangelnde Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit, die die Blasen weiter befeuert.

Wenn diese Annahme stimmt, dann scheitern die Lösungen der Vergemeinschaftung der Schulden durch Eurobonds und andere Maßnahmen für eine antizyklische Wirtschaftspolitik in der Eurozone nicht an ihrer ökonomischen Unwirksamkeit (siehe *Scharpf 2013*). Selbst wenn es einen automatisierten Finanztransfer zur Abmilderung ökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone über eine europäische Arbeitslosenversicherung

oder ähnliche Mechanismen geben würde, wäre das Problem nicht gelöst. Und zwar nicht, weil wir prozyklische Wirtschaftseffekte erwarten müssten. Sondern daran, dass man dadurch die eigentlich Schuldigen, nämlich diejenigen die die nationalen politischen Systeme damals beherrschten und heute noch immer größtenteils Nutznießer dieser Phase sind, komplett aus ihrer Verantwortung entlassen würde. Wir hätten in diesem Fall noch nicht verstanden, warum es in den Peripherieländern zu dieser Form der Überschuldung kommen konnte. Nichts würde aus der Staatsschuldenkrise gelernt, wie auch bis heute nur sehr wenig aus der Finanzkrise gelernt wurde. Man mag das deutsche Krisenmanagement in der Eurokrise konservativ, hart und kontraproduktiv finden. Die Gefahr einer Deflation ist real und gefährlich. Das Gegenteil, die zügige Entschuldung der südeuropäischen Länder, hätte jedoch kein politisches Fundament.

Deutlich wird dies durch die technokratischen Interimsmachthaber in Italien und Griechenland. Aus einer demokratietheoretischen Sicht sind sie bedenklich. Aber nur wenn man ganz fest die Augen vor der miserablen Qualität der europäischen Demokratien in manchen Ländern Ost- und Südeuropas verschließt. Das Merkmal von Korruption ist seine systemische Wirkungsweise. In einem korrupten System kann niemand mehr mit sauberen Karten spielen. Nur ein Prozess, in dem die Verlierer der Korruption systematisch mit politischer Einflussnahme versorgt werden, kann zur Korruptionsbekämpfung beitragen. Die technokratischen Regierungen konnten dies zumindest theoretisch. Ob sie praktisch dazu beigetragen haben, bleibt noch abzuwarten.

Die Finanzkrise konnte auch deshalb zum perfekten Sturm in Europa werden, weil die Schwemme des billigen Geldes auf politische Systeme traf, die für Käuflichkeit anfällig waren. Der Euro und die Verankerung in der angeblich deutschen Stabilitätskultur hat diesen das Mäntelchen der Seriosität verliehen. Dagegen wehren sich die nordeuropäischen Gläubigerländer mit ihrer Krisenpolitik; selbst zu dem Preis makroökonomischer Wohlstandsverluste. Der grundlegende Konflikt besteht zwischen der Europäisierung der Wirtschaftspolitik durch europäische automatische Stabilisatoren (wie z.B. durch Eurobonds, eine europäische Arbeitslosenversicherung oder andere Transfers), die aus einer makroökonomischen Perspektive in der Eurozone sehr wünschenswert wären, und dem tiefen Misstrauen der Gläubigerländer gegenüber der Rechtsstaatlichkeit der Schuldnerländer. Das ist kein ökonomisches Problem sondern ein politisches. Und es wurzelt in den politischen Systemen der Mitgliedsstaaten und nicht in den Institutionen der Europäischen Union.

Aus dem Dilemma der Europäisierung der Wirtschaftspolitik und dem dagegen stehenden europäischen Demokratiedefizit, das so häufig heute die Debatten beherrscht, wird so ein Problem nationaler Demokratiefähigkeit. Wir müssen uns mit der Neubegründung demokratischer Verfahren, Rechtsstaatlichkeit und der Zurückdrängung wirtschaftlicher Interessen in öffentlichen Räumen auf nationaler und subnationaler Ebene beschäftigen, wenn wir die Eurozone retten wollen. Mit anderen Worten: das Problem der Eurozone ist primär ein politisches, das darauf begründet, dass Solidarität zwischen Ländern mit defizitärer Rechtsstaatlichkeit besonders begründet und abgesichert werden muss.

Dieses politische Problem wird durch eine Fokussierung auf eine mögliche Lösung des europäischen Demokratiedefizits durch die Outputlegitimation noch verstärkt. Das Konzept der Outputlegitimation basiert auf der Zufriedenstellung von Bürgern durch praktische Politik unabhängig von der Inputlegitimation durch Wahlen, Parteienkonkurrenz und regelmäßige Regierungswechsel (*Scharpf* 2013). Outputlegitimation kann Inputlegitimation und Rechtsstaatlichkeit nicht ersetzen, wie die Probleme der Demokratisie-

rung populistisch-autoritärer Regime zeigen. Für Länder mit schwacher Rechtsstaatlichkeit und geringem demokratischem Wettbewerb ist eine Orientierung an Outputs naheliegend. Sie macht die demokratischen Defizite jedoch nicht wett (s. auch *Offe* 2013). Dies gilt für die Mitgliedsländer ebenso wie für die Europäische Union als solche. Auf beiden Ebenen, der Mitgliedsländer wie der europäischen, müssen die Institutionen zum Schutze von Rechtsstaatlichkeit, Parteienwettbewerb, politisch neutraler Bürokratie und Antikorruption gestärkt werden. Die osteuropäischen Länder, die noch nicht in der Eurozone sind, haben dieses Problem noch viel stärker. Aber auch innerhalb der Eurozone erfolgt die ökonomische Gesundung über europäische Ausgleichsverfahren nur über ein gestärktes Vertrauen in politische Institutionen.

Die tiefgreifenden Eingriffe in die Politik der Krisenländer durch die Troika können so nicht ausschließlich als Teil einer fehlgeleiteten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik interpretiert werden, sondern als einen Eingriff in die politischen Institutionen selbst. Ob die Troika die Patienten an der richtigen Stelle operiert, bleibt abzuwarten. Wichtig ist es jedoch, diese Maßnahmen nicht als rein wirtschaftspolitische sondern als machtpolitische Maßnahmen zu begreifen. Das enge Verhältnis von verstaatlichten Industrien, großen Unternehmen, Gewerkschaften und Politik soll aufgebrochen werden.

Auf der europäischen Ebene ist diese Frage nochmals erheblich komplizierter. Das europäische politische Institutionensystem kennt keinen Parteienwettbewerb, sondern ist in seiner Governanceform eine zwischenstaatliche Veranstaltung mit einigen durchgreifenden Akteuren wie dem EuGH und der EZB. Wie diese zu demokratisieren ist, ist weiterhin eine offene Frage. Ob ein politisiertes und stärkeres Europaparlament der richtige Weg ist, ist nicht offensichtlich (so z.B. *Habermas* 2014, 94). Die Politisierung wird sich kaum in einem Politikwechsel der EU-Kommission und des Rates niederschlagen, die weiterhin von Mitgliedsländern bestückt werden.

Reicht das für eine funktionierende Politik?

Die Lösung der Eurokrise ist eine politische, die noch dazu nicht allein in einer weiteren Europäisierung liegen kann, sondern in den Mitgliedsstaaten ansetzen muss. Wir brauchen eine stärkere Politik der sauberen Hände in allen Ländern der EU. Die Eurozone wird nur dann zukunftstauglich sein, wenn gegenseitiges Misstrauen durch Antikorruption und Rechtsstaatlichkeit bekämpft wird. Transparenz, Offenlegung von Parteienfinanzierung, Begrenzung der Monopolisierung von Medienunternehmen durch Privatleute, Banken- und Finanzmarktregulierung sind die Themen, um die es bei der Weiterentwicklung Europas gehen muss.

Damit geht die heutige Debatte über Europa in vielerlei Hinsicht an den tatsächlichen Herausforderungen vorbei. Ein funktionierender Parteienwettbewerb nebst Rechtsstaatlichkeit ist der Schlüssel für eine funktionierende Demokratie. Demokratisierung muss durch Wahlen Machtwechsel mit allen Konsequenzen ermöglichen. In der EU gibt es diese Option des Machtwechsels nicht. Daher muss die Macht Brüssels zwangsläufig begrenzt werden und bleiben. Der europäische Bundesstaat lässt sich durch die Europäisierung immer weiterer Politikfelder nicht erreichen. Vielmehr müssen politische Machtwechsel in den Mitgliedsstaaten auch Auswirkungen auf die Politik der EU haben. Das gilt auch für den EuGH, aber auch für die Programme der Kommission und deren Politikgestaltung. In dieser Hinsicht müssen sich die Mitgliedsstaaten von der Europäischen

Union stärker emanzipieren. Sie sind die demokratischen Träger der Europäischen Union und nicht umgekehrt. Eine Stärkung der Demokratie der Mitgliedsstaaten wird dies weiter begünstigen. Derzeit ist dieser Diskurs leider von anti-europäischen Populisten besetzt. Sollten sie sich in den Wahlen zum Europäischen Parlament durchsetzen, dann ist ihr Erfolg im Wesentlichen auf das Versagen der nationalen pro-europäischen Parteien zurück zu führen. Und zwar nicht nur weil sie mit der EU ein falsches Spiel treiben, in dem sie die Vorteile der EU für sich nutzen, aber gleichzeitig die EU-Kommission für alle negativen Entwicklungen verantwortlich machen.

Das Versagen der pro-europäischen Parteien liegt auch darin, dass sie die berechtigten Vorbehalte ihrer Bürger gegenüber einer Solidarität mit korrupten Eliten und einer technokratischen und elitenorientierten Politik nicht ernst genommen haben. Die Europäische Union steht derzeit nicht vor einer Zerreißprobe. Auch die Eurokrise wird voraussichtlich langsam aber sicher und mit hohen Kosten gemeistert werden können. Aber die demokratische Qualität Europas steht auf dem Prüfstand. Sie wird sich erneuern müssen, wenn ein stärker wirtschaftlich integriertes Europa von Bestand sein soll. Eine autoritäre und populistische EU kann man sich kaum vorstellen. Gefährlich sind jedoch korrupte und xenophobe Mitgliedsstaaten in einer rein technokratisch ausgerichteten Europäischen Union.

Literatur

- Enderlein, Henrik*, 2004: Nationale Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Fernández-Villaverde, J. G./Garicano, L./Santos, T.*, 2013: Political Credit Cycles: The Case Of The EuroZone, Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper.
- Glienicker Gruppe*, 2013: Aufbruch in die Euro-Union. <http://www.glienickergruppe.eu/>
- Habermas, Jürgen*, 2014: „Für ein starkes Europa“ – aber was heißt das? Blätter für deutsche und internationale Politik, 3, S. 85-94.
- Höpner, Martin*, 2013: Ein Währungsraum und viele Lohnregime. Warum der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der Eurozone passt, in: der moderne staat 6, 2, S. 289-309.
- Mabbett, Deboah/Schellke, Waltraud*, 2014: What difference does Euro membership make to stabilization? The political economy of international monetary systems revisited. Forthcoming in RIPE: 22.
- Lütz, Susanne/Kranke, Matthias*, 2013: The European rescue of the Washington Consensus? EU and IMF lending to Central and Eastern European countries, Review of International Political Economy, DOI:10.1080/09692290.2012.747104.
- Offe, Claus*, 2013: Europa in der Falle. Blätter für deutsche und internationale Politik, 1, S. 67-80.
- O'Toole, F.*, 2009: Ship of Fools: How Stupidity and Corruption Sank the Celtic Tiger. London: Faber&Faber.
- Scharpf, Fritz W.*, 2011: Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy.LSE Europe in Question. Discussion Paper Max Planck Institute for the Study of Societies, 11/11: 42.
- Scharpf, Fritz W.*, 2013: Die Euro-Rettung als Demokratieproblem, in: der moderne staat 6, 2, S. 279 - 288.
- Streeck, Wolfgang*, 2012: Gekaufte Zeit – Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Anke Hassel, Professor of Public Policy, Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: hassel@hertie-school.org

Thurid Hustedt/Sylvia Veit

Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren

Zusammenfassung

Der einführende Beitrag resümiert zentrale Forschungsstränge, in denen die Koordination in Regierung und Verwaltung untersucht wird. Die frühe organisations- und entscheidungstheoretische Forschung, die Diskussion um politische Planung, die Policy-Forschung sowie die EU-Forschung werden im Hinblick auf ihre jeweiligen Beiträge zu Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination, insbesondere hinsichtlich der Erklärungsfaktoren für Koordinationsprobleme und -hemmnisse untersucht. Deutlich wird dabei, dass in den disparaten, auf unterschiedliche staatliche Ebenen und Politikfelder fokussierenden Forschungssträngen ähnliche Erklärungsfaktoren identifiziert werden. Es wird gezeigt, dass organisationale Eigeninteressen, die Prävalenz selektiver Perzeptionen der Akteure und Koordinationskosten wesentliche Ursachen für Koordinationsprobleme in Regierung und Verwaltung darstellen.

Schlagworte: Koordination, Organisationstheorie, Policy-Forschung, selektive Perzeption, Negativkoordination

Abstract

Research perspectives on coordination in government and administration: Explanations for coordination problems

This introductory article reflects research perspectives central to the study of governmental and administrative coordination. The article studies early contributions in organization and decision theory, the political planning debate, studies in policy analysis and discussions in research related to the European Union by addressing their respective contributions to the study of coordination. In particular, the article studies the explanatory factors identified in the varying strands of research for problems of coordination. It is shown that the disparate strands of research identify rather similar factors accounting for coordination problems: Organizational self-interests, prevailing selective perceptions and costs of coordination are widely discussed as hampering coordination in government and administration.

Key words: coordination, organization theory, policy analysis, selective perception, negative coordination

1. Einführung in den Teilschwerpunkt¹

Koordination ist eine zentrale Voraussetzung politischer Entscheidungen in spezialisierten, sektoral organisierten Regierungssystemen. Koordination ist deshalb ein Dauerthema der Politik- und Verwaltungsforschung. Bereits 1973 hat Aaron Wildavsky Koordination als „one of the golden words of our time“ (Wildavsky 1973, S. 142) bezeichnet. Forderungen nach ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination sind auch heute noch geradezu inflationär im Umlauf und Koordination ist durchgängig positiv konnotiert. Dabei lassen sich mindestens drei Ebenen in der Koordinationsdiskussion unterscheiden.

Zum ersten lässt sich eine advokatorische Diskussionsebene ausmachen, auf der dem Ruf nach ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination nicht widersprochen wird. Dieser Diskurs wird primär in der Regierungs- und Verwaltungspraxis geführt, wobei in jüngerer Zeit vor allem im Nachgang der *New Public Management* (NPM) Reformen gestiegener Koordinationsbedarf identifiziert wurde. Insbesondere angelsächsische Regierungen haben Programme wie z.B. „*joined-up government*“ in Großbritannien (Ling 2002; Bogdanor 2005) oder „*whole of government*“ in Australien (Halligan 2007) aufgelegt, die darauf abzielen, die Regierungskoordination zu stärken und der sektoralen Versäulung entgegen zu wirken. ‚Mehr‘ oder ‚bessere‘ Koordination gilt hier oft als Allheilmittel, um typischen Problemen spezialisierter Regierungs- und Verwaltungsorganisationen zu begegnen.

Zum zweiten lässt sich eine reflexive Ebene der Diskussion umreißen, in der thematisiert wird, durch welche strukturellen oder prozeduralen Maßnahmen Abstimmung in und zwischen Ministerien und/oder Behörden erleichtert werden kann. Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination werden hier im Dialog von Wissenschaft und Praxis erörtert. Beispiele hierfür sind die Planungsdiskussion der 1960er und 1970er Jahre mit der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) (Süß 2004) oder in jüngerer Zeit die europaweit geführte Diskussion zu *Impact Assessments* (z.B. Hertin u.a. 2009).

Drittens ist eine wissenschaftliche Diskussionsebene auszumachen, auf der Fragen der Koordination in und zwischen Ministerien und Behörden sowie unterschiedlicher staatlicher Ebenen in den Mittelpunkt gestellt und überwiegend empirisch untersucht werden (z.B. Scharpf 1996; Döhler 2007; Christensen/Lægreid 2007; Christensen u.a. 2012; Hegele/Behnke 2013; Hustedt 2013a). Die Suche nach Erklärungsfaktoren für und Folgen von Koordinationsarrangements ist hierbei von zentraler Bedeutung. Auf dieser dritten Diskussionsebene ist der vorliegende Teilschwerpunkt primär zu verorten. Insbesondere in der jüngeren Literatur zu Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination wird deutlich, dass Koordinationsprobleme trotz allen Rufen nach ‚mehr‘ Koordination und der Entstehung neuer Koordinationsarrangements dominieren (z.B. Contini/Lanzara 2008; Thurner/Binder 2009; Rixen 2013). Zugleich wird häufig diskutiert, dass der (funktionale) Bedarf an Koordination wächst und sich Koordinationsanforderungen verändert haben. Wachsender funktionaler Koordinationsbedarf wird auf Prozesse der Globalisierung, Europäisierung und Sektoralisierung sowie die Entstehung einer Reihe neuerer Politikfelder wie z.B. die Migrations-, Internet- oder Klimapolitik zurückgeführt, deren Bearbeitung nicht innerhalb traditioneller Ressortgrenzen erfolgen kann (Blätte 2011; Busch/Hofmann 2012; Fleischer/Hustedt 2012, Hustedt 2013b).

Damit drängt sich die Frage auf, warum Koordination eigentlich so schwierig ist und welche Faktoren intra- und interorganisationaler Abstimmung entgegenstehen. Allerdings ist es nicht trivial, die Erkenntnisse der einschlägigen Literatur hierzu zu systematisieren, denn Koordinationsprobleme werden in disparaten, auf unterschiedliche Ebenen und Politikfelder fokussierenden Forschungssträngen untersucht, beispielsweise in der Policy-Forschung sowie in verwaltungswissenschaftlichen Beiträgen zum Public Management, zur Europäisierungsforschung, zur Agency-Forschung, zur Föderalismusforschung und zur Regierungsorganisation. Rudy Andeweg hat deshalb bereits vor über zehn Jahren kritisiert, dass der Koordinationsbegriff an „*conceptual elusiveness*“ (Andeweg 2003, S. 49) leide. Seitdem wurden zwar eine Reihe empirischer Untersuchungen vorgelegt, aber weitergehende theoretische oder theoretisierbare Überlegungen stehen aus. Nicht zuletzt aufgrund des großen praktischen und wissenschaftlichen Interesses auf der einen Seite und des dennoch stockenden kumulativen Erkenntniszuwachses auf der anderen Seite, lässt

sich derzeit treffend diagnostizieren, Koordination sei ein Thema zwischen Konjunktur und Krise.

Dieses Schwerpunktheft knüpft an diese Diagnose an. Die Beiträge dieses Themenschwerpunkts nehmen dabei unterschiedliche Fragestellungen der Regierungs- und Verwaltungskoordination in den Blick: *Eva Heidbreder* untersucht die horizontale Koordination europäischer Politikumsetzung durch ein in jüngerer Zeit etabliertes elektronisches Binnenmarktinformationssystem, welches zu einer standardisierten Vernetzung nationaler Behörden führt. *Hartmut Aden* geht am Beispiel des polizeilichen Informationsaustauschs innerhalb der Europäischen Union der Frage nach, inwiefern Informationen als Ressource in der mitgliedsstaatlichen Koordination eingesetzt werden. Beide Autoren weisen anhand zweier unterschiedlicher Politikfelder auf ähnliche Phänomene hin: Im europäischen Mehrebenensystem gewinnen nicht-hierarchische, dezentrale und netzwerkähnliche Koordinationsformen im Verwaltungsvollzug an Bedeutung. Diese setzen Vertrauen zwischen den Behörden in den Mitgliedsstaaten voraus: *Aden* differenziert hier zwischen Systemvertrauen und persönlichem Vertrauen als Bedingung für eine funktionierende Koordination, während *Heidbreder* die Schaffung einer grenzüberschreitenden Vertrauens- und Kooperationskultur als zentrale Herausforderung betont. Der Beitrag von *Tobias Bach* und *Eva Ruffing* untersucht die Einbindung nationaler Regulierungsbehörden in transnationale europäische Verwaltungsnetzwerke. *Bach* und *Ruffing* zeigen, dass nationale Behörden zunehmend in das Policy-Making auf europäischer Ebene eingebunden sind und arbeiten typische Muster der Netzbildung heraus. Während die Beiträge von *Heidbreder*, *Aden* und *Bach/Ruffing* primär auf die Problematik der inter-organisatorischen Koordination fokussieren, stellen *Moritz Ansmann*, *Alexa Kristin Brase* und *Markus Seyfried* das Thema der intra-organisatorischen Koordination in den Mittelpunkt, indem sie die kollektive Handlungsfähigkeit von Hochschulen im Hinblick auf die organisationsinterne Koordination von Lehrevaluationen untersuchen. Dabei interessieren sich die Autoren insbesondere für die Frage, ob sich diese Verfahren als negative oder positive Koordination (*Scharpf* 1973, 1996) verstehen lassen.

Dieser einführende Beitrag resümiert die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der Regierungs- und Verwaltungskoordination, indem zentrale Forschungsperspektiven der vergangenen Jahrzehnte reflektiert werden. Ziel ist es, insbesondere jene Argumente und Faktoren herauszufiltern, die in den verschiedenen Forschungssträngen als ursächlich für Koordinationsprobleme und -hemmnisse diskutiert werden. Im folgenden Abschnitt 2 wird zunächst die Sichtweise der frühen Organisationstheorie erörtert, welche die Folgen verschiedener Formen der Organisation von Koordination auf die Organisationseffizienz diskutierte. Anschließend wird in Abschnitt 3 die Diskussion um politische Planung nachvollzogen, die sich normativ und empirisch mit Fragen der verbesserten Regierungs- und Policy-Koordination beschäftigte. In den nachfolgenden Abschnitten 4 und 5 werden die Perspektiven der jüngeren Policy-Forschung bzw. der EU-Forschung auf Koordination diskutiert. Das abschließende Fazit problematisiert, inwiefern sich die Forschung zum Thema Koordination zwischen Konjunktur und Krise befindet.

2. Politik- und Verwaltungskoordination aus Perspektive der frühen Organisations- und Entscheidungstheorie

Die Ursprünge der verwaltungswissenschaftlichen Koordinationsforschung lassen sich mindestens bis an den Anfang des 20. Jahrhunderts zurückverfolgen. Bereits *Max Weber* identifizierte Arbeitsteilung und Spezialisierung als wesentliche Merkmale bürokratischer Verwaltungsorganisation und das Hierarchieprinzip sowie Regelgebundenheit und Schriftlichkeit als dominante Koordinationsmechanismen. Diese Merkmale, die zur „Berechenbarkeit“ (*Weber* 1976, S. 65) bürokratischer Organisation führen, bilden den Kern seines Idealtypus der bürokratischen Herrschaft. Anders allerdings als häufig angenommen, beantwortet der Webersche Idealtypus nicht die Frage, wie Verwaltung effizient zu organisieren sei (vgl. zur Rezeption der Weberschen Herrschaftssoziologie: *Mayntz* 1968). Genau diese Frage stand jedoch im Zentrum organisationstheoretischer Arbeiten jener Zeit.

Inspiziert durch die Arbeiten von *Frederick W. Taylor* (1919) zur Arbeitsteilung im Zuge der Industrialisierung (*Scientific Management*), hat sich die organisationstheoretische Verwaltungsforschung ursprünglich mit dem Zusammenhang zwischen Merkmalen der Makro- und Mikroorganisation der öffentlichen Verwaltung und der Effizienz des Verwaltungshandelns beschäftigt. Zwei Prämissen sind dabei von zentraler Bedeutung: (1) Verwaltungsorganisation, und damit auch Koordination, unterliegt im Prinzip denselben Bedingungen wie die Betriebsorganisation im privaten Sektor. (2) Die formale Organisationsstruktur dient primär der Koordination von Organisationsaktivitäten. Arbeiten der Organisationstheorie aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zielen explizit oder implizit darauf ab, „ideale“ Organisations- bzw. Koordinationsformen zu identifizieren und zu begründen.²

Luther Gulick – als einer der prominentesten Verfechter dieser Perspektive – setzte in seinem bekannten Aufsatz „*Notes on the Theory of Administration*“ (1937) Effizienz unter den Bedingungen der Arbeitsteilung mit Koordinationsfähigkeit gleich. Er argumentiert, dass Koordinationsbedarf grundsätzlich als Folge interner Spezialisierung von Organisationen erwächst. In dieser Perspektive bilden Spezialisierung und Koordination zwei Seiten einer Medaille. Koordinationsanforderungen werden grundsätzlich extrinsisch durch Organisation oder intrinsisch durch Ideen – zumeist jedoch durch eine Kombination beider Prinzipien – erfüllbar. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass eine Organisationseinheit umso effizienter ist, je homogener die von ihr wahrgenommenen Aufgaben sind. *Gulick* (1937) unterscheidet vier idealtypische Formen der homogenen Gruppierung von Tätigkeiten: So können alle diejenigen Organisationsmitglieder organisatorisch in einer Einheit zusammengefasst werden, deren Tätigkeit auf dieselbe öffentliche Aufgabe (Organisation nach Objekt), denselben Personenkreis (Organisation nach Klientel) oder dasselbe räumliche Gebiet (Organisation nach Gebiet) gerichtet ist, oder welche dieselben oder sehr ähnliche Tätigkeiten ausführen (Organisation nach Verrichtung). In späteren verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten wurden *Gulick's* Ideen mit dem Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell der Verwaltungsorganisation wieder aufgegriffen (z.B. *Kuhlmann u.a.* 2011), und auch die von *Gulick* identifizierten typischen Koordinationsprobleme (z.B. *Bauer u.a.* 2007) und sein POSDCORB-Modell der Leitungstätigkeiten (z.B. *Agranoff/McGuire* 2001) werden in verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten weiterhin rezipiert.³

Ein wesentlicher Beitrag zum Verständnis von Koordination und vor allem Koordinationshemmnissen wurde mit dem Konzept der „selektiven Perzeption“ von *Herbert A. Simon* vorgelegt, der mit seiner Referenz auf die „Sprichwörter der Verwaltung“ (*Simon*

1946) auch die mangelnde empirische Prüfung der Konzepte von *Gulick* kritisiert hatte. Im Zuge seiner Untersuchungen zum Entscheidungsverhalten in Verwaltungen zeigt *Simon*, dass das Aufmerksamkeitsraster von Organisationsmitgliedern – nicht nur in Verwaltungen (*Dearborn/Simon* 1958) – typischerweise auf den eigenen Zuständigkeitsbereich beschränkt und zugespitzt ist (*Simon* 1947). Demnach werden alle Entscheidungen und damit auch Positionen in Koordinationsprozessen durch die Brille der eigenen Zuständigkeit bewertet. Mit der selektiven Wahrnehmung von Organisationsmitgliedern werden nicht nur Präferenzen und inhaltliche Positionen von Organisationsmitgliedern erklärbar, sondern auch deren Relevanzeinschätzungen von in Koordinationsprozessen bearbeiteten Themen. Ausgehend von *Simons* Arbeiten und als Kritik an den seinerzeit dominierenden Vorstellungen rationaler Entscheidungen setzte sich *Charles E. Lindblom* (1959) insbesondere mit Koordinationsmechanismen im Policy-Prozess auseinander. Am Beispiel des US-amerikanischen Regierungssystems beschrieb er den Prozess der Politikentwicklung als „inkrementell“ und Koordination zuvorderst als „wechselseitige Anpassung“ (*mutual adjustment*). Nach *Lindblom* werden politische Entscheidungsprozesse mit diesem Verständnis nicht nur erklärbar, sondern vielmehr auch normativ nachvollziehbar, da inkrementelle Entscheidungsprozesse ermöglichen, ein breites Spektrum gesellschaftlicher Interessen im Policy-Prozess zu berücksichtigen.

In Abgrenzung zur eher ‚kontextfreien‘ älteren Organisationstheorie und inspiriert durch entscheidungstheoretische Arbeiten rückte in den 1960er Jahren mit dem Aufschwung der Kontingenztheorie (*Thompson* 1967; *Lawrence/Lorsch* 1967) die Abhängigkeit der Organisationsstruktur von der Organisationsumwelt in den Mittelpunkt. Dabei interessierte erstens die Frage, unter welchen Bedingungen Organisationen fähig sind, sich den in stetiger Veränderung befindlichen Koordinationsanforderungen dynamischer Umwelten anzupassen (*Miebach* 2012, S. 96). Zweitens beschäftigte sich auch die Kontingenztheorie mit der Frage, wie die Organisationsleitung durch die Etablierung der ‚idealen‘ Organisationsstruktur die Organisationseffizienz erhöhen kann.⁴ Hintergrund war in Kritik an *Max Weber* – welche allerdings auf dem Missverständnis beruhte, dass *Weber’s* Idealtypus primär der Suche nach Effizienz diene (siehe hierzu *Mayntz* 1968) – die Erkenntnis, dass formale Strukturen zwar geeignet seien, gleichförmige Aufgaben zu koordinieren, für nicht-gleichförmige Aufgaben aber keinen angemessenen Koordinationsmechanismus darstellen (*Litwak/Hylton* 1962). *James D. Thompson* (1967), einer der einflussreichsten Vertreter der amerikanischen Organisationsforschung jener Zeit, unterschied in Weiterentwicklung der Arbeiten von *March/Simon* (1958) und *Lindblom* (1959) mit Standardisierung, Planung und wechselseitiger Anpassung drei Mechanismen zur Koordination unterschiedlicher organisationsinterner Aufgabeninterdependenzen, die dann wiederum als Maßstäbe für Strukturentscheidungen gelten können. Aus dieser Perspektive besteht das wesentliche Ziel von Strukturentscheidungen in der Reduzierung von Koordinationskosten, d.h. den Kosten für Kommunikation und Entscheidungen in Organisationen. *Thompsons* konzeptionelle Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Interdependenzen und Koordinationsmechanismen wurden in Deutschland z.B. von *Fritz W. Scharpf* (1996, S. 527) aufgegriffen, der darauf hinwies, dass bei reziproken Interdependenzen, die z.B. typisch für die Ministerialverwaltung sind, die Anzahl der sich miteinander koordinierenden Akteure eine kritische Größe darstellt. Die Dominanz negativer Koordination in der deutschen Ministerialverwaltung (siehe Abschnitt 3) kann somit als Konsequenz vorherrschender reziproker Interdependenzen zwischen Ministerien verstanden werden.

Insgesamt legen organisations- und entscheidungstheoretische Arbeiten einen wesentlichen Grundstein zur Erklärung von Koordinationsproblemen. Erstens zeigt *Gulicks* Argument der untrennbaren Verquickung von Spezialisierung und Koordinationsbedarf auf, dass organisationsinterne Abstimmung je nach formalem Zuschnitt spezialisierter Einheiten erleichtert oder erschwert werden kann. Zweitens verdeutlicht diese Literatur die Bedeutung selektiver Wahrnehmungen für das Organisationshandeln. Drittens weist *Lindblom* auf den politischen Charakter von Koordinationsstrukturen und -prozessen hin. Viertens zeigen die organisationstheoretischen Untersuchungen, dass Interdependenzen zwischen spezialisierten Organisationsaufgaben zu Koordinationsproblemen führen, die mit Koordinationskosten einhergehen, mit denen jede Organisation umgehen muss. Damit wird deutlich, dass Koordinationsprobleme eine typische Folge spezialisierter Regierungs- und Verwaltungsorganisation sind, die sich zwar durch Strukturänderungen in die eine oder andere Richtung beeinflussen lassen, die dann allerdings andere Koordinationsmechanismen und -kosten zur Folge haben. Zugespielt formuliert zeigt bereits diese frühe Forschung, dass Koordinationsprobleme untrennbar mit formalorganisatorischer Spezialisierung, selektiver Wahrnehmung, Interdependenzen und Koordinationskosten verbunden sind, die sich letztlich nicht vollständig auflösen lassen: Die Vorstellung, ‚mehr‘ Koordination oder ‚optimale‘ Koordination sei durch Formalorganisation herstellbar, ist abwegig.

3. Koordination zur Realisierung „aktiver Politik“

Während die Kontingenztheorie nicht zwischen privaten und öffentlichen Organisationen unterschied, wurde Koordination in Regierung und Verwaltung zum zentralen Gegenstand der Planungsdiskussion in den 1960er und frühen 1970er Jahren. Koordination in Regierung und Verwaltung wurde unter dem Stichwort „politische Planung“ in vielen Universitäten, Regierungskommissionen, Ministerien, Regierungszentralen in den USA und Westeuropa diskutiert. In den USA sollten mit der Einführung des PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*) vorrangig analytische Kapazitäten gestärkt und Programmentwicklung und Budgetierung enger miteinander verkoppelt werden (*Wildavsky* 1969; *Schick* 1973). In Europa wurden vielfältige Ideen zur Verbesserung der Regierungskoordination diskutiert, zum Beispiel die Einführung sektorbezogener Planungssysteme (z.B. in Dänemark, siehe Bet. 743/1975) oder von Planungskommissionen (z.B. in Frankreich, siehe *Cohen* 1973, S. 45). Die bundesdeutsche Politikwissenschaft begann zu dieser Zeit, die US-amerikanische Policy-Forschung zu rezipieren, die in der Tradition von Harold D. Lasswell eine „entschieden reformerische Absicht“ (*Bleek* 2001, S. 383) verfolgte. Ihre „politische Initialzündung“ (*ebd.*, S. 383) erlebte die Policy-Forschung in Deutschland mit der Regierungsübernahme der ersten sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt im Jahre 1969. Die explizite Praxisbezogenheit der Policy-Forschung verband sich mit dem Interesse der Regierung an sozialwissenschaftlicher Politikberatung zur Umsetzung der ‚inneren Reformen‘ und so wurde die enge Verquickung regierungspraktischer und wissenschaftlicher Fragen zu einem beispiellosen Charakteristikum der (bundesdeutschen) Planungsdiskussion. Bereits zum Ende der ersten großen Koalition waren die „Denk- und Sprechmuster der Managementlehre und der Verwaltungswissenschaften“ (*Metzler* 2005, S. 346) in die Diskurse der Regierungspraxis eingeflossen. Die Verbesserung der regierungsinternen Koordination war eine der Schlüsselfragen, der sich

die 1969 eingesetzte PRVR annahm. Die PRVR verkörperte die Nähe zwischen Regierungspraxis und reformorientierter Politikwissenschaft, war sie doch mit Mitgliedern aus Ministerialverwaltung und Wissenschaft – allen voran *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* – besetzt (zur Einsetzung und Arbeitsweise der PRVR: *Süß* 2004). Unterlegt wurden die bundesdeutsche Planungsdiskussion und die Arbeit der PRVR mit dem Konzept der „aktiven Politik“ (*Mayntz/Scharpf* 1973). Demnach sollten die Struktur und Prozesse der Ministerialverwaltung daraufhin überprüft und ggf. reformiert werden, inwiefern sie in der Lage sind, gesellschaftlichen Wandel vorausschauend und aktiv in die Regierungsarbeit zu integrieren – anstatt ihn im Nachhinein reaktiv durch gesetzliche Anpassungen zu bearbeiten. Politische Planung, verstanden als mittel- und langfristige Gestaltung gesellschaftlicher Entwicklungen, bedarf in diesem Verständnis der Koordination unterschiedlicher Sektoren bzw. Politikfelder, da die „realen Interdependenzen der Problemzusammenhänge“ (*Scharpf* 1973, S. 77) ein Ausmaß von Komplexität angenommen hatten, das durch die hergebrachte „Problemverarbeitungskapazität“ (*ebd.*, S. 75) nicht pro-aktiv bearbeitbar erschien, vielmehr sollten dazu die „Informationsverarbeitung und Konsensbildung“ (*ebd.*, S. 90) innerhalb und zwischen Ministerien gestärkt werden. Im Auftrag der PRVR wurde die bundesdeutsche Regierungsorganisation, ihre Strukturen und Prozesse in verschiedenen Studien untersucht (vgl. *Friauf* 1972; *Mayntz-Trier u.a.* 1972; *McKinsey & Company* 1973; *Morkel* 1973; *Hegelau/Scharpf* 1975; *Mayntz* 1975) ebenso wie die Regierungsorganisation in anderen Ländern (z.B. *Johnson/Steel* 1972). Nicht zufällig entspringt dieser Zeit auch die nach wie vor umfassendste Untersuchung zur Koordination in der Bonner Ministerialverwaltung (*Mayntz/Scharpf* 1975). In ihren teils mehrbändigen Berichten (PRVR 1969, 1972a, 1972b) empfahl die PRVR z.B. die Etablierung gemeinsamer Leitungsbüros von Ministern und Staatssekretären oder die Etablierung eines Unterstaatssekretärs, der die Koordination zwischen politischen und administrativen Akteuren innerhalb der Ministerien verbessern sollte.

Auch wenn die „Planungseuphorie“ (*Jann* 2009, S. 479) in Deutschland ebenso wie in vielen Ländern kaum nennenswerte Reformen der Regierungsorganisation hervorgebracht hat, letztlich in einer Planungsenttäuschung und Reformmüdigkeit mündete, hat diese Phase die wissenschaftliche wie praktische Rezeption des Themas wesentlich geprägt. Neben zahlreichen empirischen Studien zu Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung (vgl. z.B. die Beiträge in *Mayntz/Scharpf* 1973), dürfen die nach wie vor in Forschung und Lehre verwendeten Konzepte der „negativen“ und „positiven“ Koordination, die auf *Fritz W. Scharpf* zurückgehen, den wichtigsten wissenschaftlichen Ertrag der PRVR und der Planungsdiskussion insgesamt bilden (*Scharpf* 1973). Diese beiden Konzepte haben als einige der wenigen konzeptionellen Entwürfe zu diesem Thema einen festen Platz in der Literatur gefunden (siehe hierzu auch *Ansmann u.a.* in diesem Heft). Basierend auf den gemeinsam mit *Renate Mayntz* gemachten Beobachtungen zu Arbeitsweise und Entscheidungsfindung der Bonner Ministerialverwaltung (*Scharpf* 1973, FN 12; *Mayntz/Scharpf* 1975) modellierte Scharpf die beiden Varianten der Koordination. Während negative Koordination aufgrund geringer „Koordinationskosten“ (*Scharpf* 1973, S. 90) das Standardverfahren der Entscheidungsfindung in der Ministerialverwaltung beschreibt, steht positive Koordination für eine hohe Informationsverarbeitungskapazität bei gleichsam hohen Kosten. Negative Koordination basiert auf dezentralen Initiativen, die von der federführenden Organisationseinheit formuliert werden und von den anderen beteiligten Einheiten auf ihre negativen Folgewirkungen für den eigenen Zuständigkeitsbereich überprüft werden. Durch diese Externalisierung negativer Effekte werden Initiativen

in ihrer Reichweite „herunterkoordiniert“ (*ebd.*, S. 89) und resultieren so in kleinteiligen, wenig innovativen Politikergebnissen. Positive Koordination hingegen beruht auf der gemeinsamen Erarbeitung eines Entwurfs durch alle beteiligten Einheiten, die alle Folgewirkungen aller möglichen Handlungsalternativen auf alle berührten Bereiche berücksichtigen. Damit werden hohe Anforderungen an die Informationsverarbeitung in den einbezogenen Einheiten gestellt, ergo entstehen hohe Koordinationskosten. Allerdings – so *Scharpf* – ist erwartbar, dass auf diese Weise erzielte Politikergebnisse den Anforderungen an die vorrausschauende Gestaltung interdependenter Problemlagen besser gerecht würden, mithin positive Koordination als Voraussetzung vorrausschauender Planung formuliert werden kann (*ebd.*, S. 95). *Scharpf* sieht in den hohen Anforderungen positiver Koordination eine wesentliche Restriktion für ihr Gelingen: „(...) alles spricht darum aber auch dafür, daß jedenfalls die Politikplanung sich sehr rasch mit der Überforderung jeder Informationsverarbeitungskapazität durch übergroße Komplexität konfrontiert sehen wird“ (*ebd.*, S. 95).

Koordination innerhalb der Regierung gilt in der Planungsdiskussion damit als Voraussetzung für vorausschauendes staatliches Handeln („aktive Politik“). Den gemeinsamen Nenner aller Planungsanstrengungen bildete eine sozialdemokratisch inspirierte Vorstellung politischer Steuerung, die aktive Politik als wesentliche Staatsaufgabe ansieht. Diese Zusammenfassung deutet bereits ein wesentliches Problem der Koordinationsvorstellung der 1960er und 1970er Jahre an: ‚Gute Koordination‘ wurde als ein durch Struktur- und Prozessoptimierung herstellbarer Zustand verstanden, der – so einmal erreicht – quasi-automatisch zu guten Politikergebnissen führen würde. Wie sich bereits in *Scharpf*s Aufsatz von 1973 zeigt, mutet diese Vorstellung nicht erst aus heutiger Sicht sehr voraussetzungsvoll und letztlich technokratisch an, zeigen doch die empirischen Befunde zum Entscheidungsverhalten in der Bonner Ministerialverwaltung, dass ‚politische‘ Faktoren wie die Persistenz organisationaler Eigeninteressen und selektiver Perzeptionen, Koordinationskosten, divergierende parteipolitische und sektorspezifische Präferenzen sowie die Anreizstrukturen institutioneller Arrangements wie das Ressortprinzip Faktoren bilden, deren Wirksamkeit sich nicht ohne Weiteres aushebeln lässt.

4. Koordination aus Perspektive der Policy-Forschung⁵

Nach der bekannten Definition von *Thomas Dye* (1972, S. 1) beschäftigt sich die Policy-Forschung mit den Inhalten des Regierungshandelns, den Ursachen für das Zustandekommen von Politikinhalten und den Wirkungen politischer Programme und Maßnahmen (für einen Überblick siehe *Jann* 2009). Dabei stand nach dem Abflauen der im vorherigen Abschnitt beschriebenen Planungseuphorie in Deutschland in den 1980er Jahren mit der Implementations- und Evaluationsforschung sowie der Steuerungstheorie zunächst die Suche nach Erklärungen für Umsetzungsdefizite oder gar das Scheitern von politischen Programmen im Zentrum des Erkenntnisinteresses (*Mayntz* 1980, 1983; *König/Dose* 1993).

Ausgehend von der Beobachtung, dass nicht nur in der Politikformulierung, sondern auch in der Implementation verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure miteinander interagieren und sich koordinieren (z.B. *Hjern/Porter* 1981; *O’Toole/Montjoy* 1984; *Dose* 1997), gerieten in den 1990er Jahren Policy-Netzwerke zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit (*Marin/Mayntz* 1991; *Jansen/Schubert* 1995; *O’Toole* 1997).

Hierbei wurden Koordinationsarrangements zur Gestaltung von Politikinhalten „zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung“ (so das damalige Forschungsprogramm des MPIfG in Köln) in verschiedenen Politikfeldern erforscht. Die Handlungsabstimmung in Netzwerken gilt dabei – neben der auf Märkten, in Hierarchien und Gemeinschaften – als ein idealtypischer Koordinations- bzw. Governance-Mechanismus.⁶ Im Gegensatz zur akteurszentrierten Steuerungstheorie, die typischerweise eine Top-Down-Perspektive einnimmt, lenkt die Governance-Perspektive das analytische Interesse auf die institutionellen Regelungsstrukturen, in die Akteure eingebettet sind (Mayntz 2005; Jann 2009). Je nach theoretischer Perspektive geraten damit formelle und informelle Regelungsstrukturen, aber auch Routinen und Deutungsmuster als Rahmenbedingungen für die Handlungsabstimmung – also Koordination – von Akteuren im Policy-Prozess in den Fokus (siehe z.B. Surel 2000).

Stellt man nun die Frage, was dieses heterogene Feld der Policy-Forschung an neuen Perspektiven und Erkenntnissen zur Koordination innerhalb und zwischen Ministerien und Behörden beigetragen hat, sind insbesondere drei Erträge hervorzuheben.

Erstens zeigt die Policy-Forschung, dass nicht nur Ministerien, sondern auch nachgeordnete zentralstaatliche Behörden sowie Behörden subnationaler und lokaler Ebenen in alle Phasen des Policy-Prozesses involviert sind, womit der Mythos der strikten Trennung von Politik und Verwaltung endgültig als solcher enttarnt wurde. Behörden sind als Akteure zu verstehen: Sie verfolgen Interessen, können die Umsetzung von Policies fördern oder hemmen („Dienst nach Vorschrift“), agieren in Policy-Netzwerken (siehe hierzu *Bach/Ruffing* in diesem Heft) und verhandeln mit anderen Behörden sowie mit Normadressaten und gesellschaftlichen Akteuren (zur kooperativen Verwaltung siehe *Benz* 1994; *Dose* 1997). Zum Beispiel gehen Ministerien und Behörden Koalitionen mit organisierten Interessen ihres Zuständigkeitsbereichs ein, die sie in Politikformulierungsprozessen vertreten und zu schützen suchen. Es ist eine Leistung der Policy-Forschung, die Rolle der Behördenumwelt sowie der spezifischen Merkmale des Politikfeldes für Koordinationsarrangements hervorzuheben. Die Koordination innerhalb und zwischen Behörden ist deshalb wesentlich durch organisatorische Eigeninteressen und die Außenbeziehungen von Behörden oder einzelnen Abteilungen geprägt (*Döhler* 2007). Koordinationsprobleme oder die häufig (auf der advokatorischen Diskussionsebene) beklagte mangelnde Koordination sind in dieser Perspektive Ausdruck handfester Interessenkonflikte und -gegensätze, die Akteure nicht ohne weiteres in Abstimmungsprozessen preisgeben, sondern vielmehr – nicht selten scharf – verteidigen. Die für die deutsche Ministerialverwaltung typischen „Mitzeichnungskriege“ (*Murswieck* 2003, S. 129) illustrieren exemplarisch die Verteidigung organisationaler Eigeninteressen und Zuständigkeiten.

Zweitens wird in der neo-institutionalistischen Organisationstheorie, welche insbesondere die Forschung zur Diffusion von Policies und Prozessen der Institutionalisierung prägt, darauf hingewiesen, dass Vorstellungen angemessenen Verhaltens Organisationshandeln prägen. Demnach haben geteilte Werte und Normen in Organisationen und organisatorischen Makrosystemen wesentlichen Einfluss auf die Art und Weise, wie sich Behörden untereinander und mit anderen gesellschaftlichen Akteuren koordinieren (*March/Olsen* 1989; *Powell/DiMaggio* 1991; *Scott* 2014). Mindestens ebenso einflussreich sind darüber hinaus nicht-hinterfragte Handlungsabläufe, Sichtweisen und Deutungsschemata in Behörden, die z.B. prägend dafür sind, was überhaupt als ‚koordinationsbedürftig‘ angesehen wird und welche Koordinationsroutinen in bestimmten Situationen weitgehend unreflektiert zum Tragen kommen. Unter dem Stichwort „Verwaltungskultur“ ist in die-

sem Zusammenhang z.B. die Bedeutung von Leitbildern thematisiert worden (Jann 2008, S. 19; zur Rolle von Leitbildern im Policy-Prozess siehe z.B. Hall 1993) und es ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass nach sektoralen (Verwaltungs-)Organisationsreformen ein längerer Prozess der Institutionalisierung zu beobachten ist, in dem neue informelle Koordinationspraktiken in und zwischen Ministerien und Behörden (z.B. Korinek/Veit i.E.), aber auch mit gesellschaftlichen und politischen Akteuren ausgehandelt werden. Wie die Beiträge von Aden und Heidbreder in diesem Heft veranschaulichen, koordinieren sich die Behörden verschiedener EU-Mitgliedsstaaten vielfach in netzwerkähnlichen Arrangements. Deutlich wird dabei, dass die Koordination in solchen Netzwerken wesentlich durch wechselseitiges Vertrauen und stabile reziproke Verhaltenserwartungen geprägt ist. Gerade das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Verwaltungskultur, also geteilter Werte, Verhaltensnormen und Routinen, führt zu Schwierigkeiten in Abstimmungsprozessen.

Drittens wird in der Policy-Forschung unter dem Stichwort „Politikintegration“ die Bearbeitung und Koordination komplexer Policy-Probleme, etwa in den Bereichen der Migrations-, Innovations- und Nachhaltigkeitspolitik, thematisiert (siehe z.B. Pollitt 2003; Jacob/Volkery 2004; Biegelbauer 2013; Bornemann 2013). Die organisatorischen Lösungen hierfür – z.B. Bildung interministerieller Arbeitsgruppen – erinnern zwar zum Teil an die Diskussion der 1970er Jahre, die Debatte ist aber insgesamt weniger fokussiert auf formale Fragen der Regierungsorganisation und nimmt stattdessen komplexe Akteurskonstellationen in politikfeldspezifischen institutionellen Kontexten sowie die Rolle von Policy-Ideen, politischem Lernen, Narrativen und Diskursen für die Koordination ressortübergreifender Politiken mit in den Blick. Koordination beinhaltet aus dieser Perspektive nicht nur die Aushandlung von Kompromissen bei Interessengegensätzen, sondern ist auch ein kognitiver Verständigungsprozess. Konkrete Ansätze zur Unterstützung politikfeldübergreifender Zusammenarbeit, die in der Policy-Literatur diskutiert werden, sind z.B. Kennzahlensysteme (z.B. Nachhaltigkeitsindikatoren), gemeinsame Budgets oder Leitungsstrukturen, zentrale Koordinationseinheiten oder verpflichtende *Impact Assessment* Systeme. Insgesamt verdeutlicht diese Literatur, dass sich in ressortübergreifenden Koordinationsstrukturen und Koordinationsprozessen organisationale Eigeninteressen, divergierende Weltansichten und Interessenkonflikte manifestieren, welche einer Politikintegration entgegenstehen (siehe hierzu auch Veit 2010). Inter-ministerielle Koordination ist genau deshalb typischerweise als Negativkoordination konturiert: Ressortübergreifende Koordination ist geprägt durch selektive Perzeptionen, die Verteidigung von Zuständigkeiten und resultiert dann im Sinne eines Nicht-Angriffspaktes im kleinsten gemeinsamen Nenner, der gerade in die Zuständigkeiten vieler Ressorts berührenden Politikbereichen wie der Klimaanpassungspolitik oder der Nachhaltigkeitspolitik zu einem unverbundenen Nebeneinander politischer Maßnahmen führt, die – nicht selten – jedes Ressorts ohnehin auf der Agenda hatte (zur Koordination der Nachhaltigkeitspolitik: Bornemann 2013, S. 459ff.).

Im Gegensatz zur Sichtweise der frühen Organisationstheorie ist zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Koordinationsfähigkeit von Ministerien und Behörden aus Perspektive der Policy-Forschung nicht primär durch die Optimierung von formalen Strukturen und Prozessen verbessert werden kann. Stattdessen sind formale und informale Koordinationsarrangements, institutionelle Regelungsstrukturen sowie Ideen und Diskurse in den Blick zu nehmen, um die Ursachen von Koordinationsproblemen besser zu verstehen.

5. Koordination aus Perspektive der EU-Forschung

Während das Interesse der EU-Forschung bis Mitte der 1990er Jahre zuvorderst den Dynamiken des europäischen Integrationsprozesses sowie den Folgen europäischer Integration für die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten galt und in erster Linie von der Subdisziplin der Internationalen Beziehungen aufgegriffen wurde, hat sich diese Forschung im Zeitverlauf erheblich weiter entwickelt und differenziert. Koordination wird auf diesem weiten Feld der EU-Forschung in mindestens drei Zweigen thematisiert und untersucht: Erstens bildet Koordination einen Bezugspunkt der Europäisierungsforschung, zweitens wird unter dem Stichwort „*multi-level governance*“ die Koordination zwischen der europäischen und mitgliedstaatlichen Ebenen analysiert und drittens werden Entscheidungsprozesse in den EU-Institutionen untersucht. Diese drei Forschungsstränge werden im Folgenden auf ihre Befunde zu Koordination und Koordinationsproblemen reflektiert.

Erstens lassen sich innerhalb der Europäisierungsforschung, welche die Effekte europäischer Integration auf nationale Politiken, administrative Strukturen und politische Machtverhältnisse untersucht (Börzel/Risse 2007, S. 484), zwei Forschungsstränge identifizieren, in denen Koordination einen wesentlichen Bezugspunkt bildet. Zum einen werden Gewichtsverschiebungen in nationalstaatlichen Regierungssystemen als Folge der Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene untersucht und es wird gefragt, welche nationalstaatlichen Akteure dadurch begünstigt werden. Während einige Autoren argumentieren, die Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene und damit verbundener notwendiger mitgliedstaatlicher Positionsbildung begünstige zuvorderst die Exekutive (zu Lasten der Parlamente) (Moravcszik 1997; Börzel/Risse 2007, S. 487) und innerhalb der Exekutive den Regierungschef gegenüber den Ministern (Poguntke/Webb 2005), argumentiert z.B. Klaus Goetz, die Machtbalance verschiebe sich nicht zu Gunsten der Exekutive insgesamt, sondern vielmehr innerhalb der Exekutive zum Vorteil der Ministerialbürokratie und zu Lasten der politischen Führung (Goetz 2003; 2006). Dieser Forschungsstrang zeigt auf, dass Gewichtsverschiebungen in der hergebrachten Architektur des Regierungssystems Folgen für die Voraussetzungen für und Anforderungen an Koordinationsleistungen zeitigen, die innerhalb und zwischen Ministerien und/oder der Regierungszentrale erbracht werden. Zum Beispiel verändert der wachsende externe Druck – u.a. durch Europäisierung – das institutionalisierte Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung an der Spitze der Ministerien und mündet in einem Bedeutungszuwachs der Leitungsbereiche, die in der intra-ministeriellen Koordination eine zunehmend politische Rolle einnehmen (Hustedt 2013a). Veränderte Koordinationsbedingungen in nationalen Regierungen in Folge der Europäisierung bilden damit einen ersten koordinationsbezogenen Ertrag der Europäisierungsforschung.

Zum anderen interessiert sich ein weiterer Zweig der Europäisierungsforschung dafür, wie europapolitische Positionen auf mitgliedstaatlicher Ebene abgestimmt werden. Diese Forschung weist auf eine erhebliche Varianz nationaler Strukturen und Prozesse zur Abstimmung und Vorbereitung mitgliedstaatlicher Positionen hin. Während einige Mitgliedsstaaten zentrale Koordinationseinheiten – häufig beim Regierungschef – angesiedelt haben (vgl. z.B. Pehle/Sturm 2008, S. 170-175; siehe für einen Überblick Kassim/Peters/Wright 2000), bleibt z.B. die Koordination der deutschen Europapolitik in den dezentralen Mechanismen des Ressortprinzips verhaftet und wird durch eine Reihe von inter-ministeriellen Gremien auf verschiedenen hierarchischen Ebenen der Ministerialverwaltung un-

terlegt (Beichelt 2007, S. 423-427; Große Hüttmann 2007, S. 41-43). Empirische Studien zeigen, dass mittlerweile in allen Ressorts Themen bearbeitet werden, die eine europapolitische Verbindung aufweisen, sodass nunmehr europapolitische Organisationseinheiten in vielen Ministerien verbreitet sind und zudem der Arbeitsalltag in vielen Fachabteilungen und -referaten durch Interaktionen mit EU-Institutionen oder mit Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten geprägt ist (vgl. für die deutsche Ministerialverwaltung Felder 2007, für die skandinavischen Ministerialverwaltungen die Beiträge in Pedersen 2002). Dabei ist die nationale europapolitische Koordination – wie alle anderen Koordinationsprozesse auch – durch Ressortkonflikte, also organisationale Eigeninteressen und selektive Perzeptionen charakterisiert. Während auf nationaler Ebene diese Koordinationshemmnisse durch die ‚Verständigung‘ auf den kleinsten gemeinsamen Nenner bearbeitet werden, führen national nicht abgestimmte europapolitische Positionen einerseits zu Schwächen bei der Durchsetzung nationaler Interessen in europäischen Politikprozessen. Andererseits eröffnet die eigenständige Wahrnehmung europäischer Koordinationsaufgaben den einzelnen Ressorts Möglichkeiten, über Bande zu spielen: Wenn sie sich in einem nationalen Koordinationsprozess nicht durchsetzen konnten oder ihre Eigeninteresse nicht hinreichend gewahrt sehen, können sie diese in den europäischen Prozess (erneut) einspeisen.

Zweitens wird unter dem Stichwort „*multi-level governance*“ der Frage nachgegangen, in welchen institutionellen Arrangements nationalstaatliche und supranationale Akteure vor allem im Vollzug von EU-Politiken interagieren. Dabei wird deutlich, dass die Mehrebenenkoordination entlang sektoraler Linien verläuft, wesentlich durch fachliche Expertise geprägt ist und unterschiedlich organisiert und institutionalisiert ist. Während die Komitologieausschüsse in einigen Politikfeldern nach wie vor relevant sind (Töller 2002, 2013), sind in anderen Bereichen transnationale Verwaltungsnetzwerke etabliert worden, die mit oder ohne Beteiligung von EU-Agenturen sektorale Abstimmungsleistungen auf Expertenebene erbringen (Hustedt u.a. 2014, S. 193ff.). Der Beitrag von Bach und Ruffing in diesem Band verdeutlicht, dass solche Netzwerke nicht nur zur Koordination auf europäischer Ebene beitragen, sondern zugleich zu einer Europäisierung der nationalen Behörden führen. Darüber hinaus wirken EU-Agenturen an sektoraler Mehrebenenkoordination mit, indem sie in der Regel über ihre Verwaltungsräte mit den entsprechenden nationalen Behörden verknüpft sind und zudem eine Reihe von EU-Agenturen, wie z.B. die Europäische Arzneimittelagentur, eng mit nationalen Experten zusammenarbeiten. Insgesamt stellt die Literatur zur Koordination im europäischen Mehrebenensystem heraus, dass sektoral geprägte, expertisebasierte Abstimmungsprozesse häufig losgelöst von innerstaatlicher hierarchisch geprägter Koordination ablaufen und den beteiligten Behörden erhebliche Möglichkeiten beschern, ihre eigenen Interessen zu vertreten – nicht selten ohne, dass z.B. aufsichtführende Ministerien eingebunden sind. Damit kann die Partizipation in der Mehrebenenkoordination durchaus zu einer Autonomieexpansion von Behörden führen. Koordinationsprobleme entstehen dann ‚zu Hause‘, wenn die behördlichen fachlichen Positionen mit politischen, ministeriellen Positionen konfliktieren (siehe auch der Beitrag von Bach/Ruffing in diesem Band).

Drittens wendet sich ein weiterer Strang der EU-Forschung in jüngerer Zeit vermehrt der Frage zu, welche Faktoren die Entscheidungsfindung innerhalb der EU-Institutionen prägen. Dieser auch als „*administrative turn*“ (Trondal 2007) oder „*normalization*“ der EU-Forschung (Wille 2013) bezeichnete Perspektivwechsel stellt darauf ab, dass verwaltungswissenschaftliche Forschungsperspektiven an Relevanz gewinnen und einschlägige Konzepte und Fragestellungen in die EU-Forschung einfließen. In diesem, noch recht

überschaubaren Forschungszweig richtet sich das Interesse zuvorderst auf die EU-Kommission, die als bürokratische, exekutive Organisation anhand typischer Kategorien der Verwaltungsforschung untersucht wird (vgl. z.B. *Trondal* 2010; *Wille* 2013) und nicht mehr als Organisation ‚sui generis‘ wie es für die frühe EU-Forschung typisch war. Dabei zeigt sich, dass Koordination innerhalb der Kommission durch dieselben Faktoren geprägt ist, die auch nationale inter- und intra-ministerielle Koordination kennzeichnen: Die kommissionsinterne Hierarchie prägt Entscheidungen (*Page* 2012, S. 132-139) und formale Spezialisierung begünstigt die zuständige Organisationseinheit gegenüber nur beteiligten Einheiten (*Hartlapp/Metz/Rauh* 2013).

Insgesamt ist festzuhalten, dass der europäische Integrationsprozess einen wesentlichen Veränderungsimpuls für hergebrachte Koordinationsstrukturen und -prozesse auslöst, mit dem sich neue Möglichkeiten für Ministerien und Vollzugsbehörden eröffnen, ihre Positionen ‚durch die Hintertür‘ in politische Prozesse einzuspeisen. Dadurch ergeben sich für Ministerien und Behörden neue Handlungsspielräume, die geeignet sind, die Rolle ehemals traditioneller Vollzugsbehörden politisch aufzuwerten. Schließlich zeigen die Befunde der EU-Forschung, dass Koordination der Europapolitik sowie in der EU-Kommission durch dieselben Faktoren und Konflikte geprägt ist wie sie für nationale politische Prozesse charakteristisch sind.

6. Fazit

Koordinationsfragen wurden in nahezu allen Bereichen der Policy- und Verwaltungsforschung der letzten Jahrzehnte immer wieder thematisiert, und zwar auch in Forschungssträngen, in denen Regierungs- und Verwaltungskoordination auf den ersten Blick nicht explizit adressiert wird wie z.B. in der Forschung zu Policy-Netzwerken oder der Diskussion um die „kooperative Verwaltung“. Der Durchgang durch die in diesem Beitrag resümierten Perspektiven erlaubt mindestens zwei Schlussfolgerungen.

Erstens werden in allen hier resümierten Forschungssträngen organisationale (Eigen-)Interessen, selektive Perzeptionen und Koordinationskosten als Erklärungsfaktoren für Koordinationsprobleme und -hemmnisse identifiziert. Zuletzt hat die EU-Forschung die Wirksamkeit dieser Faktoren auch auf Ebene der europäischen Institutionen entdeckt. Koordinationskonflikte sind also als Interessenskonflikte interpretierbar, welche durch die typischen Muster negativer Koordination entschärft werden, indem politische Vorhaben ‚herunterkoordiniert‘ werden.

Zweitens zeigt bereits die frühe organisationstheoretische Forschung, dass Spezialisierung und Koordination zwei Seiten derselben Medaille darstellen. Die Verteilung formaler Zuständigkeiten, aber auch Normen und routinierte Koordinationsprozesse strukturieren Verhalten und Positionen in Entscheidungsprozessen. Durch veränderte externe Anforderungen an Leistungen öffentlicher Organisationen wandeln sich auch Vorstellungen und Deutungsmuster hergebrachter Koordinationsprozesse und -arrangements. Solche normativen und kognitiven Verschiebungen von Anforderungen an ‚gute‘ und ‚richtige‘ Koordination können ebenfalls in Koordinationsproblemen resultieren.

Inwiefern befindet sich also die Forschung zu Koordination in Regierung und Verwaltung zwischen Konjunktur und Krise? Mindestens vier Indizien sprechen dafür, Koordination derzeit in einem (empirischen) Konjunkturoberhoch zu verorten. Erstens etablieren sich grenzüberschreitende Verwaltungs- und Expertennetzwerke parallel zu nationa-

len Koordinationsmechanismen (siehe *Bach/Ruffing* in diesem Heft). Zweitens ermöglichen es neue Technologien, innovative Koordinationsmechanismen zu schaffen (siehe *Heidbreder* in diesem Heft), wobei die Folgen elektronischer Kommunikation und des Datenaustauschs für Regierungs- und Verwaltungskoordination noch weitgehend unerforschtes Terrain sind. Drittens gewinnen im EU-Mehrebenensystem mit seinem weitgehend fehlenden eigenen Verwaltungsunterbau nicht-hierarchische Formen der Koordination an Bedeutung, deren Voraussetzungen und Folgen derzeit genauer untersucht werden (siehe *Aden* und *Heidbreder* in diesem Heft). Viertens entsteht neuer organisationsinterner Koordinationsbedarf durch wachsende Anforderungen an die Output-Legitimation öffentlicher Organisationen (siehe *Ansmann u.a.* in diesem Heft). Vieles spricht dafür, dass diese Veränderungen nicht ohne Folgen für inter- und intraorganisationale Koordination auf allen Ebenen von Regierung und Verwaltung bleiben.

Die Forschung zu Regierungs- und Verwaltungskoordination befindet sich aber auch in der Krise: Dies spiegelt sich nicht zuletzt darin wider, dass es keine Theorie der Regierungs- und Verwaltungskoordination gibt. Koordinationsfragen werden in ganz unterschiedlichen Forschungssträngen und häufig politikfeldbezogen bearbeitet, weshalb der kumulative Erkenntnisgewinn eher stockend ist. Für die Forschung zu Regierungs- und Verwaltungskoordination in Deutschland gilt also möglicherweise dieselbe Diagnose wie für die Koordination ressortübergreifender Politiken: Sie ist stark versäult und in den selektiven Perzeptionen unterschiedlicher Forschungsstränge verhaftet.

Gleichzeitig zeigt gerade der Umstand, dass sich die identifizierten Erklärungsfaktoren auf einige, immer wiederkehrende Charakteristika der Handlungsabstimmung zuspitzen lassen, das wesentliche Desiderat der hier resümierten Forschungsstränge auf: Eine Forschungsperspektive, die Zustandekommen und Umsetzung von Policies auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen anhand der institutionellen Einbettung sowie organisatorischen Merkmale der beteiligten öffentlichen Organisationen untersucht. Kurz: Eine analytische Perspektive, die sensibel für die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die organisationsinternen Merkmale wie z.B. Spezialisierung ist, kann grundlegende Merkmale politischen und administrativen Handelns fassbar machen und zu fruchtbaren Erkenntnissen führen.

Blickt man insgesamt auf die unterschiedlichen Ebenen der Koordinationsdiskussion lässt sich aus der Perspektive der hier resümierten Forschungsstränge abschließend festhalten, dass Koordinationsprobleme im Regierungssystem häufig ein Ausdruck von Interessenskonflikten sind. In der Regierungs- und Verwaltungskoordination spiegeln sich letztlich gesellschaftliche Konflikte, die auf Ebene der Regierungs- und Verwaltungsorganisation formalorganisatorisch abgebildet werden. Die auf der advokatorischen Ebene zahlreichen Forderungen nach ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination unterschätzen die Latenz organisationaler Eigeninteressen und selektiver Perzeptionen. Die ebenfalls auf advokatorischer Ebene häufig kritisierte, auf den Schutz sektoraler Interessen sowie damit einhergehender organisationaler Eigeninteressen zielende Haltung in Abstimmungsprozessen ist aus Perspektive der Regierungsorganisation funktional, da die Sektoralisierung der Regierungsorganisation in Ressortgrenzen genau dem Zweck dient, die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen auf der Ebene der Regierung zu repräsentieren und in politische Prozesse umzusetzen. Diese Interessenvielfalt und die damit verbundenen Gegensätze und Konflikte manifestieren sich in Koordinationskonflikten. Damit wird die so oft als mangelhaft kritisierte Koordination in Regierung und Verwaltung erklärbar und es wird nicht nur deutlich, dass die Herstellung von ‚mehr‘ oder ‚besserer‘ Koordination keineswegs

trivial ist, sondern auch nicht als vermeintlich objektivierbares formalorganisatorisches Vorhaben betrachtet werden kann. Mit anderen Worten: Was als ein Ergebnis ‚guter‘ Koordination gilt, dürfte wesentlich vom Standpunkt des Betrachters abhängen.

Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche und kritische Anmerkungen zu einer ersten Fassung dieses Beitrags bedanken wir uns bei Bernhard Blanke, Marian Döhler und Werner Jann. Den Autoren/innen und Gutachter(inne)n der einzelnen Beiträge dieses Teilschwerpunktes danken wir sehr für die engagierte und produktive Zusammenarbeit. Sylvia Veit dankt Thomas Rixen für die gemeinsame Konzipierung und Organisation der Jahrestagung der DVPW-Sektion „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ zum Thema „Alles eine Frage der Koordination? Policy-Making in Mehrebenensystemen“, die im März 2013 an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg stattfand.
- 2 Dieses Ansinnen wurde später unter anderem wegen der mangelnden Berücksichtigung des institutionellen Kontexts sowie nicht-formaler Faktoren kritisiert, die Organisationshandeln beeinflussen (Simon 1946).
- 3 In der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre gehören *Gulick's* Erkenntnisse auch heute noch in kaum veränderter Form zum Standardrepertoire (Kieser/Walgenbach 2010).
- 4 Dieser Frage wurden eine Vielzahl von Untersuchungen der Formalstruktur gewidmet (für einen Überblick siehe Kubiczek/Welter 1985).
- 5 Selbstverständlich gibt es nicht „die“ Perspektive der Policy-Forschung, schließlich fallen unter diesen Oberbegriff so unterschiedliche Richtungen wie z.B. die vergleichende Staatstätigkeitsforschung und die interpretative Policy-Analyse. Mit der notwendigen Selektivität wird hier dennoch versucht, den Beitrag der Policy-Forschung zur Analyse von Koordinationsanforderungen, Koordinationsstrukturen und -mechanismen in Regierung und Verwaltung herauszukristallisieren.
- 6 *Schimank* (2000, 2007) differenziert abweichend von dieser eher groben Unterscheidung drei Modi der Interdependenzbewältigung (also Handlungsabstimmung/Koordination) und zwar wechselseitige Beobachtung, wechselseitige Beeinflussung und wechselseitige Verhandlungen. Eingebettete Märkte, Netzwerke, Polyarchien und Hierarchien stellen aus dieser Perspektive verstetigte Verhandlungskonstellationen dar.

Literatur

- Agranoff, Robert/McGuire, Michael*, 2001: Big Questions in Public Network Management Research, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, S. 295-326.
- Andeweg, Rudy B.*, 2003: On Studying Governments, in: *Hayward, Jack/Menon, Anand/Pollack, Mark A.* (Hrsg.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, S. 39-60.
- Bauer, Michael/ Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30), Berlin: edition sigma.
- Beichelt, Timm*, 2007: Over-efficiency in German EU Policy Coordination, in: *German Politics*, 16, S. 421-433.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos.
- Bet. 743/1975*: Planlægningen i centraladministrationen. Betænkningen fra Udvalget vedr. Centraladministrationens planlægningsvirksomhed. Betænkning Nr. 743 (Gutachten), Kopenhagen: Budgetdepartement.
- Biegelbauer, Peter*, 2013: *Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Blätte, Andreas*, 2011: Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hrsg.): *Regierungszentra-*

- len. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden: VS Verlag, S. 311-332.
- Bleek, Wilhelm*, 2001: Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland, München: Verlag
- Bogdanor, Vernon*, 2005 (Hrsg.): *Joined-Up Government*, New York: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas*, 2007: *Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics*, in: *Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben* (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*, London: Sage Publications, S. 483-503.
- Bornemann, Basil*, 2013: *Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette* (Hrsg.), 2012: *Politik und die Regulierung von Information. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 46*, Baden-Baden: Nomos.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2007: *The Whole-of-Government-Approach to Public Sector Reform*, in: *Public Administration Review* 67, S. 1059-1066.
- Christensen, Dag Arne/Christensen, Tom/Lægreid, Per/Midtbø, Tor* (2012): *Cross-Border Coordination Activities in Central Government Administration – Combining Organizational Conditions and Individual Features*, in: *Public Organization Review*, 12, S. 367-382.
- Cohen, Stephen*, 1973: *Moderne kapitalistische Planung: Das französische Modell*. In: *Naschold, Frieder/Väth, Werner* (Hrsg.): *Politische Planungssysteme*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 43-58.
- Contini, Francesco/Lanzara, Giovan Francesco* (Hrsg.), 2008: *ICT and innovation in the public sector: European studies in the making of e-government*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dearborn, DeWitt C./Simon, Herbert A.*, 1958: *A Note on the Departmental Identifications of Executives*, in: *Sociometry*, 21, S. 140-144.
- Döhler, Marian* (2007): *Die politische Steuerung der Verwaltung – eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*, Baden-Baden: Nomos.
- Dose, Nicolai*, 1997: *Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden: Nomos.
- Dye, Thomas R.*, 1972: *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Felder, Michael*, 2007: *Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? Das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands*. *TranState Working Papers* 50. Bremen: StB 597 „Staatlichkeit im Wandel“.
- Fleischer, Julia/Hustedt, Thurid*, 2012: *Sectoral Dynamics In Executive Politics: Coordinating Climate Policy in Germany*, in: *Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.): *Executive Politics in Times of Crises*, London: Palgrave, S. 264-283.
- Friauf, Karl Heinrich*, 1972: *Zentralisierungen im Personalwesen des Bundes. Verfassungsrechtliche Untersuchung, vorgelegt im Auftrag der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundes Minister des Innern*, Bonn.
- Goetz, Klaus H.*, 2003: *The Federal Perspective: Bureaucratic Fusion versus Governmental Bifurcation*, in: *Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus H.* (Hrsg.): *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press, S. 57-72.
- Goetz, Klaus H.*, 2006: *Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?*, in: *Bogumil, Jörg/Werner, Jann/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 472-490.
- Große Hüttmann, Martin*, 2007: *Die Koordination der deutschen Europapolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 10, S. 39-45.
- Gulick, Luther*, 1937: *Notes on the Theory of Organization*, in: *Gulick, Luther/Urwick, Lyndall* (Hrsg.): *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, S. 3-45.
- Hall, Peter A.*, 1993: *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, in: *Comparative Politics*, 25, S. 275-296.
- Halligan, John*, 2007: *Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand*, in: *Public Policy and Administration*, 22, S. 217-238.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*, 2013: *Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission*, in: *Journal of European Integration*, 35, S. 425-441.

- Hegelau, Hans/Scharpf, Fritz W.*, 1975: Untersuchung zur Reorganisation des Bundesministeriums für Verkehr, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn.
- Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie*, 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: Politische Vierteljahresschrift, 54, S. 21-50.
- Hertin Julia/Turnpenny, John/Jordan, Andrew/Nilsson, Mans/Russel, Duncan/Nykvist, Björn*, 2009: Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process, in: Environment and Planning A, 41, S. 1185-1200
- Hjern, Benny/Porter, David O.*, 1981: Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis, in: Organization Studies, 2, S. 211-227.
- Hustedt, Thuriid*, 2013a: Ministerialverwaltung im Wandel – Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hustedt, Thuriid*, 2013b: Analyzing policy advice: The case of climate policy in Germany, in: Central European Journal of Public Policy, 7, S. 88-110.
- Hustedt, Thuriid/Wonka, Arndt/Blauberger, Michael/Töller, Annette Elisabeth/Reiter, Renate*, 2014: Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union. Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke, Wiesbaden: Springer VS.
- Jacob, Klaus/Volkery, Axel*, 2004: Institutions and instruments for government self-regulation: environmental policy integration in a cross-country perspective, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 6, S. 291-309.
- Jann, Werner*, 2008: Regieren als Governance Problem: Bedeutung und Möglichkeiten institutioneller Steuerung, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1-28.
- Jann, Werner*, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, 50, S. 476-505.
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.)*, 1995: Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte – Methoden – Perspektiven, Marburg: Schüren.
- Johnson, Nevil/Steel, D. R.* (1972): Reorganisation in British Central Administration. Developments 1970-72. In: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) (ed.): Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Appendix 2, Bonn: PRVR.
- Kassim, Hussein/Peters, B. Guy/Wright, Vincent (Hrsg.)*, 2000: The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level, Oxford: Oxford University Press.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter*, 2010: Organisation. Stuttgart: Schaeffer Poeschel.
- König, Klaus/Dose, Nicolai*, 1993: Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag.
- Korinek, Rebecca-Lea/Veit, Sylvia*, i.E.: Only good fences keep ministries and agencies good neighbors! The institutionalization of science-policy interactions in the German food safety administration, in: Public Administration.
- Kubicek, Herbert/Welter, Günter*, 1985: Messung der Organisationsstruktur. Eine Dokumentation zur quantitativen Erfassung von Organisationsstrukturen, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lawrence, Paul R./Lorsch, Jay W.*, 1967: Organization and Environment. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lindblom, Charles E.*, 1959: The Science of “Muddling Through”, in: Public Administration Review, 19, S. 79-88.
- Ling, Tom*, 2002: Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems, in: Public Administration, 80 (4), S. 615-642.
- Litwak, Eugene/Hylton, Lydia F.*, 1962: Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Co-ordinating Agencies, in: Administrative Science Quarterly, 6, S. 395-420.
- March, James G./Simon, Herbert A.*, 1958: Organizations. New York: Wiley.
- March, James/Olsen, Johan P.*, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York u.a.: The Free Press.

- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.)*, 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate*, 1968: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: *Mayntz, Renate (Hrsg.)*: Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer und Witsch, S. 27-35.
- Mayntz, Renate*, 1975: Das Beratungswesen im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Untersuchungsbericht und Reformvorschläge, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn.
- Mayntz, Renate*, 1980: Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein: Athenäum.
- Mayntz, Renate*, 1983: Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate*, 2005: Governace Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Folke Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, S. 11-20.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.)*: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper, 115-145.
- Mayntz-Trier, Renate/Scharpf, Fritz W./Andersen, Hanfried/Derlien, Hans-Ulrich/Fiedler, Jobst/Kussau, Jürgen/Treiber, Hubert (1972)*: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Speyer/Konstanz: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsorganisation.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam u.a.: Elsevier.
- McKinsey & Company*, 1973: Management-System für ein Bundesministerium – Am Beispiel des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn.
- Metzler, Gabriele*, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn et al: Ferdinand Schöningh.
- Miebach, Bernhard*, 2012: Organisationstheorie: Problemstellung – Modelle – Entwicklung, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Moravcsik, Andrew*, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: *Wolf, Klaus Dieter/Abromeit, Heidrun (Hrsg.)*: Projekt Europa im Übergang?, Baden-Baden: Nomos, S. 211-263.
- Morkel, Arnd*, 1973: Kabinettausschüsse als Instrumente interministerieller Koordination, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Bonn.
- Murswiek, Axel*, 2003: Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.)*: Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 117-135.
- O'Toole, Laurence J., Jr./Montjoy, Robert S.*, 1984: Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective, in: *Public Administration Review*, 44, 491-503.
- O'Toole, Laurence J., Jr.*, 1997: Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, in: *Public Administration Review*, 57, S. 45-52.
- Page, Edward C.*, 2012: Policy without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective, Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, Ove K. (Hrsg.)*, 2002: EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles, Kopenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pehle, Heinrich/Sturm Roland*, 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Wiesbaden: VS Verlag, S. 155-178.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hrsg.)*, 2005: The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher*, 2003: Joined-up Government: A Survey, in: *Political Studies Review*, 1, S. 34-49.

- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul (Hrsg.), 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- PRVR, 1969: Erster Bericht zu Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Bonn.
- PRVR, 1972a: Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien. Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Bonn.
- PRVR, 1972b: Dritter Bericht zu Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Bonn.
- Rixen, Thomas, 2013: Why Reregulation after the Crisis is feeble: Offshore Financial Centers, Shadow Banking and Jurisdictional Competition, in: *Regulation & Governance*, 7, S. 435-459.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Kenis, Patrick/Schneider, Volker* (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk.: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt: Campus Verlag, S. 497-534.
- Schick, Allan, 1973: Von der Analyse zur Programmbewertung. In: *Naschold, Frieder/Väth, Werner* (Hrsg.): *Politische Planungssysteme*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 142-166.
- Schimank, Uwe, 2000: Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. München: Juventa.
- Schimank, Uwe, 2007: Elementare Mechanismen, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 29-45.
- Scott, W. Richard, 2014: *Institutions and Organizations*. 4. Auflage, London: Sage Publications.
- Simon, Herbert A. (1946): The Proverbs of Administration, in: *Public Administration Review*, 6, S. 53-67.
- Simon, Herbert A. (1947): *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.
- Surel, Yves, 2000: The role of cognitive and normative frames in policy-making, in: *European Journal of Public Policy*, 7, 495-512.
- Süß, Winfried, 2004: „Rationale Politik“ durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1969-1975. In: *Fisch, Stefan Fisch/Rudloff, Wilfried* (Hrsg.): *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*. Berlin: Duncker und Humblot, S.329-348.
- Taylor, Frederick W., 1919: Die einzelnen Elemente des neuen Systems, in: *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*, München/Berlin.
- Thompson, James D., 2003 [1967]: *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Thurner, Paul W./Binder, Martin, 2009: European Union Transgovernmental Networks: The Emergence of a New Political Space beyond the Nation-State?, in: *European Journal of Political Research*, 48, S. 80-106.
- Töller, Annette Elisabeth, 2002: *Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Arbeitsweise von Durchführungsausschüssen in der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen: Leske und Budrich.
- Töller, Annette Elisabeth, 2013: Die Reform der Komitologie mit und nach dem Vertrag von Lissabon: The End of The World As We Know It?, in: *Integration* 3/2013, S. 213-232.
- Trondal, Jarle, 2007: The public administration turn in integration research, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 960-972.
- Trondal, Jarle, 2010: *An Emergent European Executive Order?*, Oxford: Oxford University Press.
- Veit, Sylvia, 2010: *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Weber, Max, 1976 [1921]: Die Typen der Herrschaft/Soziologie der Herrschaft, in: *Büschges, Günter* (Hrsg.): *Organisation und Herrschaft – Klassische und moderne Studentexte zur sozialwissenschaftlichen Organisationstheorie*, Reinbeck: Rowohlt, S. 59-85.
- Wildavsky, Aaron, 1969: Rescuing Policy Analysis from PPBS, in: *Public Administration Review*, 29, S. 189-202.

Wildavsky, Aaron, 1973: If Planning is Everything, Maybe it's Nothing, in: *Policy Sciences*, 4, S. 127-153.

Wille, Anchrit, 2013: *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press.

Anschrift der Autorinnen:

Dr. Thurid Hustedt, DFG-Graduiertenkolleg WIPCAD (Wicked Problems, Contested Administrations), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam

E-Mail: Thurid.Hustedt@uni-potsdam.de

Dr. Sylvia Veit, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation II, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam

E-Mail: sveit@uni-potsdam.de

Eva G. Heidbreder

Kehrtwende in der Koordinierung europäischer Politikumsetzung: Horizontale Kapazitätsbündelung statt vertikaler Kompetenzverlagerung

Zusammenfassung

Politikumsetzung in Mehrebenensystemen steht vor besonderen Koordinierungsproblemen, da Kompetenzen zur Rechtsformulierung und -anwendung meist vertikal auf verschiedene Ebenen verteilt sind. Dieser Artikel analysiert jüngste Neuerungen zum Ausbau eines Steuerungsansatzes, der in der EU bisher vorrangig ad hoc und ohne weiterreichende Politikagenda zum Tragen kam. Basierend auf einer systematischen Betrachtung eines Instruments horizontaler Verwaltungszusammenarbeit werden die zentralen Charakteristika der zu Grunde liegenden Steuerungsstrategie als direkt-dezentral-gemeinschaftlich ausgeführter Verwaltungsvollzug konzeptualisiert. Neben der supranationalen Zentralisierung von Verwaltungskompetenzen und zunehmender Konvergenz nationaler Systeme stellt die horizontale Kooperation so einen theoretisch abgrenzbaren Ansatz zur Gestaltung von Politikumsetzung in Mehrebenensystemen dar.

Schlagworte: Horizontale Verwaltungskooperation, Binnenmarktinformationssystem, Europäische Amtshilfe, Dienstleistungsrichtlinie, Mehrebenenverwaltung

Abstract

U-Turn in the Coordination of EU Policy Implementation: Horizontal Capacity Pooling Instead of Vertical Conferral of Competences

Policy coordination in multilevel systems faces particular coordination problems because competences to formulate and to apply law are usually attributed to different levels of the system. This article analyses recent innovations that indicate an extend use of horizontal cooperation. Based on a systematic illustration of horizontal administrative cooperation, the aim is to conceptualise the key characteristic of the underlying steering strategy as direct, decentralised and joint policy execution. Besides the supranational centralisation of administrative competences or the convergence of national administrative systems, horizontal cooperation thus represents a theoretically distinct approach to multilevel policy implementation.

Key words: horizontal administrative cooperation, Internal Market Information System, Services Directive, multilevel administration

1. Einleitung

Die Umsetzung von Politiken stellt eine der Kernherausforderungen staatlicher Organisation und Verwaltung dar. Innerhalb von Mehrebenensystemen kommt hinzu, dass Verantwortlichkeiten für Politikformulierung und -umsetzung auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sind. Dies trifft in besonderer Weise auf die Europäische Union (EU) zu, in der gemeinsames Recht, das auf der supranationalen Ebene beschlossen wird, durch die formal unabhängigen mitgliedstaatlichen Verwaltungen implementiert wird. Obwohl die

Mitgliedstaaten die Europäische Kommission (Kommission) in der Regel mit der Politikimplementierung beauftragen, kommen dieser vorrangig Kontroll- und Aufsichtsfunktionen zu. Der tatsächliche Verwaltungsvollzug wird von nationalen Gebietskörperschaften ausgeführt, für welche die Kommission nicht weisungsberechtigt ist. Die Kommission kann also formal nur ex post im Fall fehlerhafter oder ausgebliebener Politikumsetzung mit Nichteinhaltungsklagen aktiv werden, beziehungsweise ex ante begrenzte Durchführungsakte festlegen. In die innerstaatliche Verwaltungsorganisation und –prozesse kann sie nicht direkt eingreifen. Die mitgliedsstaatliche Verwaltungsautonomie ist durch die Umsetzungsverpflichtungen von EU-Recht sowie eine begrenzte Anzahl von EU-Rechtsprinzipien nur indirekt eingeschränkt. Außerdem sind mitgliedsstaatliche Verwaltungsakteure in den Komitologieverfahren zur Ausarbeitung von Exekutivakten in der EU-Rechtsumsetzung in der Praxis stark in supranationale Entscheidungen eingebunden. Die EU besitzt also keine direkten Kompetenzen, um die Organisation, die Funktionen und die Gestaltung von Abläufen und Praktiken nationaler oder subnationaler Verwaltungen unmittelbar zu beeinflussen (Heidbreder 2011). Hinzu kommt, dass die Kommission ihre umfassenden Aufsichts- und Kontrollfunktionen aufgrund begrenzter materieller und rechtlicher Ressourcen in vielen Bereichen nur beschränkt ausüben kann. Die EU leidet daher strukturell unter einem Mangel an effektiver Kontrolle tatsächlicher Politikumsetzung, die über die reine nationale Rechtsanpassung hinausgeht.

Für eine verbindliche Rechtsanwendung ist neben den vertikalen Beziehungen zwischen Kommission und mitgliedsstaatlichen Behörden auch die horizontale zwischenstaatliche Behördenvernetzung von Bedeutung. Für die erfolgreiche Umsetzung einer Vielzahl von Politiken sind nationale Beamte, die formal allein innerhalb ihres staatlichen Systems agieren, auf die Kooperation und Ressourcen ihrer Fachkollegen in den Partnerstaaten angewiesen. Diese gegenseitige Abhängigkeit ergibt sich zwangsläufig aus der Schaffung eines EU-Rechtsraumes ohne den gleichzeitigen Aufbau eines gesamteuropäischen Verwaltungsapparates. Die Realisierung der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes verdeutlicht das Grundproblem: Während Personen, Güter, Kapital und Dienstleistungen frei in der EU zirkulieren können, obliegt die Verwaltung der transnationalen Interaktionen 28 staatlichen Bürokratien, die somit zunehmend in grenzüberschreitenden Verwaltungsakten miteinander interagieren müssen. Während die Nichteinhaltung bestimmter Politikziele eines Staates als isoliertes Politikversagen für einen Teil des gemeinsamen Rechtsraumes gesehen werden kann, schafft das Versagen eines Staates in der gemeinsamen Verwaltungskooperation negative Externalitäten für alle Beteiligten. Somit führt inkorrekte, begrenzte oder gescheiterte Verwaltungskooperation eines Mitgliedstaates potentiell zu inkorrekt, begrenzter oder gescheiterter Umsetzung der betroffenen Politik in gleich mehreren Mitgliedstaaten (Lafarge 2010, S. 608).

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel dieses Beitrags, aktuelle Trends in der Koordinierung von EU-Politikumsetzung empirisch und konzeptionell als eine bestimmte Form der Koordinierung in Mehrebenenverwaltungen zu erfassen. Im Mittelpunkt steht das Binnenmarktinformationssystem (IMI für *Internal Market Information System*). Dabei handelt es sich um ein Instrument der horizontalen Verwaltungskooperation, welches statt der Zentralisierung oder Anpassung nationaler Verwaltungskompetenzen auf die horizontale Vernetzung mitgliedstaatlicher Behörden setzt. IMI hat seit der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie 2006 und der Binnenmarktakte 2011 als Koordinierungsinstrument an Relevanz gewonnen. Die vorliegende Studie basiert auf vierzehn semistrukturierten Experteninterviews (Frühjahr 2013). Als Experten, also bestimmte Funktionsträger

mit Sonderwissen zu der untersuchten Fragestellung, wurden Beamte auf der EU- und deutschen Bundesebene ausgewählt, die in unterschiedlichen Positionen direkt mit der Planung und Anwendung des Binnenmarktinformationssystems betraut sind, um ansonsten nicht verfügbare Informationen über den grundlegenden Aufbau des Steuerungssystems zu sammeln. Die Interviews wurden anhand eines offenen Leitfadens geführt und dauerten im Schnitt 60–80 Minuten. Die Interviews wurden komplett transkribiert und entlang thematischer Einheiten analysiert (zur Methodik *Meuser/Nagel* 2009, S. 476). Überdies basiert die Studie auf der Auswertung schriftlicher Primärquellen, vor allem Dokumente der Kommission zur Gestaltung der Politikagenda und Umsetzungsdokumente deutscher Behörden (insbesondere der Bund-Länder-Kommission).

Im Folgenden sollen die der horizontalen Verwaltungskoordination zu Grunde liegenden Koordinierungsmechanismen der EU-Mehrebenenverwaltung konzeptionell erfasst werden. Nach der Darstellung meiner Annahmen und Thesen werde ich hierzu zunächst die verstärkte horizontale Verwaltungsverknüpfung anhand des IMI empirisch beschreiben und dessen Umsetzung am Beispiel Deutschlands illustrieren. Aus den beobachtbaren besonderen Charakteristika des Instruments wird anschließend eine konzeptionelle Bestimmung des untersuchten Koordinierungsansatzes gezogen, die als direkter, dezentraler und gemeinschaftlicher transnationaler Verwaltungsvollzugs definiert wird.

2. Annahmen und These: Das Erfassen verschiedener Koordinierungsansätze in einer Mehrebenenverwaltung

Die Ausgangsannahme dieses Artikels ist, dass aufgrund einer zunehmenden transnationalen Definition gemeinsamer Politikprobleme und -lösungen, auch die Notwendigkeit effektiver grenzüberschreitender Verwaltungsprozesse stark angestiegen ist. Die leitende These ist, dass dieser funktionale Druck zusammen mit der Bereitstellung neuer Koordinationsinstrumente durch Innovationen in der Kommunikationstechnologie beginnt, die europäische Verwaltungspraxis grundlegend zu verändern. Im Kern geht es hierbei um eine verstärkte Zusammenarbeit oder Kooperation, die durch eine bessere Koordinierung ermöglicht und realisiert werden soll. Die beobachtbaren Veränderungen weisen in die Richtung zunehmender direkter Vernetzung von Fachbeamten, was in letzter Konsequenz eine substantielle Verschiebung bürokratischer Funktionen, Organisation und der Definition von Verwaltungseinheiten impliziert. Mittel zur Handhabung unvermeidlicher gegenseitiger Abhängigkeiten in der Politikumsetzung sind entscheidend für den generellen Erfolg überstaatlicher Politikgestaltung.

Die Untersuchung greift mit dem IMI ein in seiner Funktionslogik neues Steuerungsinstrument auf, um einen theoretischen Beitrag zur Debatte um den „administrativen Unterbau“ der EU zu leisten, der von verschiedenen Autoren als „Verwaltungsraum“ (*Amoretto/Musella* 2011; *Balint/Bauer/Knill* 2008; *D’Orta* 2003; *Egeberg/Trondal* 2007; *Hofmann* 2008; *Metcalfe* 2004), eine sich entwickelnde „Exekutivordnung“ (*Trondal* 2010) oder „Mehrebenenverwaltung“ (der Sammelband von *Bauer/Trondal* 2014 entwickelt dieses Konzept) beschrieben wird. Vor allem das Konzept des „Verwaltungsraumes“, welches zunächst im Rahmen der EU-Osterweiterung von politischen Akteuren eingeführt wurde, um eine zuvor nie klar definierte Vorlage für die Anforderungen an die Beitrittsstaaten zu schaffen (*Meyer-Sahling* 2009), verdient eine kritische Betrachtung (*Siedentopf/Speer* 2003; *Goetz* 2006). Zwar ist der Begriff des „Raumes“ ein relativ neutraler Platzhalter in Abwe-

senheit einer einheitlichen EU-Verwaltungspolitik, suggeriert aber dennoch eine Einheit und somit letztlich ein gemeinsames Verwaltungsmodell, dem sich die Mitgliedstaaten durch Europäisierungsprozesse annähern (Olsen 2003). Weder in der programmatischen politischen Ausformulierung eines „EU-Modells“, noch in der empirischen Überprüfung zunehmender Konvergenz zwischen Mitgliedstaaten (Goetz 2001), ist jedoch dieser Subtext des Verwaltungsraumkonzepts zu finden. Der vorliegende Beitrag nimmt daher Abstand von diesem Begriff und verwendet stattdessen den der „Mehrebenenverwaltung“. Dieser Begriff beschreibt, dass Prozesse über mehrere Ebenen ablaufen, wobei die besondere transnationale Dimension der EU-Politikgestaltung hierbei nicht ausgeschlossen ist (Schmitter 2003 fügt daher dem Begriff der „multilevel“ den der „polycentric governance“ hinzu). Dem theoretischen und empirischen Argument, die EU sei eine *executive order* im Entstehen, das von starken Zentralisierungsmechanismen ausgeht (Trondal 2010), stellt dieser Artikel eine andere These entgegen: Die vielversprechendsten praktischen Ansätze zur Verbesserung der Politikimplementierung in der EU setzen eben nicht auf Zentralisierung, sondern auf dezentrale Vernetzungsstrategien. Von empirischen Beobachtungen ausgehend wird die theoretische Bedeutung dieser Tendenzen für die konzeptionelle Beschreibung nicht einer EU-Verwaltung, sondern der *Verwaltung von EU-Politiken* herausgearbeitet.

Grundsätzlich ist das Phänomen transnationaler Rechtsverknüpfung nicht neu und auch verwaltungstechnisch ist die für solche Abkommen relevante gegenseitige Amtshilfe bekannt. Durch die Ausgestaltung eines europäischen Gemeinschaftsrechts gehen die Anforderungen an innerstaatliche Stellen allerdings weit über sektorspezifische Amtshilfeabkommen hinaus. Da zunehmend verschiedene Sachverhalte, Rechtsnormen und Sektoren unter eine vereinheitlichte Regulierung fallen (Kalmert/Adler 2009), ergibt sich für den Verwaltungsvollzug, dass die zuständigen Behörden statt punktuell Amtshilfe zu leisten, Kapazitäten und Strukturen entwickeln müssen, um sich fortlaufend transnational zu interagieren. Dies lässt sich gut anhand des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung illustrieren. Während in der internationalen Politik in der Regel bi- oder multilaterale Abkommen die gegenseitige Anerkennung bestimmter Rechtsakte spezifizieren, gilt in der EU umgekehrt, dass äquivalentes Recht anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen ist, wenn keine spezifischen Gründe für eine Nicht-Anerkennung vorliegen. Verwaltungen müssen also die Kompetenzen und Kapazitäten für eine Verwaltungskooperation erwerben, um Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten auf Äquivalenz zu prüfen und anzuwenden.

Um den gewachsenen Anforderungen an Verwaltungskooperation zu begegnen, hat vor allem die Kommission inkrementell Strategien für einen grenzübergreifenden Verwaltungsvollzug entwickelt und angepasst. Traditionell hat die EU zwei Strategien zur Behebung des systematischen Mehrebenenproblems der Politikumsetzung angewandt. Zum einen war und ist die Kommission um eine zunehmende Zentralisierung von Verwaltungs- und Kontrollkompetenzen auf der supranationalen Ebene bemüht, wie vor allem in diversen Arbeiten am Osloer Forschungszentrum ARENA untersucht wurde (z.B. Trondal 2010). Der Verwaltungszentralisierung sind allerdings durch die formale Unabhängigkeit nationaler Bürokratien sehr enge Schranken gesetzt. Andere Autoren formulieren die Erwartung, dass die parallele Umsetzung gleicher Politiken in den einzelnen Staaten Konvergenzmechanismen begünstigt und somit eine besser funktionierende Kooperation zwischen den nationalen und subnationalen Verwaltungseinheiten erwächst (z.B. Kassim 2003; Olsen 2003). Verschiedene Studien stellen allerdings stark in Frage, ob tatsächlich Konvergenz beobachtbar oder gar zu erwarten ist (Goetz 2006; Page 2003). Die Veränderung nationaler Systeme für und durch EU-Politikumsetzung ist vor allem durch die Eu-

ropäisierungsforschung eingehend untersucht worden (*Knill* 2001). Die vorliegende Untersuchung knüpft an diese Literaturstränge an, setzt aber einen anderen Schwerpunkt. Statt nach dem Grad der Kompetenzverlagerung oder der gegenseitigen Europäisierungstendenzen zu fragen, liegt das Augenmerk auf der Ausprägung eines bestimmten Koordinierungsmechanismus im Mehrebenensystem.

Um theoretisch zu abstrahieren, ob und wie dieser dritte Mechanismus sich von Zentralisierung und Europäisierung abhebt, wird an dem Fallbeispiel IMI die diesem Instrument zugrunde liegende Strategie untersucht, welche erst in den letzten Jahren planmäßig durch die Kommission gestärkt wurde. Diese Strategie folgt weder einer Zentralisierungs- noch einer Konvergenzlogik. Als Hauptakteurin drängt die Kommission vor allem seit der Veröffentlichung der „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ zunehmend auf die horizontale Verknüpfung nationaler Verwaltungskapazitäten, um neue Impulse für die Vollendung des Binnenmarktes zu geben (*Europäische Kommission* 2011a). Die Kommission fordert in diesem Ansatz weder eine zusätzliche Zentralisierung formaler Verwaltungskompetenzen in Brüssel, noch zielt die Binnenmarktakte auf eine verstärkte Harmonisierung nationaler Verwaltungen. Die Rolle der Kommission ist stattdessen auf die einer Moderatorin und Unterstützerin zwischenstaatlicher Netzwerke ausgelegt, die vor allem neue elektronische Instrumente bereitstellt, um den bisher häufig kaum realisierbaren, schnellen und direkten Austausch von Informationen zwischen zuständigen Behörden zu befördern. Die erfolgreiche Entwicklung virtueller Kommunikationsstrukturen stellt eine wichtige Voraussetzung für die Ausweitung direkter kooperativer Verwaltungsstrukturen dar, in denen Fachbeamte in direktem und ständigen Kontakt mit ihren Fachkollegen anderer Mitgliedstaaten stehen und so ein neuartiges System der gemeinsamen Politikumsetzung gestalten können. An den Strategiepapieren, Politikvorschlägen und bereits beschlossenen Rechtsakten ist vor allem bemerkenswert, dass sie eine Abwendung von Zentralisierung und Harmonisierung zugunsten der Regulierung der Verknüpfung nationaler Kapazitäten als verpflichtende Aufgabe der Mitgliedstaaten widerspiegeln.

3. Praktische Lösungen für alte Probleme: Ursprung und Grundlagen des transnationalen Verwaltungsvollzugs

Die Kernthese des Artikels basiert auf der empirischen Beobachtung, dass die Kommission verstärkt eine horizontale Koordinierungsstrategie anwendet, die dezentrale Verwaltungsakteure direkt miteinander vernetzt. Um diesen Trend zu erfassen, bietet der folgende Teil zunächst eine deskriptive Analyse des Ursprungs der zu Grunde liegenden politischen Agenda, die in der Binnenmarktakte der Kommission 2011 formuliert wurde, und des wichtigsten neu eingeführten Koordinierungsinstruments, dem Binnenmarktinformationssystem.

3.1 Ursprung des neuen Koordinierungsansatzes: Die Dienstleistungsrichtlinie

Regulierungen zur verpflichtenden horizontalen Verwaltungszusammenarbeit sind keine Neuheiten im EU-Recht, bieten allerdings kein kohärentes Bild. Bereits der Vertrag von Rom sah Kompetenzen der Gemeinschaft in der Verwaltungskooperation vor, die jedoch auf die Bereiche nationaler Arbeitsagenturen und das Niederlassungsrecht beschränkt wa-

ren, in denen sich Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit verpflichteten. Hinzu kamen intergouvernementale Abkommen oder Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in einigen Bereichen, zum Beispiel in der Steuerkoordinierung. Ebenfalls intergouvernemental wurden mit dem Vertrag von Maastricht die Kooperationsgrundlagen in den Bereichen des diplomatischen und konsularischen Schutzes und in der Rechts- und Innenpolitik geschaffen. Grundsätzlich stellt „Verwaltungskooperation“ keinen eigenständig zu regulierenden inhaltlichen Politikbereich dar, ist aber für die Anwendung des Rechts oft entscheidend, was zu vielen ad hoc Regelungen innerhalb bestimmter Fachregulierungen führt, wie der im Folgenden weiter vertieften Dienstleistungsrichtlinie. Eine eigenständige Rechtsgrundlage für Verwaltungskooperation besteht nicht. In der Auflistung der Arten von EU-Kompetenzen, die in den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden sind, sind eigenständige EU-Verwaltungskompetenzen dementsprechend nicht aufgeführt.

Die Dienstleistungsrichtlinie gab einen wichtigen Anstoß für eine erhebliche Ausweitung und partielle Vereinheitlichung der verpflichtenden Verwaltungskooperation in verschiedenen Binnenmarktregulierungen. Das Potential für eine Vereinheitlichung liegt hierbei nicht in der grundsätzlichen EU-Kompetenzausweitung im Verwaltungsbereich, sondern in der Möglichkeit, die in diesem Zusammenhang geschaffenen Koordinationsinstrumente auf eine Vielzahl anderer Bereiche auszudehnen (*Carbonara* 2012). Die bevorstehende Notwendigkeit, Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten ihr Recht auf freie Berufsausübung zu gewährleisten, wurde als besondere Herausforderung für nationale Verwaltungen wahrgenommen. Die Schaffung von Verwaltungsstrukturen und -kapazitäten wurde als zentraler – wenn nicht *der* zentrale Teil – in die Dienstleistungsrichtlinie (DLR, *Europäisches Parlament/Rat* 2006) aufgenommen (Interview 1).

Die Richtlinie führt eine generelle Verpflichtung zur Verwaltungszusammenarbeit ein. Diese Kooperationspflicht umfasst (1) die Bereitstellung von Informationen, (2) die Durchführung von Kontrollen und Informationen über die Ergebnisse (soweit erforderlich), (3) die Notifizierung neuer, für Dienstleistungen relevanter nationaler Rechtsakte und (4) einen Frühwarnmechanismus. Verfahrenstechnisch sind die nationalen Behörden verpflichtet, so schnell als möglich zu reagieren und auf elektronischem Wege die notwendigen Informationen bereitzustellen. Ebenfalls verpflichtend wurde die Nutzung des IMI eingeführt, welches als zentrales technisches Instrument nachfolgend weiter analysiert wird.

3.2 Ausgestaltung der Politikagenda: Die Binnenmarktakte

Während die Kooperationsverpflichtung in der DLR in der Tradition fallspezifischer ad hoc Regulierung von Verwaltungskooperation steht, stellt die Veröffentlichung der Kommunikation „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ (*Europäische Kommission* 2011a) einen grundlegenden Schritt in der Umorientierung der EU-Politikagenda dar. Die Binnenmarktakte ist ein zentrales Planungsdokument, welches das Ungleichgewicht zwischen rechtlicher und Verwaltungsintegration als wesentliche Ursache für die Hemmnisse in der Vollendung des Binnenmarktes sieht. Somit greift die Binnenmarktakte das erste Mal das Problem der Politikumsetzung im Mehrebenensystem als entscheidende sektorübergreifende Hürde für die Vollendung des Binnenmarktes auf (Interview 3). Der Schwenk der Agenda von reiner Rechtsumsetzung hin zu Fragen des tatsächlichen Vollzugs drückt sich auch in der Organisationsstruktur der Kommission aus. In der zuständigen Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen (DG Markt)

ist nunmehr „Direktion B: Steuerung des Binnenmarktes“ ausschließlich mit der Steuerung bestehender Politiken des gemeinsamen Marktes betraut.

Die in der Akte avisierten Maßnahmen wurden durch die Kommission bereits 2012 nahezu vollständig durch die Initiierung von Rechtsakten aufgegriffen, die sowohl substantielle Neuregulierungen sowie die Reform bestehender Rechtsgrundlagen umfassen.¹ Aus der Verwaltungsperspektive ist vor allem die Art der Politikkoordination relevant, die in diesen Initiativen befördert wird. Da der Schwerpunkt auf verbesserter Politikumsetzung liegt, wird ein besonderes Augenmerk auf Verwaltungsinstrumente gelegt. IMI, das als Instrument für die Umsetzung der DLR als technisches Tool ausgebaut wurde, erhielt in diesem Zusammenhang eine erweiterte Bedeutung, da es als flexibel einsetzbar gilt und daher für eine potentiell große Anzahl verschiedenster Politikbereiche vorgesehen ist, um das in der Binnenmarktakte formulierte Ziel einer effektiveren Rechtsumsetzung zu erreichen.

3.3 Der Einsatz eines innovativen Steuerungsinstruments: Vernetzung durch IMI

Der Agenda der Binnenmarktakte entsprechend, liegt ein Kernziel in der verbesserten direkten Kooperation zwischen zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden, um Implementierungsdefizite zu beheben. Die Kommission fasst den hierzu entwickelten Instrumentenkasten entlang des „Governance Zyklus des Binnenmarktes“ dar, in dem verschiedenen Phasen spezifische Instrumente zugewiesen werden (für eine detaillierte Darstellung siehe: *Heidbreder* 2014). Das Hauptinstrument zur Verwaltungsvernetzung ist das IMI. Das IMI ist ein elektronisches Netzwerk, das einen grenzüberschreitenden Verwaltungsvollzug zwischen verschiedenen zuständigen Stellen ermöglicht. Die Kommission hebt hervor, „dass IMI zum jetzigen Zeitpunkt und im Gegensatz zu den anderen [...] Instrumenten nicht von Verbrauchern oder Unternehmen verwendet werden kann. Es ist ein Werkzeug nur für Behörden mit Zuständigkeiten in den einzelnen Politikbereichen, die es unterstützt“ (*Europäische Kommission* 2012, S. 23). Die direkte Verknüpfung zuständiger Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglicht den schnellen Informationsaustausch zwischen dezentralen Stellen, wobei die Kommission zwar die Anzahl eingegangener und bearbeiteter Anfragen nach Politikbereich erfassen kann, jedoch keinen Zugriff auf die ausgetauschten Daten erhält.

Technisch ist IMI ein informationstechnologisch gestütztes Netzwerk, mithilfe dessen (sub)nationale zuständige Verwaltungsstellen direkt miteinander kommunizieren können. Das IMI bietet unter anderem automatische Übersetzungen vorformulierter Anfragen und Antworten, eine Suchfunktion, um die richtigen Ansprechpartner in einem anderen Staat auszumachen, und einen Mechanismus, um den Bearbeitungsstatus einer endsendten Anfrage nachzuverfolgen. Zuständige Behörden auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene können sich über nationale Koordinationsstellen im IMI registrieren und Anfragen stellen. Es ist den Mitgliedstaaten vorbehalten, die innerstaatliche Registrierung zu regeln. Ein einheitliches Modell, anhand dessen Konvergenz zu erwarten wäre, besteht aufgrund der weiten nationalen Spielräume in der nationalen IMI-Gestaltung nicht. Im Gegenteil ist IMI darauf angelegt, den Austausch zwischen verschiedenen Systemen zu ermöglichen und Schnittstellen zwischen zum Austausch von Informationen zwischen uneinheitlichen Systemen zu schaffen. Die nationalen Lösungen sind dementsprechend verschiedentlich zentral (innerstaatliche Bündelung der IMI-Kommunikation) oder dezentral (direkte Re-

gistrierung der sachzuständigen Stelle) aufgebaut. Die direkte Verknüpfung zuständiger Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglicht so den Informationsaustausch zwischen dezentralen Stellen, der bislang meist nur durch individuell initiierte Kontakte in andere Staaten gehandhabt wurde.

Die ersten IMI Anwendungsbereiche waren in der DLR festgelegt. Als Pilotbereich diente die Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen. Das IMI stellt keine inhaltliche Erweiterung der Richtlinien dar, sondern regelt allein, wie diese Richtlinien transnational administrativ und technisch angewandt werden. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen stellte stets ein erhebliches Umsetzungsproblem dar. Während die Einführung des IMI die Richtlinie selbst nicht änderte, wurde die Umsetzung durch dezentrale Behörden erheblich erleichtert (Interview 2). Auf der Grundlage der ersten Erfahrungen mit IMI entwickelte die Kommission sowohl Vorschläge zur besseren Nutzbarkeit des Systems als auch zu dessen Ausweitung auf weitere Politikbereiche (*Europäische Kommission* 2011b). Die Reichweite des IMI ergibt sich aus seiner besonders einfachen Handhabung und Flexibilität. Es ist daher anders als eine Reihe anderer elektronischer Anwendungen für eine wachsende Anzahl von Binnenmarktpolitiken vorgesehen. Zwar wurde IMI zunächst neben der Dienstleistungs- und der Berufsqualifikationsrichtlinie angewandt. „IMI ist jedoch als ein horizontales Instrument zum Informationsaustausch zur Unterstützung verschiedenster Rechtsbereiche des Binnenmarktregulierung entworfen, die IMI-Anwendung lässt sich daher mühelos auch auf die Unterstützung weiterer Rechtsbereiche ausweiten (was den wichtigsten Unterschied zu anderen groß angelegten IT-Systemen wie SIS, VIS, CIS, und EURODAC ausmacht, die sich alle auf Kooperation in bestimmten abgesteckten Bereichen konzentrieren)“ (*Carbonara* 2012, S. 111 eigene Übersetzung).

Eine eigene Rechtsgrundlage erhielt das System schließlich mit der sogenannten IMI-Richtlinie (*Europäisches Parlament/Rat* 2012), welche die weitere Ausweitung des Systems auf die Umsetzung der Richtlinien über Patientenrechte, den grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld und die Nutzung von SOLVIT (ein Online-Netzwerk nationaler Behörden zur informellen Problemlösung bei fehlerhafter Anwendung von Binnenmarktrecht)² vorsieht, die zum Teil bereits umgesetzt sind. Prinzipiell ist die Ausweitung des Systems auch auf Bereiche denkbar, die nicht direkt den Binnenmarkt betreffen (eine Liste potentieller Bereiche: *European Commission* 2011a, S. 11ff.). Die außerhalb der engeren Binnenmarktgesetzgebung liegenden Bereiche beinhalten auch die Anerkennung zivilrechtlicher Dokumente (z.B. Geburts-, Sterbe-, Heiratsurkunden), die für den freien Personen und Dienstleistungsverkehr relevant sind, aber letztlich in den Bereiche des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ fallen (Interview 3).

Als wichtigste Neuerung zur Optimierung des Verwaltungsvollzugs bietet IMI Lösungen der seit jeher von der EU-Ebene kaum kontrollierbaren Missstände in der Politikumsetzung, die sich aus der mangelhaften Kooperationsfähigkeit dezentraler nationaler Behörden ergeben. Die Einführung verpflichtender Koordinierungsinstrumente soll also letztlich die Kooperationsfähigkeit befördern, indem Verwaltungskapazitäten und Informationsnetzwerke ausgebaut und angepasst werden sowie gegenseitiges Vertrauen gestärkt wird und so letztlich auf den innerstaatlichen Kontext bezogene Verwaltungskulturen aufgebrochen werden. Die Kommission hebt hervor, dass vor allem die Entwicklung technischer Innovationen im IMI-System traditionelle Kooperationshemmnisse abbauen. „Konkret stellen verschiedene Verwaltungskulturen, Strukturen und Sprachen sowie ein Mangel gemeinsam beschlossener Prozesse und klar identifizierter Partner erhebliche

Hemmnisse für die wirksame Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten dar. Das Binnenmarktinformationssystem wurde 2007 mit dem Ziel, diese Hemmnisse zu überwinden, geschaffen. Mit dem Inkrafttreten der Dienstleistungsrichtlinie wurde der Gebrauch des IMI für alle unter den Rechtsakt fallenden Berufsgruppen rechtlich verpflichtend. Heute basiert die Verwaltungskooperation zu einem Großteil auf der Anwendung dieses Systems“ (*European Commission* 2011b, S. 75 eigene Übersetzung). Vor allem die durch IT-Innovation ermöglichte Bereitstellung automatischer Übersetzungen und fachbezogener Suchoptionen, um zuständige Behörden direkt ausfindig zu machen, tragen dazu bei, bisher kaum lösbare Kooperationshürden abzubauen.

3.4 Die Anwendung des IMI: Beispiel von Aufbau und Nutzung in Deutschland

Die in Deutschland geschaffene IMI-Organisationsstruktur spiegelt in geradezu beeindruckender Weise das föderal und sektoral fragmentierte deutsche System wider, das auch für die Koordination der deutschen EU-Politik typisch ist (*Beichelt* 2009). Für den Aufbau und die laufende Bereitstellung des IMI sind Bund und Länder sowie die verschiedenen Fachministerien gemeinsam zuständig (siehe vor allem *Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft* 2008). Zunächst ist Deutschland der einzige Mitgliedstaat, der die nationale IMI-Koordination in eine technische (Bundesverwaltungsamt) und eine inhaltliche Zuständigkeit (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) unterteilt hat. Da die Fachkompetenzen für die meisten betroffenen Bereiche auf Länderebene angesiedelt sind, gibt es darüber hinaus 16 delegierte IMI-Koordinatoren, die jeweils auf Landesebene die Koordination übernehmen und je nach Landesgesetzgebung ausgestaltet sind.

Parallel hierzu stellt Deutschland mit 3.151 bei weitem die größte Anzahl registrierter Behörden im IMI (Stand Dezember 2013). An zweiter Stelle rangiert Spanien, das ebenfalls ein großer, föderal aufgebauter Mitgliedstaat ist, aus dem allerdings lediglich 1.226 Behörden registriert sind. Die geringere Anzahl registrierter Behörden der anderen Mitgliedstaaten hängt maßgeblich von internen staatlichen Strukturen und Entscheidungen in der nationalen Umsetzung der Kooperationsverpflichtungen ab, was einem guten Teil die erheblich niedrigeren Zahlen für die zentralistisch aufgebauten Koordinationssysteme in Großbritannien und Frankreich erklärt (469 bzw. 693).³ Weitere mögliche Erklärungen für die Varianz sind in den historisch-administrativen Verwaltungskulturen und generellen Einstellungen gegenüber der EU zu suchen, bedürfen allerdings noch weiterer Untersuchung. In der nationalen IMI-Struktur Deutschlands wird die Fortführung nationaler Verwaltungsorganisation sehr deutlich. Gleichzeitig werden innerhalb dieser Struktur substantielle Mittel eingesetzt, um IMI funktionsfähig zu machen, was nicht zuletzt die Schulung und Einbindung einer großen Zahl dezentraler Akteure betrifft (Interview 11).

Betrachten wir die tatsächliche Nutzung des IMI, so ist zunächst augenfällig, dass eine große Nachfrage im Bereich der Dienstleistungsrichtlinie, in der die Kommission einen besonderen Koordinierungsbedarf erwartet hatte, ausgeblieben ist (Interviews 1, 3, 11). Im Gegensatz hierzu war die Nutzung des IMI zur Koordinierung der Entsenderichtlinie und im Bereich der Berufsqualifikationen höher als erwartet (*European Commission* 2013). Während die Kommission niedrige Nutzerzahlen auf einen Mangel an Informationsverbreitung und Schulungen in nationalen Behörden zurückführt (*European Commission* 2012, *European Commission* 2011c), heben die mitgliedstaatlichen Anwender eher

hervor, dass für die Dienstleistungsfreizügigkeit tatsächlich Berufsqualifikationen das größte Hindernis darstellen (Interview 11). Ebenfalls nicht abgebildet ist, wie viele Anfragen noch weiterhin außerhalb des IMI gehandhabt werden (also informell über persönliche Kontakte zwischen Beamten). Die Befürchtungen sowohl wissenschaftlicher Beobachter als auch der Kommission, dass Probleme der technischen Interoperabilität auftreten, scheinen sich für IMI nicht zu bestätigen. Im Gegenteil ist das System sehr benutzerfreundlich und bedarf nur geringer technischer Anforderungen, die zuvor nicht zur Verfügung standen. Von deutscher Seite wurden daher auch von Anwendern des IMI angeregt, ob IMI ebenfalls für die innerstaatliche Informations- und Kommunikationsübertragung genutzt werden könne (Interviews 1 und 11), wofür die IMI-Richtlinie die formalrechtlichen Grundlagen geschaffen hat.

In der IMI-Anwendung ist im deutschen Fall klar eine Reproduktion nationaler Koordinationsmodelle zu beobachten. Trotz der unterschiedlichen nationalen Lösungen ist insgesamt eine stete Zunahme von IMI-Anfragen zu beobachten. So stiegen beispielsweise die Anfragen im meist genutzten Bereich, Berufsqualifikationen, von nur 374 im Jahr 2009 auf 3.091 in 2012 und 3.196 in den ersten drei Quartalen von 2013 (*European Commission* 2013). Gerade in Abwesenheit eines einheitlichen institutionellen Verwaltungsgefüges entwickelt sich so in einer wachsenden Anzahl von Binnenmarktpolitiken ein Verwaltungsvollzug, der dezentrale Behörden direkt miteinander verbindet und so eine gemeinsame Politikumsetzung ermöglicht.

4. Konzeptionelle Betrachtung: Horizontale Koordination als Steuerungsmodus

Das theoretische Erkenntnisinteresse dieses Artikels ist die konzeptionelle Erfassung der horizontalen Verwaltungsverknüpfung, also der organisatorischen und technischen Ermöglichung transnationaler Politikumsetzung durch Verwaltungszusammenarbeit. Die Frage ist also nicht, ob und wie die Einbindung mitgliedersstaatlicher Verwaltungsapparate in das europäische Mehrebenensystem traditionelle nationale Verwaltungsorganisationen und -praktiken aufbricht und europäisiert, auch wenn die zu erwartenden Veränderungen bestehender nationaler Systeme eng mit der gestellten Frage verknüpft sind. Ich werde dazu zunächst einige der in der wissenschaftlichen Literatur und politischen Diskussion prominenten Erwartungen aufgreifen, um anschließend eine konzeptionelle Abgrenzung zu anderen EU-Koordinierungsstrategien zu formulieren.

4.1 Wissenschaftliche Erwartungen: Die Auswirkungen horizontaler Koordinierung

Aus wissenschaftlicher Perspektive wurde der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ein großes Modernisierungspotential für Verwaltungen prognostiziert. Während einige folgenden Titel für die DLR „Richtlinie zur Harmonisierung und Modernisierung öffentlicher Verwaltung“ für treffender gehalten hätten (*Davies* 2007, S. 239; siehe auch *Schmidt* 2009), sahen andere Beobachter nicht nur einen „Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform“, sondern stellten letztlich die Frage, ob die Umsetzung der DLR „das Ende der deutschen Verwaltung“ einleite (wie *Schliesky* 2008 pro-

vokant im Titel seines Beitrags aufwirft). Der Großteil der Studien für die deutsche Umsetzung konzentriert sich auf die Einführung eines Einheitlichen Ansprechpartners (EA). Die Stelle eines EA war von den Mitgliedstaaten als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger („*front-office/back-office*“) neu einzurichten, was aber auch auf die innerstaatliche „*back-office/back-office*“ Koordination Einfluss hat, da der EA oft über verschiedene Stellen verteilte Information als zentrale Anlaufstelle bereitstellen soll (exemplarisch: *Grunow/Dickert-Laub/Minnetian* 2012; *Lenk* 2009; *Schuppan* 2010; *Windoffer* 2010; *Reim* 2011; *Knill/Tosun* 2010). Um den EA tatsächlich in die Lage zu versetzen, Bürger in transnationalen Verwaltungsabläufen administrativ von einer Stelle aus zu betreuen, waren nicht nur ein aufwändiges Verfahrensmanagement, Prozessoptimierung und die Entwicklung elektronischer Interoperabilität von Nöten, sondern vor allem auch ein Umdenken der beteiligten Akteure.⁴ Die notwendigen Reformen innerstaatlicher Verwaltungsorganisation gehen also weit über rein organisatorische oder rechtliche Anpassungen hinaus. Die „eigentliche Herausforderung ist dabei, das ‚Silo-Denken‘ der Beteiligten aufzubrechen, wozu es eines grundlegenden Wandels hin zu einer kooperativen Verwaltungskultur bedarf“ (*Schuppan* 2010, S. 84).

Für die hier behandelte Fragestellung ist weniger von Interesse, inwieweit sich die innerstaatliche „*front-office*“ Praxis mit Bezug auf den EA als Schnittstelle zu Bürgern modernisiert hat, sondern vielmehr, welches Verwaltungsmodell sich aus der Verpflichtung zur transnationalen direkten Vernetzung der „*back-offices*“ aus der DLR und der anknüpfenden IMI-Richtlinie ergibt. Die relevante Information ist also, dass für das reibungslose Funktionieren horizontaler Kooperation neben der Bereitstellung der technischen Möglichkeit vor allem eine grenzüberschreitend und innerstaatlich kooperative Verwaltungskultur unabdingbar ist. Koordinationsinstrumente sollen also Kooperation befördern, wobei eine grundlegende Kooperationsbereitschaft auch für eine wirksame Koordination unabdingbar ist. Zum einen bedarf es daher innerhalb der EU-Mitgliedstaaten einen grundlegenden Kulturwandel fort von einem „Silo-Denken“ hin zu einer auch innerstaatlichen Kooperation verschiedener Verwaltungsstellen. Darüber hinaus weist die mangelnde Kooperationsfähigkeit zwischen den 28 Mitgliedstaaten, die unter anderem die Binnenmarktakte aufgreift, darauf hin, dass auch die zunehmende IMI-Nutzung nur dann eine belastbare Implementationsverbesserung bringt, wenn sie mit einer pragmatischen Öffnung nationaler Kulturen und dem Aufbau von Vertrauen einhergeht, welches gleichzeitig implizit von den beteiligten Behörden gefordert wird. Dies betrifft also nicht weitere EU-Rechtsetzung, sondern die Verwaltungspraxis und Bereitschaft beteiligter Akteure, in national- und transnational-kooperativen Zusammenhängen zu denken.

Zwei Elemente der verpflichtenden Verwaltungskooperation stellen weitere besondere Innovationsanforderungen an die mitgliedstaatlichen Behörden: die transnational erweiterte Amtshilfepflicht und die Pflicht, diese elektronisch abzuwickeln. Bereits die Gegenüberstellung nationaler (hier: deutscher) und EU-Definitionen von „Amtshilfe“ weist für die Anwendung relevante Unterschiede auf. Im herkömmlichen internationalen Rechtsverständnis ist unter Amtshilfe „das ‚kooperative Überbrücken der Inkongruenz von Verwaltungsauftrag und Verwaltungskönnen zu verstehen“ (*Plathof* 2010, S. 65) – also ergänzende Einzelfallmaßnahmen gleich- oder nebengeordneter Behörden auf Ersuchen. Die durch das IMI ermöglichte und verpflichtend eingeforderte Form der Zusammenarbeit geht weit über das bislang gängige innerstaatliche Amtshilfeverständnis hinaus. Die EU-Definition der Europäischen Amtshilfe „umfasst alle Maßnahmen, die einer dauerhaften effektiven grenzüberschreitenden und verwaltungsträgerübergreifenden Zusammenar-

beit und gegenseitigen institutionalisierten Unterstützung dienen. [...] Zur ‚Hilfeleistung‘ gehört auch die Unterrichtung des ersuchenden Mitgliedstaates durch den ersuchten Mitgliedsstaat, wenn Schwierigkeiten bei der Beantwortung von Informationen oder der Durchführung von Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen auftreten, um dann eine gemeinsame Lösung zu finden (vgl. Art. 28 Abs. 5 EG-DLR). Demnach ist die Amtshilfe nach dem Gemeinschaftsrecht (‚Europäische Amtshilfe‘) keine Ausnahme, sondern stellt vielmehr einen anlassbezogene[n] Regelfall dar“ (Platthof 2010, S. 67-68). Die Erweiterung der Kooperationsanforderungen von Einzelfall bezogener Amtshilfe zu standardisierter permanenter Vernetzung durch das IMI stellt auf die Schaffung eines Netzwerkes statt eines Teppichs bilateraler Beziehungen ab, das der Verbreitung verschiedener elektronischer Einzellösungen zuvorkommt und so Verwaltungen entlastet (Carbonara 2012, S. 112). Die konzeptionelle Innovation liegt also darin, dass bestehende Prozessverständnisse aufgebrochen werden: Statt punktueller Unterstützung einer einzelnen Behörde zielt IMI auf die Ausgestaltung eines „permanente[n] Informations- und Kontrollverbund[s]“ (Schulz 2009, S. 6), der über die fallbezogene Unterstützung hinaus die Stärkung gegenseitigen Vertrauens und grenzüberschreitend ausgeführter Verwaltungsprozesse zum Ziel hat.

Auch im zweiten Punkt, der Nutzung elektronischer Informationstechnologie, erweiterte die DLR das bis dahin in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen gängige (wenn überhaupt vorhandene) Verständnis von „*e-Government*“, das mit der IMI-Richtlinie verstetigt wurde. Eine weit zitierte Definition bietet die sogenannte „Speyerer Definition“: „Unter *Electronic Government* verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (*Government*) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. [...] Diese Definition umfasst sowohl die lokale oder kommunale Ebene, die regionale oder Landesebene, die nationale oder Bundesebene sowie die supranationale und globale Ebene. Eingeschlossen ist somit der gesamte öffentliche Sektor, bestehend aus Legislative, Exekutive und Jurisdiktion sowie öffentlichen Unternehmen“ (von Lucke/Reinermann 2000, S. 1 Hervorhebung im Original). Die Kommission definiert hingegen *e-Government* als den „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“ (Europäische Kommission 2003, S. 8). Der klassischen Definition der elektronischen Übertragung herkömmlicher Verfahren wird somit von *e-Government* als „Schlüssel zu einer besseren und effizienteren Verwaltung“ (ibid.) gegenübergestellt.⁵ Die Definition der deutschen Bundesbeauftragten für Informationstechnik nimmt inzwischen eine Mittelposition zwischen der reinen Übersetzung bestehender Abläufe und der des Modernisierungsinstruments ein: „E-Government bezeichnet die elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung und Regierung und leistet einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung: Die Prozesse werden beschleunigt, die Kommunikation vereinfacht und damit insgesamt die Qualität und Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns erhöht“.⁶ Das veränderte Verständnis elektronischer Verwaltung trifft also den Kern von Verwaltungsorganisation und Prozessstrukturen. Werden bestehende Strukturen nur elektronisch gespiegelt, entstehen unvermeidlich Ineffizienzen und Doppelstrukturen. Mit der Ausweitung des IMI auf immer neue Politikbereiche erhält die durch die DLR verstetigte IT-Verpflichtung einen zunehmend generalisierbaren Rang als verpflichtend anzuwendendes transnationales Verfahren. Damit bei der Anwendung des

IMI also nicht bestehende Verwaltungsprozesse, die eben nicht den notwendigen Koordinationsanforderungen gerecht werden, reproduziert werden, sondern tatsächlich ein funktionierendes Kooperationsnetz entsteht, „bedarf es einer gründlichen Revision überkommener Prozessstrukturen“ (Schulz 2009, S. 7).

4.2 Konzeptionelle Verortung: Ein direkt-dezentral-gemeinschaftlicher Verwaltungsvollzug

Drei distinkte Elemente können aus der vorangegangenen Analyse des IMI als Koordinierungsinstrument der Politikumsetzung in Mehrebenenverwaltungen identifiziert werden. Diese sind: (1) der (verpflichtende) Einsatz elektronischer Netzwerkinstrumente, (2) die erweiterte Definition von Amtshilfe als Standardverfahren und (3) die für beide notwendige Schaffung einer offenen transnationalen Verwaltungskultur. Jedes der Elemente hat weitreichende Konsequenzen für die Ausgestaltung der horizontalen Verwaltungskooperation als eigenständigen Koordinierungstyp.

Die relevante Folge der verpflichtenden Nutzung elektronischer Netzwerkinstrumente ist nicht so sehr die Umstellung auf ein anderes Kommunikationsmedium. Die entscheidende strukturändernde Relevanz liegt darin, dass so die Herausformung transeuropäischer Prozessstrukturen ermöglicht und durch die verpflichtende Teilnahme auch forciert wird. Vor allem die Überwindung zuvor kaum zu überbrückender Sprachbarrieren im transnationalen Verwaltungsalltag verdeutlicht dies.⁷ In letzter Konsequenz bedeutet die Anwendung des IMI die direkte Ansprechbarkeit von Fachbeamten in anderen Mitgliedstaaten innerhalb eines Verwaltungsaktes, sodass Bürgern – gleich aus welchem Mitgliedstaat – überall eine Verwaltungsdienstleistung in gleicher Form von einem zuständigen Ansprechpartner angeboten werden kann. Auch wenn dies bei weitem noch nicht realisiert ist, ist die Schaffung funktionierender, flexibler und leicht einsetzbarer IT-Lösungen eine unverzichtbare technische Voraussetzung hierfür. Die Verpflichtung diese elektronischen Netzwerke zu nutzen, schafft gleichzeitig die Notwendigkeit, neue Prozessstrukturen zu entwickeln.

Rechtlich ist dieser Prozess mit der Neudefinition alter Kooperationskonzepte verknüpft, was im Besonderen die Definition der gegenseitigen Amtshilfe betrifft. Innerhalb der elektronisch gestützten horizontalen Verwaltungskooperation ist Amtshilfe nicht mehr als bilateraler, fallbezogener Sonderfall definiert. Stattdessen stellt sie das Standardverfahren transnationaler Verwaltungszusammenarbeit dar, das grundsätzlich anzuwenden ist und nur im Sonderfall nicht zu Verfügung steht. Diese Neudefinition bedeutet für die normative Rechtsauffassung eine Umstellung auf ein System, das als permanentes transnationales Informations- und Kontrollnetzwerk angelegt ist.

Dieses umfassende transnationale Verständnis von Verwaltungszusammenarbeit widerspricht jedoch den noch immer dominanten stark national – und in Deutschland auch innerstaatlich – segmentierten Verwaltungskulturen. Ohne eine gleichzeitige Umstrukturierung der „back-office“ Kooperation stellt also auch die Einführung elektronischer Koordinierungsinstrumente zunächst vorrangig eine technische Neuerung dar, die nicht automatisch eine wirksamere Politikimplementierung befördert. Um das nachhaltige Funktionieren elektronisch operierender Prozessstrukturen auf der Grundlage eines transnationalen Verwaltungsnetzwerkes zu garantieren, ist eine Verhaltens- und Einstellungsänderung der beteiligten institutionellen und individuellen Verwaltungsakteure notwendig. Eine grenzüberschreitende Vertrauens- und Kooperationskultur ist daher schlussendlich in

der Anwendung der hier beschriebenen Form direkter, dezentraler und gemeinsamer transnationaler Verwaltungskooperation unabdingbar.

5. Schlussfolgerung: Die Ausformung eines transnationalen Verwaltungssteuerungsverfahrens

Relevant an dem untersuchten Instrument zur horizontalen Verwaltungskooperation, dem IMI, ist, dass es nicht nur eine fallspezifische ad hoc Regulierung bestimmter Abläufe bietet. Es schafft vielmehr die Möglichkeit und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer standardisierten ständigen Vernetzung dezentraler Verwaltungsbehörden, welche durch die IMI-Richtlinie für einen großen Bereich von Binnenmarktpolitiken potentiell festgelegt wurde. Eine vollständige Realisierung der oben ausgeführten konzeptionellen Grundeigenschaften solcher horizontalen Steuerungsansätze lässt tiefgreifende Einschnitte in bestehende Verwaltungsprinzipien der Mitgliedstaaten erwarten, die bei einer umfassenden Realisierung tatsächlich das Wesen der EU-Mehrebenenverwaltung grundlegend verändern könnten.

Betrachten wir erstens die Grenzen europäischer Verwaltungszentralisierung, also die Kontextbedingungen europäischer Politikumsetzung unter dem Primat nationaler Verwaltungsautonomie (*Chiti* 2004; *Hofmann/Rowe/Türk* 2011, S. 260), so stechen eine Reihe von Spannungen zwischen dem Konzept eines digital verknüpften transeuropäischen gemeinsamen Verwaltungsvollzugs und unabhängigen Staatsbürokratien ins Auge. Ein über den Binnenmarkt hinweg angewandtes administratives Informations- und Kontrollnetzwerk weicht letztlich innerstaatliche Verwaltungshierarchien und Kontrollmechanismen im Weberianischen Sinne auf, da zuständige Behörden selbst im direkten grenzüberschreitenden Austausch Prozesse gestalten, die innerstaatliche Kontrollhierarchien im Idealfall überspringen. Anerkennungsfragen, die einstmals durch diplomatische Vertreter ausgehandelt wurden, werden im direkten Fachbeamtenaustausch geregelt. Insgesamt lässt sich aus der vorliegenden Studie ableiten, dass – beschränken sich die Mitgliedstaaten auf möglichst minimale Prozessanpassungen, ohne einen weiterreichenden Systemwandel zu befördern – die horizontale Kooperation defizitär bleiben wird. Für eine volle Anwendung der Koordinierungsanforderungen ist im Gegenzug zumindest eine teilweise Öffnung und Stärkung transnationaler Vertrauens- und Kooperationsnetzwerke auf Kosten alter national geschlossener Hierarchie- und Kontrollmechanismen notwendig.

Betrachten wir zweitens die Grenzen von Harmonisierung (*Goetz* 2001, S. 227), also die empirisch beobachtbare Persistenz nationaler Verwaltungskulturen (*Painter/Peters* 2010) im Spannungsverhältnis zu den Prozessanforderungen einer funktionierenden EU-weiten Politikumsetzung, so lassen sich Vermutungen über die Realisierbarkeit mithilfe des IMI aufstellen. Der Vorteil des IMI ist, dass es den Mitgliedstaaten einen weitreichenden Gestaltungsspielraum in der nationalen Umsetzung lässt. Es erlaubt also, in der innerstaatlichen Handhabung die Organisation den gegebenen Strukturen anzupassen und so das Spannungsverhältnis zwischen europäischer Rechtsvereinheitlichung und national gewachsenen Verwaltungsstrukturen zu überbrücken. Außerdem wird formal die nationale Verwaltungsautonomie gewahrt, da die Funktion der Kommission klar auf die des „*facilitator*“ beschränkt bleibt. Dies zeigt sich vor allem darin, dass die Kommission keinerlei Zugriff auf die im IMI ausgetauschten Informationen hat. Allerdings „bleibt vorerst die Frage offen, ob sich die implizite Erwartung der EU-Kommission (von 2005) bestätigt, dass striktere Umsetzungsvorgaben nicht erforderlich sind, weil am Ende die bürokratischen Komplikationen

und Kosten der DLR-Umsetzung so hoch sein werden, dass die Mitgliedstaaten schon von selbst zu ‚radikalen‘ Deregulierungs- und Entbürokratisierungsmaßnahmen greifen werden“ (*Grunow/Dickert-Laub/Minnetian* 2012, S. 165-166). Alternativ ist denkbar, dass national-staatliche Regulierungsunterschiede fortbestehen, aber durch eine forcierte Anerkennungspraxis der zuständigen Verwaltungen zunehmend aufgeweicht werden, ohne dass es zu einer formalen Rechtsharmonisierung kommt. Dass die Handlungskompetenz hin zu zuständigen Behörden verschoben wird, statt den politischen Prozess der Rechtsharmonisierung zu durchlaufen, könnte so eine schleichende, für die Verwaltungspraxis pragmatische Rechtsharmonisierung befördern, zumal im Bereich der gegenseitigen Anerkennung das EU-Recht in der Regel zunächst von der Äquivalenz nationaler Regeln ausgeht.

Zu erwarten ist in Anbetracht der Persistenz bestehender nationaler Prozesse bei gleichzeitig hohem Druck, die negativen Externalitäten einer defizitären Politikumsetzung zu reduzieren, dass mit der schrittweisen Ausweitung des IMI auf immer mehr Politikfelder inkrementell eine Mehrzahl von Bereichen unter den „faktischen Zwang“ gerät, nicht nur „die Behördenkooperation und –kommunikation auf eine völlig neue – nämlich elektronische – Grundlage zu stellen“ (*Schulz* 2009, S. 6), sondern tiefgreifender Veränderungen in der Organisation und Praxis zu befördern. Obwohl technische Innovationen eine notwendige Voraussetzung für den umfassenden und strukturierten Ausbau horizontaler Kooperation und gleichzeitig eine Alternative zu Zentralisierungs- oder Konvergenzansätzen bieten, liegt hierin nicht ihr entscheidendes charakteristisches Merkmal. Das Alleinstellungsmerkmal ist vielmehr das Aufbrechen nationaler Verwaltungssysteme bei gleichzeitiger Bewahrung ihrer formalen Autonomie, da der Zugriff auf Informationen und diese selbst in der Hand der Mitgliedstaaten bleiben. Dies ist durch die Bereitstellung und den verpflichtenden Einsatz flexibler transnationaler Vernetzungsinstrumente möglich. Diese Instrumente bringen zuständige, oft dezentral angesiedelte Behörden in einen direkten und ständigen Austausch miteinander. Die gegenseitige Amtshilfe wird hierbei nicht mehr als Sonderfall, sondern als ständig abrufbare Systemeigenschaft grenzüberschreitender Verwaltungsabläufe etabliert. Dies geschieht in der EU nicht dadurch, dass z.B. der Kommission Zugriff auf mitgliedstaatliche Verwaltungen eingeräumt wird, sondern indem mitgliedstaatliche Behörden zur Kooperation verpflichtet werden. Hierfür stellt die Kommission das technische Koordinierungsinstrumentarium bereit, das nach und nach auf verschiedene Politikbereiche ausgeweitet wird. Anstatt eines radikalen ist somit eher ein inkrementeller Wandel zu erwarten. Dieser wird signifikant, wenn eine kritische Menge von Bereichen in das IMI oder ähnliche Systeme integriert sind, deren Funktionieren im Kern von der Stärkung gegenseitigen Vertrauens und dem Herausbilden einer offenen transnationalen Verwaltungskultur abhängt, welche umgekehrt durch fortlaufende Interaktion befördert werden soll.

Anmerkungen

- 1 Die Maßnahmen beinhalten zwölf Titel: Finanzierungszugang für KMUs, Bürgermobilität, geistiges Eigentumsrecht, Konsumentenrecht, Dienstleistungen, Netzwerke, der digitale Binnenmarkt, soziale Unternehmerschaft, Steuern, soziale Kohäsion, Unternehmensumwelt, öffentliche Ausschreibungen (Europäische Kommission 2011a).
- 2 SOLVIT besteht seit 2002 und dient der pragmatischen Lösungsfindung behördlicher Probleme, die in der grenzüberschreitenden Anwendung des Binnenmarktrechtes auftreten. Bürger und Unternehmen können sich direkt an nationale SOLVIT-Stellen wenden, die auf informellem Weg über das Netzwerk innerhalb von 10 Wochen eine Lösung herbeiführen sollen, weitere Informationen: http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm (zuletzt aufgerufen am 14. Januar 2014).

- 3 Für aktuelle Daten siehe http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_en.htm#maincontentSec1 , zuletzt aufgerufen am 6.12.2013.
- 4 Die skeptische Einschätzung, dass die tatsächlich notwendige Kooperation nicht voll erreichbar würde, wurde letztlich bestätigt: „nicht die einheitlichen Ansprechpartner an sich, sondern das Gesamtnetz ihrer Verbindungen untereinander und mit den die Leistung erstellenden Back Offices stellt die eigentliche Herausforderung dar“ (Lenk 2009, S. 242, siehe vor allem Grunow/Dickert-Laub/Minnetian 2012, S. 163ff.). Vor allem das Ziel der administrativen Verfahrenserleichterung wurde durch die Verweigerung grundlegender Reformen geradezu konterkariert, da im sehr fragmentierten deutschen Verwaltungssystem die verpflichtende Zusammenführung von Aufgaben bei dem EA zusätzlich und nicht anstelle bestehender Prozesse eingeführt wurde.
- 5 Der Vergleich greift diese Gegenüberstellung durch Schliesky auf (siehe Utz Schliesky: Das E-Government-Gesetz: Eintritt in die digitale Verwaltungszukunft?, Kongressbeitrag Effizienter Staat, Berlin, 3. Mai 2011, <http://www.effizienterstaat.eu/Fruehere-Kongresse/Kongress-2011/> , aufgerufen am 28. Juli 2013).
- 6 Siehe Webseite der Bundesbeauftragten für Informationstechnik, aufgerufen am 28. Juli 2013: http://www.cio.bund.de/DE/Strategische-Themen/E-Government/egovernment_node.html.
- 7 Dies gilt vorrangig für die vorformulierten Fragen im IMI-System. Aufgrund urheberrechtlicher Fragen, musste die Kommission die ursprüngliche Freitextübersetzung aussetzen und ein eigenes System entwickeln, das noch nicht voll den Anforderungen entspricht (Interview 1, Interview 11).

Literatur

- Amoretti, Francesco/Musella, Fortunato, 2011: Toward the European Administrative Space: The Role of E-government Policy, in: *European Political Science Review*, 3, S. 35-51.
- Balint, Tim/Bauer, Michael W./Knill, Christoph, 2008: Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission, in: *West European Politics*, 31, S. 677-700.
- Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.), forthcoming, 2014: *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Beichelt, Timm, 2009: *Deutschland und Europa: Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft, 2008: Eckpunkte für die Einführung eines elektronischen Binnenmarktinformationssystems (Internal Market Information System – IMI) nach der Dienstleistungsrichtlinie. *Stand: 15. Oktober 2008*.
- Carbonara, Lorenzo, 2012: European Administrative Cooperation: The Strategy for Expansion of IMI, in: Cassese, Sabino/Carotti, Bruno/Casini, Lorenzo/Cavalieri, Eleonora/Macdonald, Euan (Hrsg.), *Global Administrative Law: A Case Book*. Rome/New York: IRPA – IILJ, S. 105-116.
- Chiti, Mario P., 2004: Forms of European Administrative Action, in: *Law and Contemporary Problems*, 68, S. 37-57.
- D’Orta, Carlo, 2003: What Future for the European Administration Space? EIPA Working Paper 2013: 15.
- Davies, Gareth, 2007: The Services Directive: Extending the Country of Origin Principle and Reforming Public Administration, in: *European Law Review*, 32, S. 232-245.
- Egeberg, Morten/Trondal, Jarle, 2007: National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven, or Networked?, in: Egeberg, Morten (Hrsg.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*. Mannheim: CONNEX Report Series Nr 03, S. 291-311.
- Europäische Kommission, 2003: Die Rolle elektronischer Behördendienste (E-Government) für die Zukunft Europas, in: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2003) 567 endgültig.
- Europäische Kommission, 2011a: Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen „Gemeinsam für neues Wachstum“, in: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 206 endgültig.
- Europäische Kommission, 2011b: Eine bessere Governance für den Binnenmarkt mittels verstärkter administrativer Zusammenarbeit: Eine Strategie für den Ausbau und die Weiterentwicklung des

- Binnenmarkt-Informationssystem („Internal Market Information System/IMI“), in: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 75 endg.
- Europäische Kommission*, 2012: Die Leistung des Binnenmarkts steigern, in: Governance-Test 2011.
- Europäisches Parlament/Rat*, 2006: Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 376/36.
- Europäisches Parlament/Rat*, 2012: Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission („IMI-Verordnung“), in: Amtsblatt der Europäischen Union, L316/1-11.
- European Commission*, 2012: The Internal Market Information System (IMI) Operation and Development 2011, in: Commission Staff Working Document 24 February.
- European Commission*, 2011a: Background information related to the strategy for expanding and developing the Internal Market Information System (‘IMI’) / Accompanying document to the Communication on better governance of the Single Market through greater administrative cooperation: A strategy for expanding and developing the Internal Market Information System (‘IMI’), in: Commission Staff Working Paper, COM(2011) 75 final.
- European Commission*, 2011b: Evaluation of the Professional Qualifications Directive (2005/36/EC), in: DG Internal Market and Services, siehe http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/news/20110706-evaluation-directive-200536ec_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 30. Oktober 2013).
- European Commission*, 2011c: The Internal Market Information System (IMI) Annual Report for 2010. Luxembourg: EU.
- European Commission*, 2013: Statistics on the Use of the Internal Market Information System: January – June 2013, in: Directorate General Internal Market and Services.
- Goetz, Klaus H.*, 2001: European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, in: *Goetz, Klaus H./Hix, Simon* (Hrsg.), *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*. London: Frank Cass, S. 211-231.
- Goetz, Klaus H.*, 2006: Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *PVS-Sonderheft 37: Politik und Verwaltung*, S. 472-490.
- Grunow, Dieter/Dickert-Laub, Margit/Minnetian, Clelia*, 2012: Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie in der Umsetzung: Herausforderungen, Probleme, Optionen. Berlin: Edition Sigma.
- Heidbreder, Eva G.*, 2011: Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-level Administration, in: *Journal of European Public Policy*, 18, S. 709-726.
- Heidbreder, Eva G.*, 2014: Horizontal Capacity Pooling: Direct, Decentralised, Joint Policy Execution, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Hofmann, Herwig C. H.*, 2008: Mapping the European Administrative Space, in: *West European Politics*, 31, S. 662-676.
- Hofmann, Herwig/Rowe, Gerard C./Türk, Alexander*, 2011: *Administrative Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Kalmert, Marcus/Adler, Georg*, 2009: Horizontalität oder Vertikalität: Diskussion von Regulierungsmodellen am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie, in: *Wirtschaftsrechtliche Blätter*, 23, S. 11-15.
- Kassin, Hussein*, 2003: Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, S. 83-111.
- Knill, Christoph*, 2001: *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2010: *Politikgestaltung in der Europäischen Union: Die Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*. Baden-Baden: Nomos.
- Lafarge, Francois*, 2010: Administrative Cooperation Between Member States and Implementation of EU Law, in: *European Public Law*, 16, S. 597-616.

- Lenk, Klaus, 2009: Organisationsänderung durch Wegsehen, in: *Verwaltung und Management*, 15, S. 241-250.
- Metcalf, Les, 2004: Managing in the European Administrative Space: Developing Capacities for Effective Integration, in: *Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsraum: Beiträge einer Fachtagung*. Baden-Baden: Nomos, S. 151-169.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike 2009: Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: *Pickel, Susanne/Pickel, Gerd/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlev* (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 465-79.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, 2009: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, in: *SIGMA Paper: No. 44 GOV/SIGMA*.
- Olsen, Johan, 2003: Towards a European Administrative Space?, in: *Journal of European Public Policy*, 10, S. 506-531.
- Page, Edward C., 2003: Europeanization and the Persistence of Administrative Systems, in: *Hayward, Jack/Menon, Anand* (Hrsg.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, S. 162-176.
- Painter, Martin/Peters, B. Guy (Hrsg.), 2010: *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Plathhof, Frank, 2010: Amtshilfepflichten der Kommunen, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen*. Potsdam: KWI Schriften, 3, S. 65-72.
- Reim, Claudia, 2011: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre Auswirkung auf die Kommunen am Beispiel des Einheitlichen Ansprechpartners, in: *KWI-Arbeitshefte Universität Potsdam*.
- Schliesky, Utz, 2008: Das Ende der deutschen Verwaltung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung und Zwang zur Verwaltungsreform, Teil I, in: *Schliesky, Utz* (Hrsg.), *Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung*. Kiel: Lorenz-von-Stein Institut, S. 1-32.
- Schmidt, Susanne K., 2009: When Efficiency Results in Redistribution: The Conflict over the Single Services Market, in: *West European Politics*, 32, S. 847-865.
- Schmitter, Philippe C., 2003: Neo-Neofunctionalism, in: *Wiener, Antje/Diez, Thomas* (Hrsg.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, S. 45-74.
- Schulz, Sönke E., 2009: Der E-Government-Begriff der Europäischen Union: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Chance für die Verwaltungsmodernisierung durch E-Government?, in: *Verwaltung und Management*, 15, S. 1-56.
- Schuppan, Tino, 2010: Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus organisatorischer E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung?, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.): *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie: Herausforderung für die Kommunen*. Potsdam: KWI Schriften, 3, S. 73-85.
- Siedentopf, Heinrich/Speer, Benedikt, 2003: The European Administrative Space from a German Administrative Science Perspective, in: *International Review of Administrative Science*, 89, S. 9-28.
- Trondal, Jarle, 2010: *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Von Lucke, Jörn/Reinermann, Heinrich, 2000: *Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Windoffer, Alexander, 2010: Das System des Einheitlichen Ansprechpartners, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie – Herausforderung für die Kommunen*. Potsdam: KWI Schriften, 3, S. 22-36.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder, Heinrich-Heine-Universität-Düsseldorf, Politikwissenschaften, Gebäude 23.31, Ebene 05, Raum 26, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf
E-Mail: Eva.Heidbreder@hhu.de

Hartmut Aden

Koordination und Koordinationsprobleme im ambivalenten Nebeneinander: Der polizeiliche Informationsaustausch im EU-Mehrebenensystem¹

Zusammenfassung

Der Informationsaustausch zwischen Verwaltungen ist eine Form von Verwaltungskoordination, seine Organisation erzeugt aber auch zusätzlichen Koordinationsbedarf. Im europäischen Mehrebenensystem steigt die Komplexität der Verwaltungszusammenarbeit und des Informationsaustauschs und damit der Koordinationsbedarf im Vergleich zum innerstaatlichen Bereich. Dieser Beitrag zeigt, dass der polizeiliche Informationsaustausch bedingt durch die Geheimhaltungspraxis und die hohe Sensibilität der im Sicherheitsbereich verarbeiteten Informationen neben den allgemeinen Mustern der Verwaltungskoordination Besonderheiten aufweist, u.a. im Hinblick auf die Menschenrechte der betroffenen Personen. Für die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU haben sich mit zentralisierten und netzwerkbasierten Formen des Informationsaustauschs zwei Grundtypen entwickelt. Beide reagieren auf unterschiedliche Weise darauf, dass der Austausch sensibler Informationen von gegenseitigem Vertrauen der beteiligten Verwaltungsakteure abhängt. Versuche, Vertrauen zwischen Polizeibehörden durch EU-rechtliche Vorschriften nicht nur zu fördern, sondern zu erzwingen, haben sich als problematisch erwiesen.

Schlagworte: Verwaltungskoordination; Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden; EU-Mehrebenensystem; Vertrauen; Datenschutz

Abstract

Instrument and problem for coordination: the exchange of police information in the EU multi-level system

Information sharing among public administrations is a form of coordination, the organisation of which also creates additional coordination requirements. In the EU multi-level context, cooperation and information sharing among public agencies is more complex than at the domestic level and therefore increases the need for coordination. This paper shows that information sharing among police agencies has some specific characteristics, due to the fact that the information to be shared in this field is mostly secret and sensitive, e.g. with respect to the human rights of the people whose personal data are being shared. For police cooperation in the EU, centralised and network based forms of information exchange have been developed. Both types react in different ways to the fact that the sharing of sensitive information among security agencies depends upon trust. Attempts to establish EU law rules forcing police agencies to trust each other have been revealed as problematic.

Key words: coordination of public administrations; information sharing among police agencies; EU multi-level system; trust; privacy

1 Der Beitrag ist Otwin Massing zu seinem 80. Geburtstag am 3. Mai 2014 gewidmet. Der Autor dankt den Teilnehmer/innen der Tagung „Alles eine Frage der Koordination? Policy-Making im Mehrebenensystem“ der DVPW-Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft am 1./2. März 2013 in Bamberg, insbesondere Marian Döhler für seine Kommentierung des Konferenz-Papers sowie den beiden anonymen Gutachtern und den Herausgeberinnen des Schwerpunktheftes für zahlreiche wertvolle Anregungen zu früheren Fassungen dieses Beitrags.

1. Einleitung: Koordination durch Informationsaustausch und Informationsaustausch als Koordinationsproblem

Dieser Beitrag fragt nach Zusammenhängen zwischen der Koordination verschiedener Verwaltungen und dem Informationsaustausch zwischen ihnen. Er geht von der Hypothese aus, dass Koordination und Koordinationsprobleme hier ambivalent nebeneinander stehen. Einerseits ist Informationsaustausch eine zentrale Form von Koordination der Tätigkeiten verschiedener Verwaltungen. Andererseits verursacht der Informationsaustausch selbst gravierende Koordinationsprobleme. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Koordination von Informationsbeständen in transnationalen Kooperationsprozessen zwischen Sicherheitsbehörden, hier verstanden als Oberbegriff für Polizeibehörden und andere Verwaltungen mit Sicherheitsaufgaben, z.B. Geheimdienste. Als empirisches Beispiel wird der Informationsaustausch im Rahmen der Polizeikooperation im europäischen Mehrebenensystem untersucht.

Im Mittelpunkt des Interesses stehen die folgenden Forschungsfragen: Welche Rolle spielen Informationen als Ressource in der Theorie und Praxis der Verwaltungszusammenarbeit? Welche Strategien entwickeln Politik und Verwaltungen, um Koordinationsprobleme zu bewältigen, die beim Informationsaustausch entstehen? Welche Besonderheiten ergeben sich für den Informationsaustausch im Mehrebenenkontext und bei Sicherheitsbehörden? Auf welche strukturellen Grenzen stößt die Koordination durch Informationsaustausch?

Methodisch basiert dieser Beitrag auf einer qualitativ-systematisierenden Analyse von einschlägigen programmatischen Dokumenten, Rechtsakten, Praxisberichten und Sekundärliteratur in transdisziplinärer verwaltungs-, politik- und rechtswissenschaftlicher Perspektive. Entwicklung und Wandel des polizeilichen Informationsaustausches seit den 1980er Jahren werden auf der Basis dieser Dokumente untersucht, wobei ein Schwerpunkt auf den neueren Entwicklungen seit den Anschlägen vom 11. September 2001 liegt.

Für Polizei- und andere Sicherheitsbehörden sind Informationen eine zentrale Ressource, auf die sie bei ihrer Arbeit angewiesen sind. Die Aufklärung von Straftaten und die Abwehr von Gefahren basieren nicht nur auf Erfahrungswissen für die Konkretisierung dieser stark rechtlich definierten Aufgabenfelder. Zentral für Erfolg oder Misserfolg der Polizeitätigkeit sind auch Informationen zu Einzelfällen und zu Zusammenhängen zwischen verschiedenen Straftaten oder Gefahrenquellen. Fehlen den Polizeibehörden Informationen, so werden Sicherheitsprobleme möglicherweise nicht rechtzeitig erkannt. Straftaten bleiben eventuell unaufgeklärt.

Koordinationsprobleme entstehen u.a. dann, wenn mehrere Sicherheitsbehörden über Informationen zu derselben Gefahrenquelle verfügen oder wenn einer Sicherheitsbehörde Informationen vorliegen, die auch für andere Behörden relevant sind. Fehlende Koordination kann gravierende Folgen haben, wenn Gefahren nicht rechtzeitig erkannt werden. So verfügten verschiedene US-Sicherheitsbehörden vor den Flugzeug-Anschlägen in New York und Washington im September 2001 über Informationen, die in ihrer Gesamtheit auf einen geplanten Anschlag hätten hindeuten können. Da die Informationen bei verschiedenen Sicherheitsbehörden verstreut waren, blieben die Anschlagspläne unerkannt (zur Aufarbeitung: *National Commission on Terrorist Acts upon the United States* 2004).

Die Mord-, und Bankraubserie sowie die Sprengstoffattentate des rechtsextremistischen „Nationalsozialistischen Untergrunds“ in Deutschland konnten zehn Jahre lang nicht gestoppt werden. Eine Ursache lag darin, dass die zahlreichen zuständigen Sicherheitsbehörden

(Polizei und Verfassungsschutz des Bundes und der beteiligten Länder) das Puzzle vorhandener Informationen und Spuren nicht zutreffend interpretierten (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013). Diese Beispiele deuten bereits auf strukturelle Grenzen der Koordination durch Informationsaustausch hin: Nur Informationen, die in das Muster bekannter Sicherheitsbedrohungen passen, werden in Sicherheitsbürokratien routiniert wahrgenommen. Zuvor unbekannte Sicherheitsrisiken stoßen dagegen auf Wahrnehmungsschwierigkeiten, die auch durch einen gut koordinierten Informationsaustausch nicht automatisch überwunden werden können.

In der Mehrebenenperspektive ist der Informationsaustausch ein besonders komplexes Unterfangen – mit der Folge größerer Anfälligkeit für Probleme. Dies gilt umso mehr, wenn neben Polizeibehörden auch Geheimdienste wie die US-amerikanische National Security Agency (NSA) beteiligt sind, die dazu tendieren, Informationen in großen Mengen „auf Vorrat“, also ohne konkreten Anlass zu sammeln. Dies befähigt sie aber nicht automatisch dazu, Sicherheitsprobleme effektiv zu erkennen und zu lösen. Ein ehemaliger NSA-Mitarbeiter hat dieses Koordinationsproblem in einem Interview treffend zusammengefasst: „Je mehr Daten die Geheimdienste sammeln, desto mehr und größere Heuhaufen bilden sie. Und desto schwerer fällt es ihnen, die Nadel in ihnen zu finden. Daten zu bekommen ist heute nicht das Problem. Das Problem ist, darin etwas zu erkennen“ (*Drake* 2013, S. 2). Mit zunehmenden Informationsbeständen wird die Aufgabe anspruchsvoller, die für Sicherheitsbelange wirklich relevanten Informationen herauszufiltern.

Im Folgenden wird gezeigt, dass der Austausch von Sicherheitsinformationen im Mehrebenenkontext aufgrund steigender Komplexität der Strukturen und wachsender Informationsmengen zum Koordinationsproblem wird. Die ambivalenten Wechselwirkungen zwischen Koordination und Koordinationsproblemen haben normativ-rechtsstaatliche und verwaltungspsychologische Dimensionen. Die rechtsstaatliche Begrenzung der Informationserhebung, -nutzung und -weitergabe könnte einerseits zu Effektivitätseinbußen führen, wenn sie zur Folge hätte, dass notwendige Informationen nicht weitergegeben würden. In der Perspektive der Verwaltungskoordination kann diese rechtsstaatliche Begrenzung andererseits als ein Instrument des Qualitätsmanagements verstanden und genutzt werden, weil damit Sicherheitsbehörden zu einer klaren Fokussierung auf korrekte und wirklich benötigte Informationen veranlasst werden. In der verwaltungspsychologischen Perspektive des Vertrauens zwischen Kooperationspartnern stehen Koordination und Koordinationsprobleme ebenfalls ambivalent nebeneinander. Eine zentrale Voraussetzung für die Effektivität von Verwaltungskoordination durch Informationsaustausch ist Vertrauen. Nur wenn die Mitarbeiter von Behörden auf die Professionalität und Integrität ihrer Kooperationspartner vertrauen können, werden sie technische Möglichkeiten und rechtliche Spielräume für den Informationsaustausch tatsächlich nutzen.

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die seit den 1990er Jahren immer umfangreicher gewordene polizeiliche Zusammenarbeit im EU-Mehrebenensystem. Hier sind parallel Formen von Europäisierung der Verwaltung, insbesondere Agencification durch EU-Agenturen wie Europol und Frontex, und Formen horizontaler Verwaltungskoordination durch formelle oder informelle Netzwerke etabliert worden. Die ambivalenten Wechselwirkungen zwischen den Koordinationsleistungen und -problemen des Informationsaustauschs sind hier von besonderer praktischer Relevanz für die Bewertung und Weiterentwicklung der zahlreichen Versuche, den Informationsaustausch zu fördern, zu erleichtern und damit weiter auszubauen.

Ausgangspunkt der folgenden Analyse ist die Rolle von Informationen in Theorienansätzen der Politik- und Verwaltungskoordination (2). Sodann werden die Besonderheiten

des Austauschs von Sicherheitsinformationen im EU-Mehrebenensystem (3) und die empirisch zu beobachtenden, teils zentralisierten, teils netzwerkbasierten Formen des Informationsaustauschs im Rahmen der Polizeikooperation in der EU analysiert (4). Vertrauensdefizite (5), Menschenrechts- und Rechtsstaatsfragen (6) sowie die Bewältigung zunehmender Informationsmengen (7) werden als Erklärungsfaktoren für das ambivalente Nebeneinander und für Wechselwirkungen zwischen Koordination und Koordinationsproblemen im Zusammenhang mit dem polizeilichen Informationsaustausch diskutiert und schlussfolgernd im Hinblick auf die Zusammenhänge zwischen Verwaltungskoordination und Informationsaustausch untersucht (8).

2. Die Rolle von Informationen in Theorieansätzen der Politik- und Verwaltungskoordination

In theoretischen Ansätzen zur Analyse der Politik- und Verwaltungskoordination wird Informationen eine große Bedeutung beigemessen, so in Steuerungs- und Governance-Theorien. Ältere Steuerungstheorien betonten die Rolle von Informationsgewinnung und -verarbeitung als Voraussetzungen für erfolgreiche politisch-administrative Planung (z.B. *Druwe/Görlitz* 1992, S. 149ff.). In der polizeilichen Praxis fanden solche Planungsansätze vor allem in der Idee ihren Niederschlag, Informationen könnten zur Grundlage einer umfassenden gesellschaftlichen Präventionsstrategie werden, die unerwünschtes Verhalten von vornherein verhindert (kritisch hierzu *Busch* 1995, S. 169ff.).

In einer auch heute noch aktuellen Steuerungsperspektive sind Informationen ein Steuerungsinstrument (vgl. z.B. *Dose* 2003, S. 29ff.), mit dem Akteure in Politik und Verwaltung versuchen können, das Verhalten der Informationsadressaten zu beeinflussen. Aufklärungskampagnen über Gesundheits- oder Sicherheitsrisiken (z.B. „die Kriminalpolizei rät“) sind hierfür klassische Beispiele. Nicht andere Verwaltungen sind hier die vorrangigen Adressaten von Informationen, sondern die breite Bevölkerung.

Theorieansätze der politisch-administrativen Koordination betonen die Bedeutung der Bereitstellung von Informationen als Voraussetzung für eine erfolgreiche Koordination der Arbeit verschiedener Verwaltungen (z.B. *Radin* 2012, S. 743). Zugleich sind Informationen die Grundlage für Lernprozesse und den Aufbau von Wissen und damit auch für Herrschaftswissen in und zwischen Verwaltungen und anderen Organisationen (näher hierzu *Aden* 2004). Diese theoretischen Ansätze lassen sich unmittelbar auf den Umgang mit Informationen innerhalb und zwischen Polizeibehörden übertragen: Vorhandene Informationen über Risiken, Gefahren oder Kriminalfälle mit Kollegen zu teilen, ist eine essentielle Voraussetzung für eine erfolgreiche Polizeiarbeit. Zugleich begründet ein Informationsvorsprung eine Machtposition gegenüber Kollegen in derselben oder in anderen Behörden, die über die Informationen (noch) nicht verfügen.

Auch in Governance-Theorien spielen Informationen explizit oder implizit eine zentrale Rolle. Zutreffende Informationen über die sich stetig wandelnde Lebenswirklichkeit sind eine wichtige Voraussetzung für effektive Entscheidungen. In politisch-administrativen Systemen hängt die Qualität von Governance-Entscheidungen von den ihnen zugrunde liegenden Informationen ab (ausführlich hierzu *Peters* 2012). Die heute weitgehend vernetzte Informationstechnologie (IT) hat neue Möglichkeiten für die Koordination durch IT-Netzwerke eröffnet, die auch in Verwaltungen wie den Polizeibehörden zunehmend zum Einsatz kommen (hierzu *Schuppan* 2011, S. 273f.).

Verwaltungen und andere Organisationen entwickeln spezifische Formen der Informationsverarbeitung und des Lernens, die sich zu Wissensbeständen verdichten können (näher hierzu *Köhling* 2012, S. 93ff.). Ihre Bereitschaft, Informationen mit anderen zu teilen, ist als Frage des Vertrauens thematisiert worden (vgl. *Luhmann* 2000; *Köhling* 2012; näher hierzu in Abschnitt 5).

In rechtswissenschaftlicher Perspektive wird Informationsaustausch zwischen Verwaltungen normativ als Amtshilfe kategorisiert (hierzu u.a. *Schlink* 1982, in europäischer Perspektive: *Wettner* 2005). Rechtliche Pflichten und Grenzen des Informationsaustauschs stehen hier stärker im Mittelpunkt des Interesses als empirisch zu beobachtende Koordinationsprobleme. Für die polizeiliche Praxis markieren die Amtshilfenvorschriften und ihre speziellen Ausprägungen für den Informationsaustausch die Möglichkeiten und Grenzen der zulässigen informatorischen Zusammenarbeit. In normativ-verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist auch die Angemessenheit der Informationsversorgung und -verarbeitung in behördlichen Entscheidungsprozessen thematisiert worden (*Schuppert* 2000, S. 745f.).

Auch in der wissenschaftlichen Diskussion über die Europäisierung der Verwaltungstätigkeit sind Organisationsformen für den vertikalen und horizontalen Informationsaustausch zwischen Verwaltungen im Mehrebenensystem der Europäischen Union ein wichtiger Aspekt (hierzu z.B. *Kluth* 2011, S. 595f.; *Wettner* 2005, S. 196f.). Für die europäische und internationale Kooperation von Polizeibehörden ist der Informationsaustausch sogar als Kernelement identifiziert worden (vgl. z.B. *Bigo* 1996; *Block* 2011, S. 44ff.; *Busch* 1995, S. 255ff.; *Deflem* 2002; *Jachtenfuchs* 2010, S. 118f.; *Occhipinti* 2003). Für den polizeilichen Informationsaustausch lässt sich aus diesen Theorieansätzen folgern, dass die institutionelle Ausgestaltung des Informationsaustausches ein zentraler Faktor ist, der darüber mitentscheidet, ob im Ergebnis die Koordinationsleistungen oder die Koordinationsprobleme dominieren.

3. Die Koordination des Austausches von Sicherheitsinformationen im EU-Mehrebenensystem

Im Vergleich zu anderen Verwaltungszweigen ist der Umgang von Polizei- und anderen Sicherheitsbehörden mit Informationen Normal- und Sonderfall zugleich: Er ist Normalfall, weil Sicherheitsbehörden Informationen zu Steuerungszwecken einsetzen, intern z.B. für die Mitarbeiterfortbildung und extern z.B. für die Öffentlichkeitsfahndung. Governance-Strukturen basieren auch im Sicherheitsbereich zentral auf Informationen, die zu Wissen verdichtet werden und Grundlage von Lernprozessen sind. Rechtlich gesehen ist der Informationsaustausch zwischen Sicherheitsbehörden ebenfalls eine Form von Amtshilfe.

Zugleich ist die Koordination von Sicherheitsinformationen aber ein Sonderfall. Sicherheitsbehörden sind der Prototyp von black box-Verwaltungen. Viele der Informationen, mit denen sie arbeiten, sind hoch sensibel im doppelten Sinn. Sie enthalten Beweise, Verdachtselemente oder negative Zuschreibungen (wie z.B. „Intensivtäter“ oder „gefährlich“) bezüglich einzelner Personen. Geheimhaltung gegenüber Dritten schützt damit die Menschen, über die Informationen gesammelt werden. Aus der Sicht der Sicherheitsbehörden ist indes ein zweiter Aspekt mindestens ebenso relevant: Informationen erzeugen ein Wissen über Verdächtige und Täter, das Voraussetzung für eine erfolgreiche Bekämpfung von Gefahren und insbesondere für die Aufklärung von Straftaten ist. Dieses Wissen funktioniert nach der sicherheitsbehördlichen Praxislogik aber gerade dann besonders gut,

wenn die Betroffenen hiervon nichts ahnen. Wüssten etwa Straftäter bereits, was die Kriminalpolizei über sie weiß, so hätten sie große Anreize, Spuren zu verwischen oder auf andere Strategien auszuweichen – und wären so schwerer zu überführen.

Im europäischen Mehrebenensystem gehört der Austausch von Informationen zwischen den Polizeibehörden der EU-Mitgliedstaaten zu den Kernelementen der Polizeikooperation, wie sie in der ehemaligen „Dritten Säule“ der EU etabliert wurde. Seit 2009, mit dem Vertrag von Lissabon, ist diese Kooperation in den neuen, einheitlichen EU-Rahmen integriert worden (näher hierzu *Jachtenfuchs* 2010, S. 116-119; *Herschinger/Jachtenfuchs/Kraft-Kasack* 2010; zur Entstehung und Entwicklung: *Busch* 1995, S. 280ff.; *Aden* 1998 und 2006; *Bigo* 1996, S. 58ff.; *Fijnaut* 2010; *Hufnagel* 2013, S. 25ff.). Durch die Schaffung zentraler Datenbanken (u.a. Schengener Informationssystem, Europol-Datenbanken; Eurodac, Visa-Informationssystem VIS) und durch erweiterte Rechtsgrundlagen (u.a. Vertrag von Prüm; Prinzip der Verfügbarkeit) hat der Informationsaustausch eine erhebliche Intensität und Komplexität erreicht. Gewachsene technische Möglichkeiten und die Reaktionen auf die Terroranschläge der Jahre 2001 bis 2005 haben hier eine erhebliche Dynamik ausgelöst (näher hierzu im folgenden Abschnitt 4).

Der Sicherheitskoordination durch Informationsaustausch wird nicht nur in der polizeilichen Praxis, sondern auch auf politischer Ebene eine erhebliche Bedeutung zugemessen. Der Europäische Rat betonte die hohe Priorität eines verbesserten Informationsaustauschs zwischen den Polizeibehörden in seinen programmatischen Dokumenten zur Weiterentwicklung des EU-Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die seit Ende der 1990er Jahre in Tampere, Den Haag und Stockholm verabschiedet wurden (*Europäischer Rat* 1999, 2005 und 2010).

Die Zusammenarbeit im EU-Mehrebenensystem und wachsende Anforderungen an die horizontale transnationale Kooperation stellen das gewohnte Arbeiten von Sicherheitsbehörden in der black box des Geheimen im Verhältnis zu den Sicherheitsbehörden anderer EU-Staaten in Frage. Wenn die vielfach verbreitete These zutrifft, dass die Europäisierung und Internationalisierung der Lebensverhältnisse für bestimmte Kriminalitätsformen ebenfalls zu internationalen Strukturen geführt hat, so stellt sich die Frage, ob und wie die Informations- und Wissensbestände in den national geprägten black boxes international geteilt werden können und sollen. Die politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen über den Informationsaustausch haben seit der Entstehung erster informeller und später formeller Koordinations- und Kooperationsstrukturen eine Pfadabhängigkeit erzeugt, die für die heutigen institutionellen Strukturen der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa prägend ist (näher hierzu *Deflem* 2002; *Aden* 2006; *Fijnaut* 2010). Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, dass diese Pfadabhängigkeit zunächst zentralisierte Ansätze des Informationsaustauschs begünstigt hat. Später rückten vielfältige formelle und informelle Praxis-Netzwerke stärker in den Mittelpunkt.

4. Zentralisierte und netzwerkbasierte Koordination des polizeilichen Informationsaustauschs im Mehrebenensystem

Der Informationsaustausch zwischen Verwaltungen bedarf der Organisation und Koordination. Das Beispiel des polizeilichen Informationsaustauschs zeigt, dass hierfür zwei Grundtypen von Verwaltungskoordination etabliert worden sind: einerseits zentralisierte Lösungen auf der Basis von Informationstechnik und andererseits Netzwerkansätze. Im

Folgendes wird gezeigt, dass beide Grundtypen auf unterschiedliche Weise zur Verwaltungskoordination beitragen und zugleich jeweils spezifische Koordinationsprobleme erzeugen, u.a. durch das teils unkoordinierte Nebeneinander vielfältiger „Kanäle“ für den Informationsaustausch.

4.1 Koordination durch Technisierung und Zentralisierung

Lange Zeit dominierte bei der europäischen und internationalen Polizeizusammenarbeit die Tendenz zu zentralisierten Datenbeständen. Bereits die frühen Formen der grenzüberschreitenden Polizeikooperation basierten auf dem Austausch von Fahndungsbüchern und der Einrichtung zentraler Karteien, die bei Bedarf manuell durchgesehen wurden, so bei der Interpol-Vorläuferorganisation, die in den 1920er Jahren gegründet wurde (zur historischen Entwicklung der transnationalen Polizeikooperation: *Deflem* 2002; *Fijnaut* 2010). Diese Präferenz für zentralisierte Informationssysteme wurde weiter verstärkt, als die Computertechnik die Möglichkeiten des technikbasierten Informationsaustauschs erheblich erweiterte. Als die Binnengrenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten des Schengen-Kerneuropa-Raums Ende der 1980er Jahre wegfallen sollten, forderten Sicherheitsexperten u.a. eine zentralisierte Fahndungsdatei als Kompensationsmaßnahme für befürchtete Sicherheitseinbußen (z.B. *Rupprecht* 1989; kritisch zu diesen Kompensationsdiskursen *Busch* 1995, 37ff.). Hieraus entstand das Schengener Informationssystem (SIS), das heute zentrale Instrument für die europaweite Fahndung. Politisch durchsetzbar war diese bis heute größte elektronische Zentraldatei im Sicherheitsbereich deshalb, weil sie nicht nur der polizeilichen Fahndung, sondern auch Zwecken der Migrationskontrolle dient (näher hierzu *Busch* 1995, S. 118ff.; *Costello* 2006, S. 310f.). In der Datei werden auch Drittstaatenangehörige gespeichert, denen die Einreise verweigert werden soll. Selbst Großbritannien und Irland, die Angehörige der anderen EU-Staaten bis heute an den innereuropäischen Grenzen kontrollieren, haben sich dieser sicherheitsorientierten Kompensationsmaßnahme angeschlossen (vgl. *Tekin* 2012 zu den diversen opt-outs und Formen differenzierter Integration in der Polizei- und Justizzusammenarbeit).

Die Verwaltungskoordination durch Informationsaustausch funktioniert beim SIS in stark standardisierter und zugleich technisch-organisatorisch hierarchisierter Form: Nationale Polizeidienststellen, die einen Eintrag im SIS wünschen, z.B. weil sie vermuten, dass sich eine gesuchte Person oder Sache in einem anderen EU-Staat befindet, schlagen einer für ihren Mitgliedstaat zentral zuständigen Stelle die Aufnahme eines Datensatzes in das SIS vor. Nach der Freischaltung in der zentralen Datenbank kommt es in allen beteiligten Staaten zu einem „Treffer“, wenn die gesuchte Person oder Sache bei einer Kontrolle angetroffen wird. Alle weiteren Anschlussmaßnahmen, z.B. eine eventuelle Auslieferung, sind sodann Gegenstand der bilateralen Zusammenarbeit zwischen der ausschreibenden Polizeidienststelle, den zuständigen Justizbehörden und der Polizeibehörde, bei der sich der „Treffer“ ereignet hat.

Das SIS zeigt typische Koordinationsprobleme, die bei der Verwaltungskoordination durch zentralisierte Datenbanken entstehen. Sowohl die Einrichtung der ersten als auch der zweiten SIS-Generation erwies sich als technisch anspruchsvolles und daher zeitintensives Koordinationsproblem, u.a. weil die angebundenen nationalen Sicherheitsbehörden vielfach mit „hausgemachter“ und damit nur bedingt international kompatibler Soft- und Hardware arbeiteten. Die in den 1990er Jahren entwickelte erste Schengen-Datenbank wur-

de den Praxisanforderungen aufgrund der intensiven Nutzung durch die Sicherheitsbehörden und des Beitritts weiterer Staaten nur teilweise gerecht, so dass schon nach wenigen Jahren klar wurde, dass eine Neukonzeption erforderlich war. Die technische Realisierung konnte erst kürzlich abgeschlossen werden (zur Praxiskritik z.B. *Cordeel* 2010, S. 110; zu den Zusatzfunktionen des SIS II: *Europäische Kommission* 2012b, S. 4).

Seit den 1990er Jahren sind weitere zentralisierte Datenbanken hinzugekommen, die ähnlich strukturiert sind wie das SIS, aber jeweils andere Zielsetzungen verfolgen. So basiert die Arbeit des Europäischen Polizeiamts Europol ebenfalls auf der Sammlung von Informationen in zentralisierten Datenbanken, die sich aber inhaltlich und konzeptionell grundlegend vom Schengener Informationssystem unterscheiden. Europol unterhält zwei prinzipiell verschiedene Typen von Datenbanken: Ein Informationssystem ist für die Behörden der Mitgliedstaaten zugänglich und enthält eher allgemeine Informationen, z.B. über beobachtete Kriminalitätsentwicklungen. Ein zweiter Typus von Datenbank enthält dagegen hoch sensible Daten, z.B. über Verdachtsmomente, die bei Europol in Arbeitsdateien analysiert werden, insbesondere um Zusammenhänge zwischen verschiedenen Kriminalitätsphänomenen zu erkennen. Die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten können über ein Index-System recherchieren, ob für ihre Zwecke relevante Informationen in den Arbeitsdateien enthalten sind.

Mit Eurodac für Fingerabücke und dem Visa-Informationssystem VIS sind zwei weitere zentralisierte EU-Datenbanken hinzugekommen, die für Polizeizwecke mit genutzt werden. Für Informationen über strafrechtliche Verurteilungen wurde in den letzten Jahren das European Criminal Records Information System (ECRIS) aufgebaut, das auf europäischer Ebene ähnliche Funktionen erfüllen soll wie in Deutschland das Bundeszentralregister.

Koordinationsprobleme verursachten die zentralisierten Datenbanken bei ihrer administrativen und institutionellen Einbindung in das EU-System. Aus einer ex-post-Perspektive handelt es sich um Beispiele für Agencification auf EU-Ebene, allerdings jeweils mit spezifischem Entwicklungspfad. Die 1985 initiierte Schengen-Kooperation war zunächst ein Beispiel differenzierter Integration, an der nur die drei Benelux-Staaten, Frankreich und die damalige Bundesrepublik Deutschland beteiligt waren. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Schengen-Instrumentarium Ende der 1990er Jahre in den EU-Rahmen überführt (zu den verbliebenen opt-outs einzelner EU-Staaten: *Tekin* 2012, S. 240). Der Betrieb der zentralen Schengen-Datenbank lag über viele Jahre bei einer speziell hierfür eingerichteten Stelle in Straßburg, dem Central Schengen Information System (C.SIS).

Inzwischen fungiert die Agencification als Koordinationsstrategie für die vielfältigen zentralisierten Informationsbestände. Mit der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (EU Agency for large-scale IT systems) mit Sitz in Tallinn (Estland) wurde im Jahr 2012 auf der Basis der Verordnung (EU) Nr. 1077/2012 eine EU-Agentur geschaffen, die für den Betrieb der Datenbanken SIS, Eurodac und VIS zuständig ist. Das ehemalige C.SIS in Straßburg, wo die Hardware betrieben wird, fungiert nun als Außenstelle der neuen EU-Agentur. Auch Europol hatte zunächst eine eigentümliche Position auf der Basis eines völkerrechtlichen Abkommens außerhalb des EU-Rahmens und wurde erst 2010 offiziell in eine EU-Agentur umgewandelt.

Auf internationaler Ebene arbeitet auch Interpol inzwischen mit zentralen elektronischen Datenbanken. Im Mittelpunkt stehen hier Fahndungsbestände, so dass die Interpol-Datenbanken strukturelle Ähnlichkeiten mit dem Schengener Informationssystem aufwei-

sen. Karteikästen mit Fahndungsausschreibungen und Morsefunk, die bis in die 1970er Jahre für die internationale Polizeikooperation prägend waren und die Koordination äußerst schwerfällig machten, haben auch hier längst ausgedient. Trotz der großen praktischen Bedeutung des Informationsaustauschs über das SIS und Europol nutzen europäische Polizeibehörden parallel auch weiterhin den Informationsaustausch über Interpol (hierzu auch *Europäische Kommission* 2012b, S. 6).

Als Typus von Behördenkoordination durch Informationsbereitstellung und -austausch haben zentralisierte Datenbanken einige Vorteile. Die Inhalte sind stark standardisiert und leicht verfügbar, insbesondere dort, wo die Datenbanken online in automatisierten Abrufverfahren zugänglich sind. Die Standardisierung der Informationseingabe trägt zur Qualitätskontrolle und damit zu einer relativ hohen Verlässlichkeit dieser zentralisierten Instrumente des Informationsaustauschs bei.

Allerdings haben zentralisierte Datenbanken in der Perspektive der Behördenkoordination auch Nachteile. Einrichtung und Betrieb sind aufwendig. Immer wieder kommt es zu Verzögerungen, z.B. weil die Vernetzung einer „wild gewachsenen“ IT-Infrastruktur auf nur schwer überwindbare technische Probleme stoßen kann. Mit dem Anwachsen der Datenmengen in solchen zentralisierten Datenbanken wachsen zudem die Herausforderungen bei der Sicherung der Datenqualität, der Datensicherheit und des Datenschutzes (hierzu auch *Europäische Kommission* 2012b, S. 12). Nutzen Polizeibehörden parallel mehrere Informationskanäle, um möglichst schnell an die gewünschten Informationen zu kommen, z.B. das SIS, Europol und Interpol, so erzeugen sie damit Mehrarbeit für alle Beteiligten und fördern die Zersplitterung der Informationsbestände (kritisch aus Praxis-sicht: *Cordeel* 2010, S. 112). Die verschiedenen europäischen und internationalen Datenbanken haben somit nicht nur koordinierende Funktionen, sondern erzeugen durch ihr Nebeneinander auch neue Koordinationsprobleme.

4.2 Dezentrale Koordination in Netzwerken

Neben zentralisierten Datenbanken basiert die vertikale und horizontale Koordination der Polizeitätigkeit im EU-Mehrebenensystem auf Netzwerken. Dies ist keine völlig neue Entwicklung, sondern ein bekanntes Phänomen aus allen Formen von Verwaltungskooperation und -koordination: Wenn sich die Beteiligten persönlich kennen, z.B. aus Gremiensitzungen, früheren Ermittlungsfällen oder gemeinsamer Aus- oder Fortbildung, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie unkomplizierter zusammenarbeiten. Dies ist auch beim polizeilichen Informationsaustausch zu beobachten. Bei Bedarf verfügen die in Netzwerke eingebundenen Bediensteten über Ansprechpartner in anderen EU-Staaten, denen sie im Idealfall ein hohes Maß an Vertrauen entgegenbringen können.

Bei der Polizeizusammenarbeit im EU-Mehrebenensystem gibt es Versuche, die Entwicklung von Koordinationsnetzwerken zu forcieren. Hierzu gehören z.B. die seit den 1990er Jahren dezentral entstandenen Polizei- und Zollkooperationszentren entlang der EU-Binnengrenzen. Das europaweit erste Kooperationszentrum dieser Art wurde 1989 im deutsch-französischen Grenzgebiet eingerichtet. Bei grenzüberschreitenden Ermittlungsfällen oder aktuellen Ereignissen wie z.B. einer Gefahrenlage oder einem Banküberfall im Grenzgebiet stimmen die in demselben Gebäude arbeitenden Bediensteten der Polizei- oder Zollbehörden aus den beteiligten Staaten ihr Vorgehen auf kurzem Weg und damit schnell und unbürokratisch ab. Inzwischen gibt es solche Zentren in zahlreichen Grenzre-

gionen innerhalb der EU (zu deren Rolle in den Mehrebenen-Sicherheitsstrukturen: *Aden* 2001; 2003; zur praktischen Bedeutung: *Europäische Kommission* 2012b, S. 7; *Cordeel* 2010, S. 110f.).

Die Verbindungsbeamten (Liaison Officers), die von den Mitgliedstaaten zu Europol entsandt oder bilateral ausgetauscht werden, sind eine weitere Form institutionalisierter Koordinationsnetzwerke. Statt in Datenbanken zu recherchieren oder schriftliche Anfragen zu verschicken, wird hier der Verbindungsbeamte mit der Klärung eines Koordinations- oder Kooperationsanliegens oder mit einer Informationsrecherche beauftragt. Dieser wendet sich direkt an die Kollegen aus dem jeweils anderen Land, die aufgrund ihrer eigenen Netzwerke und Datenbanken wesentlich schneller und effektiver an Informationen herankommen als dies mit einer formalisierten Korrespondenz auf bisweilen komplexen Dienstwegen möglich wäre. Der Austausch von Verbindungsbeamten gilt daher heute als eine der erfolgreichsten Formen transnationaler Polizeizusammenarbeit (zur Entwicklung in der EU: *Block* 2011, 165-182; *Bigo* 1996; 2000; *Den Boer/Block* 2013).

Für grenzüberschreitende Fallkonstellationen besteht die Möglichkeit, zeitlich befristete Joint Investigation Teams einzurichten (näher hierzu *Block* 2011, S. 143ff.). Auch die zunehmende Koordination der Aus- und Fortbildung der europäischen Polizeiorganisationen, für Führungskräfte u.a. unter dem Dach des im Jahr 2000 gegründeten Collège Européen de Police (CEPOL) mit Sitz in Bramshill (Hampshire, UK) lässt sich jedenfalls in einer Nebenfunktion als Beitrag zur Schaffung von Netzwerken zwischen den Polizeiorganisationen der EU-Staaten interpretieren.

Im Rahmen einer differenzierten Integrationsstrategie wurde im Jahr 2005 mit dem Vertrag von Prüm ein zusätzlicher rechtlicher Rahmen für eine intensiviertere Koordination und Kooperation zwischen einem Teil der EU-Staaten geschaffen. Zu den Gründungsmitgliedern zählten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich und Spanien. Finnland, Slowenien, Ungarn und Norwegen kamen inzwischen hinzu. Diese Initiative favorisiert ebenfalls Netzwerkansätze gegenüber zentralisierten Strukturen, u.a. den horizontalen Direktzugriff auf Datenbanken der anderen beteiligten Polizeibehörden, z.B. zur Auswertung von DNA-Spuren (näher hierzu *Hempel/Carius/Ilten* 2009, S. 31-39; *Balzacq/Hadfield* 2012; *Guild* 2007 zur Ausweitung auf die gesamte EU).

Für die Förderung von Informationsnetzwerken geht die sogenannte „schwedische Initiative“ ihrem Anspruch nach sogar noch weiter. Diese Initiative etablierte im Jahr 2004 mit dem Entwurf der schwedischen Ratspräsidentschaft für einen Rahmenbeschlusses der ehemaligen „Dritten Säule“ das Prinzip der Verfügbarkeit (Principle of Availability; ausführlich hierzu *Böse* 2007, S. 39-50; vgl. auch *Europäische Kommission* 2012b, S. 3). Das Haager Programm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterstützte dieses Anliegen im Jahr 2005 (*Europäischer Rat* 2005). Nach den Terroranschlägen in London im Juli 2005 übernahm die Europäische Kommission diese Initiative, die zur Verabschiedung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates führte. Die zentrale Idee besteht darin, den Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten für die Mitwirkung am polizeilichen Informationsaustausch durch rechtliche Regeln einzuschränken. Einer anderen Polizeibehörde aus einem EU-Staat eine Information zu verweigern, wird nach diesem Ansatz zur absoluten Ausnahme. Für die Beantwortung von Anfragen wurden Maximalfristen definiert (näher hierzu *Böse* 2007). Da es sich um ein Instrument der ehemaligen „Dritten Säule“ handelt und die Europäische Kommission hier bislang keine Möglichkeit hatte, die Nichtumsetzung zu sanktionieren, kam die Implementation nur zögerlich in Gang.

Parallel zu den offiziellen EU-Institutionen gibt es weiterhin einige informelle horizontale Koordinationsnetzwerke für den polizeilichen Informationsaustausch, so die Ende der 1970er Jahre entstandene Police Working Group on Terrorism (PWGT), an der auch Polizeiorganisationen aus Nicht-EU-Staaten beteiligt sind. Informationen zum Terrorismus könnten auch über Europol ausgetauscht werden. Doch bevorzugen manche Polizeipraktiker für den Austausch vertraulicher, teils von Nachrichtendiensten stammender Informationen diskretere informelle Kanäle (hierzu *Aden* 1998, S. 83; *Cordeel* 2010, S. 112).

Der Informationsaustausch über formelle oder informelle Netzwerke ist einerseits eine unkomplizierte und insofern effiziente Form der Koordination zwischen Polizeibehörden. Andererseits erzeugen auch informelle Netzwerke neue Koordinationsprobleme: Qualität und Rechtmäßigkeit des Informationsaustauschs sind in informellen Netzwerken schwer zu koordinieren und zu kontrollieren. Das Nebeneinander verschiedener Netzwerke kann die Effektivität des Informationsaustauschs beeinträchtigen, wenn der Überblick über die vorhandenen Informationsbestände verloren geht. Die Netzwerkstrukturen konzentrieren sich in aller Regel auf Informationsdefizite im Zusammenhang mit bereits manifesten Gefahren oder Straftaten. Zum Abbau der Wahrnehmungsdefizite von Sicherheitsbürokratien gegenüber zuvor unbekannten Typen von Risiken und Gefahren können die bestehenden Netzwerkansätze daher kaum beitragen.

5. Polizeilicher Informationsaustausch im Mehrebenensystem als Vertrauensfrage

Das Nebeneinander von zentralisierten Ansätzen des Informationsaustauschs und von dezentralen Netzwerkansätzen ist eng mit Fragen rund um das Vertrauen zwischen Polizeiorganisationen bzw. zwischen ihren Mitarbeitern verknüpft. Aufgrund der jedenfalls vermeintlich notwendigen Geheimhaltung polizeilicher Informationen ist Vertrauen zentral für eine gelingende Koordination durch Informationsaustausch. Misstrauen kann auf der Absenderseite zur Verweigerung der Informationsweitergabe führen, auf der Empfängerseite zu Zweifeln an der Verlässlichkeit übermittelter Informationen.

Vertrauen ist ein komplexes, vielschichtiges Phänomen. Seine Bedeutung ist nicht nur in zwischenmenschlichen Beziehungen vielfältig und ambivalent, sondern auch innerhalb und zwischen Verwaltungen und anderen Organisationen (zur Komplexität des Konzepts: *Hartmann* 2011; *Sticher* 2009). Niklas Luhmann hat Vertrauen in systemtheoretischer Perspektive als „Form der Reduktion von Komplexität“ (*Luhmann* 2000, S. 9) thematisiert. Angewandt auf soziale Systeme mit ihren vielfältigen Informationsbedürfnissen heißt dies, dass Vertrauen dazu beiträgt, die Informationsbeschaffung und -übermittlung sowohl innerhalb eines Systems als auch zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen weniger komplex und damit effizienter und möglicherweise auch effektiver zu machen. In einem komplexen System wie dem der öffentlichen Verwaltung tritt neben das persönliche, von Vorerfahrungen geprägte Vertrauen das Systemvertrauen (hierzu *Luhmann* 2000, S. 60ff.; *Köhling* 2012, S. 123ff.), z.B. in die grundsätzliche Funktionstüchtigkeit der Verwaltung oder in die Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns und des ihm zugrunde liegenden Rechts.

Vertrauen bei der Verwaltungskooperation umfasst vielfältige Facetten in einzelfallabhängig unterschiedlicher Gewichtung, so die Sorgfalt der zugrunde liegenden Informationserhebung oder Recherche und das Vertrauen in die Rechtstreue des Kooperations-

partners – beim Informationsaustausch u.a. in die Beachtung von Geheimhaltungs- und Datenschutzvorschriften.

Fehlt Vertrauen zwischen Verwaltungen, so kann dies auf schlechten Vorerfahrungen mit einer Organisation insgesamt oder den für sie handelnden Akteuren beruhen, z.B. weil in der Vergangenheit falsche Informationen übermittelt oder übermittelte Informationen unbefugt an Dritte weitergegeben wurden. Misstrauen kann aber auch auf fehlende Vertrautheit zurückgehen, z.B. wenn die handelnden Akteure sich noch nie persönlich begegnet sind oder wenn es sich um eine Verwaltung oder Organisation in einem anderen Land handelt, dessen politisch-administratives System den handelnden Akteuren nicht vertraut ist.

Rechtliche Regelungen oder Formen verwaltungsinterner Kommunikation (z.B. durch Verwaltungsanweisungen oder Handlungsempfehlungen) können das Systemvertrauen bei der Verwaltungskoordination unterstützen. Bereits die in Deutschland seit den 1980er Jahren entstandenen gesetzlichen Regelungen zur polizeilichen Informationsübermittlung basieren auf Vertrauenskaskaden: Am größten ist das so standardisierte Vertrauen innerhalb derselben Polizeibehörde. Die rechtlichen Anforderungen an die Informationsübermittlung sind hier am geringsten. Noch relativ hoch ist das Vertrauen in andere deutsche Polizeibehörden, geringer dagegen in andere deutsche oder in ausländische Behörden, wobei zusätzlich zwischen EU-Staaten und Nicht-EU-Staaten unterschieden wird (vgl. z.B. § 32 des Bundespolizeigesetzes; ähnlich: § 44 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Berlin). Diese Regelungen bieten der Verwaltungspraxis Orientierung bei der grundsätzlichen Bewertung der Vertrauenswürdigkeit eines Informationsempfängers (Systemvertrauen), die allerdings durch persönliche Vorerfahrungen überlagert sein kann (persönliches Vertrauen).

Der bereits erwähnte, in der EU-Innenpolitik seit dem Haager Programm (*Europäischer Rat* 2005) propagierte Grundsatz der Verfügbarkeit (Principle of Availability) basiert auf dem Ansatz, Vertrauen quasi von oben zu dekretieren. Dieser Grundsatz arbeitet mit der Unterstellung, dass alle Polizeibehörden per se vertrauenswürdig sind, wenn sie Behörden eines EU-Mitgliedstaates sind. Angesichts der hohen Bedeutung von Vertrauen in die Personen und Organisationen, denen Informationen übermittelt werden sowie unterschiedlicher Grade an Professionalität und Korruptionsresistenz von Polizeiorganisationen in der EU erscheint dies indes als eine normative Fiktion. Die Vereinbarung des direkten Zugriffs auf Sicherheitsdaten anderer EU-Staaten im Vertrag von Prüm ist daher auch als Versuch interpretiert worden, den weitergehenden Informationszugriff im Rahmen des Prinzips der Verfügbarkeit auf vertrauenswürdige Polizeibehörden zu begrenzen, da insbesondere den Polizeibehörden aus den 2004 beigetretenen Staaten mit Misstrauen begegnet wurde (so *Balzacq/Hadfield* 2012, S. 553ff.).

Vertrauen und Loyalität sind soziale Austauschverhältnisse (zur Loyalität: *Massing* 1987, 48ff.), die sich durch persönliche Interaktion entwickeln können. Politisch-administrative Anweisungen oder rechtliche Regelungen können die Entwicklung von Systemvertrauen möglicherweise unterstützen, aber kaum erzwingen. Die Vertrauenswürdigkeit von Polizeiorganisationen innerhalb der EU pauschal durch EU-rechtliche Vorgaben zu unterstellen, erscheint daher wenig überzeugend. Formale Verpflichtungen und Regeln zum Informationsaustausch reichen für sich genommen kaum aus, wenn persönliches Vertrauen fehlt. Daher bleibt die praktische Umsetzung des Prinzips der Verfügbarkeit weit hinter den Erwartungen der Initiatoren der einschlägigen Rechtsakte zurück (hierzu z.B. *Europäische Kommission* 2012b, S. 8).

Systemvertrauen und persönliches Vertrauen können somit die Koordination durch Informationsaustausch erleichtern. Fehlendes Vertrauen erschwert dagegen die Koordination und kann kaum durch rechtliche Vorgaben oder hierarchisch-administrative Steuerung ersetzt werden.

6. Polizeilicher Informationsaustausch im Mehrebenensystem als Menschenrechts- und Rechtsstaatsfrage

Zum Koordinationsproblem wird der Informationsaustausch zwischen Verwaltungen auch durch die Menschenrechts- und Rechtsstaatsdimension des Austausches personenbezogener Informationen. Große Teile des polizeilichen Informationsaustauschs betreffen hoch sensible Daten über außenstehende Personen, z.B. Menschen, die verdächtigt werden, Straftaten begangen zu haben oder zu planen. Neben dem Recht auf Privatheit (in Deutschland: informationelle Selbstbestimmung, vom Bundesverfassungsgericht abgeleitet aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) spielen hier gewichtige weitere Menschenrechte eine Rolle, insbesondere die Telekommunikationsfreiheit und die Unschuldsvermutung gegenüber Personen, die einer Straftat verdächtigt werden.

Der gegenwärtige rechtliche Rahmen für den polizeilichen Informationsaustausch in der EU ist trotz der Überführung der ehemaligen „Dritten Säule“ in den einheitlichen EU-Rahmen durch den Vertrag von Lissabon ein Patchwork von Einzelregelungen (kritische Bestandsaufnahme bei *Tzanou* 2010; *Bigo* u.a. 2011; ausführlich: *Boehm* 2012, S. 175ff.).

Die rechtlichen Regelungen zum polizeilichen Informationsaustausch in der EU spiegeln das Spannungsverhältnis zwischen Koordinationsbedürfnissen der Verwaltung und den durch den Informationsaustausch erzeugten Menschenrechtsproblemen wider. Die administrativen Koordinationsbedürfnisse werden dabei klarer artikuliert als die aus den Menschenrechten folgenden Datenschutzfragen. Die durch den Vertrag von Lissabon in dieser Form neu entstandenen Artikel 87 bis 89 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nennen das „Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen“ an erster Stelle in der Liste der Materien, für die Parlament und Rat nun im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Regelungen erlassen können (Art. 87 Abs. 2 a AEUV, ähnlich bezüglich Europol Art. 88 Abs. 2 a AEUV). Der Datenschutz-Artikel 16 AEUV konstatiert nur ganz allgemein das Recht jeder Person „auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten“. Art. 8 der seit dem Vertrag von Lissabon verbindlich geltenden EU-Grundrechte-Charta enthält eine wesentlich explizitere Datenschutzgewährleistung als z.B. das deutsche Grundgesetz. Konkrete Regelungen für den Datenschutz bei der Informationszusammenarbeit von Sicherheitsbehörden fehlen aber auch hier.

Nähere Regelungen für die Koordination des polizeilichen Informationsaustauschs werden an die EU-Gesetzgebung und damit an das Sekundärrecht delegiert. Derzeit enthalten die Rechtsgrundlagen für die einzelnen Kooperationsprojekte jeweils spezifische Regelungen für den polizeilichen Informationsaustausch, so das Schengener Durchführungsübereinkommen (dort Art. 93 bis 101 mit detaillierten Datenschutzregelungen in Art. 103 bis 118; kritische Analysen: *Parkin* 2011; *Brouwer* 2008). Die Datenschutzkontrolle funktioniert nach dem Modell horizontaler Verwaltungskooperation und -koordination durch eine Gemeinsame Datenschutz-Kontrollinstanz, in der Vertreter der mitgliedstaatlichen Datenschutzbehörden zusammenarbeiten. Auf strukturell ähnlichen, aber voll-

ständig eigenständigen Regelungen basiert auch der Informationsaustausch im Rahmen von Europol. Auch hierfür wurde eine Gemeinsame Datenschutz-Kontrollinstanz eingerichtet. Auch Eurodac (VO (EG) Nr. 2075/2000) und das Visa-Informationssystem VIS (Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und Ratsbeschluss 2006/633/JI) basieren jeweils auf eigenen Rechtsakten mit eigenen Datenverarbeitungs- und Datenschutzbestimmungen.

Versuche, die Datenschutzregelungen für die Polizei- und Justizzusammenarbeit zu systematisieren und damit auch zu koordinieren, haben bisher nicht zu einer Festlegung auf ein hohes Schutzniveau geführt. Präzise Mindeststandards, von denen die Mitgliedstaaten „nach oben“ abweichen können, fehlen. Dies gilt sowohl für den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, als auch für den Anfang 2012 vorgelegten Vorschlag für die Ablösung dieses Rahmenbeschlusses aus der ehemaligen „Dritten Säule“ durch eine EU-Richtlinie (*Europäische Kommission* 2012a; kritische Analyse bei *Bäcker/Hornung* 2012; zu den Anforderungen: *Bigo* u.a. 2011). Damit fehlt der Koordination des Informationsaustauschs eine klare normative Festlegung auf ein hohes Rechtsstaats- und Menschenrechtsschutzniveau (vgl. hierzu auch *Guild* 2010). Bei Abwägungen mit anderen Belangen kann dies für den Datenschutz von Nachteil sein.

Das Verhältnis der Polizeipraxis zur Verrechtlichung ihres transnationalen Informationsaustauschs ist ambivalent. Einerseits legitimieren rechtliche Regeln ihr Handeln und erhöhen damit die Handlungssicherheit, während informelle Formen von Kooperation und Koordination Grauzonen der Ungewissheit erzeugen. Andererseits reduziert eine Verrechtlichung die von vielen Praktikern gerade im Sicherheitsbereich geschätzten Spielräume für autonome, von der Politik zwar geduldete, aber nicht näher kontrollierte transnationale Verwaltungsaktivitäten (näher hierzu *Aden* 1998, S. 260ff.; *Block* 2011, S. 191ff.).

7. Polizeilicher Informationsaustausch im Mehrebenensystem als Problem der Mengenbewältigung

Zum Koordinations- und Qualitätsproblem entwickelt sich der Informationsaustausch noch in einer weiteren Perspektive, nämlich aufgrund stark zunehmender Informations- und Datenmengen. So enthielt das Schengener Informationssystem als größte der einschlägigen Datenbanken Anfang 2008 nach den EU-Erweiterungsrunden die stattliche Zahl von 22,9 Millionen Datensätzen, wobei sich die weit überwiegende Zahl der Einträge auf Sachfahndungen bezieht, z.B. auf Diebesgut (*Gemeinsame Kontrollinstanz Schengen* 2009, S. 10). In den letzten Jahren ist die Zahl der Einträge auf ca. 46 Millionen angewachsen, davon ca. 885.000 Personenfahndungen (*Council of the European Union* 2013). Selbst wenn die Daten in zentralisierten Datenbanken stark standardisiert sind, stellt sich angesichts dieser Mengen das Problem eines angemessenen Qualitätsmanagements. Je umfangreicher und älter die Datenbestände werden, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass sich veraltete und fehlerhafte Informationen darunter befinden. Übertragungs- und Schreibfehler, z.B. in Namen, Tatorten oder Geburtsdaten, können den Nutzen übermittelter Informationen erheblich beeinträchtigen (aus der Praxisperspektive: *Cordeel* 2010, 113f.). Für die Kooperationspraxis kann dies zu unnötigem Mehraufwand und fehlgeleiteten Aktivitäten führen, für die Betroffenen möglicherweise zu schweren Nachteilen, z.B. zu einer unberechtigten Festnahme oder Überwachung.

Qualitätsprobleme ergeben sich auch beim Informationsaustausch in Netzwerken im Hinblick auf die zunehmende Intensität der Netzwerkaktivitäten. Die Anforderungen an das Qualitäts- und Informationsmanagement reichen von der technischen Sicherheit, z.B. bezüglich der Verlässlichkeit der verwendeten Kommunikationswege und Verschlüsselungstechniken, bis zur professionellen inhaltlichen Bewertung der Qualität von durch Netzwerke erlangten Informationen. Der Austausch von Informationen über entsandte Verbindungsbeamte ist z.B. wenig standardisiert und neben den Regeln des entsendenden Staates insbesondere von den persönlichen Netzwerken abhängig, die sich die einzelnen Verbindungsbeamten vor Ort aufbauen (näher hierzu *Block* 2011, S. 165-182; *Den Boer/Block* 2013). Der Europol-Beschluss 2009/371/JI definiert die Aufgaben der bei Europol tätigen Verbindungsbeamten aus den Mitgliedstaaten nur in sehr allgemeiner Form und überlässt es damit der Entscheidung des entsendenden Staates, ob und ggf. wie der Informationsaustausch an Regelungen und Qualitätskontrollen gebunden wird.

Das Praxisinteresse an korrekten und aktuellen Daten führt de facto zu Synergien zwischen einer effektiven Verwaltungskoordination und menschenrechtlich-rechtsstaatlichen Anforderungen an den Datenschutz beim polizeilichen Informationsaustausch. Im Vergleich zur Geheimdienstkooperation gibt es zwar für die Polizeikooperation bereits mehr und transparentere Regelungsansätze. Diese sind aber im EU-Mehrebenensystem von Regelungsstandards noch weit entfernt, die ein gleichermaßen hohes Niveau an Datenqualität und Datenschutz gewährleisten könnten.

8. Schlussfolgerungen für die Verwaltungskoordination durch Informationsaustausch

Der polizeiliche Informationsaustausch hat im EU-Mehrebenensystem vielfältige Formen und beachtliche quantitative Ausmaße angenommen. Der Informationsaustausch zwischen Behörden ist ein Koordinationsinstrument; mit zunehmenden Mengen und zunehmender Komplexität wird er zugleich zum Koordinationsproblem. Dies ist keine Besonderheit von Polizeibehörden. Allerdings weist der Informationsaustausch zwischen Polizeiorganisationen spezifische weitere Charakteristika wie die gesteigerte Geheimhaltungsbedürftigkeit vieler Informationen und die herausragende Bedeutung von Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren auf, die eine transnationale Koordination durch Informationsaustausch zum anspruchsvollen Unterfangen machen.

Informationen sind in der Theorie und Praxis der Verwaltungszusammenarbeit eine zentrale Ressource, bei Sicherheitsbehörden noch stärker als in anderen Verwaltungsbereichen. Im EU-Mehrebenensystem sind teils von der Praxis und teils von politischen Entscheidungsträgern gesteuerte Bemühungen zu beobachten, den Informationsaustausch über zentralisierte Datenbanken und im Rahmen der horizontalen Zusammenarbeit in Netzwerken zu strukturieren und damit zu koordinieren. Im Mittelpunkt des Praxisinteresses steht ein unkomplizierter Datenaustausch, während das Qualitätsmanagement und Datenschutzfragen bislang eine wesentlich geringere Priorität genießen.

Der Koordinationsbedarf steigt mit den Datenmengen und der Zahl von Akteuren, die an einem Informationsaustauschsystem beteiligt sind, sei es durch die Eingabe oder den Abruf von Daten aus zentralen Systemen oder durch die Beteiligung an horizontalen Informationsnetzwerken. Weder die Koordination noch rechtliche Regelungen können Sekundärfaktoren wie das Vertrauen in den Kooperationspartner ersetzen. Koordination

durch einen professionell organisierten Informationsaustausch ist somit für effektive Verwaltungstätigkeit im Mehrebenenkontext eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung.

Ein anderes Problem kann schließlich auch ein professionell und menschenrechtsorientiert organisierter Informationsaustausch zwischen Sicherheitsbehörden allein nicht lösen: Sicherheitsbehörden tendieren dazu, sich nur auf solche Risiken vorzubereiten, die sich schon irgendwo zu einer Gefahr oder einem Schaden konkretisiert haben. So lag es offenbar bis zum Jahr 2001 außerhalb des Vorstellungsvermögens der zahlreichen US-amerikanischen Sicherheitsbehörden, dass Terroristen Flugzeuge entführen könnten, um damit Großschäden anzurichten. Ebenso wenig vorstellbar war es anscheinend für die meisten Mitarbeiter deutscher Sicherheitsbehörden, dass Menschen zehn Jahre lang diskret in Deutschland leben und von Zeit zu Zeit nach ähnlichem Muster aus rassistischen Motiven Morde sowie Bombenanschläge und Banküberfälle begehen, wie dies beim „Nationalsozialistischen Untergrund“ der Fall war (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013). In beiden Fällen hätte ein professionelleres Informationsmanagement wahrscheinlich dazu führen können, die Gefahren früher zu erkennen und damit möglicherweise viele Menschenleben zu retten. Allerdings dürfte auch ein professionellerer Informationsaustausch kaum geeignet sein, Wahrnehmungsdefizite bürokratischer Organisationen zu überwinden, die durch die Orientierung am bereits Bekannten sowie durch die verwaltungstypische zuständigkeitsorientierte Arbeitsteilung entstehen. Hierfür müssten neue Strategien und institutionelle Strukturen für eine interdisziplinäre Risikoanalyse entwickelt werden.

Veränderungen könnten sich durch die Politisierung der Verwaltungskoordination im EU-Mehrebenensystem ergeben: Der Rat der Innen- und Justizminister muss seine Konzepte für die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik jetzt aufgrund des Übergangs in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durch den Vertrag von Lissabon mit dem Europäischen Parlament aushandeln. Dadurch gewinnen Aspekte außerhalb von Sicherheitserwägungen größeren Einfluss, insbesondere Datenschutzbelange. Die Polizeiorganisationen verlieren damit einerseits einen Teil ihrer bürokratischen Autonomie, die sie durch informelle, netzwerkbasierte Praktiken des Informationsaustauschs im Laufe der Zeit erlangt haben. Andererseits bieten sich ihnen Chancen für einen besser koordinierten Informationsaustausch in Fällen, in denen informelle, zumeist auf Vertrauen basierende Strukturen nicht funktionierten.

Das hier am Beispiel des polizeilichen Informationsaustauschs im EU-Mehrebenensystem analysierte ambivalente Nebeneinander von Koordinationsleistungen und Koordinationsproblemen dürfte auch bei der Informationszusammenarbeit anderer Sicherheitsbehörden relevant sein. Die Auflösung alter Grenzen zwischen militärischer und polizeilicher Sicherheit sowie zwischen Polizei und Geheimdiensten hat zu neuen Formen des Informationsaustauschs und damit auch zu neuen Koordinationsproblemen beigetragen (hierzu z.B. *Cross* 2011). Die Strategie US-amerikanischer Sicherheitsbehörden, im großen Stil Informationen auf Vorrat zu beschaffen und aufzubewahren, stellt die transatlantische Informationszusammenarbeit vor neue Probleme, nicht nur bei dem seit Jahren umstrittenen Zugriff von US-Sicherheitsbehörden auf EU-Fluggast- und Bankdaten (hierzu *Busch* 2012; *Drake* 2013).

Ob das ambivalente Verhältnis zwischen den Koordinationsfunktionen des Informationsaustauschs und den durch diesen Austausch erzeugten Koordinationsproblemen aufgelöst werden kann, dürfte davon abhängen, inwieweit es gelingt, Vertrauen in seinen verschiedenen Dimensionen herzustellen bzw. zu verbessern: Vertrauen in die persönliche

Integrität der Beteiligten und insbesondere Systemvertrauen in die Beachtung professioneller und rechtsstaatlicher Standards und in die Qualitätssicherung für wachsende Informationsmengen. Gerade hierfür bieten die faktischen Synergien zwischen Datenschutz und dem Praxisinteresse an korrekten und aktuellen Informationen Anknüpfungspunkte. Möglicherweise könnte ein so entwickeltes Vertrauen in die Verlässlichkeit und Rechtsstaatlichkeit von Informationen sogar die Institutionalisierung neuer Formen interdisziplinärer Risikofrüherkennung erleichtern, bei denen Informationen, die auf neu entstehende Risiken und Gefahren hindeuten, früher in ihrer Relevanz bewertet werden können.

Die künftige Entwicklung der europäischen und internationalen Polizeizusammenarbeit unter den neuen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bleibt auch unter diesem Aspekt ein interessantes Feld für weitere empirische Forschung.

Literatur

- Aden, Hartmut*, 1998: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Aden, Hartmut*, 2001: Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 9, S. 99-112.
- Aden, Hartmut*, 2003: Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices: un système spécifique de multi-level governance, in: *Cultures & Conflits*, 48, S. 15-32.
- Aden, Hartmut*, 2004: Herrschaft und Wissen, in: *ders.* (Hrsg.), *Herrschaftstheorien und Herrschaftsphänomene*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 55-70.
- Aden, Hartmut*, 2006: Administrative Governance in the fields of EU police and judicial co-operation, in: *Hofmann, Herwig C.H. /Türk, Alexander H.* (Hrsg.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 341-360.
- Bäcker, Matthias/Hornung, Gerrit*, 2012: EU-Richtlinie für die Datenverarbeitung bei Polizei und Justiz in Europa. Einfluss des Kommissionsentwurfs auf das nationale Strafprozess- und Polizeirecht, in: *Zeitschrift für Datenschutz*, 2, S. 147-152.
- Balzacq, Thierry/Hadfield, Amelia*, 2012: Differentiation and trust: Prüm and the institutional design of EU internal security, in: *Cooperation and Conflict*, 47, S. 539-561.
- Bigo, Didier*, 1996: *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Bigo, Didier*, 2000: Liaison Officers in Europe. New officers in the European security field, in: *Sheptycki, James W.E.* (Hrsg.), *Issues in Transnational Policing*, London/New York: Routledge, S. 67-99.
- Bigo, Didier/Carrera, Sergio/González Fuster, Gloria/Guild, Elspeth/De Hert, Paul/Jeandesboz, Julien/Papakonstantinou, Vagelis*, 2011: *Towards a New EU Legal Framework for Data Protection and Privacy*, Brussels, European Parliament.
- Block, Ludo*, 2011: *From Politics to Policing. The Rationality Gap in EU Council Policy-Making*, Den Haag: Eleven International Publishing.
- Boehm, Franziska*, 2012: *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-Level*, Heidelberg/Dordrecht etc.: Springer.
- Böse, Martin*, 2007: *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union*, Göttingen: V&R unipress/Bonn University Press.
- Brouwer, Evelien*, 2008: *The Other Side of the Moon. The Schengen Information System and Human Rights: A Task for National Courts*, Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, Working Document no. 288.
- Busch, Andreas*, 2012: Die Regulierung transatlantischer Datenströme. Zwischen Diktat und Blockade?, in: *Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette* (Hrsg.), *Politik und die Regulierung von Information*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 46, Baden-Baden: Nomos, S. 408-440.

- Busch, Heiner*, 1995: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Cordeel, Guy*, 2010: Europe's police information exchange: an exercise in information management, in: *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies*, 3, S. 107-119.
- Costello, Cathryn*, 2006: Administrative governance and the Europeanisation of asylum and immigration policy, in: *Hofmann, Herwig C.H. /Türk, Alexander H.* (Hrsg.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 287-340.
- Council of the European Union*, 2013: Schengen information system database statistics 01/01/2013, Brüssel: Council Note 7389/13. Online verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207389%202013%20INIT> (26.2.2014).
- Cross, Mai'a K. Davis*, 2011: *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks Are Transforming the European Union*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Deflem, Mathieu*, 2002: *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Den Boer, Monica/Block, Ludo* (Hrsg.), 2013: *Liaison Officers: Essential Actors in Transnational Policing*, Den Haag: Eleven International Publishing.
- Deutscher Bundestag*, 2013: *Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*, Berlin: Bundestags-Drucksache 17/14600. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714600.pdf> (26.2.2014).
- Dose, Nicolai*, 2003: Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*, Baden-Baden: Nomos, S. 19-55.
- Drake, Thomas*, 2013: „Sie sind besessen davon alles wissen zu wollen“, (Interview: *Dorothea Hahn*), *taz*, die tageszeitung vom 18.7., S. 2-3.
- Druwe, Ulrich/Görlitz, Axel*, 1992: Politikfeldanalyse als mediale Steuerungsanalyse, in: *Bußhoff, Heinrich* (Hrsg.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagen-diskussion*, Baden-Baden: Nomos, S. 143-164.
- Europäische Kommission*, 2012a, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, Brüssel (KOM(2012)10 endgültig).
- Europäische Kommission*, 2012b: Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das Europäische Modell für den Informationsaustausch. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Brüssel (KOM(2012)735 endgültig).
- Europäischer Rat*, 1999: Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzenden, Tampere. Online verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm#c (26.2.2014).
- Europäischer Rat*, 2005: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. EU C 53 vom 3.3.2005, S. 1-14.
- Europäischer Rat*, 2010: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. EU C 115 vom 4.5.2010, S. 1-38.
- Fijnaut, Cyrille*, 2010: The past, present and future of general police cooperation within the European Union, in: *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies*, 3, S. 19-37.
- Gemeinsame Kontrollinstanz Schengen* 2009: Tätigkeitsbericht Dezember 2005 bis Dezember 2008. Online verfügbar unter: <http://schengen.consilium.europa.eu/media/139466/8th%20schengen%20act.report%202005-08.de.pdf> (26.2.2014).
- Guild, Elspeth*, 2007: Merging Security from the Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU law? Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, Policy brief no. 127. Online verfügbar unter: <http://aei.pitt.edu/7365/2/7365.pdf> (26.2.2014).
- Guild, Elspeth*, 2010: Global data transfers: The Human Rights implications. Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, INEX Policy Brief No. 9. Online verfügbar unter: <http://www.ceps.eu/book/global-data-transfers-human-rights-implications> (26.2.2014).

- Hartmann, Martin*, 2011: Die Praxis des Vertrauens, Berlin: Suhrkamp.
- Hempel, Leon/Carius, Michael/Ilten, Carla*, 2009: Exchange of information and data between law enforcement agencies within the European Union, Technische Universität Berlin, Zentrum für Technik und Gesellschaft, Discussion paper No. 29/2009. Online verfügbar unter: https://www.tu-berlin.de/uploads/media/Nr_29_Hempel_Carius_Ilten.pdf; (26.2.2014)
- Herschinger, Eva/Jachtenfuchs, Markus/Kraft-Kasack, Christiane*, 2010: International policing: embedding the state monopoly of force, in: *Enderlein, Henrik/Wälti, Sonja/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham (UK): Edward Elgar, S. 477-486.
- Hufnagel, Saskia*, 2013: Policing Cooperation Across Borders. Comparative Perspectives on Law Enforcement within the EU and Australia, Farnham (UK) and Burlington (VT): Ashgate.
- Jachtenfuchs, Markus*, 2010: Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU, in: *der moderne staat*, 3, 1, S. 109-124.
- Köhling, Karola*, 2012: Vertrauen und Wissen in Governance-Prozessen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Luhmann, Niklas*, 2000: Vertrauen, 4. Aufl., Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Massing, Otwin*, 1987: Verflixte Verhältnisse. Über soziale Umwelten des Menschen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- National Commission on Terrorist Acts upon the United States*, 2004: The 9/11 Commission Report, Berlin: Cicero.
- Occhipinti, John D.*, 2003: The Politics of EU Police Cooperation, Boulder, Colorado: Lynn Rienner.
- Parkin, Joanna*, 2011: The Schengen Information System and the EU Rule of Law. Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, INEX Policy Brief No. 13. Online verfügbar unter: http://aei.pitt.edu/32074/1/INEX_PB_No_13_Parkin_on_SIS.pdf (26.2.2014).
- Peters, B. Guy*, 2012: Information and Governing: Cybernetic Models of Governance, in: *Levi-Faur, David* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, S. 113-128.
- Radin, Bery A.*, 2012: The Instruments of Intergovernmental Management, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration*, 2. Aufl., London: Sage, S. 735-749.
- Rupperecht, Reinhard*, 1989: Wettlauf der Schnecken. Probleme und Konsequenzen des Abbaus von Grenzkontrollen, in: *Kriminalistik*, 43, 5, S. 263.
- Schlink, Bernhard*, 1982: Die Amtshilfe. Ein Beitrag zu einer Lehre der Gewaltenteilung in der Verwaltung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schuppan, Tino*, 2011: Informationsisierung der Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 269-279.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2000: Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos.
- Sticher, Birgitta*, 2009: Entdramatisierung einer Krise im Unternehmen. Glaubwürdigkeit und Vertrauen durch Krisenkommunikation, in: *CD Sicherheitsmanagement*, 33, S. 26-38.
- Tekin, Funda*, 2012: Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: *integration*, 35, S. 237-257.
- Tzanou, Maria*, 2010: The EU as an emerging 'Surveillance Society': The function creep case study and challenges to privacy and data protection, in: *www.icl-journal.com*, 4, S. 407-427.
- Wettner, Florian*, 2005: Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Hartmut Aden, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin/Berlin School of Economics and Law, Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement, Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin

E-Mail: Hartmut.Aden@gmx.de

Tobias Bach/Eva Ruffing

Bürokratische Koordination im europäischen Mehrebenensystem: Die Einbindung nationaler Regulierungsbehörden in europäische Verwaltungsnetzwerke

Zusammenfassung

Transnationale Netzwerke nationaler Behörden haben vor allem innerhalb der Europäischen Union (EU) in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Forschung dazu konzentriert sich jedoch überwiegend darauf, Arbeitsweise und Einfluss dieser Netzwerke auf europäischer Ebene zu untersuchen. Der Artikel untersucht administrative Netzwerke aus der bisher vernachlässigten Perspektive nationalstaatlicher Behörden. Er leistet dabei einen Beitrag zu zwei zentralen Forschungsfragen: Zum einen wird die Behauptung zunehmender europäischer Einbindung empirisch untermauert. Zum anderen wird für vier wichtige deutsche Regulierungsbehörden ein Mapping der Einbindung und institutionellen Verfestigung europäischer Verwaltungsnetzwerke durchgeführt. Dabei wird gezeigt, dass es typische Muster der Netzwerkbildung gibt und dass unterschiedliche Formen von Netzwerken oftmals nebeneinander bestehen bleiben.

Schlagworte: Europäisierung, Verwaltungsnetzwerke, Regulierungsbehörden, Netzwerkbildung

Abstract

Bureaucratic coordination in the European multi-level system: The involvement of national regulatory agencies in European administrative networks

Transnational networks of national agencies became almost ubiquitous in the European Union (EU) during the last two decades. However, the literature focuses almost exclusively on the functioning and impact of these networks on EU policy making. This article examines these networks from the hitherto neglected perspective of national agencies. Thereby it contributes to two important research questions: On the one hand, the article provides empirical evidence for the assumption of a clear increase of national agencies' involvement in European networks. On the other hand, the article provides a mapping of the involvement of four key German regulatory agencies in EU administrative networks. In doing so we show that there are typical patterns of network building and that different types of networks often persist side by side.

Key words: Europeanization, administrative networks, regulatory agencies, network-building

1. Einleitung

Innerhalb des Mehrebenensystems der Europäischen Union (EU) haben transnationale Netzwerke nationaler Behörden als neue Form der sektoralen Koordination erheblich an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung wird in der Literatur überwiegend aus einer „European Governance“ Perspektive betrachtet, die sich mit den Ausprägungen und dem Wandel des Regierens in Europa auseinandersetzt (z.B. *Dehousse* 1997; *Eberlein/Grande* 2005; *Kelemen/Tarrant* 2011). Im Vordergrund steht dabei oft aus einer integrationstheo-

retischen Perspektive die Frage, unter welchen Bedingungen Koordination auf der europäischen Ebene gelingen kann und welche Defizite des europäischen Einigungsprojektes damit gelindert oder – positiv gefasst – welche Ziele damit erreicht werden können. Aus dem Blick geraten dabei oftmals die Akteure dieser Koordination, die nationalstaatlichen Behörden. Der vorliegende Artikel nähert sich dem Untersuchungsgegenstand aus der nationalstaatlichen Perspektive. Er stößt dabei zunächst einmal in eine Lücke der empirischen Forschung und fragt, in welchem Ausmaß nationale Regulierungsbehörden in unterschiedliche europäische Netzwerke eingebunden sind und wie sich diese Einbindung im zeitlichen Verlauf entwickelt hat. Es gilt insbesondere zu klären, ob sich die Annahme einer zunehmenden Europäisierung nationaler Behörden empirisch untermauern lässt (Döhler 2007a; Yesilkagit 2012).

Bislang liegen kaum empirische Erkenntnisse zu Art und Ausmaß der Einbindung nationaler Behörden in europäische und transnationale Netzwerke vor. Wie sich die Einbindung deutscher Behörden in transnationale Netzwerke gestaltet, ist jedoch eine zentrale Frage, da eine solche Einbindung mit weitreichenden Folgen verbunden ist. So stärkt die Einbindung in europäische Netzwerke etwa die Rolle nationaler Behörden in der Politikvorbereitung, da die Europäische Kommission (Kommission) bei der Vorbereitung von Rechtsakten zunehmend auf deren Expertise zurückgreift (Yesilkagit 2012). Die nationalen Behörden verfügen auf der europäischen Ebene zudem oft über ein relativ breit gefasstes Verhandlungsmandat, sodass sie auf europäischer Ebene Policy-Autonomie gewinnen können (Bach/Ruffing 2013; Bach/Ruffing/Yesilkagit 2014). Insgesamt führt dies dazu, dass Behörden zwei unterschiedliche Rollen wahrnehmen („double hatted agencies“), d.h. sie arbeiten sowohl ihren nationalen Fachministerien als auch der Kommission zu, was ihnen ermöglicht „am Ministerium vorbei“ Einfluss auf europäische Policies und ihre Umsetzung zu nehmen (Egeberg 2006, S. 9).

Im Folgenden wird zunächst der Forschungsstand zur Entstehung europäischer Netzwerke und zur Einbindung nationaler Behörden in solche Netzwerke herausgearbeitet. Hieraus werden zwei analytische Dimensionen abgeleitet, die als Grundlage für das Mapping der europäischen Einbindung von vier bundesdeutschen Behörden mit regulativen Aufgaben genutzt werden. Die Fokussierung auf regulative Behörden wird mit der Charakterisierung der EU als „Regulierungsstaat“ begründet (Eberlein/Grande 2005; Levi-Faur 2011). Es werden Behörden mit marktregulativen Aufgaben – Bundesnetzagentur (BNetzA) und Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) – sowie Behörden aus dem Bereich der Regulierung sozialer Risiken – Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) – untersucht.

Hinsichtlich der europäischen Einbindung der Behörden unterscheiden wir zwischen mehreren Formen administrativer Netzwerke, die sich im Hinblick auf ihre formalen Kompetenzen und ihre Beziehungen zu europäischen Institutionen unterscheiden. Die Analyse zeigt, dass es typische Muster der Institutionalisierung europäischer Verwaltungsnetzwerke gibt und dass unterschiedliche Typen administrativer Netzwerke auch dann nebeneinander bestehen bleiben, wenn etwa durch die formale Einbindung der Behörden in eine EU-Agentur eine stärkere formale Institutionalisierung beobachtet werden kann. Es kann insgesamt gezeigt werden, dass die Europäisierung nationaler Regulierungsbehörden in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat.

2. Europäisierung nationaler Verwaltungen

Allgemein kann unter der Internationalisierung nationaler Verwaltungen die Integration von (Teilen) der nationalen Verwaltung in internationale Strukturen der politischen Problemverarbeitung verstanden werden (Yesilkagit 2012, S. 20). Der Begriff „Europäisierung“ wird hier allgemein für die Einbindung nationaler Behörden bzw. deren Vertreter in formelle oder informelle Gremien auf europäischer Ebene verwendet.

Entstehung und Funktion administrativer Netzwerke auf europäischer Ebene

Will man der Frage nachgehen, ob sich die Annahme einer zunehmend stärkeren Einbindung nationaler Behörden in europäische Netzwerke empirisch untermauern lässt, ist zunächst einmal interessant, wieso diese Netzwerke überhaupt entstehen bzw. sich institutionell verfestigen. Einer Netzwerkbildung liegt grundsätzlich ein Kooperationsinteresse der Mitglieder dieser Netzwerke zugrunde. Ausgangspunkt der Literatur ist dabei oft, dass Netzwerke geschaffen werden, weil sie bestimmte notwendige Funktionen – insbesondere Koordinationsleistungen – erfüllen. So werden in Teilen der Literatur Netzwerke nationaler Regulierungsbehörden als Ausweg aus dem Dilemma der EU gesehen, trotz einer zunehmenden Anzahl komplexer Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche nur über begrenzte Ressourcen zur Durchsetzung verbindlicher Regeln zu verfügen (Dehousse 1997; Eberlein/Grande 2005; Eberlein/Newman 2008). Die Mitgliedstaaten verfügen einerseits über weitreichende Handlungsspielräume bei der Implementation europäischer Policies, stemmen sich aber andererseits tendenziell gegen eine stärkere Delegation substantieller Entscheidungskompetenzen an die Kommission. Die hierdurch entstehende Lücke bei der gleichförmigen Umsetzung von EU-Recht kann dieser Literatur zufolge durch Behördennetzwerke geschlossen werden, in denen Koordinationsleistungen durch den Austausch hochspezialisierter und damit glaubhafter Expertise erbracht werden. Mit anderen Worten begünstigen Behördennetzwerke die Herausbildung geteilter professioneller Standards, wodurch eine Koordinierung der Mitglieder und eine einheitliche Umsetzung von EU-Recht begünstigt wird (siehe hierzu kritisch Kelemen/Tarrant 2011). Dabei werden sowohl informelle Netzwerke (Eberlein/Grande 2005) als auch formale Netzwerke mit europäischer Rechtsgrundlage (Eberlein/Newman 2008) und EU-Agenturen, die als Knotenpunkt nationaler Behörden fungieren sollen (Dehousse 1997), analysiert. Die Delegation von Politikvorbereitungsaufgaben an unabhängige EU-Agenturen soll dabei auch Entscheidungskosten im mühsamen europäischen Entscheidungsprozess senken, eine Bindung an langfristige Regulierungsziele und die Berücksichtigung von Expertenwissen sicherstellen (Majone 2005, S. 64 ff).

Eine Standardkritik an funktionalistischen Argumenten im Hinblick auf Institutionendesign ist jedoch, dass in politischen Systemen vorhandene „funktionale Notwendigkeiten“ immer durch Faktoren wie die Eigenschaften des Entscheidungssystems, Verwaltungstraditionen oder die politische Führung vermittelt werden müssen (Thatcher 2002) und insofern nicht automatisch davon ausgegangen werden kann, dass die gewählte Lösung auch die funktionalste ist. Kelemen und Tarrant (2011) grenzen sich explizit gegen funktionalistische Erklärungsansätze ab und fragen, unter welchen Bedingungen bestimmte institutionelle Lösungen zur Bewältigung europäischer Koordinationsprobleme gewählt werden. Dabei stellen sie auf einen politischen Erklärungsansatz ab, wonach Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten und der Einfluss supranationaler Akteure das Institutionendesign maßgeblich bestimmen. Sie zeigen, dass die Mitgliedstaaten bei

weitreichenden Verteilungskonflikten eine stärkere nationale Kontrolle europäischer Politikprozesse durch Behördennetzwerke ohne Agenturbildung präferieren, wogegen die Kommission und das Europäische Parlament, die generell supranationale Lösungen präferieren, letztlich machtlos sind.

Während *Kelemen* und *Tarrant* (2011) einen verteilungspolitischen Erklärungsansatz für die institutionelle Ausdifferenzierung unterschiedlicher Politikfelder entwickeln, stellt *Thatcher* (2011) in stärkerem Maße auf die institutionellen Eigeninteressen der beteiligten Akteure ab. Er untersucht, unter welchen Bedingungen EU-Agenturen gegründet werden und berücksichtigt dabei auch die Eigeninteressen von nationalen Regulierungsbehörden und transnationalen Behördennetzwerken. *Thatcher* (2001) argumentiert, dass vergleichsweise wenige EU-Agenturen im marktregulativen Bereich existieren, da auf der nationalen Ebene bereits Behörden in diesen Bereichen vorhanden sind bzw. waren, welche die Errichtung von EU-Behörden verhindern bzw. verzögern konnten. Im marktregulativen Bereich sind neue EU-Agenturen auf der Grundlage bestehender formaler Netzwerke entstanden; und die nationalen Agenturen besitzen eine starke Position innerhalb der EU-Agenturen, etwa indem sie die zentralen Entscheidungsgremien der EU-Agenturen besetzen (z. B. *Ruffing* 2011; *Ruffing* 2014).

Schließlich weist *Levi-Faur* (2011) darauf hin, dass Agenturen und Netzwerke keinesfalls trennscharf voneinander abgrenzbar sind, sondern sich ergänzen oder miteinander konkurrieren (*Levi-Faur* 2011, S. 811). Er argumentiert, dass innerhalb eines Politikfeldes oftmals eine Entwicklung von unabhängigen (informellen) über von der Kommission abhängige Netzwerke hin zu einer Agentur, die möglicherweise ein Netzwerk als Machtressource nutzt, zu beobachten sei. Netzwerke, die *Levi-Faur* als von der Kommission abhängig eingestuft, haben jedoch oftmals eine institutionalisierte Beratungs- und Agenda-Setter-Funktion im Gesetzgebungs- oder Komitologieverfahren. Diesen Netzwerken können daher aus einer institutionalistischen Perspektive größere Einflusschancen als unabhängigen Netzwerken zugewiesen werden. Nach *Levi-Faur* sind EU-Agenturen den Behördennetzwerken aber vor allem in der Fähigkeit zur Herausbildung administrativer und regulatorischer Kapazitäten überlegen (*Levi-Faur* 2011). Dies dürfte EU-Agenturen im Policy-Prozess tendenziell auch mehr Durchschlagskraft verleihen. So haben manche Netzwerke mit ihrer Einbettung in eine EU-Agentur auch das Recht bekommen, Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sind formale Agenda-Setter geworden, von deren Vorschlägen die Kommission nicht mehr ohne Weiteres abweichen kann (*Krapohl* 2008; *Ruffing* 2011; *Martens* 2012).

Welche Institutionalisierungsstufe ein bestimmtes Netzwerk letztlich aufweist, folgt somit nicht notwendigerweise einer funktionalistischen Logik, sondern ist Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der europäischen Gesetzgebung. Im Hinblick auf Erklärungsfaktoren für die jeweils gewählte institutionelle Lösung argumentiert *Levi-Faur* (2011), dass Agenturen und Netzwerke grundsätzlich vergleichbare Koordinationsleistungen erbringen können, wobei Agenturen den Vorteil einer größeren Transparenz der Entscheidungsfindung besitzen, deren Errichtung aber ein hohes Maß an politischer Unterstützung voraussetze. Grundsätzlich kann man also davon ausgehen, dass funktionale Erwägungen bei der Gründung informeller oder freiwilliger Netzwerke eine vergleichsweise große Erklärungskraft besitzen, da die Gründung solcher Netzwerke mit vergleichsweise geringen Entscheidungskosten einhergeht. Im Gegensatz dazu kommt bei institutionell eingebetteten Netzwerken oder gar Agenturen dem politischen Entscheidungsprozess als intervenierende Variable eine wesentlich höhere Bedeutung zu.

Europäisierung nationaler Behörden als Forschungsperspektive

Nachdem die Funktionen europäischer Netzwerke und die Bedingungen für die Schaffung unterschiedlicher Netzwerke diskutiert wurden, wird nun ein Perspektivwechsel hin zu nationalen Behörden als Mitglieder dieser Netzwerke vollzogen. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit die Annahme einer zunehmenden Einbindung nationaler Behörden in europäische Netzwerke (Döhler 2007a; Yesilkagit 2012) empirisch untermauert werden kann. Die Einbindung in europäische Netzwerke lässt sich über die beiden Dimensionen Intensität der Einbindung und Grad der Institutionalisierung operationalisieren: Erstens ist zu fragen, ob nationale Behörden im zeitlichen Verlauf mehr Zeit bzw. Ressourcen in die Teilnahme an europäischen Netzwerktreffen investieren. Diese Dimension kann zum einen über die zeitliche Entwicklung der Zahl der Gremien, an denen die Behörden beteiligt sind, gemessen werden. Zum anderen lassen auch Angaben zur Zahl der Treffen solcher Netzwerke im Zeitverlauf Rückschlüsse darauf zu, wie viele Ressourcen nationale Behörden für europäische Behördennetzwerke aufwenden. Zudem kann angenommen werden, dass mit zunehmender Anzahl an Gremien bzw. der Anzahl der Treffen dieser Gremien gemeinsame professionelle Standards entstehen, welche die Koordination der Behörden untereinander begünstigt (Dehousse 1997; Eberlein/Grande 2005). Diese erste Dimension von Europäisierung wird im Folgenden als Intensität der Einbindung bezeichnet.

Zweitens ist für die Auswirkungen, die europäische Einbindung auf nationale Behörden hat, auch von Belang, welche Kompetenzen diese Netzwerke im Policy-Prozess haben. Es geht also nicht nur um die Quantität der Einbindung, sondern auch um die Qualität des Netzwerkes. Um die Kompetenzen einzelner Netzwerke im Policy-Prozess zu erfassen, muss insbesondere auf den Grad der Institutionalisierung Bezug genommen werden, der als zweite Dimension zur Messung von Europäisierung verwendet wird. Diese Dimension kann als Kontinuum verstanden werden, das von losen Netzwerken zwischen nationalen Behörden über formalisierte Netzwerke mit institutionalisierten Rechten und Pflichten im Policy-Prozess bis hin zur Verankerung solcher Netzwerke in EU-Agenturen mit Entscheidungsrechten im Einzelfall reicht. Die EU-Agenturen weisen in vielen Fällen eine erhebliche Autonomie auf und verfügen über teilweise weitreichende Kompetenzen (Wonka/Rittberger 2010). Ob eine nationale Behörde in ein Netzwerk eingebunden ist, das lediglich der nicht-bindenden Koordinierung von Maßnahmen dient, oder in eines, das formale Kompetenzen in der Vorbereitung und Umsetzung von Rechtsakten hat, hat vermutlich erhebliche Konsequenzen für die Tätigkeit der Behördenmitarbeiter. Es ist bspw. davon auszugehen, dass die Möglichkeiten einer Behörde „am Ministerium vorbei“ Regelungsinhalte zu beeinflussen zunehmen, wenn die Kompetenzen des Netzwerkes auf europäischer Ebene gestärkt werden. Unterschiedliche Formen von Netzwerken auf unterschiedlichen Institutionalisierungsstufen können dabei jedoch oft nebeneinander existieren oder sogar miteinander verknüpft sein (Thatcher 2011). In den Fallstudien kann bspw. gezeigt werden, dass informelle Netzwerke eine komplementäre (Koordinations-)Funktion zu formalen Netzwerken und EU-Agenturen erfüllen können, wenn letztere nur bestimmte Aspekte eines Problemzusammenhangs abdecken.

Zur Erfassung der zweiten Dimension von Europäisierung muss detailliert analysiert werden, inwieweit sich die Institutionalisierung der europäischen Netzwerke, in die eine Behörde eingebunden ist, im Zeitverlauf verändert hat. Zentral ist dabei, ob das Netzwerk zusätzliche Kompetenzen und institutionalisierte Rechte bekommen hat. Dabei stellt sich auch die Frage, ob sich der von Levi-Faur (2011) postulierte Trend, dass sich Netzwerke langfristig zu EU-Agenturen verfestigen, empirisch bestätigen lässt.

Zusammenfassend steht die Frage im Mittelpunkt, in welchem Ausmaß bundesdeutsche Regulierungsbehörden in europäische Netzwerke eingebunden sind, und ob sich die Annahme einer zunehmenden Europäisierung dieser Behörden im Hinblick auf die Intensität der Einbindung und den Grad der Institutionalisierung des Netzwerkes innerhalb des europäischen Policy-Prozesses empirisch untermauern lässt. Dazu müssen zunächst die methodische Vorgehensweise und die Datengrundlage knapp skizziert werden.

3. Forschungsdesign und Datengrundlage

Zur Untersuchung der Forschungsfrage wurden vier bundesdeutsche Regulierungsbehörden ausgewählt, die in den Bereichen gesundheitlicher Verbraucherschutz (BfR), Arzneimittel (BfArM), Netzindustrien (BNetzA) und Finanzdienstleistungen (BaFin) als europäisierte Behörden gelten können. Diese Behörden decken den Bereich der Markt- (BNetzA und BaFin) und der Risikoregulierung (BfR und BfArM) ab. Sie sind unterschiedlich lange europäisiert, wobei das BfArM bzw. seine Vorgängerorganisationen schon seit den frühen 1980er Jahren in europäische Netzwerke und seit Mitte der 1990er Jahre sogar in eine EU-Agentur eingebunden sind, während die BNetzA erst seit 2011 Teil einer EU-Agentur ist. Der Artikel beschreibt schwerpunktmäßig die Entwicklungen vom Anfang der 2000er Jahre bis einschließlich 2012. Alles in allem decken diese vier Behörden eine vergleichsweise große empirische Breite ab, ohne dass aus einzelnen dieser Merkmale auf bestimmte Muster der Europäisierung geschlossen werden könnte oder im Rahmen dieser Untersuchung geschlossen werden sollte.

Zur Untersuchung der Einbindungsintensität der Behörden wird vor allem auf die Jahresberichte der Behörden zurückgegriffen, um zu erfassen, inwieweit Behördenmitarbeiter in Gremien europäischer Netzwerke engagiert sind. Allerdings liegen nicht für alle Behörden über den gesamten Zeitraum vergleichbare Daten vor. Für das BfR existieren genaue Daten über die Anzahl der Gremien auf europäischer Ebene, an denen die Behörde beteiligt ist.¹ Für die anderen Behörden konnte auf Informationen über die Zahl der Netzwerke und die dort angesiedelten Arbeitsgruppen sowie über deren Sitzungshäufigkeit zurückgegriffen werden. Auch diese Daten erlauben uns zu beurteilen, ob der zeitliche Aufwand einer Behörde für die Teilnahme an europäischen Netzwerken zugenommen hat. Zur Erfassung der Zahl von Arbeitsgruppen und ihrer Sitzungshäufigkeiten wurde zudem auf die entsprechenden Webseiten der europäischen Netzwerke zurückgegriffen. Diese dienen gemeinsam mit der einschlägigen Literatur auch als wichtige Quelle, um die Institutionalisierung der Netzwerke zu untersuchen. Die formalen Kompetenzen eines Netzwerkes im Policy-Prozess konnten den einschlägigen Rechtstexten entnommen werden. Schließlich wurden in den Behörden insgesamt 23 semi-strukturierte Experteninterviews geführt, die gegebenenfalls in anonymisierter Form zitiert werden.

4. Die Einbindung des BfR in europäische Netzwerke

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) wurde 2002 in Folge der BSE-Krise als fachlich unabhängige und rechtlich selbständige Behörde gegründet. Es ist ebenso wie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) aus dem Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) hervorge-

gangen. Mit dieser Reform wurde die Leitidee der organisatorischen Trennung von Risikobewertung und -kommunikation als Aufgabe des BfR und hoheitlichen Aufgaben (z. B. Zulassungsverfahren) im Bereich des Risikomanagements als Aufgabe des BVL umgesetzt (*Bundestag* 2002, Drs: 14/8747).

Zu den zentralen Aufgaben des BfR zählen die wissenschaftliche Bewertung und Kommunikation gesundheitlicher Risiken von Lebens- und Futtermitteln, Chemikalien und verbrauchernahen Produkten. Das BfR erstellt gesundheitliche Bewertungen im Rahmen von Zulassungsverfahren für Produkte, als Grundlage für Maßnahmen von Überwachungsbehörden, für Gerichtsverfahren sowie im Auftrag der zuständigen Ressorts, insbesondere des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (*Wissenschaftsrat* 2006). Das BfR ist als Anstalt des öffentlichen Rechts verfasst und in zentralen Aspekten seiner Tätigkeit weisungsunabhängig, es unterliegt also nicht der üblichen ministeriellen Fachaufsicht (vgl. hierzu *Döhler* 2007b; *Bach/Jann* 2010).

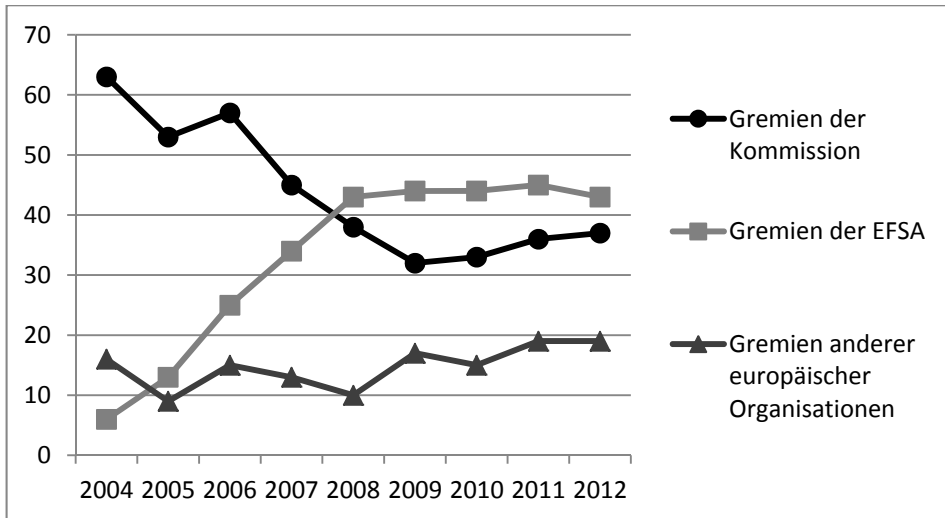
Das BfR ist insbesondere in die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA) eingebunden, die ebenfalls 2002 als wissenschaftliche Behörde auf EU-Ebene errichtet wurde (Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Die zentrale Aufgabe der europäischen Lebensmittelbehörde ist „die wissenschaftliche Beratung sowie die wissenschaftliche und technische Unterstützung hauptsächlich für die Rechtsetzung und Politik der Gemeinschaft in allen Bereichen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit auswirken“ (Art. 22 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Hierzu zählen die Erstellung von wissenschaftlichen Gutachten, die Harmonisierung von Verfahren der Risikobewertung, die technische und wissenschaftliche Unterstützung der Kommission, die Identifikation neuer Risiken und die Information der Öffentlichkeit. In einigen Bereichen – etwa der europaweiten Marktzulassung genetisch veränderter Lebensmittel – wurde der EFSA außerdem die Aufgabe der wissenschaftlichen Bewertung übertragen (*Vos/Wendler* 2006; *Groenleer* 2009). Allerdings hat die EFSA hierbei – wie in allen anderen Aufgabenbereichen auch – lediglich eine beratende Funktion gegenüber der Kommission, deren Entscheidungen wiederum durch einen Komitologieausschuss bestätigt werden müssen (*Krapohl* 2008, S. 142). Schließlich umfasst der Auftrag der EFSA explizit eine enge Zusammenarbeit mit den Schwesterbehörden der Mitgliedstaaten.

Die administrative Vernetzung zwischen europäischer und nationaler Ebene wird am Beispiel des organisatorischen Aufbaus der EFSA deutlich. Die Mitgliedstaaten sind im wissenschaftlichen Beirat der EFSA vertreten, welcher sich aus den Leitern der nationalen Behörden für Lebensmittelsicherheit zusammensetzt. Deutschland wird in diesem Gremium durch den Präsidenten des BfR vertreten. Der Beirat ermöglicht insbesondere auch den horizontalen Austausch der nationalen Behörden untereinander (*Ugland/Veggeland* 2006; *Groenleer* 2009). Die EFSA ist somit insgesamt „weniger oberste Risikobehörde, sondern vielmehr Sammelpunkt innerhalb eines Netzwerks von nationalen Lebensmittelbehörden“ (*Fischer* 2007, S. 366).

Die Gutachten der EFSA werden durch wissenschaftliche Panels erstellt, die aus unabhängigen Wissenschaftlern zusammengesetzt sind, die weder die Mitgliedstaaten noch nationale Behörden vertreten (*Groenleer* 2009, S. 182). Mehrere Mitarbeiter des BfR sind als persönlich berufene Mitglieder solcher Panels tätig (*Wissenschaftsrat* 2006). Schließlich sind Mitarbeiter des BfR auch in verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der Kommission tätig und nehmen gemeinsam mit Vertretern des BMELV an EU-Arbeitsgruppen teil.

Die Intensität der Europäisierung des BfR im zeitlichen Verlauf kann insbesondere anhand der Beteiligung von Mitarbeitern der Behörde an europäischen Gremien aufgezeigt werden (Abbildung 1). Es wird deutlich, dass die Anzahl der Gremien der EFSA mit Beteiligung des BfR insbesondere zwischen 2004 und 2008 erheblich angestiegen ist, während die Anzahl der entsprechenden Gremien der Kommission deutlich zurückgegangen ist. Die Gremien der EFSA weisen von allen Gremien, die in den Jahresberichten des BfR genannt werden, den mit Abstand größten Zuwachs auf, nämlich mehr als das Siebenfache im Vergleich zum Wert des Ausgangsjahres 2004 (siehe Abbildung 1). Wenngleich diese Daten keine Aussagen über die tatsächlichen Aktivitäten der einzelnen Gremien zulassen, wird deutlich, dass sich die Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf der europäischen Ebene auch in den Schnittstellen zwischen europäischer und nationaler administrativer Ebene niederschlägt.

Abbildung 1: Einbindung des BfR in europäische Gremien
(Quelle: Jahresberichte des BfR 2004-2012)



Darüber hinaus liegen empirische Hinweise darauf vor, dass auch die horizontale Vernetzung nationaler Behörden im Bereich der Lebensmittelsicherheit zugenommen hat (*Wissenschaftsrat* 2006). Das BfR fungiert als nationale Kontaktstelle der EFSA („Focal Point“) und bildet somit eine Schnittstelle zwischen EFSA und den nationalen Organisationen und Stakeholdern im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Die Einrichtung nationaler Kontaktstellen wurde 2006 von der EFSA zur Verbesserung des Kommunikationsflusses mit den nationalen Risikomanagement-Behörden initiiert. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Risikobewertungen der EFSA auch über die nationalen Lebensmittelbehörden hinaus von den relevanten Akteuren innerhalb der Mitgliedstaaten wahrgenommen werden (*Groenleer* 2009). Die nationalen Kontaktstellen dienen allerdings nicht nur dem ebenenübergreifenden Austausch, sondern werden auch zur horizontalen Kommunikation genutzt. So können einzelne Behörden über das Netzwerk der nationalen Kontaktpunkte ihre Schwesterbehörden in den anderen Mitgliedstaaten kontaktieren, etwa um Informationen zu gesundheitlichen Risiken abzufragen, die von einem be-

stimmten Lebensmittel ausgehen. Wenngleich die Mehrzahl der Anfragen an das Netzwerk bislang von EFSA selbst ausgehen, hat der Anteil der Anfragen nationaler Behörden seit der Gründung des Netzwerkes fast durchgehend zugenommen (die Zahl der Anfragen lag in den ersten Jahren im einstelligen Bereich, in 2011 bzw. 2012 gab es hingegen 63 bzw. 53 Anfragen nationaler Kontaktpunkte).² Darüber hinaus finden mehrmals jährlich gemeinsame Besprechungen der nationalen Kontaktpunkte statt und es besteht eine gemeinsame Datenbank, in der nationale Kontaktstellen bspw. ihre Risikobewertungen allen anderen Kontaktstellen zugänglich machen können.

Im Hinblick auf die beiden analytischen Dimensionen ist zunächst festzustellen, dass die Intensität der Einbindung des BfR seit 2004 deutlich zugenommen hat. Die Zahl der Gremien bei der EFSA ist seitdem stark angestiegen, auch die sonstigen Kontakte zu Schwesterbehörden haben zugenommen. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Einschätzungen aus unseren Experteninterviews, wonach die Anzahl internationaler und europäischer Gremien innerhalb der letzten zehn Jahre „explosionsartig“ (Interview #1, BfR) angestiegen sei und die Tätigkeit in den wissenschaftlichen Panels und Arbeitsgruppen der EFSA erhebliche personelle Kapazitäten binde (Interview #2, BfR). Die Einbindung der Behörde in europäische (und internationale) Gremien führt nicht zuletzt zu einem erhöhten behördeninternen Koordinationsbedarf: Wenn in einem Gremium strittige Entscheidungen anstehen, werden die Mitarbeiter intern vorbereitet „damit die richtigen Positionen dann auch vertreten werden“ (Interview #2, BfR).

Auch im Hinblick auf die institutionelle Dimension der Europäisierung lässt sich im Bereich der Lebensmittelsicherheit eine stärkere Formalisierung feststellen: Bis zur Errichtung der EFSA wurde die Aufgabe der wissenschaftlichen Beratung der Kommission zur Lebensmittelsicherheit durch verschiedene Expertengruppen bzw. wissenschaftliche Kommissionen erbracht, deren Mitglieder unabhängige Wissenschaftler und Experten waren, die in der Regel nicht aus den nationalen Behörden kamen (*Krapohl* 2008, S. 125). Im Kontext der 1996 einsetzenden BSE-Krise wurde dieser Ansatz u. a. aufgrund fehlender Transparenz und der Vermischung wissenschaftlicher und politischer Entscheidungsprämissen stark kritisiert, was zu einer Reform der Expertengremien und schlussendlich zur Errichtung der EFSA führte (siehe ausführlich *Vos/Wendler* 2006). Nach der BSE-Krise wurden die Expertenausschüsse reorganisiert und in eine EU-Agentur überführt, der gleichzeitig auch neue Kompetenzen zugewiesen wurden. Zwischen EFSA und den nationalen Behörden für Lebensmittelsicherheit bestehen enge Verbindungen, insbesondere durch den wissenschaftlichen Beirat, aber auch durch die nationalen Kontaktstellen. Daneben besteht als horizontales Netzwerk die „Heads of National Food Agencies“ (HoA), an dem sowohl BfR als auch BVL beteiligt sind. Dieses informelle Netzwerk kommt regelmäßig zusammen und hat u. a. unter Beteiligung des BfR in einer Arbeitsgruppe Empfehlungen zur transparenten Verwendung von Risikobewertungen entwickelt.³

5. Die Einbindung des BfArM in europäische Netzwerke

Zentrale Behörde im Bereich der Arzneimittelsicherheit in Deutschland ist das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), das 1994 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit gegründet wurde und aus dem im gleichen Jahr nach dem sogenannten HIV-Skandal aufgelösten Bundesgesundheitsamt hervorging. Das BfArM verfügt über ca. 1100 Mitarbeiter, die insbesondere im

Bereich der Arzneimittelzulassung und Arzneimittelsicherheit (Pharmakovigilanz) tätig sind. Weitere wichtige Tätigkeitsbereiche sind die Sicherheit von Medizinprodukten, wie z. B. Implantaten, aber auch von medizinischen Geräten oder Instrumenten, und die Überwachung des medizinischen Einsatzes von Betäubungsmitteln.

Auf europäischer Ebene ist das BfArM zum einen in die European Medicines Agency (EMA) eingebunden. Diese Agentur nahm 1995 ihre Arbeit auf und hat weitreichende Kompetenzen, insbesondere die Durchführung des zentralen europäischen Arzneimittelzulassungsverfahrens, das für bestimmte Arzneimittelindikationen von Anfang an verbindlich war. Dieses Verfahren ist jedoch dezentral organisiert: Es wird jeweils die Behörde eines Mitgliedstaates als „Rapporteur“ damit betraut, einen Bericht zum Zulassungsantrag zu erstellen, auf dessen Grundlage dann die europäische Zulassungsentscheidung erfolgt. Um rechtsverbindlich zu werden, muss diese Entscheidung nach Billigung durch die EMA ein Komitologieverfahren durchlaufen, in dem die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, einen solchen Antrag zu stoppen, de facto die Beschlüsse aber meist im Umlaufverfahren durchwinken (Krapohl 2008, S. 101 f). Die Rolle des Rapporteurs wird nach einer Ausschreibung von der EMA vergeben.

Das BfArM hat einen großen Anreiz, sich um diese Rolle zu bemühen, wie sich auch in Experteninterviews zeigte: Zum einen wirkt es sich positiv auf die Reputation der Behörde aus, wenn es ihr gelingt, möglichst viele Ausschreibungen zu gewinnen, zum anderen kann die Behörde daraus zusätzliche Einnahmen erwirtschaften, da sie von der EMA für die Erstellung von Berichten bezahlt wird. Hier lässt sich in den letzten zehn Jahren eine deutliche Entwicklung beobachten: Eine Studie, die vom Verband der forschenden Arzneimittelhersteller herausgegeben wurde, zeigte noch 2001, dass das BfArM in den zentralen europäischen Zulassungsverfahren nur eine äußerst geringe Rolle spielte und auch im dezentralen Verfahren stark unterdurchschnittlich eingebunden war (Boston Consulting Group 2001). Dies hatte zwischenzeitlich eine Diskussion ausgelöst, das BfArM in eine formal unabhängige Arzneimittelagentur (DAMA) zu überführen, um die Behörde im Wettbewerb um Zulassungsverfahren besser aufzustellen (Bundestag 2005, Drs. 15/5599; Döhler 2007b). Im Jahr 2000 hatte das BfArM nur für drei zentrale Zulassungsverfahren die Rapporteurschaft (damals 6% aller Zulassungsverfahren) (Boston Consulting Group 2001). Heute gehört das BfArM zu den vier Behörden, die im zentralen Zulassungsverfahren am häufigsten als Rapporteur tätig werden (Korzilius/Osterloh 2011). Berücksichtigt man, dass die Zahl der jährlichen Zulassungsverfahren stark angestiegen ist und in den letzten Jahren konstant zwischen 90 und 100 liegt,⁴ wird klar, in welchem Maß der Arbeitsaufwand innerhalb des BfArM für die Bearbeitung zentraler Zulassungsverfahren zugenommen hat.

Gleiches gilt für die Zahl der bei der EMA angesiedelten Ausschüsse und Arbeitsgruppen: 2003 existierten im Bereich der Humanarzneimittel lediglich zwei wissenschaftliche Ausschüsse sowie die Mutual Recognition Facilitation Group, die die Anerkennung von nationalstaatlichen Zulassungsentscheidungen durch andere Mitgliedstaaten erleichtern sollte.⁵ Inzwischen ist diese Zahl auf sechs wissenschaftliche Ausschüsse angestiegen. Diese Entwicklung ist umso bedeutsamer, als sich unter jedem Ausschuss ein ganzer Baum an Arbeitsgruppen und Drafting Groups öffnet. Momentan existieren unterhalb der Ausschüsse 14 Arbeitsgruppen und 36 Drafting Groups.⁶ Die Ausschüsse und Arbeitsgruppen treffen sich dabei teilweise auf monatlicher Basis, oftmals über mehrere Tage.⁷ Diese Gremien sind mit nationalen Experten besetzt, die in der Regel aus den mitgliedstaatlichen Behörden kommen. Etwa ein Viertel der rund 1100 Mitarbeiter des BfArM ist

bei der EMA als Experte registriert.⁸ Diese Zahl ist umso höher einzuschätzen, als beim BfArM natürlich nicht nur wissenschaftliches, sondern auch rein administrativ tätiges Personal beschäftigt ist.

Neben der EMA ist das BfArM auch in ein freiwilliges Netzwerk der europäischen Regulierungsbehörden eingebunden, die Heads of Medicines Agencies (HMA), welches 1996 gegründet wurde. Während der Prozess der Institutionalisierung von Netzwerken oft mit freiwilligen Zusammenschlüssen nationaler Behörden beginnt, lässt sich im Bereich der Arzneimittel feststellen, dass der Zusammenschluss in einem freiwilligen, formellen Netzwerk hier ungefähr zum gleichen Zeitpunkt stattfand wie die Gründung der Agentur. Das HMA-Netzwerk hat eine zur EMA komplementäre Funktion, da es insbesondere in Bereichen tätig ist, in denen die EMA (noch) keine Kompetenzen besitzt. So dient das HMA-Netzwerk etwa der Koordinierung der nach wie vor wichtigen dezentralen Zulassungsverfahren (z.B. im Bereich der Generika). Das Netzwerk spielt auch schon seit langem eine wichtige Rolle im Bereich der Pharmakovigilanz, der vor kurzem auf europäischer Ebene neu geregelt wurde, sodass nun auch die EMA in diesem Bereich über Kompetenzen verfügt (Richtlinie 2010/84/EU sowie 2012/26/EU). Das HMA-Netzwerk will sich zukünftig auch mit dem Bereich der Medizinprodukte beschäftigen, in dem aktuell über eine Zulassungspflicht diskutiert wird, nachdem 2012 in den Medien über fehlerhafte Hüftimplantate und Bausilikon in Brustimplantaten berichtet worden war. Im HMA-Netzwerk treffen sich die nationalen Behördenleiter ca. viermal im Jahr.⁹ Seit 2004 verfügt das Netzwerk auch über eine Management Group, die einmal im Monat tagt, und über ein permanentes Sekretariat, das aus Mitarbeitern nationaler Regulierungsbehörden besteht.

Die europäische Arzneimittelregulierung und das Netzwerk der Regulierungsbehörden nahm ihren Anfang allerdings nicht erst mit der EMA, sondern bereits in den 1960er Jahren in der Folge des Thalidomid-Skandals, einem Wirkstoff, der in Deutschland unter dem Namen Contergan verkauft wurde. 1975 wurde auf der europäischen Ebene beschlossen, den ersten formalisierten Expertenausschuss zu schaffen, den Ausschuss für Arzneimittelspezialitäten (Committee for Proprietary Medicinal Products), den die Mitgliedstaaten zunächst nur konsultieren mussten, wenn sie die Zulassung eines Arzneimittels in einem anderen EG-Staat nicht anerkennen wollten, später dann bei allen Zulassungsverfahren (Groenleer 2009). Mit diesem Verfahren gelang es allerdings nicht, einen einheitlichen europäischen Markt für Arzneimittel zu schaffen (Vos 1999), der im Rahmen des großen Binnenmarktprogramms der Kommission eigentlich bis 1992 hätte verwirklicht sein sollen. Deshalb wurde ein zentrales Zulassungsverfahren geschaffen und eine EU-Agentur eingerichtet. Im Gegensatz zum Lebensmittelbereich ging die Agenturgründung also nicht aus einer Krise, sondern aus einer Marktschaffungsabsicht hervor. Nach der Schaffung der EMA gab es zwei große europäische Rechtssetzungsprojekte, die weitere Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagerten: 2004 wurde der Anwendungsbereich des zentralen Zulassungsverfahrens ausgeweitet, 2010 und 2012 wurde auch der Bereich der Pharmakovigilanz (Nachmarktkontrolle) verstärkt europäisch geregelt.

Betrachtet man die Entwicklung im Arzneimittelbereich im Hinblick auf Intensität und Institutionalisierungsgrad, lässt sich auf beiden Dimensionen eine starke Zunahme feststellen: Zum einen ist eine qualitative Veränderung des Netzwerkes festzustellen, insofern als ein zuvor bestehender Ausschuss 1995 in eine EU-Agentur überführt wurde und dort neue Entscheidungskompetenzen erhielt. Damit veränderte sich auch die dort er-

brachte Koordinationsleistung dem Charakter nach: Während der Ausschuss für Arzneimittel das Finden einer gemeinsamen Haltung der Mitgliedstaaten erleichtern sollte (Richtlinie 1975/319/EWG, Art. 8) ist die EU-Agentur dazu verpflichtet, eine gemeinsame Stellungnahme zu Zulassungsanträgen abzugeben (und damit faktisch über sie zu entscheiden). Mit anderen Worten: Nichteinigung ist keine Option mehr. Nach der Gründung der Agentur ging aus der zunächst dort angesiedelten Mutual Recognition Facilitation Group zudem noch ein freiwilliges Netzwerk hervor, das komplementäre Funktionen erfüllt und sich ebenfalls institutionell verfestigt hat.

Auch lässt sich eine Zunahme der Häufigkeit der Treffen im Rahmen dieser schon fast zwei Jahrzehnte existierenden Behörde verzeichnen: Die Zahl der wissenschaftlichen Ausschüsse im Humanarzneimittelbereich hat sich verdreifacht. Diese Ausschüsse beinhalten jeweils zahlreiche Arbeitsgruppen und Drafting Groups, so dass von einer exponentiellen Zunahme auszugehen ist. Auch die Treffen im HMA binden seit 2004 mehr personelle Ressourcen. Während dies zunächst einmal eine stärkere Einbindung für alle mitgliedstaatlichen Arzneimittelbehörden bedeutet, zeigt sich für das BfArM noch eine besonders starke Zunahme der Einbindung: Spielte das BfArM zunächst eine geringe Rolle als Rapporteur bei den zentralen Zulassungsverfahren, gehört es heute zu den Behörden, die hier am stärksten eingebunden sind.

6. Die Einbindung der BNetzA in europäische Energie-Netzwerke

Die BNetzA ist eine deutlich jüngere Behörde als das BfArM: Sie wurde erst 2005 gegründet, indem der Energiebereich an die zuvor schon bestehende Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (RegTP) angegliedert wurde. Für den Energiebereich existierte davor keine eigene Bundesbehörde. Im Rahmen der Liberalisierung und der Europäisierung des Energiebereichs wurde aber die Schaffung einer unabhängigen Behörde als notwendig erachtet (*Ruffing 2014*).

Die BNetzA ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit rund 2500 Mitarbeitern. Sie unterliegt grundsätzlich der Rechts- und Fachaufsicht des Ministeriums, verfügt jedoch über eine außergewöhnlich starke Unabhängigkeit, die sich etwa in der Pflicht des Ministeriums niederschlägt, allgemeine Weisungen an die Behörde zu begründen und zu veröffentlichen (im Energiebereich), oder darin, dass die Behörde in gerichtsähnlichen Beschlusskammern entscheidet (*Döhler 2007b; Contzen 2011*).

Die BNetzA ist als Energieregulierer in eine ganze Reihe europäischer Netzwerke eingebunden. Das am stärksten institutionalisierte ist dabei die Agency for the Cooperation of European Energy Regulators (ACER), die 2011 gegründet wurde. Zentrales Entscheidungsgremium dieser europäischen Behörde ist das Board of Regulators, das sich aus den Präsidenten aller nationalen Energieregulierungsbehörden zusammensetzt. Ähnlich wie die EMA ist auch ACER in ein Komitologie-Verfahren eingebunden. Die spezielle Ausgestaltung dieses Verfahrens erlaubt es der Kommission und den Mitgliedstaaten kaum von der Empfehlung ACERs abzuweichen (Verordnung (EG) Nr. 713/2009). ACER darf darüber hinaus in Streitfällen zwischen den Nationalstaaten selbständig bindende Entscheidungen treffen. Die Behörde gehört damit zu den EU-Agenturen mit den weitreichendsten Kompetenzen.

Ständige Ausschüsse existieren bei ACER im Gegensatz zur EMA nicht. Stattdessen können durch Entscheidung des Direktors Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die mit Experten von ACER, den nationalen Behörden und gegebenenfalls auch der Kommission besetzt werden und einmal im Monat zusammenkommen. Momentan existieren vier Arbeitsgruppen,¹⁰ die jeweils zahlreiche Task Forces eingerichtet haben.¹¹ Die BNetzA ist im Rahmen dieser Arbeitsgruppen und Task Forces äußerst aktiv. Im Jahr 2012 hatte sie etwa den Vorsitz der Gas Working Group inne, war Mitglied in der Electricity Working Group und führte in einer Reihe von Unterarbeitsgruppen dieser beiden Gremien den Vorsitz. Sie führte den Vorsitz bei der Task Force zum Netzkodex zur Kapazitätsallokation und einer Task Force zur Umsetzung der sogenannten REMIT-Verordnung.¹²

Ähnlich wie im Bereich der Arzneimittel existiert auch im Energiesektor parallel ein freiwilliges Netzwerk der nationalen Regulierungsbehörden, in dem die Kommission nicht vertreten ist und das mit ACER zusammenarbeitet. Das Committee of European Energy Regulators (CEER) wurde im Jahr 2000 gegründet. In diesem Jahr einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf einen Mechanismus zum grenzüberschreitenden Stromhandel (*Vasconcelos* 2005), wodurch ein neuer Koordinierungsbedarf zwischen den Mitgliedstaaten entstand. Mitglieder des CEER können nur unabhängige Regulierungsbehörden sein, so dass Deutschland vor der Gründung der BNetzA der Zugang zu diesem Gremium versperrt blieb (*Ruffing* 2014). Ab dem Jahr 2007 finden sich in den Jahresberichten der BNetzA Hinweise auf ein durchgängig hohes Maß an Engagement im CEER in teilweise bis zu acht Arbeitsgruppen und dazugehörigen Untergruppen. Aktuell hat das CEER sechs Arbeitsgruppen mit insgesamt dreizehn Task Forces.

Die Netzwerkbildung im Energiebereich folgte insgesamt einem klassischen Pfad: Zunächst gründeten die nationalen Regulierungsbehörden aus einem selbst wahrgenommenen Kooperationsbedürfnis heraus das freiwillige Netzwerk CEER. Diesem folgte die Einrichtung eines Expertenausschusses im Komitologieverfahren, der sogenannten European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG). Das CEER blieb allerdings parallel bestehen. Im Rahmen eines neuerlichen Integrationsschubes und einer Verlagerung weiterer Kompetenzen auf die europäische Ebene im dritten Binnenmarktpaket kam es dann zur Gründung einer Behörde, die ERGEG ablöste. Bemerkenswert ist jedoch, dass trotz der starken Institutionalisierung des Netzwerkes im Rahmen ACERs die nationalen Behörden auf das CEER nicht verzichten. Im Energiebereich erfüllt das freiwillige Netzwerk wie im Arzneimittelbereich für die Mitglieder Funktionen, die die Agentur nicht erfüllen kann. Zudem wurden bei der Überführung ERGEGs in ACER nicht einfach alle Kompetenzen übertragen. Einige Bereiche, die zuvor von ERGEG bearbeitet wurden, wie etwa Verbraucherfragen, gingen in das Tätigkeitsfeld des CEER über. Wichtig für die nationalen Behörden ist jedoch auch die Möglichkeit, sich im CEER ohne die Kommission abzusprechen und gemeinsam Verhandlungspositionen vorzubereiten (Interview #1, BNetzA).

Betrachtet man die Entwicklung der Einbindung der BNetzA in europäische Netzwerke vor dem Hintergrund unserer analytischen Dimensionen, lässt sich vor allem beim Grad der Institutionalisierung eine Zunahme erkennen. Die neugegründete EU-Agentur hat nicht nur eigene administrative Kapazitäten, sondern auch deutlich mehr Kompetenzen als das Vorgängergremium und eine stärkere institutionelle Stellung in den Entscheidungsverfahren. Der Übergang vom Netzwerk ERGEG zur EU-Agentur ACER schlägt sich – ähnlich wie im Arzneimittelbereich – auch darin nieder, dass die nationalen Behörden vielfach die Pflicht haben, zu einer gemeinsamen Entscheidung zu kommen (Interview #2, BNetzA), was auch den Charakter der Koordinationsbeziehungen verändert.

Im Hinblick auf die Intensität der Einbindung lässt sich hingegen keine starke Entwicklung erkennen. Das ist vor allen Dingen der Tatsache geschuldet, dass die BNetzA erst gegründet wurde, als die Netzbildung auf europäischer Ebene schon sehr weit fortgeschritten war. Die BNetzA konnte damit sofort nach ihrer Gründung an einem starken Netzwerk im Energiebereich partizipieren.

7. Die Einbindung der BaFin in europäische Netzwerke

Die BaFin wurde im Jahr 2002 gegründet und ging aus den sektoralen Bundesaufsichtsämtern für das Kreditwesen, den Wertpapierhandel und das Versicherungswesen hervor. Die BaFin ist damit eine Allfinanzaufsichtsbehörde, teilt sich im Bereich der Bankenaufsicht die Zuständigkeiten jedoch mit der Bundesbank. Die BaFin ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, unterliegt aber neben der Rechts- auch der Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (*Döhler 2007b*).

Während die BaFin alle Aufsichtsbereiche unter einem Dach vereint, sind die Netzwerke auf der europäischen Ebene sektoral differenziert und existieren in analoger Weise für den Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich. Die Einbindung der BaFin soll hier in exemplarischer Weise für den Wertpapierbereich gezeigt werden, in dem europäische Netzwerke schon besonders lange existieren (*Ruffing 2011*, S. 110).

Auch die BaFin ist auf europäischer Ebene in Agenturen eingebunden, die auf Netzwerken nationaler Regulierungsbehörden basieren. Für den Wertpapierbereich ist dies die European Securities Markets Authority (ESMA), die wie ACER 2011 gegründet wurde und auch ähnlich organisiert ist. Herz und Entscheidungszentrum der Behörde ist auch hier ein Netzwerk der nationalen Behörden, das Board of Supervisors, in dem die Präsidenten der nationalen Regulierungsbehörden sitzen.¹³ Die ESMA verfügt momentan über zwölf Ausschüsse und ein Review Panel, das die einheitliche Anwendung der ESMA-Empfehlungen in den Nationalstaaten überwacht. Im Rahmen dieser Ausschüsse können auch Task Forces und so genannte Groups eingerichtet werden. Die ESMA veröffentlicht aber kein Verzeichnis über diese Gruppen und auch die BaFin berichtet nur in Ausnahmefällen über ihre Teilnahme an solchen Gruppen und Task Forces.

Die Entwicklung im Wertpapierbereich folgte dem gleichen Pfad wie die Entwicklung im Energiesektor: Auch im Wertpapierbereich begann die Netzbildung mit einem freiwilligen Netzwerk, dem Forum of European Securities Commissions (FESCO) im Jahr 1999, das aus einem Bedürfnis der nationalen Behörden heraus gegründet wurde, sich in der europäischen Wertpapierregulierung zu koordinieren, nachdem der Versuch, für diesen Bereich ein Komitologieverfahren zu schaffen zunächst gescheitert war (*Ruffing 2011*, S. 109f). Die Schaffung eines solchen Verfahrens gelang erst im Jahr 2002. In diesem Rahmen setzte die Kommission auch einen Expertenausschuss ein, das sogenannte Committee of European Securities Regulators (CESR). Dieser Ausschuss gab technische Empfehlungen an die Kommission ab. Dabei existierten auch schon Vorgaben für die Arbeitsweise des Ausschusses; so war CESR etwa verpflichtet, öffentliche Konsultationen durchzuführen. Die Arbeit des Ausschusses war damit bereits vergleichsweise stark verregelt und institutionell verfestigt. Im Gegensatz zum Energiebereich wurde das freiwillige Netzwerk FESCO bei der Gründung CESRs jedoch aufgelöst. Die Gründung einer EU-Agentur im Wertpapierbereich erfolgte, wie auch in den anderen Sektoren der Finanzmarktregulierung, als Antwort auf die weltweite Finanzkrise. Eine EU-Agentur

sollte die Koordinierung der nationalen Behörden in der Aufsicht stärken (*Moloney 2011*).

Im Jahr 2002, als die BaFin gegründet wurde, hatte CESR zwei dauerhafte Ausschüsse und sieben temporäre sogenannte Expertengruppen, die wiederum teilweise auch noch Untergruppen eingerichtet hatten.¹⁴ Im Jahr bevor CESR in die ESMA überführt wurde, war die Zahl der dauerhaften Ausschüsse schon auf zwölf angewachsen, jeweils auch mit einer Vielzahl an Arbeitsgruppen, Task Forces etc. Der Ausschuss zu Rating-Agenturen wurde dabei von einem BaFin-Exekutivdirektor, Karl-Burkhard Caspari, geleitet.¹⁵ Die Intensität der Einbindung hat damit stark zugenommen. Beim Übergang zur ESMA wurden diese Ausschüsse im Wesentlichen übernommen. Hier ist zukünftig mit einem weiteren Zuwachs zu rechnen, da die ESMA deutlich mehr Kompetenzen in der Aufsicht erhalten hat, als dies noch bei CESR der Fall war. Zudem ist durch die enorme Regulierungstätigkeit in der jüngsten Vergangenheit festzustellen, dass in vielen wichtigen Bereichen, die vorher national reguliert waren, nun auch europäisches Recht zur Anwendung kommt, etwa im Bereich der Leerverkäufe.¹⁶ Durch diese Kompetenzerweiterung verschiebt sich die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden zunehmend auf die europäische Ebene.

Auch im Bereich der Wertpapiere kann bei Betrachtung der Netzwerke, in die die BaFin eingebunden ist, ein Zuwachs auf beiden Dimensionen beobachtet werden. Seit der Gründung von FESCO, über die Lebensdauer CESRs hinweg, bis hin zur Gründung der ESMA ist eine deutliche Zunahme der Zahl der Ausschüsse und Gruppen auf europäischer Ebene festzustellen und damit auch eine Zunahme der Häufigkeit der Treffen auf europäischer Ebene, an denen die BaFin teilnimmt. Auf der Dimension der Institutionalisierung ist der Wertpapierbereich ein geradezu klassischer Fall: Zunächst entstand aus einem Kooperationsbedürfnis der nationalen Regulierungsbehörden ein freiwilliges Netzwerk. Dieses wurde abgelöst durch einen im Komitologieverfahren institutionalisierten Expertenausschuss, mit festgelegten Aufgaben und Vorschlagsrechten. Dieser wiederum wurde abgelöst von einer europäischen Behörde, die das Recht besitzt, unter bestimmten Bedingungen Einzelfallentscheidungen zu treffen. Damit zeigt sich in diesem Bereich eine starke Zunahme im Grad der Institutionalisierung des Netzwerkes.

8. Die Einbindung der Behörden im Vergleich

Ein Vergleich der Europäisierung des BfR, des BfArM, der BNetzA und der BaFin zeigt, dass alle vier Behörden in den letzten zehn Jahren einen deutlichen Zuwachs an Europäisierung verzeichnen. Die Entwicklung war dabei jedoch durchaus unterschiedlich: Auf der Dimension der Institutionalisierung besteht keineswegs ein uniformer Pfad, der von einem freiwilligen Netzwerk über verschiedene Institutionalisierungsstufen hinweg zu einer EU-Agentur führt. Im Bereich der Energie- und der Wertpapierregulierung begann die Vernetzung in einem freiwilligen Netzwerk auf Eigeninitiative, das dann als Expertenausschuss im Komitologieverfahren institutionalisiert und schließlich in eine EU-Agentur überführt wurde. Während allerdings im Wertpapierbereich die Netzwerke unterschiedlicher Institutionalisierungsstufen ineinander ablösen, blieb im Energiebereich das freiwillige Netzwerk bestehen. Bei der Auflösung ERGEGs gingen dann einige Aufgaben an das freiwillige Netzwerk CEER und einige an die neugegründete Agentur über.

Im Lebensmittel- und Arzneimittelbereich war der Pfad ein anderer: Im Lebensmittelbereich begann die Netzwerkbildung im Grunde erst mit der EFSA, auch weil viele

Mitgliedstaaten vorher gar keine nationale Lebensmittelbehörde hatten (*Krapohl* 2008, S. 122). Vertreter der deutschen Lebensmittelbehörde BgVV waren aber auch vorher schon in europäischen Expertengremien vertreten. Als die EFSA dann gegründet wurde, traten neben die formale Struktur der EU-Behörde allerdings auch freiwillige Netzwerke, insbesondere das Heads of Agencies-Netzwerk. Im Arzneimittelbereich hingegen koordinierten sich die nationalen Behörden zunächst in einem dem Komitologieverfahren zugeordneten Expertenausschuss, der dann in die EMA überführt wurde. Fast gleichzeitig mit der europäischen Behörde wurde ein freiwilliges Netzwerk gegründet, in dem Aufgaben bearbeitet werden, für die die EMA keine Kompetenzen hat.

Was bedeutet dies nun aus der Sicht der nationalstaatlichen Behörden? Von den vier untersuchten Bereichen kam es in dreien im Lauf der Zeit zu einer Ausdifferenzierung der Netzwerke. In den Bereichen Energie, Lebensmittel und Arzneimittel koordinieren sich nationale Behörden sowohl in freiwilligen Netzwerken als auch in solchen, die in EU-Agenturen integriert sind. Die einzelne Behörde wird dadurch mit einer zunehmenden Zahl an formellen und informellen Verfahrensregeln und sich teilweise überlappenden Entscheidungsprozessen konfrontiert. In den Interviews zeigte sich jedoch, dass vor allen Dingen der Übergang zu einer Agentur von den Akteuren auch als Veränderung in der Art des Koordinationsmechanismus wahrgenommen wird: Während freiwillige und auch formale Netzwerke oftmals von einer Konsensorientierung geprägt sind, ergeben sich für Agenturen aus den formalen Kompetenzen auch Entscheidungszwänge, die einen verstärkten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erfordern. Die Einrichtung unterschiedlicher Koordinationsmechanismen in einem Politikfeld ist auch darauf zurückzuführen, dass die Übertragung von weitreichenden Kompetenzen an europäische Behörden in Politikfeldern oft nur punktuell erfolgt. Der weiterhin bestehende Koordinationsbedarf in anderen Bereichen des Politikfeldes kann dann nicht mehr im Rahmen der formalen Struktur gedeckt werden, sodass es zur Herausbildung komplementärer freiwilliger Netzwerke kommt bzw. bestehende Netzwerke beibehalten und mit zusätzlichen Aufgaben betraut werden. Betrachtet man die zeitliche Nähe der Gründung solcher freiwilligen Netzwerke zum Auftreten neuer Koordinationsprobleme, stützen zumindest die hier untersuchten Fälle die Annahme, dass funktionalistische Ansätze eine plausible Erklärung für die Ausbildung solcher Netzwerke bieten. Eine formale Institutionalisierung von Behördennetzwerken oder EU-Agenturen lässt sich demgegenüber in stärkerem Maße auf politische Erklärungsfaktoren (*Levi-Faur* 2011) und die Eigeninteressen der Akteure (*Thatcher* 2011) zurückführen.

Auf der Intensitäts-Dimension zeigt sich insbesondere für BfR, BfArM und BaFin im zeitlichen Verlauf eine starke Zunahme der Europäisierung: Alle drei Behörden sind heute deutlich stärker in europäische Netzwerke eingebunden als noch vor zehn Jahren und auch die Zahl der Netzwerke hat sich erhöht. Auch bei der BNetzA lässt sich eine Zunahme zeigen, diese ist jedoch schwächer als bei den anderen Behörden. Das mag auch daran liegen, dass die BNetzA eine vergleichsweise junge Behörde ist und im Energiebereich schon ein enges Netzwerk bestand, als die BNetzA gegründet wurde. Im CEER existieren zudem mehr Arbeitsgruppen mit ihren jeweiligen Task Forces als in ACER. Da die ACER-Arbeit im CEER vorbereitet wird, das CEER aber noch darüber hinausgehende Bereiche abdeckt, kann davon ausgegangen werden, dass das CEER-Netzwerk dichter ist als das ACER-Netzwerk. In den Jahresberichten der BNetzA nimmt die Arbeit in ACER trotzdem einen wichtigeren Platz ein, weil hier jeweils ausführlich über anstehende und getroffene Entscheidungen berichtet wird, während CEER keine formalen Entscheidungs-

kompetenzen hat. Hier zeigt sich die enorme Bedeutung des Institutionalisierungsgrades eines Netzwerkes: ACER ist für die BNetzA zentral, weil die Zusammenarbeit hier den höchsten Verbindlichkeitsgrad hat und die ACER-Entscheidungen mit Zustimmung des Komitologieausschusses in bindendes Recht überführt werden.

Von den untersuchten Fällen ist die BNetzA am stärksten in ein freiwilliges Netzwerk mit besonders vielen Gremien und dicht getakteten Treffen eingebunden. Die freiwilligen Netzwerke in den Bereichen Lebensmittel und Arzneimittel beanspruchen im Vergleich dazu deutlich weniger Ressourcen des BfR bzw. des BfArM. Im Gegensatz dazu ist die BNetzA am schwächsten in ein formalisiertes Netzwerk im Rahmen einer Behörde eingebunden mit vergleichsweise wenigen Treffen. BfR und BfArM, die eher wenige Ressourcen für freiwillige Netzwerke brauchen, sind umso stärker in die jeweiligen EU-Agenturen eingebunden. Die BaFin, die im Wertpapierbereich auf europäischer Ebene nur in die ESMA eingebunden ist, bewegt sich dabei im Mittelfeld.

9. Fazit: Die Europäisierung deutscher Behörden

Der vorliegende Beitrag hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, in welchem Ausmaß nationale Regulierungsbehörden als europäisiert gelten können. Dabei wurde zwischen zwei analytischen Dimensionen der Europäisierung nationaler Verwaltungen unterschieden, nämlich der Intensität der Europäisierung, die sich u. a. an der Anzahl europäischer Gremien sowie dazugehöriger Working Groups etc. festmachen lässt, an denen nationale Regulierungsbehörden beteiligt sind, sowie dem Grad der Institutionalisierung administrativer Netzwerke, welcher dadurch bestimmt wird, inwieweit ein Gremium verbindliche Entscheidungskompetenzen im europäischen Policy-Prozess besitzt.

Es konnte am Beispiel von vier bundesdeutschen Regulierungsbehörden gezeigt werden, dass nationale Behörden in zunehmendem Maße als europäisiert gelten können. Allerdings wurden innerhalb des generellen Trends auch Unterschiede im Hinblick auf Intensität und Institutionalisierung der Europäisierung deutlich. Dabei zeigt sich insbesondere, dass informelle Netzwerke nationaler Behörden keineswegs automatisch aufgelöst werden, wenn ein stärker formal institutionalisiertes Netzwerk entsteht. Insbesondere dann, wenn informelle Netzwerke komplementäre Funktionen zu formalen Netzwerken erfüllen, etwa indem sie als Foren zur horizontalen Abstimmung unter Ausschluss der Kommission genutzt werden oder in Bereichen tätig sind, in denen EU-Agenturen keine formalen Zuständigkeiten besitzen. Dabei zeigte sich auch deutlich, dass in den unterschiedlichen Politikfeldern eine jeweils eigene Balance zwischen freiwilligem Netzwerk und in die Agentur eingebundenem Netzwerk besteht.

Diese Entwicklung bedeutet, dass es insgesamt zu einer Differenzierung einzelner Politikfelder kommt, was sich auch an der Vielfalt unterschiedlicher Netzwerke zeigt. Hierdurch wird die relevante organisatorische Umwelt für nationale Behörden zunehmend komplexer, was sich auch in einer stärkeren organisationsinternen Abstimmung, etwa zur Vorbereitung von Gremiensitzungen, niederschlägt. Diese Komplexitätszunahme wirkt sich nicht zuletzt auf die Rolle der Behörden im nationalen politisch-administrativen Kontext aus: Die hier eingenommene Forschungsperspektive zeigt, dass nationale Behörden über Behördennetzwerke und EU-Agenturen eine zunehmend wichtige Rolle bei der Formulierung und Umsetzung europäischer Policies einnehmen. Die Literatur zu den Auswirkungen von Europäisierung auf nationale Behörden argumentiert, dass Europäisie-

rung mit einer Autonomisierung der Behörden gegenüber nationalen Ministerialverwaltungen einhergeht (Yesilkagit 2012; Bach/Ruffing 2013). Insofern lässt sich vermuten, dass auch die Autonomie der hier untersuchten Behörden in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

Anmerkungen

- 1 Die Anzahl der Gremien erlaubt allerdings keine Rückschlüsse darauf, wie häufig diese Gremien tagen.
- 2 EFSA Focal Point Activities 2013, abrufbar unter <http://www.efsa.europa.eu/en/networks/fp.htm> (07.08.2013).
- 3 Report on the Transparent Use of Risk Assessment in Decision Making, abrufbar unter http://www.food.gov.uk/science/sci-gov/decision-making#_UgIIwGILEXA (07.08.2013).
- 4 EMA Annual Report 2012, S. 32, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Annual_report/2013/04/WC500142077.pdf (07.08.2013).
- 5 EMA Annual Report 2003, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/document_listing/document_listing_000208.jsp&mid=WC0b01ac058002933d (07.08.2013).
- 6 Diese Angaben sind der Homepage der EMA entnommen (<http://www.ema.europa.eu>; 07.08.2013).
- 7 Vgl. die verschiedenen Annual Reports der EMA, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/about_us/document_listing/document_listing_000208.jsp&mid=WC0b01ac058002933d (07.08.2013).
- 8 European experts, abrufbar unter http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages%2Fabout_us%2Ffanding%2Fexperts.jsp&murl=&mid=WC0b01ac058043244a&searchTab=searchByCountry&authorityId=37&alreadyLoaded=true&isNewQuery=true&selectedCountry=DE (07.08.2013).
- 9 Vortrag von Pat O'Mahony, Chief Executive, Irish Medicines Board, 30.05.2013, Tagung der Association of Chief Executives of State Agencies, Dublin.
- 10 Working Groups, abrufbar unter http://www.acer.europa.eu/The_agency/Organisation/Working_groups/Pages/default.aspx (07.08.2013).
- 11 ACER Annual Activity Report 2011, abrufbar unter http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Annual%20Activity%20Report%20for%20the%20year%202011.pdf (07.08.2013).
- 12 Jahresberichte der BNetzA, abrufbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/berichte-node.html (07.08.2013).
- 13 Die europäischen Behörden für die anderen Bereiche der Finanzmarktregulierung sind analog aufgebaut.
- 14 CESR Annual Report 2001/2002, abrufbar unter http://www.esma.europa.eu/system/files/Annual_Report2001_2002.pdf (07.08.2013).
- 15 CESR Annual Report 2010, abrufbar unter http://www.esma.europa.eu/system/files/CESR_AR_2010.pdf (07.08.2013).
- 16 Verordnung 236/2012/EU.

Literatur

- Bach, Tobias/Jann, Werner, 2010: Animals in the Administrative Zoo: Organizational Change and Agency Autonomy in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 76, S. 443-468.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva, 2013: Networking for Autonomy? National Agencies in European Networks, in: *Public Administration*, 91, S. 712-726.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva/Yesilkagit, Kutsal, 2014: The Differential Empowering Effects of Europeanization on the Autonomy of National Agencies, in: *Governance*. DOI: 10.1111/gore.12087.
- Boston Consulting Group, 2001: Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Standort für Arzneimittelforschung und -entwicklung, München: Boston Consulting Group.
- Bundestag, 2002: Drs: 14/8747: Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit, Berlin: Bundestag.

- Bundestag*, 2005: Drs. 15/5599: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Deutschen Arzneimittel- und Medizinprodukteagentur (DAMA-Errichtungsgesetz), Berlin: Bundestag.
- Contzen, Till*, 2011: Die Rolle der Politik in den Entscheidungen der Bundesnetzagentur. Unter besonderer Berücksichtigung der Verfahrens- und Organisationsstruktur, Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Dehousse, Renaud*, 1997: Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies, in: *Journal of European Public Policy*, 4, S. 246-261.
- Döhler, Marian*, 2007a: Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian*, 2007b: Vom Amt zur Agentur?, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag, S.12-47.
- Eberlein, Burkard/Grande, Edgar*, 2005: Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State, in: *Journal of European Public Policy*, 12, S. 89-112.
- Eberlein, Burkard/Newman, Abraham L.*, 2008: Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union, in: *Governance*, 21, S. 25-52.
- Egeberg, Morten* (Hrsg.) 2006: Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fischer, Robert*, 2007: Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union?, in: *Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Jörgens, Helge* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politik*, Baden-Baden: Nomos, S. 348-373.
- Groenleer, Martijn*, 2009: The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development, Delft: Eburon.
- Kelemen, Daniel R./Tarrant, Andrew D.*, 2011: The Political Foundations of the Eurocracy, in: *West European Politics*, 34, S. 922-947.
- Korzilius, Heike/Osterloh, Falk*, 2011: Interview mit Prof. Dr. Walter Schwerdtfeger, Leiter des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) „Wir wollen ganz vorne mitspielen“, in: *Deutsches Ärzteblatt*, 108, S. 1-2.
- Krapohl, Sebastian*, 2008: Risk Regulation in the Single Market. The Governance of Pharmaceuticals and Foodstuff in the European Union, Houndmills: Palgrave.
- Levi-Faur, David*, 2011: Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space, in: *Journal of European Public Policy*, 18, S. 810-829.
- Majone, Giandomenico*, 2005: Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth, Oxford: Oxford University Press.
- Martens, Maria*, 2012: Executive Power in the Making: The Establishment of the European Chemicals Agency, in: *Busuioc, Madalina/Groenleer, Martijn/Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Agency Phenomenon in the European Union. Emergence, Institutionalization and Everyday Decision-making*, Manchester: Manchester University Press, S. 42-62.
- Moloney, Niamh*, 2011: The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market: Part 1 – Rule-making, in: *European Business Organisation Law Review*, 12, S. 41-86.
- Ruffing, Eva*, 2011: Die europäische Wertpapierregulierung zwischen Input- und Output-Legitimität: Das Lamfalussy-Verfahren, Baden-Baden: Nomos.
- Ruffing, Eva*, 2014: How to Become an Independent Agency: The Creation of the German Federal Network Agency, in: *German Politics*. DOI: 10.1080/09644008.2014.898268
- Thatcher, Mark*, 2002: Delegation to Independent Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: *West European Politics*, 25, S. 125-147.
- Thatcher, Mark*, 2011: The Creation of European Regulatory Agencies and its Limits: A Comparative Analysis of European Delegation, in: *Journal of European Public Policy*, 18, S. 790-809.
- Ugland, Trygve/Veggeland, Frode*, 2006: The European Commission and the Integration of Food Safety Policies Across Levels, in: *Egeberg, Morten* (Hrsg.), *Multilevel Union Administration*, New York: Palgrave Macmillan, S. 143-162.
- Vasconcelos, Jorge*, 2005: Towards the Internal Energy Market: How to Bridge a Regulatory Gap and Build a Regulatory Framework, in: *European Review of Energy Markets*, 1, S. 1-17.

- Vos, Ellen*, 1999: *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Legislation: Committees, Agencies and Private Bodies*, Oxford: Hart Publishing.
- Vos, Ellen/Wendler, Frank*, 2006: Food Safety Regulation at the EU Level, in: *Vos, Ellen/Wendler, Frank* (Hrsg.): *Food Safety Regulation in Europe. A Comparative Institutional Analysis*, Antwerpen: Oxford Intersentia, S. 65-138.
- Wissenschaftsrat*, 2006: Drs. 7258-06 Stellungnahme zum Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Berlin/Nürnberg: Wissenschaftsrat.
- Wonka, Arndt/Rittberger, Berthold*, 2010: Credibility, Complexity and Uncertainty: Determinants of Institutional Independence of 29 EU Agencies, in: *West European Politics*, 33, S. 730-752.
- Yesilkagit, Kutsal*, 2012: The Internationalization of National Bureaucracy: The Impact on Relationships between Politicians and Bureaucrats, in: *Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.): *Executive Politics in Times of Crisis*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 19-40.

Anschriften des Autors und der Autorin:

Dr. Tobias Bach, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin

E-Mail: bach@hertie-school.org

Dr. Eva Ruffing, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover

E-Mail: e.ruffing@ipw.uni-hannover.de

Moritz Ansmann/Alexa Kristin Brase/Markus Seyfried

Evaluation als Koordinationsproblem? Koordination von Lehrveranstaltungsbewertungen an deutschen Hochschulen im Kontext organisationaler Veränderungen

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie Lehrveranstaltungsevaluationen an deutschen Hochschulen koordiniert werden. Dabei wird untersucht, welche Akteure und welche Ebenen für die Lehrveranstaltungsbewertungen zuständig und bei der Rechenschaftslegung beteiligt sind. Die empirischen Befunde zeigen, dass Lehrveranstaltungsbewertungen in den meisten Fällen mit relativ geringem Aufwand koordiniert werden. Dementsprechend werden nur wenige Akteure über wenige Ebenen hinweg mit der Erarbeitung und Auswertung von Evaluationsergebnissen betraut. Darüber hinaus liefert der Artikel Denkanstöße für weitere Analyseperspektiven zum Thema Evaluation und Koordination.

Schlagworte: positive Koordination, negative Koordination, Evaluation, Lehrveranstaltungsevaluation, Hochschule

Abstract

Evaluation as a coordination problem? Coordination of course evaluations at German institutions of higher education in the context of organizational change

This article studies how course evaluations are coordinated at German institutions of higher education. It investigates the internal actors and levels that are responsible for course evaluation and the analysis of evaluation results and reports. Our empirical evidence reveals that the higher education institutions do not put much effort in coordinating course evaluations and their subsequent analysis. Hence only a few actors and a few levels are involved in the development and analysis of course evaluations.

Key words: positive coordination, negative coordination, evaluation, course evaluation, higher education

1. Einleitung¹

Spätestens seit der Bologna-Reform wird in der hochschulpolitischen Debatte mit Begriffen wie ‚Qualität‘ und ‚Qualitätssicherung‘ vor allem die Leistung von Hochschulen im Bereich von Studium und Lehre thematisiert. So wurde in der damit einhergehenden Reformdiskussion breit über die Frage gestritten, was Studium und Lehre heute leisten müssen, wo Qualitätsdefizite liegen und wer für Qualitätssicherungsmaßnahmen verantwortlich ist. Als eine Folge der Reformen wird die formale Gestaltung von Studiengängen seither von hochschulexternen Akkreditierungsagenturen überwacht. Vor allem aber haben Hochschulen seitdem in den Aufbau interner Qualitätssicherungssysteme investiert und tragen somit zunehmend eigenverantwortlich für ihren Erfolg Sorge.

Diese Entwicklung ist im Kontext des Wandels der Hochschulgovernance zu sehen (*Schimank* 2009, S. 124ff.). In dem Maße, in dem sich der Staat gemäß der Maxime des New Public Managements in Fragen der Detailsteuerung zurücknimmt und primär Rahmen- bzw. Zielvorgaben definiert, bleibt es – Stichwort ‚Hochschulautonomie‘ – den Hochschulen überlassen, sich selbst zu steuern. Was die Aspekte der Managerialisierung der Hochschulverwaltung und der Zentralisierung der Hochschulsteuerung betrifft, so sind die Auswirkungen des Governance-Wandels auf das Innenleben der Hochschulen bereits gut dokumentiert (*Krücken/Blümel/Kloke* 2009). Für die Thematik der Qualitätssicherung von Studium und Lehre lässt sich das bisher jedoch nur eingeschränkt behaupten.

Zwar gibt es Analysen dazu, inwiefern mit dem breitflächigen Einzug von New Public Management bzw. Qualitätssicherungsinstrumenten eine Deprofessionalisierung des akademischen Personals einhergeht (*Schimank* 2005). Und auch die Frage, ob diese Maßnahmen überhaupt dazu geeignet sind, die Qualität der Lehre zu verbessern, war und ist Gegenstand vieler Studien: So ist z.B. die Eignung von Evaluationen zur Erfassung von Lehrqualität nach wie vor wissenschaftlich umstritten (*Kromrey* 1994, S. 53ff., 2007, S. 113ff.; *Wolbring* 2013, S. 297ff.). Bemängelt werden zum einen fragwürdige und unterentwickelte Methoden der Fragebogenkonstruktion und Messung (*Burzan/Jahnke* 2010; *Webler* 2008, S. 98ff.). Zum anderen ziehen der inflationäre und oftmals ritualisierte Gebrauch von Evaluationen (*Schwarz* 2006; *Frey* 2007; *Merkator/Welger* 2013, S. 168; oder allgemeiner: *Power* 1997; *Floden/Weiner* 1978, S. 16) und der damit verbundene Aufwuchs an Verwaltungsaufwand Kritik auf sich (*Michaels* 2011, S. 28), auch weil dadurch Eigeninitiative in der Evaluierung unterminiert wird (*Gruschka u.a.* 2005, S. 480).

Wie jedoch die Aufgabe der Qualitätssicherung entlang der Prämissen eines neuen, eher zentralistischen Steuerungsregimes (*Blümel/Kloke/Krücken* 2011, S. 111f.) und unter den Bedingungen traditioneller, dezentraler Selbststeuerung hochschulintern reguliert und koordiniert wird, ist empirisch noch weitgehend offen. Diese Frage stellt sich insbesondere deshalb, weil sich ungeachtet der methodischen Kritik an einzelnen Instrumenten der Qualitätssicherung weitgehend die Einsicht durchgesetzt hat, dass es für die Steuerungswirksamkeit beispielsweise von studentischen Lehrvaluationen entscheidend ist, dass die Evaluationsergebnisse nicht in den Schubladen der Dozenten verbleiben. Dahinter steht die Annahme, dass eine Erhöhung der Lehrqualität nur dann gelingen kann, wenn es Anreizstrukturen gibt, der Gestaltung der Lehre mehr Bedeutung beizumessen. In diesem Zusammenhang wird auf die Relevanz spezifischer Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten hingewiesen, die an Evaluationsergebnisse zu koppeln seien – auch wenn das faktisch bisher kaum geschehe (*Künzel* 2006, S. 28f.). Das wirft zugleich die Frage auf, wem gegenüber sich Lehrende zu rechtfertigen haben, wenn sich studentische Lehrkritik in schlechten Lehrvaluationsergebnissen niederschlägt. Es ist anzunehmen, dass Lehrveranstaltungsevaluationen eher dann steuerungswirksam werden, wenn Ergebnisse über die Lehrenden-Studierenden-Dyade hinaus einer breiteren Hochschulöffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Insbesondere in Reaktion auf entsprechende Vorgaben in Landeshochschulgesetzen haben zahlreiche Hochschulen eigene Evaluationssatzungen erlassen und veröffentlicht, die hinsichtlich der Organisation und des turnusgemäßen Ablaufs von Lehrvaluationen Zuständigkeiten regulieren und zu beteiligende Akteure definieren. Diese Ordnungen enthalten sowohl Vorgaben zur Berichtslegung als auch zur Berichtsauswertung. Wenn Lehrvaluationen in übergreifende Qualitätsmanagementprozesse bzw. -systeme eingebettet werden (*Mittag* 2006, S. 9; *Stockmann* 2002, S. 13), erweisen sie sich als diffizile

Koordinationsaufgabe, bei der sich im Zweifelsfall Rektorate, Dekanate, Lehrende und weitere Akteurs- bzw. Statusgruppen miteinander verständigen müssen. Da Hochschulen klassischerweise stark dezentral organisiert sind (*Weick* 1976; *Clark* 1983, S. 32ff.) und sich jeder Versuch einer strategischen Gesamtsteuerung dementsprechend gegenüber historisch-gewachsenen Traditionen zu behaupten hat, stellt sich umso dringender die Frage, wie die Koordination der Evaluation an deutschen Hochschulen gestaltet wird.

Der vorliegende Beitrag nähert sich dieser Frage über die Analyse von Evaluations-satzungen. Anhand der formalen Ordnungen wird untersucht, wie Lehrevaluationen – als Bestandteil der internen Selbstevaluation – an deutschen Hochschulen koordiniert werden, d.h. welche Akteure am Prozess partizipieren und wem die Evaluationsergebnisse zugänglich gemacht werden sollen. Daran anschließend werden Konsequenzen diskutiert, die sich daraus für den Koordinationsaufwand ergeben. Damit leistet der Artikel einen empirischen Beitrag zur Debatte über Zentralisierungstendenzen und Kontextfaktoren von Evaluationen und Evaluationssystemen in Hochschulen (*Leeuw/Furubo* 2008, S. 167). Indem der Aspekt der Koordination in den Fokus gerückt wird, wird zugleich eine in der Hochschulforschung bisher weithin ungenutzte Perspektive auf die organisatorische Binnenstruktur von Hochschulen erschlossen.

Im Folgenden wird zunächst der Begriff der Koordination diskutiert und unter Rückgriff auf die Unterscheidung von positiver und negativer Koordination nach *Fritz W. Scharpf* (1993) für die Präzisierung der Fragestellung und die Analyse nutzbar gemacht. In einem zweiten Schritt wird die methodische Vorgehensweise vorgestellt. Dies umfasst Erläuterungen zur Datenquelle und Fallauswahl, zu den zentralen Variablen sowie zu deren Operationalisierung. Anschließend folgen die Auswertung der Ergebnisse sowie die Diskussion der Befunde. In der Zusammenfassung werden die wichtigsten Resultate verdichtet, zudem Schlussfolgerungen gezogen und Implikationen für weitere Forschung abgeleitet.

2. Konzeptionelle Grundlagen: positive und negative Koordination von Lehrevaluationen an Hochschulen

Wenngleich Hochschulen über ihre Leitbilder und ‚*mission statements*‘ den Eindruck zu vermitteln versuchen, sie seien strategisch handelnde und rational entscheidende Organisationen, gelten Hochschulen in der Organisationssoziologie nach wie vor als „permanently failing organizations“ (*Meyer/Zucker* 1989) bzw. „festgefahrene Gemischtwarenläden“ (*Schimank* 2001). Ein solches Bild wird bereits in mittlerweile als Klassiker bezeichneten Texten gezeichnet. In diesen wird das Entscheidungsverhalten in Hochschulen entlang des Garbage-Can-Modells als allenfalls begrenzt rational beschrieben (*Cohen/March/Olsen* 1972) oder aber Hochschulen werden als nur lose gekoppelte, wenig integrierte und daher kaum kollektiv handlungsfähige Akteure vorgestellt (*Weick* 1976).

Diese Beschreibungen waren auch mit Blick auf die an Hochschulen angewandten Evaluationsverfahren lange Zeit leicht nachzuvollziehen. Denn erst in der jüngeren Zeit haben die meisten Hochschulen ihre Evaluationsverfahren stärker strukturiert und formalisiert, was nicht zuletzt darin begründet liegt, dass Evaluationsverfahren heute weitaus mehr Funktionen erfüllen als das bloße Feedback-Geben in Seminaren. Dieser Bedeutungszuwachs geht auf eine stärkere Einbindung von Evaluationsverfahren in Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsprozesse zurück. So dienen Evaluationen heute unter

anderem der wissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung und der Fundierung von Steuerungsentscheidungen (Stockmann 2006, S. 20). Dieser Funktions- und Bedeutungszuwachs von Evaluationsverfahren geht mit einem höheren Koordinationsbedarf einher. Schließlich kann ein Evaluationsvorhaben nur dann eine breite Steuerungswirkung entfalten, wenn sich entsprechend viele Akteure wechselseitig abstimmen. Daraus folgt zugleich, dass koordinierte Evaluationen andere Wirkungen entfalten können als unkoordinierte. Doch was ist genau unter ‚Koordination‘ zu verstehen? Und welchen Beitrag leistet Koordination im Kontext von Lehrevaluationen?

Der Begriff der Koordination ist in der Verwaltungs- und Organisationsforschung omnipräsent. So häufig der Koordinationsbegriff jedoch verwendet wird, so unterschiedlich und vielfältig wird er benutzt. Ähnlich wie ‚Management‘ oder ‚Steuerung‘ wird der Begriff der Koordination zumeist Alltagssprachlich eingeführt und nur selten definiert. Das hat zur Konsequenz, dass er gegenüber verwandten Begriffen wie Integration oder Kooperation nur wenig trennscharf konturiert ist. Diese Situation ist unbefriedigend, sowohl was eine Verwendung für organisationstheoretische Zwecke anbetrifft als auch hinsichtlich des Vorhabens, Koordination für empirisch-analytische Zwecke nutzbar zu machen. Somit handelt es sich, wie Braun (2008, S. 229) ganz zu Recht bemerkt, bei Koordination um eine „*very illustrious notion that needs specification*“.

Dieser Forderung nach einer begrifflichen Klärung hat sich auch die Hochschulforschung bisher nur eingeschränkt angenommen, und das obwohl die jüngsten Organisationsreformen durchaus Anlass dazu geben, innerorganisationale Wandlungsprozesse unter der Koordinationsperspektive zu (re-)thematisieren. Vor allem in Bezug auf die damit verbundene Intention, die Universität zu einem kollektiv handlungs- bzw. strategiefähigen Akteur zu entwickeln, stellt sich z.B. die Frage, ob und inwiefern sich ein derartiger Wandel auch als Wandel von Koordinationsformen und -verfahren nachvollziehen lässt. Sofern diejenigen allgemeinen Parameter, die den organisationalen Koordinationsbedarf anwachsen lassen – starke interne Differenzierung und Spezialisierung, unklare Technologien und Komplexität von Aufgabenumwelten (Ellwein 1991, S. 102; Rühli 1992, S. 1165) – mit dem Bild abgeglichen werden, das die Hochschulforschung von Universitäten zeichnet, wird deutlich, wie instruktiv und interessant dieser Organisationstyp für die Koordinationsforschung ist bzw. sein müsste. Was also meint Koordination?

In einer ersten groben Annäherung an den Begriff kann Koordination als Mechanismus des Sich-Abstimmens gefasst werden (Ellwein 1991, S. 108). Mit Koordination ist im Allgemeinen bezeichnet, dass unterschiedliche Aufgaben über bestimmte Mechanismen miteinander abgestimmt werden, und zwar sowohl mit Blick auf mögliche Interdependenzen als auch divergierende Zielhorizonte. Zudem ist mit dem Koordinationsbegriff die Vorstellung assoziiert, dass mehrere Akteure mit potentiell unterschiedlichen Interessen an einem Prozess beteiligt sind. Weiterhin lassen sich horizontale und vertikale Formen der Koordination unterscheiden (Ellwein 1991, S. 99): Während horizontale Koordination die Abstimmung zwischen hierarchisch-gleichrangigen und allenfalls funktional unterschiedlichen Abteilungen/Stellen bezeichnet, ist mit vertikaler Koordination eine Variante organisationaler Koordination angesprochen, die sich im Sinne einer hierarchischen Differenzierung auf die Über- und Unterordnung von Abteilungen, Referaten oder Stellen bezieht.

Mit Scherm/Pietsch (2007, S. 204ff.) lassen sich grundsätzlich drei verschiedene Koordinationsmechanismen voneinander unterscheiden: (1) Hierarchie, (2) Markt, (3) Selbstbestimmung. Was die hierarchischen Varianten der Koordination betrifft, so werden

von den Autoren hier wiederum drei Koordinationsinstrumente differenziert: (1a) Koordination durch persönliche Weisung, (1b) Koordination durch Standardisierung, (1c) Koordination durch Pläne. Lehrevaluationssatzungen lassen sich dieser Typologie zufolge als Koordination durch Standardisierung fassen. Das meint, dass Verhaltensvorschriften in der Form von formalen Regeln und formalen Programmen kodifiziert werden, die für eine Mehrzahl von Abteilungen in Organisationen gleichermaßen Geltung beanspruchen und insofern die Arbeitsprozesse und Kommunikationswege mehrerer Akteure miteinander abstimmen (*Scherm/Pietsch* 2007, S. 205).

Über die Beschreibung unterschiedlicher Typen von Koordination hinaus wurde in der Organisationstheorie vor allem deren Funktion in den Blick genommen. Koordination wird hier als Antwort auf Probleme definiert, die aus Prozessen der Arbeitsteilung bzw. der Differenzierung für eine Organisation entstehen. Koordination ist damit – ebenso wie Arbeitsteilung – als ein konstitutives Merkmal jedweder Organisation zu begreifen (*Kieser/Walgenbach* 2003; siehe hierzu auch *Hustedt/Veit* in diesem Heft). In dieser Hinsicht lässt sich Koordination als die organisatorische Daueraufgabe fassen, verschiedene Einzelaufgaben sowie unterschiedliche Perspektiven (vgl. das Phänomen des so genannten Ressortpartikularismus) wechselseitig auf eine gemeinsame Zielrichtung auszurichten. Dementsprechend wird Koordination primär als ein Harmonisierungsinstrument aufgefasst, das darauf abzielt, (Ziel-)Konflikte abzumildern, Inkonsistenzen zu vermeiden, gemeinsame Sichtweisen zu erzeugen, kurz: das möglichst reibungslose Ineinandergreifen der verschiedenen Teileinheiten bzw. Abteilungen zu gewährleisten (*Braun* 2008, S. 230). Dies schließt auch das Bestreben ein, die Ressourcenverwendung zu optimieren bzw. zu flexibilisieren (*Ellwein* 1991, S. 99). So erzeugt Koordination einerseits eine gewisse Identitätsbildung, andererseits eine Außenwirkung durch die Erarbeitung einer „Übereinstimmung von Zielen oder Zwecken“ (*Ellwein* 1991, S. 112).

Neben der horizontalen Aufgliederung von Organisationen entlang verschiedener Aufgabenbereiche birgt auch die vertikale Gliederung entlang unterschiedlicher Hierarchieebenen Konfliktpotenzial in sich, welches im Rahmen von Koordinationsverfahren gemildert werden kann (*Ellwein* 1991, S. 114). Die „effektive Koordinationsleistung“ kann aber auch dann nennenswert erhöht werden, wenn diese in hierarchischen Strukturen eingebettet ist (*Scharpf* 1996, S. 514). In „hierarchisch eingebetteten Verhandlungen“ können „komplexe Aufgaben-Interdependenzen“ (*Scharpf* 1996, S. 514) adäquat gelöst werden. Dafür sind allerdings die Rahmenbedingungen und die Verfahrensregeln, unter denen Koordination stattfindet, von besonderer Bedeutung (*Scharpf* 1994, S. 40ff.). *Fritz W. Scharpf* hat diesbezüglich die Konzepte der positiven und negativen Koordination entwickelt (*Scharpf* 1973, 1993, 1994, 1996), die den analytischen Rahmen für die hier vorgestellte empirische Studie bilden.

Negative Koordination beschreibt demnach lediglich „bilaterale Abstimmungen“ (*Scharpf* 1996, S. 512) zwischen den betroffenen Akteuren. Dies ist mit einem geringen Koordinationsaufwand verbunden, sorgt aber im gleichen Zug auch dafür, dass die Akteure nicht in der Lage sind, alle Konsequenzen zu internalisieren und gemeinsam zur Problemlösung beizutragen. *Scharpf* spricht in diesem Zusammenhang von einer „Kumulation von Veto-Positionen“ (*Scharpf* 1996, S. 513). Demgegenüber ist mit positiver Koordination der Versuch bezeichnet, „die Effektivität und Effizienz“ von Maßnahmen „durch die Nutzung der gemeinsamen Handlungsoptionen“ (*Scharpf* 1996, S. 512) zu erhöhen. Damit wird also sowohl eine Nutzenmaximierung als auch eine Minimierung von Störanfälligkeit angestrebt. Dies verlangt multilaterale Akteursbeziehungen und Verhandlungen,

um die Sichtweisen aller Beteiligten zu internalisieren, was jedoch in einem entsprechend hohen Koordinationsaufwand resultiert (*Scharpf* 1994, S. 38f.). *Scharpf* führt die Unterscheidung von negativer und positiver Koordination ein, um das hohe Niveau effektiver Koordination in Ministerialverwaltungen zu erklären, wo trotz komplexer Aufgaben-Interdependenz einer Vielzahl von Akteuren beteiligt wird (*Scharpf* 1993, S. 69f.).

Nicht alle Ausführungen *Scharpfs* sind direkt auf die Organisation Hochschule übertragbar, die durch einen weniger hierarchischen Aufbau und ein anderes Verhältnis der Akteure untereinander gekennzeichnet ist. Dennoch kann der Grundgedanke hinter diesem Konzept auch im Bereich hochschulischer Lehrevaluation Einblicke in die Zusammenarbeit zwischen Akteuren und Ebenen bieten. Als in ihrer Wissenschaftlichkeit, ihrer Aussagekraft und ihrer gewünschten Steuerungswirksamkeit umstrittenes Instrument, das per Satzung vorgeschrieben, aber inhaltlich gestaltbar ist, bietet das Verfahren der Lehrevaluation Spielraum für Verhandlungen und damit auch für unterschiedliche Modi der Koordination. Die Unterscheidung zwischen positiver und negativer Koordination kann in diesem Zusammenhang auf die formale Festlegung der Organisation und Durchführung sowie der Rechenschaftslegung der Lehrevaluationsprogramme angewendet werden. Es gilt gleichwohl zu betonen, dass die Unterscheidung als analytische zu betrachten ist, da zumindest positive Koordination empirisch nicht in Reinform vorkommt. Mit der Einordnung als positiv oder negativ ist insofern eher ein gradueller Unterschied bezeichnet, entlang dessen sich verschiedene Vorgaben zur Evaluation zuordnen lassen.

Demnach würde eine idealtypische positive Koordination von der Planung bis zur Berichterstattung alle relevanten Akteure multilateral einbeziehen und damit einen maximalen Nutzen der Evaluation anstreben (vgl. auch *Leeuw/Furubo* 2008). Allerdings ginge damit zugleich ein erheblicher Koordinationsaufwand einher. Nehmen Hochschulen einen solchen Aufwand und den damit einhergehenden Ressourcenverbrauch in Kauf, um die Steuerungswirksamkeit der Evaluation zu erhöhen und die Qualitätsentwicklung voranzutreiben? Die Frage nach positiver und negativer Koordination erweitert die eingangs gestellte nach der grundsätzlichen Festlegung von Koordination bei Lehrevaluationen. Der folgende Abschnitt erläutert neben der Fallauswahl die methodische Herangehensweise, mit der diesen beiden Fragen nachgegangen wird.

3. Methodische Vorgehensweise und Operationalisierung

Die Grundgesamtheit der Untersuchung umfasst sämtliche staatlichen und staatlich anerkannten Hochschulen in Deutschland², ungeachtet des jeweiligen Hochschultyps und ungeachtet der Trägerschaft. Dazu gehören sowohl staatliche Universitäten, (Fach-)Hochschulen und Kunst-/Musikhochschulen als auch staatlich anerkannte private und kirchliche Hochschulen. In die empirische Studie werden jedoch nur Hochschulen mit mindestens 1.000 Studierenden einbezogen. Dieses Ausschlusskriterium beruht auf der Annahme, dass kleinere Hochschulen einen deutlich geringeren Grad funktionaler Differenzierung aufweisen: Wenn es diesen Hochschulen kaum möglich ist, z.B. zentrale und/oder dezentrale Qualitätssicherungseinrichtungen zu installieren und -beauftragte abzustellen, so würde deren Berücksichtigung im Hinblick auf die Frage der Koordination von Lehrevaluationsverfahren unweigerlich zu einer systematischen Verzerrung der Stichprobe führen. Im Rahmen einer *large-n* Studie wie der vorliegenden könnte auf die Spezifika dieser Fälle nur unzureichend eingegangen werden. Eine zusätzliche Differenzierung nach

Fachbereichen oder Fakultäten wäre zwar ebenfalls denkbar, scheitert jedoch daran, dass Fächer- und Fachprofile zwischen den Hochschulen sehr stark variieren und eine Vergleichbarkeit im Hinblick auf funktionale Differenzierung auch bei scheinbar ähnlichen Fällen nicht gegeben ist. Insofern ist das gewählte Kriterium zwar etwas technokratisch, es lässt aber vergleichende Betrachtungen und die Bildung von Größenklassen für weitere Untersuchungen zu. Für die Erhebung werden die Datenbestände der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) verwendet (*Hochschulrektorenkonferenz* 2013). Insgesamt sind hier 393 Hochschulen verzeichnet, von denen 236 in die Stichprobe eingehen. 13 weitere Hochschulen können nicht berücksichtigt werden, da Angaben zur Anzahl der Studierenden in den HRK-Daten fehlen.

In einem dreistufigen Vorgehen ließen sich in einer ersten Erhebungswelle von 149 (63%) dieser Hochschulen die Evaluationssatzungen über das Internet recherchieren. Die verbleibenden 87 Hochschulen wurden telefonisch kontaktiert, sofern klare Zuständigkeiten für Fragen der Lehrevaluation und Qualitätssicherung auf der jeweiligen Internetpräsenz erkennbar waren und per E-Mail, wenn dies nicht möglich war. Über diese Maßnahmen ließen sich weitere 15 Satzungen ermitteln. Zudem stellte sich über dieses Verfahren heraus, dass 28 dieser Hochschulen zum Erhebungszeitpunkt entweder über keine oder nur über eine in Bearbeitung befindliche Evaluationssatzung verfügen. In zwei weiteren Fällen wurde die Übermittlung der Evaluationssatzung verweigert. Zu den verbleibenden 42 Fällen liegen bisher keine Erkenntnisse vor. Somit enthält der Datensatz für die vorliegende Untersuchung Erkenntnisse zu den Evaluationssatzungen von rund 82% aller Hochschulen mit mehr als 1.000 Studierenden. Dabei werden Daten aus insgesamt 164 Evaluationssatzungen verwendet. Weitere Ergänzungen oder neu verabschiedete Satzungen dürften demnach allenfalls zu marginalen Änderungen der hier vorgestellten Befunde führen.

Für das vorliegende Sample wird untersucht, wie die Koordination von Lehrveranstaltungsevaluationen formal geregelt ist. Die dazu erforderlichen Daten entstammen den Evaluationssatzungen der Hochschulen, in Ausnahmefällen entsprechenden formalen Ordnungen vergleichbaren Inhalts. Gemeint sind damit Verordnungen, die über Lehrveranstaltungsevaluation hinaus einen deutlichen Bezug zum Gesamtverfahren im Bereich von Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung aufweisen oder aber die Lehrveranstaltungsbewertung eher indirekt betreffen. Diese wenigen Fälle ($n = 9$) werden jedoch nicht aus der Stichprobe ausgeschlossen, da sich die hier definierten Regelungen grundsätzlich auch auf Evaluationsverfahren beziehen.

Tabelle 1: Variablenset

Variable	Ausprägungen
Akteure für Evaluation	Diskret, nominal
Koordinationsebenen	Diskret, nominal
Anzahl der Akteure	Stetig, metrisch
Anzahl Koordinationsebenen	Stetig, metrisch
Anzahl pos. und neg. Koordinationsbeziehungen	Stetig, metrisch
Koordinationsrange (K_R)	Stetig, metrisch
Größenklassen von Universitäten	Diskret, ordinal

Die Auswahl der Variablen für die Erfassung der Koordinationsverfahren orientiert sich an der Ausgangsfrage, wie Lehrveranstaltungsevaluationen an Hochschulen koordiniert werden und – damit verbunden – an der Anschlussfrage, ob und inwiefern sich Tendenzen

positiver oder negativer Koordination nachweisen lassen. Hier ist zunächst ganz allgemein von Interesse, welche individuellen und kollektiven Akteure für die Durchführung zuständig und bei der Rechenschaftslegung beteiligt sind sowie wie viele Ebenen mit in das Verfahren einbezogen werden. Hinsichtlich der Anzahl der beteiligten Akteure werden die Lehrenden nicht gesondert kodiert, da deren Beteiligung als konstant vorausgesetzt werden kann (siehe oben). Schließlich ist davon auszugehen, dass Lehrenden die Evaluationsergebnisse grundsätzlich in irgendeiner Form zugehen und diese auf die eine oder andere Art und Weise rezipiert werden.

Die in den Satzungen als verantwortlich genannten Akteure werden nach Häufigkeit festgehalten und auf etwaige Relevanz für die Frage nach positiver und negativer Koordination geprüft. Außerdem werden die Akteure Ebenen zugeordnet, die sich am üblichen Verwaltungsaufbau von Hochschulen orientieren. Folglich wird zwischen (1) administrativer Ebene, (2) Selbstverwaltung, (3) Fachbereichen/Fakultäten, (4) Studierendenparlament, (5) Fakultätsrat/Fachschaftsrat sowie (6) Administrativorganen der Studierendenschaft unterschieden. Für all jene Fundstellen, die sich aus den Satzungstexten nicht eindeutig zuordnen lassen, wird die Residualkategorie „Zuordnung unklar“ gebildet.

Über die Anzahl der Akteure werden in Anlehnung an *Scharpf* (1993, S. 69) zwei Koordinationsmaße errechnet, die die Anzahl der Interaktionsbeziehungen bei negativer und positiver Koordination verdeutlichen. Zwar bezieht sich Scharpf vor allem auf bilaterale und multilaterale Prozesse, dennoch kann die Anzahl der minimal und maximal möglichen Koordinationsbeziehungen, die sich aus der Anzahl der Akteure ableitet, als ein Näherungsmaß dafür verwendet werden. Über die Differenz dieser beiden Maße wird wiederum ein so genannter Koordinationsrange (K_R) gebildet. Demnach liegt im Fall positiver Koordination die maximale Anzahl von Koordinationsbeziehungen bei $[N \times (N-1)/2 \times S^2]$, wobei mit N die Anzahl der Akteure oder Beteiligten und mit S die Anzahl der Optionen bezeichnet wird. Da es in der vorliegenden Untersuchung um die Koordination von Evaluationsverfahren geht, können alternative oder konkurrierende Optionen ausgeschlossen werden (d.h. $S = 1$). Analog lässt sich die Zahl der Koordinationsbeziehungen zwischen Akteuren und Ebenen bei negativer Koordination auf die Formel $[S \times (N-1)]$ bringen (*Scharpf* 1993, S. 69), wobei ebenfalls $S = 1$ gilt. Je höher schließlich der K_R ist, desto unwahrscheinlicher ist es, dass in der Evaluationspraxis der hohe Aufwand betrieben wird, der für eine positive Koordination vonnöten wäre.

Zum Zweck weiterführender Untersuchungen werden als weitere Variable Größenklassen gebildet. Mit Hilfe von Quartilen werden über die Anzahl der Studierenden vier Gruppen von Hochschulen gebildet.

4. Die Koordination von Lehrveranstaltungsevaluationen an deutschen Hochschulen – empirische Befunde

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in vier Schritten: Nach einer einleitenden Betrachtung der Implementation bzw. des Alters der Satzungen sowie einer kurzen Darstellung der Landeshochschulgesetze werden empirische Befunde zur Koordination von Akteuren dargelegt, die mit der Durchführung und Rechenschaftslegung von Evaluation befasst sind. In einem dritten Schritt folgt die Auswertung hinsichtlich des Aspekts der jeweils daran beteiligten Ebenen. Viertens werden beide Foci über die Messung des Koordinationsranges miteinander integriert. Diese drei letztgenannten Perspektiven tragen schließ-

lich zusammengefasst dazu bei, festzustellen, inwieweit überhaupt eine Form positiver Koordination praktiziert werden kann. Dabei wird jeweils zwischen der Zuständigkeit für Evaluation und der Rechenschaftslegung im Rahmen des Evaluationsverfahrens unterschieden. Der Einfachheit halber werden im Folgenden abkürzend die Begriffe „Zuständigkeit“ und „Rechenschaftslegung“ verwendet. Während die Zuständigkeit sich auf sämtliche Arbeitsschritte bis zur Auswertung bezieht, d.h. Planung, Fragebogenerstellung, Durchführung und Ergebniserstellung, stellt die Kategorie der Rechenschaftslegung die auf die Auswertung folgende Berichtskette dar.

Mit Blick auf die Daten zeigt sich, dass Evaluationsordnungen ein vergleichsweise neues Phänomen sind. Von den insgesamt 164 dokumentierten Verordnungen ist die älteste Ordnung auf das Jahr 2001 datiert, während die jüngste dem Jahr 2014 entstammt. Was deren Entstehungskontext anbetrifft, so kann davon ausgegangen werden, dass die Implementation von Evaluationssatzungen zeitlich eng an landesgesetzliche Bestimmungen gekoppelt ist, bspw. an die Verabschiedung von Landeshochschulgesetzen, und sich hier insofern also die verhaltensstrukturierende Kraft regulativer Institutionen dokumentiert (vgl. etwa *Scott* 2001, S. 51ff.). So finden sich etwa in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Vorschriften über Evaluationssatzungen in den Landeshochschulgesetzen. Die Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern sowie Schleswig-Holstein haben in ihren Hochschulgesetzen jeweils allgemeinere Passagen zu Qualitätssicherungssatzungen eingefügt, während die übrigen Länder keine detaillierten Regelungen zu Evaluationssatzungen erlassen haben. Einerseits führt dies in den betreffenden Ländern in gewisser Hinsicht zu einer basalen hochschulübergreifenden Standardisierung von Verfahren. Andererseits haben die Hochschulen bei aller Reglementierung noch genügend Freiheit, den vorgegebenen Rahmen gemäß eigener Vorstellungen zu füllen.

Tabelle 2 zeigt überblicksartig alle in der Stichprobe erhobenen Akteure, die an Hochschulen miteinander koordiniert werden, um Lehrveranstaltungsevaluationen zu erarbeiten, durchzuführen und auszuwerten (mit Ausnahme der Lehrenden selbst). Dabei sind je nach Hochschule verschiedenste Ausgestaltungen möglich, d.h. die diversen Aufgaben der Akteursgruppen werden auf ganz unterschiedliche Weise miteinander verbunden. Dargestellt sind jeweils prozentuale Anteile gemessen an der Anzahl der Hochschulen ($n=164$) und nicht an der Gesamtzahl der Nennungen.

Im Hinblick auf die formale Zuständigkeit sind folgende Akteure am häufigsten beteiligt: Dekane, Dekanate, Studiendekane, Institutsdirektoren, Fakultäten, Fachbereiche und Institute mit 65%, die Hochschulleitung (Rektor, Rektorat aber auch Vizepräsident etc.) mit 56%, Fachbereiche mit 46% und verschiedene Beauftragte sowie Kommissionen mit 36% bzw. 29%. Eher selten sind Zuständigkeiten seitens der Studierendenschaft oder des Senates definiert (5%), die über die übliche Feedbackschleife im Rahmen der Lehrveranstaltung hinausgehen.

Mit Blick auf die Rechenschaftslegung ist vor allem ein Aspekt von Bedeutung: Es verschieben sich die Anteile zugunsten der Dekane (89%) und des akademischen Senates (16%), was auf eine Zentralisierung der Rechenschaftslegung auf Fakultätsebene hinweist. Kaum beteiligt sind dagegen Studierendenvertretungen oder zentrale Einrichtungen des Qualitätsmanagements (4% bzw. 2%). Da Studierende idealerweise bereits im Rahmen der Lehrveranstaltungen in das Feedback eingebunden sind und Qualitätssicherungseinrichtungen schlichtweg stärker administrative Funktionen wahrnehmen, ist dieses Ergebnis durchaus plausibel.

Bezüglich der Frage nach positiver und negativer Koordination ist vor allem die Beteiligung von Kommissionen und Gremien wie des akademischen Senats von Interesse, da diese als Foren einer multilateralen Abstimmung dienen können. In den Evaluationsatzungen finden sich jedoch nur in wenigen Fällen detaillierte Angaben zu deren genauer Zusammensetzung (insbesondere im Fall der Kommissionen) und zu spezifischen Aufgaben und Vorgehensweisen, so dass dieser Gesichtspunkt nicht genauer untersucht werden konnte. Weiterhin versprache eine Untersuchung der Arbeitsweisen von Beauftragten und zentralen Einrichtungen Einsichten zu den Koordinationsmodi in Evaluationsverfahren (vgl. dazu den folgenden Abschnitt zur Diskussion).

Tabelle 2: Zu koordinierende Akteure, die für die Lehrevaluation zuständig und an der Rechenschaftslegung beteiligt sind

Akteur/Organisationseinheit	Zuständigkeit		Rechenschaftslegung	
	Häufigkeit	in %	Häufigkeit	in %
Rektor/Präsident/Kanzler einschließlich Rektorat/Präsidium	76	46	76	-46
Vizepräsident/Prorektor	16	10	17	-10
Akademischer Senat	8	5	26	-16
Dekan/Dekanat/Studiendekan/Direktor	107	65	146	-89
Fakultäten/Fachbereiche/Institute	76	46	62	-38
Fakultätsrat/Fachbereichsrat/Institutsrat	–	–	16	-10
Zentrale QM-Einrichtungen	32	20	4	-2
Beauftragte	59	36	23	-14
Kommissionen	51	31	45	-27
Fachschaftsrat/Studierende/StuPa	6	4	6	-4
Sonstiges	11	7	20	-12
Gesamt	442		441	

Quelle: Eigener Datensatz, Kodierung von Evaluationssatzungen für n = 164 Hochschulen.

Anmerkung: Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Hochschulen (n = 164).

In einem nachfolgenden Schritt werden die Akteure bestimmten Ebenen der Aufbauorganisation zugeordnet (siehe oben), um der organisatorischen Zugehörigkeit insbesondere von Beauftragten und Kommissionen Rechnung zu tragen. Aufgrund von Unklarheiten in den Evaluationssatzungen können dabei im Hinblick auf die Zuständigkeit 6% der erhobenen Akteure keiner der Ebenen eindeutig zugeordnet werden. Tabelle 3 zeigt eine entsprechende Häufigkeitsverteilung der vertretenen Ebenen. Was den Aspekt der Zuständigkeit anbetrifft, so treten hier vor allem zwei Ebenen dominant hervor: das Administrativorgan (36%) sowie die Fachbereiche und Fakultäten (51%). Ein absolutes Ausnahmephänomen ist demnach die Einbindung von Studierendenvertretungen (1%). Dieses Bild verschiebt sich leicht, sofern die Rechenschaftslegung in den Blick genommen wird. Hier können 7% der Akteure nicht eindeutig zugeordnet werden. Ferner gewinnen die Selbstverwaltungsorgane, aber auch die Fachbereiche an Einfluss (6% bzw. 57%), was erneut darauf schließen lässt, dass den Fachbereichen und damit deren Fachexpertise für die Auswertung der Evaluationsergebnisse vergleichsweise große Bedeutung beigemessen wird.

Tabelle 3: Zu koordinierende Ebenen bei Zuständigkeit und Rechenschaftslegung der Evaluation

Ebene	Zuständigkeit		Rechenschaftslegung	
	Häufigkeit	in %	Häufigkeit	in %
Administrativorgan	159	36	114	26
Selbstverwaltungsorgan	8	2	26	6
Fachbereiche/Fakultäten	227	51	252	57
Fakultätsrat/Fachschaftsrat	18	4	17	4
StuPa/Asta	3	1	–	–
unklar	27	6	32	7
Gesamt	442	100	441	100

Anmerkung: Prozentangaben beziehen sich auf die Anzahl der Nennungen.

Quelle: Eigener Datensatz, Kodierung von Evaluationssatzungen für n = 164 Hochschulen mit 442 bzw. 441 Nennungen für an der Evaluation bzw. bei der Rechenschaftslegung beteiligte Akteure (siehe Tabelle 2).

Hinsichtlich der zu koordinierenden Ebenen in den 164 dokumentierten Hochschulen zeigt sich für den Aspekt der Zuständigkeit eine Häufung von Koordinationsverfahren zwischen zwei Ebenen (37%) sowie von Koordinationsverfahren innerhalb nur einer Ebene (35%). Diese Tendenz gilt etwas abgeschwächt auch für die Betrachtung der Rechenschaftslegung. Hier vollzieht sich die Koordination bei einer etwas geringeren Zahl von Hochschulen lediglich innerhalb einer Ebene (26%) bzw. zwischen zwei Ebenen (37%).

Tabelle 4: Durchschnittliche Anzahl der Akteure nach Anzahl der Ebenen bei Zuständigkeit und Rechenschaftslegung sowie nach Hochschulgröße

	Anzahl Akteure			
	Zuständigkeit		Rechenschaftslegung	
	N	Durchschnitt	N	Durchschnitt
<i>Ebenen</i>				
Eins	57	1,8	42	1,9
Zwei	60	3,0	61	2,9
Drei	17	3,9	18	4,2
Vier	2	5,5	–	–
unklar	22	3,7	26	4,2
Gesamt	158	2,8	147	3,0
<i>Größe</i>				
1.000 bis 2.818	39	2,6	37	3,2
2.819 bis 5.312	40	3,2	37	3,2
5.313 bis 11.753	38	2,7	36	2,8
mehr als 11.753	41	2,7	37	2,7
Gesamt	158	2,8	147	3,0

Anmerkung: Die abweichenden Fallzahlen entstehen durch jene Fälle, bei denen die Ebenenzuordnung als „unklar“ kodiert wurde bzw. bei denen keine Akteure erfasst sind. Diese Fälle sind von der Berechnung ausgeschlossen.

Quelle: Eigener Datensatz, Kodierung von Evaluationssatzungen für n = 164 Hochschulen.

Tabelle 4 beinhaltet die Ergebnisse für die durchschnittliche Anzahl der koordinierten Akteure unter Berücksichtigung der Anzahl der Ebenen und die durchschnittliche Anzahl der Akteure unter Berücksichtigung der Zahl der Studierenden. Einerseits kann bei steigender

Ebenenanzahl auch eine steigende Anzahl an Akteuren beobachtet werden, was zwangsläufig ist, da beide Konstrukte eine inhaltliche Nähe aufweisen. Andererseits zeigt sich, dass es keine systematischen Unterschiede zwischen großen und kleinen Hochschulen hinsichtlich der Anzahl der auf einer Ebene zu koordinierenden Akteure gibt. Dementsprechend gibt es sowohl große als auch kleine Hochschulen, die ihre Evaluationsverfahren über wenige oder viele Akteure und Ebenen koordinieren, wenngleich die mehrheitliche Neigung zur Koordination unter Einschluss von nur wenigen Akteuren bestehen bleibt.

Der durch die Koordination entstehende Aufwand in Form von Koordinationsbeziehungen ist in Tabelle 5 abgebildet. Hier wird abermals nach der Anzahl der Ebenen und der Hochschulgröße differenziert. Demnach zeigt sich, dass der Koordinationsrange (K_R), gemessen als Differenz zwischen der durchschnittlichen Anzahl der Koordinationsbeziehungen bei positiver und negativer Koordination in Anlehnung an *Scharpf* (1993), immer stärker zunimmt, je mehr Akteure am Evaluationsverfahren beteiligt sind. Auch hier ist der Zusammenhang vor allem durch die inhaltliche Abhängigkeit von Ebenen und Akteuren zu erklären. Auffällig ist jedoch, dass im Hinblick auf die Zuständigkeit 117 Hochschulen (71%) und bei der Rechenschaftslegung immerhin 103 Hochschulen (63%) auf Koordinationsbeziehungen über eine oder zwei Ebenen zurückgreifen. Gerade hier ist der Koordinationsrange aber noch vergleichsweise gering, d.h. der Aufwand für das Erreichen von positiven Koordinationsformen liegt ohnehin nur leicht über dem Aufwand für negative Koordination. Differenziert man nach der Hochschulgröße, so zeigt sich erneut, dass keine systematischen Unterschiede im Hinblick auf den Koordinationsrange zu identifizieren sind.

Tabelle 5: Durchschnittliche Anzahl an Koordinationsbeziehungen bei positiver und negativer Koordination

	Zuständigkeit					Rechenschaft				
	N	pos. Koor.	N	neg. Koor.	K_R	N	pos. Koor.	N	neg. Koor.	K_R
<i>Ebenen</i>										
Eins	57	1,0	57	0,8	0,2	42	1,2	42	0,9	0,3
Zwei	60	3,6	60	2,0	1,5	61	3,2	61	1,9	1,3
Drei	17	6,2	17	2,9	3,3	18	7,2	18	3,2	4,0
Vier	2	12,5	2	4,5	8,0					
unklar	22	6,4	22	2,7	3,6	26	7,6	26	3,2	4,5
<i>Gesamt</i>	158	3,4	158	1,8	1,6	147	3,9	147	2,0	1,9
<i>Größe</i>										
1.000 bis 2.818	39	3,2	39	1,6	1,6	37	4,9	37	2,2	2,6
2.819 bis 5.312	40	4,5	40	2,2	2,4	37	4,2	37	2,2	2,0
5.313 bis 11.753	38	3,1	38	1,7	1,4	36	3,1	36	1,8	1,3
mehr als 11.753	41	2,9	41	1,7	1,2	37	3,3	37	1,7	1,5
<i>Gesamt</i>	158	3,4	158	1,8	1,6	147	3,9	147	2,0	1,9

Anmerkung: Die abweichenden Fallzahlen entstehen durch jene Fälle, bei denen die Ebenenzuordnung als „unklar“ kodiert wurde bzw. bei denen keine Akteure erfasst sind. Diese Fälle sind von der Berechnung ausgeschlossen.

Quelle: Eigener Datensatz, Kodierung von Evaluationssatzungen für $n = 164$ Hochschulen.

Die Ergebnisse lassen drei Schlüsse zu: Erstens zeigen die Resultate, dass mehrheitlich nur eine relativ geringe Anzahl von Akteuren miteinander koordiniert wird. Insofern werden eher Lösungen präferiert, die darauf abstellen, die Beteiligung verschiedener Ebenen

zu minimieren. Damit verbunden ist unter Umständen das Problem einer selektiven Perzeption (Scharpf 1993, S. 68). Ein Verfahren, das lediglich die Interessen des Fachbereichs oder der Fakultät in den Blick nimmt und nicht zugleich mehrere Ebenen überspannt, kann solche Tendenzen noch verstärken. Zweitens verdeutlichen die Resultate aber gleichzeitig einen gewissen *Tradeoff*, da das Weniger an vertikaler Koordination möglicherweise durch ein Mehr an (positiverer) horizontaler Koordination substituiert wird. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass positive Koordination mit zunehmender Akteurs- und Ebenenanzahl schwieriger zu realisieren ist. Dies wiederum liefert ein Argument dafür, die Anzahl der zu koordinierenden Akteure überschaubar zu halten. Folglich ist ein kleiner Koordinationsrange notwendig, um positive Koordination überhaupt realisieren zu können.³ Drittens zeigen sich gemessen an der Hochschulgröße nur marginale Unterschiede. Weder im Hinblick auf die durchschnittliche Anzahl der Akteure noch der Ebenen sind signifikante und systematische Unterschiede festzustellen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass positive Koordination an vielen Hochschulen mit verhältnismäßig geringem Aufwand zu realisieren wäre und möglicherweise (in Kommissionen oder Arbeitsgruppen) auch realisiert wird. Durch die Einbindung weiterer Akteure in die Verfahren der Lehrevaluation würde dies unwahrscheinlicher. Obwohl Hochschulleitungen ständig damit befasst sind, die kollektive Handlungsfähigkeit von Hochschulen zu erhöhen, darf unter Berücksichtigung der hier präsentierten Ergebnisse die These gewagt werden, dass diese interorganisationalen Steuerungsversuche (noch) nicht auf den Bereich der Lehrevaluationen durchschlagen.

5. Diskussion der Ergebnisse

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse kritisch betrachtet und diskutiert. Vorangestellt sind Anmerkungen zu Restriktionen der vorliegenden Untersuchung wie auch Ausführungen zu möglicherweise intervenierenden Drittvariablen. Darauf aufbauend werden weitere Forschungsbedarfe skizziert und entsprechende Forschungsperspektiven freigelegt.

Die vorliegende Analyse von Evaluationssatzungen ist als ein erster Schritt zur Untersuchung der Koordination von Qualitätsentwicklungsverfahren an Hochschulen im Bereich Studium und Lehre zu begreifen. Als problematisch erweist sich zum einen das Material: Während Evaluationssatzungen durchaus geeignet sind, grundlegende Informationen über die beteiligten Akteure und Berichtswege zu gewinnen, bieten sie nur in Ausnahmefällen eine ausreichende Informationsgrundlage zur eindeutigen Kategorisierung der Koordinationsmechanismen als positiv oder negativ. Zudem erschwert die unterschiedliche Benennung bzw. Zusammensetzung der (kollektiven) Akteure an verschiedenen Hochschulen die Auswertung. In den meisten Fällen ist dennoch eine treffgenaue Zuordnung möglich, so dass die Residualkategorien klein gehalten werden können.

Eine gewichtigere Einschränkung der Studie ist die Operationalisierung von Koordination über die Betrachtung formaler Richtlinien und Regeln. Informale Praktiken der Koordination – zu denken ist hier etwa an das Phänomen kurzer Dienstwege – oder die Abweichung von formal vorgesehenen Verfahrensweisen werden so nicht miterfasst. Diese Limitation der Studie ist im Analysedesign bewusst angelegt und explizit gemacht worden. Die Untersuchung stützt sich dabei auf die Annahme, dass formale und informale Strukturen in Wechselwirkung zueinander stehen, also nicht völlig voneinander entkoppelt sind. Um informale Strukturen bzw. Alltagspraktiken oder Ressourcenverwendun-

gen ans Licht zu bringen, bedürfte es anderer, insbesondere qualitativer Forschungsmethoden. In diesem Zusammenhang könnte über einen Abgleich von formalen Koordinationsmechanismen und tatsächlichen Koordinationspraktiken im Sinne der Unterscheidung von Formal- und Aktivitätsstruktur in Erfahrung gebracht werden (*Meyer/ Rowan 1977*), wo die zentralen Schwierigkeiten liegen, Formen positiver Koordination zu etablieren. Gibt es etwa zentrale Akteure, deren Veränderungswiderstand antizipiert wird, so dass ihnen gegenüber schon präventiv keine Koordinationsversuche unternommen werden?

Weiterhin nicht in die Analyse einbezogen wurden gesonderte Vorgaben zwischen Land und Hochschule im Rahmen von Zielvereinbarungen (siehe etwa die Musterordnung zur Lehrevaluation in Niedersachsen, vgl. *Wettern 2008*, S. 29). Auch der Einfluss von Benchmarking-Clubs bzw. Hochschulverbünden, in denen zum Teil Ablaufmodelle von Lehrevaluationen ausgearbeitet werden und hochschulübergreifend diffundieren, sollten in weiterführenden Untersuchungen Beachtung finden. Evaluationsprozesse sind somit immer in eine Art Mehrebenenarchitektur eingebettet. Daher kann ein Teil der Varianz in der Ausgestaltung der Koordinationsverfahren möglicherweise über Länderunterschiede oder Mitgliedschaften in Hochschulverbünden erklärt werden. Dies deutet auf eine weitere eigenständige Fragestellung hin, die die Hintergründe vorliegender Akteurskonstellationen in den Mittelpunkt rücken würde. Fragen der Autonomie von Hochschulen in der Ausgestaltung der Koordinationsverfahren und der Ursachen von Isomorphie und Heterogenität sind weiterer Forschung wert.

Einer dieser Aspekte wird durch die Einbeziehung von Drittvariablen in die Analyse bereits berücksichtigt: Es wird überprüft, inwieweit es systematische Einflüsse durch bestimmte Kontextfaktoren gibt. Dazu gehören, wie erwähnt, mögliche Ländereffekte, aber auch das Datum der jeweiligen Evaluationssatzung. Zur Überprüfung möglicher Ländereffekte werden die Mittelwerte für die Anzahl der Akteure und der beteiligten Ebenen über die Bundesländer hinweg mit Hilfe einfaktorieller Varianzanalysen miteinander verglichen, jeweils getrennt nach Zuständigkeit und Rechenschaftslegung. Dabei zeigen sich signifikante Länderunterschiede hinsichtlich der Anzahl der Akteure lediglich bei der Betrachtung der Zuständigkeit. Allerdings gibt der Test auf Homogenität der Varianzen Hinweise darauf, dass diese nicht homogen sind, da einige Länder nur sehr wenige Fälle aufweisen. Insofern sollte die Ländergruppierung nicht überbewertet werden. Beispielsweise zeigen sich hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die Ebenen keine signifikanten Resultate.

Mit Blick auf die Ergebnisse und auf die bestehende Literatur zur Koordination lässt sich vermuten, dass eine positive Koordination der Intention, die Lehrqualität zu verbessern eher zuträglich ist als es die negative Koordination zu sein vermag. So darf angenommen werden, dass sich mit einer stärker positiven Koordination sowohl die Reichweite von Lehrevaluationen vergrößern lässt als auch deren intendierte Folgen realisierbarer werden. So ließe sich die positive Koordination insbesondere auch als *conditio sine qua non* der Einführung einer so genannten Qualitätskultur ansehen, der sich bestenfalls sämtliche Hochschulmitglieder verpflichtet fühlen (*Seyfried/Pohlenz 2011*). Die Kehrseite positiver Koordination ist bekanntermaßen ein großer Aufwand, der im Fall der Hochschule sowohl Konfliktpotentiale birgt als auch Bürokratisierungsschübe auslöst. Ein entsprechender Mangel an Koordination kann vielfältige Gründe haben, z.B. auf nicht vorhandene bzw. unterentwickelte Informationsflüsse zurückzuführen sein, auf fehlende Abstimmung sowie – im drastischsten Fall – auf (antizipierte) Verweigerung von Kooperation (*Ellwein 1991*, S. 101). Insofern man annehmen kann, dass der Koordinationsaufwand mit

steigender Anzahl von Akteuren bzw. Ebenen erheblich zunimmt, spielen hier gewiss Kosten-Nutzen-Kalküle eine Rolle. Folglich ist auch hier weitere Forschung notwendig, um sich den Wirkungen und Kontextbedingungen von Koordinationsformen bei Evaluationsverfahren analytisch zu nähern. Damit ist der vorliegende Beitrag als erste Grundlage für die Erschließung einer neuen Forschungsperspektive auf Hochschulen zu begreifen, die den Koordinationsaspekt sehr viel stärker in das Blickfeld rückt.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Formalisierung der Lehrveranstaltungsbewertung durch Evaluationsordnungen ist ein vergleichsweise junges Phänomen, das nicht zuletzt wesentlich durch landesgesetzliche Regelungen induziert worden ist. Darüber hinaus haben sich Evaluationen von einem Verfahren, das weitgehend in der Eigenverantwortung des jeweiligen Dozenten lag, zu einem komplexen Instrument entwickelt, das – sofern es seine Wirkung entfalten soll – stark koordinationsbedürftig ist.

In diesem Beitrag wurde untersucht, ob und inwiefern Hochschulen sich diesem Koordinationsaufwand stellen. Dazu wurden deren Evaluationssatzungen in Bezug auf Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten hin analysiert, wobei sowohl die daran jeweils beteiligten Akteursgruppen bzw. Ebenen im Fokus standen. In Anlehnung an das Konzept der positiven und negativen Koordination sowie in Anbetracht der empirischen Ergebnisse konnten verschiedene Ausprägungen bzw. Typen von Koordination identifiziert werden. Während einige Hochschulen im Rahmen der Durchführung von Lehrveranstaltungsevaluationen und der sich daran anschließenden Rechenschaftslegung nur wenige Akteure und Ebenen involvieren, zeigen andere Hochschulen sehr differenzierte Koordinationsweisen, die einerseits viele Akteure einbeziehen und andererseits mehrere Ebenen überspannen. In der Gesamtbetrachtung über alle analysierten Hochschulen hinweg zeigt sich jedoch, dass die Lehrveranstaltungsbewertung nach wie vor eher zwischen wenigen Ebenen koordiniert wird. Dieser Befund legt nahe, dass eine positive Koordination an den meisten Hochschulen ohne unverhältnismäßigen Mehraufwand zu bewältigen wäre. Die Existenz von für Evaluationen zuständigen Kommissionen und ähnlichen Akteursgruppen deutet zudem darauf hin, dass eine multilaterale, die Präferenzen aller Beteiligten berücksichtigende Koordination z.T. auch praktiziert wird. Die Auswirkungen dieser Art der Koordination wären allerdings an anderer Stelle genauer zu untersuchen.

Dieser Befund ist mit der Frage verbunden, ob die Hochschule als fragmentierte Organisation in der Lage ist oder sein wird, Reformen durchzuführen und konsistente sowie kohärente Steuerungsprozesse zu etablieren. Gerade im Rahmen qualitativer Studien könnte auch tiefergehenden Fragestellungen wie z.B. nach Erklärungsfaktoren von Varianz (Pfadabhängigkeiten etc.) in Bezug auf den betriebenen Koordinationsaufwand nachgegangen werden. Vor allem könnte das Wechselspiel zwischen Motivation und Einfluss, Interessen und Mikropolitik der beteiligten Akteure untersucht und für die Perspektive auf die Koordination innerhalb von Hochschulen fruchtbar gemacht werden.

Anhand einer koordinations-theoretisch informierten empirischen Untersuchung zeigt dieser Beitrag, dass die Koordinationsthematik von der Hochschulforschung bisher zu Unrecht vernachlässigt worden ist. So lassen sich über den Fokus auf Koordination sowohl fruchtbare theoretische Perspektiven auf als auch empirische Einsichten in das komplexe Innenleben von Hochschulen gewinnen.

Anmerkungen

- 1 Diese Forschung wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekts „WiQu – Wirkungsforschung in der Qualitätssicherung von Lehre und Studium“ durchgeführt. Die Autor(innen) danken dem BMBF für finanzielle Unterstützung. Weiterer Dank gilt den Herausgeberinnen und zwei anonymen Gutachter(inne)n für die sehr hilfreiche Kritik sowie insbesondere Florian Haug, der bei der Datensammlung und Erstellung des Datensatzes mitgewirkt hat.
- 2 Schließlich ist anzunehmen, dass es – gleich welchen Hochschultyps und Trägerschaft – eine Aufgabe aller Hochschulen ist, Evaluationsmaßnahmen zur Sicherung der Qualität von Studium und Lehre zu koordinieren und dazu entsprechende formale Regelungen zu treffen.
- 3 Ob dies gelingt, das kann in der vorliegenden Untersuchung nicht beantwortet werden, da im Rahmen einer Analyse formaler Statuten das faktische Koordinationsverhalten nicht erfasst wird.

Literatur

- Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina/Krücken, Georg, 2011: Professionalisierungsprozesse im Hochschulmanagement in Deutschland, in: *Langer, Andreas/Schröer, Andreas* (Hrsg.), *Professionalisierung im Nonprofit Management*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 105-127.
- Braun, Dietmar, 2008: Organising the political coordination of knowledge and innovation policies, in: *Science and Public Policy*, 35 (4), S. 227-239.
- Burzan, Nicole/Jahnke, Isa, 2010: Was misst die studentische Lehrkritik? Eine empirische Infragestellung von Lehrevaluationen an Hochschulen, *Soziologie*, 39 (4), S. 438-461.
- Clark, Burton R., 1983: *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science quarterly*, S. 1-25.
- Ellwein, Thomas, 1991: Koordination in der öffentlichen Verwaltung, in: *Ellwein, Thomas* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Floden, Robert E./Weiner, Stephen S., 1978: Rationality to Ritual: The Multiple Roles of Evaluation in Governmental Processes, in: *Policy Sciences*, 9 (1), S. 9-18.
- Frey, Bruno S., 2007: Evaluierungen, Evaluierungen ... Evaluitis, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8 (3), S. 207-220.
- Gruschka, Andreas/Herrmann, Ulrich/Radtke, Frank-Olaf/Rauin, Udo/Ruhloff, Jörg/Rumpf, Horst/Winkler, Michael, 2005: Das Bildungswesen ist kein Wirtschaftsbetrieb! Fünf Einsprüche gegen die technokratische Umsteuerung des Bildungswesens, in: *Forschung & Lehre*, 12 (9), S. 480-481.
- Hustedt, Thuid/Veit, Sylvia, 2014: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: *dms*, 7 (1).
- Hochschulrektorenkonferenz, 2013: *Hochschulkompass.de: Hochschulen in Deutschland: Universität, Fachhochschule, Kunsthochschule, Musikhochschule*. <http://www.hochschulkompass.de/hochschulen.html>, zuletzt abgerufen am 27.01.2014.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter, 2003: *Organisation*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kromrey, Helmut, 1994: Wie erkennt man „gute Lehre“? Was studentische Vorlesungsbefragungen (nicht) aussagen, in: *Empirische Pädagogik*, 2, S. 153-168.
- Kromrey, Helmut, 2007: Wissenschaftstheoretische Anforderungen an empirische Forschung und die Problematik ihrer Beachtung in der Evaluation. Oder: Wie sich die Evaluationsforschung um das Evaluieren drückt, in: *Zeitschrift für Evaluation*, 6 (1), S. 113-123.
- Krücken, Georg/Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina, 2009: Towards Organizational Actorhood of Universities: Occupational and Organizational Change within German University Administrations, 48. FÖV Discussion Paper, Speyer: FÖV.
- Künzel, Reiner, 2006: 10 Jahre Evaluation von Lehre und Studium – Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, in: *Alphei, Jörn/ Chalvet, Véronique/ Michalk, Barbara/ Dreger, Waldemar* (Hrsg.), *Quali-*

- tätsentwicklung an Hochschulen, Erfahrungen und Lehren aus 10 Jahren Evaluation, Beiträge zur Hochschulpolitik 8/2006, S. 18-32.
- Leeuw, Frans L./Furubo, Jan-Eric, 2008: Evaluation Systems What Are They and Why Study Them?, in: *Evaluation*, 14 (2), S. 157-169.
- Merkator, Nadine/Welger, Andrea, 2013: Neue Formen der Qualitätssicherung – dialogische Evaluation in Lehre und Studium, in: *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 8 (2), S. 167-174.
- Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 82, S. 340-363.
- Meyer, Marshall W./Zucker, Lynne G., 1989: *Permanently failing organizations*, Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Michaels, Axel, 2011: Evaluation als akademisches Ritual, in: *Hornbostel, Stefan/ Schelling, Anne* (Hrsg.): *Evaluation: New Balance of Power?*, IFQ Working Paper 9, S. 25-32.
- Mittag, Sandra, 2006: *Qualitätssicherung an Hochschulen: eine Untersuchung zu den Folgen der Evaluation von Studium und Lehre*, Münster: Waxmann Verlag.
- Power, Michael, 1997: *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Rühli, Edwin, 1992: Koordination, in: *Frese, Erich* (Hrsg.), *Handwörterbuch der Organisation*, Stuttgart: Poeschel, S. 1164-1175.
- Scharpf, Fritz W., 1973: *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, in: *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), S. 27-53.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Kenis, Patrick/ Schneider, Volker* (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 497-534.
- Scherm, Ewald/Pietsch, Gotthard, 2007: *Organisation: Theorie, Gestaltung, Wandel; mit Aufgaben und Fallstudien*, München: Oldenbourg.
- Schimank, Uwe, 2001: Festgefahrene Gemischtwarenläden – Die deutschen Hochschulen als erfolgreich scheiternde Organisationen, in: *Stölting, Erhard/Schimank, Uwe* (Hrsg.), *Die Krise der Universitäten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223-242.
- Schimank, Uwe, 2005: Die akademische Profession und die Universitäten: „New Public Management“ und eine drohende Entprofessionalisierung, in: *Klatetzki, Thomas/ Tacke, Veronika* (Hrsg.), *Organisation und Profession*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143-164.
- Schimank, Uwe, 2009: Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme – Deutschland in internationaler Perspektive, in: *Bogumil, Jörg/ Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen – Eine Zwischenbilanz*, Berlin: Sigma, S. 123-137.
- Scott, Richard W., 2001: *Institutions and Organizations*, Second Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Schwarz, Christine, 2006: *Evaluation als modernes Ritual. Zur Ambivalenz gesellschaftlicher Rationalisierung am Beispiel virtueller Universitätsprojekte*, Hamburg: Lit Verlag.
- Seyfried, Markus/Pohlenz, Philipp, 2011: Datenmonitoring und Qualitätskultur – zwei widersprüchliche Konzepte?, in: *Arbeitskreis Evaluation und Qualitätssicherung Berliner und Brandenburger Hochschulen* (Hrsg.), *Auf dem Weg zur Qualitätskultur, Tagungsband 12. Jahrestagung*, Berlin: Verlag News & Media, S. 57-68.
- Stockmann, Reinhard, 2002: Qualitätsmanagement und Evaluation – Konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte, CEval Arbeitspapiere, Nummer 3, online verfügbar unter: http://ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper3.pdf, zuletzt abgerufen am: 20.12.2013.
- Stockmann, Reinhard, 2006: Evaluation in Deutschland, in: *Stockmann, Reinhard* (Hrsg.), *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, Münster: Waxmann Verlag.
- Webler, Wolff-Dietrich, 2008: Was taugen Fragebögen zur Lehrveranstaltungsbeurteilung – und was ihre Ergebnisse? Praxishinweise aus einem Vergleich üblicher Fragebögen zur Evaluation von Lehre und Studium, in: *Qualität in der Wissenschaft*, 3 (4), S. 96-105.

- Weick, Karl E.*, 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: *Administrative Science Quarterly*, 21(1), S. 1-19.
- Wettern, Michael*, 2008: Lehrevaluation an Hochschulen, in: *Datenschutz und Datensicherheit*, (1/2008), S. 29-33.
- Wolbring, Tobias*, 2013: *Fallstricke der Lehrevaluation: Möglichkeiten und Grenzen der Messbarkeit von Lehrqualität*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

Anschrift der Autoren:

Moritz Ansmann, Alexa Kristin Brase, Dr. Markus Seyfried

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam

E-Mail: seyfried@uni-potsdam.de (Kontakt)

Heinrich Mäding

Länderneugliederung und bundesstaatlicher Finanzausgleich

Ein frischer Blick auf die Ernst-Kommission

Zusammenfassung

Eine Länderneugliederung zählt zu den dauerhaften Reformoptionen in den deutschen Föderalismusdebatten. Das Gutachten der sog. Ernst-Kommission (1973) enthält eine systematische Analyse der Gründe für und gegen eine Neugliederung. Es plädiert für weniger und größere Länder von ähnlicher Leistungsfähigkeit und misst der Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit vor Finanzausgleich große Bedeutung bei.

Der Beitrag rekonstruiert und kritisiert diese Position. Er prüft, ob wichtige Veränderungen der letzten 40 Jahre die finanzwirtschaftlichen Argumente für eine Neugliederung relativieren: Veränderungen der staatlichen Rahmenbedingungen, sozioökonomische Trends, Ergebnisse wissenschaftlicher Studien oder normative Umgewichtungen.

Fazit: Eine Neugliederung ist zwar ökonomisch und finanzwirtschaftlich günstig und kann den Finanzausgleich entlasten. Sie ist aber für die Zukunft des Föderalismus nicht notwendig, da der Finanzausgleich sich faktisch als politische Alternative zur Neugliederung erwiesen hat. Das Desinteresse der Politik am Thema ist nicht nur erklärbar, sondern bislang auch verkraftbar.

Schlagworte: Anreizthese, Ernst-Kommission, Finanzausgleich, Föderalismus, Länderneugliederung

Abstract

Territorial Reform of the German Laender and Federal Fiscal Equalisation.

A Fresh Look on the Ernst Commission

A territorial reform of the German Laender is among the perennial reform options in debates about German federalism. The so-called Ernst Commission's report (1973) includes a systematic analysis of reasons for and against such a reform. It argues for fewer and larger Laender with similar capabilities and stresses the importance of financial capacity before any fiscal equalisation.

The article reconstructs and criticizes this position. It examines, whether important changes made during the last 40 years have mitigated the financial arguments in favour of territorial reform, e.g. changes in the legal and political frameworks, socio-economic trends, results of scientific studies or shifting norms.

Summing up: A territorial reform still remains economically and financially desirable and would reduce transfers in the fiscal equalisation scheme. However, it is not essential to the future of federalism in Germany, where the fiscal equalisation scheme has proved to be an acceptable political alternative. Politicians' disinterest in the subject is not only explainable, but up to now also tolerable.

Key words: Incentive thesis, Ernst Commission, Fiscal equalisation, Federalism, Territorial reform of the German Laender

1. Einordnung¹

Zu den Standardthemen deutscher Föderalismusdebatten gehören die beiden Fragestellungen, ob die bestehende territoriale Gliederung des Bundes in Länder und ob der bestehende Bund-Länder-Finanzausgleich einen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit des Föderalismus haben und, wenn ja, welchen. Konzeptionell gewendet geht es um die Fragen der möglichen Beiträge von Veränderungen („Länderneugliederung“, „Reform des Finanzausgleichs“) zur Verbesserung dieser Funktionsfähigkeit. Dabei sind mögliche Querverbindungen zwischen beiden Themenkreisen im Blick zu behalten.

Der folgende Beitrag stellt die Länderneugliederung in den Mittelpunkt und fragt nach ihrem Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit wirtschaftsschwacher Länder². Diese Leistungsfähigkeit ist eine Voraussetzung dafür, dass auch diese Länder ihre Aufgaben verfassungsgemäß erfüllen können, ihre Entwicklungschancen gewahrt bleiben und dass das politische Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wirksam verfolgt werden kann.

Den Zusammenhängen zwischen Länderneugliederung, Finanzausgleich und finanzieller Leistungsfähigkeit kann man sich in der Tradition verschiedener Disziplinen, vorrangig des Staatsrechts, der Finanzwissenschaft und der Politikwissenschaft, und unter verschiedenen Fragestellungen wissenschaftlich nähern:

a) empirische Forschungsfragen: Der Wirtschaftsprozess erzeugt eine bestimmte regionale Verteilung der Wirtschaftskraft. Durch die Ländergrenzen wird diese Wirtschaftskraft politisch-administrativen Einheiten, den Ländern als Gebietskörperschaften, zugeordnet. Auf der Basis des Steuerrechts, der vertikalen Zuordnung der Steuern auf die bundesstaatlichen Ebenen und der horizontalen Verteilung der Steuererträge mit ihrem Primat des örtlichen Aufkommens wird (nach Steuererlegungen) daraus die originäre Steuerkraft der einzelnen Länder (und ihrer Gemeinden) vor Finanzausgleich errechnet. Das Finanzausgleichsrecht i.e.S. (Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) führt zu Umverteilungen durch vertikale und horizontale Finanzströme im öffentlichen Sektor („Transfers“) und zu einer neuen, „sekundären“ Verteilung der Steuerkraft nach Finanzausgleich.³ Bei gegebenem Recht handelt es sich um einen programmierbaren finanzstatistischen Ableitungszusammenhang. Fragt man nach den „Wirkungen“ einer neuen Ländergliederung lassen sich zwei Typen von Wirkungen unterscheiden: Erstens die erwarteten Wirkungen des Übergangs von einer Option der Ländergliederung (einschließlich des Ist-Zustandes) zu einer anderen Option („*Differenzwirkungen*“).

b) theoretische Forschungsfragen: Da von den Transfers und den Verteilungen Verhaltenswirkungen auf politische Entscheidungsträger ausgehen können, endet die Kausalkette nicht bei der neuen Verteilung der Steuerkraft nach Finanzausgleich. Es lassen sich zweitens „*Folgewirkungen*“ auf andere ökonomische, soziale oder politische Phänomene ableiten. Die schlichte statistische Differenzbetrachtung kann also ergänzt werden um hypothetische bzw. theoretische Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die dauerhaft kritisierbar und strittig bleiben, z.B.: Welche Konsequenzen sind auf die Anreizstrukturen bei Gebern und bei Nehmern im Finanzausgleich zu erwarten? Die vergangene und die antizipierte Entwicklung der Transferströme und Steuerverteilungen sowie Hypothesen zu ihren Wirkungen beeinflussen die politische Bereitschaft, für oder gegen Neugliederung tätig zu werden, die Konfliktintensität der politischen Auseinandersetzungen und die Wahrscheinlichkeit von rechtlichen Änderungen.

c) normative Forschungsfragen: Von einer normativen Betrachtung kann stets dann gesprochen werden, wenn die finanzstatistischen Daten und die theoretisch ermittelten Folgewirkungen mit Hilfe von expliziten oder impliziten Wertsetzungen beurteilt werden. Wissenschaftler können solche Betrachtungen anstellen, politische Akteure müssen es. Beurteilungen zur Rangfolge von Handlungsoptionen der Ländergliederung durch Wissenschaftler oder durch Politiker können sich im Zeitablauf verändern, weil entweder die Fakten sich geändert haben oder die Hypothesen über Folgewirkungen oder die Wertgewichtungen in Bewertungsprozessen (vgl. unten 3.).

d) konzeptionelle Forschungsfragen: Schließlich ist es eine legitime wissenschaftliche Aufgabe, Optionen der Ländergliederung selbst zu konzipieren und via Beratung an den politischen Entscheidungsprozess heranzutragen. Eine solche konzeptionelle Arbeit basiert auf den finanzstatistischen Berechnungen der Differenzwirkungen, ergänzt sie um theoretisch ermittelte Folgewirkungen und bewertet beide, um zu einem Handlungsvorschlag zu gelangen.

Der folgende Beitrag geht von dem Gutachten der sog. Ernst-Kommission zur Länderneugliederung (*Sachverständigenkommission* 1973) aus, das bis heute von vielen Autoren⁴ als maßstabsetzend anerkannt wird und das bislang keine gleichwertige Nachfolgeuntersuchung gefunden hat. Es wird gefragt, welche finanzwirtschaftlichen Aspekte dieses Gutachten thematisiert und wie diese Aussagen heute zu beurteilen sind (2.). Sodann wird geprüft, welche wichtigen neuen Entwicklungen von Fakten und welche neuen Argumente eine Fortschreibung des Ernst-Gutachtens auf den heutigen Stand berücksichtigen müsste (3.). Bei den Argumenten dominieren hier die aus der Wissenschaft, es wird jedenfalls kein Versuch unternommen, Entscheidungsprozesse in der Politik oder die Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes über den 40-Jahre-Zeitraum nachzuzeichnen.⁵ Dies mündet in die abschließende normative Frage, wie die neuen Entwicklungen und Argumente Neugliederungsbedarf und -hemmnisse verändert haben und ob bei gegebener Grundstruktur der Bund-Länder-Finanzbeziehungen⁶ eine Länderneugliederung für die Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit wirtschaftsschwacher Länder und für die Verfolgung des Zieles gleichwertiger Lebensverhältnisse heute nützlich oder sogar erforderlich ist (4). Es geht hier also nicht um eigene konzeptionelle Entwürfe neuer Optionen der Ländergliederung (oder des Finanzausgleichs), nicht um aktuelle finanzstatistische Berechnungen, sondern um Fragen nach dem Wandel der Rahmenbedingungen, nach den offenen und versteckten theoretischen Annahmen und nach den Konsequenzen normativer Prämissen.

2. Das Gutachten der Ernst-Kommission

Das Gutachten der Ernst-Kommission ist bis heute ein geeigneter Ausgangspunkt für die Erörterung von Fragen der Neugliederung in Deutschland.⁷ In seinem Allgemeinen Teil I (S. 21-117) enthält es u.a.: – eine Analyse der Länderaufgaben (Kap. 3.1); – eine Auffächerung und Konkretisierung des zentralen grundgesetzlichen Neugliederungsmaßstabs „Leistungsfähigkeit“ in wirtschaftliche, finanzielle, politische und administrative Leistungsfähigkeit, die in Erwägungen zur geeigneten Größe der Länder (Ergebnis: mindestens 5 Mio. Einwohner, S.85) münden (Kap.3.2); – die Konkretisierung der ergänzenden Maßstäbe („landsmannschaftliche Verbundenheit“, „geschichtliche und kulturelle Zu-

sammenhänge“, „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“ und „soziales Gefüge“⁸ (Kap. 3.3 bis 3.5); – weiterführende Überlegungen zur Relevanz einer Neugliederung für die Funktionsfähigkeit der föderativen Ordnung insgesamt (Kap.4). In seinem Besonderen Teil II (S. 119-255) entwickelt es u.a. konkrete Neugliederungsvorschläge (Kap.2) und erarbeitet daraus Folgerungen für eine „Anpassung des Finanzausgleichs“ (Kap. 3).

Die Neugliederungsvorschläge, die sich auf die 10 Länder der alten Bundesrepublik (ohne Berlin) beziehen, eröffnen vier Optionen, je zwei für Norddeutschland (A und B) und für Westdeutschland (C und D). Auch mit Blick auf spätere Veröffentlichungen ist besonders zu betonen, dass es sich bei den Optionen nicht (nur) um additive Zusammenführungen existierender Länder in ihren Grenzen handelt⁹, sondern dass in beiden Räumen auch die Ländergrenzen selbst Gegenstand der Veränderungsvorschläge werden. In Norddeutschland sollten entweder *ein* Land „Nord“ aus Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gebildet werden (Option A) oder *zwei* Länder: „Nordost“ aus Hamburg und Schleswig-Holstein, sowie „Nordwest“ aus Bremen und Niedersachsen, mit größeren Grenzkorrekturen bei Option B. In Westdeutschland fordern beide Vorschläge die Zuordnung des gesamten Rhein-Neckar-Raumes zu nur einem Land statt zu bislang drei Ländern: Option C bildet ein großes Land „Mittelwest C“ (Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland plus Mannheim/Heidelberg) und ein kleines Land „Südwest C“ (Baden-Württemberg ohne Mannheim/Heidelberg), Option D bildet ein großes Land „Südwest D“ (Baden-Württemberg, südliches Rheinland-Pfalz, Saarland) und ein kleines Land „Mittelwest D“ (Hessen und nördliches Rheinland-Pfalz). Die Kombinationen mit Option A (AC und AD) ergeben fünf Länder, die Kombinationen mit Option B (BC und BD) sechs Länder.¹⁰

Hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Aspekte werden im Kapitel II.3 zunächst in Tab. 27 (S.237) die „Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden 1972 vor und nach Durchführung des Finanzausgleichs (einschl. Bundesergänzungszuweisungen)“ dargestellt. Die Tabelle zeigt für das Stichjahr bei gegebener Ländergliederung die Umverteilungswirkungen der drei Stufen des horizontalen Finanzausgleichs in Mio. DM (Ergänzungsanteile in der Umsatzsteuerverteilung: 543,0; Länderfinanzausgleich: 1.498,6; Bundesergänzungszuweisungen: 550,0; Summe: ca. 2,6 Mrd. DM). Die Länderwerte werden in Absolutbeträgen und in Prozent des Länderdurchschnitts ausgewiesen. Im Ist senkt der gesamte Finanzausgleich 1972 die Spannweite der Prozentwerte von 77,7 (Saarland) bis 154,4 (Hamburg) auf 94,9 (Niedersachsen) bis 136,6 (Hamburg); ohne die Stadtstaaten sinkt die Obergrenze von 107,5 (Baden-Württemberg) auf 100,8 (Baden-Württemberg, Hessen, NRW).

Durch finanzstatistische Berechnungen werden dann die Implikationen der vier Optionen einer Länderneugliederung für den Finanzausgleich ermittelt. So können die Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuer stets sofort entfallen, während die Bundesergänzungszuweisungen erst „im Verlaufe der weiteren Entwicklungen“ verzichtbar erscheinen (S.243). Tabelle 28 „Die Finanzausgleichsleistungen 1972 auf der Grundlage der vorgeschlagenen Gesamtlösungen ...“ (S.240) weist folgende Gesamtbeträge der Ausgleichsleistungen nach Neugliederung aus (in Mio. DM): AC 1.118,5, AD 1.060,3, BC 1.160,3 und BD 1.059,6. Festzuhalten bleibt vor allem: -dass alle vier Optionen quantitativ sehr nahe beieinander liegen (Spannweite nur ca.100 Mio. DM, d.h. weniger als zehn Prozent des verbleibenden Ausgleichsvolumens); – dass sie das Volumen der Ausgleichsleistungen gegenüber dem Ist von 2,6 Mrd. DM auf weniger als die Hälfte senken. Unter dem auch später oft verwendeten normativen Gesichtspunkt „Reduktion der Umverteilung“

stellen alle vier Optionen daher einen großen Fortschritt dar, allerdings kann mit diesem Argument kaum zwischen ihnen unterschieden werden.

In sechs Tabellen werden die Steuereinnahmen der Länder (bzw. der Länder und Gemeinden) 1972 vor und nach Länderfinanzausgleich, ohne und mit Neugliederung ausgewiesen. Die Tabellen zeigen die Länderwerte je Einwohner in Absolutbeträgen und in Prozent des Länderdurchschnitts. Die Prozentwerte nach Finanzausgleich (S. 241) haben im Ist eine Spannweite von 95,0 (Niedersachsen) bis 132,0 (Hamburg). In allen vier Optionen wird diese Spannweite deutlich reduziert: bei AC und AD auf 96,3 (Bayern) bis 102,6 (Nord), bei BC und BD – etwas weniger – auf 96,7 (Bayern) bis 105,8 (BC) bzw. 105,6 (BD), jeweils Nordost. Festzuhalten bleibt vor allem: – der deutliche Angleichungseffekt im Norden durch die Zusammenführung von überdurchschnittlichen (Hamburg, Bremen) und unterdurchschnittlichen Ländern (Niedersachsen, Schleswig-Holstein), der geringere Angleichungseffekt im Westen durch die Zusammenführung der überdurchschnittlichen Länder Hessen und Baden-Württemberg mit den unterdurchschnittlichen Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland.

Bezogen auf das Verhältnis zwischen Neugliederung und Finanzausgleich lässt sich das Gutachten der Ernst-Kommission vor allem mit den folgenden Argumenten kritisieren:

- 1) Die Ernst-Kommission misst – neben der Senkung der Zahl der Länder und der Erhöhung ihrer Mindestgröße – der Angleichung der finanziellen Leistungskraft eine erhebliche Bedeutung bei. Sie stellt besonders die Leistungskraft *vor* Finanzausgleich in den Mittelpunkt und postuliert, dass das Grundgesetz und die Urteile des Bundesverfassungsgerichts diese originäre Steuerkraft für den zentralen Indikator der erforderlichen „finanziellen Leistungsfähigkeit“ ansehen. Leistungsfähigkeit dürfe nicht auf Dauer erst durch den Finanzausgleich hergestellt werden.¹¹ Dies verletze die staatliche Souveränität und Autonomie der durch Umverteilung begünstigten Länder und damit ein Grundprinzip des Föderalismus. *Ernst* betont später sogar, dass jegliche Zuweisung vom Bund oder den Ländern „Abhängigkeiten mit sich (bringe), die mit der ... Funktion der Länder im bundesstaatlichen Gefüge unvereinbar sind“ (1973, S. 94). Erst dieser einseitige Akzent auf die Steuerverteilung *vor* Finanzausgleich begründet, weshalb zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit und damit zur Sicherung der verfassungsgemäßen Aufgabenerfüllung und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Neugliederung nicht nur als dringlich, sondern als notwendig angesehen wird.¹²
- 2) Die Ernst-Kommission sieht klar, dass eine Neugliederung „den Finanzausgleich nicht in vollem Umfange (wird) entbehrlich machen können“ (S. 112) und postuliert umgekehrt, dass aber auch der Finanzausgleich keine Alternative zur Neugliederung darstelle, sie nicht entbehrlich mache (S. 113). Seine „wesentliche Ausweitung“ sei „mit seiner subsidiären Funktion nur schwer zu vereinbaren“ (S. 113). „Eine weitere Anspannung der Ausgleichsverpflichtungen könnte daher als Verstoß gegen Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung angefochten werden“ (S. 113).¹³ Die Kommission lässt allerdings offen, ob sie hier unter „weitere Anspannung“ eher an die absoluten Transferströme, an deren relatives Gewicht in Geber- oder Nehmerhaushalten oder an eine Anhebung der Ausgleichsintensität denkt. Die von ihr herangezogenen evtl. gefährdeten Normen der bundesstaatlichen Ordnung, wie „Gleichgewicht des Bund-Länder-Verhältnisses und innerhalb der Ländergemeinschaft“, sind genauso diffus

wie die wenig operationalen Messlatten „*empfindlich gestört*“ (S. 113) oder „*entscheidend (geschwächt)*“ (S. 113). Aus diesen Argumentationen ist jedenfalls kein nachvollziehbarer und fortschreibungsfähiger Maßstab zu gewinnen, wann die rechtliche Gestaltung des Finanzausgleichs und die durch sie induzierten Transferströme die Grenzen der im Grundgesetz normierten föderativen Ordnung sprengen würden.

- 3) Eine Diskussion der heute vor allem in der Finanzwissenschaft vorherrschenden Argumentation der negativen Anreizwirkungen des Finanzausgleichs (vgl. unten 3.3) für Geber und Nehmer fehlt¹⁴. Die Argumentation war, dem damaligen Forschungsstand entsprechend, weniger an den finanz- und wirtschaftspolitischen Folgewirkungen interessiert als in Sorgen über die staatspolitischen Folgewirkungen begründet, etwa wenn behauptet wird, „daß ohne eine Neugliederung der Länder die Entwicklung unseres Staates zum Einheitsstaat unausweichlich wird“ (Ernst 1973, S. 94).

Wendet man das oben entwickelte Raster von Forschungsfragen auf das Gutachten der Ernst-Kommission an, lässt sich zusammenfassend festhalten: Im Mittelpunkt steht – dem Beratungsziel angemessen – der konzeptionelle Entwurf von Optionen für die beabsichtigte Neugliederung. Die normativen Maßstäbe werden aus dem Grundgesetz und ergänzenden staatspolitischen Zielen (wie „Gleichgewicht des Bund-Länder-Verhältnisses“) abgeleitet. Empirisch werden u.a. finanzstatistische Berechnungen vorgelegt¹⁵. Theoretisch bleiben die finanz- und wirtschaftspolitischen Folgewirkungen einer Neugliederung unterbelichtet.

3. Wichtige Entwicklungen seit 1973

Seit der Vorlage des Gutachtens der Ernst-Kommission sind bis heute etwa 40 Jahre verstrichen. Es stellt sich die Frage, ob die Argumentationslinien und Ergebnisse der Ernst-Kommission auch heute noch eine tragfähige Grundlage für eine Empfehlung zur Neugliederung abgeben können. Dies setzt eine Prüfung voraus, ob bestimmte Entwicklungslinien Befunde der Kommission eher bestärken oder eher abschwächen. Dabei sollen neue Fakten und Argumente aus rechts-, wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Diskursen, die bislang oft wenig Notiz von einander nehmen¹⁶, aufgegriffen werden. Dazu werden – trotz gewisser Interdependenzen und Abgrenzungsschwierigkeiten – staatliche Rahmenbedingungen (3.1), sozioökonomische Trends (3.2), wissenschaftliche Erkenntnisse (3.3) und normative Umgewichtungen (3.4) unterschieden.

3.1 Staatliche Rahmenbedingungen

Seit der Vorlage des Ernst-Gutachtens 1973 hat es in Deutschland keine Neugliederung im intendierten Wortsinne gegeben. In gewisser zeitlicher Nähe zur Vorlage des Gutachtens steht die *Änderung des Grundgesetz-Artikels 29*¹⁷, die aus der Muss-Vorschrift zur Neugliederung eine Kann-Vorschrift machte und die die Endentscheidung von der Bundesebene auf die Ebene der betroffenen Länder und in eine Reihe von Volksentscheiden verlagerte. Diese Normänderung ist vor allem mit zwei Argumenten ganz überwiegend auf Kritik gestoßen: Erstens stelle die Aufhebung der Neugliederungspflicht eine Kapitulation des Gesetzgebers vor einem „*zwingenden Verfassungsauftrag*“ (Timmer 1980, S.

485) bzw. „Verfassungsbefehl“ (*Rietdorf* 1974, S. 4) und damit eine Brückierung des Verfassungsgebers dar und zweitens sei mit den nunmehr geltenden Verfahrensvorschriften die Neugliederung nicht nur unwahrscheinlicher geworden¹⁸, sondern geradezu ein „faktisch unüberwindliches Hindernis“ (*Scharpf* 1990, S. 585), ein Neugliederungsverhinderungsartikel (*Greulich* 1995, S. 167), entstanden. An den inhaltlichen Maßstäben, an denen sich eine Neugliederung zu orientieren hat, hat die Neuformulierung des Art. 29 GG nichts Wesentliches geändert.

Das herausragende staatspolitische Ereignis im Betrachtungszeitraum und zugleich „die größte historische Herausforderung für die bundesdeutsche Finanzverfassung“ (*Scheller* 2005, S. 28) ist sicherlich die *Deutsche Einigung* des Jahres 1990. Soweit die Ernst-Kommission den Neugliederungsbedarf mit finanzwirtschaftlichen Argumenten begründete, hat die Deutsche Einigung diesen Bedarf eindeutig erhöht: Die Zahl der Länder, die eigentlich reduziert werden sollte, um die Entscheidungskosten im weitesten Sinne zu senken, wurde durch die Wiederbegründung der fünf Länder in der DDR¹⁹, durch den späteren Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes (3.10.1990) und durch die Vereinigung der beiden Hälften Berlins von 10 bzw. 11 (Berlin hatte zuvor einen Sonderstatus) auf 16 erhöht. Die sechs „neuen“ Länder (einschließlich Berlins) sind durchweg kleinere Länder mit geringerer administrativer Leistungsfähigkeit. Nicht einmal das größte Land von ihnen (Sachsen) erfüllt die von der Ernst-Kommission angestrebte Mindestgröße von 5 Mio. Einwohnern. Schließlich ist die Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder weniger ausgewogen als vor der Einigung; die Streuung der originären Steuerverteilung hat zugenommen²⁰; die Transferströme im Finanzausgleich insgesamt (2010: ca. 26,5 Mrd. Euro) und im Länderfinanzausgleich im Besonderen (2010: ca. 7,0 Mrd. Euro) sind auf ein Vielfaches angewachsen.

Wiederholt ist die These vorgetragen worden, der Einigungsprozess sei eine günstige, aber verpasste Gelegenheit zur bundesweiten Neugliederung gewesen. Hier gehen die Meinungen auseinander (vgl. *Greulich* 1995, S. 135ff. m.w.N.). Das gilt auch hinsichtlich der Einschätzung der Frage, ob ost-west-übergreifende neue Länder (Beispiel: Hessen + Thüringen) als besonders günstig wegen der Verringerung des Ausgleichsbedarfs (so z.B. *Vogel* 1990, S. 130) oder als besonders ungünstig wegen der getrennten Geschichte (so z.B. *Hansmeyer/Kops* 1990, S. 237) einzuschätzen wären.

Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland war nach der Einigung unzweifelhaft deutlicher verletzt, die politischen Konfliktlinien waren prägnanter als zuvor. Erhebliche investive Aufbauanstrengungen und Umverteilungen auch für Konsumzwecke waren für den Osten nötig („Aufbau Ost“) und sind es bis heute. Sie wurden zunächst durch neue Instrumente außerhalb des Bund-Länder-Finanzausgleichs abgewickelt (u.a. „Fonds Deutsche Einheit“), da die Meinung überwog, eine sofortige Eingliederung der neuen Länder in den Finanzausgleich führe in eine „finanzwirtschaftliche Katastrophe“ (*Scharpf* 1990, S. 580). Mit dem Solidarpakt I (ab 1995) und dem Solidarpakt II (ab 2005) ist der Finanzausgleich situationsbezogen neu gefasst und als „föderatives Sozialversicherungssystem“ (*Scheller* 2005, S. 17) für die schwächeren Länder ausgebaut worden. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin sind degressiv gestaltet und auf 2019 befristet worden. 30 Jahre nach der Vereinigung soll es keine vereinigungsbedingten Transfers mehr geben.

Außerdem ist hier die am 5.5.1996 „gescheiterte“ *Fusion von Berlin und Brandenburg* anzusprechen.²¹ Wie das Grundgesetz 1949 für den Südwesten eine spezielle Fusionsregelung vorgesehen hatte, hatte der Einigungsvertrag in Art. 5 für den Raum Ber-

lin/Brandenburg eine spezielle Fusionserleichterung ins Auge gefasst, die 1994 als Art. 118a ins Grundgesetz aufgenommen wurde²². Der konsensuelle Fusionsanlauf der beiden Landesregierungen und Landesparlamente scheiterte in den abschließenden Volksabstimmungen am ablehnenden Votum der Brandenburger Bevölkerung. Der Art. 29 n.F. hat sein 1976 angelegtes Verhinderungspotential gezeigt. Denn dessen Regelungen für verbindliche Volksentscheide (Abs. 2 und 3) waren von den beiden Ländern in den Fusionsverträgen vom 27.4.1995 übernommen worden, obwohl Art. 118a mit der Formulierung „unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten“ eine abweichende Regelung (z.B. eine gemeinsame Volksabstimmung) ermöglicht hätte. In der Gesamtbevölkerung beider Länder hatte die Fusion eine Mehrheit gehabt.

Dieser Fusionsanlauf ist auch aus einem anderen finanzwirtschaftlichen Grunde sehr instruktiv: Eine Neugliederung ist nicht nur in ihrer Wirkung auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu beurteilen, der Finanzausgleich ist seinerseits in seiner Wirkung auf die Neugliederung zu beurteilen. Der Fall Berlin/Brandenburg hat gezeigt, dass der nach einer Fusion erforderliche Wegfall der Einwohnerwertung, des sog. „Stadtstaatenprivilegs“²³ im Länderfinanzausgleich zu einer deutlichen Schlechterstellung der Region Berlin/Brandenburg geführt hätte²⁴ und seine Antizipation daher ein Neugliederungshemmnis darstellte.²⁵ Im Fall Berlin/Brandenburg hatten die beiden Fusionsaspiranten eine Übergangsregelung „sehr frühzeitig zu einer *conditio sine qua non* gemacht“ (Tripke 2009, S. 81) und im Verhandlungswege eine gesetzliche Regelung²⁶ erreicht. Darin wurde der Region ein Übergangszeitraum von 15 Jahren zugebilligt, wobei Berlins Einwohnerwertung über 10 Jahre voll erhalten bleiben und erst in den fünf Folgejahren degressiv auslaufen sollte (Tripke 2009, S. 85).²⁷

Das dominante Thema der nationalen und internationalen Finanzpolitik sind heute Defizite, Schuldenstände und Instrumente einer (Anti-)Schuldenpolitik. Für den Finanzausgleich und die Neugliederung ergeben diese aktuellen schuldenpolitischen Debatten und Entscheidungen relevante neue Einschätzungen:

- (1) Ein finanzwirtschaftliches Neugliederungshemmnis kann nicht nur in institutionellen Faktoren wie der Einwohnerwertung liegen, sondern auch in der finanzwirtschaftlichen Situation der potentiellen Partner. Der Schuldenstand Berlins war der wichtigste Grund für das negative Fusionsvotum der Brandenburger Bevölkerung 1996 (Tripke 2009, S. 123ff., 217f.) Dabei war und ist weniger die absolute Höhe des Schuldenstandes wichtig als die Differenz der Schuldenstände bzw. der Schuldendienste (bezogen auf die Einwohnerzahl oder auf finanzwirtschaftliche Größen, etwa als Zins-Steuer-Quote). Seit der Ernst-Kommission gilt unter der Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor allem die Fusion leistungsschwacher mit leistungsstarken Ländern als besonders wünschenswert. Die Berlin-Brandenburger Erfahrung legt die Vermutung nahe, dass solche Fusionen politisch besonders unwahrscheinlich sind.
- (2) Dem könnte das Argument entgegengehalten werden, dass die beteiligten Länder die Effizienzgewinne aus der Fusion in Rechnung stellen sollten. Ob aber solche „Fusionsrenditen“ die Zusatzlasten für das weniger verschuldete Land aufwiegen, hängt von der relativen Höhe der relevanten Größen ab. Im politischen Prozess wird zudem der Verweis auf eine solche zukünftige Rendite wegen deren prognostischer Unsicherheit einen schweren Stand gegenüber den harten Daten differierender Schulden haben.
- (3) In allen Ländern sind in den zurückliegenden Jahrzehnten die Schuldenstände – oft dramatisch – gestiegen und mit ihnen auch die Differenzen zwischen den Ländern,

was Fusionen politisch erschwert. 2011 betrug der Abstand der Zinszahlungen pro Einwohner zwischen Brandenburg und Berlin 242,7 Euro zu 636,0 Euro und zwischen Niedersachsen und Bremen 243,3 Euro zu 914,0 Euro (*Förster u.a.* 2012, S. 32ff.).

- (4) Die unterschiedlich hohe Verschuldung und Zinslast der einzelnen Länder führt bei einem Finanzausgleich, der „nur“ die Finanzkraft ausgleicht, zu entsprechend unterschiedlichen disponiblen Ausgabemöglichkeiten, d.h. politischen Handlungsspielräumen. Damit zeigen sich nicht nur trotz Finanzausgleich fortdauernde Gefahren für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, sondern die Handlungsunfähigkeit einzelner Länder erscheint möglich.
- (5) Dem soll die Schuldenbremse vorbeugen, die auf Empfehlungen der Föderalismuskommission II im Grundgesetz (Art.109, 115, 143d) aufgenommen wurde und die Länder ab 2020 zu ausgeglichenen Haushalten verpflichtet.²⁸ Weil danach der Ausweg Neuverschuldung weitgehend entfällt, wird die Haushaltskonsolidierung durch Ausgabensenkung gestärkt, wird die Angewiesenheit aller auf „ordentliche“ Einnahmen erhöht und werden die Verteilungskämpfe unter den Ländern, die bislang in der Verschuldungsoption und im eventuellen Anspruch auf anschließende Sanierung von außen²⁹ noch ein gewisses Ventil hatten, mit großer Wahrscheinlichkeit intensiver ausfallen. Dass vor allem für die großen Geberländer (z.Zt. Bayern, Hessen und Baden-Württemberg) das „Ärgernis“ Finanzausgleich schon vor 2020 wächst, zeigt die neuerliche Klage der Länder Bayern und Hessen gegen den bestehenden Finanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht.³⁰
- (6) Zwar wurde in früheren Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich auf die fortdauernde Option einer Neugliederung verwiesen³¹, aber die Föderalismuskommissionen I (bis 2006) und II (bis 2009) haben das Thema nicht aufgegriffen. Dass im Umfeld der neuen Finanzausgleichsdebatten auch wieder der Ruf nach Neugliederung laut wird³², belegt die sehr enge Verbindung zwischen beiden Themenfeldern.

3.2 Sozioökonomische Trends

In den 40 Jahren seit 1973 haben sich in Deutschland, in Europa und in der Welt bedeutende sozioökonomische Wandlungen vollzogen, die auf Finanzausgleich und Neugliederungsbedarf Einfluss genommen haben.

Zentral ist vor allem der Prozess der Globalisierung, in dem der intensivierte Wettbewerb der Unternehmen zu einem intensivierten Wettbewerb der Wirtschaftsböcke, Staaten, „Regionen“ und Städte/Gemeinden geführt hat. „Im Unterschied zur Debatte Anfang der 70er Jahre wird die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren in signifikanter Weise durch die Problematik der Standortpolitik geprägt“ (*Brenner/Heeg* 1998, S. 661). Globalisierung und Standortwettbewerb haben dazu beigetragen, dass sich die wirtschaftlichen *Disparitäten* zwischen den deutschen Ländern im Langfristtrend seit 1970 eher verfestigt haben. Wichtig für Deutschland ist zweitens, dass der zusätzliche „Schock“ der Vereinigung, der zu einer deutlichen Ausweitung der Disparitäten unter den nunmehr 16 Ländern geführt hatte, auch durch die bisher mehr als zwei Dekaden des Aufbau Ost mit ihren immensen Transfervolumina nicht ausgeglichen werden konnte. Schon seit etwa 1997 stagniert der Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westländern weitgehend (*Blum u.a.*

2009, *IWH* 2010). Legt man – wie die Ernst-Kommission – das Hauptgewicht auf die originären Steuereinnahmen, müsste von dieser dauerhaften Disparität ein permanenter, schwerer Schaden für den Föderalismus ausgehen. Allerdings sind finanzwirtschaftliche Notlagen kein alleiniges Ost-Problem³³.

Die Folgen der internationalen Bankenkrise für deutsche Banken, vor allem Landesbanken, und die Schuldenkrise in einigen Eurostaaten erforderten nach 2008 umfangreiche fiskalische Gegenmaßnahmen, die die Spielräume von Bund und Ländern zu internen Umverteilungen weitgehend beseitigt haben.

Schließlich stellt der *demographische Wandel*, konkret: die regional ungleichmäßige Schrumpfung, eine neue Herausforderung für Neugliederung und Finanzausgleich dar. Nimmt man erneut die „magische“ Grenze von 5 Mio. Einwohnern pro Land als Ausgangspunkt der Argumentation, dann haben sich seit 1990 alle Ostländer (abzüglich Berlin, zuzüglich Saarland) weiter von ihr entfernt. Der Neugliederungsbedarf, soweit er auf die Einwohnerzahl der Länder gestützt wird, ist damit weiter gewachsen und wird auch zukünftig weiter wachsen. Die Wanderungsverluste der neuen Länder senken auf der Einnahmenseite deren Finanzkraft (um ca. 3000 Euro/Kopf allein im Länderfinanzausgleich³⁴) ohne eine proportionale Möglichkeit zur Ausgabenreduktion.

3.3 Erkenntnisse und Vorschläge aus der Wissenschaft

1993, also kurz nach der Deutschen Einigung, hat *Lenk* eine finanzwissenschaftliche Habilitationsschrift vorgelegt, die im Kontext einer umfassenden Analyse, Beurteilung und Reformkonzeption für den Finanzausgleich auch das Thema Neugliederung ausführlich anspricht (*Lenk* 1993, S. 291ff.). Während die Ernst-Kommission vom Neugliederungsthema zu Finanzausgleichsfragen kommt, ist es bei *Lenk* umgekehrt. Auch wenn es „nicht primär Ziel der Neugliederung sein kann, den Finanzausgleich zu entlasten“ (*Peffekoven* 1990, S. 502), prüft *Lenk* u.a., welche Implikationen es hätte, wenn man die Minimierung der Transfervolumina im Länderfinanzausgleich zum alleinigen Kriterium einer Neugliederung machen würde. Basis seiner finanzstatistischen Berechnungen ist die – von der Ernst-Kommission abweichende – Vorentscheidung, nur Fusionen in gegebenen Ländergrenzen zu untersuchen. *Lenks* Vorgehen besteht in einer schrittweisen Zusammenfassung von Ländern, bei der die jeweils finanzschwächsten Länder mit ihren finanzstärksten Nachbarn fusioniert werden und die Länderzahl sechs nicht unterschritten wird. Als Startpunkt wählt er jeweils eine 12-Länder-Konstellation:

Im Modell A wird dieser Startpunkt erreicht durch vier Ost-West-Fusionen: Mecklenburg-Vorpommern + Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt + Niedersachsen, Thüringen + Hessen, Sachsen + Bayern. Sie senken das Transfervolumen für das Referenzjahr 1991³⁵ schon von 13,2 Mrd. DM auf 6,7 Mrd. DM. Das Transfer-Minimum der folgenden Schritte liegt bei einer 9-Länder-Lösung mit 2,3 Mrd. DM, aber mit einem Riesenland von Nordrhein-Westfalen bis Mecklenburg-Vorpommern mit 34 Mio. Einwohnern. Begrenzt man daraufhin die zulässige Einwohnerzahl auf 20 Mio., kann immer noch ein Minimum von nur 4,9 Mrd. DM erreicht werden.

Im Modell B wird der Startpunkt erreicht durch die Integration der Stadtstaaten und die Fusion von Rheinland-Pfalz und Saarland: Das Transfervolumen sinkt dadurch von 13,2 Mrd. DM nur auf 12,9 Mrd. DM. Für den Norden werden zwei Alternativen verfolgt: die erste vereinigt Niedersachsen mit beiden Stadtstaaten, die zweite folgt etwa dem

Ernst-Vorschlag B: Schleswig-Holstein + Hamburg, Niedersachsen + Bremen. In beiden Fällen liegen die Minima bei 9 Ländern und bei einem Transfervolumen von 4,7 bzw. 4,9 Mrd. DM.

Das Ergebnis der finanzstatistischen Berechnungen lässt sich wie folgt resümieren: Eine regelgestützte Neugliederung mit dem alleinigen Ziel der Transfer-Minimierung kann das Transfervolumen von 13,2 Mrd. DM auf etwa 5 Mrd. DM reduzieren. Dabei werden die Minima schon bei einem Ergebnis mit 9 Ländern erreicht.

Wenig später (1997) griffen Ottnad/Linnartz (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V.) einen konkreten Vorschlag dieses Instituts zur Neugliederung der Bundesländer aus dem Jahr 1990 auf. Dieser vermeidet Ost-West-Fusionen: Im Westen folgt er weitgehend der 5-Länder-Lösung der Option A des Ernst-Gutachtens, respektiert allerdings abweichend im Rhein-Neckar-Raum die bestehenden Landesgrenzen. Im Osten werden zwei Länder vorgeschlagen (meine Benennungen!): „Ost-Nord“ mit Berlin + Brandenburg + Mecklenburg-Vorpommern + Sachsen-Anhalt (ohne den Regierungsbezirk Halle) und „Ost-Süd“ mit Sachsen + Thüringen + Regierungsbezirk Halle.

Die Autoren kombinieren diesen Vorschlag zur Neugliederung mit Vorschlägen zur Reform des Finanzausgleichs³⁶. Zum Verhältnis der beiden Reformmaterien resümieren sie: „Die Länderneugliederung beseitigt längst nicht alle Mängel des Länderfinanzausgleichs und ersetzt daher nicht dessen Reform. Ohne Länderneugliederung ist allerdings praktisch jeder Reformversuch auf Dauer überfordert“ (S. 657). Die Autoren sehen zudem Neugliederung und Finanzausgleich eingeordnet in eine „umfassende Reform der föderativen Ordnung“ (S. 647) mit der weitreichenden Zielrichtung „Weg vom konzertierten Föderalismus, hin zum kompetitiven Föderalismus“ (vgl. unten 3.4) und gehen weit über die eher bewahrende Föderalismuskonzeption der Ernst-Kommission hinaus.

Bei den finanzstatistischen Berechnungen werden in einem ersten Schritt die Differenzwirkungen der Neugliederung auf die „Finanzkraft der Länder“ „vor und nach der Umverteilung“ für das Jahr 1997 ermittelt. Zur Einschätzung der Zahlen ist es allerdings wichtig festzuhalten, dass bei der Finanzkraft *vor* Umverteilung pro Land neben dem Steueraufkommen je Einwohner auch das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen je Einwohner³⁷ erfasst ist und dass unter der Finanzkraft *nach* Umverteilung die „im Land jeweils verausgabten Steuer- und Beitragseinnahmen“ (S. 653) verstanden werden.³⁸ Die Spannweite *vor* Umverteilung schrumpft durch die vorgesehene Neugliederung von ca. 10.000 DM je Einwohner (22.723/Hamburg bis 12.477/Sachsen-Anhalt) auf ca. 6.000 DM je Einwohner (19.222/Baden-Württemberg bis 13.076/„Ost-Süd“); die Spannweite *nach* Umverteilung bleibt aber trotz Neugliederung mit ca. 6.000 DM je Einwohner etwa konstant. Legt man – wie die Ernst-Kommission – den Akzent auf die originäre Verteilung ist die Differenzwirkung der Neugliederung ein „Gewinn“, legt man ihn auf die sekundäre Verteilung, stellt sie keinen Fortschritt dar.

In einem zweiten Schritt wird jeweils die vorgeschlagene Neugliederung unterstellt und es werden die Differenzwirkungen zweier Konzepte des Finanzausgleichs dargestellt. Ohne die Details dieser Konzepte hier nachzuzeichnen, kann festgehalten werden: Das nahe am Ideal des Wettbewerbsföderalismus liegende Modell 1, das u.a. den Wegfall aller Bundesergänzungszuweisungen vorsieht, wäre „gegenwärtig für die ostdeutschen Länder nicht zu verkraften“ (S. 658). Es belastet mit Differenzwirkungen *nach* Steuerumverteilung und Finanzausgleich „Ost-Nord“ mit 16,16 Mrd. DM, „Ost-Süd“ mit 8,45 Mrd. DM. Auch das „zahmere“ Modell 2, das die meisten Bundesergänzungszuweisungen beibehält, würde das Land „Ost-Nord“ immer noch mit 6,79 Mrd. DM treffen. Ein anfangs voller

Verlustrausgleich zu Lasten der Gewinner sollte binnen etwa 20 Jahren abgebaut werden (S. 658).

Als dritte, zeitlich aktuellste, sachlich aber speziellste Berechnung sei die Studie von *Heinemann* (2009) einbezogen. Dieser analysierte für das Jahr 2008 in drei parallelen Berechnungen die primären fiskalischen Effekte der drei Fusionen Niedersachsen + Bremen, Schleswig-Holstein + Hamburg und Brandenburg + Berlin innerhalb des gegenwärtigen Systems der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Konsequenzen werden „isoliert“ ermittelt, „so dass im Ergebnis immer jeweils 15 Länder verbleiben“ (S. 675). Die Fusionen führen – wie zu erwarten – bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung, beim Länderfinanzausgleich, bei den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nach Art.107 Abs.2 Satz 3 GG und bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“ jeweils zu fiskalischen Verlusten bei den Fusionspartnern³⁹ und zu Gewinnen beim Bund und bei allen anderen Ländern (Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich) oder einigen Ländern (Bundesergänzungszuweisungen). Die Fusionsverluste liegen zwischen 0,6 Mrd. Euro (Niedersachsen/Bremen) und 3,2 Mrd. Euro (Brandenburg/Berlin) und rechtfertigen das Fazit: „Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem bietet für freiwillige Zusammenschlüsse von Flächenländern und Stadtstaaten negative fiskalische Anreize“ (S. 679). *Heinemann* begründet anschließend, dass nicht neue Bundesergänzungszuweisungen als „Fusionsprämien“⁴⁰ und nicht Einwohnerwertungen über 100 Prozent⁴¹ sondern die Verwendung der Fusionsgewinne von Bund und anderen Ländern zugunsten der fusionierenden Regionen geeignete Maßnahmen sind, um die negativen Fusionsanreize zu überwinden.

Die vorgestellten drei finanzstatistischen Berechnungen von Differenzwirkungen sparen positive fiskalische oder gesamtwirtschaftliche *Folgewirkungen* von Fusionen aus, die in der Literatur allgemein erwartet werden (*Vesper* 1993, *Döring* 1995, *Geppert* 1999), etwa Einsparungen bei Verwaltungsausgaben, die schon wiederholt abgeschätzt wurden, oder Mehreinnahmen durch Wachstumseffekte aus einem Fortfall von Ländergrenzen (vor allem bei den Stadtstaaten), die kaum prognostizierbar sind.

Hier soll ergänzend dazu eine Wirkungskette näher beleuchtet werden, die im Zuge einer stärker institutionenökonomischen Fundierung der Finanzwissenschaft und einer dem neoliberalen Mainstream entsprechenden Betonung der vorteilhaften Wirkungen des Wettbewerbs vorgetragen wird: Die Rückführung der Transfervolumina im Finanzausgleich durch Neugliederung erhält bei vielen Autoren ihre besondere Bedeutung im Kontext von Hypothesen zu den Folgewirkungen von Transfers auf die *Anreizstrukturen* von wirtschaftspolitischen Akteuren der Länderebene. In wissenschaftlichen Publikationen und politischen Äußerungen wird wiederholt argumentiert, dass solche Transfers in Geber- und Nehmerländern „hemmende Wirkung auf den Willen zur Selbsthilfe“ (*Feuchte* 1974, S. 12), also „negative Anreizwirkungen“ (umfassend *Homburg* 1994) entfalten, konkret: dass sie die Bemühungen der Geber um wirtschaftliche Entwicklung bremsen, weil zu wenig vom Steuerkraftwachstum bei ihnen verbleibe (*Bergmann/Crome* 1998, S. 633), bzw. die Bemühungen der Nehmer bremsen, weil man auch gut von den Transfers leben könne. „Gleicht man die Lebensbedingungen durch Ausgleichsmaßnahmen zu sehr an, kann der Unternehmungsgeist der Länder beeinträchtigt werden“ (*Bergmann/Crome* 1998, S. 633).

Hier gab und gibt es dramatische Zahlen: „So verbleiben beispielsweise dem Land Brandenburg von 1 DM Steuer Mehreinnahmen per Saldo 3 Pfennig.“⁴² Wenn sich aber der Einsatz der Landesregierungen für die Stärkung der originären Steuerkraft so wenig

zu „lohnend“ scheint⁴³, erscheint es nicht verwunderlich, dass der föderale Wettbewerb und mit ihm der Föderalismus selbst degeneriert. „Stattdessen dominiert kollektives Rent Seeking: Erfolgreiche Landespolitik bedeutet vor allem Durchsetzungsfähigkeit im ständigen Verteilungsstreit mit anderen Gebietskörperschaften“ (Ottnad/Linnartz 1998, S. 648).

Wegen der zentralen Bedeutung der Anreizthese verdient diese eine vertiefte Prüfung⁴⁴:

- (1) In diesem Zusammenhang muss zunächst auf eine weit verbreitete Ungenauigkeit in der Argumentation vieler Autoren hingewiesen werden: „Land“ ist ein Wort mit mehreren begrifflichen Bedeutungen (*Homonym*). Für unseren Zusammenhang sind mindestens zwei Bedeutungen von „Land“ relevant: das Land als Wirtschaftsraum und als Gebietskörperschaft, konkret: die Landesregierung. Es ist auffällig, wie oft vom „Unternehmungsgeist der Länder“ (Bergmann/Crome 1998, S. 633) oder von „erfolgreichen“ Ländern die Rede ist, ohne Anstrengungen und Erfolge der Wirtschaft von Anstrengungen und Erfolgen der Landesregierungen zu unterscheiden, und wie leicht die „Eigenverantwortung der Länder für ihre Entwicklung“ (Bergmann/Crome 1998, S. 645) eingefordert wird, obwohl die gemeinte Entwicklung die der Wirtschaft des Landes ist und die Eigenverantwortung der Landesregierung sich nur auf ihr eigenes Handeln beziehen kann.
- (2) Hinter der Anreiz-Argumentation steht oft eine sehr schlichte, rein theoretische *Analogie* zwischen den Motivquellen staatlicher (Wirtschafts-)Politik und den homo oeconomicus-Modellen der neoklassischen Wirtschaftstheorie, vor allem dem Gewinn(maximierungs)interesse der Unternehmen⁴⁵. „Zu bedenken ist, daß Steuermehreinnahmen nicht das einzige und noch nicht einmal das primäre Ziel der Landespolitiker sind“ (Bergmann/Crome 1998, S. 635, ähnlich Renzsch 2012, S. 341). Wiederwahlorientierte Landespolitiker werden schon wegen der Arbeitsmarkteffekte eine dynamische Wirtschaftsentwicklung anstreben, selbst wenn die Einnahmeeffekte gering und die Budgeteffekte sogar negativ sein sollten.
- (3) Ein überzeugender *empirischer* Nachweis über das relative Gewicht der Transfers im Finanzausgleich im Spektrum verschiedener Anreize, das ja gewiss auch in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich sein wird, steht m.W. noch aus. Das gilt auch für die Hypothese, die Chance auf „bündische Solidarität“ oder Bundeshilfe zur Haushaltssanierung schwäche die Haushaltsdisziplin und führe zur „Prämierung einer strategischen Verschuldung“ (Grossekettler 2007, S. 199)⁴⁶.
- (4) Anreize sind zudem ökonomisch nur dann relevant, wenn gewandelte Anreize zu einem gewandelten Verhalten führen und dieses zu gewandelten ökonomischen Ergebnissen. Wenn der Wunsch einer Landesregierung, die Wirtschaftskraft zu stärken, wenig Auswirkung auf die Wirtschaftspolitik hat, z.B. weil es regierungsinterne Auffassungsunterschiede über „gute Wirtschaftspolitik“ gibt, oder wenn diese Wirtschaftspolitik wegen Pfadabhängigkeiten in der Branchenstruktur, wegen begrenzter Steuerungsressourcen bzw. wegen des Gewichts anderer Akteure wenig Auswirkung auf die Wirtschaftskraft hat, ist ein Motivwandel weitgehend irrelevant. Im politischen Diskurs wird – unter den Handlungsimperativen des Parteienwettbewerbs – nun allgemein die Hypothese von der *Relevanz und Effektivität der Landespolitik* gepflegt. Hier wird man nach Verfassungsrecht und -wirklichkeit von Unterschieden zwischen der Bundes- und der Landesebene ausgehen müssen. Der Prozess der Globalisierung,

die europäische Einigung und die fortschreitende Interventionstiefe der EU-Politik haben schon die Spielräume der Bundesebene zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik erheblich eingeengt. Für die Landesebene gilt das verstärkt. Länder haben zudem auf der Einnahmeseite keine Steuerautonomie, also auch keine Chance im Steuerwettbewerb eigenständig aktiv zu werden, und auf der Ausgabeseite haben die bundeseinheitlichen Ausgabepflichten oder auch die EU-Beihilfenkontrolle die Spielräume begrenzt und wird zukünftig zusätzlich die Schuldenbremse ihre Wirkung zeigen. Auch massive Investitionsprogramme innerhalb der Spielräume können sich im Nachhinein als unwirksam erweisen.⁴⁷ Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit der Länderwirtschaftspolitik sind selten.⁴⁸ Eine der Ausnahmen stellt die Studie von *Döring/Blume/Türck* dar, die in einer ökonometrischen Querschnittsanalyse für Arbeitsmarktreionen zu dem Ergebnis kommen, dass der Einfluss landespolitischen Handelns höchstens 10 Prozent der Unterschiede im Wohlstandsniveau (BIP/Kopf 2000-2004) erklären kann (*Döring/Blume/Türck* 2008, S. 125). Dass im politischen Diskurs (und teilweise auch in der Politikberatung) der „Mythos“ von der Relevanz der Landespolitik für die wirtschaftliche Entwicklung gepflegt wird, heißt nicht, dass er auch ungeprüft in den wissenschaftlichen Diskurs übernommen werden sollte.

- (5) Die – politisch getriebenen – Bemühungen von Landesregierungen, solche Erfolge zu erzielen, werden durch eine oft unzureichende Effektivität der Landespolitik offenbar nicht gemindert, sondern eher noch gesteigert. Gerade in letzter Zeit gibt es vielfältige Anlässe zu einer kritischen Bilanzierung nicht nur der umweltpolitischen *Nebenwirkungen* solcher Politik: Wirtschaftsförderung durch Freizeitinfrastrukturen (Nürburging), Imagepolitik durch Kulturinfrastrukturen (Elbphilharmonie) oder Wiedergewinnung von Steuerungsmacht durch Rückabwicklung von Privatisierungen (ENBW) sind aktuelle beispielhafte Handlungsfelder. Ein charakteristisches Element ist oft die interessengeleitete Kostenunterschätzung. Diese beschafft politische Zustimmung zu Investitionen, die bei der Kenntnis der tatsächlichen Endkosten mindestens fraglich gewesen wäre. Landespolitiker operieren zunehmend wie private Unternehmer, allerdings ohne persönliche Haftung. Im Trend „From Managerialism to Entrepreneurialism“⁴⁹ werden das Zusammenwirken führender Landespolitiker mit dubiosen, gewinnorientierten Privatleuten oder sogar das Umgehen geltenden Rechts wahrscheinlicher. Der geringe verfassungsmäßige Handlungsspielraum der Länder unterstützt das Ausweichen in problematische Handlungsformen.
- (6) Diese Aktivitäten sind zudem rein landespolitisch motiviert. Sie sollen Handlungsfähigkeit symbolisieren und Wiederwahlchancen sichern. Sie sollen dem Land einen Vorsprung im *Länderwettbewerb* verschaffen. Den vorteilhaften Folgen dieses Wettbewerbs, die die Föderalismusatheorie betont, werden in den Debatten zu selten die Gefahren gegenübergestellt: Dieser Wettbewerb zielt oft nicht auf produktive öffentliche Investitionen mit langfristigen Wachstumsbeiträgen. Der Instrumentenkasten der Wirtschaftsförderung bleibt anfällig für race-to-the-bottom in Gewerbeaufsicht und Umweltpolitik und umfasst offenbar inzwischen auch „Mogelwettbewerb zwischen den Ländern mit zum Teil gewollten Effektivitätsmängeln bei der Steuerprüfung“ (*Grossekettler* 2007, S. 199)⁵⁰. Der Wettbewerb der Länder ist schließlich auf weiten Strecken nur ein innerdeutscher Umverteilungswettbewerb⁵¹, der aus gesamtstaatlicher Sicht keinen Netto-Nutzen produziert. Der in wissenschaftlichen und politischen Diskursen vorrangig thematisierten potentiellen Wohlstandseinbuße durch Schlafmützigkeit der Landespolitik ist die potentielle Wohlstandseinbuße durch Großmanns-

sucht und Hyperaktivität, „ruinöse Einwohnerkonkurrenz“ (Mönnich 2005) und Subventionswettlauf (und zwar im Nehmen „von oben“, von Bund, Ländergemeinschaft und EU, wie im Geben „nach unten“, an Unternehmen und Wahlbürger) gegenüberzustellen. Der bisherige Mangel an wissenschaftlichen Untersuchungen zu dieser Fragestellung ist allerdings ein Indiz dafür, dass eine überzeugende quantitative Bilanzierung für das einzelne Land und für die Volkswirtschaft insgesamt nicht nur methodisch schwierig, sondern eventuell dauerhaft unmöglich ist. Meinungen und ideologische Grundüberzeugungen treten in die Lücke ein (vgl. 3.4). Die fehlende „wissenschaftliche Robustheit“⁵² wird durch Nachdruck in der politischen Meinung (pro und contra „Markt“ oder „Wettbewerb“) überspielt.

3.4 Normative Umgewichtungen

Dass die föderative Praxis in der Bundesrepublik Deutschland schon in den ersten zwei Jahrzehnten einen deutlichen Formwandel durchlaufen hat, ist unstrittig. Dieser fand in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre in einer Phase des „Planungsoptimismus“ (Müding 1987, S. 1066) Ergänzung, Systematisierung und einen gewissen Abschluss, der bis heute – trotz kleiner Veränderungen – Bestand hatte: Die Troeger-Kommission⁵³ ebnete den Übergang zum „kooperativen Föderalismus“ mit seinen Gremien und Prozessen der „Politikverflechtung“ (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Die schon früh in der rechtswissenschaftlichen Literatur skizzierte schleichende Tendenz zum „Unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962) hat sich in den folgenden Jahrzehnten faktisch weiter durchgesetzt. Die Wissenschaft sprach später z.B. auch von „konzertiertem Föderalismus“ (Ottend/ Linnartz 1998).

Dieser Entwicklung wurde seit den 1980er Jahren, auch bestärkt durch Enttäuschungen über unbefriedigende Politikergebnisse, vor allem von akademischen Ökonomen das normative Gegenbild eines „Wettbewerbsföderalismus“⁵⁴ gegenübergestellt und populär gemacht. Hier spielen Erfahrungen, Hypothesen und Erwartungen über die Handlungsanreize und über die – weitgehend unstrittigen – vorteilhaften Wirkungen bei Marktwettbewerb (etwa: Innovation, Präferenzberücksichtigung) und deren Übertragung auf Verhalten und Verhältnisse im Föderalismus eine zentrale Rolle. Im neoliberal geprägten Mainstream der wissenschaftlichen und politischen Debatten bleibt die quantitative Rückführung des Transfervolumens im Finanzausgleich, die schon die Ernst-Kommission mit ihrem Neugliederungsvorschlag beabsichtigte, bis heute ein wichtiges Zwischenziel. Die Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs, die seit 2005 in der Nähe der Gleichverteilung der Steuerkraft angekommen ist, wird als anreizschädlich kritisiert, die Notwendigkeit eines Steuerwettbewerbs postuliert. Die Positionen zu Transfers und Anreizen haben zwar in den Debatten um den Länderfinanzausgleich immer wieder die Papiere der Geberländer geprägt, aber – auch wegen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat – letztlich keine ernstlichen Bemühungen für eine Länderneugliederung entfacht. Aus dem Oberziel Wettbewerbsföderalismus ist auch die Notwendigkeit der Neugliederung abgeleitet worden, weil „einige Länder ... schon aufgrund ihres Zuschnitts nicht wettbewerbsfähig (seien)“ (Schmidt-Jortzig 1998, S. 750). Die Föderalismuskommissionen I und II (vgl. Baus/Scheller/Hrbek 2009) haben zwar geringfügige Roll-back-Effekte zugunsten der Länderkompetenzen gezeitigt; Finanzausgleich, Steuerhoheit und Neugliederung der Länder waren aber bislang explizit ausgenommen.

Häufig wird im Zusammenhang der politischen und wissenschaftlichen Debatten auch auf „die ursprünglichen *Intentionen des Grundgesetzes*“ hingewiesen (so *Greulich* 1995, S. 184, *Ottvad/Linnartz* 1998, S. 647), die durch den Wandel von Verfassung und Verfassungspraxis mehr und mehr verfehlt würden. Dies mag zwar als historischer Befund richtig sein, ist aber normativ nicht bindend. Die vielen Revisionen des Grundgesetzes belegen deutlich, dass die ursprünglichen Intentionen den späteren Verfassungsgeber nicht binden können. Dies gilt in gleicher Weise für Bezugnahmen auf – oft weit zurückliegende⁵⁵ – Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die erstens von Anfang an einer rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Kritik zugänglich und nicht etwa sakrosankt sind, die zweitens durch Entwicklungen (z.B. Deutsche Einigung) inzwischen teilweise überholt sind, die drittens in ihrer rechtlichen Bindungswirkung strittig sind (*Scheller* 2005, S. 218) und viertens auch vom Gericht selbst durch Fortentwicklung der Argumentation und Umgewichtung der einzelnen Argumente laufend fortgeschrieben werden.⁵⁶

Die Neugliederungsforderung und der Finanzausgleich hängen eng mit dem *politischen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* zusammen⁵⁷, das bis heute im Grundgesetz (Art. 72 Abs. 2), dem Raumordnungsgesetz, sowie in vielen Feldern praktischer Politik und – vor allem – in der politischen Rhetorik eine herausgehobene Stellung einnimmt. In den Debattenkonjunkturen wird meist nicht seine Ablösung, sondern „nur“ seine Neuinterpretation gefordert (vgl. *ARL* 2006). Für diese sind m. E. drei Aspekte besonders beachtlich: 1. Der Terminus „Herstellung“ atmet den Geist eines überholten „Machbarkeitsglaubens“. Heute ist – auch durch die Governance-Debatten – klarer als früher, dass der Staat die Lebensverhältnisse in einem umfassenden Sinn nicht herstellen kann, sondern zu ihnen nur Beiträge (etwa durch Infrastrukturgestaltung) leistet. 2. Der Terminus „gleichwertig“, der ja nie als „gleich“ missverstanden werden durfte, wird heute weniger als definierbares Punktziel, sondern eher als unschärferes Richtungsziel aufgefasst. Nimmt man beides zusammen, so hat der Staat darauf hinzuwirken, zu gleichwertigeren Lebensverhältnissen beizutragen. 3. Selbst dies ist in konkreten Entscheidungssituationen kein rigides „Beachtensziel“, sondern ein abwägungsfähiges „Berücksichtigungsziel“. Der Finanzausgleich bleibt im Kontext dieses dreifach abgeschwächten Gleichwertigkeitszieles ein zentrales, faktisch wirksames Instrument, die Neugliederung könnte einerseits direkt zur größeren Gleichwertigkeit (der handelnden Akteure) beitragen, sie könnte andererseits den Finanzausgleich entlasten. Normativ ist die Neugliederung also nicht etwa dadurch obsolet, weil ein wiederholt postulierter oder konstatiertes „Abschied von der Gleichwertigkeit“ den Handlungsbedarf beseitigt hätte.

4. Zusammenfassung in Thesen

1. Das Gutachten der sog. Ernst-Kommission (1973) enthält vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Neugliederungsauftrags des Art. 29 a.F. eine systematische Analyse der Gründe für und gegen eine Neugliederung. Es begründet einen Neugliederungsbedarf mit der Handlungsrichtung auf weniger und größere Länder von ähnlicher Leistungsfähigkeit. Es entwickelt ein konkretes Neugliederungskonzept für Westdeutschland mit vier Optionen.
2. Neugliederungsbedarf und Handlungsrichtung werden seither durch eine Reihe von neuen staatlichen Rahmenbedingungen gestärkt: durch die Deutsche Einigung und die nicht zuletzt als Folge der deutschen Schuldenbremse und des Europäischen Fiskal-

pakts notwendige Sparpolitik. Sie werden darüber hinaus auch durch wichtige sozio-ökonomische Trends verstärkt: vor allem durch die 1990 sprunghaft gewachsenen wirtschaftlichen Disparitäten und die seither unzureichende Konvergenz der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder. Deren demographische Folgen verfestigen die ökonomischen Disparitäten.

3. Dem so verstärkten Neugliederungsbedarf stehen zwei staatliche Rahmenbedingungen als neue Neugliederungshemmnisse gegenüber, die das alte Hemmnis „Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich“ verstärken: Die „Kehrtwende“ der Verfassungsänderung von 1976 hat den rechtlichen Neugliederungsdruck genommen und das Neugliederungsverfahren erschwert. Die Erfahrung des Scheiterns selbst des privilegierten Fusionsanlaufs in Berlin und Brandenburg hat den politischen Neugliederungswillen auch andernorts weiter reduziert.
4. Die Wissenschaft hat seit der Deutschen Einigung in mehreren Studien die finanzstatistischen Berechnungen der Ernst-Kommission aktualisiert, um die Ostländer ergänzt und mit Konzepten zur Reform des Finanzausgleichs kombiniert. Bei ihrer Analyse der finanzwirtschaftlichen Folgewirkungen hat das Anreiz-Argument an Beachtung gewonnen. Heute liegt den meisten Überlegungen zur Neugliederung die Annahme zugrunde, dass durch Neugliederung die Transfervolumina gesenkt werden sollten, weil die Transfers einen relevanten, „lähmenden“ Einfluss auf das Verhalten von Landesregierungen hätten und weil deren Verhalten einen relevanten Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung des einzelnen Landes und (in der Aufsummierung) auf die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt hätte. Für beide Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge gibt es zwar plausible Argumente, aber keine überzeugenden empirischen Nachweise. Es ist kaum abschätzbar, wie gut die Hypothesen die realen Zusammenhänge abbilden. Die implizite Wettbewerbsorientierung hinter dem Anreiz-Argument vernachlässigt die negativen Nebenwirkungen starken Länderwettbewerbs. Die Reduzierung der Transfers im Länderfinanzausgleich sollte daher kein vordringliches Ziel mehr sein und die Beurteilung der Neugliederung in finanzwirtschaftlicher Hinsicht primär unter dieser Perspektive erscheint überholt.
5. Die Intention der Ernst-Kommission, eine Neugliederung der Länder in Richtung auf weniger und größere Länder von ähnlicher Leistungsfähigkeit, ist weder „Relikt“ noch „Patentrezept“⁵⁸, weder „Königsweg“ (Jochimsen 1993, S. 132) noch „(der) problematischste Ausweg“ (Strubelt 1998, S. III). Sie muss nicht revidiert werden. Eine solche Neugliederung wäre über Einspareffekte und die Beseitigung von Zerschneidungseffekten (vor allem bei den Stadtstaaten) ein ökonomischer Gewinn und auch verfassungspolitisch überwiegend günstig. Aber sie ist nicht notwendig. Vor allem die Prämisse, durch Neugliederung müsste die finanzielle Leistungsfähigkeit vor Finanzausgleich für jedes Land gesichert werden, ist zu anspruchsvoll und nicht zwingend. Die biologistischen Metaphern von „lebensunfähigen Ländern“, die aus einem frühen Urteil des Bundesverfassungsgerichts immer wieder neu übernommen werden⁵⁹, bieten keinen belastbaren Maßstab für Reformen.
6. Vierzig Jahre ohne Neugliederung haben bewiesen, dass die damals befürchteten und teilweise bunt ausgemalten Gefahren fehlender Neugliederung für den Föderalismus⁶⁰ so nicht eingetreten sind. Dieser hat im Betrachtungszeitraum sein Gesicht über den kooperativen Föderalismus faktisch mehr und mehr in Richtung auf einen unitarischen Verwaltungsföderalismus gewandelt, ohne dabei unterzugehen oder zur „Far-

ce“ (Seele 1993, S. 115) zu werden. Dass er in seiner heutigen Form manche anfänglichen Intentionen des Grundgesetzes weniger gut erfüllt als vor Jahrzehnten, mögen Beobachter bedauern, das ist aber kein Ausschlag gebendes Argument. Auch ohne Neugliederung vermag der Finanzausgleich bislang gleichwertige Lebensverhältnisse oberhalb von Mindeststandards zu sichern. Er hat sich – gegen die Position der Ernst-Kommission – faktisch als Alternative zur Neugliederung erwiesen und deren Realisierungschancen⁶¹ reduziert: nicht weil die Einwohnerwertung Fusionsverluste erzeugt, sondern weil die Orientierung an der finanziellen Leistungsfähigkeit *nach* Ausgleich den politischen Druck zur Neugliederung erheblich reduziert.

7. Das seit der Vorlage des Gutachtens der Ernst-Kommission ununterbrochen wahrnehmbare Desinteresse der Politik, das Thema Neugliederung überhaupt aufzugreifen, ist nicht nur erklärbar, sondern die von ihm hervorgerufenen Einbußen sind bislang auch verkraftbar.

Anmerkungen

- 1 Eine erste Fassung dieses Beitrages wurde für den Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Bundesländer?“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, verfasst und auf dessen Sitzung am 22./23.11.2012 in Darmstadt diskutiert. Ich danke den Mitgliedern für ihre Anregungen.
- 2 Umfassende Übersichten über Argumente für eine Neugliederung u.a. bei *Lenk* (1993, S. 323ff.) oder *Leonardy* (2001, S. 21f.)
- 3 Die durch den dreistufigen Finanzausgleich neu verteilte Steuerkraft ist im Prinzip nicht zweckgebunden. Neben diesem Finanzausgleich gibt es über die Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetze weitere allerdings zweckgebundene vertikale Transfers mit horizontal ungleichmäßiger Wirkung. Sie werden im Folgenden nicht weiter betrachtet.
- 4 Wenn auch nicht von allen, vgl. die Kritik z.B. bei *Weber* 1974, *Röper* 1975, *Strubelt* 1998, *Vondenhoff* 2000.
- 5 Vgl. statt vieler *Renzsch* 1991 und *Greulich* 1995.
- 6 Diese Nebenbedingung soll das Untersuchungsfeld begrenzen. Umfassende Konzepte zur Reform des Föderalismus diskutieren neben der Länderneugliederung simultan auch Veränderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, etwa verstärkte Besteuerungsrechte der Länder.
- 7 Neugliederungsforderungen wurden aber wiederholt schon früher erhoben, etwa von der *Kommission für die Finanzreform*, der sog. Troeger-Kommission, 1966.
- 8 Dieser letzte Maßstab wurde inzwischen im Grundgesetz durch die Formel „Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung“ ersetzt.
- 9 Diese werden im Folgenden als „Fusionen“ bezeichnet.
- 10 *Wick* hatte schon 1971 eine (abweichende) Neugliederung in sechs Länder vorgeschlagen, die Implikationen für den Finanzausgleich berechnet und Vorschläge für eine konzeptionelle Neugestaltung des Finanzausgleichs vorgelegt.
- 11 In der neueren Diskussion vertritt auch *Erbguth* 2011 diese Position, während etwa *Schulte* 2012 eine Leistungsfähigkeit durch Finanzausgleich auch verfassungsrechtlich für „tragfähig“ hält.
- 12 So bei *Timmer* 1980. Timmer war Geschäftsführer der Ernst-Kommission und sicherlich nicht nur Autor einer vom BMI herausgegebenen Kurzfassung des Gutachtens, sondern auch schon Ko-Autor des Gutachtens selbst.
- 13 So geschehen in den Normenkontrollverfahren, die zum Urteil vom 11.11.1999 führten, BVerfGE 101, 158.
- 14 Sieht man von dem knappen Hinweis ab, dass „der Wille der finanzschwachen Länder zur Selbsthilfe nicht geschwächt, die Fähigkeit der übrigen Länder zu eigener Initiative und Leistungssteigerung nicht übermäßig beeinträchtigt“ werden dürfe (S. 113).
- 15 Daneben auch Berechnungen zu den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen, die hier ausgeklammert bleiben.
- 16 Eine wertvolle Ausnahme ist z.B. die Dissertation von *Scheller* 2005.
- 17 Durch das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23.8.1976, BGBl.I S. 2381.

- 18 Ernst 1988, S. 66 kommentierte verbittert: „Der Schritt vom Muß zum Kann bedeutet in der Praxis der Politik ja oft den Schritt vom Vielleicht zum Garnicht.“
- 19 Durch das Ländereinführungsgesetz der Volkskammer vom 22. Juli 1990 (GBL.DDR 1990 I, S. 955).
- 20 Die originäre Steuerkraft streute 2007 in den neuen Ländern zwischen 40% und 50%, in den alten Ländern zwischen 83% und 144% des Länderdurchschnitts, *Lenk/Kuntze* 2009, S. 74.
- 21 Vgl. u.a. *Vesper* 1993, *Greulich* 1995, S.187-197, *Brenk* 2008, *Tripke* 2009.
- 22 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl.I, S. 3146.
- 23 Die Einwohnerzahl der drei Stadtstaaten wird zur Bestimmung der Ausgleichsmesszahl im Länderfinanzausgleich mit 1,35 multipliziert („veredelt“).
- 24 Quantitativ weit weniger bedeutsam wäre der Wegfall der Bundesergänzungszuweisungen für „Kosten der politischen Führung“, die insgesamt zehn kleinen Ländern zustehen. Auch das reduzierte Stimmengewicht im Bundesrat war zu bedenken.
- 25 Schon die Ernst-Kommission hatte dieses Hemmnis klar gesehen. Die von ihr errechneten fusionsbedingten „Finanzausgleichsverluste“ im Norden wollte sie durch eine temporäre Anhebung der Einwohnerwerterung kompensieren (1973, S. 239).
- 26 Gesetz zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg (NGG) vom 9.8.1994, BGBl.I, S. 2066. Das Gesetz ist nicht in Kraft getreten, da dies die erfolgte Fusion zur Voraussetzung hatte.
- 27 Der finanzielle „Wert“ dieser Regelung wurde auf insgesamt 55 Mrd. DM geschätzt, *Tripke* 2009, S. 91.
- 28 Analoge Regelungen wurden im März 2012 in den Europäischen Fiskalpakt aufgenommen.
- 29 Sog. Bail-out. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte einen solchen Anspruch 1992 im Urteil zu Bremen und Saarland (BVerfGE 86,148), verwarf ihn 2006 im Urteil zu Berlin (BVerfGE 116,327), vgl. auch *Rossi* 2007.
- 30 Beschluss auf einer gemeinsamen Kabinettsitzung am 5.2.2013, eingereicht am 25.3.2013.
- 31 So in BVerfGE 86, 148 (270), BVerfGE 116, 327 (386).
- 32 „Der hessische FDP-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Greulich schlug als ‚eindeutige Alternative‘ zur Neuordnung des (Länderfinanzausgleichs) eine ‚zügige Neugliederung der Bundesländer‘ vor“, FAZ 2.2.2013.
- 33 Die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein befinden sich im Sanierungsverfahren wegen einer drohenden Haushaltsnotlage und haben – gemeinsam mit Sachsen-Anhalt – Anspruch auf Konsolidierungshilfen nach dem Konsolidierungshilfengesetz vom 10.8.2009, BGBl. I, S. 2702, 2705.
- 34 *Renzsch* 2012, S. 342. Er hält die Berücksichtigung der Migration im Finanzausgleich ab 2020 für „unabweislich“, S. 343.
- 35 *Lenk* 1993, S. 32. Die Modellrechnungen unterstellen die sofortige Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich, die bekanntlich nicht praktiziert wurde.
- 36 Hier dargestellt nach *Ottad/Linnartz* 1998.
- 37 Der Text macht leider keine Angabe, was alles einbezogen ist.
- 38 Die breitere Erfassung der staatlich veranlassten regionalen Umverteilungsströme durch die Einbeziehung der Versicherungsbeiträge ist zwar einerseits ein Gewinn, ihr Preis ist allerdings andererseits die schlechtere Vergleichbarkeit mit den Zahlen anderer Studien.
- 39 Ausnahme ist die Umsatzsteuerverteilung bei einer Fusion Brandenburg/Berlin, bei der der Wert 0 beträgt.
- 40 Dafür plädiert z.B. *Lutz* 1996, S. 159.
- 41 Dafür plädierte die Ernst-Kommission 1973, S. 239.
- 42 *Bergmann/Crome* 1998, S. 634f. zitieren hier aus *Huber, B.* „Im schwarzen Loch des Länderfinanzausgleichs“, Handelsblatt 31.8.1998, S. 30.
- 43 *Schulte* 2012 hat aber mit neuesten Zahlen nachgewiesen, dass der überdurchschnittliche wirtschaftliche Erfolg der Zahlerländer (Zuwachs des BIP 1995/96 bis 2010/11) sich in einem überdurchschnittlichen Zuwachs der bei ihnen verbleibenden Steuern abbildet, S. 414ff.
- 44 Eine Kritik der Anreizthese findet sich auch in *Schatz u.a.* 2000, S. 41ff. und *Stahl* 2005, S. 217ff.
- 45 Zur Kritik der Motiv-Annahmen der politischen Ökonomie vgl. *Stahl* 2005, S. 224f. und *Hildebrandt* 2009, S. 45ff.
- 46 Kritisch zu dieser These *Rossi* 2007, S. 397.
- 47 *Hildebrandt* 2009, S. 99 verweist z.B. auf die Bremer Investitionspolitik der 1990er Jahre.
- 48 Vgl. aber *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.) 2003 und deren Nachfolgestudien 2005, 2007 und 2010.
- 49 So der Titel eines Aufsatzes von *Harvey* (1989), Untertitel „The transformation in urban governance in late capitalism“. Den Hinweis auf diesen Aufsatz verdanke ich *Brenner/Heeg* 1998, S. 662.

- 50 Ähnlich *Renzsch* 1997, S. 95, *Stahl* 2005, S. 221, *Färber* 2008, S. 578.
- 51 *Van Hooven* (Vorstandsmitglied Deutsche Bank) 1988, S. 64 kritisiert mit Blick auf Norddeutschland „einen regionalen Wettbewerb von Finanz- und Ansiedlungshilfen, der gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv ist, weil damit lediglich Arbeitsplätze innerhalb Norddeutschlands hin und her geschoben werden.“ Zur Subventionskonkurrenz vgl. u.a. auch *Thiel* 1988, S. 69, *Peffekoven* 1990, S. 505.
- 52 „Wissenschaftliche Robustheit“ und „politische Robustheit“ werden in der neuen Literatur zur Politikberatung als deren wichtigste Qualitätsmerkmale genannt (vgl. *Weingart/Lentsch* 2008).
- 53 *Kommission für die Finanzreform* 1966.
- 54 Zum Konzept und seiner Kritik vgl. *Schatz* u.a. 2000, *Scheller* 2005, S. 74ff.
- 55 So wird z.B. immer noch – etwa bei *Erbguth* 2011, S. 435 – auf ein Urteil vom 20.2.1952 zum damaligen Finanzausgleich (BVerfGE 1, 117) rekurriert.
- 56 Dafür ist der „Kurswechsel“ (*Rossi* 2007, S. 395) in der Einschätzung von Haushaltsnotlagen zwischen dem Urteil zu Bremen und dem Saarland (1992) und dem Urteil zu Berlin (2006) ein gutes Beispiel. Vgl. auch *Scheller* 2005, S. 270.
- 57 Schon *Feuchte* 1974, S. 10 nennt dieses Ziel die „Triebfeder der Neugliederung“. Zur Stellung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vgl. ausführlich *Scheller* 2005, S. 236ff.
- 58 So die irreführende Alternative bei *Greulich* 1995, S. 136. *Vondenhoff* (2000, S. 955) spricht von „einem Stück überholter Verfassungsgeschichte“.
- 59 Z.B. *Greulich* 1995, S. 176 mit Bezug auf BVerfGE 1, 117 (134), *Leonardy* 2001.
- 60 Die Neugliederung nennen *Rietdorf* (1974, S. 2) und *Timmer* (1980, S. 485) „eine Existenzfrage des föderativen Systems“, bzw. „Voraussetzung für das Überleben des föderativen Prinzips“ (*Rietdorf* 1974, S. 3).
- 61 Diese werden allenthalben sehr skeptisch beurteilt, vgl. u.a. *Renzsch* 1997, S. 94 oder *Scheller* 2005, S. 233.

Literatur

- ARL* (= *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*), 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! (= ARL-Positionspapier Nr.69), Hannover: ARL.
- Baus, Ralf/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), 2009: Der deutsche Föderalismus 2020 – Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der deutschen Föderalismusreform I und II, Baden-Baden: Nomos.
- Bergmann, Eckhard/Crome, Barbara*, 1998: Föderalismus, Raumordnung und Länderneugliederung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H.10, S. 631-645.
- Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), 2003: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (ebenso: 2005, 2007, 2009/2010).
- Blum, Ulrich u.a.*, 2009: Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, IWH-Sonderheft 1/2009, Halle (Saale).
- Brenk, Franziska*, 2008: Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus: die Länderneugliederung als Reformoption am Beispiel der Fusion Berlin – Brandenburg, Saarbrücken: VDM Verlag Müller.
- Brenner, Neil/Heeg, Susanne*, 1998: Leistungsfähige Länder, konkurrenzfähige Stadtregionen? Standortpolitik, Stadtregionen und die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H.10, S. 661-672.
- Döring, Thomas*, 1995: Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin (= DIW, Beiträge zur Strukturforchung, H.197), Berlin: Duncker & Humblot.
- Döring, Thomas/Blume, Lorenz/Türk, Matthias*, 2008: Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder – gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen? Baden-Baden: Nomos.
- Erbguth, Wilfried*, 2011: Die Neugliederung des Bundesgebiets: eine Standortbestimmung, in: *Juristenzeitung*, H. 9, S. 433-438.
- Ernst, Werner*, 1973: Die Neugliederung des Bundesgebietes, in: *Informationen des Instituts für Raumordnung*, Nr. 5, S. 91-101.

- Ernst, Werner, 1988: Länderneugliederung – noch oder wieder akut? In: Wirtschaftsdienst, H. 2, S. 65-68.
- Färber, Gisela, 2008: Föderalismuskommission II: Zwiespältige Ansätze und gute Lösungen, in: Wirtschaftsdienst, H. 9, S. 576-579.
- Feuchte, Paul, 1974: Die Neugliederung im Rahmen der bundesstaatlichen Probleme, in: DÖV, H. 1, S. 9-12.
- Förster, Wolfgang u.a., 2012: Länderfinanzbericht 2011, in: Junkernheinrich, Martin u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 9-267.
- Geppert, Kurt, 1999: Neugliederung als Beitrag des öffentlichen Sektors zur Effizienzsteigerung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Fiskalische Krise. Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen (= ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd.209), Hannover: ARL, S. 220-240.
- Greulich, Susanne, 1995: Länderneugliederung und Grundgesetz. Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Neugliederungsoption nach dem Grundgesetz, Baden-Baden: Nomos.
- Grossekettler, Heinz, 2007: Stetige Ländereinnahmen und verlässliche Stabilisierungspolitik – Ein Plädoyer für eine neue Form des Bund-Länder-Finanzausgleichs, in: Junkernheinrich, Martin/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.), Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch – Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin: Analytica, S. 195-208.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred, 1990: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, H. 5, S. 234-239.
- Harvey, David, 1989: From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, in: Geografiska Annaler, H. 1.
- Heinemann, André W., 2009: Fiskalische Aspekte bei Fusionen von Flächenländern mit Stadtstaaten, in: Wirtschaftsdienst, H. 10, S. 674-683.
- Hesse, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: Müller.
- Hildebrandt, Achim, 2009: Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Homburg, Stefan, 1994: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv N.F., S. 312-330.
- IWH (= Institut für Wirtschaftsforschung Halle), 2010: 20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration. Tagungsband. IWH-Sonderheft 3/2010. Halle (Saale).
- Jochimsen, Reimut, 1993: Europäische Perspektiven und Implikationen für den Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 1, S. 118-135.
- Kommission für die Finanzreform (sog. „Troeger-Kommission“), 1966: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart etc.: Kohlhammer.
- Lenk, Thomas, 1993: Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie, Baden-Baden: Nomos.
- Lenk, Thomas/Kuntze, Martina, 2009: Dilemmata der Föderalismuskommission II – von Anbeginn zum Scheitern verurteilt oder Opfer der globalen Wirtschaftsentwicklung?, in: Baus, Ralf/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Der deutsche Föderalismus 2020 – Die bundesstaatliche Kompetenz – und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II, Baden-Baden: Nomos, S. 72-86.
- Leonardy, Uwe, 2001: Die Neugliederung des Bundesgebietes: Auftrag des Grundgesetzes, in: Eckart, Karl/Jenkis, Helmut (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot, S. 9-35.
- Lutz, Peter F., 1996: Wege zur Neugliederung des Bundesgebietes nach dem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 2, S. 137-161.
- Mäding, Heinrich, 1987: Verwaltung und Planung, in: Jeserich, Kurt/Pohl, Hans/von Unruh, Georg-Christoph (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd.V: Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: DVA, S. 1043-1067.
- Mönich, Ernst, 2005: Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen, am Beispiel der Region Bremen, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 1, S. 32-46.
- Ottend, Adrian/Linnartz, Edith, 1997: Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt/New York: Campus.

- Ottnad, Adrian/Linnartz, Edith, 1998: Sieben sind mehr als sechzehn. Ein Vorschlag zur Neugliederung der Bundesländer, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10, S. 647-659.
- Peffkoven, Rolf, 1990: Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 4, S. 485-511.
- Renzsch, Wolfgang, 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn: Dietz.
- Renzsch, Wolfgang, 1997: Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 1, S. 87-107.
- Renzsch, Wolfgang, 2012: Berücksichtigung von Lasten im Länderfinanzausgleich der frühen Jahre der Bundesrepublik Deutschland – Lehren für 2019? In: *Junkernheinrich, Martin u.a.* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 327-345.
- Rietdorf, Fritz, 1974: Die Neuordnung des Bundesgebiets – eine Existenzfrage des föderativen Systems, in: DÖV, H. 1, S. 2-6.
- Röper, Erich, 1975: Aspekte der Neugliederung des Bundesgebiets, in: Der Staat, H. 3, S. 305-346.
- Rossi, Matthias, 2007: Verschuldungsautonomie und Entschuldungsverantwortung. Interimsbedingungen der Bewältigung von Haushaltsnotlagen, in: Juristenzeitung, H. 8, S. 394-402.
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (sog. „Ernst-Kommission“), 1973: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art.29 des Grundgesetzes, Bonn: BMI
- Scharpf, Fritz W., 1990: Föderalismus an der Weggabelung: eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 4, S. 579-587.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schatz, Heribert u.a., 2000: Wettbewerbsföderalismus: Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes, Baden-Baden: Nomos.
- Scheller, Henrik, 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin: Analytica.
- Schmidt-Jortzig, Edzard, 1998: Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland – Plädoyer für einen neuen Wettbewerbsföderalismus, in: DÖV, H. 18, S. 746-751.
- Schulte, Hubert, 2012: „Absolut bescheuert“ oder kann der bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2020 an das geltende Ausgleichssystem anknüpfen?, in: *Junkernheinrich, Martin u.a.* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 405-419.
- Seele, Günter, 1993: Alte und neue Konzepte der Länderneugliederung, in: Der Landkreis, H. 3, S. 113-118.
- Stahl, Dieter, 2005: Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse, in: *Färber, Gisela* (Hrsg.), Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht (= ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 224), Hannover: ARL, S. 206-230.
- Strubelt, Wendelin, 1998: Länderneugliederung – eine Notwendigkeit oder nur ein ‚running gag‘ des politischen Alltags? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10, S. I-V.
- Thiel, Eberhard, 1988: Den Argumenten für eine Neugliederung ist weitgehend zuzustimmen, in: Wirtschaftsdienst, H. 2, S. 68-70.
- Timmer, Reinhard, 1980: Neugliederung des Bundesgebiets und künftige Entwicklung des föderativen Systems, in: *Westermann, Harry/Menger, Christian-Friedrich* (Hrsg.), Raumplanung und Eigentumsordnung (Ernst-Festschrift), München: Beck, S. 463-500.
- Tripe, Daniel, 2009: Sind die Länder Berlin und Brandenburg neugliederungsreif nach Art. 118a GG? Berlin: Frank & Timme.
- van Hooven, Eckart, 1988: Der Nordstaat – eine Chance für die Küstenregion, in: Wirtschaftsdienst, H. 2, S. 63-65.
- Vesper, Dieter, 1993: Öffentliche Finanzen in Berlin-Brandenburg. Bringt ein gemeinsames Bundesland Vorteile? In: DIW-Wochenbericht, H. 38, S. 513-522.
- Vogel, Bernhard, 1990: Mehr Länder, weniger Föderalismus? In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 2, S. 129-131.

- Vondenhoff, Christoph*, 2000: Grundgesetzliche Begründung und Voraussetzung eines gleichgewichtigen Föderalismus. Ein Beitrag zur Diskussion um die Neugliederung des Bundesgebietes, in: DÖV, H. 22, S. 949-955.
- Weber, Werner*, 1974: Zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, in: DÖV, H. 1, S. 14-15.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus*, 2008: Wissen – Beraten – Entscheiden, Weilerswist: Velbrück-Wissenschaft.
- Wick, Harald*, 1971: Der Finanzausgleich und die Neugliederung des Bundesgebietes, in: DÖV, H. 4, S. 109-119.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Heinrich Mäding, Wildganssteig 38a, 13503 Berlin
E-Mail: h.maeding@berlin.de

Henrik Scheller

Auf dem Weg zum fiskalischen Kontrollföderalismus?

Leitbilder und Argumentationslinien als Verhandlungsrestriktionen im neuen Finanzausgleichsdiskurs

Zusammenfassung

Als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise bestimmen Fragen der öffentlichen Verschuldung bis heute nahezu täglich die politische und mediale Debatte. Im vorliegenden Beitrag wird mit Hilfe einer Diskursanalyse aufgezeigt, dass eine Vielzahl der Argumente aus diesem Kontext inzwischen auch in die neu angelaufene Diskussion über eine Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern „eingewandert“ ist. Der Beitrag untersucht deshalb zum einen, von wem dieser neue Konnex wie argumentativ konstruiert wird. Zum anderen wird der Frage nach den Intentionen und Wirkungen dieser thematischen Verknüpfung nachgegangen. Dabei wird argumentiert, dass das neue finanz- und haushaltspolitische „Kontrollparadigma“ nicht nur der im Grundgesetz normierten Logik des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern entgegensteht. Vielmehr konterkariert es auch die Forderung nach einer grundlegenden Neuausrichtung der föderalen Transferströme innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichssystems.

Schlagworte: Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Kontrollparadigma, Föderalismusverständnis, Reformdiskurs, öffentliche Verschuldung

Abstract

On the way to a fiscal “control federalism”? Narratives and lines of argumentation as negotiation restrictions in the new discourse about Germany’s fiscal equalization scheme

Due to the global financial and economic crisis, matters of public debt are still a topic of daily political and media debates. Based on a discourse analysis this contribution wants to show that a large number of arguments from this context has now “migrated” into the newly discussion on a reform of the fiscal equalization scheme in Germany. For that purpose, the article examines by whom of the Bund’s and the Lander’s protagonists this new nexus is constructed in which way. Beyond, it is focusing possible intentions and impacts of this discursive linkage. The new “control paradigm” – so the main thesis – contravenes not only the logic of the fiscal equalization scheme as stipulated in the Basic Law. It rather contradicts demands for a fundamental reform of the federal transfer streams within and outside the equalization system.

Key words: Fiscal equalization scheme, control paradigm, federalism narratives, reform discourse, public debt of Bund and Länder

1. Einleitung

Seit März 2013 liegt dem Bundesverfassungsgericht ein Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen vor. Dieser zielt auf eine Überprüfung des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes (FAG) hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Der seit Abschluss der Föderalismusreform II im August 2009 schwelende Streit über den Fi-

nanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist damit in eine neue Phase getreten. Auch wenn der Verfahrenszeitplan des Gerichts noch unbekannt ist, scheint der Ausgang des Verfahrens vorhersehbar. Die Erfahrungen aus früheren Verfahren machen dabei nicht viel Kaffeesatzleserei erforderlich: Das Gericht wird den Ball aller Voraussicht nach an den Gesetzgeber und die politischen Kontrahenten zurückspielen. Eine grundlegende Infragestellung oder gar Nichtigkeitserklärung stehen nicht zu erwarten. Denn dann müsste das Bundesverfassungsgericht mit seiner eigenen, inzwischen über sechzigjährigen Rechtsprechung brechen. Die Judikatur der vier bisherigen Urteile (BVerfGE 1, 117 von 1952, BVerfGE 72, 330 von 1986, BVerfGE 86, 148 von 1992 und BVerfGE 101, 158 von 1999) ist dabei so fein ziseliert, dass das Ausgleichssystem mit seinen diversen Einzelmechanismen inzwischen „ausgeurteilt“ ist. Zudem ist im ersten Senat des Gerichts bisher kein Richter auszumachen, der sich – wie 1999 Paul Kirchhof – mit der Materie und einem entsprechenden Urteil profilieren wollte. Gertrude Lübke-Wolff, die zurzeit noch als Berichterstatterin mit dem Verfahren betraut ist, wird das Gericht in diesem Jahr nach zwölfjähriger Amtszeit regulär verlassen.

Die für 2016 von den Ministerpräsidenten anvisierte Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern dürfte damit einmal mehr inkrementell und pfadabhängig als Fortentwicklung des bestehenden Systems ausfallen (Renzsch 1991; Bräuer 2005; Scheller 2005). Hauptstreitpunkt in der öffentlichen Debatte zwischen Geber- und Nehmerländern bildet der Länderfinanzausgleich i.e.S. – die dritte Stufe des vierstufigen Finanzausgleichssystems, auf der 2013 rund 8,5 Mrd. Euro umverteilt wurden (BMF 2014, S. 29). Öffentliche Meinungsäußerungen dazu beziehen sich meist auf diesen horizontalen Ausgleichsmechanismus, werden aber zum Teil bewusst verschleiert. Denn zu den Merkmalen der Kontroverse zählt seit jeher, dass Geber- und Nehmerländer die einzelnen Stufen und Ausgleichsmechanismen mit Blick auf ihre Verteilungswirkung im Gesamtsystem in unterschiedlicher Weise interpretieren (so z.B. wieder: Feld/Schnellenbach 2013, S. 4 und 23).

Die Föderalismusforschung liefert Erklärungen, warum die deutsche Bundesstaatstradition „Big-Bang-Reformen“ nicht kennt. Zu diesen Ansätzen zählen der historische, der soziologische und der Rational- bzw. Public-Choice-Institutionalismus sowie institutionenökonomische Ansätze. Historisch-institutionalistische Arbeiten erklären die Dynamik von Mehrebenensystemen mit Verweis auf die entwicklungsgeschichtliche Pfadabhängigkeit von Institutionen sowie mögliche Strukturbrüche aufgrund gegensätzlicher Interaktionslogiken in der föderalen Verhandlungsarena einerseits und dem Parteienwettbewerb andererseits (Lehmbruch 2000; Benz 1985; Renzsch 1991). Der soziologische oder akteurszentrierte Institutionalismus stellt auf eine ebenenübergreifende Politikverflechtung ab, die durch spezifische Verhandlungs- und Kompromissfindungsmechanismen der Akteure begründet wird (Scharpf 1976, 1985, 2000; Kropp 2010; Scheller/Schmid 2008). Mit dem Fokus auf das eigennutzorientierte Verhalten von politischen Akteuren („Wiederwahlinteresse“) und Wählern („Fiskalillusion“) versucht der Public-Choice-Institutionalismus öffentliches Ausgabenverhalten sowie den Bestandserhalt bestehender Strukturen zu erklären (Oates 1988; Buchanan 1991). Während die vorstehenden Ansätze eher die Beharrungstendenzen in föderalen Systemen erklären, unterstellen Ansätze der ökonomischen Theorie des Föderalismus die Gestaltbarkeit einer effizienten Kompetenz- und Ressourcenallokation zwischen den Ebenen (Oates 1972; Olson 1969; Rodden 2006; Hepp/von Hagen 2012; Feld/Schnellenbach 2012).

Alle Theorieansätze können ein zentrales Ergebnis der Föderalismusreform II jedoch nur bedingt erklären. Denn mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der sogenannten

Schuldenbremse in Art. 109 und 115 GG haben sich Bund und Länder selbstverpflichtet, ab 2016 bzw. 2020 auf die Aufnahme neuer Schulden zu verzichten. Nur dem Bund wird danach noch eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIPs pro Jahr erlaubt sein. Den Ländern hingegen wird eine der letzten autonomen Einnahmequellen verloren gehen, die ihnen bisher zugestanden hat. Denn allenfalls in „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche(n) Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, wird dann noch – gemäß Art. 109 Abs. 3 GG – eine Kreditfinanzierung zulässig sein. Mit dem Verzicht auf dieses Instrument beschneiden Bund und Länder nicht nur ihre finanz- und haushaltspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten. Mit dem Stabilitätsrat wurde 2009 vielmehr eine neue Institution geschaffen, die die Haushaltslage der Länder kontinuierlich überwachen soll und diese auf spezifische Konsolidierungsziele und -pfade verpflichten kann (Hildebrandt 2011). Im Zuge der Krise in der Eurozone und der Inkraftsetzung des „Sixpacks“ und des „Euro-Plus-Pakts“ (2011), des „Fiskalpakts“ (2012) sowie des „Two Packs“ (2013) ist es zu einer weiteren Synchronisierung der mitgliedstaatlichen Finanz- und Haushaltspolitiken sowie einer Aufwertung des Stabilitätsrates gekommen. Damit haben verschärfte Formen des Monitoring, Benchmarking und Peer-Reviewing auch in der Finanz- und Haushaltspolitik Einzug gehalten – einem der letzten autonomen Kompetenzbereiche von Bund und Ländern.

Der Grundgesetzgeber hat in der Finanzverfassung einzelne, voneinander unabhängige Regelsysteme institutionalisiert. Dies spiegelt sich auch in der Anordnung der in Abschnitt X des Grundgesetzes normierten Artikel wider. Ein unmittelbarer Wirkungszusammenhang zwischen dem Bund-Länder-Finanzausgleich (Art. 106 und 107 GG) auf der einen Seite und dem Staatsschuldenrecht (Art. 109 und 115 GG) auf der anderen Seite besteht nicht. Diese klare Trennung scheint im Zuge der nach wie vor schwelenden Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa und der grundgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse – zumindest in argumentativer Hinsicht – zu fallen: Fragen der öffentlichen Verschuldung und Forderungen nach strengen Maßnahmen zur Konsolidierung der staatlichen Haushalte bestimmen nahezu täglich die politischen und medialen Debatten. In der Folge lässt sich beobachten, wie entsprechende Argumentationsmuster inzwischen immer stärker auch die Diskussion über die Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern prägen. Dieser neue, diskursiv konstruierte Konnex begründet – so die hier vertretene These – Verhandlungsrestriktionen für die bevorstehenden Reformverhandlungen. Denn entwickelt sich die Forderung nach Haushaltskonsolidierung und -kontrolle zum dominierenden Leitbild, wird ein ergebnisoffener Diskurs – auch über grundlegendere Reformansätze – faktisch obsolet. Stattdessen bilden die vom Stabilitätsrat formulierten Konsolidierungsziele den zentralen Prüfmaßstab für sämtliche Reformvorschläge. Neue Ausgabenbedarfe dürfen die Länder – gemäß diesem neuen „Überwachungs- und Kontrollparadigma“ – nicht mehr geltend machen – eine Argumentation, die sich aus der grundgesetzlich normierten Finanzausgleichslogik nicht ableiten lässt. Mit Blick auf diesen vor allem von den Geberländern forcierten Perspektivwechsel, dürften die finanzschwächeren Länder jedoch noch stärker als bisher versuchen, ihren Status quo im Finanzausgleich möglichst zu erhalten.

In der vorliegenden Analyse sollen deshalb die Verschiebungen dominierender Leitvorstellungen im gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurs sowie ihre argumentative Vermittlung aufgezeigt werden. Die theoretische Hintergrundfolie für diese Untersuchung liefern Deleuzes Überlegungen zur „Kontrollgesellschaft“ (Deleuze 1993) – ein Ansatz, der auf Foucaults Konzept der „Disziplinargesellschaft“ aufsetzt. Nach einer kurzen Darstellung der Grundannahmen beider Ansätze, wird im dritten Abschnitt eine Diskursanalyse

überregionaler und regionaler Printmedien vorgenommen. Um den neuen „Kontroll-Impetus“ aufzuzeigen, wird dazu am Beispiel ausgewählter Aussagen beleuchtet, wie die systemisch-institutionelle, die prozessuale und die Akteursebene der Finanzausgleichs-problematik diskursiv problematisiert wird. Im letzten Abschnitt werden dann nicht nur die Implikationen diskutiert, die mit den neuen Forderungen nach finanz- und haushalts-politischer Kontrolle für die anstehenden Finanzausgleichsverhandlungen verbunden sind. Vielmehr sollen auch die föderalismustheoretischen Implikationen aufgezeigt werden.

2. Theoretischer Rahmen: Merkmale der „Disziplinar- und Kontrollgesellschaft“

Gilles Deleuze veröffentlichte sein Konzept der „Kontrollgesellschaft“ 1993 als eine Weiterentwicklung von Foucaults Ansatz der „Disziplinargesellschaft“ (Foucault 2007). Beide Ansätze stellen keine in sich geschlossenen Gesellschaftstheorien dar. Vielmehr handelt es sich um Beschreibungen von „Machttechnologien, die darauf zielen, die ökonomische Nützlichkeit des Einzelnen zu steigern“ (Schröter 2012, S. 10 und 28).

„Disziplinargesellschaften“ zeichnen sich nach Foucault durch staatliche Institutionen aus, die Menschen „einschließen“, um sie im Interesse einer Macht- bzw. Produktivitätssteigerung zu disziplinieren. Klassische Institutionen dieser Art sind Schulen, Kasernen, Krankenhäuser, Gefängnisse, aber auch die Verwaltung. Zu den spezifischen „Machttechnologien“, die in diesen Institutionen Anwendung finden, zählen eine exakte „Codierung“ von Tätigkeiten, eine „Zeithäufung“ in Form einer Optimierung von Zeitabläufen der zu verrichtenden Tätigkeiten, eine „räumliche Verteilung von Individuen“ in Form einer klaren Lokalisierbarkeit und Überwachung des Einzelnen sowie eine „Kombination“ von Individuen und Werkzeugen (ebd., S. 18f.). Damit beschreibt bereits Foucault eine Form der Disziplinierung durch Subjektivierung. Zu den Merkmalen der Disziplinartechniken zählen eine „Normierung“ durch „Konstruierung des ‚Normalen‘ und dessen Durchsetzung“ (ebd., S. 21) gegenüber Abweichlern von der Norm. Grundlage dafür bilden detaillierte Verhaltenskodizes und Regelwerke zur Qualifizierung und zum Vergleich der Individuen. Daneben kommt es zu einer „Überwachung“ durch ständige Sichtbarkeit sowie eine „Prüfung“ durch Datenerhebung, in denen „Merkmale von Individuen isoliert und untersucht werden, Veränderungen kontrolliert, immer genauere Methoden der Beobachtung entwickelt und immer fortgeschrittenere Techniken der Dokumentation erfunden werden“ (ebd., S. 23).

Deleuzes Weiterentwicklung versteht sich als Antwort auf einen beobachteten Gesellschaftswandel im Zuge von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung. Nach Deleuze verlieren die von Foucault beschriebenen „Einschließungsmilieus“ der Disziplinargesellschaft und ihre spezifischen Techniken (Hierarchie und Befehl) aufgrund permanenter Reformen zunehmend ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung (Deleuze 1992, S. 255). An ihre Stelle treten modulationsfähige Netzwerkstrukturen, die „nicht mehr durch Internierung, sondern durch unablässige Kontrolle und unmittelbare Kommunikation“ (Schröter 2012, S. 27) gekennzeichnet sind. Diese „ultra-schnellen Kontrollformen mit freiheitlichem Aussehen“ (Deleuze 1993, S. 255) funktionieren vor allem deshalb, da dem Individuum aufgrund neuer Kommunikationstechnologien permanente „Zeit“- „Raum“- und „Engagement-Modulationen“ abverlangt werden. Diese nötigen den Einzelnen, immer und überall zur Verfügung zu stehen, sich zu engagieren und den sich beständig wandelnden Erwartungen und Normen anzupassen. Durch eine Internalisierung dieser neuen Disziplinierungs-

formen komme es zu einer „Herrschaft auf Distanz“ und einer Form der „gebilligten Unterwerfung“ (*Schröter* 2012, S. 34 mit Verweis auf *Zarifian* 2010). Kontrolle kann durch diese neuen Disziplinierungsinstrumente wechselseitig ausgeübt werden und ist damit selbst modulationsfähig: Kontrollierte sind zugleich auch immer Kontrolleure. Zudem führt der internalisierte Zwang zur Selbstkontrolle zu einem permanenten Konkurrenz- und Optimierungsdruck (*Deleuze* 1993, S. 257). Die Übertragung (scheinbarer) Eigenverantwortung geht meist mit einer moralischen Aufladung sowie einer Zuschreibung individueller Verantwortung einher. Dabei bestehe die „numerische Sprache der Kontrolle (...) aus Chiffren, die den Zugang zur Information kennzeichnen bzw. die Abweisung“ (ebd., S. 258). Für den vorliegenden Kontext ist auch die Abgrenzung erhellend, die *Deleuze* in konzeptioneller Hinsicht von Foucault mit Blick auf die Bedeutung des Geldes vornimmt: Während für die „Disziplinargesellschaft“ die Währungsbindung an den Gold-Standard „als Eichmaß“ charakteristisch gewesen sei, verweise die Kontrolle schwankender Wechselkurse „auf Modulationen“, die „einen Prozentsatz der verschiedenen Währungen als Eich-Chiffre einführen“ (ebd., S. 258). Auch wenn sich das System globaler Wechselkurse durch die Einführung des Euros als Gemeinschaftswährung inzwischen verändert hat, so verweist diese Feststellung auf die zunehmende Dominanz einer indikatorengestützten Politik.

Die hier angestrebte Übertragung eines mikrosoziologischen Ansatzes auf eine sehr spezifische Problematik der öffentlichen Finanz- und Haushaltspolitik in der Bundesrepublik ist nicht unproblematisch. Denn ähnlich wie Foucaults Ansatz zur „Disziplinargesellschaft“, verstehen sich *Deleuzes* Überlegungen als Kritik an den gesellschaftlichen Machtverhältnissen seiner Zeit. Zudem handelt es sich bei *Deleuzes* Überlegungen explizit nicht um eine in sich geschlossene Theorie. Die wissenschaftliche Rezeption und Weiterentwicklung seines abstrakten und nicht unumstrittenen Ansatzes wurde vornehmlich durch andere Autoren vorgenommen. Dabei bleibt das Konzept aufgrund seiner Kürze stellenweise kryptisch und liefert nur wenige direkt operationalisierbare Kriterien. Nichtsdestotrotz bietet der Ansatz Anhaltspunkte für die in einer Diskursanalyse notwendige Kategorienbildung. Zudem wurde der Ansatz bereits für induktive Analysen anderer Policies in der Bundesrepublik verwandt (*Schröter* 2012).

3. Methodischer Ansatz: Diskursanalyse

Mit Hilfe einer (kritischen) Diskursanalyse von überregionalen und regionalen Zeitungsberichten und -kommentaren sollen im Folgenden Verschiebungen im jüngeren Finanzausgleichsdiskurs der Bundesrepublik aufgezeigt werden. Über den Begriff des Diskurses selber besteht Uneinigkeit (*Strübing* 2013, S. 171; *Blatter/Janning/Wagemann* 2007, S. 96). Weitgehender Konsens besteht jedoch darin, dass Diskurse „neben sprachlichen Aussagen, die miteinander verknüpft sind, auch nichtsprachliche Ereignisse, die mit diesen Aussagen in Verbindung stehen“ (*Bickes u.a.* 2012, S. 24ff.) umfassen. Von Bedeutung ist damit stets das soziale Umfeld, in dem Kommunikation stattfindet. Diskurse lassen sich somit als „Gesamtheit von Texten zu einem bestimmten Thema, Wissenskomplex oder Konzept, die in einem gemeinsamen Aussage-, Kommunikations-, Funktions- oder Zweckzusammenhang stehen und explizit oder implizit Bezug aufeinander nehmen“ definieren (*Busse/Teubert* 1994, S. 14). Sprechakte sowie politisch relevante Text werden verschiedentlich als (politische) Handlungen interpretiert, durch die „ideelle und symbolische Konstrukte in der sozialen Welt aktualisiert und ‚realisiert‘“ werden (*Donati* zitiert

nach *Konerding* 2007, S. 107). Denn immer geht es um das Ringen um „Deutungsmacht“ und die „Durchsetzung von Diskurshoheit“ (*Blatter/Janning/Wagemann* 2007, S. 96) und somit – nach Foucault – letztlich um die „Herstellung und Aufrechterhaltung von Machtverhältnissen“ (*Strübing* 2013, S. 172).

In Diskursen werden nicht nur sprachliche Handlungsabsichten formuliert. Vielmehr geben Sie auch Aufschluss über die Denkweisen der interagierenden Akteure (*Bickes u.a.* 2012, S. 26). Denn in der Regel drücken Menschen mehr aus, „als sie wissen oder explizit beabsichtigen“ (*Strübing* 2013, S. 132). Dabei werden sie durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt und prägen diese ihrerseits. Neben ihrer symbolischen Dimension zielen Diskurse auch auf soziale Integration und Konsensfindung sowie auf die „Mobilisierung kollektiven Handelns, der Definition von Normalität und Abweichung, der Transformation bestehender Wissens- und Moralsysteme“ (*Keller et al.* 2001, S. 12). Der explizit „kritischen“ Diskursanalyse geht es als Form einer Weiterentwicklung des Ansatzes um eine „kritische Bewertung“ des jeweiligen Forschungsgegenstandes, um so das „Verhältnis von Sprache und Macht“ zu decodieren. Auf diese Weise soll „Kommunikation kritisch“ hinterfragt, „Machtstrukturen“ analysiert, „Diskriminierung“ aufgezeigt „und die Konstruktion gesellschaftlicher Wirklichkeit“ untersucht werden (*Bickes u.a.* 2012, S. 31). In der diskursiven Reproduktion des sozialen Status quo wird dabei von asymmetrischen Machtbeziehungen ausgegangen (*ebd.*, S. 34). Deswegen geht es darum, mit Hilfe unterschiedlicher inhaltsanalytischer und hermeneutischer Methoden „latente Sinnstrukturen“ sowie „objektive Bedeutungsstrukturen“ freizulegen (*Strübing* 2013, S. 132).

4. Diskursanalyse: Die neue Kontrolldimension des Finanzausgleichsdiskurses

Die folgende Diskursanalyse zielt auf die Frage, in welchen Kontexten welche Akteure mit welchen sprachlichen Stilmitteln und Bildern im gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurs Kontrollansprüche formulieren. Neben der Frage nach dem „Wie“ stellt sich auch die Frage nach dem „Wozu“ (*Strübing* 2013, S.132) und damit nach der Intention sowie den Folgen dieser „Kontrollrhetorik“. Mit qualitativ-inhaltsanalytischen und hermeneutischen Methoden sollen deshalb „Untertitel“ und „Zwischentöne“ einzelner, situativ bedingter Aussagen im Kontext der Gesamtdebatte verortet werden. Um den Untersuchungszeitraum abzustecken, wurde auf der einen Seite der Abschluss der Föderalismusreform II am 1. August 2009 gewählt. Den anderen Endpunkt bildete der 30. Juli 2013. An diesem Tag erfolgte die förmliche Weiterleitung des Normenkontrollantrags von Bayern und Hessen an die anderen Länder durch das Bundesverfassungsgericht – verbunden mit der Aufforderung zur Einreichung möglicher Gegenäußerungen.

Die Grundgesamtheit aller Artikel, die in die Analyse mit einbezogen worden sind, setzt sich aus 372 Berichten und Kommentaren überregionaler und regionaler Printmedien folgender Tages- und Wochenzeitungen zusammen: Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Welt, BILD, Die ZEIT, Financial Times Deutschland, Frankfurter Rundschau, Handelsblatt, Der Spiegel sowie Stuttgarter Zeitung, Hessische Allgemeine, Bayern-Kurier, Passauer Neue Presse und Münchner Merkur. Bereits in einer quantitativen Auswertung dieses Gesamtkorpus werden einige Auffälligkeiten des Finanzausgleichsdiskurses erkennbar. So steigt beispielsweise im Untersuchungszeitraum stets in den beiden ersten Monaten der jeweiligen Jahre die Zahl der Berichte deutlich an. Dies gründet darin,

dass das Bundesfinanzministerium im Februar immer die vorläufige Gesamtrechnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern für das Vorjahr veröffentlicht.

Neben diesen zeitlichen Themenkonjunkturen stilisieren die Medien einzelne Akteure – aufgrund der Anzahl namentlicher Erwähnungen sowie der Verwendung entsprechender Originalzitate – zu Protagonisten des Diskurses. Zu den „Spitzenreitern“ zählen dabei der bayrische und hessische Ministerpräsident (mit jeweils 438 bzw. 146 Nennungen), der Regierende Bürgermeister von Berlin (121 Nennungen) und der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, der in diesem Zeitraum allerdings wechselte (Mappus: 104 und Kretschmann 92 Nennungen). Auch bei der Nennung der jeweiligen Finanzminister dominieren Bayern und Berlin (Söder: 124 und Nußbaum: 90 Nennungen). Nicht nur die ostdeutschen Ministerpräsidenten und Finanzminister folgen – was die bloße Erwähnung in den untersuchten Printmedien betrifft – weit abgeschlagen (Ministerpräsident Tillich (Sachsen): 28 und Ministerpräsidentin Lieberknecht (Thüringen) 16 Nennungen). Bereits diese wenigen Zahlen geben Aufschluss, welche Akteure und Diskurskoalitionen die deutsche Finanzausgleichsdebatte dominieren.

Im Folgenden soll – in Anlehnung an die Grounded Theory – stärker hermeneutisch-interpretativ (Kuckartz 2012, S. 51) vorgegangen und auf eine strenge Codierung verzichtet werden. Der begrenzte Umfang der vorliegenden Analyse macht es stattdessen erforderlich, sich auf eine „summarische“ und „reflektierende Interpretation“ zu beschränken. Dazu soll mit Hilfe verschiedener mikroskopischer „Feinanalysen“ (Strübing 2013, S. 140 und 149) exemplarisch ausgewählter Diskursbeiträge induktiv vorgegangen werden. Durch die Herstellung von Bezügen zum Diskurskontext sollen so Einzelaspekte des neuen „Kontrollparadigmas“ rekonstruiert und verallgemeinert werden. Zur Spezifizierung dieser dominierenden Perspektive werden drei analytische Kategorien gebildet, die sich bei der „initiierten Textarbeit“ (Kuckartz 2012, S. 44) herauskristallisiert haben: Neben der systemischen Ebene soll untersucht werden, inwieweit auch mit Blick auf die Prozess- und Akteursebene argumentative Bezüge zur Kontrollproblematik hergestellt werden.

4.1 Kontextualisierung: Einbettung des Finanzausgleichsdiskurses

Die Besonderheiten des gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurses lassen sich nur im Spiegel der historischen Genese würdigen, die für die Entwicklung dieser Säule der bundesdeutschen Finanzverfassung prägend war. Das in seiner heutigen Form vierstufige Ausgleichssystem besteht seit der großen Finanzverfassungsreform von 1969. Seine Grundstrukturen wurden auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung nicht verändert. Gleichwohl haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten durch den Beitritt der fünf neuen Bundesländer und Berlins die Transfervolumina und das Verhältnis zwischen Geber- und Nehmerländern verschoben. Seit ihrer Integration in das Ausgleichssystem profitieren vor allem die ostdeutschen Länder von der Verteilung im Rahmen des sogenannten Umsatzsteuervorgewegausgleichs, des Länderfinanzausgleichs i. e. S. (LFA) und der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Im Jahr 2013 erhielten sie rund 75 Prozent des gesamten Ausgleichsvolumens in Höhe von 26,8 Mrd. Euro. Auch der rund 156 Mrd. Euro umfassende Solidarpakt II wird über den Finanzausgleich abgewickelt. Danach erhalten Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen noch bis 2019 degressiv auslaufende Finanzzuweisungen.

Die vom Grundgesetzgeber vorgesehene Verzahnung zwischen Steuerverteilung und Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Art. 106 und 107 GG), verweist bereits auf

das Grundverständnis der Verfassung: Das Ausgleichssystem bildet – ähnlich wie auch in anderen Föderalstaaten – ein Instrument zur nachgelagerten Korrektur der zum Teil extremen Unterschiede im Steueraufkommen der einzelnen Bundesländer. Würde es keinerlei Ausgleich geben, wäre die originäre Finanzkraft Hamburgs pro Kopf – im Verhältnis zum Länderdurchschnitt – 2013 mit 147,6 Prozent nahezu dreimal so hoch gewesen wie die Finanzkraft des finanzschwächsten Bundeslandes Thüringen mit 53,3 Prozent (*BMF* 2014, S. 31). Dass Ausgleichsansprüche und -verpflichtungen im Finanzausgleich auf der Grundlage der einwohnerbezogenen Finanzkraft ermittelt werden, stellt die „Atmungsaktivität“ des gesamten Systems sicher. Denn entsprechend der Schwankungen im gesamtstaatlichen Steueraufkommen reduziert bzw. erhöht sich so die Ausgleichsmasse. Dieser Effekt ließ sich in den vergangenen Jahren infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise anschaulich nachvollziehen: Während Baden-Württemberg und Hessen im Jahr 2008 noch jeweils rund 2,4 Mrd. Euro in den Länderfinanzausgleich einzahlen mussten, waren es 2009 nur noch 1,4 bzw. 1,9 Mrd. Euro. Diese Schwankungen verleiten die Geberländer jedoch bei steigendem Steueraufkommen als Folge wirtschaftlicher Erholung immer wieder dazu, von einem „exponentiellen Anstieg“ ihrer Ausgleichsverpflichtungen zu sprechen. So lagen die Ausgleichszahlungen 2013 beispielsweise wieder bei rund 4,3 bzw. 2,4 Mrd. Euro (*BMF* 2014, S. 31).

Vergleicht man die Akteurskonstellation der laufenden Finanzausgleichsdiskussion mit der letzten Verhandlungsrunde von 1998 bis 2001, so lassen sich gewisse Unterschiede feststellen. Klagten damals drei von fünf Geberländern (Bayern, Hessen und Baden-Württemberg) vor dem Bundesverfassungsgericht, so scheint der Kreis heute noch weniger geschlossen. Denn Baden-Württemberg verfolgt in der Föderalismus- und Finanzausgleichsdiskussion seit Übernahme der grün-roten Koalition unter Ministerpräsident Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) einen erkennbar moderateren Kurs. Der Klage der beiden Nachbarländer hat sich das Land deshalb nicht angeschlossen. Hamburg als SPD-geführtes „Nicht-Mehr-Geberland“ koordiniert hingegen die Nehmerländer. Nordrhein-Westfalen lässt sich – entgegen seiner einflussreichen Vermittlerrolle in früheren Zeiten – alleine beim Bundesverfassungsgericht vertreten.

Die nun angelaufene Finanzausgleichsdiskussion in der Bundesrepublik muss – trotz ihrer binnenföderalen Spezifik – in den europäischen Kontext eingebettet werden. Denn auf dem ersten Höhepunkt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 konnten sich Bund und Länder im Rahmen der Föderalismusreform II „nur“ auf die Einführung einer Schuldenbremse in das Grundgesetz verständigen. Angesichts des milliarden schweren Bürgschaftsrahmens, der vor allem mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMSStG) zur Stützung angeschlagener Banken aufgespannt wurde und als „alternativlose“ Notfallmaßnahme ganz im Widerspruch zum damals neuen Konsolidierungsparadigma stand, wurde der „vertrauensbildende“ Charakter der Schuldenbremse hervorgehoben (*Scheller* 2011). Mit dem völkerrechtlichen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalvertrag), gelang es der Bundesregierung im Jahr 2012, ihr Modell der Schuldenbremse auch gegenüber den europäischen Partnern durchzusetzen. Denn kommen diese der Selbstverpflichtung zur innerstaatlichen Einführung eines solchen Mechanismus – möglichst in der eigenen Verfassung – nicht nach, droht ihnen gemäß Art. 8 des Vertrages ein Verfahren vor dem EuGH. Bereits 2011 war mit dem sogenannten „Sixpack“ der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärft worden. Den Staaten, die sich nicht in einem Defizitverfahren befinden, aber die mit der Kommission vereinbarten Haushaltsziele „dauerhaft“ nicht einhalten, drohen

danach Sanktionen. Diese können in Form einer Zahlung einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des BIPs durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) verhängt werden (Schwarzer 2013, S. 190). Damit die Mitgliedstaaten die haushaltspolitischen Maßgaben der EU einhalten, verpflichtet sie ergänzend der sogenannte „Two Pack“ seit 2013, ein politisch unabhängiges Gremium einzurichten, das eine kontinuierliche innerstaatliche Haushaltsüberwachung sicherstellen soll. Geht es nach der EU-Kommission, sollen die Mitgliedstaaten in Zukunft quartalsweise über ihre jeweilige Haushaltsentwicklung nach Brüssel berichten.

Neben einer Verschärfung dieses Monitoring in den Mitgliedstaaten selber, zeichnet sich die europäische Krisenpolitik durch Konditionalitäten und Sanktionen aus. Denn vor allem der 2012 eingerichtete ESM knüpft – wie schon seine Vorgänger EFSM und EFSF – die Gewährung von Notfallkrediten und Bürgschaften an betroffene Krisenstaaten an strenge Konsolidierungspflichten. Dahinter steht die Logik, jedweder Form von langfristigen und automatisierten Finanzausgleichsansprüchen zwischen den Mitgliedstaaten entgegenzutreten. Eine ähnliche Position vertritt auch das Bundesverfassungsgericht. Dies wurde in der Entscheidung über die Klagen gegen die Bundesregierung wegen einer (vermeintlich) unterlassenen Intervention gegen den EZB-Beschluss zum „Outright-Monetary-Transaction-Programm“ (OMT) deutlich. Darin stellten die Richter unmissverständlich fest, dass das Programm zu einer „erheblichen Umverteilung zwischen den Haushalten und damit den Steuerzahlern der Mitgliedstaaten“ führen könne „und damit Züge eines Finanzausgleichs“ trage, den „die europäischen Verträge nicht vorsehen“ (BVerfG, 2 BvR 2728/13). Trotzdem wird gerade in den EU-Krisenstaaten (Griechenland, Portugal, Slowakei u.a.) sowie den durch innerstaatliche Sezessionsbestrebungen geprägten Mitgliedstaaten (Spanien, Großbritannien und Belgien) die Diskussion, wie die Bundesrepublik zukünftig den eigenen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern organisieren will, durchaus aufmerksam verfolgt.

Wie sehr die Finanzausgleichsdiskussion inzwischen eine europäische Dimension aufweist, macht auch der Koalitionsvertrag der seit Dezember 2013 im Bund regierenden Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD deutlich. Darin ist – entgegen den Vorstellungen der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) – die erneute Einsetzung einer Kommission vorgesehen, „in der Bund und Länder vertreten“ sein sollen. Gegenstand der Kommissionsberatungen sollen Fragen der föderalen Finanzbeziehungen sein. Bis Mitte der Legislaturperiode sollen Ergebnisse zu folgenden Themenbereichen vorliegen: „Europäischer Fiskalvertrag, Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten, Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen, Reform des Länderfinanzausgleichs, Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten, Zukunft des Solidaritätszuschlags“ (CDU/CSU und SPD 2013, S. 95). Auch an dieser Enumeration fällt der thematische Schwerpunkt auf Fragen des Staatsschuldenrechts auf.

4.2 Systemisch-institutionelle Dimension: Das vierstufige Ausgleichssystem

In der politischen Diskussion gilt das Finanzausgleichssystem seit Jahren allgemein hin als intransparent, komplex, streitanfällig, verfassungswidrig und sogar wirtschaftsfeindlich und wachstumshemmend (stellvertretend: Feld/Schnellenbach 2013; Berthold/Fricke

2007; Behnke 2009; Kube/Seiler 2013, S. 85). Tatsächlich sind einzelne Abschnitte des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) aufgrund syntaktischer Überlängen sowie mathematischer Formeldarstellungen nur noch schwerlich mit den Maßstäben der Normenklarheit und -wahrheit vereinbar (Woisin 2008). Allerdings bleibt anzuerkennen, dass der rechnerische Vollzug des Ausgleichssystems mit einem Gesamtvolumen von immerhin rund 30 Mrd. Euro pro Jahr zentral im Bundesfinanzministerium (BMF) von kaum mehr als einem halben Dutzend Personen streitfrei administriert wird. Die Maschinerie des gesamten Ausgleichs im Steuerverbund wird täglich störungsfrei zwischen den Kassen des Bundes und der Länder centgenau vollzogen – mit einem Jahresvolumen von mehr als 600 Mrd. Euro. Daran gemessen sind die gesetzlichen Regelungen schlank und präzise.

Die Methapern und Negativzuschreibungen, mit denen die unterstellte Intransparenz und Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleichssystems artikuliert wird, implizieren häufig schon in ihrer überspitzten Form eine indirekte Forderung nach Reform. Wenn z.B. der frühere CSU-Generalsekretär, Alexander Dobrindt, im parteieigenen „Bayernkurier“ kommentiert, dass das Ausgleichssystem „eindeutig aus dem Ruder gelaufen“ sei (*Bayernkurier* 09.02.2013), so enthält diese Feststellung die Forderung nach mehr Kontrolle. Geradezu mustergültig für diese Argumentation ist aber auch die Aussage: „Wo eine Struktur so kompliziert ist, hat jemand etwas zu verstecken. Hier versteckt eine Mehrheit von Bundesländern ihr Missmanagement“ (*Süddeutsche Zeitung* 25.01.2011). Systemische Komplexität und Intransparenz werden dabei mit demokratisch nicht legitimiertem Handeln von politischen Akteuren gleichgesetzt. Das vermeintliche Fehlverhalten einer Mehrheit gehe dabei zulasten der Minderheit.

Die Finanzwissenschaft beschreibt diese Problematik mit den Stichworten „Fehlreiz“, „Anreizfeindlichkeit“ oder „Trittbrettfahrerverhalten“ (Ostrom 1990). Die wechselseitige Bedingtheit von systemischen Defiziten und politischem Akteurshandeln spiegelt sich auch in der Formulierung vom „System organisierter Verantwortungslosigkeit“ wider (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 25.01.2011). Deutlich negativer konnotiert ist die Feststellung, dass das System eine „ebenso komplizierte und ungerechte Subventionsmaschine“ sei und eine Form „politisch organisierter Ausplünderung“ darstelle (*Passauer Neue Presse* 02.02.2013). Der Subventionsbegriff wird dabei gezielt eingesetzt, um zu suggerieren, dass die Ausgleichsverpflichtungen im Finanzausgleich ein Fass ohne Boden darstellten. Denn vor allem von Ökonomen wird die Vielzahl an Subventionen kritisiert, die von der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik gewährt werden (stellvertretend: Boss/Rosenschon 2002; Kortmann 2004). Neben der Problematik einer trennscharfen Definition und Abgrenzung des Subventionsbegriffs werden dabei vor allem die mit den Finanzhilfen verbundenen Eingriffe in die Marktautonomie kritisiert. Aufgrund nur schwer objektivierbarer Verteilungsmaßstäbe werden Subventionen deshalb oft mit Attributen, wie „gerechtigkeitsverzerrend“ und „betrugsanfällig“, versehen.

Beispielhaft für die Übertragung von systemfremden ökonomischen Theoremen auf den Bund-Länder-Finanzausgleich steht eine Äußerung des früheren bayrischen Wirtschaftsministers Martin Zeil (FDP): „Der Länderfinanzausgleich ist zur Strafabgabe für solides Wirtschaften verkommen“. Das System stelle jeden Leistungsgedanken auf den Kopf und sei Sozialismus auf Länderebene“ (*Passauer Neue Presse* 18.01.2013). In dieser Perspektive wird der Ausgleich als strafendes und einengendes Regelsystem interpretiert, das keine hinreichenden Anreize für eine eigenständige regionale Wirtschaftspolitik setze (so bereits früher: Berthold/Fricke 2007). Dabei bleibt unerwähnt, dass die zentrale Berechnungsgrundlage des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern eben gerade

nicht die regionale Wirtschaftskraft, sondern die Finanzkraft bildet. Das System zielt damit auch nicht auf den Ausgleich sozioökonomischer Disparitäten im Ländervergleich. Eine rechnerische Umstellung des Ausgleichssystems auf die Wirtschaftskraft der Länder – so wie in einem Gutachten zum Normenkontrollantrag von Bayern und Hessen gefordert (*Feld/Schnellenbach* 2013) – würde ohne eine Änderung der bestehenden Tarife dazu führen, dass die derzeitigen Geberländer pro Kopf deutlich höhere Ausgleichsbeiträge leisten müssten. Eine weitere Schwierigkeit bildet zudem die Ermittlung des regionalisierten Bruttoinlandsprodukts für die einzelnen Bundesländer (*Halder/Hofmann* 2007).

Die politischen Schlussfolgerungen, die die Geberländer aus solchen Zustandsbeschreibungen des bestehenden Ausgleichssystems ziehen, münden meist in der Forderung nach Einführung von Ober- bzw. Kappungsgrenzen sowie einer Absenkung der Ausgleichstarife zur Stärkung des finanziellen Eigenbehalts. Nur mit solchen Kontrollinstrumenten sei die vermeintlich überschrittene „Schmerzgrenze“, die „Überbeanspruchung“, „Überdehnung“, „Überkompensation der Finanzkraftunterschiede“ und „Übernivellierung“ (*Passauer Neue Presse* 21.01.2011; *Stuttgarter Zeitung* 11.03.2011) im bestehenden Finanzausgleichssystem einzudämmen und „eine Überforderung“ der Zahlerländer – so der frühere CSU-Generalsekretär, Alexander Dobrindt, „zu verhindern“ (*Bayernkurier* 09.02.2013). Nicht umsonst stellt der 2013 von Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Normenkontrollantrag schwerpunktmäßig auf die „Gesamtwirkung“ des Systems ab (*Kube/Seiler* 2013, S. 75-85).

4.3 Akteursebene

In der medialen Auseinandersetzung über Finanzausgleichsfragen wird die Forderung nach stärkerer finanz- und haushaltspolitischer Kontrolle häufig indirekt artikuliert. Dazu wird auf das rhetorische Stilmittel der Impersonalisierung bzw. – seltener – der direkten Personalisierung zurückgegriffen. Durch die Anprangerung von vermeintlichem Fehlverhalten werden dabei (implizit) Konsequenzen eingefordert. So wird den Nehmerländern beispielsweise pauschal vorgeworfen, dass sie „sorglos und ungeniert über ihre Verhältnisse“ lebten (*Bayernkurier* 16.02.2013) bzw. die „übliche Geschenke- und Prasserpolitik“ verfolgten (*Bayernkurier* 02.04.2011). Derartige Aussagen enthalten nicht nur den Vorwurf mangelnder Haushaltsdisziplin und -kontrolle. Vielmehr suggeriert die Kritik, dass die Ausgaben der Nehmerländer – entgegen den auch in der Bundeshaushaltsordnung normierten Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Gesamtdeckung (§ 7 und 8 BHO) – nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt seien („ungeniert“). Hier wird ein vermeintlich missbräuchlicher Umgang mit der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie unterstellt, obwohl jeder öffentliche Haushaltsplan erst bei Nachweis eines Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben vom jeweils verantwortlichen Parlament verabschiedet werden darf. Die immer wieder anzutreffenden Verschwendungsmetaphern verdecken ein grundsätzliches Problem des öffentlichen Gesamthaushalts: Das staatliche Steueraufkommen in der Bundesrepublik hat sich in den letzten Jahren zunehmend von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt.

Als Konsequenz aus dem vermeintlichen Fehlverhalten der Nehmerländer forderte beispielsweise der damalige bayrische Wirtschaftsminister Martin Zeil (FDP): „Wir müssen verhindern, dass die Folgen einer überzogenen Ausgabenpolitik permanent auf andere abgewälzt werden können“ (*Bayernkurier* 21.07.2012). Auch dieser Ruf nach Sanktionsmecha-

nismen wird durch einen Verweis auf das ökonomische Anreiz- und Wettbewerbsparadigma unterlegt: „Wer konnte ahnen, dass einige Länderfürsten lieber Wohltaten auf Kosten der Bayern verteilen, als ihr Land wettbewerbsfähig zu machen?“ (ebenda). Nicht selten wird in diesem Kontext die Gewährung eines dritten, kostenfreien Kindergartenjahres für Familien oder der Verzicht auf Studiengebühren durch „Berlins Lotterpolitiker“ kritisiert (*Bayernkurier* 04.02.2012). Dieser abstrakte Ausgabenvergleich provoziert einen Rechtfertigungsdruck der Nehmerländer und impliziert damit ein Moment der Kontrolle im Deleuzschen Sinne.

Verschiedentlich werden Schuldzuweisungen an die Adresse der Nehmerländer sowie die daraus abgeleiteten Forderungen parteipolitisch aufgeladen, obwohl Parteizugehörigkeiten in Finanzausgleichsverhandlungen in der Vergangenheit eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben (*Renzsch* 1991; *Scheller* 2005). So wird beispielsweise den „roten Schuldenkönige(n)“ bzw. den „roten Landesfürsten“ unterstellt, sich „jeder Anstrengung für einen gesunden Haushalt“ zu verweigern (*Bayernkurier* 02.03.2013). Solche pauschalen Polemiken unter Rückgriff auf historisch eindeutig gefärbte Metaphern unterstellen den kritisierten Ministerpräsidenten nicht nur eine gewisse Selbstherrlichkeit. Vielmehr wird damit auch eine unzureichende finanz- und haushaltspolitische Kontrolle durch den demokratisch-legitimierten Souverän suggeriert. Allerdings formuliert auch die Parteidifferenztheorie (*Castles/Mair* 1984; *Schmidt* 1982) eine ähnliche Annahme. So neigten sozialdemokratische Regierungen eher als konservative Exekutiven zu großzügigerem Ausgabenverhalten. Für die deutschen Bundesländer ist diese Annahme jedoch weitgehend entkräftet worden (*Wagschal/Wintermann/Petersen* 2009, S. 348; *Egner* 2012).

Eine besondere Spannungslage auf der Akteursebene, die auch im öffentlichen Diskurs gepflegt wird, besteht seit jeher zwischen Bayern und Berlin. Seit 2005 und der Aufnahme der neuen Bundesländer in das Ausgleichssystem hatte der Freistaat – mit Blick auf die absolute Höhe des Transfervolumens, nicht jedoch gemessen an der Pro-Kopf-Belastung – nahezu jährlich die höchsten Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich i.e.S. Während Bayern so im Jahr 2013 4,320 Mrd. Euro in das Ausgleichssystem einzahlen musste, erhielt die Bundeshauptstadt rund 3,338 Mrd. Euro, gefolgt von Sachsen mit rund 1 Mrd. Euro (*BMF* 2014, S. 31). Solche plakativen Gegenüberstellungen enthalten offenbar hinreichend Potenzial, um das „politische Lotterleben des Berliner Bürgermeisters“ zu kritisieren (*Passauer Neue Presse* 09.01.2013). Zugleich verdeutlichen Aussagen dieser Art nicht nur, wie sehr sich der Fokus der finanz- und haushaltspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik in Folge des dominanten Konsolidierungsparadigmas fast ausschließlich auf die Ausgabenseite der Länderhaushalte verlagert hat. Vielmehr implizieren sie – wie auch die Kritik an der angeblichen „Verschwendung pur in der Verwaltung“ Bremens (*Süddeutsche Zeitung* 25.01.2011) – einen Konnex, der durch das Grundgesetz nicht gedeckt ist: Die Durchführung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern wird als nachgelagerter Korrekturmechanismus der originären Steueraufteilung zwischen den Verfassungsebenen ausschließlich einnahmebezogen vollzogen. Ausgabenbedarfe der Länder dürfen nach der geltenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allenfalls in abstrakter Form und in Ausnahmefällen berücksichtigt werden.

Mit der Kritik an den handelnden Akteuren der Nehmerländer wird die Kritik am bestehenden Ausgleichssystem zu einem Mentalitätsproblem umgedeutet. Denn diese Form der Anprangerung impliziert auch den (indirekten) Vorwurf fehlender haushaltspolitischer Anstrengungen, eines mangelnden politischen Willens und schwacher Durchsetzungsfähigkeit. Diese Argumentation offenbart noch eine weitere Ebene: Zielt die Kritik am Ausgleichssystem auf einen Mangel an Selbstdisziplin und Selbstkontrolle der Nehmerländer,

können Grundsatzfragen historisch-struktureller Art, wie Folgeprobleme der deutsch-deutschen Wiedervereinigung oder des Strukturwandels, sowie der bündischen Solidarität vernachlässigt werden. Wird die Höhe der Ausgleichsintensität im Finanzausgleich zwischen Bund und Länder vor allem als Ausfluss einer „falschen“ Mentalität der Nehmerländer gedeutet, dann bedarf es in dieser Logik vor allem eines Mentalitätswechsels auf Seiten der Empfängerländer. Eine vermeintlich „richtige“ Einstellung – ergo eine geringere Anspruchshaltung – würde damit letztlich auch eine Absenkung des finanziellen Ausgleichs- und Solidaritätsniveaus verkraftbar machen. Indem die Finanzausgleichsproblematik so argumentativ von ihrer institutionellen Dimension gelöst wird, offenbart sich, dass selbst die finanzstarken Länder in der Vorstellung einer pfadabhängigen und inkrementellen Fortschreibung des bestehenden Systems verhaftet bleiben.

Eine solche Umdeutung der Kritik am Gesamtsystem entbindet die Kritiker zudem, selber Szenarien für grundlegende Strukturreformen des Ausgleichssystems durchzudeklinieren. So verwundert es kaum, dass die Geberländer – im Gegensatz zur letzten Verhandlungsrunde – bisher keine wirklichen Alternativvorschläge zur Reform vorgelegt haben. Auch der Normenkontrollantrag von Bayern und Hessen hebt vor allem auf das „Zusammenwirken der Ausgleichsmechanismen“ ab (Kube/Seiler 2013, S. 75-85). Bei der Würdigung der Einzelnormen des bestehenden Finanzausgleichsgesetzes, die eigentlich als verfassungswidrig eingestuft werden, bleiben die Antragsteller jedoch eigentümlich wage.

Im gegenwärtigen Finanzausgleichsdiskurs lässt sich feststellen, dass das (neue) „Kontrollparadigma“ auch von den Nehmerländern aufgegriffen wird. Diese Internalisierung ließe sich im Deleuzschen Sinne als Form „gebilligter Unterwerfung“ deuten. So stellte beispielsweise der Berliner Finanzsenator Nußbaum (parteilos) mit Blick auf den Stabilitätsrat fest: „Die Geberländer können uns dort transparent machen und ihre Fragen stellen“ (*Financial Times Deutschland* 21.01.2011). Eine solche Aussage impliziert die grundsätzliche Anerkennung der ländervergleichenden Haushaltsüberwachung. Außerdem wird damit Kooperationsbereitschaft und die Notwendigkeit zur Offenlegung der eigenen Bücher signalisiert. Dass bei den Nehmerländern nichtsdestotrotz eine ambivalente Einstellung fortbestehen bleibt, wird deutlich, wenn Nußbaum äußert: „Wir strengen uns in Berlin an, unsere Wirtschaftskraft zu stärken und Arbeitsplätze zu schaffen. Deshalb lassen wir uns von den Südländern nicht als Schmarotzer bezeichnen“ (*Bild-Zeitung* 25.01.2011). Diese Aussage erscheint zwar auf den ersten Blick als klare Absage an eine „Einmischung in innere Angelegenheiten“. Allerdings offenbart die Wortwahl, dass die personalisierte „Fleiß- und Selbstanstrengungs-Rhetorik“ der Geberländer inzwischen offenbar auch in den Nehmerländern verinnerlicht worden ist. Diese steht in einem Widerspruch zu einem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, der von seiner verfassungsrechtlichen Anlage her als Ausgleichsautomatismus konzipiert worden ist.

4.4 Prozess-Dimension

Das neue Kontrollparadigma bestimmt nicht nur die Diskussion über das Ausgleichssystem einschließlich seiner diversen Einzelmechanismen. Auch die politischen Verhandlungs- und Ausgleichsprozesse sind Gegenstand dieses medial vermittelten Reframing der Debatte. Besonders auf dieser Diskursebene fällt auf, wie Argumentationsmuster aus der europäischen Debatte zur finanziellen Stützung angeschlagener EU-Krisenstaaten auf die innerdeutsche Finanzausgleichsproblematik übertragen werden. Beispielhaft dafür steht

die folgende Aussage des bayrischen Finanzministers Söder (CSU): „In Europa geben wir Krisenstaaten Finanzhilfe nur bei Verpflichtung zu einem Sanierungskurs. In Deutschland zahlen wir Länderfinanzausgleich ohne Gegenleistung“ (*Passauer Neue Presse* 18.01.2013). Neben der fragwürdigen Gleichsetzung der Nehmerländer mit sanierungsbedürftigen EU-Krisenstaaten, bedient sich Söder hier – bewusst oder unbewusst – einer Anleihe aus der Abgabenordnung (AO). Denn nach § 3 Abs. 1 AO sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; [...]“.

Das Prinzip der gegenleistungsfreien Leistung, das prägend für das grundsätzlich bedarfsneutrale Finanzausgleichssystem ist, stellt Söder allerdings in Frage. Stattdessen enthält seine Aussage ein Plädoyer zugunsten konditionalisierter Ausgleichszuweisungen für den fiskalischen Notfall, deren zweckgerichtete Verausgabung durch die Geberländer kontrollierbar bleibt. Die FDP-Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen der Geberländer gehen noch einen Schritt weiter, wenn die Frankfurter Rundschau berichtet, dass Florian Rentsch (Hessen), Thomas Hacker (Bayern) und Hans-Ulrich Rülke beklagten, dass „auf europäischer Ebene in die Finanzpolitik souveräner Staaten eingegriffen“ werden könne, während dies innenpolitisch nicht möglich sei (*Frankfurter Rundschau* 22.07.2011). Aussagen dieser Art zeigen, wie sehr sich die Gewichte zwischen föderaler Autonomie einerseits sowie finanz- und haushaltspolitischer Kontrolle andererseits verschoben haben. Eine ähnliche Stoßrichtung weist die Feststellung auf, dass der Stabilitätsrat – im Gegensatz zur EU – „kein Land zwingen“ könne, auf „Ausgaben zu verzichten oder Staatsbesitz zu verkaufen“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 14.06.2011). Mit dieser Art der sprachlichen Rollenzuweisung an den Stabilitätsrat artikuliert die Autorin ihr Bedauern, dass die innerstaatliche Kontrollinstanz, die ja eigentlich das „Agens“ sein sollte, aufgrund einer unzureichenden Kompetenzzuschreibung zum „Patiens“ verdammt wird.

Mit Blick auf die Prozessdimension der ganzen Finanzausgleichsdiskussion stellt auch die wiederholte Klage der Geberländer beim Bundesverfassungsgericht eine Besonderheit dar – selbst wenn sie inzwischen eine „res-judicata“-Gefahr birgt. Aus Sicht der Geberländer stellt der Gang nach Karlsruhe „ein Akt politischer Notwehr“ dar (*Bayernkurier* 09.02.2013). Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in Form eines Normenkontrollantrags wird als unumgänglich dargestellt, weil das Ausgleichssystem in „seiner jetzigen Form unsolidarisch, ungerecht und leistungsfeindlich“ sei (ebenda). Die Feststellung der vermeintlichen Ungerechtigkeit des Systems soll mithin durch die externe Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts förmlich bestätigt werden. Einer politischen Auseinandersetzung, die angesichts der Befristung von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz bis Ende 2019 ohnehin absehbar war, hätten sich die Nehmerländer verwehrt (*Kube/Seiler* 2013, S. 20).

Eine abstrakte Form der Selbstkontrolle im Deleuzschen Sinne impliziert letztlich auch die Anreiz-Problematik, die vor allem von der Finanzwissenschaft immer wieder problematisiert wird (stellvertretend: *Blankart* 2011, S. 622ff.). Aber auch in der politischen Diskussion wird die Forderung nach einer stärkeren „Anreizorientierung“ und „Anreizgerechtigkeit“ sowie einer Beseitigung von (systemischen) Fehlanreizen immer wieder aufgegriffen. Beispielhaft dafür steht die Forderung der beiden klageführenden Ministerpräsidenten, dass das „System eine stärker anreizgerechte Ausgestaltung“ erfordere, damit „Sparen belohnt“ werde. Denn dem „Dolce Vita“ der Nehmerländer, die mehrheitlich von der SPD regiert werden, „auf Kosten der drei Südländer“, müsse ein Ende gesetzt werden (*Bayernkurier* 09.02.2013). Eine ähnlich Stoßrichtung enthält die Forderung: „Mehr Mut zur Haushaltssa-

nierung einerseits, eine zügige Überprüfung des Länderfinanzausgleichs auf Fehlanreize andererseits, sind deshalb angebracht“ (*Passauer Neue Presse* 06.02.2012). In diesen Aussagen wird nicht nur ein Konnex zwischen dem Ausgleichssystem und der Verschuldungsproblematik hergestellt, der verfassungsrechtlich so nicht existiert. Vielmehr flankiert die wissenschaftlich fundierte Anreiz-Metaphorik die Kritik an der vermeintlich verschwenderischen Mentalität der Nehmerländer. Das dahinter stehende Anreiz-Verständnis zeichnet sich durch eine eigentümliche Engführung aus – selbst wenn der Begriff an sich selten konkretisiert wird. Denn die Konstruktion eines kausalen Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs zwischen gesetzlichen Einzelnormen und dem Verhalten von politischen Akteuren ist faktisch nicht möglich, zumal gerade finanz- und haushaltspolitisches Handeln auf allen Ebenen der Bundesrepublik durch eine Vielzahl an Normen eng eingehegt wird. Politische Akteure handeln zudem meist in Koalitionen. Qua Amtseid sind sie dabei zur „Fremdnützigkeit“ (*Scharpf* 1993, S. 63) verpflichtet. So sollen sie beispielsweise nach Art. 56 GG ihre Kraft „dem Wohle“ des Souveräns widmen, „seinen Nutzen mehren“ und „Schaden von ihm wenden“. Wenn politische Akteure gar nicht ausschließlich eigennutzorientiert handeln können und dürfen, liegt es auf der Hand, dass sich auch ökonomisch möglicherweise sinnvolle Anreizstrukturen nicht notwendigerweise mit politischen Handlungsnotwendigkeiten und -ambitionen decken (*Schulte* 2013).

Als anreizfördernde Maßnahme wird verschiedentlich auch ein Mehr an föderalem Wettbewerb postuliert. Dieser befördere – in Analogie zu einer ökonomischen Konkurrenzsituation individueller Akteure und Unternehmen auf einem Markt – eine stärkere Eigenanstrengung der einzelnen Länder. Eine Art Kontrollfunktion des Marktes begründet dabei der permanente Druck, der aus der intrinsischen Motivation des Einzelnen resultiert, im Wettbewerb – möglichst mit monetärem Erfolg – zu bestehen. Nach Deleuze setzt ein solcher Wettbewerb nicht nur die beständige Modulationsfähigkeit der einzelnen Marktakteure und den damit verbundenen Zwang zur Selbstkontrolle voraus. Permanenter Konkurrenz- und Optimierungsdruck im Sinne der neuen Schuldenbremse hat auch eine Lockerung der föderalen Bande sowohl im horizontalen als auch im vertikalen Verhältnis zur Folge. Ein vollständiger Verzicht z.B. auf den „brüderlichen Finanzausgleich“ (*Häde* 2011, S. 103) könnte eine stärkere „Herrschaft auf Distanz“ begünstigen. Allerdings lässt sich feststellen, dass selbst Vertreter der Geberländer inzwischen deutlich weniger auf die Wettbewerbsrhetorik zurückgreifen. Denn mit ihrem in der letzten Verhandlungsrunde fast schon aggressiv vorgetragenen Petition nach Einführung wettbewerbsföderalistischer Strukturen in der Bundesrepublik haben sie ihrem eigenen Anliegen mehr geschadet als genutzt. Nichtsdestotrotz finden sich auch in der laufenden Auseinandersetzung entsprechende Aussagen. Diese erinnern jedoch stärker an die gängigen Begründungen für den Ausbau und die Vertiefung des europäischen Binnenmarktes: „Wettbewerb zwischen den Ländern verbessert deren Allgemeinzustand“ (*Süddeutsche Zeitung* 25.01.2011). Auch der Prozessbevollmächtigte der beiden klageführenden Geberländer, Seiler, argumentiert ähnlich, wenn er die Auffassung vertritt, dass „Eigenverantwortung und Solidarität (...) nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis“ zu einander stehen (*Die Tageszeitung* 25.01.2011).

Mit solchen Aussagen wird zugleich eine Personalisierung des Ausgleichssystems vorgenommen. Dabei wird auf sprachlich abstrakte Kategorien zurückgegriffen, die vor allem im Sozialstaatsdiskurs zu Fragen der interpersonellen Gerechtigkeit und Solidarität Verwendung finden. Auf diese Weise wird auch für die breite Öffentlichkeit, die nicht mit der Materie vertraut ist, eine Verständnisebene geschaffen, die individuelle Betroffenheit

suggeriert. Typisch für diese Art der Argumentation ist die folgende Aussage: „Schließlich geht es um mehr Gerechtigkeit – und in der Umverteilungsmaschinerie dieses Kuschel- statt Wettbewerbsföderalismus, der die Früchte guter Wirtschafts- und Finanzpolitik sozialisiert und weniger erfolgreiches Regierungshandeln dafür belohnt, um etwas Grundsätzliches: Der Webfehler des Finanzausgleichs besteht darin, dass sich wirtschaftspolitische Leistung nicht mehr lohnt, wie es sein sollte, wenn Länder umso mehr an die Schwächeren zahlen müssen, je, sagen wir mal, fleißiger und effektiver sie sind“ (*Passauer Neue Presse* 11.02.2012). Auch diese Aussage knüpft an den Krisendiskurs an – hier insbesondere die vielfach kritisierte Sozialisierung milliardenschwerer Verluste durch die europäischen Finanzinstitute. Dazu wird durch die immer wieder anzutreffende Herstellung eines semantischen Gegensatzes zwischen „guter“ Wirtschaftspolitik und „schlechter“ Finanz- und Haushaltspolitik eine Gegenüberstellung und Abgrenzung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern konstruiert.

Auffällig an dieser Argumentation ist der Rückgriff auf vermeintlich eindeutige Maßstäbe in Form leicht verständlicher Antonyme: gut versus schlecht, gerecht versus ungerecht, anständig versus unanständig, solidarisch versus unsolidarisch, leistungsbereit versus leistungsfeindlich, effektiv versus ineffektiv. Vor allem die positiv besetzten Bestandteile dieser Gegensatzpaare dienen im Finanzausgleichsdiskurs oft als Chiffren im Deleuzschen Sinne, um mit Blick auf eine verwaltungstechnisch komplexere Materie vermeintlich klare Zustandsbeschreibungen und Gruppenzugehörigkeiten zu konstruieren. Durch solche Gegenüberstellungen wird die strukturelle Komplexität der finanz- und haushaltspolitischen Realität im bundesdeutschen Mehrebenensystem zwar – auch im Sinne einer dominierenden Medienlogik – extrem vereinfacht. Allerdings wird damit gleichzeitig eine differenzierte Auseinandersetzung über tatsächlich bestehende Reformnotwendigkeiten, die die Voraussetzung zur Schaffung einer breiten Legitimationsgrundlage für das Ausgleichssystem bildet, erschwert.

5. Fazit und Ausblick

Die hier aufgezeigte Kontrolldimension des Finanzausgleichsdiskurses wirft auch ein Licht auf das gegenwärtig dominierende Föderalismusverständnis in der Bundesrepublik. Die letzte Verhandlungsrunde zur Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern (1998 bis 2001) wurde durch eine Dualität der beiden Leitbilder vom „Wettbewerbsföderalismus“ einerseits und der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ andererseits bestimmt (*Scheller* 2005). Im gegenwärtigen Diskurs lässt sich dagegen eine immer stärkere Verengung auf eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung beobachten, die auch als Maßstab für eine Reform des Ausgleichssystems dient. Der Bund-Länder-Finanzausgleich wird damit immer weniger als integraler Korrekturmechanismus der in den Art. 106 und 107 GG vorgesehenen Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen verstanden. Stattdessen wird das Ausgleichssystem zunehmend als Hindernis für eine nachhaltige Konsolidierungspolitik der Länder interpretiert. Die Diskussion kreist damit fast ausschließlich um die Ausgabenseite der Länderhaushalte – Aufgaben- und Einnahmenseite werden vernachlässigt, obwohl der Finanzausgleich ein reiner Einnahmenausgleich ist. Denn Vorschläge zur einer grundlegenden Neuordnung der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern – einschließlich der seit Jahren immer wieder vorgebrachten Zu- und Abschlagsmodelle auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer – dürften auch mittelfris-

tig keine Realisierungschancen haben. Dazu sind Unterschiede in der originären Steuerkraft zwischen den Ländern – namentlich zwischen Ost- und Westdeutschland – zu groß. Die wechselseitige Kontrolle der Länder untereinander erschwert stattdessen zunehmend die horizontale Koordination. Die Abstimmung gemeinsamer Länderpositionen zu einzelnen Gesetzesvorlagen im Bundesrat sowie administrativen Vollzugsfragen wird dadurch immer aufwändiger.

Bereits *Deleuze* hat darauf hingewiesen, dass Kontrollierende zugleich auch immer zu Kontrollierten werden können – und umgekehrt. Dies wird besonders augenfällig im Stabilitätsrat, der 2009 neu institutionalisiert wurde, um die im Zuge der Schuldenbremse vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen zu überwachen. Das dort inzwischen sehr konkret praktizierte „governing by numbers“ (*Heintz* 2008) zur Umsetzung länderspezifischer Austeritätsziele hat nicht nur in argumentativer Hinsicht zu einer Verknüpfung verfassungsrechtlich eigentlich autonomer Regelkreisläufe geführt. Vielmehr besteht nun faktisch auch in struktureller Hinsicht keine Notwendigkeit mehr, das grundgesetzlich vorgesehene Verfahren zur Neujustierung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern zu bemühen, wenn die Länder auf Jahre hinaus strikte Sparauflagen erfüllen müssen. Neue Ausgabenbedarfe dürften in einer solchen Situation konsequenterweise nicht mehr geltend gemacht werden, da die in Art. 106 Abs. 4 GG beschriebene Voraussetzung dann kaum eintreten dürfte: „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt [...]“. Wenn die Länder zudem zukünftig ihre Haushalte stets ausgleichen, der Bund aber seine ihm zustehende Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIPs pro Jahr ausschöpft, entsteht permanent ein Deckungsquotenunterschied. Dieser würde es dem Bund sogar erlauben, Forderungen gegenüber den Ländern geltend zu machen.

Das neue „Kontrollparadigma“, das inzwischen auch die Finanzausgleichsdiskussion prägt, begründet einen zweiten „Strukturbruch“ (*Lehmbruch* 2000). Dabei treffen zwei inkompatible Interaktionslogiken aufeinander: Der Forderung nach fiskalischer Selbstdisziplinierung und wechselseitiger Kontrolle durch Haushaltsüberwachung steht die Autonomie aller Bundespartner gegenüber, die durch das föderale Prinzip garantiert wird und sich in freien Ausgabenentscheidungen manifestiert. Durch die Forderungen nach Stärkung der Länderautonomie einerseits bei gleichzeitiger Verschärfung der Verschuldungsregeln andererseits wird damit eine ganz eigene Spannungslage erzeugt. Diese lässt sich aus Sicht der Verfechter beider Paradigmen nur auflösen, wenn die politischen Akteure das neue Konsolidierungsparadigma fest internalisieren. Fragen der öffentlichen Verschuldung müssen dazu in einer Weise moralisch aufgeladen werden, dass sich ein Abweichen vom kontrollierten Konsolidierungspfad nicht nur mit Sanktionen, sondern faktisch auch mit gesellschaftlicher Stigmatisierung belegen lässt.

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten wirft das (neue) „Kontrollparadigma“ Fragen auf. Denn zumindest in der Theorie wird gerade Bundesstaaten ein demokratischer Mehrwert zugeschrieben (*Benz* 1999). Politische Gestaltungsspielräume im Interesse der Bürger werden vor allem dann beschnitten, wenn nicht nur finanz- und haushaltspolitisches Handeln als Kern bundesstaatlicher Souveränität, sondern auch fiskalische Verteilungs- und Ausgleichsmechanismen einer beständigen externen Kontrolle unterzogen werden. Denn diese sollen ja gerade aufgrund regelgebundener Automatismen ein gewisses Maß an Planungssicherheit gewährleisten und eine Gleichbehandlung sicherstellen, um so die verfassungsrechtlich normierte Kompetenzverteilung nicht ins Lee-

re laufen zu lassen (*Renzsch* 1991, S. 12; *Korioth* 1997). Die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise erkennbar zugenommenen Konsolidierungs- und Kontrollanforderungen sind unter demokratietheoretischen Aspekten auch deshalb problematisch, weil ihre Umsetzung mit einer Verlagerung auf nur mittelbar demokratisch legitimierte Institutionen der Exekutiven einhergegangen ist.

Mit dem hier konstatierten „Kontrollparadigma“ grenzen Bund und Länder nicht nur ihre eigenen finanz- und haushaltspolitischen Optionen stark ein. Vielmehr ersetzt es auch Diskurs ein über langfristige Reformnotwendigkeiten und föderale Leitbilder. Der beständige Verweis auf Konsolidierungspflichten zementiert zudem bestehende Disparitäten zwischen Geber- und Nehmerländern. Denn zumindest kurz- und mittelfristig steht von der neue „Generalkonditionalität“ – finanzieller Ausgleich nur als Gegenleistung für Konsolidierung – keine wirtschaftliche Erholung und Stabilisierung der Nehmerländer zu erwarten, da ein Großteil dieser Bundesländer nicht nur ein Verschuldungsproblem, sondern auch wirtschaftliche Strukturschwächen aufweist.

Literatur

- Behnke, Nathalie*, 2010: Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gutachten im Auftrag der Landtagsfraktionen von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Konstanz.
- Benz, Arthur*, 2003: Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien. Fernuni Hagen: polis Nr. 57/2003.
- Benz, Arthur*, 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 39, S. 558-589.
- Benz, Arthur*, 1985: Föderalismus als dynamisches System. Baden-Baden: Nomos.
- Berthold Norbert/Fricke, Holger*, 2007: Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg.
- Bickes, Hans/Butulussi, Eleni/Otten, Tina/Schendel, Janina/Sdroulia, Amalia/Steinhof Alexander*, 2012: Die Dynamik der Konstruktion von Differenz und Feindseligkeit am Beispiel der Finanzkrise Griechenlands: Hört beim Geld die Freundschaft auf? Kritisch-diskursanalytische Untersuchungen der Berichterstattung ausgewählter deutscher und griechischer Medien, München: iudicium.
- Blankart, Charles B.*, 2012 (8.): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München: Vahlen.
- Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius*, 2007: Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden: VS Verlag.
- BMF*, 2014: Monatsbericht Februar 2014, Berlin.
- BMF*, 2013: Subventionsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Boss, Alfred/Rosenschon, Astrid*, 2002: Subventionen in Deutschland – Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 392/393, IfW, Kiel 2002.
- Bräuer, Christian*, 2005: Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland. Föderale Finanzströme: Struktur, Entwicklung, Relevanz, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Buchanan, James M.*, 1991: Constitutional Economics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busse, Dietrich/Teubert, Wolfgang*, 1994: Ist Diskurs ein sprachwissenschaftliches Objekt? Zur Methodenfrage der Semantik, in: *Busse, Dietrich/Hermanns, Fritz/Teubert, Wolfgang* (Hrsg.) 1994: Begriffsgeschichte und Diskursgeschichte, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 10-28.
- BVerfG*, 1952: 1 BvF 2/51, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 1, S. 117. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 20. Februar 1952.

- BVerfG*, 1986: 2 BvF 1, 5, 6/83, 1/84 und 1,2/85, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 72, S. 330. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 24. Juni 1986.
- BVerfG*, 1992: 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 86, S. 148. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 27. Mai 1992.
- BVerfG*, 1999: 2 BvF 2, 3/98, 1,2/99, in: Amtliche Sammlung BVerfGE 101, S. 158. Internet: <http://www.bverfg.de/>. Absatz 1 – 347. Urteil des Zweiten Senats zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999.
- Castles, Francis G./Mair, Peter, 1984: “Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements“, *European Journal of Political Research* 12 (1), S. 73-88.
- CDU, CSU und SPD, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Deleuze, Gilles, 1993: Postskriptum über die Kontrollgesellschaften, in: *Deleuze, Gilles* 1993: Unterhandlungen 1972-1990, Frankfurt: Suhrkamp.
- Egner, Björn, 2012: Staatsausgaben in Gliedstaaten föderaler Systeme. Deutschland, Österreich, Schweiz, USA, Kanada und Australien im Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Feld, Lars/Schnellenbach, Jan, 2013: Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Hessen, Freiburg.
- Feld, Lars/Schnellenbach, Jan, 2012: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, in: *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremens* 13, S. 90-109.
- Foucault, Michel, 2007 (9): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Häde, Ulrich, 2011: Föderalismusreform in Deutschland – auf dem Weg zur dritten Stufe, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, 20 (3), S. 97-103.
- Halder, Gitta/Hofmann, Kai, 2007: Das (regionalisierte) Bruttoinlandsprodukt als Maßstab für die Bundesländer-Finanzbeziehungen, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/ Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2007: Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch: Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Lüdenscheid: Analytica Verlag, S. 233-250.
- Heintz, Bettina, 2008: Governance by Numbers. Zum Zusammenhang von Quantifizierung und Globalisierung am Beispiel der Hochschulpolitik, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), 2008: Governance von und durch Wissen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hepp, Ralf/von Hagen, Jürgen, 2012: „Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and After Unification“, in: *Publius – The Journal of Federalism*, 42 (2), S. 234-259.
- Hildebrandt, Achim, 2011: Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2011: *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Hildebrandt, Achim, 2011: Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2011: *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.), 2001: *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Band 1: Theorien und Methoden, Opladen: Leske + Budrich.
- Konerdig, Klaus Peter, 2007: Themen, Rahmen und Diskurse – Zur linguistischen Fundierung des Diskursbegriffs, in: *Warnke, Ingo H.* (Hrsg.), 2007: *Diskurslinguistik nach Foucault. Theorie und Gegenstände*, Berlin: de Gruyter, S. 107-140.
- Kube, Hanno/Seiler, Christian, 2013: Normenkontrollantrag im Auftrag des Freistaats Bayern und des Landes Hessen.
- Kuckartz, Udo, 2012: *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*, Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Korioth, Stefan, 1997: *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen.
- Kropp, Sabine, 2010: *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000 (3): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen.
- Olson, Mancur, 1969: The principle of „fiscal equivalence“, in: *American Economic Review* 59, S. 479-487.
- Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press: Cambridge/New York/Victoria.

- Oates, Wallace E., 1972: Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E., 1988: On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: *Brennan, Geoffrey et al.* (eds.), 1988: Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews, Sydney: Australian National University Press, pp. 65-82.
- Renzsch, Wolfgang, 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn: Dietz.
- Rodden, Jonathan A., 2005: Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: UTB.
- Scharpf, Fritz W., 1999: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? MPIfG Working Paper 99/3.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor Verlag.
- Scheller, Henrik, 2011: Fiscal Governance in Zeiten der Krise – Vertikalisierung der Finanzverfassung infolge verfahrensrechtlicher Legitimitätsdilemmata?, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2011: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.), 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat – Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, in: Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Scheller, Henrik, 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Lüdenschied: Analytica Verlagsgesellschaft.
- Schmidt, Manfred G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schulte, Hubert, 2013: Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: *Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), 2013: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Schwarzer, Daniela, 2013: Integration und Desintegration in der Eurozone, in: *Eppler, Annegret/Scheller, Henrik* (Hrsg.), 2013: Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schröter, Eric, 2012: Zur Entstehung der Kontrollgesellschaft im deutschen Bildungssystem Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Strübing, Jörg, 2013: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende, München: Oldenbourg Verlag.
- Wagschal Uwe/Wintermann, Ole/Petersen, Thieß (Hrsg.), 2009: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Verantwortung für die Zukunft. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Woisin, Matthias, 2008: Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Wirtschaftsdienst, 88, 7, S. 446-450.

Anschrift des Autors:

Dr. Henrik Scheller, Vertretung der Professur „Politik und Regieren in Deutschland und Europa“, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: Henrik.scheller@uni-potsdam.de

Iris Reus

Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher?

Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung

Zusammenfassung

Eines der Ziele der Föderalismusreform I war es, den Ländern durch Übertragung einer Reihe von Gesetzgebungskompetenzen in deren ausschließliche Zuständigkeit neuen autonomen Gestaltungsspielraum zu verschaffen und so mehr eigenständige Landespolitik zu ermöglichen. Inwieweit dieses Ziel erreicht werden kann, hängt wesentlich von der Art und Weise ab, in der die Länder ihre neuen Möglichkeiten wahrnehmen. Führt die Reform tatsächlich vermehrt zu eigenständiger Landespolitik oder überdauern unitarische Einflüsse, so dass es trotz neuer rechtlicher Autonomie letztlich bei koordiniertem Vorgehen und Abstimmung der Gesetze bleibt? Im vorliegenden Beitrag wird dieser Frage am Beispiel des Nichtraucherschutzes (Kompetenztitel Gaststättenrecht) nachgegangen. Hinsichtlich der Gesetze ergibt sich dabei ein „Unentschieden“ zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt: neben großer Übereinstimmung in der allgemeinen Konzeption finden sich gleichzeitig wesentliche Unterschiede in den Detailregelungen. Basierend auf Prozessanalysen wird im Beitrag nachvollzogen, welche Faktoren im Zuge der 16 Gesetzgebungsprozesse eigenständige Landespolitik gefördert bzw. gehemmt haben.

Schlagworte: Föderalismus, Landespolitik, Gesetzgebung, Nichtraucherschutz

Abstract

New independency or uniformity as usual? 'Länder' politics in the wake of the Federalism Reform I by the example of the non-smokers protection legislation

One of the goals of the Federalism Reform I was to grant more autonomy to the 'Länder' and thus to enable more political diversity by transferring some legislative competences to their exclusive responsibility. The extent to which this goal can be achieved depends on the way, in which the 'Länder' use their new possibilities. Does the reform actually lead to more independent state politics or do unitary influences prevail, so that the coordination and harmonisation of laws continues despite the new legislative autonomy? The paper investigates this question by using the example of the non-smokers protection (legislative competence 'restaurants and bars'). With regard to the laws, the result is "undetermined": there is widespread uniformity concerning the overall conception, whereas the details of the regulations differ significantly. By means of systematic process analysis, this paper will analyse which factors have stimulated and blocked independent politics in the course of legislation.

Key words: federalism, state politics, legislation, non-smokers protection

1. Einleitung

Die Föderalismusreform I trat am 1. September 2006 in Kraft und stellt die umfangreichste Verfassungsänderung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 dar (vgl. *Reutter* 2006, S. 12). Hintergrund war die immense Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern

(vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976, *Scharpf* 2009), wodurch sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene autonomes politisches Handeln kaum noch möglich war. Davon ausgehend zielte die Reform darauf ab, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (BT-Drs. 16/813, S. 1). Für mehr autonomen Gestaltungsspielraum auf Landesebene wurden 16 Kompetenzen aus der vorherigen Rahmen- und Konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen, deren Bewertung in der Literatur sehr unterschiedlich ausfällt: *Zohlnhöfer* (2009a, S. 43) einerseits kommt zu dem Schluss, dass der „gewonnene Handlungsspielraum vermutlich kleiner ist, als es die schiere Zahl von 16 Regelungsmaterien erscheinen lässt“. Übereinstimmend kommentiert *Scharpf* (2007, S. 211f.), die neuen Kompetenzen seien „zu eng begrenzt, als dass sich daraus politisch und ökonomisch bedeutsame Gestaltungschancen im europäischen und globalen Standortwettbewerb gewinnen ließen“. *Schneider* (2012, S. 230) hingegen widerspricht vehement der Ansicht, „dass die Länder nur in marginalen Bereichen Gesetzgebungsbefugnisse bekommen hätten“ und auch *Schmidt* (2011, S. 222) stellt fest, dass die Reform „den Spielraum insbesondere der Länder keineswegs nur in ‚Kleinkram‘-Angelegenheiten [erweitert hat]“.

Neben dem rechtlich vorhandenen Gestaltungsspielraum – d.h. der Frage des Kompetenzinhalts – hängt die Wirkung der Föderalismusreform I allerdings wesentlich davon ab, ob und wie die Länder ihre neuen Gesetzgebungskompetenzen tatsächlich nutzen. Über alle Kompetenzen hinweg äußert sich *von Blumenthal* (2010, S. 177) skeptisch: „Die Unterschiede zwischen den Ländern scheinen überschaubar, das Maß der eigenständigen Kompetenzwahrnehmung begrenzt und die Bedeutung der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung nach wie vor hoch.“ Ein Forschungsprojekt des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung dagegen registriert eine zunehmende Gesetzgebungsaktivität der Länder, wobei „die Befürchtung, dass auf vielen dieser Gebiete Musterentwürfe erarbeitet würden, um die Einheitlichkeit aufrecht zu erhalten (...) sich nicht bestätigt“ habe (*Schneider* 2012, S. 230).

In diesem Beitrag soll die Wahrnehmung der neuen Kompetenzen durch die Länder anhand der Nichtraucherschutzgesetzgebung (Kompetenztitel Gaststättenrecht) untersucht werden. Die Auswahl gründet sich zunächst darauf, dass die Frage des Nichtraucherschutzes auf großes öffentliches und politisches Interesse stieß, also hohe Salienz aufweist. Des Weiteren ist ein vollständiger Vergleich aller Länder möglich, da alle 16 ein Gesetz erlassen haben – und dies auch in einem relativ kurzen Zeitraum, so dass vergleichbare Kontextbedingungen vorlagen. Da es sich um eine regulative Policy handelt, die zur Ausschöpfung des vollen Gestaltungsspielraums nicht bestimmte finanzielle Ressourcen erfordert, stand dabei allen Ländern gleichermaßen das gesamte Spektrum der möglichen Gesetzesalternativen offen. Im Zentrum der Analyse stehen die folgenden beiden Fragen: Hat die Föderalismusreform I entsprechend ihrer Zielsetzung tatsächlich zu mehr eigenständiger Landespolitik geführt? Inwieweit lassen sich weiterhin unitarische, inwieweit föderale Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen feststellen? Nachdem detaillierte Untersuchungen für die meisten der neuen Kompetenzen der Länder noch ausstehen¹, trägt die vorliegende Analyse ein weiteres wichtiges ‚Puzzleleil‘ im Hinblick auf das übergreifende Erkenntnisinteresse bezüglich Bedeutung und Konsequenzen der Föderalismusreform I auf Landesebene bei. Zur Beantwortung der genannten Fragen werden im ersten Teil theoretische Überlegungen zu Faktoren vorgestellt, die eigenständige Lan-

despolitik hemmen bzw. fördern können. Im zweiten Teil wird dann die Nichtraucher-schutzgesetzgebung in den 16 Ländern im Lichte der theoretischen Überlegungen empirisch untersucht und abschließend die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst.

2. Theoretischer Rahmen: Landespolitik im Spannungsfeld von Einheitlichkeit und Vielfalt

Im Hinblick auf die Politik der Länder stehen sich folgende zwei Thesen gegenüber: Die Unitarisierungsthese einerseits sieht einen fortdauernden Trend zur Einheitlichkeit. Bereits 1962 konstatierte *Hesse* eine „unaufhaltsame Tendenz der Unitarisierung“ (*Hesse* 1962, S. 18) mit dem Ergebnis, dass „der deutsche Bundesstaat der Gegenwart (...), wenn auch nicht ohne Einschränkungen so doch im Prinzip, unitarischer Bundesstaat [ist]“ (*Hesse* 1962, S. 14). Koordinierung mit dem Ziel der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse finde auf allen Ebenen statt, zwischen Bund und Ländern ebenso wie zwischen den Ländern untereinander.

Im Gegensatz dazu sieht die Föderalisierungsthese „new realities of growing inter-Länder differentiation and divergence“ (*Jeffery* 1999, S. 339). Entsprechend kommt *Benz* zu dem Schluss, dass die Hypothesen des „verkappten Einheitsstaats“ (*Abromeit* 1992) sowie der „Politikverflechtungsfalle“ (*Scharpf* 1985) zurückzuweisen seien: „These hypotheses (...) do not adequately grasp the essential feature of German federalism on the whole, which allows policy variations from Land to Land and continuous structural changes“ (*Benz* 1999, S. 192). Zu diesem Resümee kommen auch *Wolf/Hildebrandt* (2008, S. 363ff.), deren Sammelband im Hinblick auf die Staatstätigkeit neben Bereichen großer Übereinstimmung „mannigfaltige Unterschiede“ zwischen den Ländern aufzeigt.

Im Hinblick auf die Föderalismusreform I bezweifelt *Leunig* (2010, S. 193) im Einklang mit der Unitarisierungsthese, „dass die größeren Freiräume der deutschen Länder (...) tatsächlich zu einer größeren Vielfalt an landesrechtlichen Bestimmungen führen werden“. *Sturm* dagegen kommt zu dem Schluss, dass der bisherige Pfad durchbrochen worden sei. Während zuvor die Norm der Einheitlichkeit dominierte und Diversität durch besondere Gründe gerechtfertigt werden musste, seien mit der Reform Diversität und Asymmetrie „zu akzeptierten Konzepten“ geworden (*Sturm* 2008, S. 31 und 37). Damit wäre rechtlich wie normativ nun Raum für mehr eigenständige Landespolitik gegeben.

2.1 Faktoren, die eigenständige Landespolitik hemmen

Während viele Föderalstaaten durch den Leitgedanken der Vielfalt gekennzeichnet sind, findet sich in der Bundesrepublik Deutschland eine unitarisch orientierte politische Kultur. *Lehmbruch* (2000, S. 104ff.) erklärt dies mit der historischen Kontinuität des deutschen Föderalismus-Modells. Die heutige Gestalt des Bundesstaats sei wesentlich auf charakteristische entwicklungsgeschichtliche Weichenstellungen zurückzuführen, die ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit aufwiesen. Bereits mit der Gründung des Kaiserreichs habe man einen unitarischen Pfad eingeschlagen und seitdem nicht mehr verlassen, was insbesondere im ‚Sozialstaatspostulat‘ des Grundgesetzes zum Ausdruck komme, das alle staatlichen Ebenen auf das Ziel der einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnisse verpflichtet. Durch die Erfahrungen seien über die Zeit bestimmte Wahrnehmungen und

Ansprüche entstanden, welche auch die aktuelle Politik prägen. Selbst als sich mit der Wiedervereinigung 1990 ein deutlicher Zuwachs an Heterogenität im deutschen Bundesstaat ergab, konnte ein Fortdauern der unitarischen politischen Kultur beobachtet werden: „In East Germany, cultural differences and continuing economic disadvantages have given rise to demands for more effective equalisation efforts, rather than for greater political autonomy“ (*Scharpf* 2008, S. 510). Vor diesem Hintergrund fragt *Sturm* (2007, S. 42), ob in den deutschen Ländern überhaupt die für eigenständige Politik notwendige Föderalkultur vorhanden ist, das Bewusstsein, „dass nämlich Subsidiarität und Vielfalt keine Gefahr bedeuten, sondern das Wesen des Föderalismus ausmachen“. Diese Frage wird zumeist negativ beantwortet. So gelten laut *Scharpf* „regionale Unterschiede, wenn sie über das Folkloristische hinausgehen, (...) [hierzulande] nicht als authentischer Ausdruck regionaler Demokratie, sondern als Mobilitätshindernisse und als Verweigerung des Verfassungsanspruchs auf ‚einheitliche‘ oder wenigstens ‚gleichwertige Lebensverhältnisse‘“ (*Scharpf* 2006, S. 10). *Leuprecht* (2008, S. 277f.) bezeichnet die Deutschen gar als „Föderalkultur-Banausen“. Umfragen bestätigen regelmäßig, dass es an Unterstützung der Bürger für eine eigenständige Landespolitik mangelt (vgl. z.B. *Wintermann/Petersen* 2008), Unterschiede bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben werden kaum akzeptiert. Außerdem dürften die Wähler individuelle Lösungsansätze mit negativen Folgen stärker im Gedächtnis behalten (vgl. *Weaver* 1986) als sie welche mit positiven Folgen honorieren. Nachdem die Wähler dabei stets den direkten Vergleich mit den anderen Ländern vor Augen haben, ist eigenständige Landespolitik also mit erhöhtem Risiko elektoraler Bestrafung verbunden, was durch Anpassung an eine gemeinsame Linie vermindert werden kann. Insbesondere wenn von den Medien Forderungen nach einheitlichen Regelungen artikuliert werden, ist es für Landespolitiker schwierig sich dem Druck zu widersetzen, womit eine bundesweite öffentliche Diskussion in Richtung Vereinheitlichung wirken sollte.

Die spezifische inhaltliche Ausgestaltung der Gesetze sollte sich dabei an der Entwicklung der öffentlichen Meinung orientieren und umso einheitlicher ausfallen, je deutlicher eine (bundesweite) Tendenz in eine bestimmte Richtung erkennbar ist. Unabhängig vom föderalen Kontext gilt, dass Parteien Wahlen gewinnen wollen und deshalb darauf achten werden, wie sie sich mit ihrer Politik in der Wählergunst positionieren. Im Sinne des Parteienwettbewerbs werden somit Regierungen unabhängig von der parteipolitischen Färbung die mehrheitliche Position der Wähler in ihre Entscheidung einbeziehen, was letztlich wiederum zur Angleichung führt (vgl. *Zohlnhöfer* 2009b, S. 30; *Downs* 1968).

Der aus der unitarischen politischen Kultur erwachsene ‚kooperative Föderalismus‘ der Bundesrepublik Deutschland ist durch das vielgestaltige Zusammenwirken sowohl von Bund und Ländern als auch der Länder untereinander, vom bloßen Erfahrungsaustausch über Behördenkooperation bis hin zur Koordinierung der Gesetzgebung, gekennzeichnet. Angesichts der dominierenden Position der Exekutive – Mitglieder der Landesregierungen sowie der Ministerialbürokratien spielen die tragende Rolle – wird dabei häufig vom „Exekutivföderalismus“ gesprochen (vgl. *Lauffer/Münch* 2010, S. 184). Bei der Koordinierung der Gesetzgebung der Länder ist aus demokratietheoretischer Perspektive das Problem, dass diese mit einem Einflussverlust der Landtage einhergeht: „Gesetzgebung ist in dieser Perspektive kaum mehr als parlamentarische Notifikation von Beschlüssen, die andernorts, in zumeist nicht-öffentlichen und informellen Gremien getroffen wurden“ (*Reutter* 2006, S. 13). Auch wenn solche Beschlüsse rein rechtlich nicht verbindlich sind, stellen sie faktisch doch vorgefasste Entscheidungen dar, wobei Änderungen

durch die Landtage nur noch begrenzt möglich sind. Eine Ablehnung der Verhandlungsergebnisse ist quasi ausgeschlossen, denn dies würde der Landesregierung eine politische Niederlage bereiten, was die sie tragende Mehrheit im Landtag nicht riskieren wird (vgl. *Detterbeck/Renzsch/Schieren* 2010, S. 15). Im Hinblick auf die Gesetzgebung der Länder nach der Föderalismusreform I prognostiziert *Leunig* (2008, S. 529), dass die freiwillige Selbstkoordination mittlerweile ein „Reflex des kooperativen Föderalismus“ sei, so dass ein Ausbrechen aus diesem Verhaltensmuster nicht zu erwarten sei. Die im bisherigen Recht verankerte vertikale Verflechtung würde dann lediglich durch freiwillige horizontale Verflechtung ersetzt, anstatt die neuen Möglichkeiten autonomer Landespolitik zu nutzen.

Sobald einmal Koordinationsprozesse angestoßen worden sind, sollte dies vereinheitlichend und eigenständiger Landespolitik entgegen wirken; des Weiteren ist hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung mit einem vergleichsweise hohen Niveau zu rechnen. Dies ist nach *Wagener* (1979, S. 238ff.) auf den Einfluss der sogenannten „Fachbruderschaften“ zurückzuführen: Durch die jahrelange enge Zusammenarbeit der Ministerialbeamten entstehen fachpolitische Identitäten von ‚issue-groups‘, d.h. gemeinsame Sichtweisen und Interpretationen von Problemen (vgl. *Kropp* 2010, S. 130 und 144). Die Politik sieht sich somit dem Votum der vereinten Experten gegenüber, wobei dem Wunsch nach Abweichungen immer mit dem Gebot des ‚sachlich Notwendigen‘ begegnet werden kann. Beschlüsse, auf die sich die ‚Fachbrüder und -schwestern‘ aus ihrer ‚fachlichen‘ Sicht geeinigt haben, können deshalb oft nur schwer seitens der Politik abgeändert werden (*Bogumil/Jann* 2009, S. 146).

2.2 Faktoren, die eigenständige Landespolitik fördern

Die sogenannte ‚Sinatra doctrine‘ von *Charlie Jeffery* sieht „each Land doing it ‚my way‘, sometimes with, sometimes without the support of the others“ (*Jeffery* 1999, S. 340). Spätestens seit der Wiedervereinigung seien basierend auf den unterschiedlichen sozio-ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten in den Ländern deutliche Unterschiede in deren Interessen und folglich auch deren Politik zu bemerken. Insbesondere territoriale Konfliktlinien – zwischen reicheren und ärmeren Ländern, zwischen Ost und West, zwischen Nord und Süd sowie zwischen Flächenländern und Stadtstaaten – würden zunehmend an Relevanz gewinnen. Entsprechend steigt nach *von Blumenthal* (vgl. 2010, S. 191) die Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik dort, wo aufgrund unterschiedlicher sozio-ökonomischer bzw. kultureller Gegebenheiten die Problemrelevanz divergiert. Dabei ist von zentraler Bedeutung, inwiefern die unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern von den Entscheidungsträgern auch als handlungsrelevant wahrgenommen werden. Dominiert bereits bei der Problemdefinition, z.B. durch die Berichterstattung der Medien, die bundesweite (unitarisch orientierte) Öffentlichkeit, dann wird eine eigenständige Bearbeitung auf Landesebene unwahrscheinlicher.

Auch politisch-institutionelle Faktoren können in Richtung eigenständiger Landespolitik wirken, wobei vergleichende Untersuchungen erbracht haben, dass „trotz der immer wieder deklarierten Homogenität (...) eine sichtbare Varianz politisch-institutioneller Konfigurationen zwischen den Bundesländern besteht“ (*Freitag/Vatter* 2008, S. 326f.). Dabei ist insbesondere die Parteienkonstellation im jeweiligen Land von Bedeutung: Gemäß der Parteiendifferenzhypothese vertreten unterschiedliche Parteien grundsätzlich un-

terschiedliche programmatische Positionen, weshalb eine unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Regierung auch zu unterschiedlichen Politikergebnissen führen sollte.

Die überwiegende Zahl der Untersuchungen zur Landespolitik geht in Bezug auf Parteeffekte von der Annahme aus, dass gleichnamige Landesparteien sowie deren Pendant auf Bundesebene sich in ihren Positionen im Wesentlichen entsprechen. Solche Parteeffekte in der Landespolitik wurden beispielsweise von *Manfred G. Schmidt* nachgewiesen, dessen Studie erbrachte, „dass es in der Mehrzahl der untersuchten Politikbereiche ... einen Unterschied macht, ob die SPD oder die CDU regiert“ (*Schmidt* 1980, S. 130). Auch neuere Forschung bestätigt, dass solche parteipolitischen Differenzen in den meisten Politikfeldern auszumachen sind und sich noch immer „als einer der wirkungsmächtigsten Faktoren“ herausstellen (*Wolf/Hildebrandt* 2008, S. 366). Nach *von Blumenthal* (vgl. 2010, S. 181 und 188) wird allerdings gerade hier der unitarische Charakter des deutschen Bundesstaats bestätigt, da nicht nach spezifischen Unterschieden zwischen den Ländern gefragt wird, sondern lediglich, inwieweit die Regierungsbeteiligung bestimmter, bundesweit organisierter Parteien einen Unterschied macht. Wenn derartige Parteeffekte wirksam werden, bedeutet das aber auch, dass sich die eigenständige politische Entscheidung gegenüber dem Unitarisierungsdruck bzw. unter Umständen sogar dem koordinierten Beschluss der Länder durchsetzen konnte, denn in den Gremien der Koordination „dominieren weniger parteipolitische Polarisierungen, sondern eher sach- und konsensorientierte Verhandlungsstile“ (*Kropp* 2010, S. 127). Aus diesem Grund werden solche Parteeffekte hier eingeordnet, auch wenn sie nicht im eigentlichen Sinne föderal sind. Kommen sie zum Tragen, so ist mit Diversität zwischen den Ländern, gruppiert nach parteipolitisch übereinstimmenden Landesregierungen, zu rechnen.

Mit der seit der Wiedervereinigung gestiegenen Heterogenität ist nach *Detterbeck/Renzsch* (2008, S. 52) allerdings „eine Tendenz zu einer verstärkten politischen Autonomie der Landesverbände der Parteien in Bezug auf ihre elektoralen Strategien, ihre sachpolitischen Orientierungen und die Wahl ihrer Koalitionspartner“ einhergegangen. Entsprechend kommt eine Untersuchung von *Bräuninger/Debus* (2012, S. 202 und 204) zu dem Ergebnis, dass „deutliche Differenzen sowohl zur Mutterpartei auf Bundesebene als auch zwischen den Landesverbänden“ bestehen, wobei die Parteipositionen „durch die sozialstrukturelle Zusammensetzung und inhaltlichideologische Ausrichtung der Wählerschaft“ im jeweiligen Land beeinflusst werde. Somit sollte die Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik steigen, wenn eine Landespartei eine von den anderen Landesverbänden abweichende Position innehat. Gemäß *von Blumenthal* (vgl. 2010, S. 190) wird eigenständige Landespolitik außerdem dann wahrscheinlicher, wenn eine landesspezifische und vom Bund bzw. den anderen Ländern verschiedene Wettbewerbsdynamik vorherrscht.

3. Analyse der Nichtraucherschutzgesetzgebung der Länder

Der Erlass von umfassenden Rauchverböten in anderen europäischen Ländern wie Irland und Norwegen (2004) sowie Italien (2005) hatte in Deutschland eine rege öffentliche Diskussion entfacht, jedoch zunächst ohne politische Konsequenzen. Im Dezember 2005 lenkte dann die Studie des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ) „Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko“, welche erstmals konkrete Zahlen zu Erkrankun-

gen und Todesfällen präsentierte, den Blick auf die Situation im eigenen Land. Alarmiert begann der SPD-Bundestagsabgeordnete Lothar Binding daraufhin ab Juni 2006, sich für ein generelles Rauchverbot auch in Deutschland zu engagieren. Angesichts der positiven öffentlichen Resonanz stieg schnell die Unterstützung in der Politik, wobei innerhalb der regierenden Großen Koalition Uneinigkeit herrschte. Hauptstreitpunkt war die Gastronomie: Während die SPD nach anfänglichem Zögern mehrheitlich für deren Einbeziehung votierte, dominierte in der CDU weiterhin eine ablehnende Haltung. Der letztendlich gefundene Kompromiss sah ein generelles Rauchverbot mit Ausnahme separater Raucherräume in Speisegaststätten und Diskotheken vor, wohingegen Schankwirtschaften und Bierzelte gänzlich ausgenommen bleiben sollten. Zeitgleich wurden allerdings verfassungsrechtliche Bedenken laut, da mit Inkrafttreten der Föderalismusreform I im September 2006 die Kompetenz ‚Gaststättenrecht‘ auf die Länder übergegangen war, woraufhin die Bundesregierung das Vorhaben abbrach.

Für die folgende Untersuchung der Nichtraucherenschutzgesetzgebung der Länder wurden neben der Auswertung der Gesetzestexte alle 16 Gesetzgebungsprozesse per Systematischer Prozessanalyse (Hall 2008) rekonstruiert. Als Quellen dienten dabei ca. 400 Dokumente der Landtage (Entwürfe, Anträge, Plenarprotokolle etc.) sowie ca. 3000 Artikel aus regionalen und überregionalen Tageszeitungen.

3.1 Die Nichtraucherenschutzgesetze der Länder im Vergleich²

Aufgrund der geringen Restriktionen (vgl. Joossens/Raw 2007) wurde Deutschland zuvor im internationalen Vergleich häufig als „Paradies der Raucher“ bezeichnet, denn trotz mehrfacher Versuche war ein generelles gesetzliches Rauchverbot in keinem Bereich durchgesetzt worden. Im Vergleich dazu ist eine große Einheitlichkeit festzustellen: Alle Länder haben ein generelles Rauchverbot erlassen, alle die Gastronomie mit einbezogen. Somit fand ein Paradigmenwechsel statt: Nichtrauchen im öffentlichen Raum wurde zum Normalfall, Rauchen zur Ausnahme.

Daneben besteht allerdings eine große Bandbreite an Regelungen hinsichtlich der Ausgestaltung im Detail. Mit Hilfe des folgenden additiven Index kann die Restriktivität der Landesnichtraucherschutzgesetze verglichen werden, wobei ausgehend von einem kompletten (absoluten) Rauchverbot in sieben Kategorien abgestuft Punkte für Ausnahmeregelungen in den Gesetzen vergeben werden. Die jeweilige Gewichtung richtet sich dabei nach der Wirkung im Hinblick auf den Umfang des Nichtraucherschutzes: die permanente Einrichtung von Raucherräumen in einer Gaststätte beispielsweise macht sich gravierender bemerkbar als Ausnahmen für zeitlich begrenzte Festzelte.

A = Raucherräume in Gaststätten

4 = freie Wahl

3 = Nebenraum

0 = nicht erlaubt

B = Raucherräume in Diskotheken

2 = erlaubt / Zutritt für alle

1 = erlaubt / Zutritt nur über 18

0 = nicht erlaubt

C = Inhabergeführte Gaststätten*(nur Saarland)*

2 = Rauchen erlaubt

0 = Rauchen verboten

D = Raucherclubs*(Zutritt zur Gaststätte nur für Mitglieder)*

2 = erlaubt

0 = verboten

E = Geschlossene Gesellschaften*(Private Veranstaltungen in Gaststätten)*

1 = Rauchen erlaubt

0 = Rauchen verboten

F = Festzelte

1 = Rauchen erlaubt

0 = Rauchen verboten

G = Regelmäßige, temporäre Brauchtumsveranstaltungen*(nur Nordrhein-Westfalen)*

1 = Rauchen erlaubt

0 = Rauchen verboten

Somit können die 16 Gesetze in folgende Rangordnung von ‚moderat‘ (hohe Punktzahl) bis ‚restriktiv‘ (geringe Punktzahl) eingeordnet werden:

	gesamt	A	B	C	D	E	F	G
Nordrhein-Westfalen	10	3	2	0	2	1	1	1
Saarland	8	3	2	2	0	0	1	0
Hamburg	8	3	2	0	2	0	1	0
Schleswig-Holstein	7	3	2	0	0	1	1	0
Hessen	6	3	2	0	0	0	1	0
Thüringen	6	3	2	0	0	1	0	0
Sachsen-Anhalt	6	4	2	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	6	3	2	0	0	0	1	0
Bremen	6	3	2	0	0	0	1	0
Mecklenburg-Vorpommern	5	3	2	0	0	0	0	0
Niedersachsen	5	3	2	0	0	0	0	0
Sachsen	4	3	0	0	0	0	1	0
Baden-Württemberg	4	3	0	0	0	0	1	0
Berlin	4	3	1	0	0	0	0	0
Brandenburg	3	3	0	0	0	0	0	0
Bayern	2	0	0	0	2	0	0	0

Innerhalb des generellen Rauchverbots sind also erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern vorzufinden. Das restriktivste Gesetz findet sich – abgesehen vom absoluten Rauchverbot in Bayern – in Brandenburg, wo abgesehen von einem einzigen Nebenraum für Raucher keine weiteren Ausnahmen zugelassen sind. Überaus moderat ist dagegen das nordrhein-westfälische Gesetz, das mehrere Raucherräume gestattet sowie Ausnahmen für geschlossene Gesellschaften, Raucherclubs, Festzelte und „im Brauchtum verankerte regionaltypische Feste“ – selbst für Schulen, wenn dort beispielsweise Karnevalsveranstaltungen stattfinden – beinhaltet. Wie gravierend die beschriebenen Unterschiede empfunden wurden, zeigte sich nicht nur in den politischen Debatten, sondern auch in der Presseberichterstattung, die mit Begriffen wie „Flickenteppich“ (Welt, 13.05.2008) und „Regelungsdschungel“ (Focus, 01.08.2007) harsche Kritik übte.

3.2 Unitarische Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen

Nachdem die Zuständigkeit für den Nichtraucherschutz mit dem Gaststättenrecht auf die Länder übergegangen war, zeigten sich umgehend Koordinationsbestrebungen. Noch im Dezember 2006 einigte man sich auf ein dreistufiges Vorgehen: Zunächst sollten Fachreferenten von Bund und Ländern eine gemeinsame Grundlage erarbeiten, auf deren Basis sich dann die Fachminister verständigen wollten, bevor die Ministerpräsidenten eine abschließende Entscheidung treffen würden. Der Vorsitzende, Niedersachsens Ministerpräsident Christian Wulff, kündigte an, dass man auf jeden Fall versuchen werde, einen Flickenteppich zu vermeiden (Saarbrücker Zeitung, 14.12.2006). Deutlich früher als geplant verständigten sich im Februar 2007 die Fachreferenten auf ein Rauchverbot in Behörden, Krankenhäusern, Kindertagesstätten, Schulen und auch der bislang umstrittenen Gastronomie. Mit einem generellen Rauchverbot mit Ausnahme separater Raucherräume ging die Vorlage weit über den Kompromiss auf Bundesebene hinaus, wonach Kneipen, Bars und Bierzelte ausgenommen bleiben sollten. Lediglich Niedersachsen und Thüringen, die als einzige Länder ihre Wirtschaftsreferenten entsandt hatten, stimmten der Vorlage nicht zu (Leipziger Volkszeitung, 07.02.2007). Die Realisierungschancen der Vorlage waren zu dieser Zeit aufgrund divergierender Vorstellungen in den Ländern allerdings insgesamt zweifelhaft; über die Parteigrenzen hinweg hatten sich mehrere Ministerpräsidenten für ‚flexiblere‘ Lösungen ausgesprochen. Baden-Württembergs Ministerpräsident Oettinger sprach denn auch von einer Arbeitsgrundlage, die Experten hätten „kein zwingendes Ergebnis“ vorgelegt (Die Welt, 07.02.2007). Dennoch einigten sich die Gesundheitsminister auf die Vorlage, wobei sich Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in einer Protokollnotiz Ausnahmen für einzelne gastronomische Betriebe vorbehielten – allerdings handele es sich dabei um wenige Ausnahmen, betonte Wulff (Spiegel Online, 23.02.2007). Formal übernahmen die Ministerpräsidenten im März dann zwar einstimmig die Empfehlung ihrer Gesundheitsminister, doch wurde wiederum die obige Protokollnotiz eingefügt. Unklar blieb, wie viele Länder davon Gebrauch machen wollten, da die Abweichler nicht namentlich festgehalten wurden. Es seien nun „wesentlich mehr“, aber immer noch „eine Minderheit“ äußerte Wulff, der sich bemühte, die Einigkeit in den Vordergrund zu stellen. Er sprach vom „größten Schritt für den Schutz vor Passivrauchen“, den es je gegeben habe, und: „90% des Nichtraucherschutzes werden einheitlich sein“ (Passauer Neue Presse, 23.03.2007).

Entsprechend den theoretischen Überlegungen wirkte die Koordinierung durch die Fachbeamten also sowohl vereinheitlichend als auch verschärfend auf die gesetzlichen

Maßnahmen der Länder. Obwohl sich die Länder durch die Protokollnotiz ein Hintertürchen offen gehalten hatten, wurde dieses später trotzdem nicht genutzt, da durch die gemeinsame Vorlage in der Öffentlichkeit gewissermaßen bereits Standards gesetzt waren. Diese „Messlatte“ wurde von den Medien hochgehalten, die regelmäßig vergleichende Darstellungen der geplanten und bereits erlassenen Gesetze der Länder veröffentlichten und dabei Abweichungen mit negativer Konnotation darstellten.

Im Umgang mit dem gemeinsamen Beschluss zeigte sich die fortdauernde Wirkungsmächtigkeit des normativen Unitarismus. In Sachsen-Anhalt stellte beispielsweise CDU-Fraktionsvize Kurze – zuvor ein vehementer Gegner gesetzlicher Maßnahmen – bei der Einbringung des Regierungsentwurfs fest, dass das Land „ohne diese Regelung eine Insel darstellen“ würde, was „sicherlich nicht möglich“ sei (Plenarprotokoll 5/23: 1465). Zu Beginn hatte der hessische Ministerpräsident Koch, wie mehrere seiner Kollegen, noch die vorrangige Zuständigkeit des einzelnen Landes betont: Föderalismus bedeute nicht, dass einer „Ja“ sage und alle anderen das auch machten (Saarbrücker Zeitung, 14.12.2006). Nur ein Dreivierteljahr später hatte sich diese Sichtweise grundlegend verändert und selbst der bayerische Gesundheitsminister Schnappauf gab zu bedenken, man könne doch „keinem erklären, dass im bayerischen Neu-Ulm etwas anderes gilt als gleich daneben im baden-württembergischen Ulm“ (Süddeutsche Zeitung, 31.08.2007). Insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungen wurde von den zuständigen Ministern zumeist erfolgreich auf die gemeinsame Linie der Länder verwiesen, um ihren Gesetzentwurf zu stärken, und auch die Opposition konnte den gemeinsamen Beschluss so als Druckmittel nutzen. Abweichungen in den Gesetzentwürfen wurden nur selten selbstbewusst vertreten, sondern vielmehr relativiert und gerechtfertigt. Als beispielsweise die saarländische Regierung eine Ausnahme vom generellen Rauchverbot für kleine inhabergeführte Kneipen mit nur gelegentlicher Beschäftigung von Aushilfskräften einführen wollte, beeilte sich Gesundheitsminister Hecken hinzuzufügen, dass diese Ausnahmen einen „derart marginalen Bereich“ betreffen, dass sie die von den Ländern angestrebte bundeseinheitliche Regelung des Rauchverbots in der Gastronomie nicht torpedierten (Saarbrücker Zeitung, 02.08.2007).

Maßgeblich war dabei nicht zuletzt, dass sich die öffentliche Meinung bundesweit klar in Richtung des gemeinsamen Beschlusses der Länder entwickelte. Eine Eurobarometer-Umfrage (Nr. 239) von Anfang 2006 ergab, dass 47% der Befragten „voll und ganz“ und 22% „eher“ für ein Rauchverbot in Restaurants plädierten, dagegen nur 25% „voll und ganz für“ und 21% „eher für“ ein Rauchverbot in Bars und Kneipen. Ein Jahr später ergab die gleiche Frage (Eurobarometer Nr. 272) deutlich veränderte Präferenzen: 51% der Befragten stimmten demnach „voll und ganz“, 23% „eher“ für ein Rauchverbot in Restaurants, und mittlerweile auch 32% „voll und ganz“ sowie 20% „eher“ für ein Rauchverbot in Bars und Kneipen. Am Tag der Gesundheitsministerkonferenz, wurde eine Umfrage von TNS Emnid (Berliner Morgenpost, 23.03.2007) veröffentlicht, nach der 63% der Deutschen ein generelles Rauchverbot in der Gastronomie befürworteten während 35% es ablehnten. Von diesen würden aber wiederum 61% zustimmen, wenn spezielle Raucherräume erlaubt wären. Anders ausgedrückt bedeutete das eine Mehrheit von 84% für ein generelles Rauchverbot mit Raucherräumen als Ausnahme – die Variante, auf die sich dann auch die Gesundheitsminister einigten. Von den Medien wurden dabei – ausgehend von den Forschungsergebnissen des DKFZ – die Gefahren des Passivrauchens gegenüber anderen Argumenten stark in den Vordergrund gestellt, was zusammen mit der Berichterstattung über die positive Resonanz der Bevölkerung den Druck auf die Politik

zusätzlich verstärkte. In Hessen beispielsweise sprach sich die regierende CDU zunächst für freiwillige Lösungen aus, angesichts des SPD-Gesetzentwurfs sprach CDU-Drogenpolitiker Alfons Gerling von „typisch sozialdemokratischer Regelungswut“ (Frankfurter Rundschau, 22.11.2006). Nach dem Gesundheitsminister-Beschluss votierte schließlich auch die CDU für ein generelles Rauchverbot in der Gastronomie. In der folgenden Plenardebatte (Plenarprotokoll 16/125, S. 8695) verwies Gerling auf die mittlerweile sehr hohe Zustimmung der Bürger zum Rauchverbot und führte zudem an, dass die Informationen des Deutschen Krebsforschungszentrums „besonders aufschlussreich“ gewesen wären.

3.3 Föderale Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen

Nachdem sich ausgehend von der bundespolitischen Initiative eine bundesweite Diskussion entwickelt hatte und auch weiterhin die Landesgesetzgebung begleitete, wäre ausgehend von den theoretischen Überlegungen eine geringe Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik zu vermuten. Tatsächlich wurde die Problemwahrnehmung auf Bundesebene geprägt, in keinem Bundesland wurden zunächst landesbezogene Gegebenheiten geltend gemacht. Im Laufe der Gesetzgebungsprozesse traten allerdings in manchen Ländern landesspezifische Besonderheiten im sozio-ökonomischen bzw. kulturellen Sinne zutage, die auch teilweise die Diskussion prägten. In Bayern beispielsweise entspann sich eine hitzige Kontroverse um die Behandlung von Bier- und Festzelten – Ministerpräsident Stoiber, der für eine Ausnahmeregelung vom generellen Rauchverbot plädierte, sprach hier von der „ganz spezifischen, traditionellen Bierzeltkultur“ (Spiegel Online, 23.03.2007). Im Saarland beschloss die CDU in gleicher Weise für inhabergeführte Kneipen eine Ausnahme vom generellen Rauchverbot für die restliche Gastronomie. Markus Frank, Sprecher der CDU-Landtagsfraktion, sagte zur Begründung, es gebe an der Saar viele kleine Kneipen, die seit Generationen vom Inhaber alleine geführt würden, und „die nach einem Rauchverbot nicht mehr zu haben, wäre ein großer Verlust.“ (Saarbrücker Zeitung, 12.05.2007). In Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland waren insbesondere die Konsequenzen eines Rauchverbots für die Karnevalszeit ein vieldiskutiertes Thema. Rheinland-Pfalz wie auch das Saarland verschoben schließlich das Inkrafttreten des Gesetzes auf Aschermittwoch; Nordrhein-Westfalen verfügte darüber hinaus sogar eine Ausnahme vom Rauchverbot „bei im Allgemeinen regelmäßig wiederkehrenden zeitlich begrenzten Veranstaltungen soweit es sich um im Brauchtum verankerte regionaltypische Feste handelt“, womit auf Karnevalsveranstaltungen Bezug genommen werden sollte. Am deutlichsten trat der Landesbezug in Mecklenburg-Vorpommern hervor: Dort konnte die Überwindung der Verweigerungshaltung der CDU durch die Einbettung des Nichtraucherschutzes in die vorherrschende Wirtschaftsstrategie des Landes „Mecklenburg-Vorpommern Gesundheitsland Nr. 1“ erreicht werden. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Land stellte sich die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage für alle Parteien als herausragendes Ziel dar. Minister Selling gelang es dabei – ganz im Gegensatz zur Debatte in quasi allen anderen Bundesländern – das geplante Gesetz nicht als Gefahr, sondern vielmehr als Wachstumsimpuls für die Gastronomie darzustellen. Im Hinblick auf das tourismuspolitische Konzept, welches Familien mit Kindern und gesundheitsbewusste Menschen als wichtigste Zielgruppe ansah, sei es notwendig, beim Nichtraucherschutz eine Vorreiterrolle zu spielen und ein restriktives Rauchverbot auch für die Gastronomie zu erlassen. Dies wurde in der Landtagssitzung von allen Parteien außer der FDP

nachdrücklich bekräftigt und selbst Wirtschaftsminister Seidel konstatierte schließlich, dass in Deutschlands ‚Gesundheitsland Nr. 1‘ „der blaue Dunst .. nicht ganz hineinpasst“ (Plenarprotokoll 5/12, S. 64).

Hinsichtlich der Parteipositionen zeigten sich bei gleichnamigen Landesparteien zu Beginn große Übereinstimmungen, da zentrale Wertvorstellungen betroffen waren. In der Frage der Rauchverbote kollidieren zwei Grundrechte: Zum einen wird das Recht des Rauchers zu rauchen durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG geschützt, welcher eine unantastbare Sphäre privater Lebensgestaltung postuliert. Zum anderen wird das Recht des Nichtraucher auf Schutz vor Passivrauchen durch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG gestützt. Im Bereich der Gastronomie kommt noch das Grundrecht der Berufsfreiheit der Gastronomen hinzu, da ein Rauchverbot einen Eingriff in deren Betrieb darstellt. Die Gewichtung dieser Rechte seitens der Parteien ist die Grundlage für deren Entscheidung über den Eingriffsumfang des Staates, d.h. die Schärfe der zum Schutz vor Passivrauchen erlassenen gesetzlichen Maßnahmen. Demgemäß erwiesen sich die SPD und die Grünen früh als Befürworter eines generellen Rauchverbots, während die FDP die Wahlfreiheit des Gastes sowie die Berufsfreiheit des Wirtes betonte und staatliche Eingriffe in die nicht als ‚öffentlicher Raum‘ betrachtete Gastronomie ablehnte. In den schlussendlich erlassenen Gesetzen spiegeln sich solche gleichgerichteten Parteeffekte allerdings nur teilweise wider. SPD und Grüne als Koalitionspartner verhinderten allzu moderate Gesetze, doch statt des erwarteten abschwächenden Effekts der FDP findet sich ein Zusammenhang zwischen Parteipositionen und Regierungsbeteiligung: alle in der Opposition befindlichen FDP-Landesparteien blieben bis zuletzt vehemente Gegner eines generellen Rauchverbots in der Gastronomie, während die Regierungsbeteiligung (wenn auch meist widerstrebend) zur Zustimmung führte.

Trotz der grundsätzlichen Übereinstimmung traten im Verlauf der Gesetzgebungsprozesse deutliche Unterschiede in den Positionen der verschiedenen Landesverbände der Parteien hervor. Vergleicht man die (abschließenden) Positionen von SPD und Grünen, die jeweils zwischen einem generellen und einem absoluten Rauchverbot in der Gastronomie pendelten, so zeigen sich auffällige Variationen zwischen den Ländern, die allerdings nicht bestimmten landesbezogenen Charakteristika zuzuordnen sind. Von den 11 in Landtagen vertretenen Grünen votierten 6 für ein absolutes und 5 für ein generelles Rauchverbot. Bei den 16 SPD-Landesparteien ist das Verhältnis umgekehrt, es finden sich aber immerhin 3 Fälle für ein absolutes Rauchverbot. In den 11 Ländern, in denen sowohl SPD als auch Grüne im Landtag vertreten waren, ergaben sich in 8 Fällen übereinstimmende Positionen (für ein absolutes oder ein generelles Rauchverbot), in 3 Fällen unterschieden sich die Haltungen der beiden Parteien. Ein Zusammenhang zwischen Parteipositionen und Regierungsbeteiligung wie bei den FDP-Landesparteien ist dabei nicht zu erkennen. Bei den CDU-Landesparteien war die Parteiposition jeweils von der Stärke der innerparteilichen Flügel abhängig, wobei der Wirtschaftsflügel sich meist (zumindest in der Anfangsphase) auf Höhe der FDP befand. Viele der CDU-Landesparteien waren über einen langen Zeitraum zutiefst gespalten – manche sogar bis zum Schluss, wie beispielsweise in Thüringen, wo zwei konkurrierende Änderungsanträge aus der CDU-Fraktion vorlagen und die Abstimmung schließlich freigegeben wurde. Während der äußerst hitzig geführten Landtagsdebatte äußerte sich die Gespaltenheit der Fraktion stellenweise in polemischen und persönlichen Bemerkungen. Auf die Worte der Vizepräsidentin „Für die CDU-Fraktion hat sich der Abgeordnete Panse zu Wort gemeldet“ antwortete denn auch der Abgeordnete Heym (ebenfalls CDU) gegenüber dem Plenum „Für

mich aber nicht!“ (Plenarprotokoll 4/73, S. 7428f.). Im Vergleich der Bundesländer variiert die Position der CDU von der bloßen Kennzeichnungspflicht (Rheinland-Pfalz) – welche nicht mit echten Restriktionen verbunden ist – bis hin zur Unterstützung des vergleichsweise restriktiven Regierungsentwurfs von SPD und der Linken in Berlin. In Letzterem distanzierte sich die CDU ausdrücklich von der FDP, indem Mario Czaja für seine Fraktion klarstellte: „Ich bitte, in dieser Frage keine Gemeinsamkeiten zwischen CDU und FDP zu suchen“ (Plenarprotokoll 16/11, S. 861). Davon ausgehend stellte die rheinland-pfälzische Gesundheitsministerin Dreyer (SPD) fest, sie hätten mit der vehementen Opposition von CDU und FDP gegen ein Rauchverbot „ein rheinland-pfälzisches Problem“, denn von etlichen CDU-geführten Regierungen, auch mit FDP-Beteiligung, seien bereits ähnliche Gesetze verabschiedet worden – woraufhin die CDU-Abgeordnete Thelen konterte, die rheinland-pfälzische CDU sei „ein großer Fan des Föderalismus. Das, was für Baden-Württemberg und Hessen gut sein kann, muss es noch lange nicht für Rheinland-Pfalz sein.“ (Plenarprotokoll 15/30, S. 1797 und 1799).

Somit zeigte sich, dass die gesetzgeberische Entwicklung durch den gemeinsamen Beschluss der Länder in jedem Fall nicht komplett determiniert war, sondern dennoch Landes-(Partei-)Politik zum Tragen kommen konnte.

4. Fazit

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags war die Frage, inwieweit die Föderalismusreform I – untersucht am Beispiel des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie – zu mehr eigenständiger Landespolitik geführt hat. Maßgeblich hierfür ist, auf welche Weise die Länder ihren neuen Gestaltungsspielraum nutzen.

Im Hinblick auf den gesetzgeberischen Output ist das Fazit ein „Unentschieden“ zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt. Einerseits ergibt sich eine große Übereinstimmung zwischen den Gesetzen, nachdem alle Länder ein generelles gesetzliches Rauchverbot für alle Gastronomieformen erlassen haben; andererseits variiert jedoch die Ausgestaltung im Detail – d.h. Art und Anzahl der zugelassenen Ausnahmen – in erheblichem Maße. Im Verlauf der Gesetzgebungsprozesse sind folglich sowohl unitarische wie auch föderale Tendenzen zu erkennen.

Nachdem die Länder – quasi als selbstverständliche Reaktion auf den Verlust der Bundeskompetenz – umgehend Koordinierungsbemühungen zeigten, liegt es nahe, von der fortgesetzten Bedeutung etablierter Verhaltensmuster auszugehen, welche eine eigenständige Politik der Länder hemmten. Die Koordination der ‚Fachbrüder und -schwestern‘ trug erwartungsgemäß zu größerer Übereinstimmung und auch einem höheren Schutzniveau der Gesetze bei. Vom ‚Nichtrauchergipfel‘ ging also ein starker Impuls in Richtung Vereinheitlichung aus, da durch den offiziellen gemeinsamen Beschluss in der Öffentlichkeit gewissermaßen bereits Standards gesetzt waren. Laut Umfragen entwickelte sich die öffentliche Meinung überaus deutlich in Richtung des generellen Rauchverbots, so dass sich letztlich kein Land dem Druck komplett entziehen konnte. Von zentraler Bedeutung ist hier allerdings die Rolle der Medien, ohne die sich diese Wirkung wohl nicht hätte in gleicher Weise entfalten können. Die Medien gaben der öffentlichen Diskussion von Anfang an ein bestimmtes ‚Framing‘: Ausgehend von den Forschungsergebnissen des DKFZ wurden die gesundheitlichen Risiken des Passivrauchens gegenüber den Sorgen der Gastronomie bezüglich Umsatzeinbußen in den Vordergrund gestellt, die Unterstützung der Bürger für ein ge-

nerelles Rauchverbot als klar und eindeutig dargestellt. In der Rede vom föderalen ‚Flickenteppich‘ zeigte sich der Unitarismus der Medien, die in regelmäßigen Abständen vergleichende ‚Rankings‘ der geplanten Gesetze veröffentlichten, wobei Abweichungen negativ dargestellt wurden. Entsprechend dominierte in der Politik die Perzeption, dass in der Bevölkerung einheitliche Regelungen zum Schutz der Nichtraucher gewünscht seien, so dass Abweichungen von der gemeinsamen Linie zumeist mit Rechtfertigungen vorgebracht und nicht mit föderalem Selbstbewusstsein vertreten wurden.

Föderale Tendenzen sind zu geringeren Teilen auf besondere landesspezifische Gegebenheiten zurückzuführen, die mancherorts die Diskussion prägten – insbesondere zur Behandlung regionaltypischer Brauchtumsveranstaltungen wie Karneval im Rheinland oder das Oktoberfest in Bayern. Ein weiterreichender Bezug zum Land fand sich nur in Mecklenburg-Vorpommern, durch die Verknüpfung mit dem dortigen tourismuspolitischen Konzept ‚Gesundheitsland Nr. 1‘. Im Hinblick auf Parteien hat sich die föderale Variante als erklärungskräftiger als die Variante gleichgerichteter Effekte erwiesen. Zwar zeigten sich zu Beginn prinzipiell übereinstimmende Positionen der gleichnamigen Landesparteien und länderübergreifend verhinderten SPD und Grüne als Koalitionspartner allzu moderate Gesetze, doch zeigten sich auch bei diesen Parteien deutliche Positionsunterschiede zwischen den Ländern. Abgesehen von den FDP-Landesparteien, die (solange sie nicht an der Regierung beteiligt waren) während des gesamten Zeitraums als vehemente Gegner eines gesetzlichen Rauchverbots in der Gastronomie auftraten, durchliefen alle Parteien zunächst Positionsfindungsprozesse, da die Grenzen zwischen Befürwortern und Gegnern häufig nicht zwischen den Parteien, sondern durch die Parteien hindurch verliefen. Dies betraf insbesondere die CDU-Landesparteien, die in manchen Ländern sogar bis zuletzt gespalten blieben. Im Verlauf der Debatte entwickelten sich infolgedessen signifikante Unterschiede zwischen den Landesverbänden, womit die These der Regionalisierung des Parteienwettbewerbs hier zumindest teilweise bestätigt wird.

In jedem Fall wurden insofern die Zielsetzungen der Föderalismusreform erfüllt, als es zur Belebung der Politik in den Ländern gekommen ist. Wie selten eine andere Materie berührt das Thema ‚Nichtraucherschutz‘ grundsätzlich jeden Bürger, gleich welcher sozialen Schicht oder Altersgruppe er entstammt, da jeder entweder Raucher oder Nichtraucher ist. Politiker wie auch Wähler können dabei auch ohne spezielles Expertenwissen die Konsequenzen der verschiedenen Gesetzesoptionen klar erkennen, so dass sich sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in den Landtagen intensive Diskussionen entwickelten. Im Hinblick auf eine Stärkung der Landespolitik durch die Föderalismusreform I gibt die Nichtraucherschutzgesetzgebung also insgesamt trotz fortdauernder unitarischer Tendenzen durchaus Anlass zur Hoffnung.

Anmerkungen

Für hilfreiche Kommentare danke ich Reimut Zohlhöfer, Thomas Saalfeld, Sonja Reus, Sylvia Veit und den anonymen Gutachtern. Außerdem ist der Hanns-Seidel-Stiftung für die Finanzierung der Dissertation zu danken.

- 1 Politikwissenschaftliche Untersuchungen liegen vor zum Jugendstrafvollzug (*Leunig/Pock* 2010), zu Beamtenrecht und Beamtenbesoldung (*Leunig/Neumann* 2012) sowie zum Jagdwesen (*Obermeier* 2012).
- 2 Untersucht wird in diesem Beitrag ausschließlich die ursprüngliche Gesetzgebungsrunde im Jahr 2007, nicht die Novellierung der Gesetze unter dem Einfluss des Bundesverfassungsgerichtsurteils 2008.

Literatur

- Abromeit, Heidrun*, 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur*, 1999: Rediscovering Regional Economic Policy. New Opportunities for the Länder in the 1990s, in: *Jeffery, Charlie* (Hrsg.), Recasting German federalism. The legacies of unification, London: Pinter, S. 177-196.
- Blumenthal, Julia von*, 2010: Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, in: *Blumenthal, Julia von/Bröckler, Stephan* (Hrsg.), Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 177-196.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009²: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc*, 2012: Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang*, 2008: Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb, in: *Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 39-56.
- Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan* (Hrsg.), 2010: Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg.
- Downs, Anthony*, 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: Mohr Verlag.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian*, 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Stuttgart: UTB.
- Joossens, Luk/Raw, Martin*, 2007: Progress in Tobacco Control in 30 European Countries 2005 to 2007, in: European Network for Smoking Prevention, http://www.ensp.org/files/30_european_countries_text_final.pdf.
- Hall, Peter A.*, 2008: Systematic process analysis: when and how to use it, in: *European political science*, 7/2008.
- Hesse, Konrad*, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: C.F. Müller Verlag.
- Jeffery, Charlie*, 1999: From Cooperative Federalism to a 'Sinatra Doctrine' of the Länder?, in: *Jeffery, Charlie* (Hrsg.), Recasting German federalism. The legacies of unification, London: Pinter, S. 329-342.
- Kisker, Gunter*, 1971: Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Mohr Verlag.
- Kropp, Sabine*, 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula*, 2010: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000³: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Leunig, Sven*, 2008: Föderalismus in Deutschland – Zwischenbilanz und Ausblick, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 18. Jahrgang, Heft 4, S. 523-531.
- Leunig, Sven*, 2010: Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat, in: *Renzsch, Wolfgang/Detterbeck, Klaus/Schieren, Stefan* (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg, S. 171-198.
- Leunig, Sven/Neumann, Felix*, 2012: Landespolitik und Landesrecht. Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 197-210.
- Leunig, Sven/Pock, Martin*, 2010: Landespolitik nach der Föderalismusreform I, in: *Blumenthal, Julia von/Bröckler, Stephan* (Hrsg.), Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 157-175.
- Leuprecht, Christian*, 2008: Föderalismuskultur-Baustein. Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 269-284.

- Obermeier, Simon*, 2012: Die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen: Eine weitere Anekdote eines „symbolischen Föderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 211-221.
- Petersen, Thieß/Wintermann, Ole*, 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Reutter, Werner*, 2006: Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 16/2006, S. 1249-1274.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: APuZ, 50/2006, S. 6-11.
- Scharpf, Fritz W.*, 2007: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 197-214.
- Scharpf, Fritz W.*, 2008: Community, Diversity and Autonomy. The Challenges of Reforming German Federalism, in: German Politics, Band 17, Nummer 4, Dezember 2008, S. 509-521.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G.*, 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G.*, 2011²: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, München: Beck.
- Schneider, Hans-Peter*, 2012: Die Föderalismusreform I auf dem Prüfstand. Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 222-233.
- Sturm, Roland*, 2007: Die Föderalismusreform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik?, in: *Baus, Ralf/Thomas/Fischer, Thomas/Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), Föderalismusreform II. Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 37-45.
- Sturm, Roland*, 2008: Von der Symmetrie zur Asymmetrie - Deutschlands neuer Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Band 8, Baden-Baden: Nomos, S. 27-41.
- Sturm, Roland*, 2010: Einleitung: Mehrebenenpolitik in Partei und Staat, in: *Oberhofer, Julia/Sturm, Roland* (Hrsg.), Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München: Allitera Verlag, S. 7-16.
- Wagener, Frido*, 1979: Forschungsprogramm Staatsorganisation. Im Auftrage des Bundesministers des Innern ausgearbeitetes Gutachten, Baden-Baden: Nomos.
- Weaver, R. Kent*, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6, S. 371-398.
- Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim*, 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder. Erträge des Vergleichs, in: *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder* (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009a: Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 19 (2009), S. 39-76.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009b: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos.

Anschrift der Autorin:

Iris Reus, Bamberg Graduate School of Social Sciences, Feldkirchenstraße 21, 96045 Bamberg
E-Mail: iris.reus@uni-bamberg.de

Doris Böhme/Markus Heindl

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens – Neue Herausforderungen für die Koordination im föderalen Deutschland

Zusammenfassung

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens gehört seit Beginn der 1990er Jahre zu den zentralen Elementen der Verwaltungsreform und beinhaltet im Kern die Umstellung der traditionellen Kameralistik auf die doppelte Buchführung. Der Reformprozess ist in den Bundesländern unterschiedlich fortgeschritten und weist landesspezifisch uneinheitliche Rechtsgrundlagen auf. Da verschiedene Buchführungsmodelle koordiniert werden müssen, führt die Einführung der Doppik in die öffentlichen Haushalts- und Rechnungssysteme zu einem neuen Spannungsfeld zwischen den Bundesländern und deren Kommunen.

Der Beitrag rückt diese neuen Koordinationsherausforderungen sowie deren Auswirkungen auf den Reformprozess in den Fokus, da dieser spezielle Aspekt von Reformkosten bisher in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ungenügend betrachtet wurde. Als Untersuchungsgegenstand wird der Reformprozess in Bayern und Thüringen analysiert, da hier derzeit drei verschiedene Haushaltssysteme Anwendung finden und daher eine Steigerung der Koordinationsherausforderungen vermutet wird. Die Ergebnisse vermitteln einen Eindruck von den nicht-intendierten Folgen eines komplexen Reformvorhabens.

Schlagworte: Verwaltungsreformen, Doppik, Koordination, Föderalismus

Abstract

Public sector accounting reform in German states – new challenges for coordination in German federalism

Since the start of the 1990s, budget and accounting reform has been at the centre of administrative improvements within the public sector, involving in essence the replacement of the traditional cameralistic public accounting system with double-entry bookkeeping. The process of reform within the German federal states is advanced to different degrees and based on varying state-specific legal rules. The introducing of the new double-entry bookkeeping concept ('Doppik') in the public finance sector has given rise to new tension between the federal states and their local councils, with various accounting systems requiring to be coordinated.

Our article focuses on these challenges for coordination and their on the resulting consequences for the reform process itself. We look at these coordination challenges specifically from a cost perspective, one aspect which has so far received no attention. As the object of our study, we analyse the reform process in the federal states of Bavaria and Thuringia, where at the moment three different accounting systems are being used. As a consequence, we expect to find that in these states the coordination challenges increase. The results give an impression of the unintended effects of a complex reform programme.

Key words: public sector reforms, double-entry bookkeeping, coordination, federalism

1. Einleitung

Die seit Beginn der 1990er Jahre hierzulande diskutierte und implementierte Reform des Haushalts- und Rechnungswesens kann aufgrund ihrer Brisanz, dem Umfang wissenschaftlicher Diskussionen und der Höhe des Implementationsaufwandes als „Jahrhundertreform“ bezeichnet werden. Eine eigene Hochrechnung der Sachkosten (Software, Gutachten, Vermögensbewertung) für die Einführung der Doppik in den deutschen Gemeinden und Städten ergibt eine Summe von 870 Millionen Euro.¹ Zuzüglich der Ausgaben der Kommunen für Personal oder Fortbildungen und der Reformkosten auf Bundes-, Landes-² sowie Kreisebene steigen die Kosten für die Umsetzung der Reform in den Milliardenbereich. Grundsätzlich ist es sehr schwierig die tatsächliche Höhe von Transaktionskosten für Verwaltungsreformen zu bestimmen, da viele „Kosten“ in den täglichen Arbeitsprozessen anfallen und schwer zu monetarisieren sind. Dennoch können gerade Reformkosten, die sich nicht in Euro ausdrücken lassen (wie z.B. zusätzliche Arbeits-, Abstimmungs- und Informationsprozesse), entscheidende Auswirkungen auf die Art und Weise der Implementation haben und auch das Ausbleiben positiver Evaluationsergebnisse erklären. Hierzu zählt auch der Koordinationsaufwand, der sich durch die Verwendung verschiedener Buchungssysteme auf den föderalen Ebenen ergibt. Auf diesen Aspekt von Reformkosten möchten wir in unserem Beitrag hinweisen, da er in der Diskussion dieser „Jahrhundertreform“ bisher gänzlich unbeachtet geblieben ist.

Im Fokus des Beitrages steht die Frage, welche Koordinationsherausforderungen sich durch die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im föderalen Deutschland ergeben und welche Auswirkungen diese auf den laufenden Reformprozess haben. Dabei wird den Koordinationsproblemen innerhalb und zwischen den Ebenen des Staatsaufbaus nachgegangen, da im Finanz- und Haushaltswesen zahlreiche Verknüpfungen zwischen den föderalen Ebenen bestehen, etwa in Folge des Steuerverbundsystems und des Finanzausgleichs. Den Schwerpunkt unserer Untersuchung legen wir auf die Bundesländer Bayern und Thüringen, zum einen weil in diesen Ländern die Umstellung auf Doppik noch nicht abgeschlossen ist und zum anderen weil in Bayern und Thüringen aktuell ein Nebeneinander von drei Haushaltssystematiken³ besteht, welche koordiniert werden müssen. Daraus resultiert die Vermutung, dass sich in diesen beiden Ländern die Koordinationsproblematik verschärft.

Zur Analyse der Koordinationsproblematik im föderalistischen Mehrebenensystem und dessen Auswirkungen auf den Reformprozess bedienen wir uns qualitativer (leitfadengestützter Experteninterviews) und quantitativer (standardisierter Online-Fragebogen) Methoden. Insgesamt wurden zehn Experteninterviews mit Mitarbeitern auf der Landesebene (kommunale Spitzenverbände, Landesinnenministerien, Statistische Landesämter) sowie mit dem Statistischen Bundesamt geführt, die wir nach der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet haben. Zur Untersuchung des Koordinationsaufwandes auf der Kommunalebene haben wir alle Gemeinden in Bayern und Thüringen (N = 2982) mit Hilfe eines im Januar 2013 elektronisch versendeten Fragebogens befragt. Die bereits doppisch buchenden Gemeinden dieser beiden Länder wurden im November 2012 (vor dem Online-Versand) auch postalisch angeschrieben. Ziel dieses Vorgehen war es, einen hohen Rücklauf besonders unter den doppisch buchenden Gemeinden zu generieren, um einen Einblick in die vor Ort auftretenden Implementations- und Koordinationsherausforderungen zu gewinnen. Abschließend war ein Rücklauf von 784 Fragebögen (26,3 %) zu verzeichnen. Die hier vorgestellte Untersuchung des Koordinationsbedar-

fes gehört zu einem größeren Forschungsprojekt, welches verschiedene Aspekte der Implementation der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland analysiert. Daher werden im Folgenden nicht alle Ergebnisse aus dem Online-Survey, sondern nur die Auswertung der Fragen zur kommunalen Koordinationsproblematik vorgestellt.

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick zum aktuellen Stand der Forschung und erläutert, warum der Koordinationsbedarf, der mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einhergeht, in die wissenschaftliche Diskussion einzubringen ist. Kapitel 3 fasst den aktuellen Umsetzungsstand der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf den föderalen Ebenen in Deutschland zusammen. Darauf aufbauend wird in Kapitel 4 der zentralen Fragestellung des Beitrages nachgegangen, nämlich welche Koordinationsherausforderungen sich durch diese Verwaltungsreform im föderalen Deutschland ergeben und welche Auswirkungen diese auf den laufenden Reformprozess haben. Zur Beantwortung werden die Ergebnisse aus den Interviews und der Online-Umfrage herangezogen. Das fünfte Kapitel fasst die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammen und zieht Schlussfolgerungen für die Einbettung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in die föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, welche durch die drei Leitbilder Politikverflechtung, kooperativer Föderalismus und Wettbewerbsföderalismus charakterisiert werden.

2. Stand der Forschung: Koordinationsbedarf als unberücksichtigter Reformkostenaspekt

Die wissenschaftliche Begleitung des Prozesses zur Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, die Kritik an der traditionellen Kameralistik⁴ und die Forderungen nach Modernisierung im Sinne der Doppik schlagen sich in einer Vielzahl an Publikationen nieder, die sich in zwei zentrale Diskussionsstränge einordnen lassen: Erstens widmet sich der größte Teil der Veröffentlichungen konzeptionellen Aspekten, wie beispielsweise der grundsätzlichen Kritik am Konzept „Doppik“ selbst, der Beschreibung verschiedener Rechnungslegungsmodelle oder der Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Buchführungsarten (z.B. *KPMG* 2008). Darüber hinaus wird der Frage nach der Eignung der doppelischen Buchführung für öffentliche Gemeinwesen (z.B. *Diemer* 1996; *Thieme* 2008) nachgegangen oder die Kritik an der Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung rückt in den Fokus. Auch die zahlreichen Publikationen zum Neuen Steuerungsmodell (NSM), in welches die Doppik als zentrales Element einzuordnen ist (vgl. *Banner* 1991; *KGSt* 1993; *Schröter* 2011; *Jann* 2011), können zu diesem Diskussionsstrang gezählt werden.

Der zweite Diskussionsstrang ist in die Implementations- und Evaluationsforschung einzuordnen und beschäftigt sich neben der Art und Weise der Umsetzung auch mit der Frage nach der Ausgewogenheit zwischen Kosten und Nutzen dieser Reform. Beispielsweise zeigen die neuesten Evaluationsergebnisse für Nordrhein-Westfalen, dass die Doppik in der Praxis ihren Zielen bisher nicht gerecht wird (vgl. *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011; *Bogumil/Holtkamp* 2012). Bisher haben Fragen und Probleme der praktischen Implementation in der Literatur jedoch eine untergeordnete Rolle gespielt. In den letzten beiden Jahren sind erste Umfragen zum Thema Doppik durchgeführt worden. Diese quantitativen, deskriptiven Studien interessieren sich besonders für den aktuellen Umsetzungs-

stand und die ersten sichtbaren Erfolge in den Kommunen.⁵ Die wenigen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen haben vor allem das NSM und dessen Evaluation zum Gegenstand (vgl. *Bogumil/Holtkamp/Ebinger* 2011). In Bezug auf das NSM kommen verschiedene Evaluationsstudien der vergangenen Jahre zu dem Schluss, dass dieses als „gescheitert“ anzusehen sei, da es nur in Ansätzen und nicht flächendeckend in den Kommunen umgesetzt wurde (vgl. *Bogumil* 2007 und 2011; *Holtkamp* 2008; *Kuhlmann* 2006). Interessant ist, dass im Gegensatz dazu die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf allen Verwaltungsebenen der Bundesrepublik diskutiert und die Doppik vollständig oder in Ansätzen Eingang in das Haushaltsrecht gefunden hat.

Mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente ist empirisch ein steigender Koordinationsaufwand zu beobachten. Im folgenden Beitrag stehen die Koordinationsprobleme und deren ungewollten Folgewirkungen, die sich bei der Einführung der Doppik ergeben, im Zentrum. Damit ist dieser Beitrag in den zweiten Diskussionsstrang einzuordnen, da weder das Konzept „Doppik“ selbst oder dessen Eignung für öffentliche Haushalte diskutiert werden, sondern mit den Koordinationsherausforderungen ein spezieller Aspekt der Implementationskosten betrachtet wird.

Die Koordination der Finanz- und Haushaltsplanung umfasst insbesondere die Generierung, den Austausch und die Zulieferung finanzwirtschaftlicher Informationen verschiedener Einheiten innerhalb einer Organisation (z.B. zwischen Bürgermeister, Kämmererei und Stadtrat) sowie ebenenübergreifend zwischen verschiedenen Verwaltungsorganisationen (z.B. Kommune und Innenministerium/Finanzministerium oder Statistisches Landesamt und Landesregierung). Durch die zahlreichen Überschneidungen im Finanzwesen kommt der gegenseitigen Abstimmung der Maßnahmen zwischen den verschiedenen Akteuren (Verwaltungseinheiten) eine entscheidende Bedeutung zu, insbesondere da diese Akteure über institutionalisierte Entscheidungs- und Handlungsautonomie (z.B. Garantie der Selbstverwaltung für Kommunen nach Art. 28 GG und Autonomie der Länder nach Art. 30 GG) verfügen. Diese Autonomie wiederum wirkt sich auf die Koordination der Verwaltungseinheiten untereinander aus und betrifft, da es sich bei der Haushaltspolitik um eine Querschnittspolitik handelt, potentiell auch alle anderen Politikfelder. Dass der Koordinierungsbedarf durch die Politikverflechtung zwischen verschiedenen Ebenen der Staatsorganisation und in einigen Politikbereichen wie Verkehrs-, Bildungs- oder eben Finanzplanung besonders hoch ist, ist hinreichend bekannt und war schon Gegenstand zahlreicher Untersuchungen (vgl. *Thibaut* 1996, S. 363). Jedoch hat der Koordinationsbedarf als Teil der Implementationsproblematik von Verwaltungsreformen bisher in der Literatur nur wenig Beachtung gefunden, obwohl er aus verschiedenen Gründen erklärungsbedürftig ist:

(1) Aus zahlreichen Reformprojekten der Vergangenheit (z.B. Neues Steuerungsmodell, Einführung von Produkthaushalten, Einführung von PPBS) ist bekannt, dass der Erfolg einer Reform untrennbar mit der Art und Weise ihrer konkreten Umsetzung verknüpft ist. Dies spricht für eine intensivere Betrachtung der realen Implementation von entsprechenden Reformkonzepten. Darüber hinaus können die anfallenden Kosten und praktischen Schwierigkeiten bei Reformen selten genau benannt werden. *Wollmann* und *Kuhlmann* (2011, S. 564) sprechen in diesem Zusammenhang auch von den bei Verwaltungsreformen anfallenden Transaktionskosten als dem „missing link der Evaluationsforschung“. Ohne Zweifel ist auch die Umstellung von Kameralistik auf Doppik mit hohen Transaktionskosten verbunden. Die Gemeinden sind zwar in der Lage, einige ihrer Aufwendungen

zu beziffern, jedoch handelt es sich dabei lediglich um ex ante anfallende Kosten, die zudem beispielsweise Komponenten wie Personalbedarf und Zeitaufwand oder Kosten für Koordinationsprozesse, Kommunikation sowie Entscheidungskosten nicht berücksichtigen.

(2) Grundsätzlich gelten Verwaltungsreformen, z.B. aufgrund spezifischer Merkmale der einzelnen Policies oder Eigenart der von der Verwaltungsreform betroffenen Organisationen, als schwer durchsetzbar (vgl. u.a. *Scharpf* 1987; *Bach/Jantz/Veit* 2011). Charakteristisches Merkmal aller Verwaltungsreformen ist die Identität von Vollzugsinstanz und Adressat, die bereits in der Gesetzgebung und dann auch in der Implementationsphase durch ein „besonders hohes Einfluss- und Widerstandspotential“ gekennzeichnet ist (*Bach/Jantz/Veit* 2011, S. 535). Im Bereich der Verwaltungsreformen gehen damit vielfach besonders hohe Implementationsdefizite einher (vgl. ebd., S. 535). Diese Problemstruktur unterliegt auch dem Umstellungsprozess von Kameralistik auf Doppik. Als zuständige Gesetzgeber drängen die Bundesländer seit den 1990er Jahren die Kommunen zu einer Umstellung oder zumindest Weiterentwicklung ihres kameralistischen Rechnungswesens. Die Kommunalverwaltungen werden auf diese Weise zu den Adressaten eines umfangreichen Reformprogramms. Zugleich nehmen die Kommunalverwaltungen aber nicht die Rolle bloßer „passiver“ Steuerungsobjekte ein, sondern sie sind für die Implementation dieser Reform an entscheidender Stelle verantwortlich. Zudem sind für die Implementation von Verwaltungsreformen die hierarchische Durchsetzung („von oben“ beispielsweise durch den Bürgermeister oder Behördenleiter) sowie das Aufbauen von Druck aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen (Zwang zur Umsetzung) und drohender Sanktionen von Bedeutung (vgl. u.a. *DiMaggio/Powell* 1991; *Böhme/Heindl* 2012).

(3) Besonders hervorstechend sind derartige Koordinationsherausforderungen in einem föderalen System wie der Bundesrepublik, wo zusätzlich eine intensiv ausgeprägte kommunale Selbstverwaltung existiert. Anders als in zentralistisch aufgebauten Staaten wie etwa Großbritannien, eröffnen sich hierzulande gleich mehrere Gelegenheiten, von einem „one size fits all“-Modell abzuweichen: Zum einen unterstehen die Bundesländer keinem wie auch immer gearteten „Bundeszwang“ bei der Umstellung ihres Haushaltswesens. Die Bundesländer entscheiden frei, ob sie für ihren eigenen staatlichen Haushalt und/oder für die kommunale Ebene auf das Doppik-Konzept zurückgreifen möchten oder nicht. Zum anderen führt die sich aus der kommunalen Selbstverwaltung ergebende Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen dazu, dass diese bei der konkreten Umsetzung der betreffenden Reform gewisse Spielräume besitzen.

3. Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland

Da in den Bundesländern der erkennbare politische Wille besteht, das öffentliche Rechnungswesen von Kameralistik auf Doppik umzustellen (vgl. *Van der Zee* 2007), rückt die praktische Umsetzung dieses einschneidenden Wechsels immer stärker in das Blickfeld und „es geht nur noch um die Frage, wie Doppik eingeführt wird“ (*Beyer/Kinzel* 2005, S. 358f.).

3.1 Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Länderebene

Der Reformprozess „Doppik“ ist in Deutschland unterschiedlich weit fortgeschritten. Während die Landeshaushalte in Hamburg, Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf Doppik umgestellt wurden, beschränken sich alle anderen Bundesländer und der Bund lediglich auf eine Modifizierung der Kameralistik (erweiterte Kameralistik⁶). Auf Bundesebene wurde 2010 der Beschluss zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR) nach den Grundzügen der erweiterten Kameralistik gefasst. Nach Umsetzung der erweiterten Kameralistik in zwei Pilotprojekten soll diese ab 2013 flächendeckend in der Bundesverwaltung Anwendung finden (vgl. *Bertelsmann Stiftung/KGSt* 2009). Zu den „Vorreitern“ unter den Bundesländern gehört Hessen. Bereits 1998 wurde die Einführung eines Produkthaushaltes mit ergebnisorientierter dezentraler Budgetierung im Kabinett beschlossen. Die Umstellung auf einen Produkthaushalt erfolgte in den Fachverwaltungen von 2005 bis 2008. Im Jahr 2008 wurde die Einführung der *Neuen Verwaltungssteuerung* in Hessen abgeschlossen. Auch Baden-Württemberg begann bereits Mitte der 1990er Jahre mit der Entwicklung und Einführung *Neuer Steuerungselemente* für die Landesverwaltung. Beispielsweise wurden 1995 Modellversuche zur dezentralen Budgetverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung sowie kosten- und kennzahlenorientierte Informationssysteme in zehn Landesbehörden gestartet. Jedoch ist man in der Landesverwaltung Baden-Württembergs bei einer Ergänzung der Kameralistik durch neue Steuerungselemente geblieben. Die folgende Tabelle fasst die Entwicklungen zur Reform des Landeshaushalts- und Landesrechnungswesens in den deutschen Ländern zusammen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Länderebene⁷

Land	Reformmodell auf Landesebene	Titel des Reformprojektes	Umsetzung
B	Erweiterte Kameralistik	Erweiterte Kameralistik	2004/05
BB	Erweiterte Kameralistik	Neues Finanzmanagement	2003-2010
BW	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungsinstrumente	2005
BY	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungselemente	seit 1995
HB	Doppik	Integriertes Öffentliches Rechnungswesen	2008
HE	Doppik	Neue Verwaltungssteuerung	2008
HH	Doppik	Neues Haushaltswesen Hamburg	2006-2013
MV	Erweiterte Kameralistik	Landes-Kosten-Leistungsrechnung Mecklenburg-Vorpommern	1999-2008
NDS	Erweiterte Kameralistik	Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen	2005
NRW	Doppik	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW)	2006-2015
RP	Erweiterte Kameralistik		2002
SA	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerungsinstrumente (NSI)	seit 1996/97
SH	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerung	seit 1998
SL	Erweiterte Kameralistik	Neue Steuerung	1995
SN	Erweiterte Kameralistik	Neues Steuerungsmodell (NSM)	2003
TH	Erweiterte Kameralistik		2009

(vgl. auch *Bertelsmann Stiftung/ KGSt* 2009; *Portal* www.haushaltssteuerung.de)

Die Entwicklung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunalebene wurde maßgeblich durch den Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (kurz: Innenministerkonferenz IMK) von 2003 angestoßen, in-

dem sich die Bundesländer für die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens entschlossen und einheitliche Richtlinien für die Gestaltung ihrer Ländergesetze verabschiedeten (vgl. *IMK* 2003). NRW verabschiedete als erstes Bundesland ein Gesetz zur Novellierung des kommunalen Haushaltswesens (Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement vom 16.11.2004). Bis zum Jahr 2009 folgten Gesetzesänderungen in allen anderen Bundesländern (HE und NDS 2005; BY, RP, SA und SL 2006; BB, MV, SH und SN 2007; BW und TH 2009). Ziel dieser verwaltungspolitischen Maßnahme ist es, Veränderungen im Umfeld von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene zu beeinflussen und entsprechende Politikziele (z.B. Effizienz, Transparenz, Beendigung der kommunalen Finanzkrise) zu erreichen. Interessant ist, dass die Bundesländer nicht verpflichtet waren, die Doppik im kommunalen Haushaltsrecht zu verankern, sondern sich freiwillig für diesen weitreichenden Reformprozess entschieden haben. Die Reform der materiellen Regelungen zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen durch Einführung der Doppik vollzieht sich im föderalen Deutschland ohne Zwangsmechanismen. Die Einführung der Doppik wird weder per Bundesgesetz vorgeschrieben noch ist die Koordination im Rahmen der IMK verpflichtend. Die Länderregierungen agieren freiwillig und autonom, da es sich bei den Beschlüssen der IMK lediglich um Richtlinien handelt, zu deren Einhaltung die Länder nicht gezwungen werden können.

3.2 Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf Kommunalebene

Das Konzept „Doppik“ hat flächendeckend Eingang in die kommunale Haushaltsordnung aller Bundesländer gefunden. Mittlerweile wird die Umstellung auf Doppik von der Mehrzahl der Bundesländer (13) für deren Kommunen per Gesetz verpflichtend vorgeschrieben. Auch in Bayern und Thüringen, die bisher eine Optionslösung anbieten, wird bereits über eine Änderung der Kommunalverfassungen nachgedacht. Obwohl die Reformbestrebungen auf der Kommunalebene am weitesten fortgeschritten sind, weist die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den deutschen Bundesländern landesspezifisch uneinheitliche rechtliche Grundlagen auf (vgl. *Engels/Eibelschäuser* 2010). Grundsätzlich existieren 16 verschiedene Varianten des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (*Beutel/Witte* 2010, S. 131ff.). Dabei lassen sich die entsprechenden Landesgesetze einem der drei Reformstränge zuordnen:

- (1) Ablösung der Kameralistik durch die Doppik,
- (2) Wahl zwischen Ergänzung der klassischen Kameralistik (erweiterte) und Doppik oder
- (3) Wahl zwischen Kameralistik und Doppik.

Die Reform des kommunalen Haushaltswesens gestaltet sich in den deutschen Bundesländern wie folgt: In den meisten Bundesländern schreibt der Gesetzgeber den Kommunen die Umstellung auf Doppik per Gesetz vor (Reformstrang 1). In Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Saarland und Sachsen sind die Kommunen verpflichtet, ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die doppelte Buchführung umzustellen. Hierzu wurde ihnen vom Gesetzgeber eine mehrjährige Übergangsfrist eingeräumt. In Schleswig-Holstein haben die Gemeinden die Wahl, ihren Haushalt nach den Grundsätzen der Doppik oder der erweiterten Kameralistik zu führen (Reformstrang 2). In den Bundesländern

Bayern und Thüringen hat der Gesetzgeber den Gemeinden durch die Wahl zwischen Doppik und Kameralistik auf unbestimmte Zeit bisher einen sehr weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt. Hier können die Gemeinden beim Status Quo (Kameralistik) verbleiben oder ihr Haushaltswesen nach den doppischen Grundsätzen reformieren (Reformstrang 3). In Hessen bestand für die Kommunen bis 2011 zunächst eine Wahlmöglichkeit zwischen der Umstellung ihres Haushaltswesens auf die Doppik oder die erweiterte Kameralistik (bis dahin Reformstrang 2). Im Dezember 2011 wurde die Kommunalverfassung dahingehend novelliert, dass nun auch in Hessen die Umstellung auf die doppische Buchführung verpflichtend vorgeschrieben wird (Reformstrang 1).⁸

Tabelle 2: Reform des kommunalen Haushalts – und Rechnungswesens

Reformstrang	Land	Doppik Ab	Gesamtabschluss ab	Gemeinden Insg.	Gemeinden mit Doppik	Umsetzungsstand in %
(1) Ablösung der Kameralistik durch die Doppik	BB	2011	2013	419	419	100,00
	BW	2020	2022	1.101	37	3,36 (Jan 12)
	MV	2012	2015	808	808	100,00
	NDS	2012	2012	1.022	1.022	100,00
	NRW	2009	2010	406	406	100,00
	RP	2009	2013	2.258	2.258	100,00
	SA	2013	2016	345	22	6,38 (Jan 12)
	SL	2009	2014	52	52	100,00
(2) Wahl zwischen Erweiterter Kameralistik und Doppik	SN	2013	2016	498	44	8,84 (Jan 12)
	HE	Wahl	*	426	424	99,53 (Jan 12)
(3) Wahl zwischen Kameralistik und Doppik	SH	Wahl	***	1.116	348	31,18 (Jan 12)
	BY	Wahl	**	2.047	76	3,71 (Jan 13)
	TH	Wahl	*	978	38	3,89 (Jan 13)

(* 3 Jahre, ** 5 Jahre, *** 6 Jahre nach dem ersten doppischen Jahresabschluss)

(Eigene Darstellung)

In den meisten Bundesländern, in denen die Kommunen zur Umstellung auf Doppik per Gesetz verpflichtet sind, ist die Umstellungsfrist bereits abgelaufen und alle Verwaltungen haben auf Doppik umgestellt. In Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz müssen alle Gemeinden bereits seit dem 1. Januar 2009 doppisch buchen, wobei die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der kommunalen Eröffnungsbilanz vielerorts nicht eingehalten werden konnten (vgl. Landtag NRW 2010). In Sachsen-Anhalt und Sachsen musste die Mehrzahl der Gemeinden unter hohem Zeitdruck die Doppik einführen, da hier die vom Gesetzgeber eingeräumte Umstellungsfrist zum 1. Januar 2013 endete und bis Dezember 2011 erst 6,38% der Gemeinden Sachsens-Anhalts und 8,84% der Gemeinden in Sachsen auf Doppik umgestellt hatten.

In Baden-Württemberg hatte die seit 2011 regierende grün-rote Koalition in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, die Verpflichtung zur Einführung der Doppik auf der Kommunalebene aufzuheben und stattdessen ein Wahlrecht zwischen dem neuen Haushalts- und Rechnungssystem und der traditionellen Kameralistik einzuräumen. Begründet wurde diese geplante Änderung im kommunalen Haushaltsrecht für Baden-Württemberg mit den erheblichen Problemen für die Kommunen (erhöhter finanzieller und personeller Aufwand), die die Umstellung von Kameralistik auf Doppik mit sich bringt (Koalitionsvertrag 2011). Im Juli 2012 hat sich die Landesregierung in Baden-Württemberg nun für die Beibehaltung der Umstellung des kommunalen Haushaltswesens auf Doppik entschieden, jedoch mit einer Verlängerung der Übergangsfrist um vier Jahre (Kabinettsbeschluss vom 10. Juli 2012).

Hessen stellt insofern einen interessanten Fall dar, als dass die Gemeinden dieses Bundeslandes trotz einer gesetzlich vorgesehenen Wahlmöglichkeit zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik nahezu vollständig den Weg der Doppik beschritten haben. Die Hauptursachen hierfür dürften zum einen die zeitliche Befristung dieser Wahlmöglichkeit bis Dezember 2011 und zum anderen die aufgrund ihres ebenfalls hohen Umstellungsaufwandes geringe Attraktivität der erweiterten Kameralistik sein. Darüber hinaus ist jedoch auch die von der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierung unabhängige Tradition Hessens als Vorreiter bei Verwaltungsreformen zu erwähnen (vgl. *Noe/Hofmann* 2004), die den vergleichsweise schnellen Wechsel zur Doppik begünstigt haben könnte.⁹ Insbesondere auch die Tatsache, dass der Landeshaushalt in Hessen ebenfalls nach doppischen Grundsätzen gestaltet wird, erwies sich bei der Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene als zugkräftiges Argument der Landesregierung gegenüber den Kommunen (Auskunft Hessisches Innenministerium). Die Strategie, mithilfe der Eröffnung einer Wahl zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik den Gemeinden eine Option zu belassen und sie nicht vor vollendete Tatsachen zu stellen, erwies sich zudem in Hessen als „kommunalfreundliches“ Erfolgsrezept und bei der Einführung der Doppik als außerordentlich zielführend. In Hessen haben folglich 424 der 426 Gemeinden (99,53%) freiwillig auf Doppik umgestellt.

Im Zuge der Implementation der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens durch die Kommunen ergeben sich eine Reihe von Problemen, auf die bereits einige Evaluationsberichte (vgl. Landtag von BB 2012; Landtag von NRW 2010) sowie insbesondere die Evaluationsstudie von *Bogumil, Ebinger und Holtkamp* (2011) hinweisen.¹⁰ Grundsätzlich unterschätzen die Kommunen den mit der Umstellung verbundenen Personal-, Kosten- und Zeitaufwand. Das Personal der Kommunalverwaltung klagt über den hohen Arbeitsaufwand und Informationsbedarf, über die vielen zu lösenden technischen Herausforderungen und die fehlende Unterstützung durch die Landesebene (besonders auch in finanzieller Hinsicht). Die anfallenden Kosten (für die Inanspruchnahme externer Berater, die Fortbildung der eigenen Mitarbeiter, die Beschaffung von Software sowie im Zuge der Prüfung der vorgelegten Haushalte und Abschlüsse durch den kommunalen Prüfungsverband) bewegen sich bei allen befragten Gemeinden im sechsstelligen Bereich (bis zu 300.000 Euro) und müssen aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Neben dieser finanziellen Mehrbelastung bereiten insbesondere die notwendige Erfassung und Bewertung des Vermögensbestandes der Gemeinde oder fehlende fachliche Kenntnisse des Personals große Probleme. Auch die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker sind mit dem Umstellungsprozess sowohl zeitlich als auch intellektuell überfordert (vgl. *Hellenbrand/ Frischmuth* 2011). An diesen Stellen zeigt sich, dass Schwierigkeiten bei der Implementation von Programmen ihre Ursache auch in Schwächen des Programms selbst haben können, etwa wenn das Programm komplizierte oder kaum praktikable Elemente enthält (vgl. *Derlien* 1984). Eine andere Ursache für Probleme bei der Einführung der Doppik liegt in der für Deutschland typischen Implementationsstruktur, innerhalb der weitgehend eigenständige subnationale Einheiten – die Länder und die Kommunen – an der Umsetzung wesentlich beteiligt sind und damit heterogene Implementationspraktiken und -ergebnisse hervorbringt.¹¹

Da die entstehenden Koordinationsanforderungen als Teil der Implementationsproblematik bisher weitgehend unberücksichtigt geblieben sind, werden diese im Folgenden näher betrachtet. Damit gehen wir gleichzeitig einer möglichen Erklärung für die bisherigen Defizite in der Implementation dieser Reform und dem Ausbleiben positiver Evaluationsergebnisse nach.

4. Ergebnisse: Neue Herausforderungen für die Koordination

Die Reform der öffentlichen Haushalts- und Rechnungssysteme führt zu einem neuen Spannungsfeld zwischen den Bundesländern und deren Kommunen, indem verschiedene Buchführungsmodelle koordiniert werden müssen. Dieses Spannungsfeld zeichnet sich besonders durch zwei Aspekte aus: Zum einen wird die vertikale, ebenenübergreifende Koordination durch die unterschiedlichen Haushalts- und Rechnungssysteme auf den staatlichen Ebenen erschwert. In der Praxis äußern sich diese Koordinationsprobleme insbesondere in der fehlenden Vergleichbarkeit statistischer Daten, die z.B. an statistische Ämter oder Rechnungshöfe übermittelt werden (müssen). Ein Beispiel hierfür ist die Berechnung von Zuweisungen nach dem Finanzausgleich oder der Zuteilung von Fördergeldern, da die Bundesländer ihre Mittel kameral veranschlagen, die Kommunen jedoch doppische Zahlen produzieren und auf deren Basis ihre Anträge stellen. Zum anderen wird die Koordination auch vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG erschwert, da die Umstellung von Kameralistik auf Doppik im Rahmen der Gesetze von den Kommunen selbst und mit jeweils spezifischen Anpassungen vorgenommen wird. Diese im Detail unterschiedliche Anwendung der Doppik in den Kommunen führt dazu, dass nicht nur die länderübergreifende Vergleichbarkeit, sondern auch die interkommunale Vergleichbarkeit innerhalb eines Bundeslandes eingeschränkt wird (vgl. Richter 2012). Obwohl also hinsichtlich der Übernahme der Innovation „Doppik“ Isomorphie festzustellen ist, führen diese Angleichungsprozesse nicht zu einem sinkenden Koordinationsaufwand zwischen den Organisationen.

4.1 Zur Untersuchung der Koordinationsproblematik in Bayern und Thüringen

Da in Thüringen und Bayern derzeit ein Nebeneinander von drei Haushaltskonzepten besteht (erweiterte Kameralistik auf Landesebene, Doppik oder Kameralistik auf Kommunalebene) tritt die Koordinationsproblematik hier verstärkt auf. Nach Auswertung unseres eigenen Datensatzes zur Befragung der Gemeinden in Bayern und Thüringen sowie der leitfaden-gestützten Experteninterviews mit Mitarbeitern der kommunalen Spitzenverbänden, Innenministerien der Länder und dem Statistischen Bundesamt, ergänzt durch Erkenntnisse aus den Interviews mit doppisch buchenden Gemeinden in Bayern, können folgende Ergebnisse festgehalten werden:

(1) Steigender Koordinationsaufwand auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene
Der Koordinationsaufwand auf den föderalen Ebenen steigt, da zum einen die Mitarbeiter- und Finanzausstattung in den Verwaltungseinheiten (z.B. kommunale Kämmeri, Innenministerium) nicht an die neuen Arbeitsprozesse angepasst wurde. Auf das Problem der mangelhaften Personal- und Finanzausstattung auf kommunaler Ebene ist mittlerweile in vielen Evaluationsstudien hingewiesen worden. Darüber hinaus wird jedoch auch auf Landesebene der resultierende erhöhte Arbeitsaufwand zum Beispiel in den Landesinnenministerien lediglich von ein bis maximal zwei Mitarbeitern geleistet. Auch in den kommunalen Spitzenverbänden stehen lediglich zwei Mitarbeiter für den Bereich „Kommunale Finanzen“ zur Verfügung, die ebenfalls ein breites Wissen über beide Buchführungsmodelle benötigen, um Anfragen der Kommunen bearbeiten zu können und die Kommunikation mit den Lan-

desinnenministerien zu führen. Darüber hinaus ergibt sich durch die Reform des Rechnungswesens ein neues Aufgabenfeld für diese Verbände: das Organisieren von Tagungen und Praxisforen zum Thema „kommunale Doppik“. Ziel solcher Veranstaltungen ist es, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu ermöglichen sowie Fortbildungen anzubieten, um damit den Reformprozess weiter voranzutreiben.

Zum anderen muss in Bayern und Thüringen das fachliche Wissen sowohl über die Doppik als auch über die Kameralistik von den beteiligten Akteuren vorgehalten werden. Beispielsweise müssen Förderanträge angepasst und sowohl für doppisch buchende Kommunen als auch für kameral buchende Kommunen in den Landesinnenministerien konzipiert werden. Besonders auf Landesebene sind dieses Wissen und das „Verständnis“ für das jeweils andere Zahlenwerk noch „ausbaufähig“. 56,7 Prozent der Gemeinden bemängeln, dass sie auf der Landesebene keine kompetenten Ansprechpartner finden und 57,5 Prozent geben an, dass die Kommunikation zwischen der Landes- und Kommunal-ebene durch die Verwendung unterschiedlicher Haushaltssysteme erschwert wird.

Bestätigt wird der gestiegene Koordinationsaufwand insbesondere auch für die Statistikämter: Die bestehende Vielfalt der Buchungsstile wird als Ursache für die Hauptprobleme bei der Erstellung von Finanzstatistiken angeführt. Mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts hat sich die Datenbasis der Finanzstatistiken verändert. Folglich müssen Daten aus abweichenden Grundlagen zusammengeführt werden. Die Umstellungen führen dazu, dass über einen langen Zeitraum doppische und kamerale Systematiken gleichzeitig gepflegt werden müssen. Die Erhebung und Aufbereitung der kameralen und doppischen Daten haben einen größeren Arbeitsaufwand, Verzögerungen bei der Erstellung von Statistiken und zusätzliche Fehlerquellen zur Folge. Besonders die zuständigen Landesämter klagen über fehlerhafte Meldungen von Daten aus den Kommunen, deren Korrektur einen erheblichen Aufwand für die Statistikämter bedeutet.¹² Problematisch ist, dass die Kapazitäten in den Statistischen Landesämtern bisher nicht bedarfsgerecht erweitert wurden, um die höheren Prüfanforderungen und den damit steigenden Arbeitsaufwand bewältigen zu können. Zur Koordination und Kooperation zwischen den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern dienen regelmäßig tagende Bund-Ländergremien der finanzstatistischen Fachbereiche sowie Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur vorbereitenden Klärung methodischer Fragen. Dabei spielt die durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts hervorgerufene Problematik eine besondere Rolle. Das Statistische Bundesamt bestätigt darüber hinaus die These, dass der Koordinationsaufwand in Bayern und Thüringen durch das Nebeneinander verschiedener Haushaltssystematiken größer ist: Statistische Landesämter in den Bundesländern, in denen die Doppik per Gesetz zwingend vorgeschrieben wird, berichten, dass in der Umstellungsphase zwar ein Mehraufwand zu verzeichnen war, dass allerdings nach Abschluss der Reform und nach Etablierung des Systems in den Kommunen eine Verbesserung der Situation eintrat – wenn auch bisher auf einem „niedrigen Qualitätsniveau“. Das Bundesamt geht davon aus, dass es jedoch „noch mehrere Jahre dauern [wird], bis der Qualitätsstandard der Zeit vor der Reform des Gemeindehaushaltsrechts erreicht ist“ und befürwortet ein einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen mit einheitlichen Systematiken.

- (2) Zur länderübergreifenden und interkommunalen Vergleichbarkeit der Daten zur Haushaltswirtschaft

„Während für die Anwendung des traditionellen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Basis der Verwaltungskameralistik eine weitgehende Übereinstimmung der Gesetzesvorschriften bestand, hat sich im Rahmen des kommunalen Haushalts- und Rechnungs-

wesens eine nicht mehr zu überschauende Heterogenität in den Gesetzesvorschriften zur Anwendung der Doppik entwickelt.“ (Lasar 2010, S. 9). 66 Prozent der befragten Gemeinden geben an, dass länderübergreifende oder interkommunale Vergleiche aufgrund der verschiedenen Haushaltskonzepte nicht mehr möglich sind. Dies liegt zum Beispiel an den verschiedenen Bewertungskonzepten, die in den Bundesländern verwendet werden oder an der Anpassung der doppischen Buchführung an die kommunalen Gegebenheiten während der Implementationsphase (52 Prozent der Gemeinden stimmen dem ausdrücklich zu). Folglich sind auch die doppisch buchenden Gemeinden nicht mehr untereinander vergleichbar. In den Interviews wird zwar darauf hingewiesen, dass es hinsichtlich der Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern auch zu Zeiten der Kameralistik uneinheitliche Regelungen gab, jedoch hatten alle Bundesländer annähernd das gleiche Haushaltskonzept, welches sich im Laufe der Jahre unter den Bundesländern angeglichen hat. Wenngleich nicht ein identischer Wortlaut bestand, so war eine gute Vergleichbarkeit der Daten gegeben. Diese fehlende Vergleichbarkeit stellt mittlerweile ein zentrales Problem dar und die interviewten Akteure, welche auch am Gesetzgebungsverfahren beteiligt waren, geben zu, dass dieser Aspekt bei der Beschlussfassung unterschätzt wurde. Hinzu kommt, dass während die Kommunen überwiegend nach der Doppik verfahren, das „führende“ Buchungskonzept bei Bund und Ländern die Kameralistik ist. Dadurch werden die doppischen Daten der kommunalen Ebene zur Zusammenführung in Finanzstatistiken von den Statistischen Landesämtern wieder in die Kameralistik umgesetzt. Aufgrund dessen fordern die Statistikämter u.a. eine Umstellung der Statistik auf die doppische Darstellung, was allerdings voraussetzt, dass auch der Bund und die Mehrzahl der Länder ihre Haushalts- und Rechnungswesen nach den doppischen Grundsätzen reformieren. Laut dem Statistischen Bundesamt lassen sich „die systematischen Vergleichsstörungen erst durch den allgemeinen Übergang auf ein einheitliches System“ beseitigen und damit auch die Gefahr „einer auf längere Sicht unterschiedlichen Ausprägung des Rechnungswesens im Bundesgebiet mit negativen Begleiterscheinungen für eine aussagekräftige und konsistente Finanzstatistik“ (Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers 2011, S. 5) bändigen.

(3) Präferenz für eine einheitliche gesetzliche Regelung

Grundsätzlich befürwortet die Mehrheit (71,6 Prozent) der befragten Gemeinden in Bayern und Thüringen die bestehende Optionslösung (Wahl zwischen Kameralistik und Doppik) und akzeptiert damit die sinkende interkommunale Vergleichbarkeit sowie die erhöhten Koordinationsanforderungen. Allerdings äußern insbesondere die doppisch buchenden Kommunen als auch Akteure auf der Landesebene (Statistikämter und Innenministerien) den Wunsch nach einer Vereinheitlichung der gesetzlichen Regelungen. Dabei präferieren 68,7 Prozent der bereits doppisch buchenden und 56,2 Prozent der aktuell umstellenden Gemeinden die verpflichtende Einführung der Doppik als Haushalts- und Rechnungswesen. Diese Option wird von 88,2 Prozent der kameral buchenden Gemeinden abgelehnt. Während also die Kommunen mit Kameralistik und die kommunalen Spitzenverbände der beiden Länder die Wahlmöglichkeit positiv bewerten, sprechen sich die Innenministerien der Länder, die Statistikämter und die reformierenden Gemeinden für eine einheitliche Lösung zugunsten des doppischen Buchführungssystems aus. Der Grund hierfür ist, dass insbesondere in diesen Organisationen der erhöhte Arbeits- und Koordinationsaufwand anfällt.

Die Untersuchung identifiziert drei Hauptursachen, die die föderalen Ebenen in Deutschland vor neue Koordinationsherausforderungen stellt. Erstens sind die verschiedenen materiellen Regelungen auf den föderalen Ebenen verantwortlich für die neue

„Unübersichtlichkeit“ im Haushaltswesen. Zweitens schmälert auch die Modifikation der Regelungen in der Implementationsphase in jeder Verwaltungseinheit deren Vergleichbarkeit und erfordert neue Abstimmungs- und Kommunikationsprozesse. Zum Dritten ist der gestiegene Koordinationsaufwand Folge des Aufbruchs der routinierten Koordination im Rahmen der kameralen Haushaltswirtschaft durch die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens selbst. Dem Bund gelang es gemeinsam mit den Bundesländern hinsichtlich des kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesens einen einheitlichen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der Bund, Länder und Gemeinden einer gleichlautenden Haushaltssystematik und Haushaltsstatistik unterwarf. Die wesentlichen Werkzeuge dieser Vereinheitlichung waren das Haushaltsgrundsätzgesetz (HGrG), die Bundeshaushaltsordnung (BHO), die Landeshaushaltsordnungen (LHO) sowie einheitliche statistische Kategorien und Darstellungsweisen. Insofern waren für das kameralistische System ebenfalls beträchtliche Koordinationsaufgaben zu leisten, welche jedoch im Laufe der Jahrzehnte bürokratisch ab- und kleingearbeitet wurden. Diese „Errungenschaft“ – welche gerade im internationalen Vergleich von hoher Qualität ist – gilt heute als Selbstverständlichkeit und ist kaum noch Gegenstand politischer oder wissenschaftlicher Diskussionen, vielmehr handelt es sich um gelebte Routine und um routinierte Koordination.

Angesichts der neuen Koordinationsherausforderungen sind die bisherigen Bemühungen zur Vereinheitlichung eher schwach ausgeprägt. Das HGrG wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2010 durch das „Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz“ aktualisiert und sieht nun nach § 49a ein Standardisierungsgremium vor. Zwischen den Bundesländern übt die bereits erwähnte IMK koordinierende Funktionen aus, ohne jedoch verbindliche Vorgaben machen zu können. Innerhalb der Bundesländer drängen neben dem Gesetzgeber insbesondere die kommunalen Prüfungsverbände auf Einheitlichkeit, indem sie bei ihren Prüfungen der kommunalen Haushalte definierte, einheitliche Maßstäbe und Kriterien anlegen. Die kommunalen Spitzenverbände spielen hauptsächlich als Kommunikator zwischen den Kommunen und der Landesebene eine Rolle und versuchen durch die Organisation von Tagungen den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu fördern. Eine effektive Koordinationsleistung kann jedoch auch von den kommunalen Spitzenverbänden nicht geleistet werden.

4.2 Konsequenzen der Koordinationsproblematik für den Reformprozess in Bayern und Thüringen

Hinsichtlich der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens kann man von einer eintretenden „Ernüchterung“ sprechen: Transformationskosten, Zeit, Aufwand und Vorbereitungsbedarf für dieses Reformvorhaben wurden von allen Akteuren unterschätzt. Die aktuell auftretenden Implementations- und Koordinationsprobleme werden als „erdrückend“ empfunden und führen zu einer Stagnation des Reformprozesses. Lediglich 36 der befragten Kommunen (4,6 Prozent) in Bayern und Thüringen geben an, die Umstellung von Kameralistik auf Doppik zu planen, während 86,7 Prozent der befragten Gemeinden bei der Kameralistik verbleiben und zunächst die weiteren Entwicklungen „abwarten“ wollen. Folglich wird sich der Umstellungsprozess in Thüringen und Bayern im Falle des Beibehaltens der Wahlmöglichkeit zwischen Kameralistik und Doppik auf kommunaler Ebene noch Jahre hinziehen und die unter 4.1 beschriebenen Problematiken werden Teil der täglichen Arbeit in den entsprechenden Verwaltungseinheiten.

Als Ziele der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens werden die Steigerung von Transparenz, Effizienz und Effektivität der öffentlichen Haushaltswirtschaft angeführt, welche aufgrund der aktuellen Reformentwicklungen zunehmend in Frage gestellt werden. Sowohl die Gemeinden als auch die kommunalen Spitzenverbände weisen immer wieder auf das unausgewogene Verhältnis von Kosten und Nutzen der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens hin: 78,4 Prozent der befragten Gemeinden in Bayern und Thüringen kritisieren, dass die Kosten für die Einführung der Doppik deren Nutzen übersteigen. Des Öfteren wird insbesondere von den kommunalen Spitzenverbänden in den Interviews betont, dass es sehr fraglich ist, ob sich die Umstellung auf Doppik für kleine Gemeinden (3000 bis 5000 Einwohner) überhaupt lohnt. Hinzu kommt die prekäre Finanzsituation der Kommunen, die durch die Umstellung weiter negativ belastet wird. Folglich bringt die Kritik – an den hohen Transaktionskosten, an dem steigenden Koordinationsbedarf und an den bisher ausgebliebenen Nachweis über den Nutzen dieser Reform – den Umstellungsprozess in Bayern und Thüringen ins Stocken und erschwert die Legitimierung der Reform.

5. Schlussfolgerungen: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen im deutschen Föderalismus

Die vorausgegangenen Erläuterungen machen deutlich, dass die föderalen Strukturen in Deutschland entscheidende Auswirkungen auf den Prozess der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens haben. Da im Detail unterschiedliche materielle Regelungen im Haushalts- und Rechnungswesen auf Bundes-, Landes- und für die Kommunalebene bestehen, nehmen die Koordinationsanforderungen auf allen Ebenen zu und die Vergleichbarkeit im Haushaltswesen ab. Dies führt zu einem erhöhten Arbeitsaufwand in den Statistikämtern, deren Aufgabe darin besteht, die stark divergierenden zugelieferten Zahlen in eine einheitliche Statistik zu überführen. Die verschärften Koordinationsherausforderungen in Bayern und Thüringen könnten durch die Abschaffung des Wahlrechtes zwischen Kameralistik und Doppik zwar verringert werden, die Koordination zwischen den Bundesländern müsste aber aufgrund der unterschiedlichen materiellen Regelungen weiterhin geleistet werden.

Hinsichtlich der Reform der Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, welche alle föderalen Ebenen tangiert, lassen sich ausgehend von den drei Leitbildern des Föderalismus (Politikverflechtung, kooperativer Föderalismus und Wettbewerbsföderalismus) folgende Schlussfolgerungen für dieses umfangreiche Reformvorhaben ziehen:

(1) Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen in der Politikverflechtung¹³

Die gemeinsamen Entscheidungsverfahren (Beteiligung der Bundesländer an der Gesetzgebung des Bundes), an denen eine Vielzahl an Akteuren mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind, und die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für den größten Teil der Staatseinnahmen, Ausgaben und der Staatsverschuldung führen laut Kritikern zu einer Ineffizienz und Intransparenz politischer Entscheidungen, zu einer Unreformierbarkeit der Politikverflechtung und häufig zu Politikblockaden. Die funktionale Interdependenz und Entscheidungsverflechtung von Bund und Ländern haben zur Folge, dass ein ausgeprägtes Konsenshandeln der Akteure notwendig wird (vgl. *Scharpf* 2009). Bemängelt werden in diesem Zusammenhang vor allem Entscheidungen, die lediglich auf dem

kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Darüber hinaus ist insbesondere auf die Kommunen hinzuweisen, die als unterste Ebene im System der Politikverflechtung gelten und verfassungssystematisch als Teil der Länder betrachtet werden. Sie verfügen zwar über keinerlei Mitspracherecht im Bundesstaat und stehen damit „außerhalb des Systems der Entscheidungsfindung“ (Kropp 2010: S. 122), jedoch führen sie einen wesentlichen Teil der Bundes- und Landesgesetze aus und sind damit im Zuge der Implementation politischer Programme an zentraler Stelle beteiligt (vgl. Kropp 2010). Eben diese Entscheidungen, die lediglich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen, führen zu einer Unübersichtlichkeit im Haushaltsrecht und einem Nebeneinander im Detail verschiedenster materieller Regelungen, welche die Hauptursache für den erhöhten Koordinationsbedarf darstellen. Sie äußern sich praktisch in den Konsensbeschlüssen der IMK, welche naturgemäß nur Grundzüge festlegen und die weitere Ausgestaltung im Detail den Landesgesetzgebern überlassen. Darüber hinaus ist die Anpassung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens an die örtlichen Gegebenheiten Ursache für die nicht mehr vorhandene interkommunale Vergleichbarkeit.

(2) Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen im kooperativen Föderalismus

Im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik soll die freiwillige Kooperation von Bund und Ländern, z.B. in Form von Absprachen und Verhandlungsprozessen, mit einer Erhöhung der Effizienz staatlichen Handelns einhergehen (vgl. Sturm 2010). Dabei soll den beiden Leitgedanken „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ sowie „Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ – welche auch der Politikverflechtung zugrunde liegen – Rechnung getragen werden. Kennzeichen des kooperativen Föderalismus in Deutschland ist jedoch auch eine intensive freiwillige Selbstkoordinierung der Bundesländer untereinander (Horizontalföderalismus). Im Rahmen dieser Selbstkoordinierung wurden 2003 von der IMK Richtlinien für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts beschlossen, die zuvor vom Arbeitskreis III erarbeitet wurden. Diese Vorgaben sollten zur Grundlage bei der Umsetzung der Reform in den Ländern gemacht werden, um die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts nicht in Frage zu stellen (IMK 2003). Des Weiteren wird im Protokoll zur Beschlussfassung betont, dass die erarbeiteten Regelungsvorschläge des Arbeitskreises III für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lassen. Die bisherigen Entwicklungen zeigen jedoch, dass die länderspezifischen Abweichungen zu einer Vielfalt an materiellen Regelungen und letztlich zu 16 verschiedenen Haushalts- und Rechnungswesen geführt haben, die einen länderübergreifenden Vergleich nicht mehr möglich machen. Eine freiwillige Koordination der Länder erweist sich demnach hinsichtlich der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens als ungeeignet.

(3) Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesen im Wettbewerbsföderalismus

Föderalistische Systeme bieten die Gelegenheit, unterschiedliche Lösungen für die verschiedensten Policy-Probleme im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu erproben. In dieser Argumentationslinie steht auch die Idee des Wettbewerbsföderalismus. Das Testen von und „Experimentieren“ mit politischen Programmen eignet sich aber nicht automatisch als Vorgehen über alle Politikfelder hinweg. Vielmehr scheinen Felder, in denen ein besonders hoher Koordinationsbedarf zwischen den subnationalen Einheiten sowie zwischen dem Zentralstaat und den subnationalen Einheiten festgestellt wird, für Vielfalt, Wettbewerb und Testsituationen eher wenig prädestiniert. Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen, welches in die Zuständigkeit der jeweiligen föderalen Ebene (Bund bzw.

Land) fällt, kann dabei zu diesen Politikfeldern mit hohem Koordinationsbedarf gezählt werden. Zwar kann das Budgetrecht, also die Frage, wie viel Geld für welche Zwecke verausgabt wird, auch im Falle der Bundesländer als deren „Königsrecht“ bezeichnet werden – nicht unter dieses Merkmal staatlicher Autonomie fällt jedoch die Art und Weise der Haushaltsdarstellung und der Haushaltsrechnung. Auf diesen Feldern führt insbesondere die dem Haushalt innewohnende volkswirtschaftliche Lenkungsfunction dazu, dass die Haushaltsrechnung und –statistik einheitlichen Grundsätzen (auf allen Ebenen des Staatsaufbaus) folgt. Mit der Einführung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat die Einheitlichkeit der Haushaltsrechnung zudem auch eine europäische Dimension erhalten. Hinzu kommt, dass die enge Verflechtung der Geldströme zwischen den Bundesländern (horizontaler Finanzausgleich) sowie zwischen dem Bund und den Ländern (vertikaler Finanzausgleich) nur unter den Bedingungen einer möglichst einheitlichen Haushaltssystematik funktioniert. Die Idee des Innovationswettbewerbs zwischen den Ländern um die beste Policy-Lösung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung eignet sich folglich für die Gestaltung des Haushaltswesens aufgrund der vielfältigen Verknüpfungen der öffentlichen Finanzwirtschaft nicht.

Im Ergebnis führt die Verwaltungsreform „Umstellung von Kameralistik auf Doppik“ nicht zu verbesserten Koordinationsmöglichkeiten oder -lösungen, sondern zunächst einmal zu mehr Koordinationsbedarf und zu größeren praktischen Koordinationsproblemen. Damit gleicht die Umstellung von Kameralistik auf Doppik anderen NPM-inspirierten Verwaltungsreformen wie der Herauslösung kommunaler Betriebe aus der Kernverwaltung, der Institutionalisierung von öffentlich-privaten Partnerschaften oder der Delegation von Policy- oder Managementkompetenzen auf untere Hierarchieebenen. Auch in diesen Fällen führen die von Effizienzversprechen getriebenen Reformen in aller Regel zu einem steigenden Koordinationsbedarf. Dieser Koordinationsbedarf verursacht jedoch Kosten, der die Effizienz und die Effektivität der vorgenommenen Reformen erheblich schmälern kann.

Anmerkungen

- 1 Der Mittelwert für die von den Kommunen angegebenen Kosten für die Implementation der Reform beträgt 167.489 Euro (eigene Berechnung). Zum Dezember 2011 zählte die BRD 11442 Gemeinden, wobei wir alle Kommunen unter 2000 Einwohnern und Verwaltungsgemeinschaften unberücksichtigt gelassen haben (6228).
- 2 Allein in Hessen geht man von 220 Millionen Euro aus, die auf Länderebene für die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens angefallen sind (vgl. Lutz 2010).
- 3 Die Kommunen haben die Wahl zwischen dem Verbleib bei der herkömmlichen Kameralistik (1) und der Einführung der Doppik (2) als Haushalts- und Rechnungswesen. Darüber hinaus verwenden Bayern und Thüringen auf Landesebene das Konzept der erweiterten Kameralistik (3).
- 4 Als Mängel der traditionellen Kameralistik gelten u.a. deren ausschließliche Dokumentation der Einnahmen und Ausgaben, die Intransparenz hinsichtlich der tatsächlichen Vermögens- und Schuldensituation sowie die fehlende Outputorientierung. Darüber hinaus ist in der Literatur oft zu lesen, dass die Kameralistik aktuellen Entwicklungen und Anforderungen (zunehmende Verschuldung, demographischer Wandel) nicht mehr gerecht werden könne und daher eine Modernisierung notwendig sei (z.B. Budäus 2010).
- 5 Z.B. Andreas Burth von der Universität Hamburg mit einer Studie zum Mehrwert der Doppik (Umfrage 2011 in Städten, Gemeinden, Landkreisen ab 20.000 EW); Studie zur Evaluierung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens 2011, Kooperationsprojekt des Deutschen Städtetages/ Pricewaterhouse Coopers (Befragung kreisfreier Städte und Stadtstaaten).

- 6 Der Begriff der „erweiterten Kameralistik“ ist nicht klar definiert. Im Kern beinhaltet diese modernisierte Kameralistik, dass der kamerale Ansatz (Einnahmen- und Ausgabenrechnung) beibehalten wird und um einige Elemente der betriebswirtschaftlichen Buchführung ergänzt wird (z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling oder Produkthaushalte) (*Bertelsmann Stiftung/KGSi* 2009).
- 7 Verwendete Abkürzungen: Berlin (B), Brandenburg (BB), Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY), Bremen (HB), Hessen (HE), Hamburg (HH), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen (NDS), Nordrhein-Westfalen (NRW), Rheinland-Pfalz (RP), Sachsen-Anhalt (SA), Schleswig-Holstein (SH), Saarland (SL), Sachsen (SN), Thüringen (TH).
- 8 Davon sind jedoch lediglich zwei Gemeinden in Hessen betroffen, die nun drei Jahre für die Umstellung auf Doppik Zeit haben. Alle anderen Kommunen in Hessen hatten bereits bis Dezember 2011 auf Doppik umgestellt.
- 9 Diese Vorreiterrolle zeigt sich etwa in der Intensität der kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre, in der umfangreichen Nutzung öffentlich-privater Partnerschaften (z.B. im Bereich des Justizvollzugs) oder auch in der Nutzung der Doppik auf Landesebene.
- 10 Diese decken sich mit den Ergebnissen aus den eigens durchgeführten Leitfaden-gestützten Interviews mit doppisch buchenden Kommunen in Bayern und Thüringen sowie mit den kommunalen Spitzenverbänden in TH, BY und SA.
- 11 Schon *Renate Mayntz* unterschied in ihren richtungsgebenden Untersuchungen zur Implementation politischer Programme u.a. zwischen Programmelementen und der Implementationsstruktur als voneinander zu trennende Variablen (vgl. *Mayntz* 1980).
- 12 Interessant ist, dass selbst das Statistische Bundesamt bemängelt, dass die Kommunen für die Umstellung auf Doppik unzureichend ausgestattet sind obwohl sie per Gesetz dazu verpflichtet werden.
- 13 „Politikverflechtung“ wird hier verstanden – angelehnt an die Definitionen von Kropp und Scharpf – als eine Entscheidungsstruktur, in der die staatlichen Ebenen zur Zusammenarbeit gezwungen sind. Ergänzend ist die horizontale Politikverflechtung zu erwähnen, bei der Formen der horizontalen Abstimmung zwischen den Ländern im Fokus stehen (vgl. *Benz/ Scharpf/ Zintl* 1992).

Literatur

- Bach, Tobias/Jantz, Bastian/Veit, Sylvia*, 2011: Verwaltungspolitik als Politikfeld, in: *Blanke, Bernhard et al.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 527-536.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: *VOP*, 1, S. 6-11.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard* (Hrsg.), 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Bertelsmann Stiftung/KGSi* (Hrsg.), 2009: Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-21719402-F930C518/bst/xcms_bst_dms_29126_29127_2.pdf, Stand: 21.03.2013.
- Beutel, Rainer Christian/Witte, Kirsten*, 2010: Ergebnisse der Standardisierungsbemühungen im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf kommunaler Ebene – Ergebnisse aus dem Projekt Rechtsvergleich Doppik, in: *Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis* (Hrsg.), Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zwischen Finanzkrise und Handlungsdruck, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 131-149.
- Beyer, Lothar/Kinzel, Hans Georg*, 2005: Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?, in: *Blanke, Bernhard et al.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 351-360.
- Bogumil, Jörg* (Hrsg.), 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband, 29), Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg*, 2011: Evaluation des Neuen Steuerungsmodells, in: *Blanke, Bernhard et al.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 554-562.

- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars*, 2011: Vom Versuch das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung und Management*, 17 (4), S. 171-180.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2012: Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, in: *Verwaltung und Management*, 18 (3), S. 115-117.
- Böhme, Doris/Heindl, Markus*, 2012: Der weite Weg von der Theorie zur Praxis: Die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von Kameralistik auf Doppik, in: *Hilgers, Dennis/Schauer, Reinbert/Thom, Norbert* (Hrsg.), *Public Management im Paradigmenwechsel. Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration*, Linz: Trauner, S. 121-132.
- Budäus, Dietrich* (Hrsg.), 2010: *Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zwischen Finanzkrise und Handlungsdruck*. Berlin (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 221): BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1984: Implementationsprobleme: Bürokratische Ineffizienz oder politische Programmfehler?, in: *Verwaltungsarchiv*, 75, S. 256-271.
- Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers AG*, 2011: *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse eines Kooperationsprojektes des Deutschen Städtetags mit PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*.
- Diemer, Rolf*, 1996: *Neukonzeption des kommunalen Rechnungswesens*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *ders.* (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press, S. 63-82.
- Engels, Dieter/Eibelschäuser, Manfred*, 2010: *Öffentliche Rechnungslegungen – Von der Kameralistik zur Doppik. Status – Reformen – Perspektiven*, Köln: Carl Link Kommunalverlag.
- Hellenbrand, Andreas/Frischmuth, Birgit*, 2011: Evaluierung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens – Stand und Perspektive der doppischen Steuerung, in: *Verwaltung und Management*, 3, S. 140-143.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *dms*, 2, S. 423-446.
- Jann, Werner*, 2011: Neues Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 98-108.
- KGSt*, 1993: *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*, Hrsg. v. KGSt, Köln.
- Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und SPD Baden-Württemberg*, 2011: *Der Wechsel beginnt. Baden-Württemberg 2011-2016*. Online verfügbar unter: <http://www.gruene-bw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/Koalitionsvertrag-web.pdf>, Stand: 21.03.2013.
- KPMG*, 2008: Doppik schlägt Kameralistik. Fragen und Antworten zum doppischen Haushalts- und Rechnungswesen, Hrsg. v. KPMG. Online verfügbar unter: http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wwu/organisation/verwaltung/ivr/info_1.pdf, Stand: 21.03.2013.
- Kropp, Sabine*, 2010: *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine*, 2006: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung, in: *Verwaltung und Management*, 3, S. 149-153.
- Landtag von Brandenburg*, 2012: *Bericht der Landesregierung. Bericht zur Evaluierung der Kommunalverfassung für das Land Brandenburg*, Drucksache 5/4747 vom 13.02.2012.
- Landtag von Nordrhein-Westfalen*, 2010: *Bericht der Landesregierung über die Evaluierung des NKF auf der Grundlage des § 10 des NKF- Einführungsgesetzes*, Vorlage 15/24 vom 08. Juli 2010.
- Lasar, Andreas*, 2010: Keine Harmonisierung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, in: *Verwaltung & Management*, 16, S. 3-16.
- Lutz, Walter*, 2010: Die kommunale Doppik – ein Torso, in: *KKZ*, 11, S. 245-247.
- Mayntz, Renate*, 1980: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: *Dies.* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme – Empirische Forschungsberichte*, Königstein: Athenäum-Hain, S. 1-19.

- Noe, Heinz/Hofmann, Kai, 2004: Verwaltungsreform in Hessen. Die Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung mit doppelter Buchführung, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 69, herausgegeben vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig Universität Giessen.
- Richter, Martin, 2012: Doppik – Quo Vadis? Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Hilgers, Dennis/Schauer, Reinbert/Thom, Norbert (Hrsg.), Public Management im Paradigmenwechsel. Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration, Linz: Trauner, S. 49-62.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 111-151.
- Scharpf, Fritz W., 2009. Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag.
- Schröter, Eckhard, 2011: New Public Management, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-89.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK), 2003: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung in Jena.
- Sturm, Roland, 2010: Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden: Nomos.
- Thibaut, Bernhard, 1996: Koordination, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 4. Aufl., München: Piper, S. 362-365.
- Thieme, Werner, 2008: Kaufmännische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung?, in: Die öffentliche Verwaltung, 61 (11), S. 433-441.
- Van der Zee, Markus, 2007: Nachruf zur Kameralistik. Ein historisches Auslaufmodell als Sündenbock für die kommunale Finanznot, in: Verwaltungsrundschau, 2, S. 51-55.
- Wollmann, Hellmut/Kuhlmann, Sabine, 2011: Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung, in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 563-571.

Anschriften der Autorin und des Autors:

Dipl. Pol. Doris Böhme, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Feldkirchenstraße 21, 96045 Bamberg
E-Mail: doris.boehme@uni-bamberg.de (Korrespondenzadresse)

Dipl. Pol. Markus Heindl, Stabsstelle Bürokratiekostenermittlung, Gemeinsamer Bundesausschuss, Wegelystraße 8, 10623 Berlin
E-Mail: markus.heindl@g-ba.de

Andreas Schmid

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens nimmt keinen Einfluss auf die politische Steuerung – Ergebnisse einer empirischen Analyse und Bewertung

Zusammenfassung

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in den öffentlichen Verwaltungen ist weit vorangeschritten. Sie ist u.a. geprägt von einem hohen Einführungsaufwand, unterschiedlichen Reformansätzen in den Gebietskörperschaften und Zweifeln am Nutzen des gesamten Reformvorhabens. Um von einem Erfolg sprechen zu können, müsste sich eine „verbesserte“ politische Steuerung mittels der neuen Instrumente nachweisen lassen. Im Rahmen dieses Beitrags wird dargestellt, dass sich im Rahmen einer empirischen Untersuchung kein Einfluss des reformierten Haushalts- und Rechnungswesens auf das politische Steuerungsverhalten nachweisen ließ. Ein Reformersfolg lässt sich nicht nachweisen.

Schlagworte: Reform, Haushalts- und Rechnungswesen, Politische Steuerung, Neues Steuerungsmodell

Abstract

“The public accounting reform has no influence on political steering – Results of an empirical analysis and evaluation”

The reform of the public accounting system in German administration is in considerable progress. It is characterized by high implementation costs, various reform initiatives and doubts about the usefulness of the entire reform project. To prove a success, it would be necessary to find an influence on political steering. Subsequent will be shown, that the necessary influence is empirically not provable. With this a successful reform is unlikely.

Key words: Reform, Public accounting, Political steering, New Public Management

1. Ausgangssituation und Zielsetzung des Beitrags

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens begleitet die deutsche Verwaltung schon seit vielen Jahren und wird die Gebietskörperschaften auf absehbare Zeit beschäftigen. Da der Reformaufwand beträchtlich ist (vgl. z.B. Schmid 2012, S. 138ff.; Bogumil 2004, S. 322; Rudzio 2006, S. 363; Hesse/Ellwein 2004, S. 94), drängen sich Fragen nach dem Sinn, dem Zweck und dem Nutzen dieser Reform auf.

Die vorhandene Literatur ist nicht selten geprägt von Meinungsbildern, die es an Objektivität fehlen lassen. So hinterfragen z.B. Verfechter der Reform die Ergebnisse nicht, sondern setzen die Richtigkeit ihres Vorhabens an sich voraus (vgl. z.B. Beutel 2011). Kritiker der Reform schauen nicht über den Tellerrand, wenn sie die Reformziele ignorieren (vgl. z.B. Lutz/Treber 2009).

Unbestritten ist, dass die veröffentlichte Mehrheitsmeinung die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens positiv bewertet. Als Vordenker und langjährige Begleiter der Reformen seien an dieser Stelle vor allem *Budäus*, *Lüder* und *Reichard* genannt. Kritische Äußerungen finden sich z.B. in Rechnungshofberichten wieder (vgl. u.a. *Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern* 2011; *Sächsischer Rechnungshof* 2010; *Bundesrechnungshof* 2006). Kritik aus der Wissenschaft kommt u.a. von *Bogumil* und *Jann* (vgl. z.B. *Bogumil/Jann* 2009, S. 302).

Es verwundert daher nicht, dass in jüngster Zeit ein Streit zwischen den Gelehrten (vgl. *Bogumil et al.* 2011 versus *Reichard* 2011) entbrannt ist. Dies zeigt, wie unterschiedlich die Experten die Reformsituation und die Reformperspektiven einschätzen. Eine Folge dieser Entwicklungen ist, dass im Jahr 2011 in einer Koalitionsvereinbarung erstmals die Reformentscheidung zur Einführung der Doppik in den Kommunen infrage gestellt wurde (vgl. *Bündnis90/Die Grünen-SPD Baden-Württemberg* 2011, S. 61).

Führt man sich die lange Liste der Kritikpunkte an der Kameralistik vor Augen (z.B. fehlende Outputorientierung, mangelnder Informationsgehalt, intransparente Verschuldung, unvollständige Darstellung des Vermögens, fehlende intergenerative Gerechtigkeit) und hält diesen die in der Fachliteratur unbestrittenen Implementationsdefizite der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens entgegen (z.B. hoher Einführungsaufwand, Aussagekraft des Zahlenwerks, Nutzung der Informationen), so liegt es nahe, dass für die Bewertung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ein größerer Kontext erforderlich ist, als ihr gemeinhin zugestanden wird. Als Bestätigung hierfür kann z.B. *Lüder* (2003) herangezogen werden, der am Beispiel Australiens zeigt, dass solch eine Reform in Staat und Verwaltung u.a. spezifischer Elemente (z.B. Wirkungsorientierung) und eines langen Zeitraums bedarf. Der Einfluss von Politik und Gesellschaft auf den Erfolg von Verwaltungsreformen ist bekannt und wurde im Ländervergleich empirisch nachgewiesen (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2000).

Nach Auffassung des Autors müsste die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens Einfluss auf das politische System ausüben, um von einem Erreichen der Reformziele ausgehen zu können. Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Untersuchung wurde daher der Frage nachgegangen, ob Verwaltungsreformen Einfluss auf das politische System nehmen und mithin als Erfolg gewertet werden können (vgl. *Schmid* 2012). Hierfür wurden drei Hypothesen formuliert, die zusammen den Reformerfolg bewerteten. Die erste Hypothese befasst sich mit der wirtschaftlichen Steuerungslogik von Akteuren, die zweite mit Ökonomisierung und Binnenmodernisierung. Die in diesem Beitrag dargestellte Hypothese „Wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligt, dann erfüllen die Instrumente ihre politisch-administrative Funktion“ ist die Dritte. Das nachfolgend dargestellte Forschungsdesign und die zugehörigen statistischen Ergebnisse sind Extrakte der Untersuchung, in der aufgrund anders gelagerter Forschungsfragestellung die Einflüsse auf die politische Steuerung nicht näher untersucht wurden. Dies ist Gegenstand dieses Beitrags. Darüber hinaus ist es das Ziel, die Hypothese in den nächsten Jahren wiederholt zu überprüfen, um Paneffekte zu identifizieren. Diese können valide Ergebnisse für die Bewertung und die Entwicklung des Reformerfolges liefern.

2. Rolle und Verantwortung der Politik im Reformprozess

Die deutsche Staatstradition kann, bezogen auf die von der Politik zu initiiierenden Veränderungsprozesse, in zweierlei Hinsicht bewertet werden: „Einerseits war und ist die Tradition gut, weil sie umfangreiche Anpassungsprozesse von Staat und Verwaltung und damit auch immer wieder Neuerung ermöglichte. Andererseits war sie schlecht, weil sie zur Erstarrung führte, weil die Politik fast nie die Kraft fand, auf umwälzende Veränderungen der ökonomischen, politischen oder sozialen Rahmenbedingungen mit Strukturreformen zu reagieren“ (Hesse/Ellwein 2004, S. 133-134).

Die politik- und verwaltungskulturelle Tradition eines Landes ist für die Akzeptanz und Anwendung der NPM/NSM-Lehren von Relevanz (vgl. Wollmann 2004, S. 128). Nach dem zweiten Weltkrieg wurde in der deutschen Verwaltung die Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt, die in den Folgejahrzehnten in einer Rechtsstaatstradition mündete. Es ist naheliegend, dass eine solche Tradition im Allgemeinen mit dem wirtschaftlichen Paradigma des NSM und im Speziellen mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Konflikt geraten musste.

Die Verantwortung der Politik für die Umsetzung von Verwaltungsreformen kann nicht hoch genug eingeschätzt werden: „Die politische Führung muss den bürokratiekritischen Prozess und die Modernisierung aktiv anstoßen, begleiten und steuern“ (Böhret 2005, S. 48). Nach Böhret sind es folgende verwaltungspolitische Transferprozesse, die einen Reformersfolg fördern (vgl. Böhret 2005, S. 48):

Die politische Führung muss ...

- ... die Modernisierung wirklich wollen,
- ... das „Wollen“ nach innen und außen überzeugend vermitteln,
- ... eine Reformstrategie gegenüber Beharrungskräften entwickeln,
- ... den zeitraubenden Prozess hinreichend lange begleiten,
- ... die handelnden Akteure hinreichend motivieren und vor ungerechtfertigter Kritik schützen.

Die Risiken einer mangelnden politischen Beteiligung bzw. Vernachlässigung von „Politikreform“ im Gleichklang mit den NSM-Reformen waren bekannt (vgl. z.B. Reichard 1997, S. 655). Dieses Wissen hat nicht zu den notwendigen Konsequenzen geführt. Für Deutschland lassen sich vier Sachverhalte identifizieren, die den Einfluss der Politik begrenzen bzw. dazu führten, dass sich die Politik nicht hinreichend am Reformprozess beteiligte:

1. Die Hoffnung, dass der finanzielle Druck die Reform in die richtige Richtung lenkt.
Die Krise der öffentlichen Haushalte war wesentliche Voraussetzung zur Initiierung des NSM. Die hiermit verbundenen Prinzipien der Ökonomisierung und Binnenmodernisierung zielten unmittelbar darauf ab, Haushaltsmittel einzusparen (vgl. z.B. Gatzert 1999). Hieran hat sich bis heute wenig verändert: Die Budgetierung von Haushaltsmitteln in Verbindung mit einer „Deckelung“ der Ausgaben ist Verwaltungspraxis.
2. Die Ausrichtung und die Prinzipien des NSM.
Das NSM basiert auf einer Verantwortungstrennung von Politik und Verwaltung dahingehend, dass die Politik Zielvorgaben macht und die Verwaltung diese umzusetzen hat. Hierdurch wird jedoch das, was politische Prozesse ausmacht (z.B. Wahlen, Re-

gierungswechsel, Parteienkonkurrenz) zum Hindernis eines effektiven Managementhandelns (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 91). In einem Forschungsprojekt kommt *Bogumil* 2004 zu dem Ergebnis, dass der Parteienwettbewerb ein gemeinsames Vorgehen von Politik und Verwaltung verhindert, wodurch Verwaltungsreformen als Verwaltungssache angesehen werden, und damit die Verwaltungen für ihre eigene Reform zuständig bleiben (vgl. *Bogumil* 2004, S. 332). Organisationsinterne Reformapathie und die Vermeidung unerwünschter Strukturanpassungen führt in solchen Verantwortlichkeitskonstellationen schnell zum Scheitern von Reformen, weil die Hauptlast der Reformarbeit darin zu bestehen scheint, „... unangepasste Ziele (die zukünftige Gegenwart) an die Praxis der Organisation (die gegenwärtige Vergangenheit) anzupassen und dies dann als Erfolg auszuweisen“ (*Japp* 2004, S. 74).

3. Das geringe Wissen politischer Entscheidungsträger über die Reform.
Es existieren Hinweise darauf, dass sich die Herstellung und Institutionalisierung von Meinungsführerschaften der politischen und administrativen Eliten sowie eine reformbegleitende „Parallel-Organisation“ begünstigend auswirken (vgl. *Bogumil* 2004, S. 323). Eine solche Reformbegleitung erfordert Kenntnisse der Beteiligten über die Reform, ihre Inhalte, Ziele und die Methodik. Hinzu kommt das notwendige Führungsgeschick, welches u.a. aus Visionsstärke, Innovations- und Entscheidungsfreude besteht (vgl. *Böhret* 2005, S. 49). Reformwissen und die zugehörigen Tugenden müssen vorhanden sein, damit die notwendige Steuerungsfunktion durch die Politik und die Verwaltungsspitzen wahrgenommen werden kann. Diese Kultur ist in Deutschland nicht verbreitet.
4. Das Fehlen von professioneller Methodik und Vorgehensweise.
Es fehlt an einer stringenten Systematik, an Legaldefinitionen und einheitlichen Vorgaben für ein neues Haushalts- und Rechnungswesen (vgl. z.B. *Gröpl* 2001, S. 226). Eine unerfahrene Verwaltung kann eine unwissende Politik kaum in geeigneter Form für die Reform begeistern. *Lüder et al.* konstatieren: „... nicht selten herrscht aufgrund mangelnder Professionalität und Führungskompetenz eher eine Art Reformchaos ...“ (vgl. *Lüder et al.* 2007, S. 7). Auch wenn sich in den letzten Jahren einiges verbessert hat, bleibt mit Blick auf die bundesweite Uneinheitlichkeit des Reformansatzes zumindest zu konstatieren, dass es an einer gemeinsamen Vision fehlt, die zu einer Strategielosigkeit vieler Reformprojekte führt. Das Feedback zur empirischen Untersuchung bestätigt diesen Befund.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die politische Beteiligung im Reformprozess unabdingbar ist. Aus einer aktiven Beteiligung der Politik müssen Steuerungsoptionen erwachsen, die über eine Steuerung mittels Budgets hinausgehen. Dies führt zu Fragen nach der Politikbeteiligung und nach den notwendigen Steuerungsfunktionen eines reformierten Haushalts- und Rechnungswesens.

3. Politikbeteiligung und die politisch-administrative Funktion

Das NSM basiert auf einer Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung. Ein solches Verhältnis mutet aus verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Sicht naiv an (vgl. *Jann/Wegrich* 2004, S. 199). Grund hierfür ist die in der Praxis mehr als schwierige Trennung zwischen „Was“ (Politik) und „Wie“ (Verwaltung) (vgl. *Schwarting* 2005, S.

77). Eine Verantwortungstrennung hätte nur gelingen können, wenn sich mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerung die politische Kultur hätte verändern lassen (vgl. *Hesse/Ellwein* 2004, S. 94).

Es ist nicht zu erkennen, dass ein ausgewogenes Informations- und Steuerungssystem für die Politik und die Verwaltung auf Basis der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens entsteht. Dies belegt u.a. eine Studie auf kommunaler Ebene aus dem Jahr 2011: Nur 16% der Kommunen gaben an, flächendeckend Ziele und Leistungs- bzw. Wirkungskennzahlen einzusetzen (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 27). Eine weitere Studie in der deutschen Ministerialverwaltung aus dem Jahr 2010 kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass zentrale Hauptziele der Verwaltungsmodernisierung, wie z.B. der Einsatz von Managementinstrumenten und verstärktes wirtschaftliches Denken, die Verwaltungspraxis kaum erreicht haben (vgl. *Reichard et al.* 2010, S. 15).

Die Politik benötigt vor allem Informationen über den Erfolg der von ihr initiierten Maßnahmen. Die Verwaltung sollte Daten gewinnen können, die Auskunft darüber geben, ob die Umsetzung effizient und effektiv erfolgte. Eine in dieser Form ausgewogene Reformierung würde ihre politisch-administrative Funktion erfüllen. Sie ist von Nöten, um dem Grundgedanken des NSM, nämlich der Ablösung des klassischen Bürokratiemodells und der Neugestaltung der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung gerecht werden zu können. Ohne eine politische Beteiligung können beide Anforderungen nicht ausgewogen realisiert werden. Hinzu kommt, dass die Erfolgsaussichten einer Verwaltungsreform generell sinken, wenn die Reform der Verwaltung selbst überlassen bleibt (vgl. *Bogumil* 2004, S. 331).

Grundsätzlich gilt, dass Organisationen neue Rechnungssysteme, deren Einführungs- und Betriebskosten durch sie zu tragen sind, (freiwillig) kaum einführen (vgl. *Streim* 1986, S. 21). In Deutschland führte dementsprechend erst der gesetzliche Zwang zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. An der Sinnhaftigkeit dieser Entscheidung werden Zweifel laut, weil heutzutage Fragen im Raum stehen, die weniger ein Buchhaltungsproblem darstellen (vgl. z.B. *Gourmelon et al.* 2011, S. 14-15, *Thieme* 2008). Hieraus speist sich u.a. die Erkenntnis, dass Verwaltungsreform ohne Politikreform kaum möglich ist (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 230).

Ohne Politikreform besteht das Risiko für die politische Klasse darin, die Zahlen des reformierten Haushalts- und Rechnungswesens passiv nachzuvollziehen und einem Informationszwangskonsum unterworfen zu werden (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 14). Eine sinnvolle politische Steuerungsfunktion wird hierdurch ausgeschlossen. Es ist entscheidend, dass das Management einer Verwaltung nur solche Teilrechnungssysteme implementieren, die der eigenen Wohlfahrt dienen (vgl. *Streim* 1986, S. 17).

Für die von der Verwaltung im Alleingang implementierten Konzepte besteht die Gefahr, dass die strategische Planung und die politische Steuerung nicht ausreichend mit den Instrumenten des neuen Haushalts- und Rechnungswesens verzahnt werden. Ohne politisches Interesse bzw. einer entsprechenden Beteiligung existiert hierfür seitens der Verwaltungen kein Anreiz. Gelingt die Verknüpfung nicht, verbleiben die Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens als technokratisches Instrumentarium fern des politischen Prozesses (vgl. *Witte et al.* 2009, S. 18). Ein solcher Instrumenteneinsatz würde der vermuteten entpolitisierenden Wirkung der betriebswirtschaftlichen Konzepte (vgl. *Derlien* 1996, S. 9) Vorschub leisten.

Folgende Hypothese leitet sich aus diesen Überlegungen ab:

„Wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligt, dann erfüllen die Instrumente ihre politisch-administrative Funktion.“

Nachfolgend sind die Variablen der Hypothese spezifiziert. Hieraus leiten sich die Fragestellungen einer Befragung auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen ab.

3.1 Unabhängige Variable: Politische Beteiligung

Politik muss in jeglichen Reformprozessen Visionen anbieten, um gesellschaftliche Überzeugungsarbeit zu leisten (vgl. *Weltbank* 1997, S. 181). Insbesondere die hybriden Konzepte zur Verwaltungsmodernisierung bedürfen einer operativen und strategischen Steuerung (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 77), die auf eine Beteiligung der Politik nicht verzichten kann. Dies gilt im Besonderen für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens u.a. in Anbetracht ihrer Bedeutung für das parlamentarische Budgetrecht, die Steuerung des Verwaltungshandelns und den mit dieser Reform verbundenen Aufwand.

Empirische Analysen über den Beteiligungsgrad der Politik im Rahmen der Reform finden sich in der Literatur wenige. Die vorhandenen Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Politikbeteiligung unzureichend war bzw. zu keinen anderen politischen Entscheidungen geführt hat (vgl. z.B. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 110; vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 116; vgl. *KGSt* 2008, S. 91-92; vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 55). *Pottthast* kommt auf Basis einer empirischen Analyse zu dem Schluss, dass das NSM noch nicht in einem ausreichenden Maße in der Politik angekommen sei, gleichzeitig die Verwaltungschefs mit dem Erreichten aber zufrieden sind (vgl. *Pottthast* 2008, S. 3). „Alle Beteiligten sollten sich darüber im Klaren sein, dass nur wenige Politiker und nur ein kleiner Teil der Öffentlichkeit Interesse an Doppik haben und ein noch kleinerer Teil diese versteht“ (*Weber/Jagalla* 2009, S. 21). Gegenmaßnahmen hierzu wurden in der Verwaltungspraxis initiiert. So plante z.B. der Bund für sein derzeit unterbrochenes Projekt „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens“ umfangreiche Schulungs-, Informations- und Kommunikationsmaßnahmen (vgl. *Bohmsen* 2009, S. 13).

Die Ausführungen verdeutlichen die Beteiligungsdiscrepanz im Reformprozess zwischen Politik und Verwaltung. Hierdurch wird die operative Ebene gestärkt, ohne gleichzeitig die strategische (politische) Steuerung zu verbessern (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 13). Es besteht die Gefahr, dass sich die Verwaltung von der Politik entfernt. Diese Loslösung von der Politik fällt umso stärker aus, je deutlicher sich die Verwaltung von einer hoheitlichen Rolle verabschiedet und sich einer Ökonomisierung zuwendet (vgl. *Böhret* 2005, S. 47). Hinzu kommt, dass sich selbst nach einer erfolgreichen Einführung der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens unter Beteiligung der Politik nicht automatisch ein wirtschaftlicheres Handeln einstellt. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass sich Politik nicht ökonomisch disziplinieren lässt (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 14). Die Reformbefürworter halten dem entgegen, dass erst durch die neuen Instrumente die Transparenz geschaffen wird, um politische Entscheidungen „verbessern“ zu können (vgl. z.B. *Koch* 2010, S. 13; vgl. *Fischer/Gnädinger* 2009, S. 290).

Das Entscheidungsverhalten muss sowohl auf Seiten der Politik, als auch auf Seiten der Verwaltungen überdacht und erneuert werden, um die Reform zum Erfolg führen zu können (vgl. *Witte et al.* 2009, S. 46). Hierfür bedarf es eines Informationsangebots aus der neuen Steuerung, das mit den Informationsbedürfnissen des politischen Raumes im Einklang steht (vgl. *Weise/Kastrup* 2002, S. 284). Dies kann nur gelingen, wenn die Be-

teilung der Politik im Reformprozess sichergestellt wird und sich ein parteiübergreifendes Interesse herausbildet. Letzteres wird in Deutschland durch die auf Parteienkonkurrenz basierende politische Kultur erschwert (vgl. *Holtkamp* 2008, S. 439-440).

Die Reformpraxis unterstreicht die Notwendigkeit einer politischen Beteiligung. Im Land Hessen stand von Beginn an mit dem Ministerpräsidenten ein Machtpromoter hinter der Reform, wodurch die landesweite Reform des Haushalts- und Rechnungswesens zielgerichtet vollzogen werden konnte (vgl. *Budäus et al.* 2005, S. 52). Befragte Kommunen gaben an, dass es im Umstellungsprozess vor allem an einer aktiveren Einbeziehung der Verwaltungsleitungen und der Politik fehlte (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 41).

In Australien zeigte sich beispielsweise, dass Parlamentarier Verständnisschwierigkeiten im Umgang mit den neu gewonnen Informationen hatten, was dazu führte, dass die neue Steuerung der Regierung und der Verwaltung vorbehalten blieb (vgl. *Lüder* 2003, S. 7).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Reform im Wesentlichen eine Binnenreform der Verwaltungen geblieben ist. Der Modernisierungsprozess gilt als verwaltungslastig. Es wird z.B. berichtet, dass ein Stadtrat den Beschluss zur Verwaltungsreform gefasst hat und gleichzeitig davon überzeugt ist, hiervon nicht betroffen zu sein (vgl. z.B. *Schwarting* 2005, S. 27; vgl. *Bogumil et al.* 2008, S. 116).

Aus den vorgenannten Sachverhalten wurden für die unabhängige Variable folgende Aussagen für die Befragung formuliert:

- „Das politische Umfeld Ihrer Organisation hat von Beginn an ein hohes Interesse an der Reform des Rechnungswesens gezeigt (z.B. durch die Forderung, das Rechnungswesen zu reformieren).
- Die Führung Ihrer Organisation (z.B. Vorstand, Geschäftsführung, Minister, Bürgermeister) hat das Vorhaben zur Reformierung des Rechnungswesens uneingeschränkt unterstützt.
- Politische Entscheidungsträger aus dem Umfeld Ihrer Organisation haben sich an der Reform beteiligt (z.B. durch Teilnahme an Workshops).
- Die Führungskräfte (z.B. Abteilungs-, Referatsleitung) Ihrer Organisation wirkten als Promotoren bzw. Unterstützer der Reform des Rechnungswesens.
- Das politische Umfeld Ihrer Organisation hat eigene Anforderungen (z.B. Produktkosten im Haushaltsplan, doppeltes Berichtswesen) an die Reform des Rechnungswesens formuliert.“

3.2 Abhängige Variable: Politisch-administrative Funktion

Mit der politisch-administrativen Funktion ist die Ausgewogenheit und Vollständigkeit des Reformansatzes gemeint. Nach *Braun* kann eine Methoden-anwendung nur zum Erfolg führen, wenn sich diese in einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung hinreichend widerspiegelt (vgl. *Braun* 1988, S. 338).

Die Herausforderung besteht darin, zu verstehen, dass sich die Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens darauf beschränken, Zahlen zu generieren und sämtliche Leistungen in Geldwerten auszudrücken. In einem Vor-NSM-Verständnis hatten Vermögensgegenstände einen Sachwert, aber keinen Geldwert, da sie nicht verkauft werden sollten (vgl. *Thieme* 2008, S. 436).

Das nun zu Grunde liegende wirtschaftliche Paradigma fordert ein anderes Verständnis ein, das bei Politik und Verwaltung geschaffen werden muss. Dies allein reicht nicht

aus, um eine Balance zwischen politischem Führungsanspruch und einem wirtschaftlichen Verwaltungshandeln durchzusetzen. Es sind verschiedene Sachverhalte zu berücksichtigen, die eine politisch-administrative Funktion der Reform unterstützen und dem Gedanken einer policy-bezogenen Architekturreform Rechnung tragen:

– *Transparenz des generierten Zahlenwerks*

Die Transparenz der generierten Zahlen ist konstituierende Voraussetzung eines erfolgreichen Instrumenteneinsatzes. Transparenz ist nicht nur notwendig, sie ist auch das zentrale Element des NSM selbst (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 13). Politik und Verwaltung sollen mittels neuer Informationen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben und Funktionen wirtschaftlicher und wirkungsorientierter wahrnehmen zu können. Bei der Entwicklung eines Berichtswesens ist daher darauf zu achten, dass eine breite organisatorische Verankerung sichergestellt wird und die Berichte so einfach wie möglich gestaltet werden (vgl. *Weber/Jagalla* 2009, S. 38). Die tatsächliche Nutzung des Berichtswesens durch die (Kommunal)-Politik wird in der Praxis zu Gunsten persönlicher Kontakte in die Verwaltung hinten angestellt (vgl. *Holtkamp* 2008, S. 429).

– *Einpassung in die Belange der Gebietskörperschaftshaushalte*

Die Einführung der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens muss die gesetzlichen Bestimmungen beachten. Dies allein reicht in Theorie und Praxis nicht aus: Auf Basis des Demokratieprinzips ist der Verbindlichkeitsanspruch an eine Haushaltsplanung und Haushaltssteuerung höher, als in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, welches mittels nunmehr fast identischer Instrumente agiert (vgl. *Vogelpoth* 2003, S. 284). Dieser Verbindlichkeitsanspruch drückt sich in Gruppierungsplänen, Mittelbindungen, Deckungsfähigkeiten etc. des öffentlichen Haushaltsrechts aus.

– *Realisierung der Outputsteuerung*

Das NSM konstituiert sich aus dem Paradigmenwechsel von der Input- zur Outputsteuerung. Es existieren zahlreiche Hinweise darauf, dass die für eine Outputsteuerung notwendigen Informationen auf Basis der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens nicht bzw. nur unzureichend bereit gestellt werden. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung – vor allem je überschneidender die Funktionen sind (insbesondere in den Kommunen) – generell schwer fällt und kaum mittels neuer Steuerungsinstrumente aufgelöst werden kann (vgl. *Schwarting* 2005, S. 77). Hieraus erwächst die Gefahr, dass vor allem auf kommunaler Ebene das ökonomische Paradigma zu Lasten der Gemeinwohlorientierung geht (vgl. *Rudzio* 2006, S. 353). Der Verlust an Input-Steuerungspotenzial der Politik muss durch Outputinformationen kompensiert werden. Dies ist die Voraussetzung für das vom NSM geforderte Kontraktmanagement, welches ausgesprochen moderat realisiert wurde (vgl. *Bogumil* 2004, S. 317).

– *Kommunikation und Wissen*

Zur politisch-administrativen Funktion gehört die Schaffung eines mentalen Wandels in Politik und Verwaltungen. Dieser ist notwendig, weil in der deutschen Verwaltung die Hürden und Abwehrfilter gegenüber privatwirtschaftlichen Ansätzen, Management und Betriebswirtschaft besonders ausgeprägt sind (vgl. *Wollmann* 2004, S. 129-131).

Mit dem NSM war der Anspruch an eine neue Qualität der Kommunikation und des Vertrauens zwischen Politik und Verwaltung verbunden. Es bedarf der Beteiligung der politischen Gremien, die ihren Kenntnisstand laufend an Veränderungen anpassen

müssen (vgl. *Schwarting* 2005, S. 45). Gleiches gilt für einen kontinuierlichen Wandel und einen Veränderungsprozess in den Verwaltungen, da es mit neuer (Buchungs-) Technik nicht getan ist. Das Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsbewusstsein des NSM ist in Politik und Verwaltung ähnlich tief zu verwurzeln, wie das Rechtsstaatsbewusstsein im Laufe der Nachkriegsjahre (vgl. *Gröpl* 2001, S. 589).

– *Vollständiges und in sich geschlossenes System*

Um eine nachhaltige Veränderung des Steuerungsverhaltens zu erzielen, bedarf es einer Verwaltungs-, Regierungs-, Parlaments- und Gesetzgebungsreform (vgl. z.B. *Hofmeister* 2003, S. 13; vgl. *Hesse/Ellwein* 2004, S. 133-134). Ein solches Reformvorhaben wurde in den deutschen Gebietskörperschaften bislang nicht realisiert. Es fehlt somit an einem tatsächlich umzusetzenden Gesamtkonzept, welches alle Facetten einer umfassenden Reform berücksichtigen würde. Das NSM verlangt genau hiernach: Ein Zusammenwirken aller seiner Elemente, da sonst der Steuerungsgewinn begrenzt bleibt (vgl. *Banner* 2003, S. 17).

Die Einführung des NSM nimmt Einfluss auf die Machtbalance zwischen Politik und Verwaltung. Wenn Veränderungen dieser Machtbilanz drohen, orientiert sich Politik eher an Fakten und Erfahrungen als an theoretischen Konzepten (vgl. *Hofmeister* 2003, S. 13). Hieraus folgt, dass es für die Erfüllung der politisch-administrativen Funktion eines ausgewogenen Gesamtsystems bedarf, um Machtverschiebungen zwischen Politik und Verwaltung zu verhindern und idealerweise das Zusammenwirken im politischen System mit dem Ziel der Wohlfahrtssteigerung neu zu justieren.

Aus den vorgenannten Sachverhalten wurden für die abhängige Variable folgende Fragen formuliert:

- „Das reformierte Rechnungswesen ist Bestandteil des Gesamtsteuerungssystems (z.B. bestehend aus Haushalts- und Wirtschaftsplan, Zielvereinbarungen, strategischen Steuerungsinstrumenten (z.B. Zielsysteme, Balanced Scorecard) ihrer Organisation.
- Die Outputsteuerung (z.B. über Produkte, Kennzahlen) ist Bestandteil des reformierten Rechnungswesens.
- Die Ergebnisse des reformierten Rechnungswesens erhöhen die Qualität der Kommunikation mit der Politik (z.B. im Rahmen der Abstimmungen zur Aufstellung des Haushalts- bzw. Wirtschaftsplans).
- Das reformierte Rechnungswesen wird von der Politik für Steuerungs- bzw. Entscheidungszwecke (z.B. Berücksichtigung des mit politischen Entscheidungen verbundenen Ressourcenaufwandes) eingesetzt.
- Die Ergebnisse des neuen Rechnungswesens sind für die unterschiedlichen Adressanten (z.B. Führungskräfte der Organisation, die Politik, den Bürger) verständlich.“

4. Empirische Untersuchung in Bund, Ländern und Kommunen

Aufgrund der formulierten Hypothese wurde eine Querschnittserhebung mittels Fragebögen durchgeführt. Die Befragung fand in Form einer E-Mail-Survey (vgl. z.B. *Schnell et al.* 2008, S. 381) statt.

Um einen repräsentativen Querschnitt der deutschen Verwaltungen zu erhalten, mussten Organisationen aus allen Gebietskörperschaften befragt werden. Aufgrund der hohen Anzahl an Verwaltungen in Deutschland wurde eine Stichprobe definiert:

– *Bund*

Gemäß Ressortprinzip (Art. 65 GG) leitet der Bundesminister seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung. Die Ministerien stehen somit an der Spitze der Verwaltung und bestimmen die politische und inhaltliche Richtung der nachgeordneten Bereiche. Um einen repräsentativen Querschnitt zu erhalten, liegt daher der Einbezug der 14 Bundesministerien in die Stichprobe nahe. Diese Anzahl ist zu gering, um den Anforderungen der empirischen Sozialforschung gerecht werden können. Daher bot sich der Einbezug der den Bundesministerien nachgeordneten Verwaltungen an. Hierbei galt es, verschiedene Besonderheiten zu berücksichtigen:

a. Zum einen variiert die Anzahl nachgeordneter Behörden zwischen den Ministerien erheblich. Das Bundesministerium des Innern verfügt z.B. über 19 nachgeordnete Verwaltungseinheiten, das Bundesministerium für Verteidigung und das Auswärtige Amt über keine.

b. Zum anderen ist der rechtliche Grad der „Zurechenbarkeit“ nachgeordneter Verwaltungen zu einem Bundesministerium heterogen.

Die unterschiedliche Anzahl nachgeordneter Behörden je Bundesministerium wurde in Kauf genommen. Als Merkmal für den Einbezug einer nachgeordneten Behörde wurde die unmittelbare Rechtsaufsicht definiert, die vom jeweiligen Ministerium auszuführen ist. 81 Ministerien und Behörden des Bundes wurden hierdurch Bestandteil der Grundgesamtheit.

– *Bundesländer*

Für die Ebene der Länder gilt Ähnliches, wie für den Bund: Naheliegend ist die Befragung der Landesministerien als führende Organe der Verwaltungen in den jeweiligen Bundesländern. Die Anzahl und der Zuschnitt der Ministerien unterscheiden sich zwischen den Bundesländern. Dies ist u.a. regionalen Besonderheiten und/oder der Größe des Bundeslandes geschuldet. Insgesamt sind 128 Landesministerien Bestandteil der Grundgesamtheit geworden.

– *Kommunen*

Um einen Querschnitt von Kommunen in der Grundgesamtheit zu berücksichtigen, musste zunächst sichergestellt sein, dass aus allen Bundesländern entsprechende Verwaltungen mit einbezogen werden. Um „kleine“ Kommunen und „große“ Kommunen zu berücksichtigen, empfiehlt sich die Identifikation einer Ebene, die idealerweise beide Extreme in sich vereint. Hierfür boten sich die kreisfreien Städte an, da sie eine hohe Autonomie genießen und unterschiedlich groß sind (zwischen ca. 35.000 Einwohner in Zweibrücken und ca. 1,3 Mio. Einwohnern in München). Zwei weitere Aspekte sprachen für das Auswahlmerkmal „Kreisfreie Stadt“. Zum einen sind sie geographisch im Bundesgebiet verteilt, d.h. regionale Unterschiede und strukturelle Disparitäten spiegeln sich zwischen den kreisfreien Städten wieder. Zum anderen ist die Anzahl von 113 in etwa vergleichbar mit der Anzahl an Organisationen des Bundes und der Länder, die in die Grundgesamtheit mit einfließen.

Die Grundgesamtheit bestand somit aus 81 Bundesministerien inkl. nachgeordneter Bereiche, 128 Landesministerien und 113 kreisfreien Städten.

Befragt wurden „Experten“ im sozialwissenschaftlichen Sinne. Hierfür kamen die verantwortlichen Z-Abteilungsleiter, Leiter von Haushaltsreferaten bzw. Leiter der kommunalen Finanzbehörden bzw. deren Fachverantwortliche in Betracht. Die personenbezogene Auswahl erfolgte durch die Erhebung der konkreten Ansprechpartner.

Die Literatur weist eindringlich auf die Notwendigkeit von Pretests in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen hin (vgl. z.B. *Schnell et al.* 2008, S. 347). Aus diesem Grund wurde ein zweistufiger Pretest durchgeführt. Hierfür konnten sowohl Theoretiker (FH-Professoren mit Schwerpunkt im Themengebiet) und Praktiker (aus Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen) gewonnen werden. Das Feedback wurde in den Fragebogen eingearbeitet.

An den Pretest schloss sich die Erhebung der Daten im Zeitraum zwischen Ende Dezember 2010 und Anfang März 2011 an. Durch eine Vorauffüllung der persönlichen Daten und eine direkte Adressierung der über 300 Fragebögen konnte eine im Vergleich zu anderen Erhebungen ähnliche Rücklaufquote erzielt werden:

Tabelle 1: Absoluter und prozentualer Rücklauf der Befragung

Rücklauf verwertet	Soll	Ist	In %
Bund	81	20	24,69
Kommunen	113	44	38,94
Länder	128	40	31,25
Gesamt	322	104	32,30
Rücklauf insgesamt	Soll	Ist	In %
Bund	81	50	61,73
Kommunen	113	59	52,21
Länder	128	80	62,50
Gesamt	322	189	58,79

Die Kategorie „Rücklauf verwertet“ dokumentiert die in der Datenanalyse berücksichtigten Fragebögen ($n = 104$). Die Kategorie „Rücklauf insgesamt“ umfasst den vollständigen Rücklauf als Reaktion auf die Befragung. Aus empirischer Sicht können bei einfachen Wenn-Dann-Hypothesen zwischen 100-300 Rückläufern als ausreichend angesehen werden (vgl. *Diekmann* 2010, S. 219).

Die Fragebögen wurden zusammengefasst und überprüft (z.B. Haltbarkeit der Aussagen aufgrund umgepolter Fragen). Hierbei ergaben sich bei 3 von 104 verwerteten Rückläufern folgende Besonderheiten:

- Ein Landesministerium übersandte zwei Fragebögen mit den Erfahrungsberichten nachgeordneter Bereiche. Die Fragebögen wurden zu einem Rücklauf durch die Bildung des Mittelwertes zusammengefasst.
- Ein Landesministerium ließ ein Item aus. Dieses Item blieb in den weiteren Analysen unberücksichtigt.
- Eine Kommune bat explizit um das außer Acht lassen von zwei Items. Diese Items flossen nicht in die Auswertungen mit ein.

Aus den 5 Antworten je Variable wurde ein Mittelwert gebildet, der das Variablenresultat ergab. Dieses Vorgehen ist bei einer Likert-Skalierung nicht unüblich (vgl. z.B. *Diekmann* 2010, S. 222). Damit solche Mittelwerte statistisch haltbare Ergebnisse liefern, bedarf es der Ermittlung der Trennschärfenkorrelation der Items (vgl. z.B. *Diekmann* 2010, S. 244). Diese wurde vor den weiteren statistischen Datenanalysen durchgeführt und lieferte mit Korrelationswerten zwischen 0,46 und 0,82, bei zweiseitiger Signifikanz, statistisch haltbare Ergebnisse. Nur eines von 30 Items weist einen Korrelationswert von unter 0,5 auf.

4.1 Befragungsergebnisse

Nachfolgend ist zunächst die Kreuztabelle für alle Gebietskörperschaften dargestellt. Die Abbildung veranschaulicht ein Antwortmuster, bei dem die Trendlinie und die Verteilung der Rückläufer bereits einen statistischen Zusammenhang erkennen lassen:

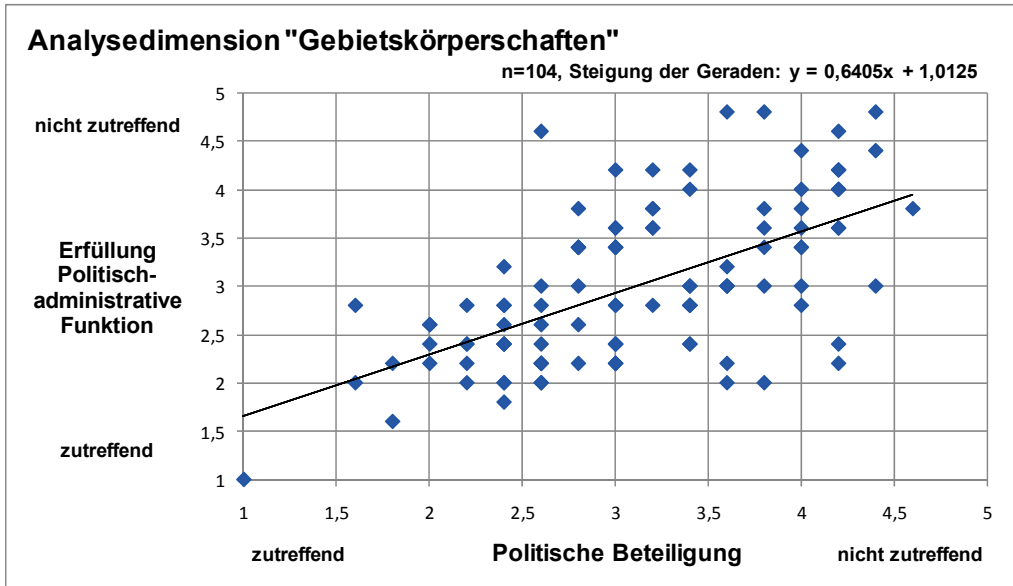


Abbildung 1: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Gebietskörperschaften)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 104$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_p = 0,601$ und $p = 0,000$. Die Korrelation ist damit auf einem Niveau von 0,01 zweiseitig signifikant. Zusammenfassend lässt sich über alle Gebietskörperschaften hypothesenkonform feststellen, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen seine politisch-administrative Funktion erfüllt, wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Rechnungswesens beteiligt.

Die Kreuztabelle des Bundes verdeutlicht ein nahezu gegenteiliges Bild zu dem über alle Gebietskörperschaften. Die Rückläufer sind breit gestreut und die Trendlinie weist eine geringe Steigung auf:

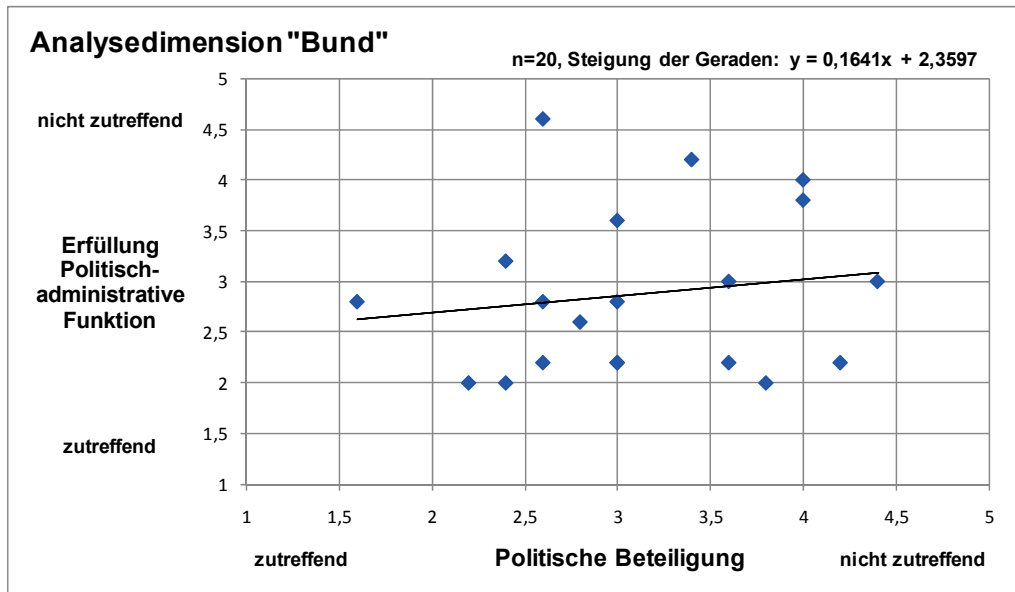


Abbildung 2: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Bund)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 20$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_p = 0,152$ und $p = 0,521$. Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass Hypothese 3 für die Ebene des Bundes falsifiziert ist. Die statistische Signifikanz lässt sich nicht feststellen $p > 0,05$ und die Korrelation ist gering.

Analysiert man die abhängige Variable „Politisch-administrative Funktion“ deskriptiv, zeigt sich ein Median von 2,8, d.h. eine schwache Zustimmung zur Erfüllung der „Politisch-administrativen Funktion“.

Nachfolgende Kreuztabelle für die Ebene der Bundesländer verdeutlicht im Gegensatz zum Ergebnis des Bundes eine hohe Korrelation:

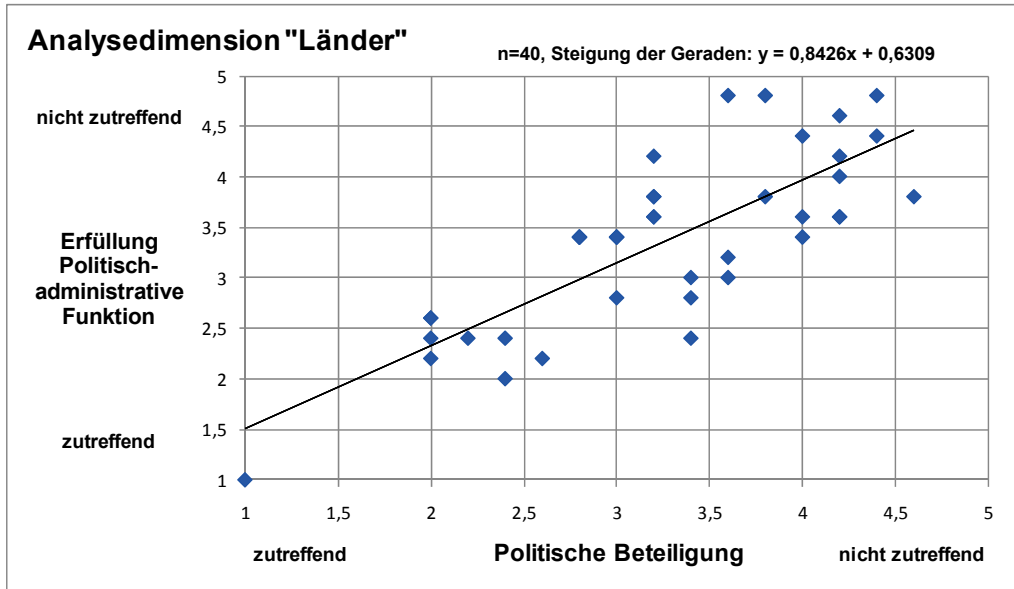


Abbildung 3: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Länder)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 40$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_p = 0,796$ und $p = 0,000$. Die Korrelation ist damit auf einem Niveau von 0,01 zweiseitig signifikant. Zusammenfassend lässt sich für die Länder hypothesenkonform feststellen, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen seine politisch-administrative Funktion erfüllt, wenn sich die Politik an der Einführung des neuen Rechnungswesens beteiligt.

Analysiert man die abhängige Variable „Politisch-administrative Funktion“ deskriptiv, zeigt sich ein Median von 3,4, d.h. eine tendenzielle Ablehnung der „Politisch-administrativen Funktion“.

Die Kreuztabelle der Kommunen lässt ein ähnliches, wenn auch schwächeres Ergebnis erwarten. Auffällig ist hierbei, dass sich die Politik auf kommunaler Ebene zumindest in geringem Umfang an der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligte.

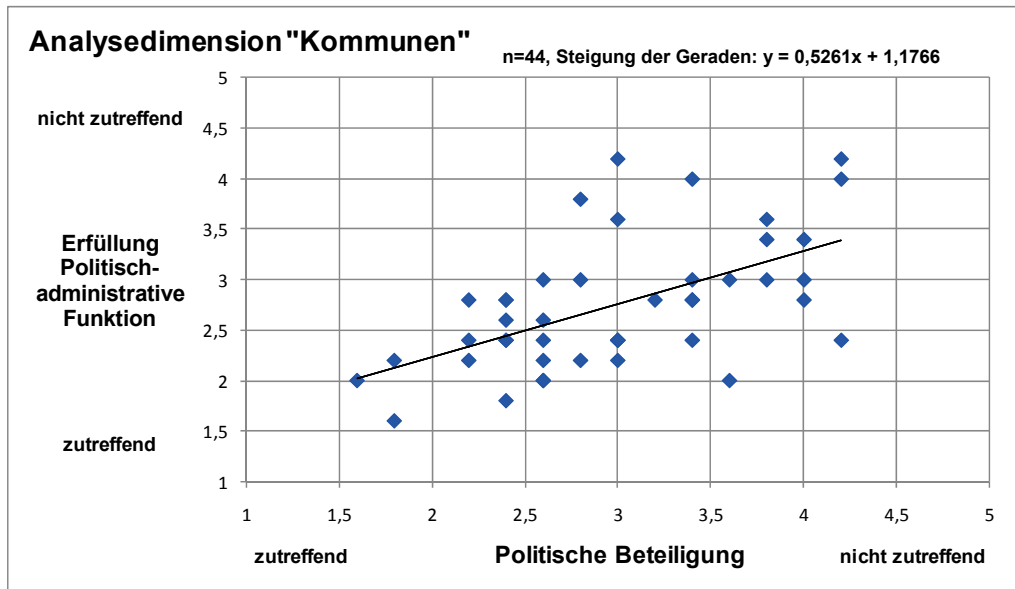


Abbildung 4: Kreuztabelle „Politikbeteiligung und politisch-administrative Funktion“ (Kommunen)

Die statistische Datenanalyse kommt für die $n = 44$ Rückläufer zu einer Korrelation $Kor_p = 0,562$ und $p = 0,000$. Die Korrelation ist damit auf einem Niveau von 0,01 zweiseitig signifikant. Zusammenfassend lässt sich für die Kommunen hypothesenkonform feststellen, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen seine politisch-administrative Funktion erfüllt, wenn sich die Politik an der Einführung beteiligt.

Analysiert man die abhängige Variable „Politisch-administrative Funktion“ deskriptiv, zeigt sich ein Median von 2,7, d.h. eine schwache Zustimmung der „Politisch-administrativen Funktion“.

Zusammenfassend lässt sich eine Hypothesenkonformität in besonderer Stärke für die Länder und in etwas schwächerer Form für die Kommunen feststellen. Das Ergebnis über alle Gebietskörperschaften wird daher von diesen beiden Teilergebnissen bestimmt. Die deskriptive Analyse der abhängigen Variablen zeigt ein indifferentes Bild.

4.2 Interpretation der Ergebnisse: Wirkungen auf das politische System

Mit Blick auf das politische System stellt sich die Frage, ob die empirischen Ergebnisse einen Rückschluss auf dessen Funktionsfähigkeit zulassen. Wählt man hierfür als Ansatzpunkt die Aussage von Bußhoff, dass eine Ökonomisierung politischer Werte aus diesen noch keine ökonomischen Werte macht, dies aber umgekehrt der Fall ist (vgl. Bußhoff 1992, S. 243), so gilt es zu prüfen, ob diese Aussage widerlegt werden kann bzw. ob die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einen irgendwie gearteten Einfluss auf die politischen Werte genommen hat.

Die Ergebnisse der abhängigen Variablen „Politisch-administrative Funktion“ liefern ein indifferentes Bild zwischen den Gebietskörperschaften. Der Bund stimmt schwach zu

(Median = 2,8), die Länder lehnen tendenziell eher ab (Median = 3,4) während die Kommunen wieder schwach zustimmen (Median = 2,7). Die zu Grunde liegenden Fragestellungen wie etwa die „Verbesserung der Qualität der Kommunikation mit der Politik“ oder die „Nutzung der gewonnen Informationen durch die Politik“ können als Indikatoren für einen Einfluss auf die politischen Werte herangezogen werden. Das indifferente Variablenresultat lässt einen solchen Rückschluss nicht zu. Am ehesten könnte eine Beeinflussung politischer Werte auf kommunaler Ebene unterstellt werden. Gleichwohl ist das kommunale Teilergebnis mit einem Median von 2,7 nicht so eindeutig, als dass sich diese Behauptung belastbar belegen ließe.

Zieht man im Weiteren die signifikanten Ergebnisse der bivariaten Analyse hinzu, so zeigt sich anhand der Kreuztabellen zum einen, dass es nicht zu einer überzeugenden politischen Beteiligung an der Reform kam. Auf Landesebene berichtet die Mehrheit der Verwaltungen von einer geringen Beteiligung, auf kommunaler Ebene ist das Ergebnis weniger eindeutig. Als Erklärungsfaktor hierfür kann z.B. die persönliche und räumliche Nähe zwischen Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene herangezogen werden. Ein weiterer Grund könnte im unbestrittenen Modernisierungsvorsprung der Kommunen zu finden sein.

Zum anderen unterstreichen die Ergebnisse die Bedeutung der politischen Beteiligung für die Erfüllung der „Politisch-administrativen Funktion“ der Reform. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die politische Beteiligung maßgeblichen Einfluss auf die Steuerungsmöglichkeiten und den Steuerungsausput der Politik und der Verwaltungen nimmt. Ein konkretes Steuerungsverhalten der Politik lässt sich mit den empirischen Ergebnissen aber nicht nachweisen. Dieser Befund lässt sich durch die singuläre Betrachtung von zwei Aussagen in der Befragung stützen:

- Die Aussage: „Die Ergebnisse des reformierten Rechnungswesens erhöhen die Qualität der Kommunikation mit der Politik“ führt über alle Gebietskörperschaften zu einer tendenziellen Ablehnung mit einem Mittelwert von 3,26 (Bund: 3,2; Länder: 3,68; Kommunen: 2,91).
- Die Aussage „Das reformierte Rechnungswesen wird von der Politik für Steuerungs- bzw. Entscheidungszwecke eingesetzt“ führt über alle Gebietskörperschaften zu einer tendenziellen Ablehnung mit einem Mittelwert von 3,65 (Bund: 3,75; Länder: 4,05; Kommunen: 3,25).

Die Ergebnisse legen nahe, dass aufgrund der eher schwachen politischen Beteiligung, der indifferenter Bewertung der politisch-administrativen Funktion zwischen den Gebietskörperschaften und der hohen Korrelation, keine Voraussetzungen geschaffen wurden, um einen nachhaltigen Einfluss auf die politischen Werte ausüben zu können. Eine Beeinflussung des politischen Systems durch eine „Ökonomisierung“ der Politik ist auf dieser Basis nicht zu erkennen.

Dieser Befund lässt sich durch praktische Beobachtungen stützen. Trotz des hohen Aufwandes und den Zweifeln an der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben sowie der hohen funktionalen Bedeutung des Haushalts- und Rechnungswesens ist diese Reform nicht Gegenstand einer Debatte oder gar Auseinandersetzung im politischen System selbst. Die Medien und die Bürger nehmen kaum Kenntnis von dieser Reform. Ein Input in das politische System lässt sich daher nicht erkennen. Vereinzelt wird in den Medien zwar ein Zusammenhang zwischen den Instrumenten des neuen Haushalts- und Rechnungswesens und der vielerorts notwendigen Haushaltskonsolidierung hergestellt. Dies kann nicht als

belastbarer Input gewertet werden, da das Wissen um diesen Zusammenhang bereits so alt wie die Reform selbst ist.

Die empirischen Ergebnisse lassen sich durch weitere Untersuchungen und Quellen stützen, die Zweifel an einem anderen Steuerungsverhalten seitens der Politik nahelegen (vgl. z.B. *Raupach/Hilgers* 2012, S. 286; *Gourmelon et al.* 2011, S. 14-15; *Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern* 2011; vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011; *Reichard et al.* 2010, S. 15).

Zusammenfassend können aus den empirischen Ergebnissen keine Hinweise abgeleitet werden, die eine nachhaltige Beeinflussung politischer Werte oder einen signifikanten Einfluss auf das politische System mittels der Daten des reformierten Haushalts- und Rechnungswesens erkennen lassen. Die genannten Quellen stützen das empirische Ergebnis.

5. Ansatzpunkte und Empfehlungen

Die politische Mobilisierung zur Modernisierung des öffentlichen Sektors ist allen Gesetzmäßigkeiten des politischen Systems unterworfen (vgl. *Bogumil/Naschold* 2000, S. 110) und daher im Rahmen der Evaluation von Reformen zu berücksichtigen.

Die empirischen Ergebnisse haben keine Hinweise darauf geliefert, dass das reformierte Haushalts- und Rechnungswesen einen Einfluss auf die politischen Werte oder einen Einfluss auf das politische System genommen haben. Es gilt zu beachten, dass es sich bei diesem Befund um eine Momentaufnahme handelt. Zielsetzung ist es, in den folgenden Jahren auf Basis der formulierten Hypothese, Wiederholungsbefragungen durchzuführen, um Paneleffekte zu identifizieren. Diese können Aufschluss darüber geben, ob sich die politische Steuerungskultur mittels der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens haben verändern lassen. Mithin wäre dies der stärkste Beweis für einen Erfolg der Reform.

Aus den derzeitigen empirischen Ergebnissen lassen sich folgende Ansatzpunkte und Empfehlungen für die weitere Bearbeitung des Themenkomplexes ableiten:

- Anwendung geeigneter Elemente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens
Um das politische System „besser“ zu machen, müsste in anderen Kategorien gedacht werden. Das politische System Griechenlands zeigt dies in der aktuellen Situation anschaulich: Es geht u.a. um politische Kultur, um Veränderungswillen, eine effiziente und effektive Verwaltung. Dies ist weit mehr als der Einsatz von Managementinstrumenten oder die bloße Umstellung des Rechnungsstils. Zielsetzung könnte beispielsweise die Erhöhung der Interaktionsfähigkeit des Systems, eine breite Partizipation der Gesellschaft und die Beteiligung der Akteure in ihren politischen Rollen sein (vgl. z.B. *Fuhse* 2005, S. 30). Ansatzpunkte für die Nutzung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sind in diesem Kontext z.B. Wirkungsdaten, die einen objektiven öffentlichen Diskurs über den Einsatz knapper finanzieller Mittel ermöglichen würden. Dies knüpft an die bereits vielfach etablierten „Bürgerhaushalte“ an.
- Ein politischer Veränderungswille sollte sich durchsetzen, um eine Nachhaltigkeit der Ressourcenverwendung zu erreichen.
Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit haben gezeigt, dass sich keine Hinweise auf eine Veränderung der politischen Kultur auf Basis eines reformierten Haushalts- und

Rechnungswesens finden lassen. Dieser Befund verwundert mit Blick auf den Widerspruch zwischen den Zielen des neuen Haushalts- und Rechnungswesens und den Wahlzyklen nicht. So kollidieren die langfristigen und auf Bewusstseinsänderung ausgelegten Reformziele mit den kurzfristigen (Wieder-)Wahlchancen eines Politikers. Es verwundert daher nicht, dass 73% der Kommunen in einer Befragung zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen angaben, dass es vor allem zu Zielkonflikten mit der politischen Steuerung kommt (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 50).

Nach Budäus kommt es zu einer instrumentellen Dysfunktionalität, weil die ökonomische Situation des Staates keine Medien- und Politikattraktivität besitzt (vgl. *Budäus* 2011, S. 5). Um diese Dysfunktionalität zu beseitigen, bedürfte es eines Bewusstseinswandels in der Politik bzw. eines nachhaltigen Veränderungswillens auf Basis der bereits seit langer Zeit formulierten Prinzipien des NSM (u.a. Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung, Outputsteuerung und Wettbewerb).

Es verdichten sich Hinweise darauf, dass es u.U. eher an der Kompetenz der Entscheidungsträger, als am Einsatz der Instrumente des neuen Haushalts- und Rechnungswesens liegt (vgl. *Reichard et al.* 2010, S. 31). So stellen *Bogumil et al.* 2011 zutreffend fest: „Die Protagonisten des NSM und NKF haben insgesamt die Steuerungswirkungen von formalen Institutionen überschätzt und pfadabhängige informelle Institutionen und Routinen sowie Akteursinteressen bei der Realisierung der Konzepte weitgehend ausgeblendet“ (*Bogumil et al.* 2011, S. 179). Ansatzpunkte für das Herbeiführen eines „Bewusstseinswandel“ gibt es viele. Sie reichen vom bloßen Abwarten, bis eine junge, unbedarfte Generation von Politikern die herkömmlichen Steuerungsansätze über Bord wirft, über das Setzen auf eine Bürgergesellschaft (vgl. *Rudzio* 2006, S. 446-447), die per Definition rational entscheidet und damit ein hohes Interesse an Zahlen eines reformierten Haushalts- und Rechnungswesens haben müsste, bis hin zu einem penetrierenden Zwangskonsum für politische Entscheider, um sie letztlich von den Zahlen des neuen Haushalts- und Rechnungswesens zu überzeugen. Entscheidend bleibt letztlich das Wissen und Verstehen der bereitgestellten Steuerungsinformationen, da sonst immer auf herkömmliche und bekannte Informationen zurückgegriffen wird.

- Eine Politikreform erscheint notwendig, da ohne sie eine Verwaltungsreform nicht gelingen kann.

Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit, allgemeine Erkenntnisse zu Reformzusammenhängen, die geringen politischen Handlungskonsequenzen trotz der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte sowie wissenschaftliche Erkenntnisse verdeutlichen, dass Verwaltungsreform ohne Politikreform kaum gelingen kann. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass das Haushalts- und Rechnungswesen nur ein Informationssystem ist, welches für ein verantwortungsbewusstes Handeln genutzt werden muss (vgl. *Goldbach* 2010, S. 15). Zudem offenbart die Finanzkrise „nur“ ein bekanntes strukturelles Problem der Demokratie, welches auf Komplexitätszunahme zurückgeführt werden kann (vgl. *Benz* 2010, S. 64). Zur Lösung dieser Problemlagen können Rechnungsweseninstrumente kaum einen Beitrag leisten.

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist in den deutschen Gebietskörperschaften weit vorangeschritten. Derzeit lässt sich nicht nachweisen, dass mit der Reform die politische Entscheidungskultur beeinflusst worden wäre. Dies ist besonders erfolgskritisch, da eine auf Veränderung gerichtete Verwaltungspolitik konzeptionell, leitbildorientiert, strukturverbessernd und mittel- und langfristig sein muss (vgl. *Böhret* 2002, S. 73).

Nach *Bogumil* kommt es zu keiner Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit, weil die Logik des politischen Handelns nicht beachtet wird (vgl. *Bogumil* 2011, S. 537). Dieser Befund deckt sich mit den empirischen Ergebnissen. In der Praxis wurden daher viele Reformvorhaben neu justiert. Projekte sind „eingestampft“ oder auf den notwendigen formalen Kern, z.B. bei der Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen, reduziert worden. Im Kleinen zeigen sich hierbei Praxiserfolge: Die Bundesagentur für Arbeit nutzt z.B. die auf einen wesentlichen Kern reduzierte Kosten- und Leistungsrechnung für die Abrechnung von Dienstleistungen mit den Kommunen (vgl. §44b SGB II, Abs. 5). In diesem konkreten Fall kommt es zu einer Kongruenz von „Arbeitsorganisation“ und „politischer Organisation“ deren Bedeutung *Bogumil* hervorgehoben hat (vgl. *Bogumil* 2011, S. 540). Die Bundesagentur für Arbeit hat als „Arbeitsorganisation“ die Aufgaben der Bereitstellung und Abrechnung der Dienstleistungen und als „Politische Organisation“ die Aufgaben zur Entwicklung, Verhandlung und Bepreisung von Leistungen im Spannungsfeld zwischen Kommunen auf der einen und dem Bundesministerium für Arbeit auf der anderen Seite.

Es wird in den kommenden Jahren darauf ankommen, das neue Haushalts- und Rechnungswesen so in den Gebietskörperschaften zu verankern, dass es den versprochenen Nutzen stiftet. Gelingt dies nicht, wäre es die größte Verwaltungsreformruine der deutschen Geschichte.

Literatur

- Banner, Gerhard*, 2003: 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter..., in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 11/2003, S. 13-17.
- Benz, Arthur*, 2010: Blockiert durch Komplexität? Demokratie in Mehrebenensystemen föderaler und transnationaler Politik, in: *Vorgänge 190, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Heft 2/2010, S. 64-72.
- Beutel, Christian*, 2011: Aktuelle Herausforderungen für das kommunale Management, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 7/2011, S. 10-13.
- Böhret, Carl*, 2002: Verwaltung und Verwaltungspolitik in der Übergangsgesellschaft, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 59-76.
- Böhret, Carl*, 2005: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: *Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 44-50.
- Bogumil, Jörg*, 2004: Zehn Jahre „Public Management“ – Lehren für die Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen, in: *Styckow, Petra/Beyer, Jürgen* (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung – Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 312-336.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2008: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, 2. unveränderte Auflage, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg*, 2011: Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 536-545.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Ebinger, Falk*, 2011: Vom Versuch, das neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen, in: *Verwaltung und Management*, 17. Jg., Bonn, S. 169-180.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

- Bogumil, Jörg/Naschold, Frieder*, 2000: Modernisierung des Staates – New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage, Op-laden: Leske + Budrich.
- Bohsem, Guido*, 2009: Steinbrück will Länderchefs nachsitzen lassen, Umbau des Haushaltswesens im Bund macht die Schulung von 15.000 Beamten und Politikern notwendig, in *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 194, 25. August 2009, S. 13.
- Braun, Günther E.*, 1988: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, Baden-Baden: Nomos.
- Budäus, Dietrich*, 2011: Haushaltssteuerung unter dem Aspekt von Transparenz und Nachhaltigkeit, Ist-Situation und notwendiges Handlungsprogramm, Folienvortrag zum Bundeskongress Haushaltsmodernisierung vom 7. Juni 2011.
- Budäus, Dietrich/Adeam, Berit/Behm, Christiane*, 2005: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland: Stand, Konzepte und Entwicklungsperspektiven, Teil 3, in: *Verwaltung und Management*, 11. Jg., S. 48-53.
- Bundesrechnungshof*, 2006: Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens, Bonn 17. August 2006.
- Bündnis90/Die Grünen-SPD Baden-Württemberg*, 2011: Koalitionsvertrag „Der Wechsel beginnt“, Stuttgart.
- Bußhoff, Heinrich*, 1992: Demokratietheorie als Steuerungstheorie, in: *Bußhoff, Heinrich* (Hrsg.), *Politische Steuerung: Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit; Beiträge zur Grundlagendiskussion*, Baden-Baden: Nomos, S. 241-284.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1996: Verwaltungsmodernisierung: modern, modernistisch, postmodern? in: *Färber, Gisela* (Hrsg.), *Schlanker Staat. Zwischen Paradigmen und Pragmatismus. GfP-Werkstattbericht 18*, Köln, S. 103-121 (Nachdruck: S. 1-12).
- Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers AG*, 2011: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Ergebnisse eines Kooperationsprojekts, Berlin.
- Diekmann, Andreas*, 2010: Empirische Sozialforschung, vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage August 2007, 4. Auflage, Reinbek: Rowohlt.
- Fischer, Edmund/Gnädinger, Marc*, 2009: Generationengerechte Haushaltswirtschaft, in: *Verwaltung und Management* 15. Jg., S. 283-292.
- Fuhse, Jan*, 2005: Theorien des politischen Systems, Wiesbaden.
- Gatzer, Werner*, 1999: Modernisierung der Haushaltsführung des Bundes, in: *König, Klaus/Füchtner, Natascha*, *Verwaltungsmodernisierung im Bund: Schwerpunkte der 13. Legislaturperiode* (Speyerer Forschungsberichte 196), Speyer, S. 41-49.
- Goldbach, Armin*, 2010: Eine zielorientierte Doppik ist das geeignete Rechnungswesen, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 6, Wiesbaden, S. 13-16.
- Gourmelon, Andreas/Mroß, Michael/Seidel Sabine*, 2010: Management im öffentlichen Sektor, Organisationen steuern – Strukturen schaffen – Prozesse gestalten, München.
- Gröpl, Christoph*, 2001: Haushaltsrecht und Reform – Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas*, 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 9. vollständig neu bearbeitete Auflage, Berlin: Westdeutscher Verlag.
- Hofmeister, Albrecht*, 2003: Die Politik stärker für die Verwaltungsreform gewinnen: Thesen zur Zusammenführung von Politik und Verwaltung, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 01/2003, Wiesbaden, S. 12-15.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2, S. 423-446.
- Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank*, 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt, Weltentwicklungsbericht 1997, Washington D.C.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 193-214.

- Japp, Klaus Peter, 2004: Kollektive Rationalität in sozialen Systemen, in: *Styckow, Petra/Beyer Jürgen* (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung – Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 63-84.
- KGSt-Materialien 4/2008: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens, Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Köln.
- Koch, Roland, 2010: Mit der Bilanzierung die Finanzen besser im Blick, Interview, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 1, S. 12-13.
- Kromrey, Helmut, 2009: *Empirische Sozialforschung*, 12. überarbeitete und ergänzte Auflage, Stuttgart: lucius&lucius.
- Lüder, Klaus, 2003: Zur Outcome-/Output-Steuerung des Finanzgebarens von Gebietskörperschaften, in: *Grünenfelder, Peter/Schedler, Kuno/Oelkers, Jürgen* (Hrsg.), *Reform und Bildung – Erneuerung aus Verantwortung*, Zürich, S. 291-312, Nachdruck: S. 2-17.
- Lüder, Klaus/Budäus, Dietrich/Buschor, Ernst/Fischer, Ernst/Mundhenke, Ehrhard/Streim, Hannes, 2007: *Kamerales Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vertretbar*, 20 Thesen zum notwendigen Wechsel von der Kameralistik zu einer integrierten Verbundrechnung mit outputorientierter Budgetierung, Hamburg.
- Lutz, Walter/Treber, Hagen, 2009: *Reformruine kommunale Doppik*, Berlin: mb Verlag und Druck.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2000: *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: University Press.
- Potthast, Ulrich, 2008: *Verwaltung und Bürgerkommune – fremde Welten? Folgen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements und des Neuen Steuerungsmodells für die politische Steuerung der Kommunen*, Köln.
- Rechnungshof des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2011: *Kommunalfinanzbericht 2011*, Schwerin.
- Raupach, Björn/Hilgers, Dennis, 2012: Quo Vadis? Die Reform des Hamburger Haushalts- und Rechnungswesens, in: *Verwaltung und Management*, 18. Jahrgang, S. 281-336.
- Reichard, Christoph, 1997: Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 2. Auflage, Baden-Baden; Nomos, S. 641-660.
- Reichard, Christoph, 2011: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen, *V&M*, 17. Jg., S. 281-336.
- Reichard, Christoph/Proeller, Isabella/Hammerschmid, Gerhard/Röber, Manfred/Geißler, René, 2010: *Verwaltungsführung heute, Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung*, Berlin.
- Rudzio, Wolfgang, 2006: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen, 2010: *Beratende Äußerung: Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht*, Leipzig.
- Schmid, Andreas, 2012: *Verwaltungsreform im politischen System, Reformanalyse und -bewertung des Haushalts- und Rechnungswesens öffentlicher Verwaltungen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul Bernhard/Esser, Elke, 2008: *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 8. unveränderte Auflage, München: Oldenburg.
- Schwarting, Gunnar, 2005: *Effizienz in der Kommunalverwaltung, Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling*, 2. überarbeitete Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Streim, Hannes, 1986: Grundsätzliche Anmerkungen zu den Zwecken des Rechnungswesens, in: *Lüder, Klaus* (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Rechnungswesens*, Speyrer Forschungsberichte, Speyer, S. 1-26.
- Thieme, Werner, 2008: Kaufmännische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung?, in: *Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, Heft 11, Stuttgart 2008, S. 433-441.
- Vogelpoth, Norbert, 2003: Die Bedeutung der Rechnungslegung für die Ökonomisierung des Staates, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph*, *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden: Nomos, S. 275-292.
- Weber, Jürgen/Jagalla, Tobias, 2009: *Best Practice für die Doppik-Einführung in Bundesländern, Fallstudie*, Vallendar, Hamburg.

- Weise, Frank/Kastrup, Martin*, 2002: Das Land Baden-Württemberg auf dem Weg in die Neue Steuerung – das neue Rechnungswesen im Spannungsfeld von Konzeption, Organisation und Technik, in: *Horváth, Péter* (Hrsg), *Performance Controlling – Strategie, Leistung und Anreizsystem effektiv verbinden*, Stuttgart, S. 277-314.
- Witte, Kirsten/Tebbe, Günter/Beutel, Rainer Christian/Budäus, Dietrich*, 2009: Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin.
- Wollmann, Hellmut*, 2004: Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich: Zwischen Konvergenz und Divergenz, in: *Styckow, Petra/Beyer Jürgen* (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung – Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 116-144.

Anschrift des Autors:

Dr. Andreas Schmid, Filandastr. 4, 12169 Berlin
E-Mail: aschmid@horvath-partners.com

Stefan Theuer/Frank Sowa

Im Dreieck der Arbeitsvermittlung – Agenturen für Arbeit zwischen Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Prozessorientierung

Zusammenfassung

Analog zu vielen anderen europäischen Ländern wurde die deutsche Arbeitsvermittlung auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik umgestellt. Die Neuorganisation der Agentur für Arbeit führte u.a. zu einer hochgradigen Standardisierung der Arbeitsprozesse. Im Rahmen der Reformen testet die Bundesagentur immer wieder Veränderungen des Regelbetriebs und andere Arbeitsweisen in der Arbeitsvermittlung. Ein Modellversuch sollte darüber Aufschluss geben, ob ein positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl der Vermittlungsfachkräfte und der Wirkung auf dem Arbeitsmarkt besteht.

Ein zentraler Befund der qualitativen Evaluation des Modellversuches ist, dass sich die Veränderungen im Wesentlichen auf drei Bereiche konzentrierten: Arbeitsteilung, Kommunikation und Dienstleistungen. Vergleicht man überdies die Modelldienststellen untereinander, so sind drei Typen des Ressourceneinsatzes festzustellen: Die zwei Typen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorientierung folgen dabei dem „Kundenbild“ der Bundesagentur für Arbeit. Der dritte Typ Prozessorientierung legt besonderen Wert auf die internen Arbeitsprozesse der Agentur.

In jedem der gefundenen Typen wird versucht die Arbeit und die Erreichung der Zielvorgaben zu optimieren. Es kommt jedoch auch zu nichtintendierten Nebenfolgen. Die drei Einsatztypen spiegeln zwar das grundsätzliche Spannungsverhältnis der Arbeitsvermittlung wider, aber unter den quasi-laborähnlichen Bedingungen des Modellversuchs tritt dieser Effekt viel deutlicher zu Tage.

Schlagworte: Arbeitsvermittlung, Typen des Personaleinsatzes, Arbeitsteilung, Kommunikation, Dienstleistung

Abstract

The Triangle of Public Job Placement employment agencies between unemployed, employers and optimizing the work organization

In the last decades, the German Public Employment Service was substantially reorganized. Like in many other European Countries, elements of New Public Management, especially an active labor market policy, were introduced into the Federal Employment Agency (FEA, Bundesagentur für Arbeit). As a result, the workflow of the placement personnel is now more standardized than in former days.

It is quite normal for the FEA to test variations of its work organization. In this tradition, a pilot project tested the correlation between the ratio of placement personnel to unemployed clients and successful job placements with substantially increasing the number of placement personnel.

The central findings of the qualitative evaluation of the pilot project indicate that the job placement agencies used the new and additional placement personnel in three different fields: The division of labour, communication and the supply of services. We also find that the agencies are divided in three specialized directions of human resource management. The first type focused on the unemployed, the second on the employers and the third used the new placement personnel to optimize the internal processes of work organization.

Key words: public employment service, job placement, types of work organization, communication

1. Einleitung

Öffentliche Verwaltung in Deutschland folgt immer mehr den Maximen des New Public Managements (Jann/Röber/Wollmann 2006; Pollitt/Bouckarert 2004; Zimmer/Nährlich 1997). Dies trifft auch auf die Bundesagentur für Arbeit (BA) zu, wie dies nicht zuletzt der Namenswechsel, von der „Bundesanstalt“ zur „Bundesagentur“ verrät. Dies ist mehr als nur eine semantische Korrektur. Der Namenswechsel ist Ausdruck fundamentaler Veränderungen mit Auswirkung auf Organisation, Aufgaben und Arbeitsalltag der Beschäftigten.

Die Zahl der Publikationen zu einzelnen Reformschritten in der BA ist enorm, insbesondere zur Umsetzung der programmatischen Reformen wie das Prinzip des Förderns und Forderns. Eine wesentliche Dimension bleibt aber meist außer Acht: die der Arbeitsvermittlung. Dies ist umso erstaunlicher, als fast alle Veränderungen direkt oder indirekt auf die Vermittlung wirken. Denn Arbeitsvermittlung ist ein interdependenter Prozess, der sich im „Dreieck“ von Arbeitgebern, Arbeitsuchenden und Arbeitsvermittlern¹ vollzieht (Eberwein/Tholen 1984). Welchen Einfluss haben all die Reformen auf dieses „Dreieck“? Wie werden Arbeitsvermittler eingesetzt? Werden Abläufe umorganisiert und lassen sich Strategien identifizieren?

Um diese Fragen zu beantworten, ist zunächst ein Überblick über die Reformen notwendig, die auf Basis des Paradigmas der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Altmann 2004) konzipiert wurden. Diese Reformschritte sind für den Personaleinsatz besonders wirkmächtig, weshalb sie im folgenden Abschnitt skizziert werden. Der analytische Teil der Arbeit basiert auf der qualitativen Evaluation eines Modellversuches der BA, der im dritten Abschnitt vorgestellt wird. Für den Personaleinsatz in der Arbeitsvermittlung gibt es drei wesentliche Dimensionen: Ausmaß und Art der Arbeitsteilung, Veränderung der internen Kommunikation und Leistung gegenüber den Kunden. Diesen Dimensionen widmet sich der vierte Abschnitt. Mit Hilfe der Interviewauswertung und anhand der definierten Dimensionen werden im fünften Abschnitt die am Modellversuch beteiligten Dienststellen typisiert.

Die Befunde ergeben drei Typen des Ressourceneinsatzes in den betroffenen Agenturen für Arbeit: Arbeitnehmerorientierung, Arbeitgeberorientierung und Prozessorientierung. Bilanzierend wird in Abschnitt fünf die Frage aufgeworfen, ob es sich bei den gefundenen Typen um eine einmalige Randerscheinung in einem Modellversuch handelt, oder um die „Gretchenfrage“ des Personaleinsatzes.

2. Aktivierende Arbeitsvermittlung in Deutschland

Die vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002 und 2003), die sogenannten Hartz-Reformen, haben die deutsche Arbeitsmarktpolitik geradezu umgekrempelt. Wie in vielen anderen europäischen Ländern, beispielsweise in Großbritannien, Dänemark oder den Niederlanden (Bruttel 2004; Klammer/Leiber 2004; Larsen 2005; Mohr 2008; Zender/Brämer 1992), wurde die deutsche Arbeitsvermittlung gemäß dem OECD-Leitbild auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik (Mosley 1997; OECD 2009) umgestellt. Neben der Einführung von Maßnahmen zur Aktivierung der Arbeitslosen (Schütz/Oschimansky 2006) betraf dies vor allem auch die organisatorische Umgestaltung und die betriebswirtschaftliche Orientierung (Hielscher 2007; Ochs/iso 2006). Die Folgen für die Agentur für Arbeit waren gravierend:

Erstens sind die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III entstanden. Die bisherige Arbeitslosenhilfe wurde mit der Sozialhilfe fusioniert. Hilfebedürftige Langzeitarbeitslose werden nun durch eigene Institutionen im Rechtskreis des SGB II betreut (Legnaro 2006; Oschmiansky 2010; Sell 1998). Die Klientel² der Agenturen für Arbeit rekrutieren sich seitdem vorwiegend aus dem Rechtskreis SGB III und werden in Leistungs- und Nichtleistungsempfänger unterteilt. SGB III-Leistungsempfänger sind Arbeitslose, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben. Nichtleistungsempfänger nach dem SGB III sind Arbeitsuchende und Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben oder nicht hilfebedürftig nach dem SGB II sind. Nichtleistungsempfänger werden in der Regel weniger intensiv betreut als Leistungsempfänger. Sie sind zwar dezidiert Bestandteil des Zielsystems der BA, werden aber seltener zu Vermittlungsgesprächen eingeladen als Leistungsempfänger.

Zweitens wurde die Vermittlung „aktivierend“ ausgerichtet (Behrend u.a. 2006; Hiescher/Ochs, 2009; Ludwig-Mayerhofer u.a. 2009). Instrumente dafür sind beispielsweise das Profiling der Arbeitsuchenden und die daraus folgende Kundensegmentierung (Sowa/Staples 2013), Eingliederungsvereinbarungen sowie (verschärfte) Zumutbarkeitsregeln für Arbeitsuchende und mehr Sanktionsmöglichkeiten der Vermittlungsfachkräfte.

Des Weiteren wurden *drittens* die Ablaufprozesse bei der Betreuung der Kunden geändert und das sogenannte Kundenzentrum der Zukunft (KuZ) eingeführt (Mauer 2006). Das Kundenzentrum veränderte u.a. den Zugang zur Agentur. Die oft zitierten „vollen Gänge“ mit wartenden Arbeitsuchenden gehören seitdem der Vergangenheit an. Arbeitsuchende bekommen nun Einladungen zu Beratungsgesprächen mit einem konkreten Termin und in geregelten Abständen. Die Dauer und die Abstände der Beratungsgespräche werden durch ein „Kundenkontaktdichtekonzept“ festgelegt, gestaffelt nach Kundengruppen.

Die Arbeitsuchenden werden nach Fähigkeiten und vermittlungshemmenden Eigenschaften (z.B. fehlende berufliche Qualifikationen, gesundheitliche Einschränkungen etc.) in unterschiedliche Kundengruppen eingeteilt. Handlungsprogramme (Kaltenborn/Knerr/Schiwarov 2006) regeln, welche arbeitspolitischen Maßnahmen für welche Kunden zur Verfügung stehen. Dieses standardisierte Vorgehen soll eine bundesweit einheitliche Behandlung der Kunden gewährleisten und darüber hinaus den Mitteleinsatz betriebswirtschaftlich optimieren³.

Viertens wurden Beratung, Vermittlung und Betreuung für Arbeitsuchende und Arbeitgeber reorganisiert: Bislang betreute eine Vermittlungsfachkraft Arbeitsuchende und Arbeitgeber. Nun gibt es dafür jeweils eigene Teams (Sowa/Theuer 2010). Arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte sind Ansprechpartner für Arbeitgeber, nehmen deren Stellenangebote auf und suchen dafür passende Bewerber; sie sind im Arbeitgeber-Service (AG-S) zusammengefasst. Arbeitnehmerorientierte Fachkräfte betreuen und beraten Arbeitslose und dokumentieren deren Kenntnisse und Fähigkeiten im IT-Fachverfahren der BA. Für die zentrale Aufgabe, Vermittlung von Arbeitslosen, ist folglich die Kommunikation zwischen den beiden Teams besonders wichtig.

Ein indirektes Kommunikations- und zentrales Arbeitsmittel ist nun *fünftens* das IT-Fachverfahren „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem“ (VerBIS), das die vorher dezentralen IT-Verfahren der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Leistungsabwicklung zusammengefasst (BA 2010, S.13). VerBIS wird insbesondere genutzt, um Vermittlungsvorschläge zu ermitteln, also um Stellenangebote und Arbeitsuchende zusammenzubringen.

Ein Leitbild, jährliche Zielvereinbarungen, Mitarbeitergespräche und ein ausgebautes Controlling sollen *sechstens* aus der „alten Behörde“ einen leistungsfähigen Dienstleister machen (BA 2005). Wichtige Bestandteile des Controllings sind u.a. der Leistungsvergleich der Agenturen für Arbeit und Teams untereinander (Benchmarking) und Prozesskennziffern.

Die unternehmerischen Ziele der BA werden jährlich formuliert. Die einzelnen Organisationsebenen⁴ vereinbaren mit den jeweils übergeordneten Dienststellen eigenständige Teilziele. Für die Vermittlungsteams gibt es Zielvorgaben, die sich an den Ergebnissen der Vergangenheit orientieren (Vorjahresvergleich) und die monatlich überprüft werden (Soll-Ist-Vergleich).

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Durch die Einführung des SGB II ist die Klientel für die Arbeitsvermittlung tendenziell kleiner geworden und dadurch Personalressourcen potentiell frei geworden⁵. Die arbeitsteilige Neuorganisation und ausgeklügelte Zielvereinbarungs-, Controlling- und Dokumentationssysteme führen zu einer hochgradigen Standardisierung der Arbeitsprozesse der Agentur für Arbeit. Grundsätzlich sollte die Vereinheitlichung von Prozessen zu mehr Routine und damit zu einer Arbeitsentlastung führen. Betrachtet man jedoch den Alltag der Vermittlungsfachkräfte, ergibt sich konträr dazu, dass die Veränderungen zu einer Mehrbelastung der Vermittler führen. Denn die zahlreichen Veränderungen erzeugen einen permanenten Anpassungsdruck auf die Vermittler und die Intensität des Controllings und der Dokumentationspflichten binden erhebliche Zeitressourcen.

Die reformierte Arbeitsvermittlung soll insgesamt ein besserer Dienstleister sein. Hierzu wird auf eine umfassendere Arbeitsteilung gesetzt, die neue Schnittstellen im Vermittlungsprozess generiert. Mehr Schnittstellen, sowie das neue Steuerungsmodell, werten die Bedeutung der internen Kommunikation auf.

Was passiert nun, wenn angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen Agenturen mehr Personal einsetzen können? Werden die Ressourcen für eine Entlastung der Vermittler genutzt? Verändert sich das Angebot an die Kunden? Anhand eines Modellversuchs der BA konnte dies exemplarisch geprüft werden.

3. Mehr Vermittler – bessere Arbeit?

Die BA testet immer wieder Veränderungen des Regelbetriebs⁶ und anderer Arbeitsweisen in der Arbeitsvermittlung. Diese Tradition reicht vom Einsatz neuer Technologien in der Arbeitsvermittlung⁷ über die Erprobung anderer Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik⁸ bis zum kompletten Systemwechsel in der Organisation der Arbeitsvermittlung, z.B. dem Modellversuch „Arbeitsamt 2000“ (Mosley u.a. 2002; Schmuhl 2003).

Ein weiterer Modellversuch lief unter der Devise „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“. Er sollte Aufschluss darüber geben, ob ein positiver Zusammenhang zwischen der Zahl der Arbeitsvermittler und der Wirkung auf dem Arbeitsmarkt besteht (BA 2006). Der Modellversuch wurde zwischen 2007 und 2010 durchgeführt. Die 14 ausgewählten Dienststellen repräsentierten unterschiedliche strukturelle Bedingungen des Arbeitsmarktes im Bundesgebiet.

Der Versuch sah eine Betreuungsrelation von einer Vermittlungsfachkraft zu 70 SGB III-Leistungsempfängern vor. Hierfür wurden insgesamt 490 zusätzliche Vermittlungsfachkräfte eingestellt. Die Betreuungsrelation ist eine rechnerische Plangröße: Der Quoti-

ent aus der Zahl von Vermittlungsfachkräften und der Zahl der Arbeitslosen. Es kann jedoch erhebliche Diskrepanzen zwischen der Plangröße und der tatsächlichen Betreuungsrelation geben: Rechnerisch werden nämlich auch Vermittlungsfachkräfte gezählt, die gar nicht zur Verfügung stehen, beispielsweise wegen einer längeren Erkrankung oder einer Weiterbildungsmaßnahme. Der Zähler kann also real niedriger sein als berechnet. Zudem haben Vermittler außer den Leistungsempfängern auch Nichtleistungsempfänger sowie noch beschäftigte Arbeit- und Ratsuchende zu betreuen. Der Nenner ist also tendenziell höher als rechnerisch ausgewiesen.

Die Ergebnisse der internen Evaluation des Modellversuchs der BA fallen durchweg positiv aus. Unter anderem werden Verbesserungen bei der Integration in Arbeit, der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit und dem Anteil erfolgreich besetzter Stellen bilanziert (BA 2010, S. 3). Ebenso wird die Wirtschaftlichkeit des Versuchs bestätigt (BA 2010, S. 3f.). Auch die quantitative Evaluation des Modellversuchs zeigt, dass der verbesserte Betreuungsschlüssel die Arbeitslosenquote und die Zahl der Kunden reduziert (Hainmueller u.a. 2009; Hofmann u.a. 2010, 2012).

Wie veränderte der Modellversuch aber den Alltag in den Agenturen? Wo und wie wurden die zusätzlichen Personalressourcen eingesetzt? Diese Fragen wurden durch die qualitative Evaluation im IAB bearbeitet. Mittels 259 leitfadengestützten Experteninterview (Bogner/Littig/Menz 2005; Hägele 1995) wurden die Handlungsebenen von Führungs- und Vermittlungskräften sowie der Personalvertretung in den Agenturen für Arbeit untersucht⁹. Die Interviews sollten subjektive Wissensbestände und Deutungsmuster aufdecken und die kollektiven Diskurse des organisationalen Wandels rekonstruieren. Im Sinne des verstehenden Interviews wurde dabei auf die Relevanzen der Erzählpersonen eingegangen (Kaufmann 1999). Ausgewertet wurde auf Basis der transkribierten Gespräche (Dittmar 2004) nach Schmidt (2003) im „ständigen Austauschprozess“ (ebd., S. 544ff.) und in Anlehnung an das Verfahren von Mayring (2008).

4. Drei Dimensionen des Personaleinsatzes

Die BA hat im Wesentlichen nur eine produktive Ressource – das Personal¹⁰. Es optimal einzusetzen, ist eine zentrale Managementaufgabe. Den Dienststellen des Modellversuchs stand erheblich mehr Vermittlungspersonal zur Verfügung um neue Personaleinsatzformen zu erproben. Ein zentraler Befund der Evaluation ist, dass sich die Veränderungen im Wesentlichen auf drei Bereiche konzentrierten: Arbeitsteilung, Kommunikation und Dienstleistungen.

4.1 Arbeitsteilung

Die frühere Bundesanstalt für Arbeit war eine Verwaltungsorganisation im Weberschen Sinne. Leistungsfähigkeit und Berechenbarkeit wurden durch Amtshierarchie, Dienst- und Fachaufsicht, Aktenmäßigkeit und Arbeitsteilung gewährleistet. Die Leistungsabteilung und die Arbeitsvermittlung waren personell getrennt; insofern gab es eine rudimentäre Arbeitsteilung. In der Arbeitsvermittlung betreute ein vorgesetzter Hauptvermittler die Arbeitsuchenden und Arbeitgeber; nachgeordnete Arbeitsvermittler erledigten die Sacharbeit. Arbeitsuchende wurden funktional (nach Berufen), klientelistisch (z.B. nach Jün-

geren oder Älteren) oder regional (z.B. nach Postleitzahlen) auf die Arbeitsvermittler verteilt. In der heutigen BA sind Leistungsabteilung und Arbeitsvermittlung immer noch getrennt. Darüber hinaus ist jetzt jedoch die Arbeitsvermittlung durch die arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Teams grundsätzlich arbeitsteilig organisiert. Eine weitergehende Arbeitsteilung ist selten. Im Modellversuch gibt es jedoch diese weitergehende Arbeitsteilung. Es werden spezialisierte Vermittler als Experten für bestimmte Gruppen von Arbeitssuchenden wie Nichtleistungsempfänger oder Existenzgründer eingesetzt. Im Arbeitgeber-Service werden bestimmte Branchen, wie die Leiharbeit, von Spezialisten betreut. Darüber hinaus sind in jeder Dienststelle Experten für die Einhaltung von Qualitätsstandards oder für die Unterstützung des Controllings zuständig.

4.2 Kommunikationsmodelle

Arbeitsvermittlung soll das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen und für eine zügige Besetzung offener Stellen sorgen. Dies kann ohne Kommunikation nicht funktionieren. Wegen der Trennung in arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung ist die interne Kommunikation von zentraler Bedeutung. In der Agentur für Arbeit ist Kommunikation vorwiegend formal und hierarchisch gestaltet. Beziehungen und Austausch sind nach Positionen und Funktionen geregelt. Dafür sind bestimmte Formen und Formate vorgesehen. Die Ergebnisse von Kommunikation werden (meistens) schriftlich nachvollziehbar festgehalten. Formen der formalen Kommunikation sind beispielsweise: Teambesprechungen, teaminterne Qualitätssicherung, Leitungsbesprechungen, Zielvereinbarungsgespräche oder Handlungs- und Geschäftsanweisungen der Zentrale.

Neben der formalen gibt es in jeder Organisation auch informale Kommunikation. Diese findet in der Regel ungeplant und mündlich statt. Sie hat keine formale Struktur (z.B. Tagesordnung, Moderation) und ist weitgehend hierarchiefrei. Sie ist jedoch nicht rein zufällig. Vielmehr ergibt sie sich aus einem unmittelbaren Kommunikationsbedürfnis heraus, und ist aufgrund ihrer Interaktivität oft informationsreicher als formale Kommunikation (Daft/Lengel 1984). Informale Kommunikation steht im Gegensatz¹¹ zur formalen Kommunikation (Hahne 1998; Nerdinger/Blickle/Schaper 2008). Sie sorgt jedoch für eine höhere Arbeitszufriedenheit und gut funktionierende Gruppen (Roy 1959). Gerade im Sektor der Dienstleistungen und in komplexen Organisationen wie der BA, sind informale Kommunikationsstrukturen ein wichtiger Bestandteil des (immateriellen) Produktionsprozesses. Durch Aufgabenteilung, Spezialisierung, Standardisierung und Controlling sind in der Agentur für Arbeit neue Schnittstellen und neue formale Kommunikationsstrukturen entstanden.

Mehr formale Kommunikation beeinträchtigt jedoch den informellen Informationsaustausch. Dies wird als nichtintendierter Effekt der Reformen begriffen. In den Modelldienststellen soll dieser Effekt reduziert werden. Dazu werden beispielsweise besondere Kommunikationsorte neu geschaffen, an denen sich Arbeitsvermittler treffen können. Des Weiteren werden die korrespondierenden arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Teams räumlich benachbart untergebracht. Eine weitergehende Lösung sind nichtoffizielle „Miniteams“, die zusätzlich zu den offiziellen Teams existieren. Darin treffen sich Vertreter aus den arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlungsteams. Mit dieser Parallelstruktur soll unabhängig von dienstrechtlichen Vorgaben die inhaltliche Zusammen-

menarbeit gestärkt werden. Nach Aussagen der Betroffenen können dort mehr Informationen genutzt werden, als die reine IT-gestützte Vermittlung zulässt. Beispielsweise können auch Informationen berücksichtigt werden, die nicht in Bewerber- und Stellenprofil enthalten sind und die nur die betreffenden Vermittler kennen.

4.3 Dienstleistungen

Bereits seit langen wird der Doppelcharakter der öffentlichen Arbeitsvermittlung diskutiert. Insbesondere das Spannungsfeld zwischen Herrschaftsausübung und öffentlicher Produktion (Bronke 1985) oder das doppelte Mandat der Vermittlung (Bönisch 1973; Lipsky 1980; Osiander 2011) sind hier zu nennen. Die BA sieht sich selbst als „erster Dienstleister in allen Fragen der Beschäftigung“ (BA 2005; S.5), sieht „Arbeitsvermittlung“ als personalisierte Dienstleistung und sich selbst nicht als herrschaftsausübende Instanz an. Kritiker geben zu bedenken, dass Vermittlung eher einer aufgezwungenen Dienstleistung entspreche (Baethge-Kinsky u.a. 2008; Hielscher/Ochs 2009, S. 23). Schon aufgrund des Aktivierungsparadigmas sei die Agentur für Arbeit zu ordnungspolitischen Maßnahmen, mithin zu Zwangsmaßnahmen gezwungen. Dies widerspreche grundsätzlich dem Gedanken der Dienstleistung.

Ohne diese Debatte hier vertiefen zu wollen, sei angemerkt, dass es – bei aller Kritik – Gemeinsamkeiten von personenbezogener Dienstleistung und Arbeitsvermittlung gibt. Wie jede personenbezogene Dienstleistung ist auch „Vermittlung“ kein fertiges, konsumierbares Produkt. Ausschließlich durch das Zusammenwirken von Anbietern (Vermittlungsfachkräfte) und Nutzern (Arbeitsuchende und Arbeitgeber) wird die Leistung „Vermittlung“ generiert (uno-acto-Prinzip)¹².

Insgesamt sind bei allen „Leistungen“ der Agentur für Arbeit sowohl Zwangselemente als auch Dienstleistungsaspekte identifizierbar. Die Abhängigkeit der Lohnersatzleistung von der Mitwirkung des Arbeitsuchenden oder die „Aktivierung“ der Arbeitslosen haben eher Zwangscharakter. Die individuelle Beratung wegen Nachfragen oder das Gespräch über Sorgen und Nöte der Arbeitsuchenden entsprechen hingegen eher einer personalisierten Dienstleistung. Den Vermittlern bleibt wegen der vielen Vorgaben und der Standardisierung für diese Aspekte der Vermittlungsarbeit im Regelbetrieb jedoch wenig Zeit, weitergehende Dienstleistungen sind kaum möglich.

Im Modellversuch wurden dagegen in der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung mehr Dienstleistungen angeboten: Beispielsweise individuelles Coaching und Bewerbungstraining, mehr Präsenz der Agentur vor Ort, kürzere Abstände zwischen den Beratungen und längere Gespräche. Auch die Arbeitgeber wurden intensiver betreut. Häufigere telefonische und persönliche Kontakte mit den Arbeitsvermittlern, die Teilnahme der Vermittler an Bewerbungsgesprächen beim potentiellen neuen Arbeitgeber oder die Unterstützung bei der Personalplanung in Kleinbetrieben sind hier zu nennen.

Zusammengenommen lassen sich also drei wichtige Dimensionen in der Arbeitsvermittlung identifizieren: Arbeitsteilung, Kommunikation und das Angebot an Dienstleistungen. Die Dienststellen im Modellversuch nutzten ihre zusätzlichen Personalressourcen um alle drei Bereiche zu stärken. So gab es im Modellversuch ein höheres Maß an Arbeitsteilung. Freigestellte Arbeitsvermittler erledigten als Experten exklusiv einzelne Arbeitsabläufe oder betreuten bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden. Darüber hinaus wurden die Kommunikationsmöglichkeiten forciert, um nichtintendierte Folgen der zahl-

reichen Schnittstellen zu lindern. Schließlich wurden auch Arbeitsuchende und Arbeitgeber neue Dienstleistungen angeboten. Wenden wir uns nun der Frage zu, ob im Modell besonders typische Varianten zu identifizieren sind?

5. Drei Typen in der Einsatzpraxis

Im Modell wird Personal – wie erwähnt – breiter eingesetzt als im Regelbetrieb. Vergleicht man die Modelldienststellen überdies untereinander, so sind drei Typen des Ressourceneinsatzes festzustellen: Zwei Typen, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorientierung, folgen dabei dem „Kundenbild“ der BA. Der dritte Typ, die Prozessorientierung, legt besonderen Wert auf die internen Arbeitsprozesse der Agentur.¹³

Typstiftend sind jeweils die spezielle Kombination und Konzentration des Einsatzes der Personalressourcen. Das bedeutet, dass nicht in jeder Dienststelle eines Typs alle Charakteristika vertreten sind: Manche Elemente, wie die Verkürzung des Beratungskontaktes waren überall vorzufinden. Beim Typ der Arbeitnehmerorientierung wurden die Abstände der Gespräche aber noch enger terminiert, als bei den beiden anderen Typen.

Bevor die Typen genauer vorgestellt werden, noch einige Anmerkungen zur Methodik und der Empirie: Es handelt sich hier nicht um „ex ante-konstruierte“ Idealtypen nach *Weber* (1904), die durch empirische Beobachtungen verifiziert wurden. Vielmehr geht es um eine empirische Typisierung (*Pries* 1997), auch wenn in der Forschungspraxis die Unterscheidung nicht immer eindeutig ist (*Ecarius* 2010).

Die Typologie basiert auf den genannten Dimensionen des Ressourceneinsatzes und ist folglich drei-dimensional (*Bohnsack* 2007, S.246ff). Nach *Kelle* und *Kluge* (1999) wurde in vier Teilschritten vorgegangen: Erarbeitung relevanter Vergleichsdimensionen, Gruppierung der Fälle und Analyse empirischer Regelmäßigkeiten, Analyse inhaltlicher Sinnzusammenhänge und Charakterisierung der gebildeten Typen (ebd., S. 81f.). Mithilfe sinnrekonstruktiver Vergleichsverfahren (vgl. *Soeffner* 2004) wurden die drei dominanten Umsetzungsstrategien identifiziert. Diese bilden sich wie folgt ab:

Abbildung 1: Drei Typen des Ressourceneinsatzes

Einsatz der Ressourcen				
Dimension	Typ	Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Prozess
Kommunikation		Normal formal Viel informale	Normal formal Moderate Steigerung der informalen	Viel formale Viel informale
Arbeitsteilung		Experten für spezielle Klientel	Experten für spezielle Branchen	Experten für spezielle Prozesse
Dienstleistungen		Zusätzliche Angebote für Arbeitsuchende	Zusätzliche Angebote für Arbeitgeber	keine zusätzlichen Angebote

Quelle: Eigene Darstellung

Der arbeitnehmerorientierte Typ verfügt über eine ausgebaute informale Kommunikation und bietet zusätzliche Dienstleistungen für Arbeitsuchende an. Experten für bestimmte Klientel wie die Nichtleistungsempfänger vergrößern hier die Arbeitsteilung.

Demgegenüber setzt der arbeitgeberorientierte Typ mehr auf Experten für bestimmte Wirtschaftsbranchen, bei ebenfalls ausgebauter Arbeitsteilung. Es existiert jedoch nur eine moderate Steigerung der informalen Kommunikationsstrukturen, dafür jedoch zusätzliche Dienstleistungsangebote für Arbeitgeber.

Keine zusätzlichen Dienstleistungen sind im Typ der Prozessorientierung zu finden. In diesem Typ werden jedoch Experten für viele interne Arbeitsprozesse eingesetzt und es wird insbesondere Wert auf formale und informale Kommunikation gelegt.

5.1 Arbeitnehmerorientierung

Der Typ Arbeitnehmerorientierung nutzt seine zusätzlichen Ressourcen primär zur Stärkung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Arbeitsuchende werden intensiver und umfassender betreut. Bei der Vermittlung wird tendenziell davon ausgegangen, dass zu den Arbeitsuchenden passende Stellen gefunden werden müssen. Das zusätzliche Personal wird entsprechend mehrheitlich für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung eingesetzt.

Kommunikation

Vermittlungsvorschläge sind einer der wichtigsten Bestandteile des Beratungsgesprächs. Um diese zu ermitteln, kann vom Stellenangebot ausgegangen werden und ein passender Arbeitsuchender dazu gesucht werden, oder umgekehrt. In der Regel wird das Matching über das IT-Fachverfahren VerBIS bewerkstelligt. In besonders schwierigen Fällen, wie bei seltenen Qualifikationsanforderungen oder bei schwierigen Biographien, stößt das automatisierte Matching jedoch an seine Grenzen. In diesen Fällen ist die Kreativität der Vermittlungsfachkräfte gefragt. Hierfür müssen sich arbeitnehmerorientierte und arbeitgeberorientierte Vermittler am besten unmittelbar und persönlich austauschen. Umfang und Intensität des Informationsbedarfs sind nicht vorab festlegbar. Deshalb stärkt der Arbeitnehmertyp informale Kommunikationsstrukturen.

„Da gibt es so formalistische Dinge, die wir eingeregelt haben. (...) Es gibt aber auch und das ist auch gewünscht, dass man auch neben den festen Terminen, wo man über Stellenangebote spricht, wo man über Bewerber spricht, auch immer wieder die Möglichkeit für den AG-S Vermittler, aber auch umgekehrt, dass man hier hoch kommt oder wir gehen runter und tauschen uns da aus.“ (Interview 09_04, Abs. 36)

Arbeitnehmerorientierte Vermittler haben wegen der festgelegten Beratungsgespräche einen determinierten Arbeitstag und sind deshalb in der Regel nicht in der Lage spontan Besprechungen auszumachen. Darauf wird in diesem Typ Rücksicht genommen. Die innerbetriebliche Kommunikation wird unkomplizierte und informal gehalten. Die Mitarbeiter des Arbeitgeber-Service können beispielsweise von den arbeitnehmerorientierten Vermittler zu Beratungsgesprächen gerufen werden, um Arbeitsuchenden differenziertere Informationen über die ermittelte Stellangebote zu geben.

„Mit dem AG-S halte ich das ganz unkompliziert, wir haben hier die Listen, da sehe ich genau, wer ist für welche Arbeitgeber zuständig,(...) Ich ruf an und sage, ich habe hier einen Bewerber sitzen, komm mal eben mit der Stelle runter, erzähl uns da mal mehr zu.“ (Interview 09_10, Abs. 51)

Arbeitsteilung

Die arbeitnehmerorientierte Vermittlung ist in diesem Typ arbeitsteiliger organisiert: Einige Vermittler betreuen, als Experten, bestimmte Zielgruppen. Beispielsweise werden Nichtleistungsempfänger normalerweise nur alle drei Monate zu Beratungsgesprächen eingeladen¹⁴. Im Typ „Arbeitnehmerorientierung“ werden Nichtleistungsempfänger und Leistungsempfänger gleich behandelt. Das bedeutet, dass Nichtleistungsempfänger häufiger zu Beratungsgesprächen von den Experten eingeladen werden.

„Kunden, die wirklich jetzt lange schon arbeitslos sind, werden von jeweils einem Kollegen aus dem Team betreut. Die wurden überstellt. Einfach um ein bisschen die „schwierigen Fälle“ zu bündeln.“ (Interview 09_09, Abs. 56)

Weil in diesem Typ die individuelle Beratung einen besonderen Stellenwert hat, werden bestimmte Zielgruppen, wie Jugendliche, intensiver betreut. Für sie gibt es z.B. mehr individuelles Coaching und weniger Gruppeninformationen.

Wir schicken [arbeitslose Jugendliche] oft zu einer Gruppeninformation. Da kriegen sie ein Standardprodukt(...). Aber viele können sich dann nicht verkaufen, beim Arbeitgeber. (...) Und da haben wir dann gesagt. Also, das machen wir selbst. (...) Die Kollegen haben selbst ein Konzept dann erarbeitet (...)und machen jetzt so eine Art Videotraining da.“ (Interview 09_01, Abs. 70)

Dienstleistung

Im Typ „Arbeitnehmerorientierung“ werden den Arbeitsuchenden mehr Dienstleistungen angeboten wie längere Gespräche und kürzere Abstände zwischen den Beratungsgesprächen¹⁵. Die Kontaktdichte in „normalen“ Dienststellen variiert zwischen zwei Wochen und sechs Monaten, je nach Art der Kunden. In diesem Typ werden alle Kundengruppen, häufiger eingeladen. Zum Teil bekommen alle Kunden alle 14 Tage einen Beratungstermin.

„Möglichst dicht am Kunden zu sein. (...) Also ich seh ihn öfter, kann ihn vielleicht auch besser einschätzen. (...) Also mit der Kapazität die wir haben, können wir eben alle zehn, zwölf Tage, alle drei Wochen, je nach Kundengruppe dran sein an dem Kunden.“ (Interview 02_13, Abs. 78)

Der Standard der BA sieht 30 Minuten bis 60 Minuten inklusive Vor- und Nachbereitungszeit für die Dauer einer Beratung vor. In diesem Typ sind die Beratungszeiten auf bis zu 90 Minuten ausgedehnt. Teilweise kann die Dauer der Gespräche auch von den Arbeitsvermittlern bedarfsweise darüber hinaus ausgedehnt werden.

„Unser Teamleiter ist da sehr flexibel. Er sagt, „wenn sie ihre Kontaktdichten einhalten, können sie auch die Zeiten mal flexibel gestalten“. (...) Er [der Arbeitsuchende] soll sich angenommen, verstanden und betreut fühlen.“ (Interview 02_05, Abs. 40)

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind u.a. die berufliche Weiterbildung und auch die „nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen“¹⁶. Sie umfassen ein breites Spektrum, wie Bewerbertrainings und kurze IT-Schulungen. Im Regelbetrieb werden diese Maßnahmen an externe Maßnahme- oder Bildungsträger vergeben. Die Dienststellen des Typs „Arbeitnehmerorientierung“ führen einige dieser Maßnahmen jedoch selbst durch:

„Wir wollen Bewerbungcoaching selber machen. Wir wollen unsere Ratsuchenden unterstützen, beraten, wie müssen Bewerbungsunterlagen aussehen. (...) Also auch hier die Kontakte nicht bloß um des Kontakts willen. Sondern auch hier ein deutlicher Mehrwert für den Ratsu-

chenden. Dass der nicht das Gefühl hat, (...) der Beamtenmensch, der will mich nur schikanieren.“ (Interview 10_10, Abs. 59)

Die Präsenz der Agentur vor Ort auszubauen, ist im weiteren Sinne ebenfalls eine Dienstleistung. Vor allem in stark ländlichen Bezirken mit schlechtem öffentlichem Nahverkehrszugang ersparen zusätzliche Agenturfilialen den Kunden zeitraubende Wege.

„Das hängt mit dem großen Flächenbezirk zusammen. (...) Das heißt unsere Kunden (...) mussten sehr weite Wege auf sich nehmen. Und da hat das Modell die Chance geboten, dezentral wieder präsenter zu werden.“ (Interview 10_01, Abs. 30)

Die nähere Anbindung der lokalen Dienststellen lässt auch unangemeldete Besuche jenseits der festen Terminierung zu.

„Hier kommt viel mehr Laufkundschaft (...) ohne Termin. (...) Es kommt natürlich öfters vor, dass jemand kommt, „Herr Müller, hätten Sie kurz Zeit?“ (...). Das ist, war [früher] überhaupt nicht der Fall.“ (Interview 10_03, Abs. 47)

Dienststellen dieser Orientierung richten sich verstärkt nach den Belangen der Arbeitssuchenden aus. Um den Austausch zwischen den beiden Arbeitsmarktbereichen zu fördern wird die informale Kommunikation ausgebaut. Die betriebliche Kommunikation zielt von der arbeitnehmerorientierten zur arbeitgeberorientierten Seite. Experten betreuen bestimmte Zielgruppen intensiv. Arbeitssuchende können Dienstleistungen in Anspruch nehmen, die ihnen in den andern Typen nicht angeboten werden.

5.2 Stärkung der Arbeitgeberorientierung

Die im Typ „Arbeitgeberorientierung“ zugrunde liegende Logik zielt auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Arbeitgeber sollen besser und umfassender bedient werden. Vermittlungen werden tendenziell von der Nachfrageseite angegangen. Das bedeutet, dass zu den Stellenangeboten passende Arbeitssuchende gesucht werden. Entsprechend werden die Ressourcen vermehrt im Arbeitgeber-Service eingesetzt.

Kommunikation

Auch diesem Typ ist der Austausch zwischen den Vermittlungsteams wichtig. Die Zielrichtung ist jedoch umgekehrt: Von der arbeitgeberorientierten zur arbeitnehmerorientierten Vermittlung. In der formalen Kommunikation äußert sich dies beispielsweise durch regelmäßige Treffen der beiden Vermittlungsteams. Aber auch die informale Kommunikation soll dieses Ziel unterstützen. Arbeitgeberorientierte Vermittler können direkt an den Beratungsgesprächen teilnehmen oder sie laden Vertreter des arbeitnehmerorientierten Teams zum Austausch ein.

„Die zweite Möglichkeit ist, dass wir an Erst- und Folgegesprächen teilnehmen, dass wir uns regelmäßig, mindestens einmal die Woche austauschen. Das heißt, schwierig zu besetzende Stellen und schwer zu vermittelnde Bewerber über die sprechen wir eigentlich in informellen Gesprächen.“ (Interview 04_02, Abs. 22)

Arbeitsteilung

Wie bereits erwähnt, existiert wegen der beiden Teamarten eine grundsätzliche Arbeitsteilung. Im „Arbeitgeberorientierten“ Typ gibt es darüber hinaus eine Schwerpunktverlagerung des Personaleinsatzes. Der Anteil an arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften ist hier sehr viel höher. Er liegt zum Teil über 40 Prozent, statt den im Konzept geforderten 30 Prozent. Gegenüber den 20 Prozent in Nichtmodelldienststellen ist der Arbeitgeber-Service prozentual mehr als doppelt so groß.

„Dass man den arbeitgeberorientierten Bereich auch über die mindestens dreißig Prozent hinaus aufstockt (...), sogar auf einen Anteil von 41 Komma drei zerquetschte Prozent“ (Interview 05_10, Abs. 79).

Darüber hinaus ist der Arbeitgeber-Service auch arbeitsteiliger organisiert. Es gibt spezialisierte Vermittler für bestimmte Wirtschaftsbranchen, wie die Leiharbeit. Es sollen insbesondere die Wirtschaftsbereiche personell gut aufgestellt werden, die viel Fluktuation haben und damit auch viele Stellenbesetzungen ermöglichen.

„Wir haben mehrere Vermittler, die sich speziell um den Bereich Personaldienstleistung kümmern. Das ist auch wichtig, weil das ist ein Geschäft, das muss sehr schnell funktionieren. (Interview 09_03, Abs. 42 und 43)

Dienstleistungen

Zusätzliche Dienstleistungen werden in diesem Typ überwiegend den Arbeitgebern angeboten. Vor allem in Klein- und Mittelbetrieben gibt es oft keine eigene Personalabteilung. Deshalb wird ihnen eine intensive Arbeitsmarktberatung angeboten. Dabei erhalten Sie einen umfassenden Überblick über den lokalen Arbeitsmarkt. Zudem können Strategien der Personalrekrutierung gemeinsam besprochen werden.

Und wir sind auch dabei (...) in die Arbeitsmarktberatung einzusteigen, (...) dass wir wirklich versuchen, mit dem Arbeitgeber gemeinsam eine auf den Betrieb bezogene Strategie zu besprechen. Wie können wir deinen aktuellen oder unter Umständen auch deinen mittelfristigen Personalbedarf gemeinsam steuern?“ (Interview 05_01, Abs. 41)

Die Arbeitgeber werden umfassender in die Auswahl von Bewerbern einbezogen. Sie werden beispielsweise über die potentiellen Bewerber informiert und ihre Zustimmung wird eingeholt, bevor die Arbeitsuchenden einen Vermittlungsvorschlag bekommen.

„Wir sind hingegangen, (...) dass wir über die Bewerber, vor Unterbreitung eines Vermittlungsvorschlags erst noch mit dem Arbeitgeber sprechen.“ (Interview 05_14, Abs. 76)

Manchmal wird den Arbeitgebern eine auch eine dezidierte Vorauswahl der Bewerber durch den Arbeitgeber-Service angeboten. Dies können sogar Bewerbungen sein, die nicht über die Agentur gegangen sind.

„Und wir bieten dann solchen Firmen auch an, dass wir sagen, alle Bewerbungsunterlagen können Sie uns geben. Auch die, die bei Ihnen eingehen. Sie sagen uns genau, was Sie haben wollen und wir machen für Sie eine Vorauslese.“ (Interview 05_14, Abs. 77)

Des Weiteren werden Räumlichkeiten für Arbeitgeber, insbesondere den Vertreter der Leiharbeitsbranche, zur Verfügung gestellt, in denen diese sich den Arbeitsuchenden präsentieren können.

„Weil die PDLs [Personaldienstleister] natürlich den Löwenanteil der Vermittlung auch erwirtschaften, das muss man ganz offen sehen. Also das haben wir sehr gut weiterentwickelt dieses Konzept PDL. Bis hin zu dem Zeitarbeitsbüro. Also Arbeitgeberbüro, wo wir zum Beispiel Präsenztage haben. Also da versuchen wir wirklich abzugreifen was geht an Erfolgen für unseren Arbeitgeber.“ (Interview 04_11, Abs. 11)

Agenturen des Typs „Arbeitgeberorientierung“ stärken die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Arbeitgeber sollen vermehrt ihre offenen Stellen der Agentur melden. Mit mehr Stellenangeboten können potentiell mehr Vermittlungen erzielt werden. Um dies zu erreichen, wird der Anteil der arbeitgeberorientierten Vermittler auf über 40 Prozent erhöht. Experten betreuen im Arbeitgeber-Service exklusiv bestimmte Wirtschaftsbereiche. Des Weiteren wird auf zusätzliche Dienstleistungen für Arbeitgeber gesetzt. Die Kommunikation wird hinsichtlich der Informationsbedürfnisse des Arbeitgeber-Service optimiert.

5.3 Prozessorientierung

Dienststellen des Typs „Prozessorientierung“ setzen nicht bei den Kunden an, sondern bei den internen Prozessen der Agentur für Arbeit. Der Grundgedanke hierfür ist, dass optimierte Arbeitsabläufe allen an der Vermittlung beteiligten Akteuren helfen. Das zusätzliche Personal wird genutzt um viele Experten einzusetzen und die Kommunikation zu verbessern. Dies hat zur Folge, dass in diesen Dienststellen tendenziell weder Arbeitsuchenden noch Arbeitgebern zusätzliche Dienstleistungen angeboten werden.

Kommunikation

Dienststellen dieses Typs setzen auf eine ausgebaute Kommunikation – dies gilt sowohl für die formale, als auch die informale Kommunikation. So werden in allen Teams häufiger regelmäßige Besprechungen (Jour-Fixe) abgehalten. Auch auf informale Kommunikation wird großer Wert gelegt („Flurfunk“). So sollen alle vermittlungsrelevanten Details schnell an alle weitergegeben werden.

„Wir haben den Jour fixe. (...) Für die Bewerberkollegen ist das sehr wichtig wegen der Terminierung; bei uns wegen Außendienst. (...) [Da] gehen immer drei, vier Kollegen von uns und von der BewA-Seite, da ist schon ein Austausch ein direkter noch mal über Stellenangebote, vielleicht auch über Stellenangebote wo man schon mal vor zwei Wochen drüber gesprochen hat.“ (Interview 13_15, Abs. 102 und 103)

Zusätzlich zu den bestehenden Teams, betreuen „Miniteams“ einen Arbeitsmarktausschnitt. In diesen sind Vermittlungsfachkräfte aus arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Teams, die korrespondierende Berufs- und Wirtschaftsklassen betreuen. Die Miniteams sind in einigen Agenturen die zentrale Arbeitsebene im Vermittlungsprozess, insbesondere in den Agenturen, in denen die räumliche Nähe der beteiligten Vermittlungsfachkräfte gegeben ist. Durch die Miniteams sollen wichtige, aber im IT-Fachverfahren nicht verschlüsselte Informationen erschlossen werden. Es kann sich dabei beispielsweise um beruflich relevante Hobbies, eine ehrenamtliche Tätigkeit oder bestimmte soziale Anforderungen, etc. handeln. Die Organisation der Miniteams ist von Agentur zu Agentur unterschiedlich geregelt und kann im Bereich der informalen – zwanglosen Treffen in der Gruppe – oder der formalen – geplanten, regelmäßigen Besprechungen – Kommunikation angesiedelt sein.

„Wir haben sogenannte Miniteams gebildet. (...) Also ich hab eine gewisse Anzahl von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern, die in der gleichen Berufsgruppe arbeiten und die arbeiten jetzt auch sehr eng zusammen und wir nennen das jetzt Miniteamtreffen wo die [sich] mindestens zwei Mal in der Woche (...) treffen. (Interview_06_01, Abs. 76)

Des Weiteren wird in diesen Dienststellen vermehrt auf den inhaltlichen Austausch gesetzt. Ein Vermittler hat in diesen Dienststellen mehr Möglichkeiten mit Kollegen oder seiner Teamleitung einzelne Fälle zu erörtern (Einzelfallbesprechungen). Darüber hinaus ist mehr Zeit für Teambesprechungen.

„Das hat natürlich schon zur Folge, dass gerade so Einzelfallbesprechung einfach Zeit da ist. Und mehr Zeit zur Kommunikation untereinander. Ob jetzt innerhalb des Gesamtteams, innerhalb dieser sogenannten Mini-Teams, oder Kommunikation auch mit dem Teamleiter.“ (Interview_06_03, Abs. 71)

Arbeitsteilung

In diesem Typ werden die zusätzlichen Aufgaben für die Vermittlungsfachkräfte vermieden. Vermittler sollen keine „Rucksackaufgaben“ mehr haben, um sich auf die Vermittlung konzentrieren zu können. Deshalb gibt es in diesem Typ die meisten Experten. Sie sind von der Vermittlungstätigkeit weitgehend oder ganz freigestellt, um sich bestimmten Aufgaben exklusiv widmen zu können.

„Wir haben Leute, die sich ausschließlich um Job-to-Jobblöcker kümmern, sprich Leute, (...) noch in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, aber deren Kündigung da ist, sprich zu einem in der Zukunft liegenden Termin arbeitslos werden. Haben also zwei Vermittlungsfachkräfte, die sich speziell um den Personenkreis kümmern. Genauso wie wir (...) noch vier Leute für den Bereich der überbezirklichen Arbeitsvermittlung einsetzen. (Interview_06_03, Abs. 39)

Die Betreuung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist in den meisten Agenturen nur sehr lose, da sie nebenher von den Vermittlungsfachkräften zu erledigen ist. In diesen Dienststellen gibt es dafür eigene Absolventenmanager. Diese betreuen die Maßnahmen, die Träger, die diese Maßnahmen durchführen und die betroffenen Arbeitsuchenden.

„Die eingekauften Maßnahmen (...), die Trainingsmaßnahmen [wie] „Orientieren – Aktivieren“, EDV-Kurse, kaufmännische Eignungsfeststellungskurse, jetzt haben wir gerade einen Call-Center-Kurs. Die werden ja ausgeschrieben und wir kaufen sechzehn Plätze. Und ich bin dafür zuständig, zu gucken, sind diese sechzehn Plätze auch voll. (...) sonst ist es natürlich ja heraus geschmissenes Geld. (...) Ich habe ja diesen Kundenkontakt in der Maßnahme, da bin ich im kompletten Zeitraum der Ansprechpartner. Für Träger natürlich, die ganzen Bildungsträger und für die Kunden“ (Interview_06_05, Abs. 16)

Des Weiteren betreuen Vermittlungsfachkräfte ein agenturinternes Controlling. Es soll den Erfolg eigener Aktionen und Maßnahmen messen. Das System der Zielvorgaben und des bundesweiten Controllings bedingt, dass sich die Dienststellen bei einer Unterschreitung wie bei Übererfüllung von Zielen gegenüber übergeordneten Hierarchieebenen zu rechtfertigen haben. Zudem bleiben in den „normalen“ Agenturen für „Ursachenforschung“ kaum Ressourcen übrig.

„Wir lamentieren in unseren Besprechungen (...) über viele Dinge. Wir wissen es aber einfach nicht. Da wird vermutet, wo es her kommt, wird spekuliert, dann wird irgendwann eine Maßnahme vereinbart und zum Schluss wundert man sich, wenn die Ergebnisse nicht da sind. Und über eine solche Gruppe [Controlling Gruppe] kommen wir an die Probleme ran. (...) Wir kommen aus dem Bereich der Spekulationen raus. (Interview 13_01, Abs. 55 und 56)

Schließlich sollen Vermittlungsfachkräfte die Datenqualität für die IT-Anwendung VerBIS verbessern, indem sie Bewerber- und Stellenangebote regelmäßig prüfen.

Dienstleistung

Dienststellen dieses Typs setzen auf gesteigerte Effektivität und Effizienz durch den Einsatz von vom Vermittlungsprozess freigestellten Vermittlungsfachkräften und eine verbesserte Kommunikation. Hierzu werden insbesondere die internen Prozesse arbeitsteiliger organisiert. Deshalb bleiben kaum Ressourcen, um das Dienstleistungsangebot auszubauen. Beispielsweise sind in diesem Typ bei der Kontaktdichte und der Dauer der Gespräche die geringsten Abweichungen zum Regelkonzept festzustellen.

Die Dienststellen des Typs Prozessorientierung optimieren mit dem zusätzlichen Personal die Arbeitsabläufe. Informale Kommunikation soll den Austausch von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern fördern. Es wird dabei keiner Seite der Vorzug gegeben. Die betriebswirtschaftliche Arbeitsweise stellt hohe Ansprüche an die Dokumentation der Vermittlungsbemühungen und an das Controlling. Um diese zu erfüllen, werden dafür Spezialisten eingesetzt. Zu den internen Prozessen der Agentur gehört auch die Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie z.B. Weiterbildungsmaßnahmen. Diese werden durch eigene Spezialisten betreut. Die Spezialisten sind in der Regel von der Beratung freigestellt. Dies führt zu einer höheren Betreuungsrelation, als in den anderen Typen und dazu, dass weniger Ressourcen für zusätzliche Dienstleistungsangebote vorhanden sind.

6. Diskussion der Ergebnisse

Arbeitsvermittlung ist ein interdependenter Prozess im „Dreieck“ von Arbeitgebern, Arbeitsuchenden und Arbeitsvermittlern. Arbeitgeberorientierte und arbeitnehmerorientierte Vermittlung stellen zwei Eckpunkte des Dreiecks dar. Die internen Prozesse, wie die Betreuung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder das Steuerungssystem aus Zielvorgaben und Controlling, bilden den dritten Eckpunkt. Diesem Dreieck entspricht auch die Organisation der Arbeitsvermittlung in drei wesentlichen Dimensionen: Art und Umfang der Arbeitsteilung, der Organisation von Kommunikation sowie dem Angebot an Dienstleistungen für die Klientel der Agentur.

Ein Modellversuch der BA, in dem die Personalkapazitäten im Vermittlungsbereich in beträchtlichem Ausmaß erhöht wurden, bot den teilnehmenden Dienststellen zeitlich befristet die Gelegenheit, die Arbeit in der Arbeitsvermittlung zu intensivieren. Vergleicht man die Dienststellen des Modellversuches hinsichtlich der Nutzung der erhöhten Personalkapazitäten untereinander, zeigt sich, dass das zusätzliche Vermittlungspersonal unterschiedlich eingesetzt wurde. Der Ressourceneinsatz lässt sich entlang dem Dreieck der Arbeitsvermittlung typisieren. Es lassen sich drei Typen des Ressourceneinsatzes identifizieren: Arbeitnehmerorientierung, Arbeitgeberorientierung und Prozessorientierung. Jeder Typ wird durch eine bestimmte Kombination und Konzentration des Einsatzes der Personalressourcen charakterisiert.

Der Typ *Arbeitnehmerorientierung* nutzt die zusätzlichen Ressourcen insbesondere um Arbeitsuchende umfassender zu betreuen und ihnen mehr Dienstleistungen anzubieten. Sowohl formale als auch informale Kommunikation wird im Sinne der arbeitnehmer-

orientierten Vermittler genutzt. *Arbeitgeberorientierte* Dienststellen setzen auf der anderen Seite des Arbeitsmarktes an. Sie betreuen insbesondere die Arbeitgeber intensiver. Dazu setzen sie auf einen personell verstärkten Arbeitgeber-Service. Dieser bietet Arbeitgebern mehr Dienstleistungen an und betreut bestimmte Wirtschaftsbranchen durch spezialisierte Vermittler. Die Kommunikation ist vorwiegend auf den Arbeitgeber-Service ausgerichtet. Dienststellen des Typs *Prozessorientierung* konzentrieren sich auf die Verbesserung interner Abläufe und Prozesse: Spezialisten kümmern sich beispielsweise um die Betreuung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder ein eigenes Controlling. Durch diese Aufgabenverteilung sind die Arbeitsvermittler zeitlich entlastet, da sie diese Aufgaben normalerweise neben ihrem Vermittlungsauftrag erledigen müssen. Die so gewonnen Zeitressourcen werden für eine besonders intensivierte Kommunikation genutzt.

Wenn Arbeitsvermittlung als interdependenter Prozess, bestehend aus dem „Dreieck“ von Arbeitgebern, Arbeitsuchenden und dem Arbeitsvermittler respektive der öffentlichen Arbeitsverwaltung, verstanden wird, ist nun zu diskutieren, welchen Einfluss eine Ressourcenkonzentration auf die Eckpunkte des „Dreiecks“ hat.

In *arbeitgeberorientierten* Dienststellen haben die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte eine enge Beziehung zu den Arbeitgebern; sie sind dauerhafte, kompetente und umfassende Ansprechpartner der Arbeitgeber. Ihre Hauptzielrichtung ist es bei den Arbeitgebern eine höhere Reputation zu erreichen (vgl. Walwei 1995) um mehr Stellen zu akquirieren und somit die Grundlage für mehr Integrationen zu liefern. Eine potentielle Nebenfolge dieser Strategie ist jedoch, dass dadurch in der Agentur die Zuwendung zu den Arbeitgebern dominieren kann und diese mehr Gewicht bekommen als Arbeitsuchende (Sowa/Theuer 2010). Im Vermittlungsprozess dominiert dann die arbeitgeberorientierte Seite. Arbeitsuchende werden lediglich hinsichtlich der Verwertbarkeit ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten betrachtet, weshalb ihnen von den Vermittlungsfachkräften sprachlich häufig eine Objektstellung im Vermittlungsprozess zugesprochen wird: Arbeitslose werden zu einem „Produkt“, das verkauft wird, zu einem „Material“, das „bearbeitet“ wird, um die Bedürfnisse von Arbeitgebern zu befriedigen (ebd.). Die Aktivitäten der arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte konzentrieren sich auf Arbeitslose, deren Integrationschancen hoch eingeschätzt werden. Schwieriger zu vermittelnden Arbeitsuchenden droht eine niedrigere Aufmerksamkeit.

In *arbeitnehmerorientierten* Dienststellen werden insbesondere die Aktivitäten des Förderns und Forderns gesteigert, wie eine besonders intensive Beratung und Betreuung. Hierfür ist ein enger Kontakt zu den Arbeitslosen unabdingbar, die Beratungsgespräche finden in sehr kurzen Abständen statt, die Gesprächsdauern sind stark ausgedehnt. Die Stärkung der Arbeitnehmerorientierung spiegelt sich zudem durch überdurchschnittlich viele Sonderfunktionen bzw. spezialisierte Arbeitsvermittler wieder. Diese ressourcenintensive Konzentration auf Arbeitsuchende lässt sich jedoch nicht immer im agentureigenen Controlling abbilden. Beispielsweise existieren keine Kennziffern, die die Hilfen zur Selbsthilfe (z.B. Bewerbungcoaching) messen.

Schließlich wird in *prozessorientierten* Dienststellen noch deutlich mehr Wert auf eine exzellente Datenqualität gelegt. Insbesondere die für das Matching notwendigen Stellen- und Kundenprofile werden sehr umfassend angelegt, sodass die computergestützte Vermittlung optimiert werden kann. Darüber hinaus werden die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Vermittlerteams ausgebaut. Ziel ist es, auch dann Vermittlungsvorschläge machen zu können, wenn die computergestützte Vermittlung an ihre Grenzen stößt. Von der Vermittlung freigestellte Experten betreuen spezielle Kundengruppen und

insbesondere komplexe Verfahrensschritte wie die korrekte Abmeldung von Arbeitsuchenden. Insgesamt wird in dieses Dienststellen ein besonderes Augenmerk auf die optimale Darstellung der Arbeitsergebnisse im Controlling gelegt. Allerdings verbleiben in Folge dessen kaum Ressourcen für die Entwicklung zusätzlicher Dienstleistungen für beide Kundenarten.

Die aufgeführten Ergebnisse geben einen Fingerzeig auf generelle Entwicklungen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung und lassen uns darüber hinaus zur „Gretchenfrage“ des Personaleinsatzes zurückkommen. Zwar entsprechen die Einsatztypen auch der geschäftspolitischen Ausrichtung der BA, sie spiegeln jedoch auch das grundsätzliche Spannungsverhältnis der Arbeitsvermittlung wider: Nachfrager und Anbieter von Arbeitskraft sind schnell, wirksam und passend zusammenzubringen. Dafür braucht es beide Kundenarten der Agenturen. Zugleich die Arbeit effizient, effektiv und innovativ im Sinne der Vorgaben und Ziele zu machen, erfordert die internen Prozesse fortwährend zu optimieren. Um den Anspruch des Dienstleisters zu erfüllen sollen darüber hinaus permanent angepasste und innovative Dienstleistungen angeboten werden.

Bildlich gesprochen muss das Dreieck der Arbeitsvermittlung im Gleichgewicht sein, dass das Gesamtsystem gut funktioniert und alle Ansprüche verwirklicht werden können. Die Befunde des Modellversuchs zeigen, dass eine Konzentration auf einen Eckpunkt des Dreiecks diese Balance leicht stören kann und es zu nichtintendierten Nebenfolgen kommt – Stärkung eines Bereichs zu Lasten anderer Bereiche. Zwar ist auch dies ein Grundsatzproblem der Ressourcensteuerung in der Arbeitsverwaltung, aber unter den quasi-laborähnlichen Bedingungen des Modellversuchs tritt dieser Effekt viel deutlicher zu Tage. Im Regelbetrieb brauchen Veränderungen viel mehr Zeit, die zudem oft durch veränderte Rahmenbedingungen, wie die konjunkturelle Entwicklung, überlagert werden. Die gesteigerten Anforderungen an die Arbeitsvermittlung hinsichtlich Effizienz und Erfüllung der zahlreichen Kennzahlen, mithin die angeführten Reformen im Vermittlungsprozess, lassen jedoch langfristig erwarten, dass sich auch im Regelbetrieb der Ressourceneinsatz grundsätzlich verändert. Dass dabei das empfindliche Gleichgewicht in der Vermittlung nicht nachhaltig gestört wird, ist eine der wichtigsten Steuerungsaufgaben. Denn eine zukunftsfähige, auf nachhaltige Integrationen angelegte öffentliche Arbeitsvermittlung, die zudem ihren sozialpolitischen Auftrag gerecht wird, benötigt eine Stärkung des gesamten Dreiecks der Arbeitsvermittlung.

Anmerkungen

- 1 Arbeitsvermittler, Vermittlungsfachkraft und Vermittler werden synonym benutzt. Zugunsten des besseren Leseflusses wird auf geschlechtsneutrale Formen verzichtet.
- 2 In der Arbeitsverwaltung werden Arbeitsuchende und Arbeitgeber Kunden genannt. Kritiker wie *Ludwig-Mayerhofer* verwenden den Begriff „Klienten“, weil sie ein grundsätzlich asymmetrisches Verhältnis (2007, S. 6) der Beziehung von Arbeitsverwaltung und Arbeitsuchenden sehen. Da in der Arbeitssprache der Agentur „Kunde“ dominiert, sozialwissenschaftlich aber einiges für „Klientel“ spricht, werden hier beide Begriffe synonym verwendet.
- 3 Handlungsprogramme und Kundeneinteilung wurden Anfang 2010 zum „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (4PM)“ weiterentwickelt, das Leistungs- und Nichtleistungsempfänger gleichbehandelt. Die vier Phasen sind: Profiling, Zielfestlegung, Strategiewahl und Umsetzung in der Beratungssituation. Eine Segmentierung der Kunden existiert jedoch auch im 4PM. Stark vereinfacht gibt es statt der vier Kundengruppen nun sechs Profillagen. Die diesem Artikel zugrundeliegende Empirie fand jedoch noch vor Einführung von 4PM statt.

- 4 Kurz skizziert bilden (untergeordnete) Geschäftsstellen und eine Hauptagentur einen Agenturbezirk. Die Agenturbezirke sind in zehn Regionaldirektionen bundesweit zusammengefasst. An der Organisationspitze steht die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit.
- 5 Die Umschichtung von Personalressourcen in den SGB II Bereich im Jahr 2005 führten lediglich befristet zu einer Reduzierung der Arbeitsvermittler. Durch das JobActiv Gesetz und die „Vermittlungsoffensive“ wurden bereits 2006 ähnliche Vermittlerzahlen im SGB III erreicht, wie interne Statistiken der BA zeigen.
- 6 Der Begriff Regelbetrieb bezieht sich auf den „Normalbetrieb“ von Agenturen für Arbeit, im Gegensatz zu Modelldienststellen mit experimentell veränderten Arbeitsparametern.
- 7 siehe (BA/Sinus 2000; Bach/Laubender 1990; Bahnmüller/Faust 1992; Brückers/Meyer 1988; Grimmer 1987)
- 8 siehe Braun/Lesch 2000; Bundesanstalt für Arbeit 1991; Büttner u.a. 2008; Djafari/Schulze-Böing 1992; Gerhardt/Meyer Larsen 2005; Kabel 2007; Rudolph 2002; Seidel/Hack 2005; Wernick/Koitz 2008
- 9 In den 14 Dienststellen wurden durchschnittlich 14 Interviews á 90 Minuten durchgeführt. Für die Interviewauswahl wurde das Verhältnis von neu eingestellten zu erfahrenen Arbeitsvermittlern und von arbeitnehmer- zu arbeitgeberorientierten Vermittlern berücksichtigt.
- 10 Andere Ressourcen, wie die Liegenschaften oder das große IT-Netzwerk sind nicht direkt produktiv wirksam und spielen hier nur eine untergeordnete Rolle.
- 11 „Gegensatz“ bezieht sich hier auf die organisatorische Ebene. Informationstheoretisch kann das Verhältnis von formaler und informaler Kommunikation auch komplementär begriffen werden.
- 12 Eine allgemeine Typologie von Dienstleistungsangeboten nimmt beispielsweise Bauer (2005) vor.
- 13 An anderer Stelle haben wir diese drei Typen Arbeitsuchendenorientierung, Arbeitgeberorientierung und Prozessoptimierung (Verbesserung interner Abläufe und Prozesse) genannt (Hofmann u.a. 2010, 2012).
- 14 Dies galt vor der Einführung des 4PM (siehe Fußnote 3).
- 15 Kritiker könnten dies auch als vermehrten Druck auf die Klientel der BA wahrnehmen.
- 16 Zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihren Wirkungen siehe die Synopse von Bernhard u.a. (2008).

Literatur

- Altmann, Georg, 2004: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformrezepts in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Franz Steiner Verlag
- BA, Bundesagentur für Arbeit, 2005: Leitbild der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA, Bundesagentur für Arbeit, 2006: Konzept Erhöhte Arbeitsvermittlerkapazität in ausgewählten Regionaltypen, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA, Bundesagentur für Arbeit, 2010: Beratungsunterlage Gesamtschau zu den Modellprojekten im SGB III, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA, Bundesagentur für Arbeit, 2010: VerbIS Basismodul Teilnehmerunterlagen. Anforderungsniveau: Basis, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BA, Bundesanstalt für Arbeit/Sinus, 2000: Arbeitsamt-TV im Kabelkanal Stuttgart S19 und im Internet: Schlussbericht Teilprojekt 1. Evaluierung von Modellprojekten nach §10 SGB III, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bach, Heinz Willi/Laubender, Harald, 1990: Stellen-Informationen-Service (SIS): was ändert er vermutlich in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung (AVuAB)?, in: Arbeit und Beruf, S. 36-39.
- Baethge-Kinsky, Volker u.a., 2008: Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren?: Anstöße zu einer überfälligen Debatte. Projektbericht, in: OBS-Arbeitsheft, 55.
- Bahnmüller, Reinhard/Faust, Michael, 1992: EDV im Arbeitsamt: Essentials einer empirischen Studie, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, S. 74-78.
- Bauer, Frank, 2005: Tätigkeitsmerkmale, Arbeitszeitformen und Belastungsszenarien bei abhängig Beschäftigten mit Kundenkontakt, in: Jacobsen, H./Voswinkel, S., Der Kunde in der Dienstleistungsbeziehung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 241-265.
- Behrend, Olaf u.a., 2006: Im Schatten der Aufmerksamkeit – Die Arbeitsvermittler, Wendelstein: IAB.

- Bernhard, Sarah u.a., 2008: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, Nürnberg: IAB.
- Bönisch Lothar/Lösch, Hans, 1985: Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination, in: Otto, Hans-Uwe/Schneider, Siegfried (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Zweiter Halbband, 1985, S. 21-40.
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang, 2005: Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bohnsack, Ralf, 2007: Typenbildung, Generalisierung und komperative Analyse: Grundprinzipien der dokumentarischen Methode, in: Bohnsack, R./Nentwig-Gesemann, I./Nohl, A.-M., Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis, Opladen: Leske + Budrich, S. 225-254.
- Braun, Hans/Lesch, Birgit, 2000: Modellprojekt „Integrationsfachdienste in Rheinland-Pfalz“: Abschlussbericht zur Begleitforschung, Trier.
- Brückers, Walter/Meyer, Norbert, 1988: Neue Technologien und Arbeitsmarkt für das Jahr 2000, Köln: VGS.
- Bruttel, Oliver, 2004: Die Reform der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden, in: Bundesarbeitsblatt, S. 17-23.
- Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 1991: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Bestandsaufnahme der Modellvorhaben zur Erprobung neuer Wege und erste Erfahrungen, in: Handreichungen für die Aus- und Fortbildung, S. 53-116.
- Büttner, Renate u.a., 2008: Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus – ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms "Perspektive 50plus" für ältere Langzeitarbeitslose, Duisburg.
- Bronke, Karl/Wenzel, Gerd/Leibfried, Stephan 1985: Soziale Dienste zwischen Herrschaft und öffentlicher Produktion – Zur Doppelstruktur kommunaler Sozialverwaltung, in: Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hrg), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Darmstadt 1985, S. 23-54.
- Daft, Richard L./Lengel, Robert H., 1984: Information richness: a new approach to managerial behavior and organizational design, in: Cummings, L. L./Staw, B. M., Research in Organizational Behavior, Homewood, IL: JAI Press, S. 191-233.
- Dittmar, Norbert, 2004: Transkription – Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Djafari, Nader/Schulze-Böing, Matthias, 1992: Arbeitsmarktpolitik im Umbruch: neue Wege der Beschäftigung, Qualifizierung und Umschulung von Arbeitslosen. Dokumentation einer Veranstaltungsreihe, Frankfurt am Main.
- Eberwein, Wilhelm/Tholen, Jochen, 1984: Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß. Überlegungen zur Tätigkeit der Arbeitsvermittler in den Arbeitsämtern, in: Mitteilungen der zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb“, S. 79-99
- Ecarius, Jutta/Schäffer, Burkhard, 2010: Typenbildung und Theoriegenerierung, in: Typenbildung und Theoriegenerierung. Methoden und Methodologien qualitativer Bildungs- und Biographieforschung, Opladen & Farmington Hills, MI: Verlag Barbara Budrich, S. 7-14.
- Gerhardt, Michael/Meyer Larsen, Ingolf, 2005: Das „Hamburger Modell“ zur Beschäftigungsförderung: Auswertungsbericht, Hamburg.
- Grimmer, Klaus, 1987: Arbeit der Arbeitsvermittler und ihre Veränderung durch Informationstechnologie, Kassel.
- Hägele, Helmut, 1995: Experteninterviews in der öffentlichen Verwaltung: ausgewählte praktische Probleme, in: Brinkmann, C./Deeke, A./Völkel, B., Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung: Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, Nürnberg: IAB, S. 69-72.
- Hahne, Anton, 1998: Kommunikation in der Organisation: Grundlage und Analyse; ein kritischer Überblick, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hainmueller, Jens u.a., 2009: Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany, in: IAB Discussion Paper, 18.
- Hielscher, Volker, 2007: Die Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern? Zum betriebswirtschaftlichen Umbau einer Sozialbehörde, in: PROKLA, S. 351-368.

- Hielscher, Volker/Ochs, Peter*, 2009: Arbeitslose als Kunden?, Berlin: edition sigma.
- Hofmann, Barbara/Krug, Gerhard/Sowa, Frank/Theuer, Stefan/Wolf, Katja*, 2010: Modellprojekt in den Arbeitsagenturen. Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler, in: IAB-Kurzbericht, Heft 09/2010.
- Hofmann, Barbara/Krug, Gerhard/Sowa, Frank/Theuer, Stefan/Wolf, Katja*, 2012: Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer – Analysen auf Basis eines Modellversuches, in: Zeitschrift für Evaluation, Jg. 11, Heft 1, S. 7-38
- Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut*, 2006: Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin: edition sigma.
- Kabel, Marcel*, 2007: Evaluation Bürgerarbeit: Pilotprojekt Magdeburg. Abschlussbericht, Magdeburg.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Schiwarov, Juliana*, 2006: Agenturen für Arbeit: Systematisierung des Ressourceneinsatzes, in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft.
- Kaufmann, Jean-Claude*, 1999: Das verstehende Interview, Konstanz: Universitätsverlag.
- Kelle, Udo/Kluge, Susann*, 1999: Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Klammer, Ute/Leiber, Simone*, 2004: Aktivierung und Eigenverantwortung in europäisch-vergleichender Perspektive, in: WSI-Mitteilungen, S. 514-521.
- Larsen, Flemming*, 2005: Active labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements: what can be learnt?, Amsterdam.
- Legnaro, Aldo*, 2006: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ — Zur politischen Ratio der Hartz-Gesetze, in: Leviathan, Jg. 34, Heft 4, S. 514-532.
- Lipsky, Michael*, 2010: Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, Russell Sage Foundation.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne*, 2007: Fallverstehen und Deutungsmacht: Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten, Opladen: Leske + Budrich.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne*, 2009: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz: UVK Verlag.
- Mauer, Andreas*, 2006: Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, S. 557-574.
- Mayring, Philipp*, 2008: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim: Beltz Verlag.
- Mohr, Katrin*, 2008: Creeping Convergence – Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien und Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform, S. 187-207.
- Mosley, Hugh*, 1997: Marktanteil und Marktsegment der Arbeitsvermittlung in der EU: Erkenntnisse aus der Europäischen Arbeitskräfteerhebung, in: InforMISEP, S. 29-39.
- Mosley, Hugh u.a.*, 2002: Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking), Berlin.
- Nerdinger, Friedemann W./Blickle, Gerhard/Schaper, Niclas*, 2008: Arbeits- und Organisationspsychologie, Heidelberg: Springer Medizin Verlag.
- Ochs, Peter/iso*, 2006: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006, Saarbrücken.
- OECD*, 2009: OECD Employment Outlook 2009. Tackling the Jobs Crisis, Paris: OECD.
- Oschmiansky, Frank*, 2010: Aktive Arbeitsförderinstrumente seit Einführung des SGB III: Rückblick und Ausblick, in: Sozialer Fortschritt, S. 16-23.
- Osiander, Christopher/Steinke, Joß*, 2011: Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus der Sicht der Vermittler, IAB Discussion Paper. 15/2011, Nürnberg.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford.
- Pries, Ludger*, 1997: Typenbildung in den Sozialwissenschaften – Eine Einladung zur Reflexion, in: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie, S. 437-441
- Roy, Donald F.*, 1959: "Banana Time": Job Satisfaction and Informal Interaction, in: Human Organization, S. 158-168.

- Rudolph, Helmut*, 2002: Erfahrungen aus dem Modellprojekt „Profiling“, in: Handbuch Beratung und Integration: Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 53-54.
- Schmidt, Christiane*, 2003: „Am Material“: Auswertungstechniken für Leitfadeninterviews, in: *Friebertshäuser, B./Prenzel, A.*, Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft, Weinheim und München: Juventa Verlag, S. 544-568.
- Schmuhl, Hans-Walter*, 2003: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002: Zwischen Vorsorge, Hoheit und Markt, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Schütz, Holger/Oschimansky, Frank*, 2006: Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen, in: Zeitschrift für Sozialreform, S. 5-28.
- Scott, W. Richard*, 1986: Grundlagen der Organisationstheorie, Frankfurt/Main: Campus.
- Seidel, Michael A./Hack, Thomas*, 2005: Von der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit: Evaluation eines Modellprojekts zur Gründerberatung.
- Sell, Stefan*, 1998: Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 20.
- Soeffner, Hans-Georg*, 2004: Auslegung des Alltags – Der Alltag der Auslegung. Zur wissenssoziologischen Konzeption einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Sowa, Frank/Staples, Ronald*, 2013: Re-Präsentation eines idealen Arbeitsmarktes in Beratungsgesprächen der Bundesagentur für Arbeit. in: *Brogi, Susanna/Freier, Carolin/Freier-Otten, Ulf/Hartosch, Katja*: Repräsentationen von Arbeit. Transdisziplinäre Analysen und künstlerische Produktionen, Bielefeld: transcript, S. 247-264.
- Sowa, Frank/Theuer, Stefan* 2010: Vom Subjekt zum Objekt? Die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihre Konsequenzen für Arbeitslose in Deutschland, in: *Soeffner, H.-G.*, Unsichere Zeiten: Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walwei, Ulrich*, 1995: Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung: Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitssuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 28, Heft 4, S. 516-526.
- Weber, Max*, 1904: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen: Mohr.
- Wernick, Angelika/Koitz, Solveig*, 2008: Ein-Euro-'Jobs' sinnvoll ersetzen: Von der Kritik hin zum Pilotprojekt: Warum die aktuelle Arbeitsmarktpolitik am gesellschaftlichen Bedarf vorbeigeht und wie eine ernstgemeinte Förderung von Langzeitarbeitslosen aussehen könnte, Berlin: BBJ Verlag
- Zender, Andrea/Brämer, Markus*, 1992: Arbeitsvermittlung im internationalen Vergleich: EG-Staaten, Österreich, Schweden und Schweiz, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, S. 590-593.
- Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan*, 1997: New Public Management: Die postmoderne Form des Regierens, in: Public/Private-Partnership. Die Herstellung öffentlicher Güter im historischen Wandel, Kassel: Universität Kassel, S. 53-85.

Anschrift der Autoren:

Stefan Theuer, M.A., Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg
E-Mail: stefan.theuer@iab.de

Dr. Frank Sowa, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg
E-Mail: frank.sowa@iab.de

Edgar Grande

Wie alternativlos ist die Große Koalition in Deutschland?

Zur politisch-institutionellen Logik von Minderheitsregierungen

Zusammenfassung

Minderheitsregierungen wird häufig nachgesagt, dass sie nicht stabil und handlungsfähig sein können, so dass sie als Alternative zur Bildung Großer Koalitionen in Deutschland nicht in Betracht gezogen werden. Der Aufsatz bezweifelt diese Annahme und nutzt die Befunde der vergleichenden Regierungs- und Koalitionsforschung, um Anhaltspunkte zu den Funktionsbedingungen von Minderheitsregierungen in Deutschland zu gewinnen. Er überprüft drei Bündel von Faktoren: die institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen; die politischen und institutionellen Kosten und Nutzen des Regierens für die politischen Parteien; und die politischen Bedingungen der Mehrheitsfindung. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die politischen und institutionellen Voraussetzungen für die Bildung von funktionierenden Minderheitsregierungen in Deutschland durchaus gegeben sind und Minderheitsregierungen folglich auch hier eine realistische Alternative zu Großen Koalitionen sein könnten.

Abstract

Is there an alternative to Grand Coalitions in Germany? On the political and institutional logic of minority governments

Observers commonly reject the idea that a minority government could be stable and effective in Germany, that is, it could provide an alternative governing arrangement to a Grand Coalition. This article casts doubt on such an argument by using the findings of comparative research on governments and coalitions to gain insight into the functional conditions of possible minority governments in Germany. It investigates three bundles of factors: the institutional conditions of the election and removal of standing governments; the political and institutional costs and benefits of governing for political parties; and the political conditions of constructing political majorities. It concludes that the political and institutional conditions for the formation of a functioning minority government in Germany are present. Therefore, minority governments could provide a realistic alternative to grand coalitions in the future.

I.

Die Bundestagswahl 2013 brachte ein durchaus zu erwartendes – und von einigen befürchtetes – Ergebnis: Keine der beiden „Wunschkoalitionen“ – rot-grün und schwarz-gelb – konnte eine Mehrheit gewinnen. Durch das Scheitern der FDP an der Fünfprozent-Hürde eröffnete sich noch nicht einmal die Möglichkeit zur Bildung einer jener bunten Mehrparteienkoalitionen, die in den vergangenen Jahren die politische Phantasie beflügelten. Für die Regierungsbildung standen schließlich nur Koalitionsoptionen zur Verfügung, die aus unterschiedlichen Gründen als problematisch galten: schwarz-rot, schwarz-

grün und rot-rot-grün. Von diesen Koalitionsoptionen erschien nicht zuletzt aufgrund der Festlegungen der Parteien vor der Wahl nur eine, die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD, als politisch realistisch und realisierbar. Diese wurde in der öffentlichen Diskussion bald als alternativlos dargestellt, und ihr Zustandekommen wurde von einigen gar zur staatspolitischen Notwendigkeit erklärt. Der starke öffentliche Druck zur erneuten Bildung einer Großen Koalition war erstaunlich, gelten diese doch als „Notbündnisse auf Zeit, die nur dann zum Zuge kommen, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft scheinen“ (Bytzek 2013, S. 437); und die – eher gemischte – Leistungsbilanz der letzten Großen Koalition von 2005 bis 2009 war nicht dazu angetan, diese Einschätzung grundsätzlich zu revidieren (vgl. Egle/Zohlnhöfer 2010).

Umso bemerkenswerter war es, dass eine weitere Alternative von den maßgeblichen Parteien noch nicht einmal ernsthaft diskutiert wurde und auch in der öffentlichen Debatte keine Rolle spielte, nämlich die Bildung einer Minderheitsregierung durch CDU und CSU. Angesichts der Tatsache, dass die Unionsparteien eine absolute Mehrheit der Sitze nur knapp verpasst hatten, war diese Option auf den ersten Blick keineswegs so abwegig, wie die Koalitionss Diskussionen im Herbst 2013 nahelegen würden. Vor diesem Hintergrund kann durchaus gefragt werden, ob Minderheitsregierungen in Deutschland eine realistische Alternative zur Regierungsbildung darstellen und ob die derzeitige Große Koalition tatsächlich alternativlos ist – oder ob nicht gerade in der Tabuisierung von Minderheitsregierungen im Herbst 2013 das eigentliche Machtspiel zwischen den maßgeblichen politischen Akteuren bestand und nicht im aufwendig inszenierten Prozess der Koalitionsbildung zwischen CDU, CSU und SPD. Elmer E. Schattschneiders Feststellung, dass „the definition of the alternatives is the prime instrument of power“ (Schattschneider 1960, S. 66), sollte Politikwissenschaftler zumindest sensibilisieren für diese Möglichkeit.

II.

Sind Minderheitsregierungen auf Bundesebene tatsächlich keine Alternative zur Bildung Großer Koalitionen? Die gängige Antwort auf diese Frage ist einfach, eindeutig – und falsch. Minderheitsregierungen haben noch immer einen schlechten Ruf, und das nicht nur in Deutschland. Sie gelten als instabil und ihnen wird nachgesagt, dass sie aufgrund ungesicherter und unberechenbarer parlamentarischer Mehrheiten nicht in der Lage seien, ihre politischen Ziele auch effektiv durchzusetzen. Ihre Bildung gilt als Zeichen politischer Krise, als Indiz für die Unfähigkeit der maßgeblichen politischen Akteure zur Bildung handlungsfähiger Regierungen.

Empirische Analysen haben diese Annahmen allerdings längst widerlegt. Kaare Strom (1990) konnte in seinem Standardwerk zu Minderheitsregierungen zeigen, dass diese in parlamentarischen Demokratien nicht nur häufig vorkommen, sondern auch durchaus erfolgreich sein können. Drei Ergebnisse seiner vergleichenden Studie von 15 westlichen Demokratien sind für die Debatte um Minderheitsregierungen besonders relevant. Erstens sind Minderheitsregierungen keine seltene Ausnahme. Ihr Anteil war in dem von ihm untersuchten Zeitraum von 1945 bis 1987 substantiell und er hat seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zugenommen. Insgesamt waren in den von Strom untersuchten Ländern ca. 35 Prozent der Regierungen Minderheitsregierungen (vgl. Strom 1990, S. 59), ein Wert, der weitgehend mit den Ergebnissen früherer Studien überein-

stimmt und der noch immer einen realistischen Anhaltspunkt für die quantitative Bedeutung von Minderheitsregierungen darstellt. Zweitens ist ihre Stabilität weit größer als gemeinhin angenommen. Überdurchschnittlich häufig finden sich Minderheitsregierungen nicht in Ländern mit instabilen, sondern mit *stabilen* Regierungen, woraus *Strom* schließt: „we can safely reject the hypothesis that minority governments are symptoms of political instability“ (*Strom* 1990, S. 63). Schließlich ist auch die Performanz von Minderheitsregierungen besser als gemeinhin befürchtet. Auch wenn zwischen verschiedenen Varianten von Minderheitsregierungen differenziert werden muss, so können diese doch nicht aufgrund ihrer schlechteren Leistung verworfen werden (vgl. *Strom* 1990, S. 130). Aus all dem folgerte *Strom*, dass Mehrheitskoalitionen nur von jenen Parteien bevorzugt werden sollten, die stark ämterorientiert sind; für Parteien, bei denen die Politikziele im Vordergrund stehen (policy-seeking) oder die das Abschneiden bei Wahlen im Blick haben (vote-seeking), können Minderheitsregierungen die attraktivere Alternative sein (vgl. *Strom* 1990, S. 130).

Aus diesen empirischen Befunden kann geschlossen werden, dass Minderheitsregierungen eine stabile und leistungsfähige Alternative zu Mehrheitsregierungen sein können – und diese Alternative wird in einer Reihe von westlichen Demokratien auch häufig genutzt, in skandinavischen Ländern wie Dänemark und Norwegen gelten sie sogar „als Normalfall“ (*Jahn* 2002). Es gibt also keinen Grund, sie prinzipiell als Regierungsoption auszuschließen. Dies umso weniger, da die Fragmentierung in den europäischen Parteiensystemen zunimmt und die politischen Räume, in denen sich die politischen Parteien bewegen müssen, komplexer werden (vgl. *Kriesi et al.* 2008, 2012). Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die etablierten politischen „Lager“ nicht mehr in der Lage sind, politische Mehrheiten zu gewinnen. Gerade in solchen „‘imperfect’ two party or two block systems“ (*Strom* 1990, S. 238) bieten Minderheitsregierungen zusätzliche Möglichkeiten zum Machtwechsel und zur Bildung stabiler und handlungsfähiger Regierungen.

Aus der Tatsache, dass Minderheitsregierungen im Allgemeinen erstaunlich stabil und leistungsfähig sind, ergibt sich freilich noch nicht, dass sie das überall und unter allen Umständen sind. Wie im Fall von Koalitionsregierungen gibt es auch bei Minderheitsregierungen erhebliche Unterschiede zwischen Ländern und es ist keineswegs gesagt, dass sich die überwiegend positiven Erfahrungen der skandinavischen Länder so ohne weiteres auf Deutschland übertragen lassen. Dies gilt umso mehr, als Erfahrungen mit Minderheitsregierungen auf Bundesebene in der Bundesrepublik Deutschland bislang fehlen. Die kurzen Phasen, in denen Bundesregierungen ohne Mehrheit waren – 1966, 1972 und 1982 – waren Übergangsphasen und erlauben keine Schlüsse auf die Funktionsbedingungen von Minderheitsregierungen in Deutschland. Nicht von ungefähr wurde Deutschland in der vergleichenden Studie von *Strom* nicht berücksichtigt. Auch der allergrößte Teil der Minderheitsregierungen auf Landesebene fällt in die Kategorie der Übergangsregierungen. Nur in wenigen Fällen sind Minderheitsregierungen nach einer Wahl ins Amt gewählt worden (Schleswig-Holstein 1951, Niedersachsen 1976, Berlin 1981 und 2001, Hessen 1984, Mecklenburg-Vorpommern 1994 und 1998, Nordrhein-Westfalen 2010); und nur im Fall der beiden Minderheitsregierungen von Sachsen-Anhalt (1994–2002) konnten Regierungen ohne eigene Mehrheit eine vollständige Amtsperiode absolvieren (vgl. *Thomas* 2003; *Klecha* 2013).

Vor diesem Hintergrund möchte ich im Folgenden die Befunde der vergleichenden Regierungs- und Koalitionsforschung nutzen, um Anhaltspunkte zu den Funktionsbedin-

gungen von Minderheitsregierungen in Deutschland zu gewinnen.¹ Dabei werde ich vor allem drei Bündel von Faktoren überprüfen: (a) die institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen; (b) die politischen und institutionellen Kosten und Nutzen des Regierens für die politischen Parteien; und (c) die politischen Bedingungen politischer Mehrheitsfindung. Ich werde argumentieren, dass Minderheitsregierungen auch in Deutschland eine Alternative zu Großen Koalitionen sein können. Eine solche Regierungsform wäre nicht nur für beide großen Parteien – die CDU wie auch für die SPD – attraktiv, um die bekannten Nachteile Großer Koalitionen zu vermeiden; sie wäre auch für das politische System in Deutschland besser als eine dauerhafte Formalisierung des „grand coalition state“ (*Schmidt* 1996).

III.

Bei der Analyse von Minderheitsregierungen ist es zunächst einmal sinnvoll, zwischen Übergangsregierungen und intendierten Minderheitsregierungen zu unterscheiden. Erstere entstehen durch den Zerfall von Koalitionen, den Austritt von Abgeordneten aus Regierungsparteien, oder als provisorische Vorstufen zur Bildung formeller Koalitionen nach einer Wahl. Diese Varianten sind zum Verständnis der Funktionsweise von Minderheitsregierungen wenig ergiebig, auf sie werde ich im Weiteren nicht mehr eingehen. Minderheitsregierungen im engeren Sinne sind solche, in denen die Bildung einer Regierung ohne eigene parlamentarische Mehrheit auch angestrebt wurde, und hierbei werden üblicherweise zwei Varianten unterschieden: (a) Minderheitsregierungen mit fester parlamentarischer Unterstützung und (b) frei ausgehandelte Minderheitsregierungen. Die erste Variante bezeichnet *Strom* (1990, S. 94-96) als „formal minority government“, die zweite als „substantive minority government“. In ähnlicher Weise unterscheidet *Schütt-Wetschky* (1987, S. 105) zwischen „parlamentarisch gestützten“ und „tolerierten“ Minderheitsregierungen. Ein Beispiel für erstere sind die sozialdemokratischen Minderheitsregierungen in Schweden, die mit der Unterstützung der radikalen Linken (Kommunisten, Linkspartei) rechnen konnten. Dem lag ein gering fragmentiertes Parteiensystem mit zwei festgefügt politischen Lagern zugrunde, das von einer einzigen Konfliktlinie (der sozioökonomischen) geprägt war. Koalitionen zwischen den politischen Lagern waren ausgeschlossen, die hegemoniale sozialdemokratische Partei erhielt aber nicht immer eine eigene parlamentarische Mehrheit. Die radikale linke Partei galt aber auch nicht als koalitionsfähig, so dass Mehrheitsregierungen (ob als Einparteienregierungen oder als Koalitionsregierungen) zumeist nicht zustande kamen. In solchen Fällen ist die verlässliche, mitunter auch vertraglich formalisierte Unterstützung einer Minderheitsregierung eine naheliegende Option. Solche Minderheitsregierungen sind aber weder die Regel, noch sind sie besonders erfolgreich (vgl. *Strom* 1990, S. 238). Gerade weil sie von der Unterstützung einer einzigen Partei mit oftmals extremen Positionen abhängen, ist ihr Bestand vielfach prekär. Die jüngst gescheiterte Minderheitskoalition in den Niederlanden, die auf der Unterstützung der rechtspopulistischen Freiheitspartei basierte, ist ein Beispiel hierfür.

Allerdings ist dies nicht die einzig denkbare Variante von absichtsvoll gebildeten Minderheitsregierungen. Minderheitsregierungen können auch unter ganz anderen – und theoretisch interessanteren – Bedingungen zustande kommen, nämlich dann, wenn die Parteien sich nicht fest zur Unterstützung verpflichten, sondern diese fallweise aushan-

deln und erteilen. Beispielhaft hierfür sind die Minderheitskoalitionen in Dänemark (vgl. *Damgaard 2000; Jahn 2002*). Dieser Form der Minderheitsregierung werde ich im Folgenden besondere Beachtung schenken, da dies die wahrscheinlichste Form einer CDU/CSU-Minderheitsregierung in Deutschland wäre.

1. Als wichtigste Erfolgsbedingung für Minderheitsregierungen gelten die *institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen*, insbesondere die Art der Investitur. Im Kern geht es darum, ob und in welchem Umfang eine Regierung von einer Parlamentsmehrheit in ihrem Bestand und ihrem Handeln abhängig ist. In der einschlägigen Literatur spielt in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen „positivem“ und „negativem“ Parlamentarismus (*Bergmann 1993*) eine zentrale Rolle. Zugespitzt formuliert wird argumentiert, dass Minderheitsregierungen dann wahrscheinlicher werden, wenn eine Regierung kein positives Votum des Parlaments benötigt, um ins Amt zu kommen. Die Unterscheidung zwischen positivem und negativem Parlamentarismus bringt die zugrunde liegende Problematik allerdings nur unvollständig zum Ausdruck. Dies wird deutlich erkennbar, wenn man zwei Dimensionen unterscheidet: die Bedingungen der Investitur von Regierungen und die Möglichkeiten der Abwahl. Bei der ersten Dimension ist entscheidend, ob eine Regierung ein positives Votum des Parlaments benötigt, um ins Amt zu kommen. Die Alternative hierzu wäre die Ernennung durch das Staatsoberhaupt (sei es ein Präsident, sei es ein Monarch) oder den Parlamentspräsidenten (wie in Schweden), was offensichtlich eine günstige Bedingung für die Bildung von Minderheitsregierungen ist. Relevante Modifikationen wären zum einen die Mehrheitserfordernisse bei der Wahl (relative bzw. absolute Mehrheit) und informelle Konventionen, die verlangen, dass ein Vertrauensvotum des Parlaments eingeholt werden muss, auch wenn formal keine Investitur durch das Parlament erforderlich ist.

In der Bundesrepublik liegen die institutionellen Hürden bekanntlich besonders hoch, da eine Minderheitsregierung erst dann gebildet werden kann, wenn bei der Kanzlerwahl zwei Mal keine absolute Mehrheit des Bundestages zustande gekommen ist und es dann im Ermessen des Bundespräsidenten liegt, ob er einen im dritten Wahlgang mit relativer Mehrheit gewählten Kanzler ernennt (vgl. Art. 63 GG). Eine Minderheitsregierung ist im deutschen Regierungssystem offensichtlich nur als Ausnahme, als *ultimo ratio*, vorgesehen – aber sie ist nicht prinzipiell ausgeschlossen.

Bei der zweiten Merkmalsdimension geht es um die Abwahl von Regierungen. Auch hier reicht die Bandbreite von einfachen Parlamentsmehrheiten ohne gleichzeitige Neuwahl einer Regierung bis hin zu absoluten (oder gar qualifizierten) Mehrheiten bei gleichzeitiger „positiver“ Neuwahl einer Regierung. Die Weimarer Reichsverfassung stand für ersteres, das Grundgesetz mit seinem konstruktiven Misstrauensvotum steht für letzteres. Die Konstellationen, die sich aus der Kombination dieser beiden Merkmalsdimensionen ergeben, sind in der folgenden Vierfelder-Tafel dargestellt:

Tabelle 1: Institutionelle Bedingungen der Bildung von Minderheitsregierungen

Abwahl Wahl	leicht	schwer
leicht	skandinavische Minderheitsregierungen	sehr günstige Bedingungen
schwer	sehr ungünstige Bedingungen	Bundesrepublik Deutschland

Minderheitsregierungen finden offensichtlich dann besonders günstige Bedingungen vor, wenn sie leicht gebildet, aber nur schwer wieder aus dem Amt entfernt werden können. Die skandinavischen Länder repräsentieren nicht diesen Idealfall, sondern eine andere Konstellation: sie kommen leicht ins Amt, können im Prinzip aber auch relativ leicht wieder abgewählt werden. Ihre Stabilität und Arbeitsfähigkeit lässt sich durch diese institutionellen Faktoren alleine also nicht erklären. Minderheitsregierungen können allerdings durch weitere institutionelle Faktoren gestützt werden. Hierzu zählt beispielsweise die Möglichkeit des Regierungschefs, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzuberaumen, was von der Regierung als Disziplinierungsinstrument gegenüber dem Parlament genutzt werden kann. Ein solches Auflösungsrecht besteht in Dänemark, wo es allerdings als wenig wirksam gilt (vgl. *Damgaard* 2000).

Der Blick auf die denkbaren Merkmalskonstellationen zeigt auch, dass in der Bundesrepublik Deutschland keine besonders ungünstigen institutionellen Bedingungen gegeben sind. Hier wird es Minderheitsregierungen zwar besonders schwer gemacht, ins Amt zu kommen, es ist zugleich aber auch besonders schwer, sie wieder aus dem Amt zu entfernen. Und auch in Deutschland besitzt der Kanzler einer Minderheitsregierung mit der Vertrauensfrage (Art. 68 GG) eine zusätzliche institutionelle Autoritätsreserve, um in wichtigen politischen Sachfragen politische Unterstützung für seine Politik zu erzwingen.

2. Bei der Bildung von Minderheitsregierungen spielen aber offensichtlich nicht nur institutionelle Faktoren eine Rolle, sondern auch die *Kosten-Nutzen-Kalküle politischer Parteien*. Dabei sind insbesondere drei Aspekte von Bedeutung, die mit den in der Koalitionstheorie bekannten Konzepten des „vote-seeking“, des „office-seeking“ und des „policy-seeking“ korrespondieren: (a) die politischen Kosten des Regierens, (b) die politischen Vorteile einer Regierungsbeteiligung und (c) der Einfluss auf politische Entscheidungen in der Opposition.

2.1. Die Beteiligung an einer Regierung bringt für politische Parteien bekanntlich nicht nur Vorteile, sondern kann auch mit gravierenden politischen Nachteilen verbunden sein. Generell wurde festgestellt, dass Regierungsparteien in der Regel mit Stimmverlusten bei den nächsten Wahlen zu rechnen haben. In Koalitionsregierungen ist dieser „incumbency effect“ besonders groß (vgl. *Strom* 1990, S. 125) und die beteiligten Parteien müssen zudem damit rechnen, dass er ganz unterschiedlich auf die beteiligten Parteien verteilt sein kann. Dies mussten die Koalitionspartner von CDU/CSU in den letzten beiden Merkel-Regierungen schmerzhaft erfahren (vgl. *Bytzek* 2013). Für kleinere Parteien mit extremen Positionen könnten diese Stimmenverluste besonders groß und die Folgen besonders gravierend sein. Denn mit einer Regierungsbeteiligung ist eine Partei gezwungen, die kollektive Verantwortung für alle politischen Entscheidungen einer Regierung zu übernehmen –

nicht nur für jene, die mit den eigenen Zielsetzungen vereinbar sind. Die Zustimmung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr war für eine pazifistische Partei wie die Grünen in der rot-grünen Koalition alles andere als leicht, und das gleiche würde für die Linkspartei im Fall von Kürzungen in den Sozialhaushalten gelten. Am größten dürften die politischen Kosten des Regierens für populistische Parteien mit ihren Anti-Establishment-Attitüden sein. In all diesen Fällen kann es für eine Partei durchaus rational sein, sich nicht an einer Regierung zu beteiligen, um die eigene Identität zu sichern. Das wird auch daran erkennbar, dass der wichtigste Grund für das Scheitern von Koalitionsregierungen auf Länderebene in Deutschland politische Grundsatzkonflikte waren, in denen die politische Identität eines der Koalitionspartner gefährdet schien (vgl. *Sturm* 2013, S. 251). In solchen Fällen lassen sich Stimm- und Identitätsverluste von Parteien auch nicht durch die potentiellen Gewinne einer Regierungsbeteiligung kompensieren. In einer solchen Perspektive ist die dauerhafte oder punktuelle Unterstützung einer Minderheitsregierung eine identitätsschonende Form der parlamentarischen Zusammenarbeit, mit der drohende Stimmverluste begrenzt werden können. Die Bildung einer Minderheitsregierung ist aber auch für die jeweilige Regierungspartei von Vorteil, da der „incumbency effect“ bei diesem Regierungstyp am geringsten ausfällt (vgl. *Strom* 1990, S. 124).

2.2. Wie groß sind demgegenüber die Vorteile der Regierungsbeteiligung? Auch wenn dies im Einzelfall schwer fällt, ist es sinnvoll, in diesem Zusammenhang zwischen dem Zugang zu politischen Ämtern und den damit verbundenen Ressourcen (Informationen, administrative Unterstützung), d.h. der Amtsmacht einerseits, und dem Einfluss auf Politikinhalt andererseits, zu unterscheiden. Zu den „Amtsgewinnen“ einer Regierungsbeteiligung zählen (a) die individuellen Aufstiegsmöglichkeiten des Führungspersonals der beteiligten Parteien, aber auch (b) die darüber hinausgehende Besetzung von politischen Ämtern mit den damit verbundenen Patronagemöglichkeiten, und (c) die mit der Besetzung von Regierungsämtern verbundenen politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Bedeutung von Ämtergewinnen und Patronagemöglichkeiten variiert offensichtlich zwischen Ländern aufgrund der Größe von Regierungen und des Einflusses politischer Parteien auf die Ämterbesetzung. Entsprechend können auch die Anreize von politischen Parteien zur Regierungsbeteiligung variieren. In Schweden beispielsweise sind Ministerien klein und ihre Kompetenzen im Vergleich zu nachgeordneten Behörden gering. Der Anreiz zur Besetzung solcher Ämter ist also eher schwach. In Deutschland dagegen sind diese Anreize zweifellos sehr groß, da hier die politischen Parteien inzwischen ein Quasi-Monopol bei der Besetzung öffentlicher Ämter und von Leitungspositionen in der Verwaltung besitzen. Folglich haben lange Perioden, in denen eine Partei die Regierung alleine oder maßgeblich bildete, sich immer auch auf die Besetzung von öffentlichen Ämtern außerhalb der Regierung und die Personalrekrutierung in der Verwaltung ausgewirkt. In Bundesländern mit langen Perioden von Einparteienregierungen zeigt sich dies besonders deutlich. Mit einer Regierungsbeteiligung können politische Parteien aber auch Zugang zu wichtigen Ressourcen gewinnen, um ihre politische Gestaltungsmacht zu vergrößern. Hier ist die administrative Unterstützung bei der Gesetzgebungsarbeit von besonderer Bedeutung. Wenn, wie dies in Deutschland der Fall ist, Gesetze vor allem in der Ministerialverwaltung ausgearbeitet werden, dann ist der Zugang zur Ministerialverwaltung und die Unterstützung durch diese Verwaltung ein nicht zu unterschätzender Gewinn bei einer Regierungsbeteiligung. Kurz gesagt: Wenn Parteien bei der Regierungsbildung „office-seeking“ betreiben, dann kann es um weit mehr gehen als um „Dienstwagen und

Pöstchen“ und in Deutschland sind diese potentiellen Gewinne im Vergleich zu den skandinavischen Ländern relativ groß.

2.3. Die andere Frage ist natürlich, welchen Einfluss man mit der Besetzung von Ministerien auf die Regierungspolitik hat. *Strom* (1990, S. 42) bezeichnet dies als „policy influence differential“, womit der Einflussunterschied zwischen Regierung und Opposition bei der Politikgestaltung gemeint ist. Dieser Einflussunterschied kann zwischen Ländern erheblich variieren. Er hängt (a) von den formellen und informellen Entscheidungsverfahren in der Regierung ab und (b) von der Bedeutung der Regierung für die Politikgestaltung. Wo die Regierung nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheidet, wie nach gängiger Verfassungsinterpretation in Österreich, oder der Regierungschef keine Richtlinienkompetenz gegenüber den Mitgliedern seiner Regierung besitzt, dort ist die Bedeutung von Ministerämtern offensichtlich groß; und sie nimmt noch zu, wenn das Kabinett tatsächlich die wichtigste Entscheidungsinstanz ist (wie in Belgien) und Entscheidungen nicht in informellen Gremien der Regierungsparteien getroffen werden (wie in den Koalitionsausschüssen in Deutschland). Wenn die wichtigsten politischen Entscheidungen jedoch außerhalb der Regierung getroffen werden, dann sind die Anreize zur Übernahme von Regierungssämtern und der damit verbundenen Kosten weit geringer. In den skandinavischen Ländern spielen in diesem Zusammenhang die Parlamentsausschüsse bekanntlich eine große Rolle, über die die im Parlament vertretenen Parteien eine erhebliche politische Gestaltungsmacht besitzen, auch wenn sie nicht an der Regierung beteiligt sind. In Deutschland spielen der Bundesrat und die föderalen Verhandlungssysteme eine ähnliche Rolle. Auch sie sorgen dafür, dass die Gestaltungsmacht einer Bundesregierung begrenzt ist und sie eröffnen politischen Parteien wirkungsvolle Alternativen zur Einflussnahme auf die Regierungspolitik. Insbesondere im Fall von gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat schrumpft die „Einflussdifferenz“ von Regierungsparteien erheblich – und diese Konstellation wäre im Herbst 2013 in Deutschland gegeben gewesen.

Kurz gesagt: Die drei kritischen Variablen „votes“ (Verlust von Wählerstimmen), „offices“ (Nutzen von Regierungssämtern) und „policies“ (Einfluss auf Regierungspolitiken) können in Koalitionsregierungen sehr unterschiedlich ausgeprägt sein und folglich können auch die Kosten-Nutzen-Kalküle politischer Parteien zur Beteiligung an solchen Regierungen sehr unterschiedlich ausfallen. In den skandinavischen Ländern sind die positiven Anreize zur Übernahme von Regierungssämtern sehr viel geringer als dies in Deutschland der Fall ist. Aber auch in Deutschland hätte es im Herbst 2013 für die SPD durchaus gute Gründe gegeben, eine Regierungsbeteiligung abzulehnen. Sie hat sich durch die Regierungsbeteiligung nicht nur der Gefahr ausgesetzt, bei der nächsten Wahl auf Bundesebene wieder wie 2009 überproportional viele Stimmen zu verlieren, sie könnte als Regierungspartei im Bund bei den kommenden Landtagswahlen auch von den negativen „Nebenwahl“-Effekten betroffen sein und so ihre strategisch wichtige Position im Bundesrat verlieren. Hinzu kommt, dass die politischen Kosten des Regierens in den kommenden Jahren hoch sein dürften, wenn die finanziellen Kosten der Euro-Rettung und der Energiewende für die Bürger erkennbar und spürbar werden, und die „Schuldenbremse“ zu greifen beginnt. Und schließlich besitzt die SPD aufgrund der derzeitigen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat über einen starken Hebel, um von außen Einfluss auf die Regierungspolitik zu nehmen.

3. Das dritte Bündel von Faktoren betrifft die *politischen Bedingungen der Mehrheitsfindung*. Im Kern geht es hier um die Frage, wie leicht es einer Minderheitsregierung fällt, Mehrheiten in parlamentarischen Abstimmungen zu gewinnen. Hierbei spielen mehrere

politische und institutionelle Aspekte eine Rolle: (a) die Bedeutung parlamentarischer Mehrheiten, (b) die effektiven Mehrheitserfordernisse, (c) die Struktur des Parteiensystems und (d) die Bedeutung von Verhandlungssystemen in einem politischen System. Zunächst einmal ist zu berücksichtigen, dass die Handlungsfähigkeit von Regierungen nicht unbedingt von parlamentarischen Mehrheiten bei der Gesetzgebung abhängt. In Ländern, in denen Regierungen durch den Erlass von Dekreten einen großen Handlungsspielraum besitzen, wie dies in Italien und Frankreich der Fall ist, relativiert sich die Bedeutung parlamentarischer Mehrheiten. Hinzu kommt, dass die Mehrheitserfordernisse selbst unterschiedlich ausgestaltet sein können. Nicht immer benötigen Regierungen eine absolute Mehrheit der Stimmen im Parlament, deren Fehlen gemeinhin als Definitionsmerkmal von Minderheitsregierungen genommen wird. Das effektive Mehrheitserfordernis kann niedriger sein, es kann aber auch, wie in Deutschland bei verfassungsändernden Gesetzen, erheblich größer sein. In Deutschland ist der „effective decision point“ in der Gesetzgebung des Bundes zudem stark abhängig von den Mitwirkungsrechten des Bundesrates und den Mehrheitskonstellationen in Bundesrat und Bundestag. Im ungünstigsten, aber gar nicht seltenen Fall kann das effektive Mehrheitserfordernis so groß sein, dass auch normale Mehrheitskoalitionen damit überfordert sind. Der dritte Faktor betrifft die effektiven Chancen einer Minderheitsregierung, bei anderen Parteien Unterstützung für ihre Politik zu finden. Dies ist insbesondere bei frei ausgehandelten Minderheitsregierungen von entscheidender Bedeutung und hierbei kommt es vor allem auf die Struktur des jeweiligen Parteiensystems und die Positionierung der Parteien im politischen Raum an. Die Bildung von Minderheitsregierungen setzt voraus, dass entweder die politische Mitte des ideologischen Spektrums besetzt ist oder die Distanzen zwischen Parteien nicht unüberbrückbar sind. Wo diese Bedingungen nicht gegeben sind, wo die „Macht des Medians“ (Ganghof et al. 2012, S. 888) schwach ist, dort sinken die Chancen von Minderheitsregierungen, bei anderen Parteien Unterstützung zu finden, drastisch. Bei der Bundestagswahl 2013 (wie auch schon bei den vorausgegangenen Wahlen) waren die ideologischen Distanzen zwischen CDU, SPD und Grünen – aller Wahlkampfretorik zum Trotz – in wichtigen Politikfeldern relativ gering, so dass die politischen Kosten einer parlamentarischen Mehrheitsbildung auch für eine Minderheitsregierung sich in einem erträglichen Rahmen gehalten hätten. Hinzu kommen schließlich als letzter Faktor die Kosten einer Einigung mit anderen Akteuren außerhalb der Regierung. Diese Kosten sinken, wenn Regierungen auf etablierte Verhandlungssysteme in einem politischen System zurückgreifen können und wenn sie in einer konsensorientierten politischen Kultur agieren. In konsensorientierten politischen Kulturen sind die Chancen, Mehrheiten auch jenseits der eigenen Regierung zu finden, sehr viel größer als in majoritär-konfrontativen politischen Systemen. In diesem Zusammenhang spielt auch die Beziehung zwischen der elektoral-parlamentarischen Arena und anderen politischen Arenen wie der föderalen Arena oder der Verbändearena eine wichtige Rolle. Wenn diese Arenen eng gekoppelt sind und föderale Institutionen oder kooperative Verbände einen wichtigen Beitrag zur Konsensbildung leisten, verbessert das die Chancen von Minderheitsregierungen zur Beschaffung von parlamentarischen Mehrheiten in Verhandlungen erheblich.

In Deutschland sind die politischen und institutionellen Bedingungen der Mehrheitsfindung für Minderheitsregierungen keineswegs ungünstig. Sie müssen sich bei der Durchsetzung ihrer politischen Ziele zwar in hohem Maße auf die parlamentarische Gesetzgebung stützen und benötigen hierfür häufig sehr große effektive Mehrheiten; die Struktur des Parteiensystems und die Positionierung der meisten Parteien im politischen

Raum bieten prinzipiell aber günstige Bedingungen für eine solche Mehrheitsfindung, und eine Minderheitsregierung könnte sich bei der Mehrheitssuche zudem auf gut etablierte und durchaus leistungsfähige Verhandlungssysteme stützen.

IV.

In der Zusammenschau zeigt sich, dass es sich bei Minderheitsregierungen keineswegs um defekte Formen des Regierens von minderer Qualität handelt. Die Bildung und Funktionsweise von Minderheitsregierungen folgt vielmehr einer eigenen Logik, die auf zahlreichen, in der Politikwissenschaft gut bekannten politischen und institutionellen Bedingungen basiert. Die institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen spielen hierbei zwar eine wichtige Rolle, sie sind aber keineswegs ausreichend und ausschlaggebend. Wenn man die verschiedenen Bedingungsfaktoren vergleichend analysiert, dann wird deutlich erkennbar, dass Minderheitsregierungen in skandinavischen Ländern wie Dänemark, Norwegen und Schweden eine naheliegende und attraktive Alternative zu Mehrheitskoalitionen darstellen. In Deutschland sind nicht alle diese Bedingungen in gleicher Weise gegeben, die vergleichende Analyse hat aber insgesamt gezeigt, dass im Herbst 2013 für die Bildung einer Minderheitsregierung durchaus günstige Bedingungen vorlagen. Das gilt insbesondere für jene Variante, die in der Koalitionsforschung bislang weniger Beachtung gefunden hat: die Bildung von Minderheitsregierungen ohne feste Unterstützung. Dies scheint auf den ersten Blick die riskanteste Variante zu sein, aber das ist meines Erachtens eine Fehleinschätzung. Denn eine solche Regierung hätte zwar das Handicap, dass sie über keine feste Unterstützung verfügt, sie hätte aber den Vorteil, dass sie sich die Unterstützung für ihre politischen Vorhaben fallweise von unterschiedlichen Oppositionsparteien beschaffen kann. Sie wäre bei ihren politischen Projekten also nicht von der Unterstützung einer einzigen Partei abhängig. Im Kern könnte sich daraus ein Regime von *variablen politischen Sachkoalitionen* ergeben, in dem sich eine Regierung „flexibel und inklusiv“ (Ganghof et al. 2012) ihre parlamentarischen Mehrheiten suchen. Dies entspräche jenen „issue-specific coalitions“ (Strom 1990, S. 105ff.), wie sie in Dänemark zu finden sind, und ich möchte behaupten, dass das eine der deutschen „Verhandlungsdemokratie“ durchaus angemessene Regierungsform wäre. Ich würde sogar vermuten, dass durch eine solche Regierung der variablen politischen Sachkoalitionen einige der Funktionsprobleme der deutschen Verhandlungsdemokratie, die aus den Rigiditäten starrer politischer Koalitionsformationen und inkompatibler Regelsysteme resultieren (Lehmbruch 2000, 2003; Scharpf 2009), verringert werden können.

Damit eine solche Form der Minderheitsregierung funktionieren kann, müssen meines Erachtens neben den bereits genannten politischen und institutionellen Bedingungen allerdings noch mehrere begünstigende Voraussetzungen gegeben sein: (a) die Regierungspartei muss über eine sehr starke parlamentarische Position verfügen, so dass der Aufwand zur Beschaffung fehlender Stimmen nicht zu groß ist; (b) die Oppositionsparteien müssen prinzipiell die Aussicht bieten, die fehlenden Stimmen bei entsprechenden politischen Übereinstimmungen zu liefern; (c) es müssen politische Arenen verfügbar sein, in denen eine solche politische Unterstützung effektiv organisiert und die maßgeblichen politischen Parteien zusammengebracht werden; (d) es müssen positive Erfahrungen mit solchen variablen Sachkoalitionen vorhanden sein; und (e) die Strategiefähigkeit der politischen Akteure muss groß sein.

In Deutschland waren im Herbst 2013 die meisten dieser Bedingungen gegeben. CDU und CSU fehlten nur wenige Stimmen zur Mehrheit im Bundestag; zwei der drei Oppositionsparteien, die SPD und die Grünen, haben substantielle programmatische Schnittmengen mit CDU/CSU, so dass Einigungen in zentralen politischen Sachfragen prinzipiell möglich sind; und mit dem Bundesrat und dem föderalen Verhandlungssystem (einschließlich des Vermittlungsausschusses) steht ein erprobtes und gut institutionalisiertes Verhandlungssystem zu Verfügung, um Sachkoalitionen zu organisieren, mit dem die Akteure in der Vergangenheit auch durchaus positive Erfahrungen gemacht haben. Dies verlangt allerdings von den beteiligten politischen Akteuren ein hohes Maß an Strategiefähigkeit, und das Scheitern der rot-grünen Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, dass diese Strategiefähigkeit nur bedingt gegeben ist (vgl. *Ganghof et al.* 2012; *Uhlmann* 2012; *Klecha* 2013).

Alles in allem sind die politischen und institutionellen Voraussetzungen für die Bildung von funktionierenden Minderheitsregierungen in Deutschland aber durchaus günstig. Eine politisch-institutionelle Analyse der Voraussetzungen und Funktionsbedingungen von Minderheitsregierungen zeigt, dass hier die Hürden für die Bildung solcher Regierungen im Vergleich zu den skandinavischen Ländern zwar höher liegen und die Anreize zu ihrer Bildung für die Parteien geringer sind. Aber die wichtigsten politischen und institutionellen Voraussetzungen für eine Mehrheitsbildung sind gegeben. Aus alldem folgt, dass Minderheitsregierungen auch in Deutschland eine durchaus attraktive Alternative zur Bildung von Mehrheitskoalitionen sein können. Dies gilt insbesondere für Große Koalitionen und „komplexe“ (*Klecha* 2011) Dreiparteienkoalitionen. Stark formalisierte (Große) Koalitionen, wie sie im Herbst 2013 in Deutschland gebildet wurden, sind ihnen nicht unbedingt vorzuziehen. Aus der Koalitionsforschung wissen wir: „Highly formalized coalitions and membership-consistent coalitions are most likely to be formed by parties that have weak bargaining power and that value office highly relative to policy“ (*Strom* 1990, S. 238). Im Vergleich hierzu wäre die *Option einer Minderheitsregierung als Regierung der variablen Sachkoalitionen* in Deutschland eine attraktive und auch realisierbare Alternative. Zumindest aus der Perspektive der vergleichenden Regierungs- und Koalitionsforschung war die Bildung einer Großen Koalition im Herbst 2013 nicht alternativlos und sie wird es wohl auch künftig in Deutschland nicht sein.

Anmerkung

- 1 Einen vorzüglichen Überblick über Theorie und Empirie von Koalitionsregierungen in Westeuropa liefern die beiden Bände von *Müller/ Strom* (2000) und *Müller et al.* (2008); zum Vergleich von Koalitionsregierungen vgl. auch *Laver/ Budge* (1992), *Kropp et al.* (2002) und *Decker/ Jesse* (2013); ein konziser Überblick über Koalitionstheorien findet sich bei *Müller* (2004).

Literatur

- Bytzek, Evelyn*, 2013: Wer profitiert von Großen Koalitionen? Öffentliche Wahrnehmung und Wirklichkeit. In: *Frank Decker/Eckhard Jesse* (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 437-455.
- Damgaard, Eric* 2000: The Life and Death of Government Coalitions. In: *Wolfgang C. Müller/Kaare Strom* (Hrsg.), Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, S. 231-263.

- Decker, Frank/Eckhard Jesse (Hrsg.), 2013: Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos.
- Egle, Christoph/ Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), 2010: Die zweite Große Koalition: eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ganghof, Steffen/Christian Stecker/Sebastian Eppner/Katja Heeß, 2012: Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 43(4), S. 887-900.
- Jahn, Detlef, 2002: Koalitionen in Dänemark und Norwegen: Minderheitsregierungen als Normalfall. In: Sabine Kropp u.a. (Hrsg.), Koalitionen in West- und Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich, S. 219-248.
- Klecha, Stephan, 2011: Komplexe Koalitionen: Welchen Nutzen bringen sie den Parteien? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 42(2), S. 334-346.
- Klecha, Stephan, 2013: Eine Alternative zu förmlichen Koalitionen? Minderheitsregierungen auf dem Prüfstand. In: Frank Decker/Eckhard Jesse (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 279-298.
- Kriesi, Hanspeter/Edgar Grande/Romain Lachat/Martin Dolezal/Simon Bornschier/Timotheus Frey, 2008: West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter/Edgar Grande/Martin Dolezal/Marc Helbling/Dominic Höglinger/Swen Hutter/Bruno Wüest 2012: Political Conflict in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kropp, Sabine/Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm (Hrsg.), 2002: Koalitionen in West- und Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich.
- Laver, M.J./Ian Budge (Hrsg.), (1992): Party Policy and Government Coalitions. New York: St. Martin's Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000. Parteienwettbewerb im Bundesstaat. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard, 2003: Verhandlungsdemokratie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Müller, Wolfgang C. (2004): Koalitionstheorien. In: Ludger Helms/Uwe Jun (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre. Frankfurt a.M.: Campus, 2004, S. 267-301.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hrsg.), 2000: Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm/Thorbjörn Bergmann (Hrsg.), 2008: Cabinets and Coalition Bargaining. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W., 2009: Föderalismusreform. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schattschneider, E.E., 1960: The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Schmidt, Manfred G., 1996: Germany: The Grand Coalition State. In: Josep M. Colomer (Hrsg.), Political Institutions in Europe. London: Routledge, 62-98
- Strom, Kaare, 1990: Minority Government and Majority Rule. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Sven, 2003: Regierungspraxis von Minderheitsregierungen am Beispiel des „Magdeburger Modells“. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Uhlmann, Thomas, 2012: Minderheitsregierungen auf Länderebene in Deutschland – Eine Fallstudie anhand der rot-grünen Regierung in Nordrhein-Westfalen. Unveröffentlichte Bachelorarbeit, Universität München.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Edgar Grande, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Oettingenstr. 67, 80538 München
E-Mail: grande@lrz.uni-muenchen.de